

# Bachelorscriptie Fiscale Economie

## **Titel:**

Overheidsingrijpen op de woningmarkt: een noodzakelijk kwaad?

## **Probleemstelling:**

Is overheidsinterventie op de Nederlandse eigen woningmarkt gewenst en zo ja, op welke wijze kan fiscaal beleid binnen dat kader optimaal worden vorm gegeven?

## **Deelvraag 1:**

Welke aspecten kenmerken de huidige situatie op de Nederlandse (eigen) woningmarkt?

## **Deelvraag 2:**

Welke motieven rechtvaardigen overheidsingrijpen op de woningmarkt?

*(herverdeling, externe effecten, markt imperfecties, paternalisme, externaliteiten en verder enkele economische aspecten.)*

## **Deelvraag 3:**

Welke hervormingen bestaan er voor een optimale fiscale behandeling van de eigen woningmarkt?

## **Deelvraag 4:**

Wat zijn de ingeschatte effecten op welvaart en inkomen ten aanzien van mogelijk overheidsbeleid?

***Overheidsingrijpen op de woningmarkt: een noodzakelijk kwaad?***



*Is overheidsinterventie op de Nederlandse eigen woningmarkt gewenst en zo ja, op welke wijze kan binnen dat kader fiscaal beleid optimaal worden vorm gegeven?*

*Naam: R.A. van den Ende  
Student-nummer: 328120  
Studiejaar: Bachelor 3  
Vak: Bachelorscriptie Fiscale Economie*

## **Hoofdstuk 1: Inleiding**

### **1.1 Inleiding**

**Over de woningmarkt zijn in het zogenoemde Lenteakkoord, gesloten tussen VVD, CDA, D66, GroenLinks en D66, een aantal afspraken gemaakt over met name de hypotheken.**

*Het akkoord is in handen van De Telegraaf. In de plannen staat, zoals al bekend was, dat de hypotheekrente-af trek voor nieuwe hypothekeken vanaf 1 januari volgend jaar alleen geldt voor leningen die volledig worden afbetaald. De aflosperiode met renteaftrek blijft volgens de afspraken 30 jaar en nieuwe hypothekeken mogen niet meer bedragen dan de waarde van het huis. Voor starters is volgens De Telegraaf een overgangsregeling getroffen, waardoor nog wel een hogere hypotheek kan worden aangedaan. Ook geldt een uitzondering voor mensen die via een hogere hypotheek investeringen doen in hun huis, waardoor het huis meer waard wordt. Huurders met een inkomen tussen de 33.000 en 43.000 euro per jaar krijgen te maken met een huurstijging van de inflatie plus een procent. Ook ligt het in de bedoeling, dat er volgend jaar een verhuurdersbelasting komt, maar die regeling moet nog nader worden uitgewerkt.*

**16 mei 2012<sup>1</sup>**

In de afgelopen periode hebben verscheidene (internationale) commissies en organisaties zich uitgesproken over de Nederlandse (eigen) woningmarkt en het functioneren van de hypotheekrenteaf trek. Hierbij is ook meerdere malen gerefereerd aan de hoge private schuld van eigenwoningbezitters en de mogelijke invloed hiervan op de overheidsfinancien. Een aantal publicaties richt zich niet alleen op het functioneren van de koopmarkt maar vooral ook op die van de huurmarkt (SER, 2010). Voorts bestaan er een aantal rapporten die zich voornamelijk toelegt op de stabiliteit van de financiële sector en de openbare financien (DNB, 2011; IMF, 2011). Andere publicaties concentreren zich hoofdzakelijk op de woningmarkt (EIB, 2012; VROM-Raad, 2010; CPB, 2010) of op de interacties tussen de financiële sector enerzijds en de woningmarkt anderzijds (OTB, 2011). Daar waar de diverse studies rond meerdere aspecten van de woningmarkt van mening verschillen, zijn zij het er alle over eens dat de Nederlandse woningmarkt momenteel niet naar behoren functioneert. Aspecten waarover de verschenen publicaties van mening verschillen, betreffen voornamelijk de inzet van instrumenten zoals de huurtoeslag, huurregulering, overdrachtsbelasting en de hypotheekrenteaf trek die de overheid gebruikt om de woningmarkt te beïnvloeden.

Bovenstaand krantenartikel, waaruit blijkt dat men vanuit de politiek naarstig op zoek is naar een aanpak van de problematiek op de woningmarkt, vormt een mooi startpunt voor deze bachelorscriptie waarin de vraag centraal staat of de overheid dient te interveniëren op de woningmarkt en welke invulling hieraan kan worden gegeven.

### **1.2 Probleemstelling**

Voor het schrijven van een bachelorscriptie dient uiteraard een probleemstelling geformuleerd te worden, zo ook voor deze bachelorscriptie. Getracht is de casus te baseren op de meest actuele situatie, waarbij deels wel aan de huidige economische crisis is gerefereerd, maar de gevolgen daarvan niet zijn meegenomen in de beschouwing. In die zin wordt verondersteld dat de economische crisis ongetwijfeld enig effect op de woningmarkt zal hebben – immers een dergelijke crisis is niet meer voorgekomen sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en soms wordt deze

---

<sup>1</sup> Bron: anp gepubliceerd door Redactie Algemeen Dagblad op 16 mei 2012 om 16:21 uur - <http://www.ad.nl/ad/nl/10644/Catshuisoverleg-geklapt/article/detail/3256681/2012/05/16/Woningmarkt-Overgangsregeling-voor-startershypothekeken.dhtml>

crisis wel vergeleken met de grote depressie van de jaren '30 uit de vorige eeuw – maar binnen het kader van deze bachelorscriptie wordt toch uitgegaan van beleid en visie met een wijde horizon, waarin de huidige economische crisis en ook de effecten daarvan geen al te lange schaduw zullen werpen op de lange termijn visie van de woningmarkt.

Ook zal in deze bachelorscriptie de eigen woningmarkt als gedeelte van de woningmarkt centraal komen te staan. Desondanks is het niet onontkoombaar dat zo nu en dan gerefereerd zal worden aan de markt voor huurwoningen vanwege de vele bestaande relaties tussen deze markten onderling. De probleemstelling in deze bachelorscriptie luidt als volgt:

*Is overheidsinterventie op de Nederlandse eigen woningmarkt gewenst en zo ja, op welke wijze kan binnen dat kader fiscaal beleid optimaal worden vorm gegeven?*

### **1.3 Plan van aanpak**

Om het antwoord op de hierboven beschreven probleemstelling inzichtelijk te maken, is deze bachelorscriptie in een aantal hoofdstukken onderverdeeld. Om een logische opbouw te creëren, is het allereerst verstandig om de huidige situatie op de woningmarkt te schetsen. Hoofdstuk 1 behandelt dan ook de huidige fiscale behandeling van de eigen woning, waarbij onder andere zal worden stilgestaan bij de hypotheekrenteaftrek, en de problematiek die zich de afgelopen jaren op de woningmarkt heeft gemanifesteerd. Voorts zal gekeken worden naar de rol van de overheid. De woningmarkt wordt immers gekenmerkt door het vele overheidsingrijpen. Hoofdstuk 2 richt zich dan ook op de motieven die hieraan ten grondslag liggen en behandelt vervolgens de vraag of overheidsingrijpen op basis van die motieven wel gewenst is. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens gekeken naar mogelijke beleidshervormingen die de huidige fiscale behandeling van de eigen woningen kunnen aanvullen dan wel vervangen. Diverse in de literatuur besproken alternatieven zullen ter sprake komen en bovendien wordt gekeken naar een andere vorm van vraagondersteuning voor huishoudens in de eigenwoningmarkt. Mogelijke beleidshervormingen hebben niet alleen invloed op het inkomsten- en uitgavenpatroon van de overheid maar hebben tevens effect op de inkomens- en welvaartsontwikkelingen voor huishoudens. Aan de hand van de hervormingen zoals die in hoofdstuk 3 zijn besproken, richt hoofdstuk 4 zich op de gevolgen ervan voor het inkomen en de welvaart voor Nederlandse huishoudens. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de conclusie waarin aan de hand van deelconclusies uit de voorafgaande hoofdstukken getracht zal worden een zo passend mogelijk antwoord te formuleren op de probleemstelling.

# **Hoofdstuk 1: Welke aspecten kenmerken de huidige situatie op de Nederlandse (eigen) woningmarkt?**

## ***1.1 Inleiding***

De woningmarkt wordt enerzijds beïnvloed door economische en demografische factoren zoals de inkomensontwikkeling en de groei van het aantal huishoudens. Anderzijds wordt de woningmarkt op bepaalde gebieden gekarakteriseerd als een markt zonder marktwerking dan wel een verstoorde marktwerking als gevolg van het vele overheidsingrijpen. Naast de diverse politieke partijen die alle uiteenlopend beleid met betrekking tot de woningmarkt beogen, zijn er voorts op de woningmarkt een verscheidenheid aan partijen betrokken die alle hun eigen belang nastreven. Hierbij kan men onder andere denken aan toezichthouders, wetgevers, financiële instellingen, burgers en projectontwikkelaars. Al met al kan gesteld worden dat omwille van de hierboven genoemde aspecten de woningmarkt getypeerd kan worden als een behoorlijk ingewikkelde markt. In dit hoofdstuk staat de huidige situatie op de Nederlandse (eigen) woningmarkt centraal. Getracht wordt meer structuur en duidelijkheid aan te brengen in de complexiteit van het huidige woonbeleid die nodig worden geacht voor een duidelijk en coherent betoog in de volgende hoofdstukken. Achtereenvolgens zullen worden besproken de fiscale behandeling van het Nederlandse eigenwoning regime en de gevolgen hiervan die zich de afgelopen jaren hebben gemanifesteerd. In een bachelor scriptie over de eigen woningmarkt kan tot slot de behandeling van de de fiscale vraagondersteuning van koopwoningen niet ontbreken. Een gedeelte van dit hoofdstuk schenkt dan ook uitvoerig aandacht aan het huidige beleid betreffende de hypotheekrenteaftrek en de gevolgen hiervan.

## ***1.2 Fiscale behandeling eigen woning***

Vergelijkbaar met andere inkomen generende vermogensbestanddelen, wordt vanuit fiscaal perspectief de eigen woning als een bron van inkomen gezien. In deze context wordt de eigen woning beschouwd als een duurzaam investeringsgoed dat jaarlijks een bepaald inkomen in de vorm van een jaarlijks rendement genereert voor de eigenaar-bewoner. Dit jaarlijkse rendement verkrijgt de eigenaar van de woning in de rol van vermogensbezitter en dient vanuit fiscaal oogpunt te worden belast, net zoals andere soorten inkomsten uit vermogen. Vergelijkbaar met de aftrekbare kosten voor investeringen bij bedrijven, mogen ook kosten ten behoeve van investeringen in de eigen woning door belastingplichtigen worden afgetrokken van het belastbare inkomen uit de eigen woning. De kosten die in dat geval voor aftrek in aanmerking komen betreffen voornamelijk de rentekosten van de hypotheecaire lening, waarvoor een fiscale faciliteit in de wet is opgenomen onder de noemer van de hypotheekrenteaftrek. Indien zuiver toegepast, zou deze systematiek waarbij de belastingplichtige belasting betaalt over het netto bepaalde belastbare inkomen moeten resulteren in een positieve belastingopbrengst voor de overheid.

### ***1.2.1 Eigenwoningforfait & overdrachtsbelasting***

In vergelijking tot wat hierboven is uiteengezet, laat de Nederlandse praktijk echter een ander beeld zien. Het is ten eerste niet gemakkelijk om het inkomen te bepalen dat een eigenwoningbezitter ontleent aan zijn woning. Om die reden wordt het inkomen vastgesteld door middel van het eigenwoningforfait. Het eigenwoningforfait is een fictief inkomen dat wordt vastgesteld door een fictief rendement over de waarde van de eigen woning te nemen en waarover de belastingplichtige belasting dient te betalen conform de bepalingen van box 1 in de inkomstenbelasting. Het fictieve rendement zou bij benadering ongeveer gelijk moeten zijn aan het werkelijke rendement dat het eigenwoningbezit oplevert. In de praktijk is dit fictieve rendement echter veel lager. Het

eigenwoningforfait wordt namelijk vastgesteld als een bepaald percentage van de waarde van de woning op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Deze waardering van de woning –ook wel bekend als de zogenoemde WOZ-waarde- vormt een schatting van de vrije verkoopwaarde van de woning en wordt jaarlijks door de overheid vastgesteld. Het huidige percentage van de WOZ-waarde dat men hanteert ter bepaling van het eigenwoningforfait bedraagt voor het jaar 2013 0,60% voor woningen met een WOZ-waarde vanaf €75.000,-<sup>2</sup>. Het werkelijke rendement ligt echter veel hoger, ook indien vermogenswinsten die het gevolg zijn van prijsstijgingen van woningen niet in aanmerking worden genomen. Het CPB becijferde in een studie uit 2010 dat op basis van de huurwaarde van een koopwoning belastingheffing over een fictief rendement van 4% van de WOZ-waarde verdedigbaar is (CPB, 2010).

Terwijl door het lage forfaitaire rendement er nauwelijks belastingheffing plaatsvindt over de eigen woning als bron van inkomen, kunnen eigenwoningbezitters nog steeds de volledige rentekosten van de hypothecaire lening in aftrek brengen op de inkomsten die in box 1 van de inkomstenbelasting worden belast.

Op basis van het hoogste tarief in box 1 van de inkomstenbelasting leidt een forfaitair rendement van 0,60% van de WOZ-waarde van een woning tot een belastingheffing van circa 0,3% over deze WOZ-waarde, terwijl het laagste tarief in box 1 van de inkomstenbelasting leidt tot een belastingheffing van circa 0,2% over de WOZ-waarde. In vergelijking met box 3 van de inkomstenbelasting waar andere vermogensbestanddelen voor 1,2%<sup>3</sup> worden belast tegen de waarde in het economische verkeer, wordt de eigen woning aanzienlijk lager belast.

Een tweede aspect van de fiscale behandeling van de eigen woning betreft de overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting vormt een belasting die wordt geheven indien een overdracht van een onroerende zaak plaatsvindt. De belasting bedraagt 2%<sup>4</sup> van de aanschafwaarde van de woning en wordt meestal door de koper voldaan bij de eigendomsoverdracht van een bestaande woning. Bij nieuwbouw woningen is geen overdrachtsbelasting maar wel BTW verschuldigd<sup>5</sup>. Het ligt in de bedoeling de overdrachtsbelasting zelfs geheel af te schaffen

### **1.2.2 Overheidsbegroting & systeemaanpassingen**

In een onderzoek uit 2010 becijferde het CPB dat voor het jaar 2005 de fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters in de vorm van de hypotheekrenteaf trek circa 11,75 miljard euro bedroeg. Daarbij komt de totale inkomstenderving voor de overheid neer op circa 19,25 miljard euro als gevolg van 11,75 miljard euro hypotheekrenteaf trek en verdere andere aftrekbare kosten (zie tabel 1.1). Hiertegenover stond voor de overheid in datzelfde jaar slechts een belastingopbrengst van 2 miljard en 3 miljard euro als gevolg van respectievelijk de ontvangen belasting over het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting. Hieruit kan geconcludeerd worden dat voor het jaar 2005 de totale fiscale ondersteuning voor eigenwoningbezitters circa 14,25 miljard euro bedraagt (zie tabel 1.1) (CPB, 2010).

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning zorgt er dus voor dat eigenwoningbezitters in Nederland aanzienlijk worden gesubsidieerd. De laatste jaren hebben er echter een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die trachten om de hypotheekrenteaf trek in te perken en daarmee de subsidiering van het eigen woningbezit te versoberen. Zo is in de jaren 1990 en 2001 in verband met de herzieningen van het Nederlandse belastingstelsel het toptarief van de loon- en

---

<sup>2</sup> Art. 3.112 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

<sup>3</sup> Op basis van Art. 5.2 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001, wordt het voordeel uit sparen en beleggen (box 3) gesteld op een forfaitair rendement van 4% van de grondslag van sparen en beleggen. Het tarief kunnen we vervolgens vinden in Art. 2.13 Wet inkomstenbelasting 2001 en bedraagt 30%. Deze twee getallen verklaren de 1,2% aan belasting in box 3.

<sup>4</sup> Art. 2 lid 1, 9 lid 1 en 14 lid 1 Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970.

<sup>5</sup> Art. 15 lid 1 onderdeel a Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 in combinatie met Art. 11 lid 1 onderdeel a onder 1 Wet op de omzetbelasting 1968.

Tabel 1.1 Fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters, 2005

	Totaal miljard euro
Aftrek hypotheekrente <sup>a</sup>	11¾
Vrijstelling overwaarde box 3	7½
Eigenwoningforfait	- 2
Overdrachtsbelasting	- 3
Totaal	14¼

<sup>a</sup> Inclusief aftrek bijkomende kosten hypothecaire lening en vrijstelling kapitaalverzekering

inkomstenbelasting verlaagd zodat de rente nu maximaal tegen een lager tarief (52%) aftrekbaar is<sup>6</sup>. Ook is in 1997 een bepaling geïntroduceerd waardoor rentekosten als gevolg van een hypothecaire lening alleen aftrekbaar zijn voor het gedeelte van het geleende geld dat ook daadwerkelijk in de eigen woning is geïnvesteerd<sup>7</sup>. Bovendien geldt sinds 2001 dat rentelasten van een hypothecaire lening voor een periode van maximaal dertig jaar<sup>8</sup> in aftrek kunnen worden gebracht en dat slechts rentekosten van een hypothecaire lening voor de eigen woning aftrekbaar zijn, zodat rentelasten voor een tweede (vakantie)woning niet langer in aftrek kunnen worden gebracht. Ten slotte geldt sinds 2004 de zogenoemde bijleenregeling<sup>9</sup>. Deze bepaling zorgt er kort gezegd voor dat de hypotheekrenteaftrek wordt beperkt indien iemand verhuist en de oude woning bij verkoop een bedrag oplevert die de hypotheekschuld op de desbetreffende woning te boven gaat. In paragraaf 1.3 zal verder uitvoerig aandacht worden besteed aan de hypotheekrenteaftrek.

### **1.3 Hypotheekrenteaftrek: het debat**

Gedurende lange tijd was het spreken over het zogenoemde H-woord een groot taboe. Inmiddels is hieraan een einde gekomen en is het aantal rapporten inzake de hypotheekrenteaftrek aanzienlijk gestegen. Ook partijen zoals de Vereniging Eigen Huis die in eerste instantie belang hebben bij het voortbestaan van het huidige beleid, hebben zich georiënteerd op mogelijke hervormingen van het huidige systeem. Bovendien hebben zowel nationale als internationale instituten zoals De Europese Commissie, de OESO, het IMF, De Nederlandsche Bank en de VROM-Raad diverse malen de nadelen van het huidige Nederlandse systeem aangekaart en gepleit voor structurele hervormingen (Zie bijvoorbeeld VROM-raad, 2000). Hoewel er binnen Europa meerdere landen zijn die gebruik maken van (een vorm van) de hypotheekrenteaftrek, wordt Nederland gezien als het Europese land waarbij de regeling het meest royaal wordt toegepast (Neuteboom, 2006).

#### **1.3.1 Voor- en tegenstanders**

<sup>6</sup> Tarief voor de Wet inkomstenbelasting 2001 staan opgesomd in Art. 2.10.

<sup>7</sup> Art. 3.120 lid 1 onderdeel a Wet inkomstenbelasting 2001.

<sup>8</sup> Art. 3.120 lid 2 Wet inkomstenbelasting 2001.

<sup>9</sup> Art. 3.119a Wet inkomstenbelasting 2001.

Voorstanders menen dat de hypotheekrenteaftrek het voor starters eenvoudiger maakt om een koopwoning aan te schaffen waardoor zowel het eigenwoningbezit alsmede de woningkwaliteit in Nederland wordt gestimuleerd. Zij prijzen zodoende het huidige eigenwoningbeleid vanwege de vraag ondersteunende en eigenwoningbezit bevorderende werking van het systeem. Tegenstanders van de hypotheekrenteaftrek menen dat deze argumenten niet correct zijn. Zij stellen dat de vraag ondersteunende, eigenwoningbezit bevorderende en kwaliteit stimulerende werking van het huidige systeem in de praktijk erg tegenvalt. Bovendien zijn zij van mening dat het bevorderen van het eigenwoningbezit geen overheidsdoel dient te zijn en dat het hebben van een koopwoning tevens leidt tot een vermindering in (arbeids)mobiliteit. Tot slot stellen zij dat vanwege de lage aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt (zie hoofdstuk 1.5) de fiscale subsidie in de vorm van de hypotheekrenteaftrek hoofdzakelijk tot hogere prijzen van woningen leidt in plaats van een betere betaalbaarheid en een hogere woningkwaliteit.

### 1.3.2 Analyse hypotheekrenteaftrek

#### *Hypotheekrenteaftrek leidt tot welvaartsverlies*

De hypotheekrenteaftrek kan vanuit macro-economisch perspectief aangemerkt worden als een ongunstige regeling. De overheid stimuleert haar burgers immers om meer dan het gewenste niveau van woonkwaliteit te consumeren, wat resulteert in een inefficiënt consumptiepatroon (VROM-Raad, 2007). Bovendien leidt de hypotheekrenteaftrek tot belastingderving voor de schatkist. Voor het jaar 2012 bedraagt het netto budgettaire beslag van het saldo van de hypotheekrenteaftrek enerzijds en het eigen woningforfait anderzijds inzake de eigen woning circa €10 miljard. Tabel 1.1 geeft zowel een overzicht van het budgettaire beslag van de afgelopen jaren alsmede een raming voor de toekomstige periode.

Tabel 1.1

( € mld.)	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hypotheekrenteaftrek	11,8	12,4	12,0	12,7	13,3	13,6	14,1	14,5
Eigenwoningforfait <sup>B</sup>	2,3	-2,8	-2,6	-2,6	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
Eigen woning (HRA-/-EWF)(mld)	9,5	9,6	9,4	10,1	10,5	10,7	11,1	11,4
idem in% BBP	1,77%	1,63%	1,55%	1,62%	1,60%	1,58%	1,59%	1,59%

Bron: Raming Ministerie van Financiën

Tabel 1.1 laat verder zien dat het budgettaire beslag van de eigen woning gedurende de jaren 2006 tot en met 2011 met circa €9,5 miljard ongeveer gelijk is gebleven. De verwachting is dat dit zal toenemen tot €11,4 miljard in het jaar 2016. Deze geschatte toename welke leidt tot een stijging van de belastingderving met circa 1,8 miljard euro ten opzichte van het jaar 2010 en is gebaseerd op de geraamde groei van de economie (Ministerie van Financiën, 2012).

De overheid kan de belastingderving compenseren door middel van hogere belastingtarieven. Dit kan echter bijvoorbeeld leiden tot een negatief effect voor de arbeidsmarkt. Hogere belastingtarieven kunnen enerzijds immers zorgen voor een verminderd aanbod van arbeid (*werknemers houden netto minder over en kiezen ervoor om minder te werken*) en anderzijds tot een verminderde vraag naar arbeid door gestegen loonkosten (*werkgevers zijn door hogere belastingtarieven genoodzaakt om hogere bruto lonen te betalen zodat werknemers netto hetzelfde over houden*). Diverse studies laten zien dat het jaarlijkse welvaartsverlies voor Nederland als gevolg van de hypotheekrenteaftrek ligt tussen de 800 miljoen en 2 miljard euro. (Van Ewijk et al., 2006).

#### *Hypotheekrenteaftrek zorgt voor onnodige en ineffectieve stimulering van het eigenwoningbezit*

Zoals hierboven is aangegeven, menen voorstanders dat de huidige hypotheekrenteaftrek het eigen woning bezit bevordert. Het is echter onduidelijk in hoeverre de hypotheekrenteaftrek hier in haar



huidige vorm nog aan bij draagt. De hypotheekrenteaftrek lijkt immers voor een aanzienlijk gedeelte te zijn verdisconteerd in de woningprijzen. Zodoende is het voor woningzoekenden voor wat betreft hun woonlasten minder interessant of er wel of geen hypotheekrenteaftrek bestaat. Indien de hypotheekrenteaftrek er niet zou zijn, hebben starters op de woningmarkt weliswaar een minder grote financieringscapaciteit, maar zouden de woningprijzen zich wel op een lager niveau bevinden (VROM- Raad, 2007). Bovendien verwacht men zelfs dat de vraag naar koopwoningen zal gaan stijgen indien de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft (Ras et al., 2006). Voorts is het ten eerste de vraag of het überhaupt (nog) nodig is om het eigenwoningbezit te bevorderen. Diverse partijen menen dat er geen gegronde redenen bestaan om het eigenwoningbezit verder te stimuleren (zie bijvoorbeeld VROM-Raad, 2004). Tot slot kan gesteld worden dat de voornaamste kwestie bij een eventuele afschaffing van de thans geldende hypotheekrenteaftrek betrekking heeft op het transitietraject. Indien de daling van de woningprijzen –zoals hierboven is verondersteld- zich immers nog niet voldoende heeft doorgezet terwijl de maandlasten voor huishoudens wel (aanzienlijk) stijgen, leidt afschaffing van de hypotheekrenteaftrek tot een oneerlijke verdeling van de zogenoemde ‘tax incidence’. Huishoudens die immers jaren fiscaal voordeel hebben genoten in de vorm van de hypotheekrenteaftrek zullen dan alsnog in staat zijn om de woning voor een nog te hoge prijs te verkopen, terwijl starters op de woningmarkt geconfronteerd worden met hogere maandlasten en tevens te hoge prijzen betalen voor een woning.

#### *Hypotheekrenteaftrek leidt tot hogere woningprijzen*

Aangezien de Nederlandse koopwoningsector gepaard gaat met een lage aanbodelasticiteit (zie hoofdstuk 1.5), beïnvloedt de kooprijsontwikkeling slechts in geringe mate de nieuwbouwproductie van woningen in de koopsector. Alsdan leiden financieringsvoordelen voor aanstaande woningkopers als gevolg van de hypotheekrenteaftrek hoofdzakelijk tot hogere woningprijzen en niet zozeer tot een toename van het woningaanbod. De hypotheekrenteaftrek is zodoende dan ook in de huidige context van de Nederlandse woningmarkt een ineffectief middel om de woonlasten van woningkopers te verminderen (Conijn, 2006).

#### *Hypotheekrenteaftrek belemmert de arbeidsmarkt*

De hypotheekrenteaftrek is onlosmakelijk verbonden met diverse belastingtarieven. Indien de hypotheekrenteaftrek zou worden afgeschaft, leidt dit niet alleen tot een efficiënter belastingstelsel – een subsidie op een inelastische grondslag is immers inefficiënt (zie hoofdstuk 1.5)- maar zou de overheid tevens met lagere belastingtarieven dezelfde belastingopbrengst kunnen realiseren (Van Ewijk et al., 2006). De hoogte van de belastingtarieven kan vervolgens weer de werking van de arbeidsmarkt op twee manieren beïnvloeden. Hogere belastingtarieven kunnen enerzijds leiden tot een verminderd aanbod van arbeid (werknemers houden netto minder over en kiezen ervoor om minder te werken) en anderzijds tot een verminderde vraag naar arbeid door gestegen loonkosten (werkgevers zijn door hogere belastingtarieven genoodzaakt om hogere lonen te betalen zodat werknemers netto hetzelfde over houden). Verlaging van de belastingtarieven kan zorgen voor een tegenovergesteld effect, waardoor een impuls ontstaat voor de werkgelegenheid en de internationale concurrentiepositie van Nederland positief kan worden beïnvloed (Hof et al., 2006). Vooral voor de OECD vormt dit laatste punt een belangrijk argument om de hypotheekrenteaftrek in Nederland geleidelijk af te schaffen (OECD, 2004).

#### *Hypotheekrenteaftrek leidt tot toename van financiële risico's voor overheid en huizenkopers*

Er bestaat een complexe relatie tussen de hypotheekrenteaftrek en de risico's die deze regeling met zich meebrengt voor zowel de overheid als de woningbezitters. De hypotheekrenteaftrek impliceert voor de overheid hoofdzakelijk een budgettair risico. Uit tabel 1.1 valt op te maken dat de overheidsuitgaven aan hypotheekrenteaftrek de afgelopen jaren enorm is toegenomen. Hierbij dient bovendien nog opgemerkt te worden dat dit is gebeurd gedurende een periode waarin sprake was van een zeer lage rentestand. Indien de rente in de toekomst toeneemt, zal de hypotheekrenteaftrek voor een alsmar groter gedeelte beslag leggen op het budget van de overheid (VROM-Raad, 2007).

Voor woningbezitters betekent de hypotheekrenteaftrek enerzijds dat financiële risico's voor hen worden afgedempd. Indien bijvoorbeeld de rente stijgt, kunnen zij immers een aanzienlijk gedeelte van de hogere rentekosten op de overheid afwentelen door extra gebruik te maken van de hypotheekrenteaftrek (VROM-Raad, 2007). Anderzijds zet de hypotheekrenteaftrek woningkopers aan tot het nemen van financiële risico's om zodoende optimaal gebruik te kunnen maken van de geboden fiscale mogelijkheden van de hypotheekrenteaftrek. In de praktijk komt dit neer op een fiscaal gestimuleerde vlucht in financiering met vreemd vermogen, waarbij constructies worden toegepast die het aflossingsdeel minimaliseren om zodoende de fiscale renteaftrek te maximaliseren. Hierbij kan gedacht worden aan de zogenoemde spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken. Feitelijk is er sprake van arbitrage tussen financiële investeringen enerzijds en financiering met vreemd vermogen anderzijds (Van Ewijk et al., 2006; Conijn, 2006). De belastingaftrek op hypothecaire leningen is immers groter dan de geheven belasting op vermogen, waardoor aanstaande woningkopers worden aangespoord om de aangekochte woning zoveel mogelijk te financieren met vreemd vermogen in plaats van te investeren met eigen vermogen (Hoft et al., 2006).

Hoge hypotheekschulden hebben bovendien andere financiële risico's tot gevolg. Woningbezitters met een aanzienlijke hypothecaire lening zijn bijvoorbeeld erg gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur en de rentestand. Ook woningeigenaren die een zogenaamde beleggingshypotheek hebben afgesloten ter financiering van de eigen woning zijn erg vatbaar voor ontwikkelingen op de beurs. Rentestijgingen en/of waardedalingen van woningen kunnen leiden tot problemen voor bepaalde woningeigenaren.

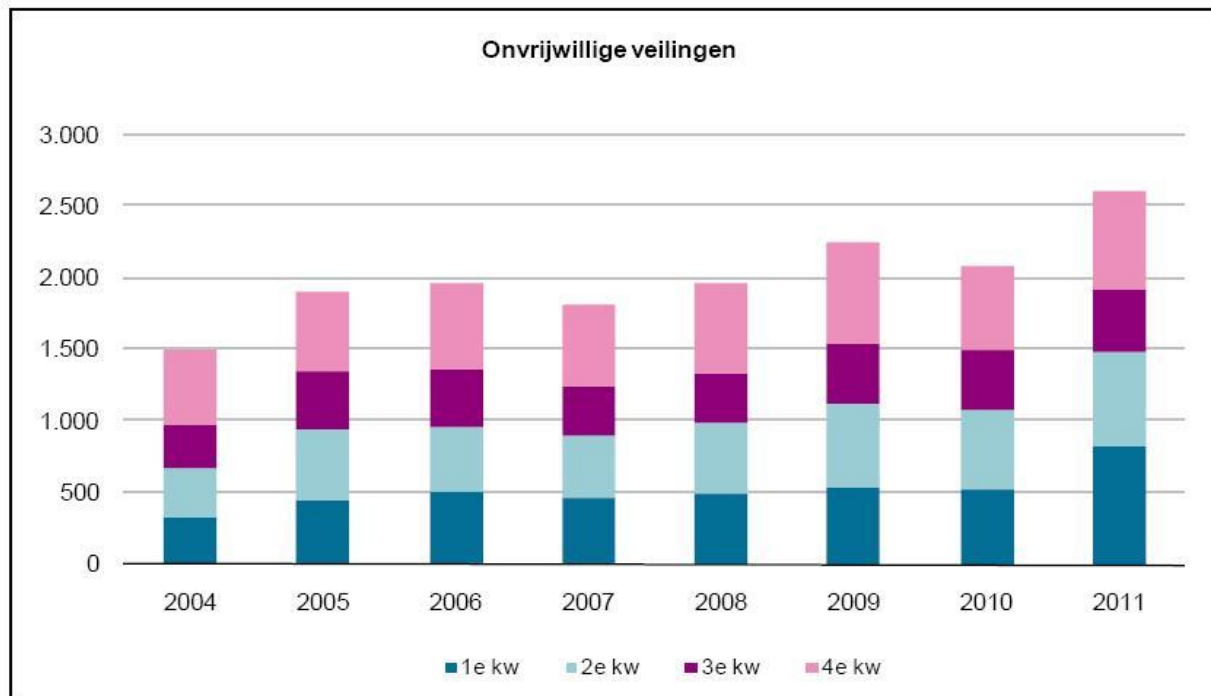
Tegenover de relatief hoge private schuld van Nederlandse eigen woningbezitters staat gemiddeld wel een positieve netto financiële positie van deze huishoudens. Dit houdt in dat de waarde van de woningen van Nederlandse eigen woningbezitters groter is dan de corresponderende hypotheekschulden. De waarde van de woningen van Nederlandse eigenwoningbezitters belooft thans immers circa €1.100 miljard, terwijl de corresponderende hypotheekschuld circa 650 miljard bedraagt. Daarenboven heeft Nederland de beschikking over een aanzienlijk pensioenvermogen wat bijdraagt aan het verkleinen van de risico's als gevolg van de hoge private schuld van Nederlandse eigen woningbezitters. Uit onderstaande tabel 1.2 kan goed opgemaakt worden dat als gevolg van de dalende huizenprijzen de hypotheekschuld de afgelopen 5 jaren wel met ongeveer 6,5 procent is toegenomen ten opzichte van de waarde van woningen van eigen woningbezitters.

tabel 1.2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale bezittingen	1691,1	1852,6	1970,7	1952,3	1949,4	1952,6
Waarde eigen woning	1036,6	1138,9	1229,6	1238,2	1173,5	1156,7
Hypotheekschuld	516,4	553,4	596,9	618,7	640,1	652,3
Opgebouwd kapitaal gekoppeld aan hypotheek <sup>4</sup>	47,2	51,9	54,2	57,8	60,4	62,5
Hypotheekschuld in % woningwaarde	49,8%	48,6%	48,5%	50,0%	54,5%	56,3%
Hypotheekschuld -/- opgebouwd kapitaal in % woningwaarde	45,3%	44,0%	44,1%	45,3%	49,3%	50,9%

Bron: CBS

uit onderstaande figuur 1.1 welke de onvrijwillige verkopen weergeeft op veilingen. Hierbij moet nog rekening worden gehouden met het feit dat de onvrijwillige verkopen via veilingen slechts een gedeelte betreft van de totale gedwongen verkopen.

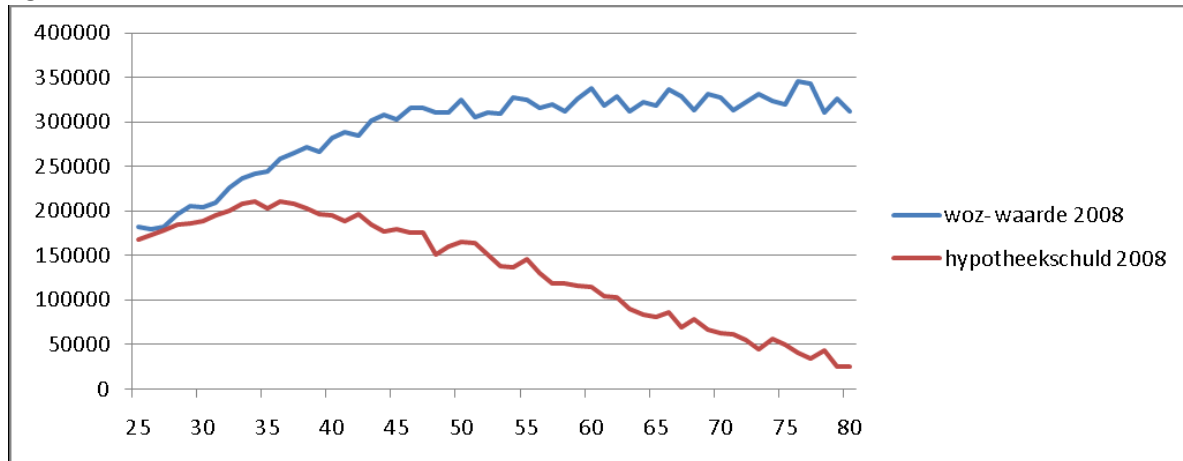


*Bron: Kadaster*

De hoogte van de hypotheekschuld vormt voor de Europese Commissie een belangrijke graadmeter voor de mogelijke aanwezigheid van macro-economische onevenwichtigheden in een lidstaat. In een recent verschenen rapport bestempelt de Europese Commissie de hoge private schuld als een bedreiging voor de Nederlandse economie (European Commission, 2012). De Commissie refereert hierbij met name aan de fiscale faciliteiten zoals de hypotheekrenteaftrek die het afsluiten van hoge hypothecaire leningen stimuleren. De risico's van een hoge hypothecaire lening variëren echter ook sterk per huishouden. Zo geldt voor oudere generaties dat zij in de loop der jaren hun hypotheekschuld meer hebben kunnen aflossen en dat de waarde van de woningen is toegenomen waardoor zij nu een lagere schuldquote hebben. De jongere generaties hebben daarentegen een hogere schuldquote. Deze huishoudens hebben de laatste jaren in toenemende mate te maken met restschuldrisico's en negatieve overwaardes<sup>10</sup> als gevolg van de recente ontwikkelingen van de woningprijzen en de beperkte aflossingen die zij hebben kunnen doen. Figuur 1.2 bevestigt het voorgaande en laat duidelijk een toenemend verschil tussen de woningwaarde en hypotheekschuld zien naarmate de leeftijd toeneemt.

<sup>10</sup> Negatieve overwaardes en restschulden kunnen bovendien negatieve gevolgen hebben voor de woningmarkt zelf aangezien het woningeigenaren bemoeilijkt om te verhuizen wat de doorstroming op de woningmarkt belemmert.

Figuur 1.2



Bron: Centraal Economisch Plan 2012

### *Hypotheekrenteaftrek en de gevolgen voor de huurmarkt*

Zoals in de inleiding van deze scriptie is vermeld, zijn de eigen woningmarkt en de huursector onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit is onder andere goed waarneembaar bij de effecten die de huidige fiscale behandeling van de eigen woning heeft op de huursector. Zo verslechtert de hypotheekrenteaftrek de concurrentiepositie van de particuliere huursector in het hogere segment, waardoor tevens minder wordt geïnvesteerd in deze sector. Dit is één van de redenen waardoor de huursector in het hogere segment in Nederland slechts een gering marktaandeel bezit (VROM-Raad, 2007). Hierbij zijn zowel aanbod- als mede vraaggerelateerde aspecten van belang. Aan de aanbodzijde zorgt de hypotheekrenteaftrek voor hogere woningprijzen (zie hierboven). Voor eigenaren van huurwoningen in het hogere segment is het zodoende aantrekkelijker om deze woningen te verkopen in plaats van te verhuren. Wat resteert is een geringer aantal huurwoningen in de dure huursector (Van Ommeren, 2006). Dit wordt gezien als een ongunstige ontwikkeling aangezien de huursector in het hogere segment omwille van meerdere redenen van belang kan zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat een dure huursector als een keuzealternatief dient voor de koopsector en bovendien voor de huisvesting van bepaalde groepen zoals expats een wezenlijk rol vervuld (VROM-Raad, 2007).

Aan de vraagzijde zorgt de hypotheekrenteaftrek ervoor dat er geen sprake is van het zogenoemde eigendomsneutraliteit. De huidige regeling biedt huishoudens met midden- en hogere inkomens vraagondersteuning in de vorm van de hypotheekrenteaftrek indien zij een woning aankopen. Zij genieten echter geen vorm van vraagondersteuning indien zij een woning huren aangezien de midden- en hogere inkomensgroepen geen gebruik kunnen maken van de huurtoeslag, die wel beschikbaar is voor huurders uit de lagere inkomensgroepen. Zodoende wordt het voor huishoudens uit de midden- en hogere inkomensgroepen financieel minder aantrekkelijk gemaakt om een huurwoning te betrekken. Het huidige fiscale klimaat zorgt er dus voor dat deze huishoudens naar de koopsector worden gedirigeerd (Ter Rele et al., 2001).

### **1.5 Verstoring eigen woningmarkt**

De subsidiering van de eigen woningmarkt (zie paragrafen 1.2.2 en 1.4) zorgt voor economische verstoringen waardoor welvaartsverliezen ontstaan. In de volgende subparagrafen zullen deze economische verstoringen en welvaartsverliezen nader worden besproken voor het huidige regime inzake de eigen woningmarkt. Er zal daarbij allereerst aandacht worden besteed aan de verstoring met betrekking tot de woonconsumptie. Vervolgens zal verstoring van de keuze tussen kopen en huren nader worden toegelicht. Het derde gedeelte behandelt de verstoring op de arbeidsmarkt.

### 1.5.1 Verstoring woonconsumptie

Conform algemene economische theorie, geven de (gebruikers)kosten van een goed of dienst de relatieve schaarste ervan aan ten opzichte van andere goederen en diensten in de economie. Deze gedachtegang kan eveneens worden toegepast op de woningmarkt. De gebruikerskosten van een woning geven bij afwezigheid van belastingen en subsidies dan ook de relatieve schaarste ervan aan ten opzichte van andere goederen en diensten in de economie. De subsidie op de eigen woning leidt er echter toe dat deze relatieve schaarsteverhoudingen worden verstoord, waardoor er relatief te weinig van andere consumptiegoederen en teveel van 'wonen' wordt geconsumeerd. Alsdan zorgt de subsidie op woningen ervoor dat er een inefficiënte allocatie van consumptie plaatsvindt aangezien de kostprijs van wonen zich beneden de maatschappelijke kosten bevindt.

#### Perfect elastisch

In welke mate de subsidie op de eigen woning de gebruikerskosten beïnvloedt, hangt af van de woningmarkt. Hierbij bepalen de vraag- en aanbodelasticiteit namelijk of de aanbieders (de woningeigenaren) of de vragers van woondiensten (bewoners van woningen) baat hebben van de subsidie. Om hier meer inzicht in te verkrijgen wordt allereerst verondersteld dat het aanbod van woondiensten perfect elastisch is. Een perfect elastisch aanbod van woondiensten leidt ertoe dat het aanbod van woningen zich volledig zal aanpassen aan de vraag naar woningen, doordat er bijvoorbeeld minder dan wel meer nieuwe woningen zullen worden opgeleverd. Een perfect elastisch aanbod van woondiensten zorgt er alsdan voor dat een kleinere vraag naar woningen de huizenprijs niet beïnvloedt. De prijs van nieuwe woningen wordt zodoende bepaald door de bouwkosten en een lagere subsidie op de eigen woning zal niet resulteren in een daling van de waarde van woningen. Aangezien de vraag naar woningdiensten in deze situatie de meest inelastische partij is (aanbod van woningdiensten is immers volledig elastisch), zullen de vragers alle subsidies en belastingen met betrekking tot de eigen woning in economische zin voelen. Vragers naar woningdiensten dragen zodoende de volledige zogenoemde 'incidence' (Harvey S. Rosen and Ted Gayer, 2010). Hieruit volgt dat indien de subsidie op de eigen woning wordt verlaagd, dit zal leiden tot hogere gebruikerskosten van wonen oftewel hogere netto woonlasten voor alle consumenten van woningdiensten. Door de alsdan ontstane hogere relatieve prijs van wonen kan er bovendien substitutie plaatsvinden van woningdiensten naar andere consumptiegoederen. Echter, daar de subsidie op wonen in eerste instantie heeft gezorgd voor deze verstoorde beslissing, zorgt een verlaging van de subsidie op wonen er feitelijk voor dat het consumptiepakket meer efficiënt wordt waardoor de maatschappelijk welvaart vervolgens kan stijgen. De vraag die nu echter resteert is met welke waarde de maatschappelijke welvaart zal toenemen? Om hierop een antwoord te formuleren kan gekeken worden naar de zogenoemde deadweight loss (= hierna DWL) van de subsidie op wonen (Poterba 1992). De DWL geeft het welvaartsverlies weer van de subsidie op de eigen woning en kan, indien sprake is van een perfecte aanbodelasticiteit, berekend worden met behulp van de volgende formule (Poterba, 1992):

$$DWL = \frac{1}{2} * \epsilon * t$$

Hierbij geeft **DWL** het welvaartsverlies aan als percentage van de totale subsidie op wonen, staat **t** voor de subsidie op wonen als percentage van de woonlasten en geeft  **$\epsilon$**  de gecompenseerde vraagelasticiteit<sup>11</sup> weer van woningdiensten. Volgens Poterba (1992) ligt de gecompenseerde vraagelasticiteit van woningdiensten rond de -0,8<sup>12</sup>. Het CPB (2006) gebruikt voor een publicatie met betrekking tot de Nederlandse eigen woningmarkt een gecompenseerde vraagelasticiteit van -0,7. In paragraaf 1.2.2 is verder geconcludeerd dat de waarde van de totale subsidie voor de eigen

<sup>11</sup> Gecompenseerde elasticiteit = ongecompenseerde elasticiteit - inkomenseffect

<sup>12</sup> Deze gecompenseerde vraagelasticiteit heeft alleen betrekking op de woonconsumptie van vragers naar woningdiensten en meet bijvoorbeeld niet het effect van de subsidie op de huur-koop beslissing.

woningmarkt rond de €14,25 miljard ligt. Het CPB (2006) heeft bovendien becijferd dat de totale woonlasten van de eigen woning ongeveer €71,25 miljard bedragen, zodat voor  $t$  in de bovenstaande vergelijking een percentage van twintig procent<sup>13</sup> ingevuld kan worden. Alsdan kan, indien wordt gekozen voor de variant van het CPB (2006) met een gecompenseerde vraagelasticiteit van -0,7, met behulp van bovenstaande vergelijking berekend worden dat de DWL zeven procent bedraagt. Bij een totale subsidie op wonen van circa €14,25 miljard is de DWL in de thans geldende situatie gelijk aan circa €1 miljard<sup>14</sup>. Dit welvaartsverlies wordt geheel veroorzaakt door een inefficiënt consumptiepakket als gevolg van de subsidie op wonen. Indien de subsidie op wonen compleet wordt afgeschaft, zal dit welvaartsverlies komen te vervallen waardoor een welvaartswinst van circa €1 miljard kan worden gerealiseerd.

### **Perfect inelastisch**

Bovenaande analyse veronderstelt dat er sprake is van een perfect elastisch aanbod van woningdiensten. Om te bepalen in welke mate de subsidie op de eigen woning de gebruikerskosten beïnvloedt, kan als alternatief nog gekeken worden naar de situatie wanneer er sprake is van een volkomen inelastisch aanbod van woningdiensten. Bij een volkomen inelastisch aanbod ligt het aanbod vast en zal zich niet aanpassen indien er een vraagverandering optreedt (Harvey et al., 2010). Een verandering in de vraag zal zodoende geheel doorwerken in de prijs waarbij het aanbod volkomen onveranderd blijft (Harvey et al., 2010). Aanbieders van woningdiensten zijn hierbij de inelastische partij en zullen alle subsidies en belastingen met betrekking tot de eigen woning in economische zin voelen omdat zij als het ware niet kunnen ontsnappen aan de belastingen en subsidies (Harvey et al., 2010). Aanbieders van woningdiensten dragen zodoende de volledige incidence (Harvey et al., 2010). Zij hebben volledig profijt van de huidige subsidie op wonen en zullen een verlaging van de subsidie op wonen in de vorm van een lagere prijs voor woningdiensten dan ook in hun portemonnee voelen. Deze lasten worden door vragers naar woningdiensten als het ware geheel afgewenteld op de aanbieders van woningdiensten. De vragers naar woningdiensten worden voor de verlaging van de subsidie op wonen volledig gecompenseerd door een lagere prijs van woningdiensten. Als gevolg hiervan veranderen de kosten voor woningdiensten niet en zal de consumptie van woningdiensten ook niet wijzigen, waardoor er geen sprake is van een welvaartswinst op de woningmarkt. De verlaagde subsidie funtioneert nu feitelijk gezien als een vorm van een eenmalige heffing op het huizenbezit. Een dusdanige heffing werkt niet verstorend aangezien het aanbod van woningdiensten op de woningmarkt volledig vastligt (perfect inelastisch woningaanbod). Voor iedere aanbieder van woningdiensten vormt de heffing een onvermijdbare of 'sunk' kostenpost.

### **1.5.2 Verstoring huur-koopbeslissing**

Bij de huur-koopbeslissing van huishoudens wordt hoofdzakelijk gekeken naar de rol van huishoudens als eigenaren van woningen (aanbieders van woningdiensten) in plaats van naar de rol van huishoudens als bewoners (vragers naar woningdiensten). Als gevolg van de subsidie op de eigen woning spoort de overheid huishoudens als het ware aan om de woning, waarvan de huishoudens de woningdiensten als bewoner consumeren, tevens als eigenaar in bezit te krijgen. De vraag is nu in hoeverre de maatschappelijke welvaart wordt aangetast als gevolg van de verstoring in de huur-koopbeslissing. Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag kan geconstateerd worden dat er bij de investeringskeuze van huishoudens reële verstoringen optreden. De prikkel om eigenaar van een woning te worden, betekent dat huishoudens worden aangespoord om een ondeelbare en risicovolle investering te doen. De waarde van een woning kan immers aan aanzienlijke fluctuaties onderhevig zijn, waarbij het risico van die waardefluctuaties volledig door de eigenaar van de woning

---

<sup>13</sup>  $14,25 \text{ miljard} / 71,25 * 100\% = 20\%$

<sup>14</sup>  $0.07 * €14,25 \text{ miljard} = €0,9975 \text{ miljard} = €1 \text{ miljard}$

zullen worden gedragen. Huishoudens lopen als gevolg van het bezitten van een eigen woning dan ook een groter risico en zijn hierbij bovendien op financieel gebied kwetsbaarder. Uit tabel 1.5 valt bijvoorbeeld op te maken dat de standaarddeviatie van het rendement van woningen gedurende de jaren 1969 tot en met 1999 hoger was dan voor obligaties.

Tabel 1.5 Jaarlijkse rendementen en risico's op beleggingen gedurende de jaren 1969 - 1999

	Aandelen	Woningen	Obligaties
	%		
Gemiddeld jaarlijks rendement (nominaal)	16,0	11,9	7,4
Standaarddeviatie	20,9	10,0	8,4

(Bron: Eichholz et al., 2000)

Voor zover de subsidiering van het eigen woningbezit zorgt voor een groter eigenwoningbezit, betekent dit dat vanuit maatschappelijk perspectief gezien huishoudens teveel risico nemen. Deze toename van risico brengt een overdaad aan onzekerheid met zich mee wat vervolgens weer resulteert in welvaartsverlies voor risico-mijdende huishoudens. Er bestaan immers geen verzekeringen die het risico op fluctuaties van de waarde van woning dekken, waardoor het huren van een woning in plaats van het aanschaffen ervan huishoudens de enige mogelijkheid biedt om zich te verzekeren tegen de genoemde risico's.

Hoewel hypotheekverstrekkers door het verschaffen van een hypothecaire lening voor een gedeelte delen in het risico dat huishoudens lopen, betalen de huishoudens hier wel een risicopremie voor. De overheid zou hierbij een rol van betekenis kunnen spelen door de risicopremie te verlagen middels het aanbieden van een hypotheekgarantie. Daarnaast ontlopen huishoudens gedeeltelijk het risico aangezien zij nog zekerheid ontleen met betrekking tot hun inkomen als gevolg van sociale verzekeringen en ontslagbescherming, waardoor hypotheekverstrekkers in principe een lagere risicopremie in rekening zouden kunnen brengen. Wat tot slot op basis van het voorgaande geconstateerd kan worden is dat de totale subsidie op de eigen woning feitelijk gezien groter is dan alleen het fiscale aspect

#### Verstoring i.c.m. het huurbeleid

Het subsidiëren van het eigen woningbezit betekent dat het over de gehele linie minder aantrekkelijk is om een woning te huren in plaats van een woning te kopen. De huur- koopbeslissing wordt echter ook beïnvloed via het door de overheid gehanteerde huurbeleid. Zo kunnen de lagere inkomensgroepen bijvoorbeeld in aanmerking komen voor een huurtoeslag, welke mede afhankelijk is van de hoogte van de te betalen huurprijs. De huurtoeslag en de subsidie voor het eigen woningbezit houden elkaar als het ware in evenwicht bij de keuze tussen huren of kopen. Indien één van deze twee vormen van ondersteuning komt te vervallen, impliceert dit dat de balans wordt aangetast en de verstoring in de huur-koopbeslissing verergerd kan worden. Hierbij dient wel gerealiseerd te worden dat het voor huishoudens die gebruik maken van een huurtoeslag normaliter niet mogelijk is om een eigen woning te kopen. De huur- koopbeslissing speelt voor deze groepen huishoudens dan ook vrijwel geen rol waardoor het beleid inzake de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag voor hen van geringe betekenis is.

Naast de huurtoeslag is de overheid tevens op de huurmarkt actief middels beleid inzake prijsreguleringen. De hoogte van huren in de sociale huursector is gewoonlijk lager dan het niveau van marktconforme huren en bovendien stelt de overheid beperkingen aan de jaarlijkse huurverhogingen die mogen worden toegepast. Als gevolg hiervan heeft een aanzienlijke groep huurders profijt van subsidies op de woonuitgaven. Dit geldt niet alleen voor de huishoudens uit de lagere inkomensgroepen, maar is tevens van toepassing op de huishoudens uit de midden- en hogere inkomensgroepen (de zogenoemde scheefwoners). Voor deze groepen geldt, in tegenstelling tot wat

hierboven is geconstateerd, mogelijk wel dat de huur- koopbeslissing wordt verstoord door de subsidie op de woonuitgaven in de vorm van de huurtoeslag. Door de subsidie op het eigen woningbezit in de vorm van de hypotheekrenteaftrek wordt er als het ware een tegenwicht geboden die voor een verlaging van de woonuitgaven met betrekking tot de eigen woning zorgt. De subsidie op de eigen woning zorgt daarbij bovendien voor een bevordering van de doorstroming op de woningmarkt vanuit de huursector. Alsdan kan dan weer geconstateerd worden dat dit bij het gegeven huurbeleid argumenten zijn voor subsidiering van de eigen woning. Veel huishoudens uit de midden- en hogere inkomensgroepen kunnen overigens geen gebruik maken van de huurtoeslag of een sociale huurwoning. Voor deze groepen valt er zodoende slechts een keuze te maken tussen een koopwoning of een huurwoning in de vrije huurmarkt. Het subsidiëren van de eigen woning betekent voor deze groepen dan ook dat de eerder genoemde verstoring in de huur- koopbeslissing wel aanwezig is.

Subsidiering van de eigen woning kan tevens consequenties hebben voor de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt. In een studie uit 2000 tonen Leuvensteijn en Koning bijvoorbeeld aan dat eigen woningbezit een belemmerende component is voor de mobiliteit van huishoudens. Personen met een eigen woning en een vaste baan verhuizen minder snel en wisselen minder snel van baan dan huurders. Eigen woningbezit zorgt zodoende voor het zogenoemde lock-in effect op de woningmarkt alsook op de arbeidsmarkt. Dit kan vervolgens weer zorgen voor een toename van congestie op (snel)wegen als gevolg van het gestegen forensenverkeer. Dit kan men tot op bepaalde hoogte kwalificeren als zogenaamde externe effecten van het eigen woningbezit (zie verder hoofdstuk 2).

De beperkte mobiliteit van huishoudens met een eigen woning wordt bovendien mede sterk veroorzaakt door transactiekosten die aanwezig zijn op de woningmarkt. Hierbij is met name de overdrachtsbelasting een belangrijk factor. Heffing van overdrachtsbelasting vindt plaats indien er een transactie plaatsvindt en leidt tot verhoogde kosten bij verhuizen (zie eerder paragraaf 1.2.1). Alsdan beïnvloedt deze belasting de keuze van huishoudens om wel of niet te verhuizen en zorgt zodoende voor een aanzienlijke verstoring op de woningmarkt wegens de eerder genoemde lock-in effecten. In een studie uit 2005 laten Van Ommeren en Van Leuvensteijn zien dat indien de transactiekosten op de Nederlandse woningmarkt met één procent afnemen dit kan leiden tot een toename van acht procent in de transacties door huidige woningeigenaren. Dit zou kunnen impliceren dat afschaffing van de Nederlandse overdrachtsbelasting kan zorgen voor een stijging in de verhuismobiliteit met circa vijftig procent.

Mede naar aanleiding van de studie van Van Ommeren en Van Leuvensteijn kan gesteld worden dat de huidige overdrachtsbelasting in Nederland leidt tot reële welvaartsverliezen. Voor het berekenen van de deadweight loss (DWL) kan gebruik worden gemaakt van bovenstaande vergelijking 1.1 en de geschatte elasticiteit van Van Ommeren en Van Leuvensteijn. Uitgaande van het huidige tarief van de overdrachtsbelasting van twee procent en een elasticiteit van 8, betekent dit dat de DWL 0,08<sup>15</sup> cent per euro opbrengst is. Bij een belastingopbrengst van circa € 3 miljard, betekent dit het welvaartsverlies ongeveer € 0,24 miljard euro bedraagt. Aangezien deze waarde is berekend op basis van één geschat gegeven uit de literatuur, dient deze uitkomst met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

## **1.6 Conclusie & samenvatting**

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is geconstateerd, wordt de Nederlandse woningmarkt getypeerd als een ingewikkelde markt. Allereerst is in dit hoofdstuk dan ook de fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland behandeld. Hieruit is naar voren gekomen dat door het huidige

---

<sup>15</sup>  $DWL = \frac{1}{2} * 8 * 0,02 = 0,08$



beleid eigen woningbezitters aanzienlijk worden gesubsidieerd. De afgelopen jaren heeft men dan ook getracht de fiscale steun aan eigenwoningbezitters in te perken. Dit heeft hoofdzakelijk geresulteerd tot de hierboven besproken inperking van de hypotheekrenteaftrek.

In het vervolg van het hoofdstuk is nader ingegaan op de hypotheekrenteaftrek. Voorstanders menen dat de regeling het voor starters eenvoudiger maakt om een koopwoning aan te schaffen waardoor zowel het eigenwoningbezit alsmede de woningkwaliteit in Nederland wordt gestimuleerd. Tegenstanders daarentegen stellen onder andere dat de vraag ondersteunende, eigenwoningbezit bevorderende en kwaliteit stimulerende werking van het huidige systeem in de praktijk aanzienlijk tegenvalt. De hypotheekrenteaftrek zorgt voor het jaar 2012 bovendien voor een netto beslag op de overheidsfinanciën van circa 10 miljard euro. Diverse studies laten verder zien dat het jaarlijkse welvaartsverlies voor Nederland als gevolg van de hypotheekrenteaftrek tussen de 800 miljoen en 2 miljard euro ligt. Ook constateren meerdere onderzoeken dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek kan leiden tot lagere woningprijzen en een toenemende vraag naar koopwoningen. De hypotheekrenteaftrek belemmert tenslotte de arbeidsmarkt, zorgt ervoor dat de overheid en huizenkopers meer financiële risico's nemen en verslechtert de concurrentiepositie van de particuliere huursector in het hogere segment.

In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk is tot slot stilgestaan bij de economische verstoringen alsmede de welvaartsverliezen als gevolg van de subsidiering van de eigen woningmarkt. Uitgaande van een perfect elastisch aanbod van woningdiensten, kan een welvaartswinst van circa € 1 miljard gerealiseerd worden indien er een einde komt aan de subsidiering van de eigen woning. Indien er echter sprake is van een perfect inelastisch aanbod van woningdiensten, zal er geen welvaartswinst optreden. De verlaagde subsidie functioneert dan feitelijk gezien als een vorm van een eenmalige heffing op het huizenbezit.

De vraag of de woningmarkt zodoende niet beter af is zonder overheidsbemoediging, kan op basis van de hierboven gegeven informatie (nog) niet bevestigend worden beantwoord. Hiervoor zal eerst gekeken moeten worden naar de motieven voor overheidsinterventie op de woningmarkt, welke in het volgende hoofdstuk centraal staan.

## Hoofdstuk 2: Welke motieven rechtvaardigen overheidsingrijpen op de eigen woningmarkt?

### 2.1 Inleiding

Conform economische welvaartstheorie functioneert een markt efficiënt indien voldaan is aan de volgende criteria (Barr, 1998) (Boelhouwer et al., 2002) (Boelhouwer, 2003) :

- Alle actoren beschikken over perfecte informatie, zowel nu als in de toekomst.
- Er bestaat perfecte competitie; er zijn veel vragers en aanbieders en alle actoren hebben een gelijke marktmacht.
- Er is sprake van complete markten waarop alle goederen waarvoor men de kostprijs wil betalen ook op relatief korte termijn geleverd worden.
- Er is sprake van perfecte mobiliteit.
- Er is geen sprake van externe effecten

Indien niet wordt voldaan aan deze criteria is er sprake van marktfalen, waardoor overheidsinterventie gewenst is (Barr, 1998). Op basis van onderzoek van met name SEO, CPB en het welvaartstheoretische kader uit de studie *“De calculus van het publieke belang”* van Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003), geeft hoofdstuk twee dan ook een beschouwing van de motieven die overheidsinterventie op de woningmarkt kunnen rechtvaardigen. Niet alleen marktfalen zal als motief voor overheidsingrijpen aan bod komen, maar ook onderwerpen als paternalisme en herverdeling zullen nader worden bekeken als mogelijke motieven voor overheidsinterventie op de woningmarkt. Alvorens toepassing op de woningmarkt toe te lichten, zullen de verschillende motieven eerst aan de hand van algemene economische theorie worden behandeld.

### 2.2 Marktfalen & complexe externe effecten (algemeen)

Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, vormt marktfalen een mogelijk motief voor overheidsingrijpen. Van marktfalen is onder meer sprake bij het optreden van zogenaamde externe effecten. De calculus (2003) definieert een extern effect als volgt: *“Wanneer door een actie van één partij of door een transactie tussen twee (of meer) partijen een andere partij die niet bij de besluitvorming over de (trans)actie betrokken is daarvan gevolgen ondervindt, dan is er sprake van een extern effect.”* Externe effecten leiden tot inefficiënties omdat handelingen van partijen resulteren in kosten of baten voor derden die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Voorts kunnen externe effecten zowel positief als negatief zijn, wat resulteert in respectievelijk positieve alsmede negatieve gevolgen voor de partij die niet bij de (trans)actie is betrokken (Teulings et al., 2003). Aanwezigheid van een extern effect betekent niet per definitie dat overheidsingrijpen gewenst of noodzakelijk is. Door middel van onderhandelingen kunnen zogenaamde simpele externe effecten – hierbij zijn slechts enkele personen betrokken- door betrokken partijen zelf en zonder tussenkomst van de overheid worden verholpen door deze te internaliseren (Coase, 1960).

Problematischer wordt het indien er veel partijen betrokken zijn bij het externe effect. Indien de externe effecten dan niet via vrije onderhandelingen tussen marktpartijen kunnen worden geïnternaliseerd, is er sprake van zogenaamde complexe externe effecten waarbij de theorie van Coase weinig houvast biedt (Teulings et al., 2005). De hoge transactiekosten in combinatie met de dreiging van het zogenaamde free-rider gedrag maak het in dergelijke situaties lastig om de externe effecten te internaliseren via vrij onderhandelingen door betrokken partijen zelf (Olsen, 1965) (Teulings et al., 2003). De markt zal de externe effecten dan niet kunnen internaliseren waardoor een maatschappelijke optimum niet bereikt wordt en overheidsinterventie gewenst is. Ten behoeve van

welvaartsverbeteringen kan de overheid partijen vervolgens dwingen om rekening te houden met de gevolgen van externe effecten op partijen die niet bij de transactie betrokken zijn.

### ***2.2.1 Gunstige externe effecten op de eigen woningmarkt (toepassing)***

Ook op het gebied van de eigen woningmarkt zijn externe effecten aanwezig. Een veelgehoord extern effect is die van goed onderhouden huizen. Anderen dan de woningeigenaren zelf profiteren er namelijk ook van indien zij in de buurt wonen van goed onderhouden huizen. Het vergroot immers niet alleen het woongenot van de huiseigenaren zelf, maar ook van diegenen die in de buurt wonen (CPB, 2010). Dergelijke positieve externe effecten kunnen ook optreden indien bijvoorbeeld monumentale panden aanwezig zijn in de buurt van de woning(en). Uiteindelijk lijken kwalitatief goed onderhouden woningen die zich bevinden in een kwalitatief goed onderhouden buurt te resulteren in een hogere prijs van die woningen (CPB, 2010) (Glaeser en Shapiro, 2002). Rosen (1984) daarentegen, meent dat significante externe effecten van goed onderhouden huizen en buurten nauwelijks aanwezig zijn.

Hierboven werd geconstateerd dat overheidsinterventie gewenst is indien sprake is van zogenaamde complexe externe effecten, omdat deze niet door vrije onderhandelingen via de markt kunnen worden geïnternaliseerd. Dit rechtvaardigt de vraag of de hiervoor beschreven mogelijke externe effecten als complex zijn te kwalificeren. Dit is niet het geval indien private partijen zelf via onderhandelingen tot afspraken kunnen komen waarbij rekening wordt gehouden met de externe effecten voor een derde partij. Het lijkt goed mogelijk en uitvoerbaar om private afspraken te maken die goed onderhoud in een wijk, straat of buurt met hoofdzakelijke eigen woningen bevorderen (CPB, 2010). In dergelijke situaties zou overheidsingrijpen dan ook niet gewenst zijn.

In een studie uit 2002 concluderen Glaeser en Shapiro echter dat overheidsinterventie mogelijkerwijs wel gewenst is. Woningeigenaren verrichten namelijk meer onderhoud aan hun woning dan woninghuurders en om die reden brengt woningbezit, zoals hierboven besproken, positieve externe effecten met zich mee. Vervolgens lijkt het dat men bereid is meer te betalen om in de buurt van woningeigenaren te wonen (Glaeser et al., 2002). Glaeser et al. (2002) stellen voorts dat dit complexe positieve externe effect van woningbezit een reden kan zijn om het eigenwoningbezit via een subsidie te stimuleren. Tot slot plaatsen zij wel een kanttekening bij hun eigen onderzoek en stellen dat gevonden relaties wellicht worden veroorzaakt door het weglaten van zogenaamde niet waargenomen variabelen (Glaeser et al., 2002). Zo zijn er andere factoren te bedenken dan enkel het eigenwoningbezit waardoor men geneigd is om de woning goed te onderhouden. Een dergelijke variabele kan bijvoorbeeld betrekking hebben op leeftijd. Zo kunnen oudere personen volwassener en geduldiger zijn wat bijdraagt aan hun gevoel van verantwoordelijkheid en wat zodoende leidt tot het beter onderhouden van de woning (Glaeser et al., 2002).

### ***2.2.2 Ongunstige externe effecten op de eigen woningmarkt (toepassing)***

Eigen woningbezit zorgt echter ook voor ongunstige externe effecten welke overheidsingrijpen wellicht rechtvaardigen. Dit uit zich door het feit dat de verhuismobiliteit van woningbezitters lager is dan woninghuurders (CPB, 2010). Een stijging van het eigenwoningbezit zorgt er om die reden voor dat de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt daalt (CPB, 2010). Dit leidt vervolgens weer tot een aantasting van de welvaart omdat productiviteitswinsten verloren gaan als gevolg van minder baanwisselingen (CPB, 2010). Indien eigenwoningbezitters zonder te verhuizen er toch voor kiezen om van baan te verwisselen, kan dit ook tot ongunstige externe effecten leiden in de vorm van meer congestie op de wegen. Dit doet zich voor indien er voor de nieuwe baan een grotere afstand moet worden afgelegd ten behoeve van woon- werkverkeer (CPB, 2010).

### **2.2.3 Externe effecten & agglomeratie (toepassing)**

Naarmate steden groter worden, treden er zogenaamde agglomeratie voor- en nadelen op. Ten eerste trekt een grote stad vaak mensen aan omdat men in de stad vaak een baan vindt die beter aansluit op iemands capaciteiten en waarmee zodoende een hoger salaris verdiend kan worden. Verder biedt de stad een ruimere keuzevrijheid aan inkomensbesteding en aan publieke voorzieningen van hogere kwaliteit. Bovendien heeft men in de stad alle mogelijkheden om een uitgebreid sociaal netwerk te beginnen en te onderhouden (Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen, 2008). Al deze aspecten vormen goede redenen om in een stad te gaan wonen, maar rechtvaardigen nog geen overheidsinterventie om bijvoorbeeld de groei van steden te stimuleren. Zoals hiervoor besproken, is overheidsingrijpen pas gewenst indien er sprake is van complexe externe effecten.

Toch blijken er complexe externe effecten bij de hierboven genoemde aspecten te bestaan. Onderzoek toont namelijk aan dat de productiviteit van werknemers in de stad verbetert indien nieuwkomers zich in de stad vestigen. Voorts blijkt uit diverse andere studies dat bevolkingsdichtheid een positieve bijdrage levert aan de productiviteit van mensen en bedrijven als gevolg van kostenbesparingen en efficiëntievoordelen die ontstaan doordat klanten, werknemers, leveranciers en concurrenten zich in elkaars nabijheid vestigen (Hanson 2005; Brakman et al. 2004). Ook Rice en Venables (2004) concluderen dat een verdubbeling van de stadsomvang leidt tot een stijging van 3 tot 8 procent in productiviteit. Uit hun eigen onderzoek blijkt verder onder meer dat in het centrum van Londen de lonen tot wel 30 % procent hoger liggen dan aan de rand van de stad, nadat is gecorrigeerd voor bepaalde samenstellingseffecten zoals verschillen in opleidingsniveau en leeftijd. Yankow (2006) merkt hierbij echter op dat ook gecorrigeerd dient te worden voor zogenaamde niet waarneembare verschillen om te komen tot goede resultaten. Deze niet waarneembare verschillen verklaren volgens hem circa 2/3 van het productiviteitsverschil. Voorts is het nog de vraag in welke richting de causaliteit zich begeeft. Wordt men in de stad productiever doordat nieuwkomers zich aldaar vestigen of worden de nieuwkomers zelf productiever doordat zij zich in de stad vestigen. Zijn onderzoek toont tevens aan dat men in de stad niet direct productiever is, maar de hogere productiviteit pas na enkele jaren realiseert. Tot slot stellen Oosterhaven en Broersma (2005) dat voor de Nederlandse regio's een verdubbeling van de bevolkingsdichtheid leidt tot een 5% hogere productiviteit.

Er bestaan echter ook negatieve externe effecten met betrekking tot agglomeratie. Bij de zogenoemde '*crowding externalities*' kan gedacht worden aan geluidsoverlast, congestie in het verkeer en hoge concentraties schadelijke stoffen in de atmosfeer. Hierdoor kan het woongenot van mensen afnemen wat uiteindelijk weer kan resulteren in een daling van de huizenprijzen in de stad (CPB, 2010). Tot slot leidt het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk in de stad ook tot negatieve externe effecten van agglomeratie indien het bijvoorbeeld een crimineel netwerk betreft (Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen, 2008).

### **2.3 Marktfalen & asymmetrische informatie**

Van asymmetrische informatie is sprake indien de kopende partij niet over dezelfde informatie beschikt als de verkopende partij. In dergelijke situaties kan overheidsingrijpen gewenst zijn, aangezien een optimaal werkende markteconomie vereist dat alle economische agenten volledig zijn geïnformeerd (Teulings et al., 2003).

Op de woningmarkt lijkt het probleem van asymmetrische informatie zich in eerste instantie ook voor te doen. Iemand die een bepaalde woning wil kopen weet namelijk veel minder van de kwaliteit van de woning af dan de verkoper. Dit probleem voor de kopende partij valt echter snel te verhelpen door een expert op het gebied van woningbouw in te huren. Deze kan een technisch rapport opstellen met alle relevante aspecten, zodat zowel de verkopende alsmede de kopende partij over

dezelfde informatie beschikken. Overheidsinterventie zal dus op basis van asymmetrische informatie niet snel noodzakelijk zijn (CPB, 2010).

## **2.5 Marktfalen & marktmacht**

Uit de economische theorie valt op te maken dat volledige marktmacht door bijvoorbeeld een natuurlijke monopolist leidt tot een maatschappelijk niet optimaal aanbod van goederen en aanzienlijk hogere prijzen. Deze redenering is feitelijk ook toepasbaar op de markt voor (bouw)grond. Vanwege het locatiegebonden karakter van grond, beschikken grondeigenaren over marktmacht indien de grond zich op sleutelposities bevindt. Het klassieke voorbeeld is het benodigde stuk grond dat nodig is voor de aanleg van een snelweg of spoorlijn. Indien er weinig mogelijkheden bestaan om de route anders te laten lopen, kunnen de grondeigenaren een forse premie ontvangen. Er is immers geen andere aanbieder die hetzelfde stuk grond in bezit heeft, waardoor het aanbod zeer gering is en hoge prijzen het gevolg zijn. Ook het feit dat de waarde van koopwoningen grotendeels bepaald wordt door de locatie, leidt tot marktmacht voor grondeigenaren. Indien een bepaalde locatie namelijk aantrekkelijker wordt voor woningbouw, kan de grondeigenaar door een (te) hoge prijs voor de grond te stellen ook hier een aanzienlijke premie incasseren. Gepaard met een restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid waardoor woningbouw op slechts een beperkt aantal plaatsen mogelijk is, kan er zodoende een suboptimaal aanbod van grond ontstaan wat resulteert in hoge prijzen voor grond en woningbouw. Overheidsinterventie kan zodoende gewenst zijn om dergelijke situaties te voorkomen (CPB, 2010).

## **2.6 Herverdeling**

Herverdeling van welvaart en/of inkomen kan een motief zijn voor overheidsingrijpen omdat vanuit maatschappelijke overwegingen het streven naar een meer gelijke samenleving aanwezig is. De vrije markt zorgt met haar marktmechanisme namelijk niet altijd voor een welvaarts- en/of inkomensverdeling die de samenleving als sociaal rechtvaardig of wenselijk acht. Alsdan is er een overheid nodig die door het voeren van beleid de door de samenleving gewenste welvaarts- en/of inkomensverdeling probeert te bereiken (CPB, 2010).

Herverdeling door overheidsinterventie brengt echter uitvoeringskosten met zich mee en kan leiden tot verstoringen welke resulteren in het maken van inefficiënte beslissingen. Alsdan zorgt herverdeling voor een vermindering van de totale, in geldeenheden gemeten, welvaart (SEO, 2006). Anderzijds kan herverdeling ook leiden tot een toename van de totale welvaart en vormt hiermede wellicht een extra motief voor overheidsingrijpen. Dit is mogelijk indien welvaart gemeten wordt aan de hand van het nut dat wordt ontleend aan de consumptie van goederen en diensten en er sprake is van afnemend marginaal nut van consumptie naargelang het inkomen hoger is. In een dergelijk geval zal iemand met een laag inkomen een hoger nut toekennen aan een inkomensverhoging, dan iemand met een hoog inkomen voor eenzelfde inkomensverhoging (SEO, 2006).

Op de vraag hoe een welvaarts- en/of inkomensverdeling dient te worden vormgegeven, antwoordt de economische leer dat in eerste instantie beslissingen van individuen zo weinig mogelijk verstoord mogen worden. De manier waarop men dit in een meest optimale omstandigheid ("*first-best world*") kan bereiken is door het invoeren van zogenaamde '*lump sum*' belastingheffing en subsidieverstrekking, welke ook wel *ongebonden inkomensoverdrachten* worden genoemd. Hiermee worden beslissingen van individuen niet gestuurd en zullen er geen inefficiënties optreden omdat de samenstelling van consumptieve bestedingen niet wordt beïnvloed maar slechts de inkomenspositie van bepaalde groepen wordt verbeterd (Harvey S. and Rosen, 1992) (SEO, 2006). Hierbij is het voorts nog van belang dat er binnen het kader van herverdelingsmotieven sprake dient te zijn van zogenoemde individuele '*lump sum*' transfers. Een algemene '*lump sum*' is namelijk niet geschikt om als herverdelingsmechanisme in te zetten. Gebonden inkomensoverdrachten daarentegen verstoren

beslissingen van individuen over hun inkomensbesteding wel. Gebonden inkomensoverdrachten worden namelijk alleen ontvangen door individuen die bepaalde goederen of diensten afnemen. In een minder optimale omstandigheid (*“second-best world”*) kan gesteld worden dat herverdeling door middel van belastingheffing het beste bij de bron en dus het verdientalent gerealiseerd kan worden (Tinbergen, 1975). Indien toegepast op woningmarkt, kan een belasting op “wonen” slechts bijdragen aan herverdeling indien de koop/huur beslissing gerelateerd is aan draagkracht. Herverdeling via de woningmarkt door middel van woonsubsidies heeft het karakter van een gebonden inkomensoverdracht en verdient dus niet de voorkeur vanwege de hierboven uiteengezette inefficiënte uitkomsten. Een mogelijke reden waarom de overheid dan toch dergelijk beleid voert kan gelegen zijn in het feit dat zij bewust het inkomenspatroon van haar burgers wil beïnvloeden op grond van paternalisme (zie hoofdstuk 2.8). Een andere verklaring is dat bij gebonden inkomensoverdrachten er meer politiek gewin te behalen valt dan met ongebonden inkomensoverdracht (CPB, 2010).

## **2.7 Tegengaan van Segregatie**

Van ruimtelijke segregatie is sprake indien bepaalde bevolkingsgroepen zich afsplitsen van de maatschappij en zich terugtrekken in een eigen gebied waar zij bepaalde normen en waarden proberen te handhaven. Vaak zijn dit bevolkingsgroepen met een gezamenlijk kenmerk op basis van inkomen, opleidingsniveau of culturele achtergrond, die elkaar opzoeken en zich gezamenlijk in een gescheiden gedeelte van de stad vestigen (Van Eijk, 2010).

Er zijn verscheidene typen van segregatie te onderscheiden. Hieronder zullen in het kort twee varianten toegelicht worden (Van Eijk, 2010):

- Bij **etnische segregatie** zullen mensen met dezelfde etnische achtergrond bij elkaar in de buurt gaan wonen. Dit kan ontstaan indien men het nadelig vindt om in de buurt van mensen te wonen met een andere etnische achtergrond, terwijl men het juist prettig vindt om in de buurt van mensen te wonen met dezelfde etnische achtergrond.
- **Inkomenssegregatie** kan ontstaan indien hoogopgeleide mensen met een hoog inkomen zich gaan vestigen in wijken waar eveneens hoogopgeleiden met een hoog inkomen wonen.

Beide vormen van segregatie kunnen een negatieve invloed hebben op de welvaart zodat overheidsinterventie wellicht gewenst is om dit tegen te gaan. De welvaart kan in gevaar komen doordat diverse bevolkingsgroepen van elkaar vervreemden en als gevolg daarvan spanningen tussen de verschillende groepen oplopen met conflicten als mogelijke uitkomst (SEO, 2006). Ook de zogenoemde sociale externe effecten kunnen schade toebrengen aan de welvaart. Hiervan is sprake indien de preferenties en normen van mensen mede zijn gebaseerd op de preferenties en normen van mensen uit hun directe omgeving (SEO, 2006).

## **2.8 paternalisme**

Paternalisme is een veel gehoord motief voor overheidsinterventie en veronderstelt dat de overheid van mening is dat haar burgers de voor- en nadelen van bepaalde handelingen niet goed kennen. Op grond van paternalisme kan de overheid haar beleid dusdanig instellen zodat gedrag en beslissingen op een zodanige manier worden gestuurd die de overheid het beste acht voor haar burgers` (Hof *et al.*, 2006). Van bepaalde goederen en diensten waarvan wordt aangenomen dat deze goed zijn voor mensen, de zogenaamde *‘merit goods’*, zal zij het verbruik dan ook stimuleren en van andere

goederen en diensten waarvan wordt aangenomen dat deze niet goed zijn voor mensen, de zogenaamde *'demerit goods'*, zal zij het verbruik juist proberen af te afremmen (CPB,2010). In een studie uit 1999 voert New een tweetal mogelijke verklaringen aan waardoor burgers zelf niet weten wat voor hen het beste is en wat overheidsingrijpen vervolgens tot noodzaak maakt. Als eerste verklaring noemt New de zogenaamde *'weakness of will'*, oftewel *'wilszwakte'*. Hierbij zijn individuen geneigd keuzes te maken die niet voor de lange termijn maar juist voor de korte termijn voordelen opleveren. Onbekende of complexe keuzesituaties brengt New naar voren als mogelijke tweede verklaring. Hier betreft het situaties waarin individuen keuzes moeten maken maar waarbij het bij hen aan kennis ontbreekt. In bepaalde gevallen heeft men immers specialistische kennis nodig om te komen tot een correcte keuze. Beide verklaringen zorgen ervoor dat een rol is weggelegd voor de overheid om haar burgers te behoeden tegen ongewenste uitkomsten. Tegen de tweede verklaring van New is in de literatuur wel enige kritiek ontstaan (Koopmans et al., 2006). Indien men (specialistische) kennis nodig heeft om tot een correcte keuze te komen, is het voldoende dat de overheid in deze informatie voorziet zonder dat zij daadwerkelijk in de markt ingrijpt. Ook biedt de markt doorgaans zelf instituties die voorzien in (specialistische) informatie, zodat men deze kan 'inhuren' ( zie hoofdstuk 2.3).

Op het gebied van de eigen woning bestaan er paternalistische argumenten voor het subsidiëren van het eigenwoningbezit. In overeenstemming met New's *'wilszwakte'* vreest men dat zonder overheidsingrijpen burgers niet of nauwelijks zullen investeren in de eigen woning, omdat dergelijke investeringen vooral op de langere termijn voordelen biedt. Door een gunstig fiscaal klimaat te creëren voor de eigen woning, kan de overheid er toch voor zorgen dat men ook op de korte termijn investeert in de eigen woning. In dit geval kwalificeert de eigen woning als een *'Merit good'*, oftewel een goed waarvan de overheid het ge- of verbruik wilt stimuleren. Uit onderzoek van het CPB (2001) blijkt daarentegen dat er geen indicaties zijn dat men het belang van goed wonen voor zichzelf onderschat, zodat overheidsbemoeienis op grond van paternalistische argumenten niet noodzakelijk is. Ook de inconsistentie tussen keuzes op de korte en lange termijn, zoals geschetst in New's *'wilszwakte'* lijken op de woningmarkt geen grote rol te spelen (Koopmans et al., 2006).

## **2.9 Conclusie & samenvatting**

Uit de economische leer valt op te maken dat overheidsinterventie gewenst kan zijn indien de markt niet efficiënt functioneert als gevolg van mogelijk marktfalen. Ook op de woningmarkt kan sprake zijn van marktfalen waardoor overheidsingrijpen mogelijkermits noodzakelijk is. Zo is in dit hoofdstuk allereerst stilgestaan bij de externe effecten. Zowel gunstige externe effecten van eigenwoning bezit als negatieve externe effecten van eigen woningbezit zoals een minder mobiele arbeidsmarkt kunnen overheidsingrijpen rechtvaardigen door respectievelijk het eigen woningbezit te stimuleren of minder te stimuleren dan wel te ontmoedigen.

Voorts is nader ingegaan op marktfalen in de vorm van asymmetrische informatie en marktmacht van grondeigenaren. Overheidsinterventie op basis van asymmetrische informatie lijkt voor de woningmarkt niet noodzakelijk aangezien (toekomstige) woningbezitters zelf via de markt de technische kennis kunnen 'inhuren' en hiermee de asymmetrie kunnen doorbreken. Marktmacht van grondeigenaren daarentegen rechtvaardigt overheidsingrijpen op de woningmarkt wel. Vanwege het locatiegebonden karakter van grond zouden grondbezitters immers aanzienlijke premies kunnen ontvangen. Er ontstaat alsdan een suboptimaal aanbod van grond, wat uiteindelijk kan resulteren in fors hogere huizenprijzen. Hier is dan ook een rol voor de overheid weggelegd door bijvoorbeeld het creëren van duidelijke wetgeving in de vorm van onteigeningsbeleid.

Tot slot zijn motieven als paternalisme, herverdeling en het tegengaan van segregatie genoemd die overheidsingrijpen op de eigenwoningmarkt mogelijk kunnen rechtvaardigen. Op grond van paternalistische argumenten kan de overheid door een gunstig fiscaal klimaat te creëren voor de eigen woning, er voor zorgen dat men ook op de korte termijn investeert in de eigen woning. Diverse studies laten echter zien dat ingrijpen door de overheid op de woningmarkt op basis van

paternalisme niet noodzakelijk is omdat mensen zelf goed beseffen dat goede huisvesting in combinatie met investeringen in de eigen woning belangrijk zijn. Ook herverdeling lijkt geen goed motief te zijn voor overheidsinterventie op de woningmarkt. Herverdeling via de woningmarkt door middel van woonsubsidies heeft immers het karakter van een gebonden inkomensoverdracht en verdient dus niet de voorkeur vanwege inefficiënte uitkomsten. Het tegengaan van segregatie daarentegen vormt mogelijk wel een belangrijk motief voor overheidsingrijpen op de woningmarkt omdat zowel etnische- als inkomenssegratie kunnen leiden tot negatieve uitkomsten voor de welvaart.



## **Hoofdstuk 3: Welke hervormingen bestaan er voor een optimale fiscale behandeling van de eigen woning?**

### **3.1 Inleiding**

Er bestaat discussie omtrent de vraag hoe om te gaan met de fiscale behandeling van de eigenwoningmarkt. Enerzijds wordt de woning immers gekwalificeerd als een 'durable good'. Zo typeert Stafford (1980) de woning als "*... a durable good, producing both necessary and luxury flows of the consumption services as well as representing a capital asset to its owner*", en meent Smith (1971) het volgende: "*We can say at a minimum that housing is one of the most longlived things produced by an economic system*"(...) "*Among the commodities which ordinary consumers use, housing is certainly the most durable*".

Anderzijds wordt de woning gezien als een consumptiegoed, waarbij woongenot uitsluitend als een consumptieve besteding en niet als een bron van inkomen wordt aangemerkt (Goudswaard et al., 2010). Beide typeringen leiden ertoe dat er uiteenlopende argumenten bestaan voor de fiscale behandeling van de eigen woning. Behandeling als consumptiegoed impliceert immers afschaffing van het eigenwoningforfait en aftrekbaarheid van de hypothecaire lening in box 3, net zoals voor andere consumptiegoederen binnen het huidige boxenstelsel geldt (SER, 2010) (zie verder hoofdstuk 3.4). Kwalificering als 'durable good' leidt tot overheveling naar box 3 waar een rendementsheffing van 1,2% geldt (zie verder hoofdstuk 3.3).

Dit hoofdstuk zal voornamelijk voortborduren op hoofdstuk 1 door mogelijke fiscale beleidshervormingen voor de eigen woning te bespreken. Diverse in de literatuur besproken alternatieven zullen aan bod komen, waarbij o.a. kan gedacht worden aan de box 3 – variant en de referentie – variant voor de eigen woning.

Gezien de huidige maatschappelijke en politieke discussie omtrent de thans geldende vraagondersteuning voor eigenwoningbezitters in de vorm van de hypotheekrenteaftrek, zal in een gedeelte van dit hoofdstuk bovendien aandacht worden geschonken aan mogelijke nieuwe beleidsinitiatieven in het kader van de vraagondersteuning in de eigenwoningmarkt.

### **3.2 Optimale fiscale behandeling?**

Alvorens gericht in te gaan op de vraag hoe de optimale fiscale behandeling van de eigen woning eruit zou kunnen zien, is het relevant om uit vanuit fiscaal-economisch perspectief het begrip optimale fiscale behandeling nader te beschouwen. Daartoe zal in deze paragraaf allereerst aandacht worden geschonken aan de functies van belastingheffing zoals die in de literatuur worden besproken, om vervolgens het concept van de optimale fiscale behandeling verder uit te diepen.

#### **3.2.1 Functies van belastingheffing**

In de literatuur wordt de belastingheffing gekenmerkt door drie functies. Allereerst is er de zogenoemde budgettaire functie van belastingheffing. Dit houdt in dat belastingen worden geheven om middelen bij elkaar te brengen van waaruit de overheid haar uitgaven financiert (Arendonk, 2011). Deze uitgaven hebben voornamelijk betrekking op het verzorgen van collectieve goederen zoals onderwijs, defensie en de aanleg en het onderhoud van infrastructuur (Stevens, 2001). Een meer omvangrijke collectieve sector impliceert zodoende dat een grotere belastingopbrengst noodzakelijk is (Stevens, 2001). In die zin kan verondersteld worden dat voor de ontvangen belastinggelden de overheid een tegenprestatie levert die indirect bij de belastingbetalers terecht komt.

Tot en met de negentiende eeuw gold de budgettaire functie als de enige belangrijke functie van belastingheffing. Inmiddels heeft men deze visie achter zich gelaten en zijn ook de instrumentele en

steunfunctie van belastingheffing van belang geworden (Stevens, 2001). De instrumentele functie is erop gericht om de belastingheffing dienstbaar te maken aan politiek-economische doeleinden. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het realiseren van een aanvaardbare economische groei en een eerlijke inkomensverdeling. Ook de huidige fiscale stimulering van de eigen woningmarkt kan worden gezien als een voorbeeld van de instrumentele functie van belastingheffing. De overheid probeert immers om de betaalbaarheid en de kwaliteit van woningen te verbeteren door het eigen woningbezit te subsidiëren via het belastingstelsel in de vorm van de hypotheekrenteaftrek (CPB, 2010). De hypotheekrenteaftrek vormt hierbij dus het fiscale instrument om het eigenwoningbezit te stimuleren.

Hoewel in de ogen van economen minder relevant, bestaat er tot slot nog de zogenoemde steunfunctie van belastingheffing. Eén soort van belasting vervult hierbij dan een functie voor andere soort van belasting. Ter illustratie kan gedacht worden aan de controle-functie die de gegevens van de omzetbelasting vervullen voor de inkomstenbelastingheffing voor ondernemers (Arendonk, 2011).

### 3.2.2 Optimale belastingheffing

Al in 1776 formuleerde Adam Smith (1776, Boek 5, hoofdstuk 2) een viertal regels waaraan een optimaal belastingstelsel zou moeten voldoen:

- **Gelijkheid (*equality*):** Het bedrag dat men aan belasting betaalt moet proportioneel zijn aan het verdiende inkomen.
- **Zekerheid (*certainty*):** De omvang van de te betalen belasting moet duidelijk, zeker en niet willekeurig zijn.
- **Betalingsgemak (*convenience of payment*):** Belastingen moeten op een dusdanige manier en tijdstip worden geïnd die het beste aansluit bij de belastingbetaler
- **Efficiënte belastinginning (*economy in collection*):** Aan het innen van belastinggeld moeten geen hoge kosten verbonden zijn en het mag handelsactiviteiten niet ontmoedigen.

Zowel de eerste (*equality*) als de laatste (*economy in collection*) regel hebben voornamelijk de aandacht getrokken van economen. Vooral over het concept van gelijkheid is veel gesproken en vormt vandaag de dag nog steeds een belangrijk punt voor de evaluatie van (nieuwe) belastingwetgeving (Heady, 1993). Ook over de gedachte van de efficiënte belastinginning is veel gediscussieerd en belastingplannen worden zodoende dikwijls getoetst aan de hand van de volgende drie criteria:

1. *Belastingen dienen eerlijk te zijn*
2. *Administratieve kosten dienen geminimaliseerd te worden*
3. *Ontmoedigende effecten dienen geminimaliseerd te worden*

Het lastige van deze afzonderlijke criteria is dat een bepaald beleidsplan niet tegelijkertijd aan alle drie criteria 's zal kunnen voldoen. In de literatuur over optimale belastingheffing wordt dan ook gebruik gemaakt van economische analyse die de drie criteria combineert waarbij gebruik wordt gemaakt van het concept van individueel nut en sociale welvaart.

Sociale welvaart geeft aan hoe het maatschappelijk welzijn ervoor staat en is afhankelijk van het nut van individuen. Sociale welvaart wordt echter niet simpelweg gezien als de som van het nut van individuen. Sociale welvaart kan namelijk ook afhangen van de eerlijkheid van de verdeling van het nut van individuen. Men is het er in ieder geval dikwijls over eens dat indien de ongelijkheid van de verdeling van nut toeneemt, sociale welvaart zal afnemen. Om sociale welvaart te maximaliseren zal dus een bepaalde interpretatie van criteria 1 nodig zijn, waarbij een belastingstelsel als eerlijk wordt gezien indien het de ongelijkheid van nut tussen individuen verkleint. Criteria 2 is verwerkt in sociale welvaart doordat voor hogere administratieve kosten een hogere belastingopbrengst

noodzakelijk is om overheidsuitgaven te financieren. Hierdoor wordt het nut van individuen verlaagd. Criteria 3 is verwerkt in sociale welvaart doordat bijvoorbeeld ontmoeting van het aanbieden van arbeid leidt tot een verstoring van de economie en een verlaging van het nut van individuen. Op deze manier zijn de drie criteria omgezet in termen van sociale welvaart, waardoor een dusdanig beleidsplan gekozen dient te worden waarbij de sociale welvaart het hoogste is. De hierboven uiteengezette aspecten van optimale belastingheffing vinden ook toepassing indien wordt gekeken naar hervormingen van bestaand belastingbeleid. Ook bij hervormingen is het van belang om na te gaan of deze zullen leiden tot een verhoging van de sociale welvaart.

### **3.3 Eigen woning als duurzaam beleggingsgoed in box 3**

Zoals besproken in hoofdstuk 1 wordt de eigen woning als een duurzaam investeringsgoed gezien. Vanuit economisch perspectief bezien, bestaan er zodoende weinig redenen om de eigen woning op een andere wijze te behandelen dan andere vormen van vermogen. In die zin kan verondersteld worden dat het voor de hand ligt om ook de eigen woning – net zoals andere vormen van vermogen – te belasten in box 3 van de inkomstenbelasting. Op basis van de WOZ-waarde van de woning zal aan de hand van een jaarlijkse peildatum een fictief rendement van 4 % berekend worden waarover vervolgens 30% inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn. Net als bij andere vormen van vermogen die worden belast in box 3, mag bovendien de hypothecaire lening als schuld van de waarde van de eigen woning worden afgetrokken. Alsdan zal de hypothreekrente komen te vervallen, waardoor er niet langer sprake is van subsidiëring van de eigen woning (SER, 2010). Daarnaast zullen de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait komen te vervallen. De overbrenging van de eigen woning naar box 3 kan worden aangemerkt als de variant die zorgt voor de meest neutrale behandeling van de eigen woning. Invoering van deze hervorming zal de schatkist circa €14,25 miljard opleveren (CPB, 2006). Om vooral de wat minder vermogende huishoudens te ontzien, kan gedacht worden aan een verhoging van de thans geldende vrijstelling in box 3 tot bijvoorbeeld €200.000,-

Doordat bij deze variant subsidiëring van de eigen woning wordt opgeheven, kan er nettobelastingheffing over de eigen woning plaatsvinden. Indien de waarde van een eigen woning hoger is dan de corresponderende hypothecaire lening, vindt er nettobelastingheffing plaats over de eigen woning (SER, 2010). In tegenstelling tot de huidige situatie is bovendien de keuze voor aflossen van de uitstaande hypothecaire lening neutraal. Indien men er immers voor kiest om af te lossen, zal er vermogensrendementsheffing van box 3 betaald moeten worden over het saldo van de waarde van de eigen woning verminderd met de uitstaande hypothecaire lening. Indien men er niet voor kiest om af te lossen, zal dezelfde belasting verschuldigd zijn over het spaargeld.

Toepassing van deze variant zorgt er bovendien voor dat de prikkel tot belastingarbitrage tussen de eigen woning en box 3-beleggingen zal verdwijnen aangezien de eigen woning bij toepassing van de box 3 variant in dezelfde box zal worden ingedeeld als overig spaargeld in andere beleggingen (SER, 2010).

Tot slot zal deze variant leiden tot hogere belasting over de waarde van de eigen woning. Hoewel overbrenging van de eigen woning naar box 3 betekent dat voor de meeste eigen woningbezitters het tarief naar beneden gaat, weegt dit niet op tegen het verhoogde forfaitaire rendement van 4 procent in plaats van de thans geldende 0,55 procent. Eigen woningbezitters zullen dus per saldo meer inkomstenbelasting gaan betalen over de waarde van de eigen woning dan in de huidige situatie het geval is (SER, 2010).

De VROM – raad (2007) stelt in haar beleidsadvies voor hervormingen op de woningmarkt dat de boventaannde variant echter wel een tweetal moeilijkheden met zich meebrengt.

Een dergelijke hervorming zal allereerst een enorme impact hebben op de huizenprijzen en de inkomens van huishoudens dan wanneer er enkel een geleidelijke afbouw van de

hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting plaatsvindt, zoals voorgesteld door de Raad. Dit brengt vanzelfsprekend enorme risico's met zich mee. De meeste woningeigenaren ontvangen per saldo namelijk overheidssteun (*hypotheekrenteaftrek is hoger dan eigenwoningforfait, zie nader hoofdstuk 1*), en zullen nu ineens per saldo wel belasting gaan betalen over de eigen woning indien deze volledig in box 3 van de inkomstenbelasting wordt geplaatst. De Raad meent echter wel dat de risico's verkleind kunnen worden door binnen box 3 een specifiek vrijstellingsbedrag dan wel een aangepast belastingtarief voor de eigen woning te introduceren. Een tweede nadeel van de box 3 –variant betreft volgens de VROM-Raad (2007) de behandeling van de eigen woning in vergelijking met de huursector. De Raad bepleit in haar beleidsadvies eigendomsneutraliteit tussen de huur- en koopsector (zie verder hoofdstuk 3.6) en dit uitgangspunt zou in gevaar kunnen komen door onderbrenging van de eigen woning in box 3. Volgens de Raad leidt de box 3 –variant tot ongelijke behandeling tussen de huur- en koopsector. Dit wordt veroorzaakt doordat de huursector over slechts een gedeelte van haar behaalde winst wordt belast met vennootschapsbelasting, terwijl woningbezitters over het behaalde rendement op de eigen woning wel volledig worden belast als gevolg van de vermogensrendementsheffing in box 3. Verhuurders in de sociale huursector zijn namelijk niet verplicht vennootschapsbelasting te betalen over de opbrengsten van verhuur. Deze vrijstelling geldt ook voor pensioenfondsen en particuliere verhuurders van woningen. Alsdan ontstaat er een door de Raad bedoelde verstoring in de balans van de huur- en koopsector.

### **3.4 Eigen woning als consumptiegoed**

In deze situatie wordt de eigen woning op dezelfde manier behandeld als andere consumptiegoederen en wordt zodoende niet meer gezien als een bron van inkomen. Dit houdt in dat het eigenwoningforfait wordt afgeschaft en de hypothecaire lening in mindering kan worden gebracht in box 3 (SER, 2010). Er zal als gevolg van deze variant geen nettobelastingbetaling plaatsvinden over het woongenot van de eigen woning (SER, 2010). Evenals andere consumptieve leningen (bijvoorbeeld een lening voor een nieuwe boot) die aftrekbaar zijn in box 3, kunnen ook hypothecaire leningen in de consumptievariant in mindering worden gebracht in box 3. De consumptiegoedbenadering kan leiden tot een subsidie voor de eigen woning indien een negatief saldo in box 3 resteert, welke tegen een tarief van 1,2 procent kan worden verrekend met de te betalen belasting van de andere twee boxen of wordt uitgekeerd (SER, 2010).

De consumptiegoed variant zorgt ervoor dat er geen arbitrage meer plaatsvindt tussen hypothecaire leningen en box 3 – beleggingen aangezien beide nu met dezelfde belastingtarieven te maken krijgen.

Hoe hoger de waarde van de woning, des te hoger is het voordeel van de eigen woningbezitter. Er vindt immers geen nettobelastingbetaling plaats over de waarde van de woning, terwijl de hypothecaire lening wel volledig in box 3 in aftrek mag worden gebracht. Het lijkt er dan ook op dat vooral de woningeigenaren van de duurste woningen (en dus over het algemeen met de hoogste hypothecaire leningen) het meeste profijt hebben van deze variant.

Toepassing van deze variant zou leiden tot een vergelijkbare situatie zoals die thans geldt in Scandinavische landen zoals Zweden (zie verder hoofdstuk 4.4.2)

### **3.5 Defiscalisering eigen woning**

Bij deze variant zullen zowel het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek als de overdrachtsbelasting gelijktijdig worden afgeschaft. Afschaffing van het eigenwoningforfait zorgt ervoor dat er geen netto belastingbetaling plaatsvindt over de eigen woning. Het bezitten van een eigen woning is bij deze variant zodoende niet meer relevant voor de inkomstenbelasting.

Feitelijk gezien is deze variant equivalent aan de hierboven beschreven box 3 variant, alleen geldt er een vrijstelling voor het ingebrachte eigen vermogen. In vergelijking met met de beleggingsgoedvariant is er bij deze variant van volledige defiscalisering sprake van subsidiering van het eigenwoningbezit (SER, 2010)

Wel kan bij deze variant een mogelijk probleem optreden met betrekking tot belastingarbitrage tussen hypothecaire leningen, die niet meer aftrekbaar zijn, en andere schulden die nog wel in box 3 aftrekbaar zijn (SER, 2010).

De variant van volledige defiscalisering kan huishoudens stimuleren om de hypothecaire lening op de eigen woning zoveel mogelijk af te lossen en in de plaats hiervan zoveel mogelijk eigen vermogen in de eigen woning te stoppen. Deze variant creëert zodoende als het ware een prikkel om het eigen vermogen te 'verstenen'. De eigen woning vormt hierbij op deze wijze een aantrekkelijke methode om te sparen voor de toekomst. Vermogen wat is gestopt in de eigen woning is in tegenstelling tot opgebouwd pensioen bovendien gemakkelijk tussentijds opeisbaar bij verkoop van de eigen woning. Tot slot kan de defiscaliseringsvariant ervoor zorgen dat huishoudens de bestaande hypothecaire leningen omzetten naar consumptieve leningen die in tegenstelling tot de hypothecaire leningen nog wel aftrekbaar zijn binnen box 3 van de inkomstenbelasting. In welke mate zij hierin zullen slagen is afhankelijk van de bereidheid van banken om zonder onderpand leningen te verstrekken. Een oplossing voor deze mogelijke 'vlucht' naar consumptieve leningen zou zijn om de consumptieve leningen dan eveneens te defiscaliseren zodat ook deze niet langer aftrekbaar zijn binnen box 3 van de inkomstenbelasting. Deze maatregel betreft echter wel een dusdanige wijziging van het huidige beleid dat er sprake is van een principiële wijziging van de thans geldende fiscale kaders die verder reikt dan alleen de woningmarkt

### **3.6 Eigen woning in eigen box (referentievariant)**

Bij toepassing van deze variant wordt er voor de eigen woning een aparte box binnen de huidige Wet op de inkomstenbelasting 2001 gecreëerd. Hierbij zal de hypothecaire lening als schuld tegen 1,2% aftrekbaar zijn en de waarde van de woning op basis van een lagere forfaitaire heffing worden belast. Deze lagere forfaitaire heffing komt tot stand door de invoering van een forfaitaire vrijstelling voor het ingebrachte eigen vermogen, waardoor per saldo slechts 44% wordt belast tegen 1,2%. Feitelijk bedraagt de heffing voor de eigen woning dan 0,5% in plaats van 1,2%. Deze methode is vergelijkbaar met de huidige fiscale behandeling van de eigen woning waarbij enerzijds door middel van het eigenwoningforfait de waarde van de woning wordt belast en anderzijds de hypotheekrente van het inkomen kan worden afgetrokken. Het verschil is dat de toename van de heffing op de eigen woning van circa 0,25% toeneemt (bestaande uit 0,6% eigenwoningforfait maal een gemiddeld tarief in box 1 van de inkomstenbelasting van circa 40%) tot 0,5% en dat de hypothecaire lening als schuld kan worden afgetrokken tegen het forfaitaire rendement van 4% - zoals gebruikelijk in box 3 - in plaats van de werkelijk betaalde hypotheekrente (CPB, 2010).

Deze variant levert de overheid circa €7 miljard op en is dusdanig vormgegeven dat belastingarbitrage wordt voorkomen. Voorts zal aan de hand van het hierboven beschreven systeem per saldo de eigen woning worden belast voor huishoudens met een hypothecaire lening die minder bedraagt dan 44% van de waarde van de woning. Voor huishoudens met een hogere hypothecaire lening (meer dan 44% van de waarde van de woning) resulteert er per saldo een negatief bedrag wat leidt tot een negatieve belastingaanslag (SER, 2010). In vergelijking met defiscalisering van de eigen woning is deze variant dus gunstiger voor huishoudens die relatief hoge hypotheekrenten hebben afgesloten ter financiering van de woning. Doorgaans betreffen dit startende huishoudens die zich tevens vroeg in de levenscyclus bevinden.

Een voordeel van deze variant is bovendien gelegen in de flexibiliteit. In de beginfase kan deze variant immers wat dichterbij de huidige situatie liggen, terwijl later de behandeling getransformeerd kan worden in een box 3 benadering.

### **3.6 Overige hervormingen**

Naast de hierboven genoemde structurele hervormingen bestaan er nog andere, lichtere, maatregelen die toegepast kunnen worden indien bovenstaande hervormingen om diverse redenen niet haalbaar blijken te zijn. Deze maatregelen kunnen overigens ook functioneren voor een overgangperiode waarbij uiteindelijk wel een structurele hervorming wordt doorgevoerd. Een relatief lichte maatregel maximeert het tarief op bijvoorbeeld 30% waartegen de hypotheekrente aftrekbaar is binnen box 1 van de inkomstenbelasting. Een andere maatregel stelt bijvoorbeeld een plafond aan de hoogte van de schuld (maximaal €300.000,-) waarvan de hypotheekrente kan worden afgetrokken.

### **3.7 Herzieningsmogelijkheden**

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, zal het slot van dit hoofdstuk zich richten op mogelijke beleidshervormingen inzake de huidige vraagondersteuning voor de eigen woningmarkt. Een viertal concrete herzieningsmogelijkheden, die zijn gekozen op basis van hun actualiteit en praktische uitvoerbaarheid op de korte termijn, zal kort worden besproken en toegelicht.

#### **3.7.1 Wonen 4.0**

Wonen 4.0 is het gezamenlijke hervormingsplan van VastgoedPro, VBO Makelaar, De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), Aedes, Woonbond en Vereniging Eigen Huis. De betrokken partijen menen dat het de hoogste tijd is om over te gaan tot een nieuwe woningmarkt systeem welke voldoet aan de woonbehoeften van huishoudens in de huidige dynamische maatschappij (Akkoord Vereniging eigen huis, 2012). Er wordt bewust niet gekozen voor overgangsmaatregelen of een overgangsrecht waardoor het beleidsplan vanaf 2015 direct in werking zou moeten treden voor alle huishoudens (Akkoord Vereniging eigen huis, 2012). De basis van het beleidsplan is dat hervormingen zo inkomens- en budgetneutraal mogelijk dienen te geschieden. De essentie van de voorgestelde maatregelen in het kader van de eigen woning betreft een stapsgewijze afbouw van de hypotheekrenteaftrek gedurende een periode van dertig jaar. De vrijgekomen middelen kan de overheid vervolgens aanwenden om het eigen woningforfait en de overdrachtsbelasting geleidelijk af te schaffen. Eigen woningbezitters kunnen na afschaffing van de hypotheekrenteaftrek aanspraak maken op een nieuw introducerende woontoeslag (Akkoord Vereniging eigen huis, 2012) (zie verder hoofdstuk 3.7.4).

#### **3.7.2 Zes stappenplan**

In een publicatie uit 2012 presenteren 22 prominente Nederlandse economen een zes stappenplan voor een solide financiering van de woningmarkt. Het plan omvat drie kerndoelstellingen, te weten: behoud van betaalbaarheid van woonlasten voor huishoudens, realiseren van stabiliteit in de financiële sector en zorgen voor beperkte belasting van de woningmarkt op het overheidsbudget. Het zes stappenplan is opgedeeld in drie samenhangende beleidsaspecten: de woningmarkt, de financiële sector en de fiscaliteit. De eerste twee stappen van het plan behandelen voornamelijk het fiscale gedeelte.

De eerste stap verlaagt het tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken in een periode van dertig jaar naar dertig procent. Als dit lagere tarief is bereikt, is het eventueel mogelijk om de eigen woning vanuit box 1 over te brengen naar box 3. De tweede stap leidt tot een afschaffing van de overdrachtsbelasting.

Stap drie en vier van het plan houden zich voornamelijk bezig met de financiële sector. De derde stap legt de nadruk op de verbetering van de financiering van hypothecaire leningen, waarvoor het

Deense model in aanmerking zou kunnen komen. Volgens het Deense model moeten hypotheekverstrekkers de hypotheek doorverkopen aan lange termijn investeerders zoals verzekeraars en pensioenfondsen. Op hetzelfde moment van passering van de hypotheekacte, vindt een obligatie emissie plaats met precies hetzelfde aflossingsprofiel, rentestructuur en looptijd. Deze obligaties worden vervolgens door de verzekeraars en pensioenfondsen opgekocht waarbij het risico van de hypotheek naar hen overgaat. De vierde stap beperkt de hypotheekschuld van Nederlandse eigen woninbezitters waarbij de Nederlandse Bank de zogenoemde Loan-to-value ratio – de maximale af te sluiten hypothecaire lening in vergelijking tot de waarde van de woning - zal reduceren tot negentig procent.

Stap vijf en zes richten zich hoofdzakelijk op de woningmarkt. De vijfde stap stelt dat de huren in de huursector meer huurconform moeten worden. Deze aanpassing zou in een periode van twintig jaar moeten plaats vinden, waarbij de huren maximaal met twee procent boven het inflatie niveau mogen toenemen. De zesde stap verlaagt de grens voor de Nationale Hypotheek Garantie. Deze grens wordt in een periode van drie jaar teruggebracht naar €265.000<sup>16</sup>.

### **3.7.4 Vraagondersteuning door middel van woontoeslag**

Zoals in hoofdstuk 1 ter sprake is geweest, brengt de huidige vorm van vraagondersteuning op de eigen woningmarkt in de vorm van de hypotheekrenteaftrek een aantal nadelen met zich mee. De VROM-Raad pleit in haar publicatie uit 2007 dan ook voor een alternatieve vraagondersteuning. Allereerst stelt de VROM-Raad in haar advies van 2007 dat de overheid als taak heeft om ervoor te zorgen dat haar burgers recht hebben op een bepaald basisniveau van wonen zonder hierbij in betalingsproblemen te komen. Indien marktwerking ertoe leidt dat dit niet mogelijk is, zal de overheid moeten bijspringen middels prijsregulering en/of vraagondersteuning. Van belang is hierbij dat de overheid dit wel op een gerichte en doelmatige manier moet toepassen. Ondersteuning zou dan ook alleen gericht mogen zijn op huishoudens die de ondersteuning ook daadwerkelijk nodig hebben. Bovendien moet de ondersteuning de keuzes van huishoudens zo min mogelijk beïnvloeden, wat bijdraagt aan het vergroten van de welvaart (VROM-Raad, 2007).

De VROM-Raad (2007) pleit voor een vorm van vraagondersteuning waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen huren en kopen. De VROM-Raad is dan ook voorstander van een eigendomsneutraal woonbeleid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van vraagondersteuning die een bepaalde eigendoms categorie stimuleert. Huurder en kopers met dezelfde eigenschappen behoren zodoende een ongeveer gelijk niveau van overheidssteun te ontvangen. Op deze wijze worden huishoudens volledig vrijgelaten in hun keuze voor een koop- of huurwoning en wordt vermeden dat één van de twee sectoren wordt gestigmatiseerd (VROM-Raad, 2007, maar ook Gurney, 1999). Voor een definitie van het begrip eigendomsneutraliteit, is het werk van Haffner (2003) te gebruiken. Volgens Haffner (2003) is er sprake van eigendomsneutraliteit indien voldaan is aan de volgende vijf voorwaarden:

- een huurwoning biedt een even goede kwaliteit als een koopwoning
- een huurwoning biedt evenveel vrijheid als een koopwoning bij veranderingen van en investeringen in de woning;
- een huurwoning biedt dezelfde mate van rechtszekerheid als een koopwoning;
- een koopwoning biedt evenveel mobiliteit als een huurwoning;
- koopwoningen en huurwoningen komen in financieel opzicht op hetzelfde neer.

Het moge duidelijk zijn dat de Nederlandse woningmarkt niet aan de vijf hierboven genoemde criteria voldoet. Daar de huur- en koopsector enorm van elkaar verschillen, lijkt het behalen van

---

<sup>16</sup> Verschillende economen, Zes stappenplan: Naar een duurzame financiering van de woningmarkt, 2012

eigendomsneutraliteit op de Nederlandse woningmarkt in de praktijk onmogelijk te zijn. Dit is dan ook niet de bedoeling aangezien er bij een volledige eigendomsneutraliteit geen verschil meer bestaat tussen huren en kopen. Feitelijk gezien is er dan sprake van slechts één eigendoms categorie zodat huishoudens nog maar weinig te kiezen hebben. Waar de VROM-Raad op doelt met eigendomsneutraliteit is eigendomsneutraliteit in het woonbeleid van de overheid en geen eigendomsneutraliteit in theoretisch opzicht zoals door Haffner (2003) hierboven uiteengezet.

Zoals hierboven uiteengezet pleit de VROM-Raad (2007) voor een eigendomsneutrale behandeling van het woonbeleid. De Raad is dan ook voorstander van de invoering van een woontoeslag in de koopsector, zoals die ook geldt voor de huursector. Er bestaan verschillende manieren waarop de woontoeslag voor de koopsector kan worden uitgewerkt. Een systeem zoals die ook geldt voor de huursector lijkt het meest voor de hand liggend. Bij een dergelijke systematiek ontvangen woningbezitters een woontoeslag die gebaseerd is op een referentiewoning welke in de huursector zou worden betrokken. Anders dan bij de woontoeslag zoals die in de huursector wordt gebruikt, wordt er bij de woontoeslag voor de koopsector niet gekeken naar de betaalde huurprijs maar naar de woonuitgaven van de woningbezitter. Hierbij valt te denken aan uitgaven inzake hypotheekrente, hypotheekaflossing, onderhoudskosten etc. Net als het geval is bij de huursector, zullen ook de woonuitgaven tot bepaalde maxima in aanmerking genomen kunnen worden. Volgens de VROM-Raad (2007) heeft het hierboven uitgewerkte systeem een tweetal voordelen. Om te beginnen leidt deze systematiek ertoe dat huurders en kopers met dezelfde woonuitgaven, hetzelfde inkomen en dezelfde huishoudelijke kenmerken, dezelfde mate van vraagondersteuning genieten. Dit zorgt ervoor dat de vraagondersteuning transparant is en gemakkelijk valt uit te leggen. Op de tweede plaats voorkomt dit systeem dat een snelle stijging van de woningprijzen direct leidt tot hogere uitgaven aan woontoeslagen voor woningeigenaren. Deze uitgaven zijn immers niet afhankelijk van de (koop)woningprijzen, maar van de referentieprijzen in de huursector.

### **3.7.5 Lente-akkoord**

In tegenstelling tot bovenstaande hervormingen, zijn in het zogenoemde Lente-Akkoord afspraken gemaakt waarvan zeker is dat deze doorgang vinden. Zo zal per 1 januari 2013 slechts hypotheekrente in aftrek kunnen worden gebracht van hypothecaire leningen die een looptijd hebben van dertig jaar en waarbij bovendien gedurende de looptijd sprake is van minstens een annuïtaire aflossing. Bij een annuïtaire aflossing is het bedrag aan aflossing per periode tijdens de looptijd van de lening constant. Gedurende de eerste jaren van de looptijd zal de rentecomponent dan ook groot zijn vanwege het feit dat er nog weinig aflossing heeft plaats gevonden. In de latere jaren zal de rentecomponent alsmaar kleiner worden aangezien een groter gedeelte van de lening zal worden afgelost. Als gevolg hiervan stijgen de netto maandlasten voor huishoudens met een annuïtaire hypotheek gedurende de looptijd, aangezien de fiscaal aftrekbare rentecomponent alsmaar kleiner wordt. Alle relevante aspecten zoals het aflossingschema waarin daadwerkelijk aflossingsmomenten staan vermeld, dienen bij het afsluiten van de lening contractueel te worden geformaliseerd. Spaarhypotheken, belegginshypotheken en aflossingsvrije hypotheken waarbij veelal wordt 'gespaard' om na de looptijd de lening in één af te lossen, voldoen niet aan de genoemde criteria waardoor de hypotheekrente niet voor aftrek in aanmerking komt<sup>17</sup>. Tot slot is in het Lente-Akkoord bepaald dat de Loan-to-value ratio zal worden teruggebracht naar honderd procent<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Visie toekomstbestendigheid hypotheekrenteaftrek – reactie motie Kuiper, bijlage 2: vormgeving aflossing ten minste annuïtair, AFP 2012 302U, 25 mei 2012.

<sup>18</sup> Voorjaarsnota 2012, BZ/2012/283M, 25 mei 2012.



### **3.8 Conclusie & samenvatting**

In dit hoofdstuk zijn diverse alternatieven aan bod gekomen om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. Daarbij is in het bijzonder ingegaan op mogelijke aanpassingen van de thans geldende vraagondersteuning voor koopwoningen in de vorm van de hypotheekrenteaftrek. Alvorens de diverse mogelijkheden nader te beschouwen is allereerst aandacht geschonken aan het begrip optimaal belastingheffen. Daartoe zijn de drie elementaire functies van belastingheffing geïntroduceerd en nader toegelicht en is vervolgens ingegaan op het concept van nutsfuncties en sociale welvaart. Voor optimale belastingheffing is enerzijds vereist dat de overheid met de belastingopbrengst haar uitgaven kan voldoen conform de budgettaire functie en dat er belasting wordt geïnd die het keuzeproces van economische agenten zo min mogelijk verstoort. Anderzijds is het van belang dat er sprake is van een eerlijke verdeling van de belastinglast in de samenleving. Hoe deze last dient te worden verdeeld, is afhankelijk van het nut dat de samenleving ondervindt van een meer evenwichtige belastingverdeling. Alsdan geldt dat er bij de keuze voor optimale belastingheffing voortdurend sprake is van een wisselwerking tussen efficiency enerzijds en eerlijke lastenverdeling anderzijds.

In het vervolg van het hoofdstuk is verder stilgestaan bij diverse mogelijke in de literatuur besproken beleidshervormingen inzake de eigen woning. Zo zijn onder meer de referentievariant, box-3 variant en volledige defiscalisering besproken. Het lijkt erop dat de meest geschikte keuze afhankelijk is van hoe men de eigen woning wenst te kwalificeren. Indien bijvoorbeeld de eigen woning wordt gezien als een consumptie goed, zou deze op dezelfde manier behandeld moeten worden als andere consumptiegoederen. De eigen woning wordt zodoende niet meer aangemerkt als een bron van inkomen wat inhoudt dat het eigenwoningforfait wordt afgeschaft en de hypothecaire lening in mindering kan worden gebracht in box 3.

Tot slot is aandacht besteed aan een aantal concrete beleidshervormingen inzake de hypotheekrenteaftrek. Deze zijn besproken naar aanleiding van hun praktische uitvoerbaarheid en goede toepasbaarheid op de korte termijn. De genoemde hervormingen dienen vooral ter afbouw van de hypotheekrenteaftrek en kunnen worden gezien als een eventuele tussenstap naar een compleet vernieuwd systeem voor de eigen woning.

## ***Hoofdstuk 4: Wat zijn de ingeschatte effecten op welvaart en inkomen ten aanzien van mogelijk overheidsbeleid?***

### ***4.1 Inleiding***

Hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning leidt beslist tot welvaarts- en inkomenseffecten. Deze effecten zullen niet alleen verschillend zijn voor woningeigenaren enerzijds en huurders anderzijds, maar zullen ook verschillen binnen de groep van woningeigenaren. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen tussen huishoudens met hogere en lagere inkomens, bestaande en nieuwe woningeigenaren en jongere en oudere generaties.

Dit hoofdstuk beschrijft de welvaarts- en inkomenseffecten van invoering van de referentievariant en volledige defiscalisering (zie hoofdstuk 3) van de eigen woning ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van onderzoek van het CPB uit 2006 zullen de effecten besproken worden voor diverse inkomensgroepen, starters en bestaande woningeigenaren en diverse generaties.

Tot slot zullen in dit hoofdstuk de hervormingen – welke vaak worden vergeleken met de consumptiegoed variant zoals uiteengezet in paragraaf 3.4 - met betrekking tot de eigen woningmarkt van zowel het Verenigd Koninkrijk als een aantal Scandinavische landen besproken worden. Er zal onder andere aandacht worden besteed aan de manier waarop deze landen zijn overgegaan naar een ander systeem en aan de effecten die deze aanpassingen teweeg hebben gebracht.

### ***4.2 Inleiding referentievariant***

Deze paragraaf geeft een uiteenzetting van de effecten van de referentievariant zoals besproken in paragraaf 3.6 van het vorige hoofdstuk. De referentievariant gaat uit van een hervorming waarbij de eigen woning in een eigen box belandt (zie verder hoofdstuk 3.6). Aan de hand van een model ontwikkeld door het CPB in 2006 zal in de volgende subparagrafen onder andere worden stilgestaan bij de inkomenseffecten ten opzichte van de huidige situatie voor alle huishoudens en voor toekomstige generaties.

#### ***4.2.1 Aannames model referentievariant***

Voor haar berekeningen maakt het CPB allereerst een aantal aannames om zodoende een situatie te creëren waarin alleen de inkomenseffecten worden geanalyseerd zonder beïnvloeding van eventuele andere aspecten. Deze aannames zullen hieronder kort nader worden toegelicht:

Ten eerste stelt men dat vrijgekomen middelen als gevolg van hervorming van de hypotheekrenteaftrek volledig zullen worden teruggesluisd naar huishoudens in de vorm van een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Hervorming van de overdrachtsbelasting in de vorm van een verlaging van het tarief dan wel afschaffing, zal volledig ten goede komen aan woningeigenaren.

Bij de berekeningen van het CPB ziet men voorts af van eventuele welvaartswinst als gevolg van de hervorming. Men gaat namelijk uit van een zero-sum situatie waarbij de som van de effecten van de hiervoor omschreven terugsluizing voor winnaars en verliezers nul is. Er zal dus bijvoorbeeld niet worden stilgestaan bij een mogelijke toename in werkgelegenheid of een stijging van het Bruto Binnenlands Product.

Gedragseffecten zullen bij de analyse van de inkomenseffecten eveneens niet in aanmerking worden genomen.

De berekeningen analyseren bovendien slechts de effecten van de hervorming op het besteedbare inkomen van bestaande huishoudens voor een bepaald jaar, waardoor een statisch beeld ontstaat

van de effecten. Een andere mogelijkheid was geweest om de effecten van de hervorming op de besteedbare inkomens van huishoudens te laten zien gedurende de gehele levensloop. Dit is echter een complexe aangelegenheid en valt zodoende buiten het bereik van deze bachelorscriptie (zie hiervoor bijvoorbeeld Ter Rele, 2005).

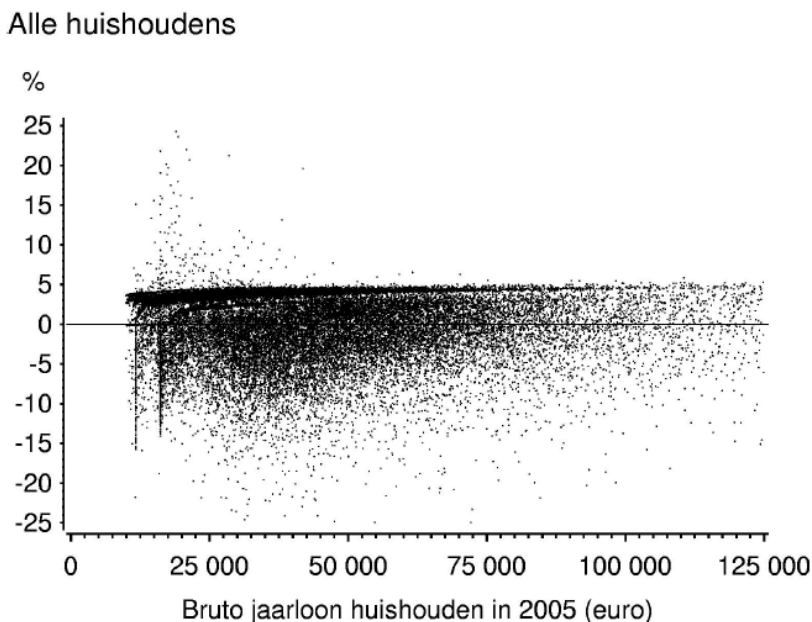
Het model veronderstelt verder dat starters volledig zullen profiteren van lagere huizenprijzen als gevolg van de hervorming. Zij kunnen immers volstaan met een lagere hypothecaire lening wat leidt tot besparing op de financieringslasten. De nadelige effecten voor bestaande en oudere woningbezitters als gevolg van lagere huizenprijzen zullen niet in aanmerking worden genomen. Tot slot gaat het model niet uit van mogelijke fasering bij het invoeren van de hervorming, waardoor wordt verondersteld dat de hervorming in één keer zal worden ingevoerd.

#### **4.2.2 inkomenseffecten referentievariant alle huishoudens**

Figuur 5.1 laat de procentuele inkomenseffecten zien van invoering van de referentievariant voor alle huishoudens (woningbezitters en niet-woningbezitters). Uit de figuur valt op te maken dat alle huishoudens zowel inleveren als erop vooruitgaan.

Per saldo zullen huurders profiteren van de hervorming aangezien de opbrengst van de hervorming wordt teruggesluisd naar huishoudens in de vorm van een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting (zie hoofdstuk 4.2.1.). De huurders zijn voornamelijk vertegenwoordigd in de lagere inkomensgroepen en ontvangen ongeveer éénderde van de teruggesluisde opbrengsten. Tot slot dient nog te worden stilgestaan bij de uitschieters naar beneden zoals te zien in figuur 5.1. De interpretatie van deze uitschieters dient namelijk met enige voorzichtigheid te gebeuren. Onder deze uitschieters bevinden zich ook huishoudens die tijdelijk hoge woonlasten hebben doordat zij bijvoorbeeld vanwege een verhuizing tijdelijk de beschikking hebben over twee huizen met twee hypothecaire leningen. Bovendien zitten tussen deze uitschieters huishoudens met een incidenteel zeer laag inkomen in verhouding tot hun woonlasten. Dit lage inkomen kan veroorzaakt zijn door bijvoorbeeld baanverlies of verlies van een partner met een aanzienlijk inkomen.

Figuur 5.1 Inkomenseffecten referentievariant voor alle huishoudens

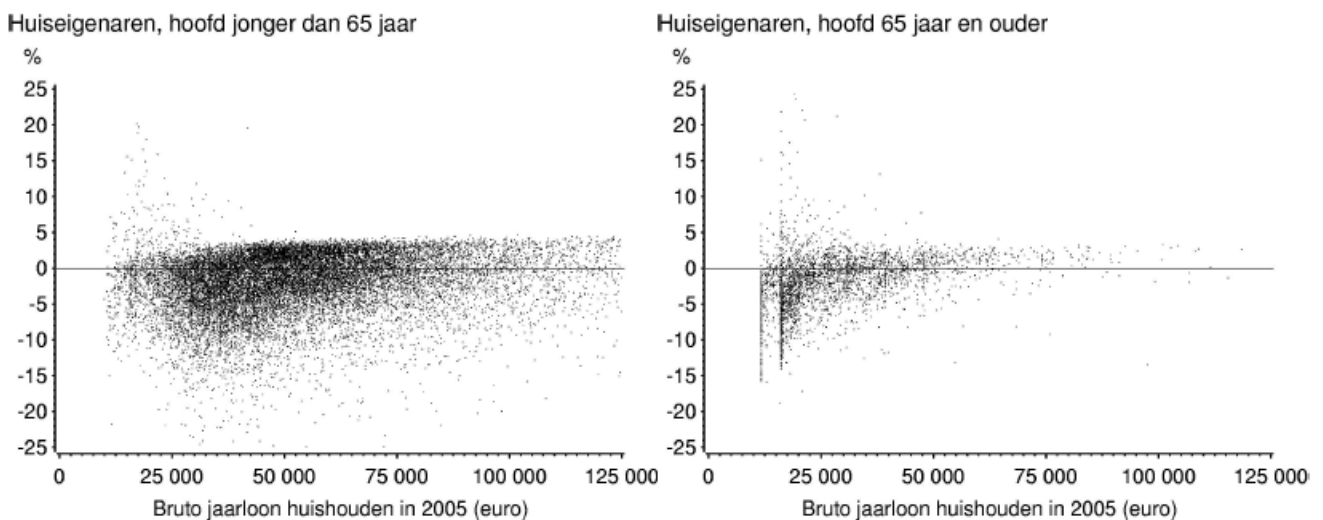


Bron: CPB (2006)

### 4.2.3. Inkomenseffecten referentievariant voor woningbezitters

Uit figuur 5.2 kan worden opgemaakt dat er sprake is van een grote spreiding van de inkomenseffecten voor bestaande huiseigenaren. Berekeningen van het CPB laten zien dat de hervorming leidt tot een gemiddeld inkomenseffect van - 1 ¾% voor bestaande woningeigenaren. Dit negatieve inkomenseffect wordt voornamelijk veroorzaakt door de 'weglek' in de terugsluizing naar de huurders. Uit de figuur valt verder te concluderen dat woningeigenaren met hogere inkomens er minder vaak op achteruit gaan dan die met lagere inkomens. Dit wordt veroorzaakt door twee tegenstrijdige effecten. Aan de ene kant ondervinden huishoudens met hogere inkomens meer last van de hervorming aangezien zij in de oorspronkelijke situatie de hypotheekrente konden aftrekken tegen een hoger marginaal tarief. Aan de andere kant waren de huishoudens met de hogere inkomens minder afhankelijk van de fiscale ondersteuning in de vorm van de hypotheekrenteaftrek omdat zij in verhouding tot hun inkomen per saldo minder besteden aan wonen. Figuur 5.2 laat in feite zien dat het tweede effect – de zogenoemde woonquote - dominant is. Hierdoor hebben bestaande woningbezitters met hogere inkomens minder last van de hervorming dan de woningbezitters met de lagere inkomens. Ook het inkomenseffect voor woningeigenaren in de categorie 65 jaar en ouder vertoont een mindere spreiding voor de hogere inkomens dan voor de lagere inkomens.

*Figuur 5.2 Inkomenseffecten referentievariant voor bestaande woningbezitters*



Bron: CPB (2006)

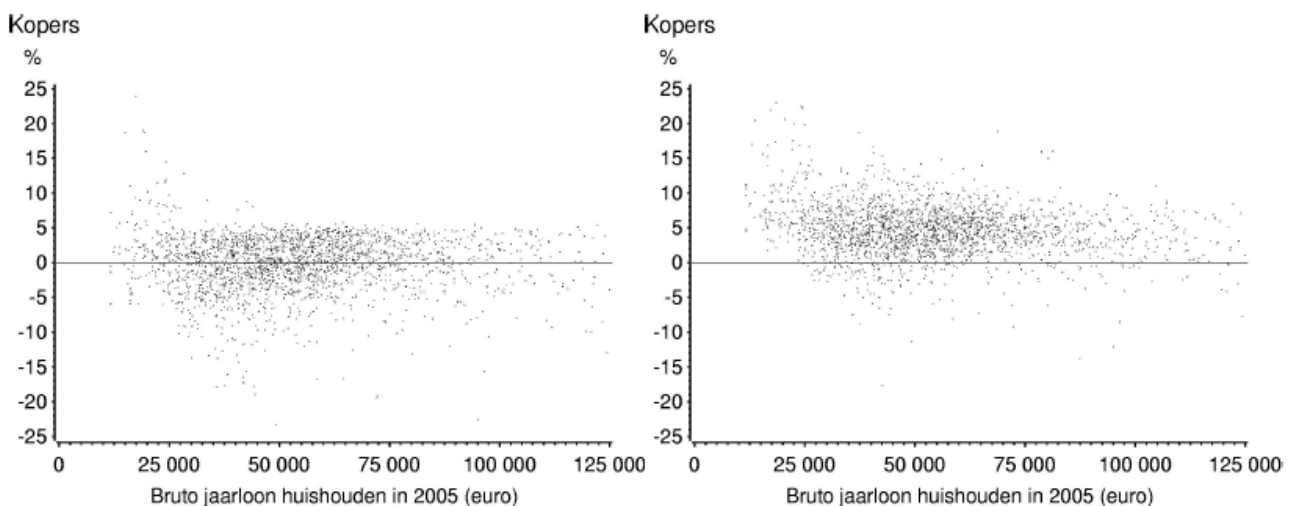
### 4.2.4 Inkomenseffecten referentievariant voor starters

Onderzoek van het CPB laat zien dat voor starters op de woningmarkt het inkomenseffect wordt bepaald op basis van een aantal effecten. Starters op de woningmarkt worden enerzijds geconfronteerd met het vervallen van de hypotheekrenteaftrek als gevolg van de hervorming. Anderzijds worden zij hiervoor gecompenseerd door middel van drie factoren. Allereerst zullen starters worden gecompenseerd door het terugsluisen van de vrijgekomen middelen in de vorm van een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Starters zullen zodoende voor circa 2/3 worden gecompenseerd terwijl ongeveer 1/3 van de terugsluizing 'weglekt' naar de huurders. Voorts krijgen starters te maken met een daling van de huizenprijzen. Zij kunnen aldus volstaan met een lagere hypothecaire lening wat leidt tot lagere financieringslasten. Tot slot zullen starters meteen kunnen profiteren van de afschaffing van de overdrachtsbelasting.

Figuur 5.3 toont de inkomenseffecten van de referentievariant voor starters op de woningmarkt jonger dan 65 jaar. Bij de totstandkoming van deze figuur is door het CPB (2006) rekening gehouden met de lagere financieringslasten voor starters als gevolg van de lagere huizenprijzen. De figuur laat verder zien dat starters per saldo profijt zullen hebben van de hervorming. Uitgaande van een daling van de huizenprijzen van circa 4½%<sup>19</sup> zal het inkomenseffect voor kopers gemiddeld ongeveer ½% bedragen. Starters met de hogere inkomens lijken wel iets meer profijt te hebben van de hervorming dan starters met wat lagere inkomens. Berekeningen van het CPB (2006) laten zien dat er voor de groep met de 40% hoogste inkomens een inkomenseffect resulteert van circa 1%, terwijl de 40% van de groep onder de 40% hoogste inkomens er ongeveer 1% op achteruit gaat. Onder de groep met de laagste inkomens is de spreiding echter aanzienlijk. In deze categorie bevinden zich huishoudens met een incidenteel of structureel laag inkomen en huishoudens met een aanzienlijk vermogen en laag inkomen.

De rechter grafiek van Figuur 5.3 gaat uit van een huizenprijsdaling van circa 13½%<sup>20</sup> (CPB, 2006). Kopers zullen in die situatie er gemiddeld circa 5 ½% op vooruit gaan. De lagere inkomens zullen gemiddeld bovendien meer profiteren dan de hogere inkomens aangezien de lagere inkomens vaak te maken hebben met een hogere woonquote<sup>21</sup>.

*Figuur 5.3 Inkomenseffecten referentievariant voor kopers jonger dan 65 jaar (inclusief daling van huizenprijs met 4½% links en 13½% rechts)*



Bron: CPB (2006)

#### **4.2.5 Inkomenseffecten referentievariant voor toekomstige generaties**

Toekomstige generaties profiteren op twee manieren van de hervorming op de eigenwoningmarkt in de vorm van afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en invoering van de referentievariant. Zij zullen niet alleen profiteren van de efficiencyverbeteringen in de economie als gevolg van de afschaffing van de versturende hypotheekrenteaftrek (zie hoofdstuk 1), maar tevens zullen zij baat hebben bij de lagere huizenprijzen. Aangezien woningen overgaan van generatie op generatie, hebben prijsveranderingen van woningen grote invloed op de welvaarts- en inkomensverdeling

<sup>19</sup> Dit percentage vindt het CPB in eerdere berekeningen met betrekking tot de woningmarkt en zal nu verder gebruikt worden.

<sup>20</sup> Naast het eerder genoemde model waarin het CPB uitging van een huizenprijsdaling van 4 1/2%, ontwikkelde het CPB ook een model waarin de huizenprijzen zullen dalen met 13 1/2%. Dit laatste model gaat uit van een kortere tijdshorizon.

<sup>21</sup> De woonquote geeft het percentage van het bestedbaar inkomen weer dat aan wonen wordt besteed.

tussen generaties. Een daling van de huizenprijzen houdt immers in dat toekomstige generaties aan de huidige generatie minder hoeven te betalen voor de woningvoorraad.

#### **4.2.6 Transitieperiode**

Zoals hiervoor in paragraaf 4.2.1 is aangegeven, maakt het CPB bij haar berekeningen de aanname dat er sprake is van een directe invoering van de hervormingen. Zoals in het verdere verloop van het hoofdstuk is besproken, ontstaat er alsdan een vrij compleet beeld van de inkomenseffecten die de invoering van de beleidshervorming met zich mee brengen. Naast de vraag of een directe invoering van een beleidshervorming zonder een transitieperiode realistisch en politiek haalbaar is, is het ook omwille van diverse andere redenen interessant om bij een gefaseerde invoering van beleidshervormingen stil te staan. Het is verder van belang om onderscheid te maken tussen twee vormen van fasering. Fasering kan in eerste instantie plaatsvinden door de invoering van een maatregel uit te smeren over een bepaalde periode wat resulteert in een geleidelijke invoering. Hiernaast kan een gefaseerde invoering plaatsvinden door onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe gevallen.

Een geleidelijke invoering zorgt er allereerst voor dat men beter op de maatregel kan anticiperen. Zodoende zijn nadelige inkomenseffecten gedeeltelijk te vermijden. Aanstaaende woningkopers houden immers rekening met een veranderend fiscaal regime waardoor zij een goedkopere woning zullen aankopen en een lagere hypotheek ter financiering van de aangekochte woning zullen afsluiten. Een transitieperiode leidt bovendien tot een langere gewenningsperiode wat kan helpen om de inkomenseffecten af te zwakken. Het nadeel van de geleidelijke invoering is echter dat welvaartswinsten als gevolg van de beleidshervorming pas later tot stand zullen komen. Dit nadeel valt te verhelpen door de gefaseerde invoering op een andere wijze in te vullen. Zoals hierboven besproken, is er namelijk ook sprake van een gefaseerde invoering indien onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande woningbezitters en nieuwe kopers. Door bestaande woningbezitters buiten de beleidshervorming te laten, kunnen de inkomenseffecten gedeeltelijk worden vermeden terwijl al wel efficiencywinst wordt gerealiseerd.

#### **4.3 Inkomenseffecten defiscalisering eigen woning**

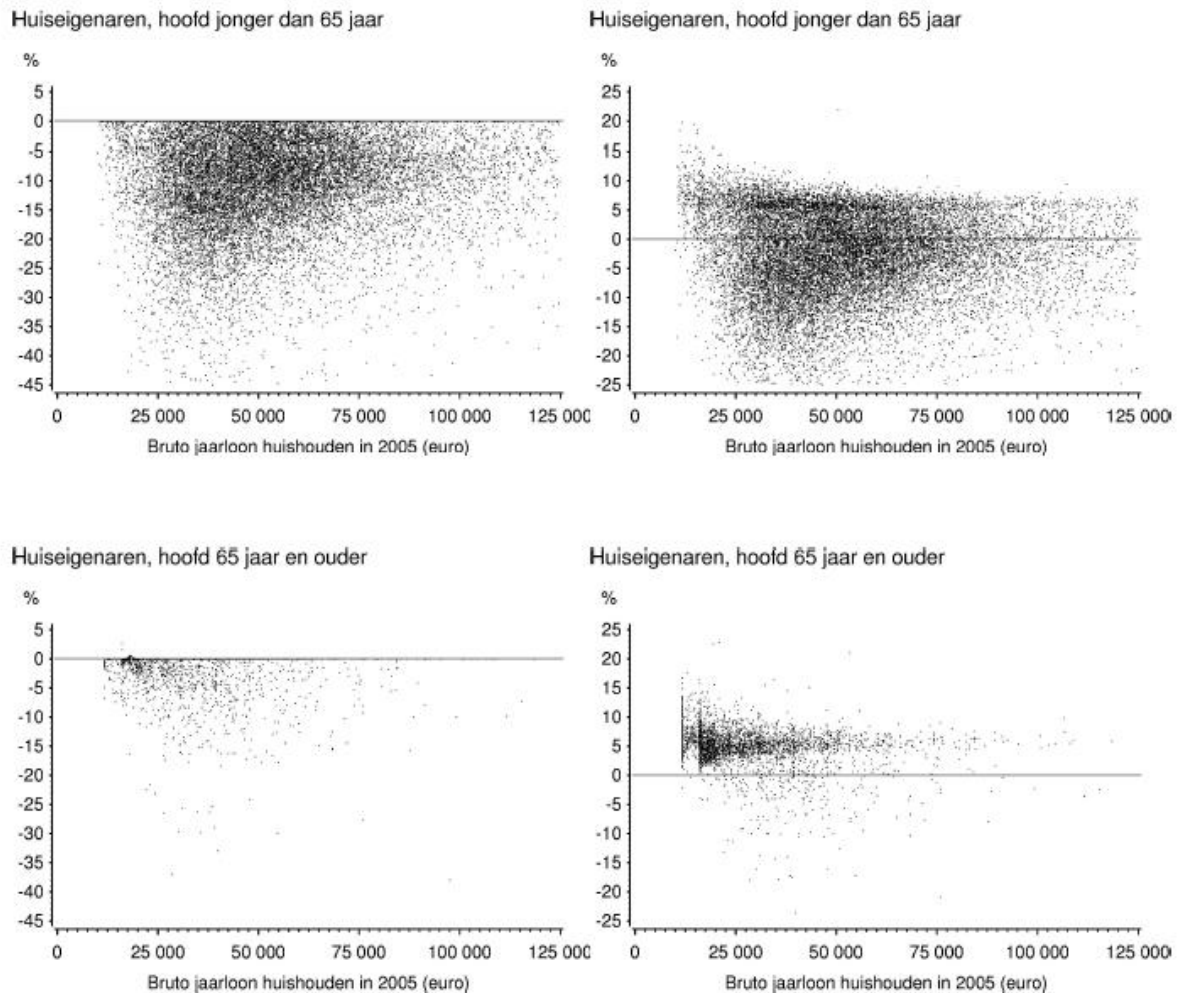
Volledige defiscalisering van de eigen woning langs de geschetste lijnen uit paragraaf 3.5, leidt ertoe dat de gemiddelde woningeigenaar een jaarlijks netto voordeel van circa €2500,- misloopt (CPB, 2006). Dit voordeel neemt toe met het inkomen van huishoudens, aangezien huishoudens uit de hogere inkomensgroepen over het algemeen woningen met een hogere waarde bezitten en in een hogere marginale tariefschijf vallen. Dit voordeel is in procenten van het beschikbaar inkomen gemeten, het grootst voor starters. Over het algemeen bezitten starters namelijk over relatief dure woningen in verhouding tot hun inkomen en bovendien zijn zij hoge hypothecaire leningen aangegaan in vergelijking tot de waarde van hun woning.

De oudere generaties ondervinden doorgaans minder nadeel van de beëindiging van de hypotheekrenteaf trek daar zij al geruime tijd hebben kunnen aflossen en zodoende gemiddeld nog maar een lage hypotheekschuld hebben. Ook kennen ouderen een relatief lage bijtelling voor het eigenwoningforfait, aangezien deze bijtelling sinds de invoering van de Wet Hillen vanaf 2005 niet meer kan bedragen dan de hypotheekrenteaf trek. Indien er compenserende lastenverlichting plaatsvindt door middel van de terugsluizing via verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting, kunnen ouderen er per saldo wel op vooruit gaan.

De linker grafieken uit figuur 5.4 laten de inkomenseffecten van volledige defiscalisering zien indien er geen terugsluizing plaatsvindt en de rechter grafieken uit figuur 5.4 laten de inkomenseffecten van volledige defiscalisering zien indien er wel sprake van terugsluizing is. Het blijkt dat woningeigenaren

onder de 65 jaar gemiddeld drie procent moeten inleveren, terwijl woningeigenaren boven de 65 jaar er gemiddeld 5 1/4 procent op vooruit gaan.

Figuur 5.5 Inkomenseffecten volledige defiscalisering zonderterugsluis (linker grafieken) en met terugsluis (rechter grafieken)



Bron: CPB (2006)

#### 4.4 Europese voorbeelden

In het debat over mogelijke beleidshervormingen voor de eigen woningmarkt wordt vaak verwezen naar Europese voorbeelden. Zo kenden landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden een met Nederland vergelijkbare vorm van de hypotheekrenteaftrek. Echter, in tegenstelling tot Nederland zijn deze landen reeds ruime tijd geleden overgegaan tot herziening van het tot dan toe geldende systeem. In deze paragraaf zal een samenvattend beeld geschetst worden van de beleidshervormingen die door het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn uitgevoerd en welke effecten deze met zich mee hebben gebracht. Wat de situatie in deze landen interessant maakt, is het feit dat beide landen de beleidshervorming ieder op een totaal verschillende manier hebben aangepakt. Daarbij wijzen voorstanders van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek in Nederland vaak op de

ontwikkelingen die zich in het Verenigd Koninkrijk hebben voorgedaan, terwijl tegenstanders refereren aan de moeilijkheden van het Zweedse voorbeeld.

#### 4.4.1. Hervormingen in het Verenigd Koninkrijk

Zoals hiervoor vermeld, kende het Verenigd Koninkrijk een met Nederland vergelijkbare fiscale behandeling van de eigen woning. In 1963 werd besloten om het eigenwoningforfait af te schaffen, waarna men vervolgens een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek – in het Verenigd Koninkrijk bekend onder de naam ‘*mortgage interest tax relief*’ - in gang zette. In 1974 werd het bedrag aan hypotheekrenteaftrek gemaximeerd tot de rente over een geleend bedrag tot 25.000 Britse Pond en dit bedrag is in de daaropvolgende jaren niet meer geïndexeerd. Aangezien in die periode de gemiddelde prijs van een woning slechts circa 11.000 Pond bedroeg, merkten woningbezitters in eerste instantie vrij weinig van de doorgevoerde maatregel. In 1983 werd de regel enigszins aangepast en werd de hypotheekrenteaftrek gemaximeerd tot de rente over een geleend bedrag van 30.000 Pond. Nadien is dit bedrag bevroren (zie tabel 5.1).

Doordat vanaf begin jaren tachtig de woningprijzen in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk stegen, kwam een relatief steeds geringer gedeelte van de hypothecaire lening onder de hypotheekrenteaftrek. Daarenboven werd in 1988 het toptarief in de inkomstenbelasting verlaagd van zestig procent naar veertig procent, waardoor de werking van de hypotheekrenteaftrek nog verder aan kracht verloor. Vanaf 1983 verdisconteerden hypotheekverstrekkers bovendien direct de hypotheekrenteaftrek in de te betalen rente. Hierdoor begreep in de praktijk een aanzienlijk gedeelte van de woningbezitters niet meer op hoeveel hypotheekrenteaftrek zij aanspraak konden maken. Gedurende de jaren 1991 tot en met 1998 werd het belastingtarief waartegen de hypotheekrente aftrekbaar was geleidelijk verlaagd en uiteindelijk compleet afgeschaft in het jaar 1999 (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Beperking aftrekbaarheid rentekosten (boven) en beperking tarief voor berekening renteaftrek (onder) in Verenigd Koninkrijk

Jaar	Maximaal schuldbedrag voor berekening aftrekbare rentekosten	Mediane huizenprijs	Nieuw afgesloten hypotheek boven maximum als % van alle nieuwe hypotheek
	Pond sterling	Pond sterling	%
1974	25 000	10 800	0
1983	30 000	29 400	5
1988-1991	30 000	63 000	48
1995-1998	30 000	73 800	67

Jaar	Marginale belasting van arbeidsinkomen	Tarief voor berekening renteaftrek	Nieuw afgesloten hypotheek waarvoor geldt (b) < (a) als % van alle nieuwe hypotheek
	(a)	(b)	(c)
	in %		
1988-1991	25 - 40	25 - 40	0
1992-1993	25 - 40	25	26
1994	25 - 40	20	100
1995-1998	25 - 40	10	100
1999	23 - 40	0	100

Bron: The National Bureau for Economic Research (2002)



Het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek in het Verenigd Koninkrijk heeft in totaliteit circa 26 jaar in beslag genomen. Doordat de hervormingen geleidelijk hebben plaatsgevonden, zijn er weinig negatieve effecten opgetreden voor de ontwikkeling van de inkomens van huishoudens en de woningprijzen. Beide zijn tijdens de afbouwperiode immers sterk toegenomen.

Het Engelse voorbeeld laat zien dat hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning in de vorm van een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek nauwelijks hoeft te zorgen voor prijs- en inkomenseffecten. Ook voor Nederland zou deze variant gunstig kunnen uitpakken, waarbij inmiddels een aantal partijen hun voorkeur hebben uitgesproken voor dit afbouwtraject (zie VROM-Raad, 2007). Hierbij dienen tenslotte nog wel een tweetal kanttekeningen te worden gemaakt: Enerzijds verdient het de aandacht dat de toenmalige situatie in het Verenigd Koninkrijk van begin jaren tachtig niet één op één te vergelijken valt met de huidige Nederlandse situatie. Zo geniet de fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland veel meer publieke en politieke aandacht en ligt de Nederlandse hypotheekschuld vele malen hoger. Anderzijds leiden hervormingen naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk tot implicaties voor de verdelingseffecten tussen generaties. Zo impliceert 'trage' afschaffing bijvoorbeeld dat de 'oude' generatie de deflatie van huizenprijzen kan doorschuiven naar de 'jonge' generatie. Op deze wijze kan er een oneerlijke verdeling van kosten ontstaan. Desondanks menen partijen als de VROM-Raad (2007) dat een aanpak naar Engels voorbeeld voor Nederland het meest gunstig zou uitpakken.

#### **4.4.2 Hervormingen in Zweden**

In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, voerde Zweden in 1991 een vrij directe en ingrijpende belastingherziening door. Naast de afschaffing van het eigenwoningforfait en de invoering van een nieuwe nationale onroerende zaakbelasting, werd de hypotheekrenteaftrek sterk beperkt en maakte vervolgens plaats voor lagere belastingtarieven. Voordat Zweden de belastingherziening in 1991 doorvoerde, was de hypotheekrente voor woningbezitters aftrekbaar tegen marginale tarieven van meer dan zeventig procent. Na de belastingherziening kon de hypotheekrente nog beperkt worden afgetrokken tot een belastingtarief van maximaal dertig procent.

Gedurende de eerste vier jaren na de belastingherziening zakten de woningprijzen in Zweden in met circa vijftien procent in nominale termen en met circa zesentwintig procent in reële termen. Het aantal verhuizingen daalde aanzienlijk en ook de productie van nieuwbouwwoningen zakte flink in. Dit werd echter niet alleen veroorzaakt door het gewijzigde fiscale klimaat. De Zweedse economie bevond zich gedurende die periode namelijk in een aanzienlijke recessie, welke de situatie op de Zweedse woningmarkt niet bevorderde. Dit kan worden geconcludeerd aan de hand van een gelijksoortige belastingherziening in Noorwegen. De Noorse maatregelen hebben namelijk niet geleid tot grote prijsdalingen van woningen vanwege het feit dat de economische situatie in Noorwegen gunstiger was gedurende die periode (Boelhouwer et al., 2001).

Vanaf eind jaren negentig herstelde de Zweedse eigenwoningmarkt merendeels, waardoor de malaise niet van hele lange duur was.

Aan de hand van het Zweedse voorbeeld valt te concluderen dat een directe en ingrijpende wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning niet zonder risico is en vooral niet indien de economie van een land zich in een laagconjunctuur bevindt. Om die reden is het belangrijk om de economische situatie in aanmerking te nemen bij de hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning, waarbij een stabiele economische situatie de voorkeur geniet.

#### **4.5 Conclusie & samenvatting**

Op basis van berekeningen van het CPB (2006) zijn in dit hoofdstuk allereerst de inkomenseffecten die resulteren naar aanleiding van een mogelijke invoering van de referentievariant besproken.

Indien wordt gekeken naar de effecten voor alle huishoudens, zullen huurders per saldo profiteren

van de hervorming aangezien de opbrengst van de hervorming wordt teruggesluisd naar huishoudens in de vorm van een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Als enkel de effecten voor woningbezitters in beschouwing wordt genomen, kan geconcludeerd worden dat bestaande woningbezitters met hogere inkomens minder last van de hervorming hebben dan de woningbezitters met de lagere inkomens. Berekeningen van het CPB laten verder zien dat de hervorming leidt tot een gemiddeld inkomenseffect van - 1 ¾% voor bestaande woningeigenaren. Invoering van de referentievariant heeft ook voor starters gevolgen. Gegevens van het CPB (2006) tonen aan dat, uitgaande van een huizenprijsdaling van circa 4½%<sup>22</sup>, het gemiddelde inkomenseffect voor starters circa ½% zal bedragen. Indien de huizenprijzen echter dalen met circa 13½%<sup>23</sup>, zullen starters er met circa 5 ½% op vooruit gaan (CPB, 2006). Tot slot zijn de inkomenseffecten van de referentievariant voor toekomstige huishoudens besproken. Het blijkt dat deze groep op twee manieren zal profiteren van de hervorming. Allereerst zullen zij baat hebben bij de efficiencyverbeteringen in de economie als gevolg van de afschaffing van de verstorende hypotheekrenteaftrek en bovendien zullen zij profiteren van de lagere huizenprijzen. In dit hoofdstuk is verder ook stilgestaan bij de inkomenseffecten van volledige defiscalisering van de eigen woning. Berekeningen van het CPB (2006) tonen aan dat de gemiddelde woningeigenaar een netto jaarlijks voordeel van circa €2500,- zal mislopen en dat vooral starters nadeel ondervinden van volledige defiscalisering. De oudere generaties daarentegen ondervinden minder last van volledige defiscalisering en kunnen er bij een compenserende lastenverlichting zelfs op vooruit gaan. Tot slot zijn in dit hoofdstuk een aantal Europese hervormingen met betrekking tot de eigen woningmarkt besproken. Allereerst zijn de hervormingen in het Verenigd Koninkrijk nader toegelicht. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Engelse voorbeeld voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning in de vorm van een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek nauwelijks hoeft te zorgen voor prijs- en inkomenseffecten. Ook voor Nederland zou deze variant gunstig kunnen uitpakken, waarbij inmiddels een aantal partijen hun voorkeur hebben uitgesproken voor dit afbouwtraject. Tot slot is ingegaan op de Zweedse hervormingen. Zweden voerde in 1991 een vrij directe en ingrijpende belastingherziening door. Na de belastingherziening zakten de woningprijzen in Zweden in met circa vijftien procent in nominale termen en met circa zesentwintig procent in reële termen. Het aantal verhuizingen daalde aanzienlijk en ook de productie van nieuwbouwwoningen zakte flink in. Het Zweedse voorbeeld laat zien dat een directe en ingrijpende wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning niet zonder risico is.

---

<sup>22</sup> Dit percentage vindt het CPB in eerdere berekeningen met betrekking tot de woningmarkt en zal nu verder gebruikt worden.

<sup>23</sup> Naast het eerder genoemde model waarin het CPB uitging van een huizenprijsdaling van 4 1/2%, ontwikkelde het CPB ook een model waarin de huizenprijzen zullen dalen met 13 1/2%. Dit laatste model gaat uit van een kortere tijdshorizon.

## ***Hoofdstuk 5: Samenvatting & Conclusie***

In de inleiding van deze bachelorscriptie is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*Is overheidsinterventie op de Nederlandse eigen woningmarkt gewenst en zo ja, op welke wijze kan fiscaal beleid optimaal worden vorm gegeven?*

Als slot van deze bachelor scriptie zal geprobeerd worden hierop een zo passend mogelijk antwoord te formuleren.

In hoofdstuk 1 is geconstateerd dat de Nederlandse woningmarkt als een ingewikkelde markt getypeerd kan worden. Allereerst is dan ook de fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland behandeld. Ondanks de versoering van de fiscale steun aan eigenwoningbezitters gedurende de afgelopen periode, is hieruit naar voren gekomen dat door het huidige beleid eigen woningbezitters aanzienlijk worden gesubsidieerd.

Voorts is ingegaan op de hypotheekrenteaftrek. Voorstanders menen dat de regeling het voor starters eenvoudiger maakt om een koopwoning aan te schaffen waardoor zowel het eigenwoningbezit alsmede de woningkwaliteit in Nederland wordt gestimuleerd. Tegenstanders daarentegen stellen onder andere dat de vraag ondersteunende, eigenwoningbezit bevorderende en kwaliteit stimulerende werking van het huidige systeem in de praktijk aanzienlijk tegenvalt. De hypotheekrenteaftrek zorgt voor het jaar 2012 bovendien voor een netto beslag op de overheidsfinanciën van circa 10 miljard euro. Diverse studies laten verder zien dat het jaarlijkse welvaartsverlies voor Nederland als gevolg van de hypotheekrenteaftrek tussen de 800 miljoen en 2 miljard euro ligt. Ook constateren meerdere onderzoeken dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek kan leiden tot lagere woningprijzen en een toenemende vraag naar koopwoningen. De hypotheekrenteaftrek belemmert tenslotte de arbeidsmarkt, zorgt ervoor dat de overheid en huizenkopers meer financiële risico's nemen en verslechtert de concurrentiepositie van de particuliere huursector in het hogere segment.

In het laatste gedeelte van het hoofdstuk is tot slot stilgestaan bij de economische verstoringen alsmede de welvaartsverliezen als gevolg van de subsidiering van de eigen woningmarkt. Uitgaande van een perfect elastisch aanbod van woningdiensten, kan een welvaartswinst van circa € 1 miljard gerealiseerd worden indien er een einde komt aan de subsidiering van de eigen woning. Indien er echter sprake is van een perfect inelastisch aanbod van woningdiensten, zal er geen welvaartswinst optreden. De verlaagde subsidie functioneert dan feitelijk gezien als een vorm van een eenmalige heffing op het huizenbezit.

Hoofdstuk 2 leert dat uit de economische leer valt op te maken dat overheidsinterventie gewenst kan zijn indien de markt niet efficiënt functioneert als gevolg van mogelijk marktfalen. Ook op de woningmarkt kan sprake zijn van marktfalen waardoor overheidsingrijpen mogelijkwerwijs noodzakelijk is. Zo is in dit hoofdstuk allereerst stilgestaan bij de externe effecten. Zowel gunstige externe effecten van eigenwoningbezit als negatieve externe effecten van eigen woningbezit zoals een minder mobiele arbeidsmarkt kunnen overheidsingrijpen rechtvaardigen door respectievelijk het eigen woningbezit te stimuleren of minder te stimuleren dan wel te ontmoedigen.

Voorts is nader ingegaan op marktfalen in de vorm van asymmetrische informatie en marktmacht van grondeigenaren. Overheidsinterventie op basis van asymmetrische informatie lijkt voor de woningmarkt niet noodzakelijk aangezien (toekomstige) woningbezitters zelf via de markt de technische kennis kunnen 'inhuren' en hiermee de asymmetrie kunnen doorbreken. Marktmacht van grondeigenaren daarentegen rechtvaardigt overheidsingrijpen op de woningmarkt wel. Vanwege het locatie gebonden karakter van grond zouden grondbezitters immers aanzienlijke premies kunnen ontvangen. Er ontstaat alsdan een suboptimaal aanbod van grond, wat uiteindelijk kan resulteren in

fors hogere huizenprijzen. Hier is dan ook een rol voor de overheid weggelegd door bijvoorbeeld het creëren van duidelijke wetgeving in de vorm van onteigeningsbeleid.

Tot slot zijn motieven als paternalisme, herverdeling en het tegengaan van segregatie genoemd die overheidsingrijpen op de eigenwoningmarkt mogelijk kunnen rechtvaardigen. Op grond van paternalistische argumenten kan de overheid door een gunstig fiscaal klimaat te creëren voor de eigen woning, er voor zorgen dat men ook op de korte termijn investeert in de eigen woning. Diverse studies laten echter zien dat ingrijpen door de overheid op de woningmarkt op basis van paternalisme niet noodzakelijk is omdat mensen zelf goed beseffen dat goede huisvesting in combinatie met investeringen in de eigen woning belangrijk zijn. Ook herverdeling lijkt geen goed motief te zijn voor overheidsinterventie op de woningmarkt. Herverdeling via de woningmarkt door middel van woonsubsidies heeft immers het karakter van een gebonden inkomensoverdracht en verdient dus niet de voorkeur vanwege inefficiënte uitkomsten. Het tegengaan van segregatie daarentegen vormt mogelijk wel een belangrijk motief voor overheidsingrijpen op de woningmarkt omdat zowel etnische- als inkomenssegregatie kunnen leiden tot negatieve uitkomsten voor de welvaart.

In hoofdstuk 3 is ingegaan op diverse alternatieven om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. Daarbij is in het bijzonder stilgestaan bij mogelijke aanpassingen van de thans geldende vraagondersteuning voor koopwoningen in de vorm van de hypotheekrenteaf trek. Alvorens de diverse mogelijkheden nader te beschouwen is allereerst aandacht geschonken aan het begrip optimale belastingheffing. Daartoe zijn de drie elementaire functies van belastingheffing geïntroduceerd en nader toegelicht en is vervolgens ingegaan op het concept van nutsfuncties en sociale welvaart. Voor optimale belastingheffing is enerzijds vereist dat de overheid met de belastingopbrengst haar uitgaven kan voldoen conform de budgettaire functie en dat er belasting wordt geïnd die het keuzeproces van economische agenten zo min mogelijk verstoort. Anderzijds is het van belang dat er sprake is van een eerlijke verdeling van de belastinglast in de samenleving. Hoe deze last dient te worden verdeeld, is afhankelijk van het nut dat de samenleving ondervindt van een meer evenwichtige belastingverdeling. Alsdan geldt dat er bij de keuze voor optimale belastingheffing voortdurend sprake is van een wisselwerking tussen efficiency enerzijds en eerlijke lastenverdeling anderzijds.

In het vervolg van het hoofdstuk is verder stilgestaan bij diverse mogelijke in de literatuur besproken beleidshervormingen inzake de eigen woning. Zo zijn onder meer de referentievariant, box-3 variant en volledige defiscalisering besproken. Het lijkt erop dat de meest geschikte keuze afhankelijk is van hoe men de eigen woning wenst te kwalificeren. Indien bijvoorbeeld de eigen woning wordt gezien als een consumptie goed, zou deze op dezelfde manier behandeld moeten worden als andere consumptiegoederen. De eigen woning wordt zodoende niet meer aangemerkt als een bron van inkomen wat inhoudt dat het eigenwoningforfait wordt afgeschaft en de hypothecaire lening in mindering kan worden gebracht in box 3.

Tot slot is aandacht besteed aan een aantal concrete beleidshervormingen inzake de hypotheekrenteaf trek. Deze zijn besproken naar aanleiding van hun praktische uitvoerbaarheid en goede toepasbaarheid op de korte termijn. De genoemde hervormingen dienen vooral ter afbouw van de hypotheekrenteaf trek en kunnen worden gezien als een eventuele tussenstap naar een compleet vernieuwd systeem voor de eigen woning.

Op basis van berekeningen van het CPB (2006) zijn in hoofdstuk 4 allereerst de inkomenseffecten die resulteren naar aanleiding van een mogelijke invoering van de referentievariant besproken. Indien wordt gekeken naar de effecten voor alle huishoudens, zullen huurders per saldo profiteren van de hervorming aangezien de opbrengst van de hervorming wordt teruggesluisd naar huishoudens in de vorm van een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting.

Als enkel de effecten voor woningbezitters in beschouwing wordt genomen, kan geconcludeerd worden dat bestaande woningbezitters met hogere inkomens minder last van de hervorming hebben dan de woningbezitters met de lagere inkomens. Berekeningen van het CPB laten verder zien dat de hervorming leidt tot een gemiddeld inkomenseffect van - 1 ¾% voor bestaande woningeigenaren. Invoering van de referentievariant heeft ook voor starters gevolgen. Gegevens van het CPB (2006)

tonen aan dat, uitgaande van een huizenprijsdaling van circa 4½%, het gemiddelde inkomenseffect voor starters circa ½% zal bedragen. Indien de huizenprijzen echter dalen met circa 13½%, zullen starters er met circa 5 ½% op vooruit gaan (CPB, 2006). Tot slot zijn de inkomenseffecten van de referentievariant voor toekomstige huishoudens besproken. Het blijkt dat deze groep op twee manieren zal profiteren van de hervorming. Allereerst zullen zij baat hebben bij de efficiencyverbeteringen in de economie als gevolg van de afschaffing van de versturende hypotheekrenteaftrek en bovendien zullen zij profiteren van de lagere huizenprijzen. In dit hoofdstuk is verder ook stilgestaan bij de inkomenseffecten van volledige defiscalisering van de eigen woning. Berekeningen van het CPB (2006) tonen aan dat de gemiddelde woningeigenaar een netto jaarlijks voordeel van circa €2.500,- zal mislopen en dat vooral starters nadeel ondervinden van volledige defiscalisering. De oudere generaties daarentegen ondervinden minder last van volledige defiscalisering en kunnen er bij een compenserende lastenverlichting zelfs op vooruit gaan. Tot slot zijn in hoofdstuk 4 een aantal Europese hervormingen met betrekking tot de eigen woningmarkt besproken. Het Engelse voorbeeld voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning in de vorm van een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek laat zien dat dit nauwelijks hoeft te zorgen voor prijs- en inkomenseffecten. Ook voor Nederland zou deze variant gunstig kunnen uitpakken. Tot slot is ingegaan op de ingrijpende en risicovolle Zweedse hervormingen. Na de belastingherziening zakten de woningprijzen in Zweden in met circa vijftien procent in nominale termen en met circa zesentwintig procent in reële termen. Het aantal verhuizingen daalde aanzienlijk en ook de productie van nieuwbouwwoningen zakte flink in.

De conclusie op het eerste gedeelte van de probleemstelling of *“Overheidsinterventie op de Nederland eigen woningmarkt gewenst is”* laat zich na bovenstaande uiteenzetting niet moeilijk raden. Hoewel er diverse aspecten als paternalisme en herverdeling bestaan die overheidsingrijpen op de eigen woningmarkt in eerste instantie niet bemoedigen, zijn er meerdere argumenten op o.a. het gebied van marktfalen te noemen welke overheidsinterventie op de Nederlandse eigen woningmarkt rechtvaardigen.

Het antwoord op het tweede gedeelte van de probleemstelling *“op welke wijze fiscaal beleid optimaal kan worden vormgegeven”* vormt, ondanks de diverse besproken alternatieven, een ingewikkelder vraagstuk. In ieder geval leidt de thans geldende fiscale subsidie in de vorm van de hypotheekrenteaftrek tot aanzienlijke belastingderving voor de schatkist en bovendien zorgt deze maatregel voor inefficiënte uitkomsten op het gebied van welvaart en consumptiebeslissingen. Het begrip optimale belastingheffing impliceert een structuur waarbij rekening dient te worden gehouden met individueel nut alsmede sociale welvaart welke dikwijls tevens is gebaseerd op de eerlijkheid van de verdeling van het individuele nut. Het is zodoende niet eenvoudig om een beleidsplan te ontwikkelen welke een evenwicht realiseert tussen individueel nut enerzijds en sociale welvaart anderzijds. Indien slechts het concept van individueel nut in beschouwing wordt genomen, lijken de eerder besproken alternatieven van de referentievariant en volledige defiscalisering op basis van de gegeven inkomenseffecten goed te passen bij de hervorming van de eigen woningmarkt. Indien echter tevens het concept van sociale welvaart wordt beoordeeld, kan de scriptie worden afgesloten in de geest van Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen, die, op basis van zijn uitvoerige werk op het gebied van inkomensnivellering, heeft gesteld dat herverdeling door middel van belastingheffing het beste bij de bron en dus het verdientalent gerealiseerd kan worden, met de vraag of herverdeling via de eigenwoningmarkt wel gewenst is.

## Literatuurlijst

Akkoord Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes, NVM, VBO en VastgoedPro, Wonen 4.0, Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt, 23 mei 2012

Arendonk, H.P.A.M. van, *Wegwijs in de inkomstenbelasting (2011)*, Den Haag: SDU, 2011

Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*. Oxford University Press, Oxford.

Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen (2008), De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen 2008, Amsterdam: KVS, 13–77.

Boelhouwer, P.J. et al. (2001) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis*. Onderzoeksinstituut OTB / TUDelft, Delft.

Boelhouwer, P.J. en N. Rietdijk (2002) *Huizenkopers in profiel*. NVB, Voorburg.

Boelhouwer, P.J. en M.E.A. Haffner (2002) *Subjectsubsidiering in de huursector onder de loep*, DGW/NETHUR partnership 16. DGW/NETHUR, Den Haag/Utrecht.

Boelhouwer, P.J. (2003) *Huisvestingssystemen. Wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat*. Intreerede 5 februari 2003. TUDelft, Delft.

Brakman, S., H. Garretsen and M. Schramm (2004), "The spatial distribution of wages: estimating the Helpman-Hanson model for Germany", *Journal of Regional Science*, 44, 437-466.

Brounen, D. (2006) 'Starters in het nauw', Christen Democratische Verkenningen. Lente 2006, pp. 35-42.

Coase, R.H, 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 1: 1-44.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Rapport naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Den Haag: Sociaal Economische Raad, 2010

Companen (2006) *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2006*. Onderzoek in opdracht van het Directoraat-Generaal Wonen van het Ministerie van VROM. Den Haag.

Conijn, J. (2006) De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt, *ESB*, jrg. 91 – nummer 4499, pp. 630-633.

CSED, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Eichholz, P.M.A., H. Hilverink en M.A.J. Theebe, 2000, Woningen in de pensioenportefeuille, *ESB*, 85e jaargang, nr. 4275, 812-814.

Eijk, Gwen van, 2010, Unequal networks: Spatial segregation, relationships and inequality in the city, Amsterdam, IOS Press, p. 352.

European Commission, 2012: Report from the Commission: Alert Mechanism Report, Brussels: COM(2012) 68 final.

Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. de Mooij, 2006, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag, Bijzondere CPB-Publicatie 62.

Glaeser E.L. en J.M. Shapiro (2002), The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction, NBER Working Paper 9284, blz. 3, 38.

Goudswaard, K et al. (2010) Een integrale hervorming van de woningmarkt, TPEdigitaal 4: 56-72

Gurney, C.M., (1999). Pride and prejudice: discourses of normalisation in public and private accounts of home ownership. *Housing Studies*. 14, 163-183.

Haffner, M. (2003) 'Theorie en praktijk. Neutrale behandeling van eigendomsvormen', *Onderzoeksdossier Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg. 9, Nr. 4, pp. 35-39.

Haffner, M. (te verschijnen) Eigendomsneutrale fiscale behandeling van de eigen woning in Europees perspectief. Essay in opdracht van de SEV, Rotterdam.

Hanson, G.H. (2005), "Market potential, increasing returns, and geographic concentration", *Journal of International Economics*, 67, 1-24.

Harry ter Rele and Guido van Steen, Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 2, 2001, blz. 9.

Harvey S. Rosen and Ted Gayer, 2010, *Public Finance*, 9th Edition, McGraw-Hill

Poterba, J.M., 1992, Taxation and housing: old questions, new answers, NBER Working Paper no. 3963.

Heady, C. (1993), "Optimal Taxation as a guide to Tax Policy", *Fiscal Studies*, 14, 15-41.

Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings, 2006, Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO, Amsterdam.

Ministerie van Financien, 2012, Analyse over de toekomstbestendigheid van de hypotheekrenteaftrek (reactie motie Kuipers c.s.), brief AFP/2012/302U

Neuteboom, P. en K. Dol (2005) Insecurity aspects of homeownership. A cross-country analysis.

New, B., 1999. Paternalism and public policy, *Economics and Philosophy*, 15, 63-83.

OECD, 2004: OECD economic survey of the Netherlands 2004: Housing policies

Olson, M., 1965, *The logic of collective action – Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Ommeren, J. van (2006) *Verhuismobiliteit: een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen*. Essay in opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag.

Oosterhaven, J. en L. Broersma (2005), "Clusters, agglomeratie en productiviteit", *ESB* 4-11-2005, 488-490.

Oosterwijk, J.W. (2006) 'Naar een open economie', *ESB*. Jrg. 91, nr. 4477, 13 januari 2006, pp. 4-7.

Peter Neuteboom, 2006, Hypotheekrenteafrek in Europa: Hervormingen nauwelijks door woningmarkt bepaald, in Christen Democratische Verkenningen, lente 2006

Rice, Patricia and Anthony J. Venables (2004), "Spatial determinants of productivity: analysis for the regions of Great Brittan", *CEPR Discussion PaperNo. 4527*.

Romijn, G. en J. Donders, 2010, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag: CPB Document 84

Rosen, H.S., 1984, Housing subsidies: effects on housing decisions, efficiency and equity, in: M. Feldstein en A. Auerbach (eds.), *Handbook of Public Economics* vol. 1, North Holland.

Smith, W.F. (1971) *Housing – the social and economic elements*, Berkeley-Los Angeles, Londen (University of California Press).

Stafford, D.C. (1980) in: R.A.B. Leaper (ed.), *Health, wealth and housing*, Oxford.

Stevens, L.G.M., *Elementair Belastingrecht*, Deventer: Kluwer, 2009

Swank, J., J. Kakes en A.F. Tieman (2002) *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties: De economie van het publieke belang*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003), *De Calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

Tinbergen, Jan (1975). *Income Distribution*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company BV.

Vermeulen, W. en J. Rouwendal (2007a) *On the Price (in)elasticity of Dutch Housing Supply*. Paper for the ENHR 2007 conference on sustainable urban areas. Rotterdam.

Vermeulen, W. en J. Rouwendal (2007b) *Housing Supply in the Netherlands*. CPB Discussion Paper 87. CPB, Den Haag.

Verschillende economen, *Zes stappenplan: Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*, 2012

VROM-Raad (2007) *Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag: VROM-Raad Advies 064

VROM-Raad (2004) *Op eigen kracht. Eigen woningbezit in Nederland*, Den Haag: VROM-Raad Advies 044



Wildt, R. de, G. Keers, J. van der Schaar, H. van der Heijden, P. de Vries en H. Boumeester (2005) *Marktimperfecties in woningbouw*. Rapport in opdracht van het ministerie van VROM. Onderzoeksinstituut OTB, Delft. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Yankow, Jeffrey J. (2006), "Why do cities pay more? An empirical examination of some competing theories of the urban wage premium", *Journal of Urban Economics*, 60, 139-161.