

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Masterscriptie Fiscale Economie



*Een onderzoek naar de eigenwoningregeling in de Wet IB
2001 en de alternatieven*

Naam student: S.E. Kuipers

Studentnummer: 414445

Begeleider: Drs. C. van Wijk

Tweede beoordelaar: dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk

Datum: 30-04-2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling en deelvragen	6
1.3 Toetsingskader en onderzoeksmethode	6
1.4 Afbakening	8
1.5 Opzet	8
2. De eigenwoningregeling in de Wet IB 2001	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De geschiedenis van de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting	9
2.3 De fiscale behandeling van de eigen woning in de Wet IB 2001	11
2.3.1 De definitie van de eigen woning in de Wet IB 2001	12
2.3.1.1 De aard van de woning	12
2.3.1.2 Het gebruik van de woning	13
2.3.1.3 De juridische en economische verhouding tussen de belastingplichtige en de woning	14
2.3.2 De belastbare voordelen uit eigen woning	15
2.3.3 De aftrekbare kosten van de eigen woning	16
2.3.4 De kapitaalverzekering eigen woning, de spaarrekening eigen woning of het beleggingsrecht eigen woning	17
2.4 Doelstellingen van de eigenwoningregeling	18
2.5 De negatieve neveneffecten van de huidige eigenwoningregeling	19
2.6 De aanpassingen van de eigenwoningregeling sinds 2001	19
2.6.1 De bijleenregeling (2004)	22
2.6.2 Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (2005)	22
2.6.3 Verhoging eigenwoningforfait duurdere woning (2009)	23
2.6.4 Aflossingsverplichting van leningen (2013)	23
2.6.5 Tariefmaatregel aftrekbare kosten (2014)	24
2.6.6 Uitfasering aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (2019)	24
2.7 Deelconclusie	25
3. De alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 (alternatief 1)	26
3.2.1 Argumenten voor de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	26
3.2.2 De heffingssystematiek van box 3	27
3.2.3 Vormgeving van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	29

3.3 Defiscalisering van de eigen woning (alternatief 2).....	30
3.3.1 Uitgangspunt voor defiscalisering van de eigen woning.....	30
3.3.2 Vormgeving van de defiscalisering van de eigen woning.....	30
3.4 Deelconclusie	31
4. De kwaliteitseisen voor wetgeving	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Relevantie van de kwaliteitseisen	32
4.3 Toelichting op de kwaliteitseisen	32
4.3.1 Het realiseren van rechtsbeginselen	33
4.3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	34
4.4.3 Subsidiariteit en evenredigheid	35
4.3.4 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	35
4.4 Operationalisering van het toetsingskader	36
4.5 Deelconclusie	36
5. De huidige eigenwoningregeling getoetst aan de kwaliteitseisen	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Het realiseren van rechtsbeginselen	37
5.2.1 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan het neutraliteitsbeginsel	37
5.2.2 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan het draagkrachtbeginsel	39
5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	41
5.3.1 De doeltreffendheid van de huidige eigenwoningregeling.....	41
5.3.2 De doelmatigheid van de huidige eigenwoningregeling	47
5.4 Subsidiariteit en evenredigheid	50
5.4.1 De subsidiariteit van de huidige eigenwoningregeling	50
5.4.2 De evenredigheid van de huidige eigenwoningregeling	51
5.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	51
5.5.1 De duidelijkheid van de eigenwoningregeling.....	51
5.5.2 De eenvoud en de toegankelijkheid van de eigenwoningregeling	53
5.6 Deelconclusie	54
6. De eigen woning in box 3 getoetst aan de kwaliteitseisen	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Het realiseren van rechtsbeginselen	55
6.2.1 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 getoetst aan het neutraliteitsbeginsel	55
6.2.2 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 getoetst aan het draagkrachtbeginsel	56
6.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	57

6.3.1 De doeltreffendheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3.....	58
6.3.2 De doelmatigheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	59
6.4 Subsidiariteit en evenredigheid	60
6.4.1 De subsidiariteit van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	60
6.4.2 De evenredigheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	61
6.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	61
6.5.1 De duidelijkheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3.....	62
6.5.2 De eenvoud en toegankelijkheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3	63
6.6 Deelconclusie	64
7. Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan de kwaliteitseisen	65
7.1 Inleiding	65
7.2 Het realiseren van rechtsbeginselen	65
7.2.1 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan het neutraliteitsbeginsel	65
7.2.2 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan het draagkrachtbeginsel	66
7.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	67
7.3.1 De doeltreffendheid van defiscalisering van de eigen woning.....	67
7.3.2 De doelmatigheid van defiscalisering van de eigen woning	68
7.4 Subsidiariteit en evenredigheid	69
7.4.1 De subsidiariteit van defiscalisering van de eigen woning	70
7.4.2 De evenredigheid van defiscalisering van de eigen woning	70
7.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	71
7.5.1 De duidelijkheid van defiscalisering van de eigen woning.....	71
7.5.2 De eenvoud en toegankelijkheid van defiscalisering van de eigen woning.....	71
7.6 Deelconclusie	72
8. Conclusie en aanbevelingen	73
8.1 Inleiding	73
8.2 Conclusie	74
8.2.1 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan de kwaliteitseisen	74
8.2.2 De eigen woning in box 3 getoetst aan de kwaliteitseisen	75
8.2.3 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan de kwaliteitseisen	76
8.2.4 Beantwoording van de probleemstelling.....	77
8.3 Aanbevelingen.....	77
Literatuurlijst.....	79

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de invoering van de Wet IB 2001 is door de wetgever besloten om de fiscale behandeling van de eigen woning onder te brengen in box 1. Onder de Wet IB 1964 werden de belastbare voordelen van de eigen woning forfaitair bepaald en was de hypotheekrente aftrekbaar.¹ Deze systematiek is in grote lijnen gehandhaafd onder de Wet IB 2001.² Het gevolg van het onderbrengen van de eigen woning in box 1 is namelijk dat de voordelen die samenhangen met het bezit van de eigen woning op grond van art. 3.112 lid 1 Wet IB 2001 belast zijn en dat de kosten die betrekking hebben op de eigen woning in beginsel op grond van art. 3.120 lid 1 Wet IB 2001 aftrekbaar zijn.³ De belastinguitgaven ten aanzien van de eigen woning zijn voor de overheid echter aanzienlijk hoger dan de belastingopbrengsten.⁴ Voor 2020 zijn de belastinguitgaven voor de eigen woning in de inkomstenbelasting begroot op ruim 10 miljard euro.⁵ Deze belastinguitgaven bestaan voor het overgrote deel uit de hypotheekrenteaftrek. De bezitter van de eigen woning kan immers de hypotheekrente aftrekken van het inkomen uit werk en woning. Daartegenover zijn de belastingopbrengsten voor de eigen woning in de inkomstenbelasting voor 2020 begroot op ruim 3 miljard euro.⁶ De overheid ontvangt deze belastingopbrengsten doordat de eigen woning wordt belast aan de hand van het eigenwoningforfait. Omdat de belastinguitgaven aanzienlijk hoger zijn dan de belastingopbrengsten ontvangt de eigenwoningbezitter gemiddeld genomen een impliciete fiscale subsidie.⁷ Op deze manier wordt het eigenwoningbezit in Nederland fiscaal gestimuleerd. Dit is in lijn met de oorspronkelijke doelstelling van de eigenwoningregeling. De oorspronkelijke doelstelling van de eigenwoningregeling is namelijk het stimuleren van het eigenwoningbezit in Nederland.⁸ Dit beleid is vooral te verklaren in het kader van het bevorderen van de bezitsvorming.⁹ Een andere reden voor het stimuleren van het eigenwoningbezit is dat het bezitten van een eigen woning leidt tot positieve externe effecten. Iemand met een eigen woning zou beter voor de woonomgeving zorgen dan iemand die een huis huurt en dit leidt tot positieve externe effecten voor de hele buurt.¹⁰

Het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit staat echter al geruime tijd onder vuur. Door de hypotheekrenteaftrek ontstaat een prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren. Hetgeen heeft geleid tot een aanzienlijk bedrag aan uitstaande hypotheekschulden van huishoudens. In 2019 bedroeg de totale uitstaande hypotheekschuld van huishoudens ruim 722 miljard euro.¹¹ Deze schulden vormen een financieel risico voor huishoudens. Er bestaat immers een risico op dalende huizenprijzen en dan zullen veel huishoudens te maken krijgen

¹ Art. 42a lid 1 en art. 42b lid 5 Wet IB 1964.

² *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31.

³ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.1.

⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.

⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 2, p. 101.

⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 2, p. 101.

⁷ Van Ewijk e.a. 2006, p. 9.

⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31.

⁹ Bruijsten & Van Rij, *WFR* 2007/119, par. 3.

¹⁰ Van Ewijk, Jacobs & De Mooij, *ESB* 30 juni 2016, p. 293.

¹¹ CBS, 'Reëel beschikbaar inkomen huishoudens 1,6 procent hoger in 2019', 25 maart 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/reel-beschikbaar-inkomen-huishoudens-1-6-procent-hoger-in-2019>.

met een hypotheekschuld die hoger is dan de waarde van het huis. Het gevolg hiervan is dat bij verkoop een schuld overblijft en hierdoor is het lastig om te verhuizen.¹²

Daarnaast leidt de subsidiering van het eigenwoningbezit tot een relatief zware belasting van de staatskas. De omvang van de toekomstige structurele subsidie voor de eigenwoningbezitter wordt namelijk op ruim 4 miljard euro geschat.¹³ Verder wordt de eigen woning ten opzichte van de andere vormen van vermogen, fiscaal gezien, anders behandeld. Andere vermogensbestanddelen zijn immers ondergebracht in box 3.¹⁴ Vermogen in de eigen woning wordt zodoende veel minder belast dan andere vermogensbestanddelen. Dit leidt tot economische verstoringen aangezien nu vaak wordt gekozen om vermogen in de eigen woning op te bouwen, terwijl dit niet altijd de nuttigste manier voor huishoudens is om vermogen op te bouwen.¹⁵

De overheid is zich bewust van de negatieve neveneffecten van de eigenwoningregeling.¹⁶ Daarom heeft de eigenwoningregeling in de afgelopen jaren veel aanpassingen ondervonden. Een recent voorbeeld hiervan is de jaarlijkse afbouw van het maximale percentage waartegen de kosten met betrekking tot de eigen woning kunnen worden afgetrokken. Vanaf 2014 is dit maximale percentage jaarlijks met 0,5%-punt verlaagd.¹⁷ Dit heeft tot gevolg dat de kosten met betrekking tot de eigen woning in 2019 tot een maximaal percentage van 49% konden worden afgetrokken. De afbouw zal vanaf 2020 versneld plaatsvinden. Per 1 januari 2020 wordt de afbouw van het maximale percentage versneld naar 3%-punt per jaar. In 2023 wordt het maximale aftrektarief met 2,95%-punt verlaagd zodat in dit jaar het beoogde maximale aftrektarief van 37,05% wordt bereikt.¹⁸ Een ander voorbeeld van aanpassing van de eigenwoningregeling is de invoering van een aflossingsverplichting voor leningen aangegaan na 2012. De rente op deze leningen is aftrekbaar als deze leningen in maximaal 360 maanden ten minste via een annuïtair aflossingsschema volledig worden afgelost.¹⁹ De aflossingsverplichting moet zijn vastgelegd in een leningovereenkomst en moet daadwerkelijk worden nageleefd.²⁰

Naast de fiscale wijzigingen heeft de overheid ook andere maatregelen genomen om de schulden van huishoudens te verlagen. Vanaf 2013 heeft de overheid de hoogte van de maximale hypothecaire lening stapsgewijs verlaagd. In 2012 kon nog tot 106% van de waarde van een woning worden geleend. Dit percentage is jaarlijks verlaagd tot 100% in 2018.²¹ In 2020 kan een belastingplichtige op grond van art. 5.1 van de Tijdelijke regeling hypothecair krediet nog steeds tot 100% van de waarde van de woning lenen.

Ondanks de vele aanpassingen blijft kritiek bestaan op de fiscale behandeling van de eigen woning. Zo zijn o.a. Bruijsten²² en Stevens²³ geen voorstander van de huidige

¹² *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

¹³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.

¹⁴ Met uitzondering van ondernemingsvermogen, werkzaamheidsvermogen en aanmerkelijk belang vermogen.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.

¹⁷ Belastingplan 2019 (MvT), p. 10.

¹⁸ Belastingplan 2019 (MvT), p. 10.

¹⁹ Art. 3.119a lid 1 Wet IB 2001

²⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 33405, nr. 3, p. 4.

²¹ Begrotingsakkoord 2013, p. 12.

²² Bruijsten, *WFR* 2018/148, par. 9.

²³ Stevens, *WFR* 2017/223, par. 4.3.

eigenwoningregeling. Beide auteurs geven aan dat de huidige eigenwoningregeling te ingewikkeld is geworden en zij stellen voor om de eigen woning van box 1 naar box 3 te verplaatsen. Naast de kritiek van Bruijsten en Stevens is ook de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch op de huidige eigenwoningregeling. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat door de opeenstapeling van de fiscale maatregelen voor de eigen woning de eigenwoningregeling op dit moment een zeer complexe en daardoor moeilijk uitvoerbare regeling is geworden.²⁴ Deze kritiek in ogenschouw nemend rijst de vraag of de huidige eigenwoningregeling wel van voldoende kwaliteit is.

Door de kritiek op de huidige eigenwoningregeling is in de literatuur in de afgelopen jaren een aantal alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling gepresenteerd.²⁵ Binnen deze alternatieven kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdstromingen.²⁶ De eerste hoofdstroming bestaat uit auteurs die pleiten om de eigen woning van box 1 naar box 3 te verplaatsen. De auteurs binnen de tweede hoofdstroming zijn daarentegen voorstander van een algehele defiscalisering van de eigen woning. Gegeven het feit dat de huidige eigenwoningregeling ter discussie staat is het relevant om te onderzoeken of de voornoemde alternatieven geschikter zijn dan de huidige eigenwoningregeling.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Gelet op de problematiek omtrent de huidige eigenwoningregeling wordt in deze masterscriptie de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en van de twee genoemde alternatieven beoordeeld. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving die zijn weergegeven in de nota Zicht op wetgeving.²⁷ De probleemstelling luidt derhalve:

Voldoet de huidige eigenwoningregeling in de Wet IB 2001 aan de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving of zijn de alternatieven op basis van dezelfde kwaliteitseisen geschikter?

1.3 Toetsingskader en onderzoeksmethode

De kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving worden als toetsingscriteria gebruikt. In de nota Zicht op wetgeving worden de volgende kwaliteitseisen weergegeven²⁸:

- Rechtmatigheid en het realiseren van rechtsbeginselen
- Doeltreffendheid en doelmatigheid
- Subsidiariteit en evenredigheid
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- Onderlinge afstemming
- Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Om de reikwijdte van het onderzoek beheersbaar te houden wordt niet getoetst op rechtmatigheid. Bij toetsing op rechtmatigheid wordt onderzocht of wetten in overeenstemming zijn met het recht. Hierbij moet recht worden gedaan aan het internationale en communautaire

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 4, p. 5.

²⁵ Zie o.a. Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903 en Bruijsten, *WFR* 2018/148, par. 4.

²⁶ Arends, in *Cursus Belastingrecht IB.3.6.1.A.a.*

²⁷ Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 23-30.

²⁸ Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 23-30.

recht en de grondwet.²⁹ Hierbij beperk ik mij door niet te toetsen op het internationale en communautaire recht en de grondwet. De huidige eigenwoningregeling en de alternatieven worden wel getoetst op het realiseren van rechtsbeginselen. Daarnaast is gekozen om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling niet expliciet te toetsen. Bij toetsing op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van een regeling wordt ingegaan op de mogelijkheid tot het af dwingen van wettelijke regels. Hierbij zijn de capaciteit en de deskundigheid van het uitvoerend apparaat en de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties bijzonder belangrijk.³⁰ In deze scriptie wordt aangenomen dat de Belastingdienst voldoende capaciteit heeft en voldoende deskundig is en daarom wordt niet expliciet getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Eveneens is gekozen om niet expliciet te toetsen op de onderlinge afstemming van de regeling. Bij toetsing naar onderlinge afstemming wordt onderzocht of verschillende regelingen ten aanzien van hetzelfde onderwerp kunnen worden geharmoniseerd.³¹ Het doel is om de huidige eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting en de twee alternatieven te onderzoeken. Andere regelingen worden zodoende buiten beschouwing gelaten. Onderzoek naar harmonisatie van verschillende regelingen ten aanzien van de eigen woning valt naar mijn mening buiten mijn probleemstelling en daarom wordt hier niet op getoetst.

De huidige eigenwoningenregeling en de twee alternatieven worden getoetst aan de volgende kwaliteitseisen:

1. Het realiseren van rechtsbeginselen;
2. Doeltreffendheid en doelmatigheid;
3. Subsidiariteit en evenredigheid;
4. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Ter verduidelijking worden de kwaliteitseisen hieronder kort toegelicht. Voor een uitgebreidere behandeling van de kwaliteitseisen verwijs ik naar hoofdstuk 4. De huidige eigenwoningregeling en de twee alternatieven worden allereerst getoetst op het realiseren van rechtsbeginselen. De huidige eigenwoningregeling en de twee alternatieven worden in dit kader getoetst aan het draagkrachtbeginsel en het neutraliteitsbeginsel. Ten tweede worden de eigenwoningregeling en de twee alternatieven getoetst aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij de doeltreffendheidstoets wordt beoordeeld of het beoogde doel van de eigenwoningregeling en de twee alternatieven worden bereikt. Bovendien wordt bij de doelmatigheidstoets beoordeeld of de baten opwegen tegen de lasten van de eigenwoningregeling en de twee alternatieven. Ten derde wordt getoetst aan subsidiariteit en evenredigheid. Op basis hiervan wordt beoordeeld of de overheid niet onnodig ingrijpt in de samenleving. Tot slot worden de eigenwoningregeling en de twee alternatieven getoetst aan eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Op basis hiervan wordt beoordeeld of burgers, bestuur en rechters duidelijk voor ogen hebben wat de overheid met de eigenwoningregeling en de alternatieven wil bereiken. Een te complexe eigenwoningregeling leidt bovendien tot een moeilijk uitvoerbare regeling. Een moeilijk uitvoerbare regeling brengt administratieve lasten met zich mee. De administratieve lasten komen zodoende bij dit toetsingscriterium aan bod. Door de huidige eigenwoningregeling en de twee alternatieven te toetsen aan de hiervoor

²⁹ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 24.*

³⁰ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 27.*

³¹ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 29.*

weergegeven toetsingscriteria kan worden beoordeeld welke regeling kwalitatief gezien het meest geschikt is om als eigenwoningregeling te functioneren.

Als onderzoeksmethode wordt in de scriptie gebruikgemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Aan de hand van fiscale literatuur, rapporten, wetgeving, parlementaire geschiedenis en beleidsnota's worden verschillende feiten en meningen tegen elkaar afgewogen. Door de verschillende feiten en meningen tegen elkaar af te wegen kan een uiteindelijk oordeel worden geveld ten aanzien van de probleemstelling. Om de verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3 concreet te maken wordt gebruikgemaakt van een rapport van het CPB en het PBL. In dit rapport is een scenario geschetst om de eigen woning van box 1 naar box 3 te verplaatsen.³² Om de defiscalisering van de eigen woning concreet te maken wordt gebruikgemaakt van een voorstel van Vijfeijken & Van Bakel³³ waarin wordt gepleit voor defiscalisering van de eigen woning.

1.4 Afbakening

Naast verplaatsing van de eigen woning naar box 3 en defiscalisering van de eigen woning worden in de literatuur ook andere alternatieven genoemd.³⁴ Deze alternatieven behoren echter niet tot de voornoemde hoofdstromingen. Er is gekozen om alleen de alternatieven die tot de hoofdstromingen behoren nader te onderzoeken. Andere alternatieven worden buiten beschouwingen gelaten. Daarnaast worden de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven niet aan alle kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving getoetst. Voor de afbakening van het toetsingskader verwijs ik naar paragraaf 1.3.

1.5 Opzet

Om de probleemstelling te beantwoorden wordt allereerst in hoofdstuk 2 beschreven hoe de huidige eigenwoningregeling is vormgegeven en wat de achtergrond en de doelstellingen van de eigenwoningregeling zijn. Hierna wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet hoe de alternatieven worden vormgegeven. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving en wordt de relevantie van deze kwaliteitseisen toegelicht. Vervolgens worden in de hoofdstukken 5 tot en met 7 de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven getoetst aan de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 een conclusie gevormd en antwoord gegeven op de probleemstelling.

³² CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*,

³³ Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903.

³⁴ Zie o.a. Van den Dool *WFR* 2010/758 en Bruijsten, *WFR* 2018/148. Van Den Dool gaat in zijn artikel in op het verhogen van het eigenwoningforfait en het beperken van de aftrek eigenwoningschuld in box 1. Bruijsten gaat in zijn artikel in op de mogelijkheid om het aflossen van de eigenwoningschuld aftrekbaar te maken.

2. De eigenwoningregeling in de Wet IB 2001

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de eigenwoningregeling in de Wet IB 2001 aan de orde. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 de achtergrond van de huidige eigenwoningregeling geschetst. Dit wordt gedaan door oude inkomstenbelastingwetten te analyseren en een verband te leggen met de huidige eigenwoningregeling. Daarna wordt in paragraaf 2.3 de fiscale behandeling van de eigen woning in de Wet IB 2001 besproken. Hierbij wordt ingegaan op de definitie van de eigen woning in de Wet IB 2001 en worden de belastbare voordelen en de aftrekbare kosten behandeld. Vervolgens worden in paragraaf 2.4 de doelstellingen van de huidige eigenwoningregeling uiteengezet. Verder worden in paragraaf 2.5 de negatieve neveneffecten van de huidige eigenwoningregeling beschreven. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 ingegaan op de aanpassingen van de eigenwoningregeling sinds 2001. In dit hoofdstuk wordt zodoende de volgende deelvraag behandeld:

Hoe is de huidige eigenwoningregeling in de Wet IB 2001 vormgegeven en wat zijn de achtergrond en doelstellingen van deze regeling?

2.2 De achtergrond van de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting

De eerste volledige inkomstenbelastingwet in Nederland dateert uit 1914. Deze inkomstenbelastingwet is gebaseerd op de zogenoemde bronnentheorie.³⁵ Het uitgangspunt van deze theorie is dat inkomen al hetgeen is dat uit een permanente bron van inkomen toevloeit.³⁶ De opbrengsten voortvloeiend uit een dergelijke bron zijn in beginsel belast met inkomstenbelasting.³⁷ In art. 4 Wet IB 1914 werden de volgende vier bronnen van inkomen genoemd:

- onroerende goederen;
- roerend kapitaal;
- onderneming en arbeid;
- rechten op periodieke uitkeringen van het leven.

De eigen woning werd in de Wet IB 1914 ondergebracht onder de bron ‘onroerende goederen’. De toelichting op het aanmerken van de eigen woning als bron van inkomen vermeldt het volgende: “Het eigen gebruik van onroerend goed voor woning of huishoudelijke doeleinden, is gebruik in natura van een bron van inkomen. Het voordeel dat op die wijze van het goed wordt getrokken, wordt naar zijn bedrag bepaald door de huurwaarde.”³⁸ De redenering van de wetgever is dat het kopen van een woning leidt tot een besparing van huur. Deze besparing van huur wordt gezien als een bron van inkomen.³⁹ Het gevolg van het aanmerken van de eigen woning als bron van inkomen is dat de opbrengsten uit de eigen woning belast zijn met inkomstenbelasting. De belastbare opbrengsten uit de eigen woning werden op grond van art. 5 Wet IB 1914 vastgesteld aan de hand van de huurwaarde. De huurwaarde is bij benadering gelijk aan de huur die een vergelijkbare verhuurde woning kan opleveren.⁴⁰ Daartegenover kon

³⁵ Simons, *WFR* 2000/450, par. 2.

³⁶ Van Kempen, in *Cursus Belastingrecht IB.0.0.2*.

³⁷ De Ruijter, Van Ravesteyn & Venselaar 2005, p. 13.

³⁸ *Kamerstukken II* 1911/12, 144, nr. 3, p. 29.

³⁹ Van Lint, *NtFR* 2018/165, par. Ervaart de burger de eigen woning als bron van inkomen?.

⁴⁰ Oranje 1995, p. 16.

de belastingplichtige alle drukkende onderhoudskosten op grond van art. 10 Wet IB 1914 aftrekken. Ook de hypotheekrente was op grond van art. 19 Wet IB 1914 volledig aftrekbaar. De aftrekbaarheid van de hypotheekrente zorgde ervoor dat het belastbare inkomen uit de eigen woning in de meeste gevallen negatief was. Dit had echter geen aanzienlijke gevolgen voor de rijksfinanciën aangezien een relatief klein deel van de belastingplichtigen in die tijd een eigen woning bezat. Het grootste deel van de belastingplichtigen huurde een huis.⁴¹

De Wet IB 1914 werd door de Duitse bezetter vervangen door het Besluit Inkomstenbelasting 1941 (“Besluit IB 1941”). De eigen woning werd onder dit besluit op een vergelijkbare manier belast als onder de Wet IB 1914. Net als onder de Wet IB 1914 werd de eigen woning aangemerkt als een bron van inkomen. Aan de berekening van de belastbare opbrengsten en de aftrekbare kosten voor de eigen woning werd niets veranderd.⁴² De belastbare opbrengsten van de eigen woning bleven bepaald aan de hand van de huurwaarde.⁴³ Daartegenover bleven de hypotheekrente en onderhoudskosten volledig aftrekbaar.⁴⁴

Na de Tweede Wereldoorlog vonden er belangrijke ontwikkelingen plaats in het beleid van de overheid. De overheid begon in die tijd de bezitsvorming sterk te stimuleren. De regering was van mening dat bezitsvorming noodzakelijk was voor de verantwoordelijkheid, vrijheid en onafhankelijkheid van de burgers.⁴⁵ In het kader van de bezitsvorming werden maatregelen ter stimulering van het eigenwoningbezit ingevoerd. Zo voerde de overheid een premiekoopregeling in waarbij een subsidie werd verstrekt aan degene die een eigen woning liet bouwen. Ook begon de overheid zich garant te stellen voor de aflossing en rente van een hypothecaire lening. Hierdoor waren financiers bereid om hogere hypothecaire leningen te verstrekken en hadden kopers minder eigen geld nodig.⁴⁶

De voorloper van de huidige inkomstenbelasting, de Wet IB 1964, is eveneens gebaseerd op de hiervoor genoemde bronnentheorie. Ook onder de Wet IB 1964 werd de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt.⁴⁷ De eigen woning werd op grond van art. 24 Wet IB 1964 onder de bron ‘inkomsten uit vermogen’ aangemerkt. Bij de introductie van de Wet IB 1964 werden aanvankelijk geen wijzigingen aangebracht in de toenmalige eigenwoningregeling. De belastbare opbrengsten werden dientengevolge bepaald aan de hand van de huurwaarde en de hypotheekrente en de onderhoudskosten waren volledig aftrekbaar. Het vaststellen van de huurwaarde en de mogelijkheid om kosten in aftrek te brengen, bracht in de praktijk moeilijkheden met zich mee. Omdat de belastingplichtige de huurwaarde zelf moest inschatten, had de vaststelling van de huurwaarde een arbitrair karakter. Hierdoor ontstonden veel discussies tussen belastingplichtigen en de fiscus over de hoogte van de huurwaarde.⁴⁸ Daarnaast brachten belastingplichtigen tot 1971 veel kosten van de eigen woning in aftrek. Vooral onderhoudskosten werden door belastingplichtigen veelvuldig in aftrek gebracht. Dit leidde eveneens tot veel discussies tussen belastingplichtigen en de fiscus.⁴⁹ Om de discussies over de hoogte van de huurwaarde en de aftrekbaarheid van onderhoudskosten te verminderen

⁴¹ Bijvoet 2001, p. 7-8.

⁴² Bijvoet 2001, p. 11-12.

⁴³ Art. 30 Besluit IB 1941

⁴⁴ Art. 30 Besluit IB 1941

⁴⁵ Bijvoet 2001, p. 14.

⁴⁶ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24-25.

⁴⁷ Simons, *WFR* 2000/450, par.1.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 1969/70, 10790, nr. 3, p. 9.

⁴⁹ Bruijsten & Van Rij, *WFR* 2007/119, par. 2.

is in 1971 besloten om de eigenwoningregeling te wijzigen. De belastbare opbrengsten werden vanaf 1971 bepaald aan de hand van het huurwaardeforfait.⁵⁰ Het huurwaardeforfait was een fictieve bijtelpost en aan de hand van dit forfait werd de netto-huurwaarde van de eigen woning bepaald. Het huurwaardeforfait werd berekend door de waarde van de eigen woning in het economisch verkeer te vermenigvuldigen met een bijbehorend percentage. Over de waardebepaling kon echter nog steeds discussie ontstaan. Er bestond immers nog geen WOZ-waarde in die tijd. Onderhoudskosten werden in het forfait verdisconteerd waardoor deze kosten niet meer afzonderlijk aftrekbaar waren.⁵¹ De financieringskosten werden niet in het forfait verdisconteerd en hierdoor bleef de hypotheekrente op grond van art. 42b lid 5 Wet IB 1964 volledig aftrekbaar. Doordat de financieringskosten niet in het forfait werden verdisconteerd, bleven de aftrekbare kosten van de eigen woning in veel gevallen hoger dan de belastbare voordelen. Op deze manier ontving de bezitter van de eigen woning een fiscale subsidie.

Net als onder de voornoemde oudere inkomstenbelastingwetten wordt het inkomen onder de huidige Wet IB 2001 volgens de bronnentheorie bepaald.⁵² Ook in de Wet IB 2001 wordt de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt. Bij de invoering van de Wet IB 2001 is beoogd om de systematiek van de eigenwoningregeling onder de Wet IB 1964 in grote lijnen te handhaven.⁵³ Verder wordt de hypotheekrenteaf trek onder de Wet IB 2001 nog steeds als middel gezien om het eigenwoningbezit te stimuleren.⁵⁴ Voor een uitgebreidere behandeling van de eigen woning in de Wet IB 2001 verwijs ik naar paragraaf 2.3. Niettemin is de eigenwoningregeling bij de introductie van de Wet IB 2001 op een aantal punten gewijzigd. Voor de invoering van de Wet IB 2001 werd de tweede eigen woning op dezelfde manier belast als de eerste eigen woning. Vanaf 2001 valt de tweede eigen woning niet meer onder de eigenwoningregeling en is ondergebracht in box 3.⁵⁵ Daarnaast is per 1 januari 2001 de hypotheekrenteaf trek gelimiteerd tot 30 jaar.⁵⁶

Uit de analyse van de verschillende inkomstenbelastingwetten blijkt dat de eigen woning vanaf de eerste volledige inkomstenbelastingwet aangemerkt is als bron van inkomen. De aanname dat de eigen woning een bron van inkomen is, is doorgetrokken naar de latere Wet IB 1964 en naar de huidige Wet IB 2001. Het gevolg hiervan is dat de systematiek van de eigenwoningregeling vanaf de eerste volledige inkomstenbelastingwet in grote lijnen onveranderd is gebleven. De opbrengsten uit de eigen woning worden belast en daartegenover kunnen kosten ten aanzien van de eigen woning worden afgetrokken. Doordat een belastingplichtige de hypotheekrente kan aftrekken ontstaat veelal de situatie dat de aftrekbare kosten hoger zijn dan de belastbare opbrengsten. De hypotheekrente wordt zodoende als middel gezien om het eigenwoningbezit te stimuleren. Ook onder de Wet IB 2001 is dit nog steeds het geval.

2.3 De fiscale behandeling van de eigen woning in de Wet IB 2001

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, is de eigen woning bij de invoering van de Wet IB 2001 ondergebracht in box 1. De fiscale behandeling van de eigen woning wordt weergegeven in

⁵⁰ Art. 42a Wet IB 1964.

⁵¹ *Kamerstukken II* 1969/70, 10790, nr. 3, p. 9.

⁵² Van Mourik *FF* 2006/166-03, par. 1.

⁵³ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27559, nr. 2, p. 58.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31-32.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 26727, nr. 19, p. 27.

afdeling 6 ‘Belastbare inkomsten uit eigen woning’ van hoofdstuk 3 ‘Belastbaar inkomen uit werk en woning’. De eigen woning is expliciet in art. 3.111 lid 1 Wet IB 2001 gedefinieerd. In paragraaf 2.3.1 wordt ingegaan op deze wettelijke definitie. Indien een woning aan deze wettelijke definitie voldoet, worden vervolgens de belastbare inkomsten uit de eigen woning berekend. De belastbare inkomsten uit eigen woning bestaan uit de voordelen uit eigen woning verminderd met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten.⁵⁷ De voordelen uit eigen woning worden in paragraaf 2.3.2 behandeld en de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten worden in paragraaf 2.3.3 behandeld. In paragraaf 2.3.4 wordt de fiscale behandeling van de kapitaalverzekering eigen woning (KEW), de spaarrekening eigen woning (SEW) en het beleggingsrecht eigen woning (BEW) beschreven.

2.3.1 De definitie van de eigen woning in de Wet IB 2001

Vanzelfsprekend is de eigenwoningregeling slechts van toepassing op eigen woningen. In art. 3.111 lid 1 Wet IB 2001 is de eigen woning als volgt gedefinieerd:

‘een gebouw, een duurzaam aan een plaats gebonden schip of woonwagen als bedoeld in artikel 1, onder l, van de Wet op de huurtoeslag, of een gedeelte van een gebouw, een schip of een woonwagen, met de daartoe behorende aanhorigheden, voorzover dat de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op grond van:

a. eigendom, waaronder begrepen economische eigendom, of een recht van lidmaatschap van een coöperatie indien met betrekking tot die woning de belastingplichtige of zijn partner de voordelen geniet, de kosten en lasten op de belastingplichtige of zijn partner drukken en de waardeverandering de belastingplichtige of zijn partner grotendeels aangaat;

b. een recht van vruchtgebruik, een recht van bewoning of een recht van gebruik dat de belastingplichtige krachtens erfrecht heeft verkregen, indien met betrekking tot die woning de belastingplichtige de voordelen geniet en de kosten en lasten op hem drukken.’

Uit deze wettelijke definitie komen de volgende drie cumulatieve vereisten naar voren:

1. De aard van de woning;
2. Het gebruik van de woning;
3. De juridische en economische verhouding tussen de belastingplichtige en de woning.⁵⁸

2.3.1.1 De aard van de woning

Voor de kwalificatie als eigen woning is allereerst de aard van de woning van belang. Uit art. 3.111 lid 1 Wet IB 2001 blijkt dat een ‘gebouw of een gedeelte van een gebouw’ kwalificeert als eigen woning. Er is sprake van een gebouw als een bouwsel duurzaam met de grond is verenigd doordat het naar aard en inrichting is bestemd om duurzaam ter plaatse te blijven.⁵⁹ Naast de duurzame vereniging met de grond moet het gebouw ook kenmerken van een woning hebben. Hierbij kan de aanwezigheid van keukeninrichting of sanitair een rol spelen.⁶⁰

⁵⁷ Art. 3.110 Wet IB 2001.

⁵⁸ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.3.1.

⁵⁹ Heithuis, Kavelaars & Schuwer 2016, p. 463-464.

⁶⁰ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.3.1.1.1.

Uit de definitie van de eigen woning blijkt verder dat ‘aanhorigheden’ eveneens tot de eigen woning behoren. Een aanhorigheid heeft in het algemeen als kenmerk dat het bij het gebouw hoort, dat het bij het gebouw in gebruik is en dat het aan het gebouw dienstbaar is. Hierbij is niet vereist dat de aanhorigheid feitelijk met het gebouw verbonden is. Als er geografische en organisatorische verbondenheid is met het gebouw dan is sprake van een aanhorigheid.⁶¹ Voorbeelden van aanhorigheden zijn een stal, een schuur, een (moes)tuin, een tuinhuisje, een gastenverblijf, een zwembad, een aangrenzend perceel of een garage.⁶² Een garage die niet op het terrein van de woning staat, wordt niet gezien als eigen woning.⁶³

Naast een gebouw kwalificeert ook ‘een woonschip of een woonwagen’ als eigen woning. Hierbij geldt als vereiste dat het woonschip of de woonwagen duurzaam aan een plaats is verbonden. Varende woonschepen of rijdende woonwagens kwalificeren zodoende niet als een eigen woning. De beoordeling of een woonschip of een woonwagen duurzaam aan een plaats is verbonden wordt gedaan aan de hand van feiten en omstandigheden. Relevante criteria zijn hierbij bijvoorbeeld de verplaatsbaarheid, een vaste elektriciteitsaansluiting of een vaste rioolaansluiting.⁶⁴ Uit de jurisprudentie blijkt verder dat een woonschip duurzaam aan een plaats is verbonden als het woonschip ten minste een jaar, met niet meer dan incidentiele onderbrekingen, op een vaste ligplaats aanwezig is.⁶⁵ Hieruit volgt dat de eigenwoningregeling van toepassing blijft als de vaste ligplaats tijdelijk voor bijvoorbeeld een vaarvakantie wordt verlaten.⁶⁶

2.3.1.2 Het gebruik van de woning

Het tweede vereiste voor de kwalificatie van eigen woning heeft betrekking op de gebruiksvorm. De woning moet de belastingplichtige of personen die tot zijn huishouden behoren ‘anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staan’. Hiermee wordt bedoeld dat de woning bestemd moet zijn voor duurzaam eigen gebruik van de belastingplichtige. De woning kan hierdoor pas in vrij opleverbare staat worden verkocht nadat de belastingplichtige op een andere wijze in zijn woonbehoefte heeft voorzien.⁶⁷ De achterliggende gedachte van het criterium is dat de belastingplichtige, voor toepassing van de eigenwoningregeling, slechts één woning als eigen woning kan aanmerken.⁶⁸ Dit geldt ook voor fiscale partners. Fiscale partners kunnen niet meer dan één woning als hoofdverblijf in aanmerking nemen. Indien fiscale partners afzonderlijk een woning bezitten die als hoofdverblijf kan worden aangemerkt, moeten zij bij de aangifte kiezen welke woning zij aanmerken als eigen woning.⁶⁹

Als een belastingplichtige meerdere woningen bezit, wijzen de feiten en omstandigheden uit welke woning als hoofdverblijf in aanmerking wordt genomen. Hiermee is aansluiting gezocht bij art. 4 lid 1 AWR.⁷⁰ Er wordt hierbij beoordeeld waar het middelpunt van de persoonlijke en

⁶¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33402, nr. 7, p. 27.

⁶² Van Mourik 2015, par. 2.2.3.

⁶³ HR 2 mei 1982, nr. 21 043, *BNB* 1982/174.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27466, nr. 6, p. 73.

⁶⁵ HR 20 september 2000, nr. 34 153, *BNB* 2000/380 en HR 25 maart 2011, nr. 10/01597, *BNB* 2011/214.

⁶⁶ Heithuis, Kavelaars & Schuwer 2016, p. 464.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 144.

⁶⁸ Brief Staatssecretaris van 17 augustus 2001 aan Vaste Commissies VROM en Financiën, nr. WDB2001/0042, V-N 2001/46.4.

⁶⁹ Art. 3.111 lid 8 Wet IB 2001.

⁷⁰ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.3.1.2.

economische belangen van de belastingplichtige zich bevindt.⁷¹ Dit kan worden gedaan aan de hand van de volgende relevante feiten en omstandigheden: de verblijfplaats van het gezin, de plaats waar de kinderen naar school gaan, het adres van inschrijving in de basisregistratie van personen, het adres waar de post wordt bezorgd, de plaats van deelname aan het verenigingsleven, de plaats waar de hobby's worden uitgeoefend, de plaats waar vrienden worden ontvangen, de vestigingsplaats van tandarts en huisarts en de verblijfplaats van huisdieren.⁷²

2.3.1.3 De juridische en economische verhouding tussen de belastingplichtige en de woning

Het laatste vereiste voor de kwalificatie van de eigen woning heeft betrekking op de juridische en economische verhouding tussen de belastingplichtige en de woning. In artikel 3.111 lid 1 sub a en b Wet IB 2001 komen verschillende kwalificerende juridische en economische verhoudingen naar voren. Allereerst blijkt uit art. 3.111 lid 1 sub a Wet IB 2001 dat de eigenwoningregeling van toepassing is als de woning eigendom is van de belastingplichtige. Onder eigendom wordt naast juridisch eigendom ook economisch eigendom verstaan. Uit dit artikel blijkt verder dat van belang is dat de belastingplichtige of zijn partner de voordelen uit de woning genieten en de kosten en lasten van de woning op de belastingplichtige of zijn partner drukken. Bovendien moet de waardeverandering de belastingplichtige of zijn partner grotendeels aangaan. Grotendeels wordt hier uitgelegd als een belang van ten minste 50%. De koper moet zodoende op elk moment vanaf de aankoop een economisch belang van ten minste 50% bij de waardeontwikkelingen van de woning hebben. De waardeontwikkelingen kunnen zowel positief als negatief zijn.⁷³

Uit art. 3.111 lid 1 sub a Wet IB 2001 blijkt tevens dat een recht van lidmaatschap in een coöperatieve vereniging als kwalificerende juridische verhouding wordt aangemerkt.⁷⁴ De vereniging is eigenaar van het pand waarin de leden wonen. Via een lidmaatschapsrecht heeft het lid recht op gebruik van zijn woongedeelte.⁷⁵ De eigenwoningregeling is van toepassing op een lid als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden. Allereerst moeten de kosten en lasten van het woongedeelte op het lid drukken. Hierbij is het van belang dat het lid de reële kosten en lasten betaalt.⁷⁶ Ten tweede moet het lid tijdens zijn bezitsperiode een belang hebben van ten minste 50% in de daadwerkelijke waardeontwikkelingen van zijn woongedeelte.⁷⁷ Tot slot is het van belang dat het lid een aankoopsom heeft betaald voor het woongedeelte.⁷⁸

Verder is in art. 3.111 lid 1 sub b Wet IB 2001 bepaald dat het hebben van een recht van vruchtgebruik, een recht van bewoning of een recht van gebruik als kwalificerende juridische verhouding kan worden aangemerkt. Als voorwaarde geldt hierbij dat het recht krachtens erfrecht is verkregen. Verder is vereist dat de belastingplichtige de voordelen geniet en dat de

⁷¹ Hof Amsterdam 17 mei 2016, nr. 15/00064, V-N 2016/46.17.26.

⁷² Van Mourik 2015, par. 2.2.5.

⁷³ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 1.3.1.

⁷⁴ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.3.1.5.

⁷⁵ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 1.6.

⁷⁶ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 1.6.1.

⁷⁷ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 1.6.2.

⁷⁸ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 1.6.3.

kosten en lasten op de belastingplichtige drukken. De waardeveranderingen hoeven de belastingplichtige echter niet aan te gaan.⁷⁹

2.3.2 De belastbare voordelen uit eigen woning

De belastbare voordelen uit de eigen woning worden op grond van art. 3.112 Wet IB 2001 berekend aan de hand van het eigenwoningforfait. Het eigenwoningforfait wordt berekend door de eigenwoningwaarde te vermenigvuldigen met een bijbehorend percentage. Het percentage neemt toe naar mate de eigenwoningwaarde hoger wordt. Voor de vaststelling van de eigenwoningwaarde wordt aangesloten bij de WOZ-waarde. De WOZ-waarde wordt bepaald aan de hand van de Wet WOZ.⁸⁰ Op basis van deze wet wordt de waarde van in Nederland gelegen onroerende zaken bepaald.⁸¹ Het eigenwoningforfait wordt de komende jaren stapsgewijs verlaagd. Dit wordt gefinancierd uit de budgettaire opbrengst die wordt behaald met de tariefmaatregel voor de hypotheekrenteaftrek.⁸² Voor een verdere uitleg over deze tariefmaatregel verwijs ik naar paragraaf 2.6.5. Het eigenwoningforfait voor 2020 wordt berekend aan de hand van de onderstaande tabel.

WOZ-waarde van de woning		Eigenwoningforfait op jaarbasis gesteld op
Meer dan	Maar niet meer dan	
€ 0	€ 12.500	Nihil
€ 12.500	€ 25.000	0,20% van deze waarde
€ 25.000	€ 50.000	0,35% van deze waarde
€ 50.000	€ 75.000	0,45% van deze waarde
€ 75.000	€ 1.090.000	0,60% van deze waarde
€ 1.090.000		€ 6.540 vermeerderd met 2,35% van de WOZ-waarde voor zover deze uitgaan boven de € 1.090.000

Tabel 1: Eigenwoningforfait voor 2020 weergegeven in art. 3.112 lid 1 Wet IB 2001.

Met het eigenwoningforfait wordt door de wetgever beoogd om op een eenvoudige manier vast te stellen welk rendement in natura moet worden belast.⁸³ Het rendement dat door het eigenwoningforfait wordt weergegeven bestaat uit een beleggings- en een bestedingselement.⁸⁴ Het eigenwoningforfait vormt allereerst een afspiegeling van de netto-huurwaarde, zijnde het beleggingselement.⁸⁵ De hoogte van deze waarde is gelijk aan de huur die men zou hebben ontvangen als de woning aan een willekeurige derde zou worden verhuurd.⁸⁶ Daarnaast wordt binnen het eigenwoningforfait ook rekening gehouden met het bestedingselement van de woning. Dit komt tot uitdrukking doordat de hoogte van het eigenwoningforfait afhankelijk is van het feit dat de eigen woning wordt gezien als een duurzaam consumptiegoed.⁸⁷ Het bestedingselement van de eigen woning komt tot uitdrukking doordat een correctiefactor in het eigenwoningforfait is opgenomen.⁸⁸ Hierdoor is de hoogte van het eigenwoningforfait lager dan in de situatie waarbij slechts rekening wordt gehouden met het beleggingselement van de eigen

⁷⁹ Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M, par. 2.

⁸⁰ Art. 3.112 Wet IB 2001 lid 2.

⁸¹ Van Mourik 2015, par. 9.2.2.1.

⁸² *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, nr. 3, p. 9.

⁸³ Van Mourik 2015, par. 9.2.1.2.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31205, nr. 9, p. 44.

⁸⁵ Van Mourik 2015, par. 9.2.1.2.

⁸⁶ *Vakstudie Inkomstenbelasting*, art. 3.112 Wet IB 2001, aant. 1.4.

⁸⁷ Van Mourik 2015, par. 9.2.1.1.

⁸⁸ Van Mourik 2015, par. 9.2.1.2.

woning.⁸⁹ Het bestedingselement van de eigen woning heeft derhalve een drukkend effect op de hoogte van het eigenwoningforfait.

2.3.3 De aftrekbare kosten van de eigen woning

In art. 3.120 lid 1 Wet IB 2001 zijn de aftrekbare kosten met betrekking tot de eigen woning gedefinieerd. De volgende kosten zijn op grond van dit artikel aftrekbaar:

- De renten van schulden die behoren tot de eigenwoningschuld;
- De kosten van geldleningen die behoren tot de eigenwoningschuld;
- De periodieke betalingen op grond van de rechten van erfpacht, opstal en beklemming, met betrekking tot de eigen woning.

Doorgaans wordt een eigen woning gefinancierd met een geldlening. De renten en kosten van deze geldlening zijn aftrekbaar als de geldlening behoort tot de eigenwoningschuld.⁹⁰ Een lening kwalificeert als een eigenwoningschuld als wordt voldaan aan de in artikel 3.119a Wet IB 2001 genoemde cumulatieve vereisten. De lening moet allereerst zijn aangegaan ter verwerving, onderhoud of verbetering van de eigen woning.⁹¹ Ten tweede moet de lening verplicht in maximaal 360 maanden en ten minste volgens een annuïtair aflossingsschema volledig worden afgelost. Ten derde moet deze aflossingsverplichting daadwerkelijk worden nagekomen. Tot slot geldt een extra vereiste voor leningen verstrekt door een niet-bancaire instelling. Indien geldt wordt geleend bij een niet-bancaire instelling dan moet periodiek informatie over de lening worden verstrekt aan de Belastingdienst.⁹² Ten aanzien van leningen verstrekt door bancaire instellingen geldt een informatieplicht op grond van art. 10.8 Wet IB 2001 jo. art. 22 Uitvoeringsbesluit Wet IB 2001.

Indien een lening kwalificeert als eigenwoningschuld dan zijn de renten en kosten op de lening in beginsel aftrekbaar. Het begrip ‘renten van schulden’ heeft betrekking op hetgeen dat tussen de geldgever en geldnemer is overeengekomen als vergoeding voor het gedurende de looptijd van de geldlening ter beschikking stellen van de hoofdsom.⁹³ Het begrip ‘kosten van geldleningen’ heeft betrekking op kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het opnemen, verlengen of aflossen van de geldlening.⁹⁴ Voorbeelden hiervan zijn onder andere taxatiekosten en hypotheekaktekosten.⁹⁵

Uit art. 3.110 Wet IB 2001 blijkt verder dat de kosten op de belastingplichtige moeten drukken. Met de term ‘drukken’ wordt bedoeld dat de kosten ten laste van de belastingplichtige moeten komen. Kosten waarvoor een vergoeding wordt ontvangen, drukken niet en zijn niet aftrekbaar.⁹⁶ Verder is in art. 3.147 Wet IB 2001 het moment van aftrek bepaald. De kosten komen voor aftrek in aanmerking op het moment waarop zij zijn betaald, verrekend, ter beschikking gesteld of rentedragend zijn geworden.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28056, nr. 3, p. 2.

⁹⁰ Art. 3.120 lid 1 sub a en b Wet IB 2001.

⁹¹ Art. 3.119 lid 2 sub a en b Wet IB 2001.

⁹² Art. 3.119 lid 1 sub d Wet IB 2001.

⁹³ HR 16 februari 2000, nr. 33 795, *BNB* 2001/173.

⁹⁴ HR 23 september 2016, nr. 16/00934, *BNB* 2017/24.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27466, nr. 6, p. 74.

⁹⁶ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.5.3.0.

De huidige fiscale behandeling van de aftrekbare kosten van de eigen woning leidt ertoe dat een belastingplichtige de hypotheekrente in beginsel kan aftrekken van het inkomen uit werk en woning. De mogelijkheid tot het aftrekken van de hypotheekrente heeft als gevolg dat de belastinguitgaven ten aanzien van de eigen woning voor de overheid aanzienlijk hoger zijn de belastingopbrengsten.⁹⁷ De eigenwoningbezitter ontvangt zodoende een impliciete fiscale subsidie in de vorm van deze hypotheekrenteaftrek.⁹⁸ Op deze manier wordt het eigenwoningbezit in Nederland fiscaal gestimuleerd.

2.3.4 De kapitaalverzekering eigen woning, de spaarrekening eigen woning of het beleggingsrecht eigen woning

In de voorgaande paragraaf zijn vier cumulatieve eisen genoemd waar een lening aan moet voldoen om te kwalificeren als eigenwoningschuld. Eén van deze eisen is dat de lening tenminste annuïtair moeten worden afgelost. Door de invoering van deze eis worden de KEW, SEW of het BEW sinds 1 januari 2013 niet meer fiscaal gefaciliteerd. Een KEW, een SEW of een BEW aangegaan voor 1 januari 2013 valt echter onder het overgangsrecht en is hierdoor nog wel fiscaal gefaciliteerd.⁹⁹ In deze paragraaf wordt ingegaan op de fiscale gevolgen van een KEW, een SEW of een BEW die onder het overgangsrecht vallen.

Een KEW is een speciale vorm van een levensverzekering die wordt gekoppeld aan een hypotheek. Hierbij wordt periodiek premie ingelegd en hiermee wordt vermogen opgebouwd om de hypotheek op de einddatum af te lossen.¹⁰⁰ Een SEW of een BEW zijn vergelijkbaar met de KEW. De SEW of het BEW wordt eveneens gekoppeld aan een hypotheek en hierbij wordt op een geblokkeerde spaar- of beleggingsrekening vermogen opgebouwd om de hypotheek af te lossen.¹⁰¹ Doordat de belastingplichtige de hypotheek bij de KEW, de SEW of het BEW niet tussentijds aflost, wordt de hypotheekrenteaftrek maximaal benut.

Op het moment van kapitaalsuitkering van de KEW wordt het rendement behaald met een KEW op grond van art. 10bis.4 lid 1 Wet IB 2001 belast als inkomsten uit eigen woning. Het rendement behaald met de KEW is gelijk aan kapitaalsuitkering verminderd met de ingelegde premies.¹⁰² Bij de SEW of het BEW wordt het behaalde rendement op het moment van deblokking van de rekening belast als inkomsten uit eigen woning.¹⁰³ Het rendement behaald met de SEW of het BEW is gelijk aan de waarde van de rekening op het moment van deblokking verminderd met de totale inleg.¹⁰⁴ Een belastingplichtige kan hierbij echter onder voorwaarden gebruikmaken van een vrijstelling.¹⁰⁵ Het rendement behaald met de KEW wordt op grond van art. 10bis.6 lid 1 Wet IB 2001 niet belast als de kapitaalsuitkering niet meer bedraagt dan € 168.500. Voor de SEW of het BEW geldt dezelfde vrijstelling. Het rendement behaald met de SEW of het BEW wordt zodoende niet belast indien de waarde van de rekening op het moment van deblokking niet meer dan € 168.500 bedraagt.¹⁰⁶ De vrijstelling van €

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.

⁹⁸ Van Ewijk e.a. 2006, p.9.

⁹⁹ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.9.

¹⁰⁰ Gradus, *WFR* 2012/1284, par. 2.

¹⁰¹ Gradus, *WFR* 2012/1284, par. 2.

¹⁰² Art. 10bis.5 lid 6 Wet IB 2001.

¹⁰³ Art. 10bis.5 lid 1 Wet IB 2001.

¹⁰⁴ Art. 10bis.6 lid 6 Wet IB 2001.

¹⁰⁵ De hoogste inleg mag op grond van art. 10bis.6 lid 1 sub c Wet IB 2001 niet meer bedragen dan tien keer de laagste inleg.

¹⁰⁶ Art. 10bis.7 Wet IB 2001.

168.500 is een maximaal bedrag. Indien een belastingplichtige meerdere keren gebruikmaakt van de vrijstelling dan wordt het reeds genoten bedrag aan vrijstelling op grond van art. 10bis.6 lid 3 Wet IB 2001 in mindering gebracht op het maximale bedrag. Hierbij kunnen fiscale partners op grond van art. 10bis.11a Wet IB 2001 een dubbel bedrag aan vrijstelling benutten. De vrijstelling is nooit meer dan het bedrag van de eigenwoningschuld.

2.4 Doelstellingen van de eigenwoningregeling

Uit paragraaf 2.2 volgt dat de overheid met behulp van de eigenwoningregeling het eigenwoningbezit in Nederland stimuleert. De hypotheekrenteaftrek wordt hierbij als middel gebruikt om het eigenwoningbezit in Nederland te stimuleren.¹⁰⁷ Sinds de eeuwwisseling heeft de overheid echter geconstateerd dat het stimuleren van het eigenwoningbezit aan de hand van de hypotheekrenteaftrek een aantal negatieve neveneffecten met zich meebrengt.¹⁰⁸ Allereerst heeft het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit bijgedragen aan het opstuwten van de prijzen van koopwoningen in Nederland.¹⁰⁹ Hierdoor is het voor starters moeilijk om de woningmarkt te betreden. Ten tweede heeft het stimuleren van het eigenwoningbezit geleid tot een toename van de hypotheekschulden in Nederland. Deze hoge schulden vormen een risico voor huishoudens. Indien de huizenprijzen dalen dan zullen veel huishoudens te maken krijgen met een hypotheekschuld die hoger is dan de waarde van het huis. Het gevolg hiervan is dat bij verkoop een schuld overblijft en hierdoor is het lastig om te verhuizen.¹¹⁰ Ten derde beïnvloedt het fiscaal stimuleren van de eigen woning de investeringsbeslissingen van huishoudens. Doordat de eigen woning veel minder wordt belast dan vermogen in box 3 kiezen Nederlanders er vaak voor om te investeren in de eigen woning. Het investeren in de eigen woning is volgens het kabinet niet voor ieder huishouden de verstandigste manier om vermogen op te bouwen. Vermogen opbouwen door te investeren in de eigen woning heeft een liquiditeitsnadeel. Om het geïnvesteerde geld te kunnen gebruiken moet de eigen woning eerst worden verkocht. Het verkopen van een eigen woning kost tijd en hierdoor kan het geïnvesteerde geld niet direct worden gebruikt.¹¹¹ Tot slot beïnvloedt de eigenwoningregeling de beslissing tussen kopen en huren. Doordat de renten en kosten ten aanzien van de eigenwoningschuld aftrekbaar zijn, is kopen relatief aantrekkelijker dan huren in de geliberaliseerde huursector. Om deze reden is de huursector volgens het kabinet kleiner dan gewenst.¹¹² De voornoemde negatieve neveneffecten worden in paragraaf 2.5 verder uiteengezet. Ter vermindering van deze negatieve neveneffecten heeft de eigenwoningregeling de laatste jaren een aantal aanpassingen ondervonden.¹¹³ Voor een overzicht van de belangrijkste aanpassingen sinds 2001 verwijs ik naar paragraaf 2.6.

Terugkomend op de doelstelling van de eigenwoningregeling stel ik vast dat de doelstelling nog steeds betrekking heeft op het stimuleren van het eigenwoningbezit. In de Miljoenennota 2019 wordt immers aangegeven dat de toekomstige structurele fiscale subsidie voor de eigenwoningbezitter ruim 4 miljard euro bedraagt.¹¹⁴ Wel moet worden vastgesteld dat vanaf de eeuwwisseling de doelstelling van de eigenwoningregeling aan verandering onderhevig is.

¹⁰⁷ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 9.

¹⁰⁸ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 20.

¹⁰⁹ Werkgroep Wonen, *Brede heroverwegingen*, p. 34. CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 68. CSED, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 31.

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.*

¹¹¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.*

¹¹² *Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.*

¹¹³ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 4.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.*

De overheid heeft namelijk vanaf de eeuwwisseling een aantal aanpassingen ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de bijleenregeling in 2005 en de invoering van de aflossingsverplichting in 2013.¹¹⁵ Daarnaast wordt in de Miljoennota 2019 aangegeven dat er maatregelen zijn ingevoerd om de subsidie op het eigenwoningbezit te verminderen en de verstoring op de markt te reduceren.¹¹⁶ Zo heeft het kabinet de afbouw van het maximale tarief waartegen de kosten met betrekking tot de eigen woning jaarlijks kunnen worden afgetrokken vanaf 2020 versneld. Verder is de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld vanaf 2019 uitgefaseerd. Samenvattend concludeer ik dat de primaire doelstelling betrekking heeft op het stimuleren van het eigenwoningbezit waarbij het verminderen van de negatieve neveneffecten als nevendoelstelling moet worden gezien.

2.5 De negatieve neveneffecten van de huidige eigenwoningregeling

Uit paragraaf 2.4 volgt dat de huidige eigenwoningregeling een aantal negatieve neveneffecten met zich meebrengt. Deze neveneffecten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Allereerst heeft het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit bijgedragen aan het opstuwten van de prijzen van koopwoningen in Nederland.¹¹⁷ Het stimuleren van het eigenwoningbezit leidt immers tot een toename in de vraag naar koopwoningen. Het aanbod van koopwoningen neemt echter in geringe mate toe. Doordat de vraag harder toeneemt dan het aanbod ontstaat er schaarste en dit leidt tot een stijging van de prijzen van de koopwoningen.¹¹⁸ Figuur 1 geeft de toename van prijzen van koopwoningen in de Europese Unie en Nederland weer waarbij 2015 als basisjaar is genomen.¹¹⁹ Allereerst blijkt uit de figuur dat de gemiddelde huizenprijzen in Nederland vanaf 2015 jaarlijks zijn toegenomen. Uit de figuur blijkt namelijk dat de gemiddelde prijs van een Nederlandse koopwoning eind 2019 ruim 35 procent hoger is dan de gemiddelde prijs van een Nederlandse koopwoning in 2015. Daarnaast blijkt uit figuur 1 dat de huizenprijzen in Nederland relatief gezien harder zijn gestegen dan de huizenprijzen in de EU. Eind 2019 bedraagt de huizenprijsindex voor Nederland 135,27 terwijl de huizenprijsindex voor de EU 121,5 bedraagt.

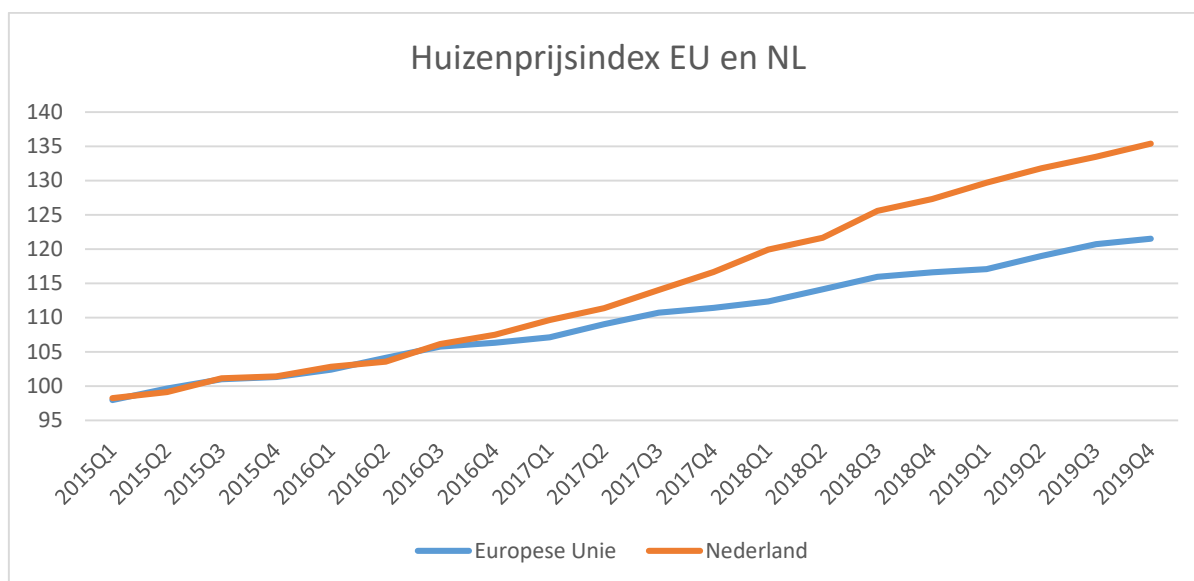
¹¹⁵ Zie par. 2.6.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

¹¹⁷ Werkgroep Wonen, *Brede heroverwegingen*, p. 34. CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 68. CSED, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 31.

¹¹⁸ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 54.

¹¹⁹ Eurostat, 'House price index', 8 april 2020, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hpi_q&lang=en.



Figuur 1: Huizenprijsindex Europese Unie en Nederland (Eurostat).

Het probleem van deze hoge prijzen is dat starters nauwelijks de woningmarkt kunnen betreden.¹²⁰ Daarnaast leidt een hoger prijspeil ertoe dat gemiddeld een groter deel van de woning met een schuld wordt gefinancierd.¹²¹ Deze schulden vormen risico's voor de eigenwoningbezitter en de overheid. Dit kwam nadrukkelijk naar voren bij de economische crisis in 2008. Een van de oorzaken van deze crisis was immers de aanzienlijke schuldenberg van de overheid, particulieren en bedrijven.¹²²

Ten tweede geeft de huidige eigenwoningregeling een stimulans om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren.¹²³ Doordat de hypotheekrente aftrekbaar is krijgt de belastingplichtige een prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren. In figuur 2 wordt de totale hypotheekschuld van Nederland vanaf 2008 weergegeven.¹²⁴ Uit de figuur blijkt dat de totale hypotheekschuld de afgelopen jaren een stijgende trend vertoont. Wel daalde de hypotheekschuld in 2013. Dit kan met de ingevoerde aflossingsverplichting te maken hebben.¹²⁵ Na 2013 neemt de totale hypotheekschuld weer toe. In 2019 bedroeg de totale hypotheekschuld 722,7 miljard euro.

¹²⁰ CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 10.

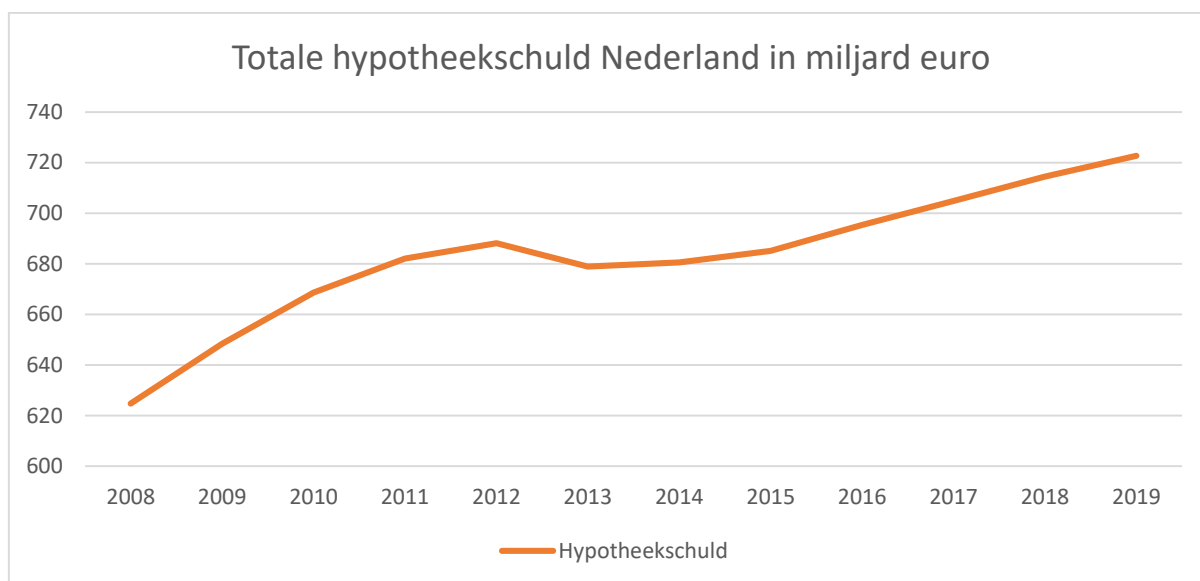
¹²¹ CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 68.

¹²² Bruijsten, *WFR* 2018/148, par. 3.

¹²³ Studietoelichting belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwingen: een visie op het belastingstelsel*, p. 10. CSERD, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 37-38.

¹²⁴ CBS, 'Reëel beschikbaar inkomen huishoudens 1,6 procent hoger in 2019', 25 maart 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/reel-beschikbaar-inkomen-huishoudens-1-6-procent-hoger-in-2019>.

¹²⁵ Zie par 2.5.4.



Figuur 2: Totale hypotheekschuld Nederland in miljard euro (CBS).

Zoals hiervoor is aangegeven vormt het aangaan van een schuld een risico voor huishoudens. Bij dalende huizenprijzen kunnen huishoudens te maken krijgen met een schuld die hoger is dan de waarde van het huis. Dit kan ertoe leiden dat verhuizen een lastige financiële opgave voor deze huishoudens wordt. Het stimuleren van het eigenwoningbezit leidt bovendien tot aanzienlijke belastinguitgaven voor de overheid. Structureel wordt ruim 4 miljard euro aan de staatskas onttrokken ter stimulering van het eigenwoningbezit.¹²⁶

Ten derde beïnvloedt de huidige eigenwoningregeling de investeringsbeslissing van huishoudens. Fiscaal gezien wordt de eigen woning immers relatief gunstig behandeld ten opzichte van andere vormen van vermogen.¹²⁷ Vermogen via het eigenwoningbezit wordt namelijk minder belast dan andere vormen van vermogen. Doordat de eigen woning minder wordt belast dan vermogen in box 3 ontstaat een prikkel om te investeren in de eigen woning. Het investeren in de eigen woning is volgens het kabinet niet voor ieder huishouden de verstandigste manier om vermogen op te bouwen.¹²⁸ Vermogen opbouwen door te investeren in de eigen woning heeft een liquiditeitsnadeel. Om het geïnvesteerde geld te kunnen gebruiken moet de eigen woning eerst worden verkocht. Het verkopen van een eigen woning kost tijd en hierdoor kan het geïnvesteerde geld niet direct worden gebruikt.

Ten vierde beïnvloedt de huidige eigenwoningregeling de beslissing tussen huren en kopen.¹²⁹ Doordat de bezitter van de eigen woning de renten en kosten ten aanzien van de eigenwoningschuld kan aftrekken, is kopen relatief goedkoper geworden dan huren. De vrije huursector is hierdoor in Nederland kleiner dan gewenst.¹³⁰ In 2018 bestond 7,3% van de totale woningvoorraad uit vrije huurwoningen, terwijl in datzelfde jaar bijna 60% van de totale woningvoorraad uit koopwoningen bestond.¹³¹

¹²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56-57.

¹²⁷ Studietoelichting belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwingen: een visie op het belastingstelsel*, p. 74-75.

¹²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

¹²⁹ CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 70 en CSED, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 34.

¹³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

¹³¹ Ministerie van BZK, *Staat van de Volkshuisvesting Jaarrapportage 2019*, p. 30.

2.6 De aanpassingen van de eigenwoningregeling sinds 2001

Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven is de eigenwoningregeling vanaf 2001 onderworpen aan een aantal aanpassingen. Hieronder wordt in chronologische volgorde ingegaan op de belangrijkste aanpassingen sinds 2001.

2.6.1 De bijleenregeling (2004)

Indien een belastingplichtige een eigen woning vervreemdt en binnen drie jaar een nieuwe woning koopt, kan de belastingplichtige te maken krijgen met de zogenoemde bijleenregeling.¹³² De bijleenregeling is geregeld in art. 3.119aa en art. 3.119b Wet IB 2001. De hoofdregel van art. 3.119aa Wet IB 2001 is dat bij vervreemding van de eigen woning het vervreemdingssaldo eigen woning wordt toegevoegd aan de eigenwoningreserve. Het vervreemdingssaldo eigen woning is gelijk aan vervreemdingsopbrengst van de eigen woning verminderd met de eigenwoningschuld en verminderd met eventuele verkoopkosten.¹³³ Als binnen drie jaar een nieuwe eigen woning wordt gekocht, en de woning volledig wordt gefinancierd met een lening, krijgt de belastingplichtige ter grootte van de eigenwoningreserve geen renteaftrek. Tot 2010 gold hierop een uitzondering in de situatie dat een belastingplichtige een nieuwe woning kocht waarvan de verwervingskosten lager waren dan de verkoopopbrengst van de oude woning. In deze situatie bleef de bijleenregeling (gedeeltelijk) buiten toepassing. Deze regeling werd de goedkoperwonenregeling genoemd en is vanaf 1 januari 2010 afgeschaft. Hierdoor is de bijleenregeling ook van toepassing bij de aankoop van een goedkopere woning.¹³⁴ Daarnaast kent de bijleenregeling een antimisbruikbepaling voor fiscale partners. Fiscale partners zouden namelijk de werking van de bijleenregeling kunnen ontlopen door de eigendomsverhouding in de opvolgende woning te wijzigen. Om dit te voorkomen leidt art. 3.119a lid 4 Wet IB 2001 er toe dat het totale vervreemdingsaldo van de fiscale partners wordt gebruikt bij opvolgende verkrijging.¹³⁵

De bijleenregeling is ingevoerd om te voorkomen dat de fiscaal gefaciliteerde eigenwoningfinanciering indirect wordt gebruikt voor consumptie of andere beleggingen. Voor de invoering van de bijleenregeling ontstond er bij belastingplichtigen namelijk een stimulans om bij verhuizing de nieuwe woning volledig te financieren met een lening. Hierdoor kon de behaalde verkoopopbrengst gebruikt worden voor consumptie en andere beleggingen. Indirect werd de fiscaal gefaciliteerde eigenwoningfinanciering in deze situatie gebruikt voor consumptie en andere beleggingen. Dit werd als ongewenst ervaren aangezien rente op consumptieve kredieten en rente op financieringen voor beleggingen niet aftrekbaar zijn.¹³⁶ De bijleenregeling zorgt er zodoende voor dat de verkoopopbrengst van de eigen woning wordt gebruikt voor de aankoop van de vervangende woning.¹³⁷ Op deze manier wordt schuldopbouw van huishoudens afgeremd of ontmoedigd.

2.6.2 Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (2005)

In art. 3.123a Wet IB 2001 is de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld weergegeven. Dit artikel treedt in werking als de voordelen uit eigen woning meer bedragen

¹³² Art 3.119aa lid 1 Wet IB 2001.

¹³³ Art 3.119aa lid 1 Wet IB 2001.

¹³⁴ Van Mourik 2015, par. 5.6.2.1.

¹³⁵ Van Mourik 2015, par. 5.7.8.1.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29210, nr. 3, p. 20.

¹³⁷ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016, p. 487.

dan de op deze voordelen drukkende aftrekbare kosten. In beginsel is de aftrek gelijk aan het positieve verschil tussen voordelen uit eigen woning en de op deze voordelen drukkende kosten.¹³⁸ Het doel van de aftrek is het bevorderen van het aflossen van de eigenwoningsschuld en het verminderen van de lasten van huishoudens zonder schuld of met een lage schuld.¹³⁹ De aftrek wordt per 1 januari 2019 echter uitgefaseerd. Hier wordt in paragraaf 2.6.6 nader op ingegaan.

2.6.3 Verhoging eigenwoningforfait duurdere woning (2009)

Tot 2009 kende het eigenwoningforfait een plafond waardoor het was gemaximeerd op € 9.300.¹⁴⁰ Per 1 januari 2009 is dit plafond vervallen en hierdoor neemt het eigenwoningforfait toe naarmate de eigenwoningwaarde toeneemt.¹⁴¹ Tegelijkertijd is vanaf 1 januari 2009 een hoger percentage ingevoerd bij de berekening van het eigenwoningforfait bij een eigenwoningwaarde van € 1 miljoen of meer. Anno 2020 is dit percentage van toepassing bij een eigen woning met een eigenwoningwaarde van € 1.090.000 of meer. Het verhoogde percentage geldt alleen voor het deel van de eigenwoningwaarde dat meer is dan € 1.090.000. Het percentage is in een aantal stappen verhoogd tot uiteindelijk 2,35% in 2016.¹⁴² Voor 2020 geldt nog steeds een percentage van 2,35%. De achterliggende gedachte van deze maatregelen is dat het beleggingselement bij woningen vanaf € 1 miljoen een grotere rol speelt dan het bestedingselement. Dit rechtvaardigde volgens het toenmalige kabinet het hogere percentage en het vervallen van het plafond.¹⁴³

2.6.4 Aflossingsverplichting van leningen (2013)

Vanaf 1 januari 2013 is een aflossingsverplichting ingevoerd voor leningen aangegaan na 2012. Leningen die zijn aangegaan voor 1 januari 2013 vallen op grond van art. 10bis.1 lid 1 Wet IB 2001 onder het overgangsrecht. Voor deze leningen geldt deze maatregel niet. Op grond van art. 3.119a lid 1 Wet IB 2001 is de rente op leningen die zijn aangegaan vanaf 1 januari 2013 aftrekbaar als deze leningen in maximaal 360 maanden ten minste via een annuïtair aflossingsschema volledig worden afgelost. De aflossingsverplichting moet zijn vastgelegd in een leningovereenkomst en moet daadwerkelijk worden nageleefd.¹⁴⁴

Aan de hand van de in art. 3.119c lid 1 Wet IB 2001 opgenomen formule wordt getoetst of aan de aflossingsverplichting wordt voldaan. Deze formule berekent de maximaal toegestane eigenwoningsschuld.¹⁴⁵ Vervolgens mag de belastingplichtige op grond van art. 3.119e Wet IB 2001 bij tijdelijke betalingsproblemen of betalingsfouten tijdelijk afwijken van de aflossingsverplichting. Daarnaast voorkomt art. 3.119d Wet IB 2001 de situatie dat de aflossingsverplichting zou kunnen worden ontlopen door tijdelijk een woning te huren of tijdelijk in een goedkopere woning te wonen.¹⁴⁶ Indien een belastingplichtige tijdelijk een woning huurt of tijdelijk een goedkopere woning bewoont, wordt de aflossingsstand vastgesteld. De aflossingsstand bevat het bedrag en de resterende looptijd van de

¹³⁸ Van den Berg & Hoepelman 2018/2.6.1.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29209, nr. 3, p. 2.

¹⁴⁰ Bruijsten, *WFR* 2018/148, par. 4.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31205, nr. 3, p. 31.

¹⁴² Bruijsten, *WFR* 2018/148, par. 4.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31205, nr. 3, p. 31.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 33405, nr. 3, p. 4.

¹⁴⁵ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016, p. 476.

¹⁴⁶ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016, p. 477.

eigenwoningschuld van de oude woning. Deze aflossingsstand wordt vervolgens gebruikt als de belastingplichtige vanuit de gehuurde woning of de goedkopere woning verhuist naar een duurder woning. Hierbij moet eventueel eerst nog de bijleenregeling worden gebruikt.¹⁴⁷ Verder heeft art. 3.119f Wet IB 2001 betrekking op de situatie dat een belastingplichtige verhuist en hierdoor tijdelijk twee eigen woningen bezit. In deze situatie moet het aflossingsschema van de oude woning worden voortgezet bij de nieuwe woning. Voor de oude schuld geldt geen aflossingsverplichting meer. Als de schuld van de nieuwe woning groter is dan de schuld van de oude woning dan geldt voor het surplus een nieuw aflossingsschema.¹⁴⁸ In de situatie dat een belastingplichtige verhuist en hierdoor tijdelijk twee eigen woningen bezit, kan bovendien samenloop ontstaan met de bijleenregeling.¹⁴⁹

Het doel van de aflossingsverplichting heeft betrekking op het niet meer fiscaal faciliteren van de aflossingsvrije lening. Doordat de aflossingsvrije lening niet meer fiscaal wordt gefaciliteerd, werd aangenomen dat deze leningen minder vaak zouden worden afgesloten. Dit is allereerst goed voor de financiële stabiliteit aangezien de verhouding tussen uitgaande schulden van de banken ten opzichte van de waarde van het onderpand verbetert. Ten tweede is het gunstig voor de schuldposities van huishoudens aangezien zij in een periode van 30 jaar de schuld aflossen. Tot slot heeft de maatregel als neven doelstelling het bevorderen van de budgettaire beheersbaarheid. De structurele opbrengsten van de maatregel worden geschat op € 4,2 miljard en dit bevordert de budgettaire beheersbaarheid.¹⁵⁰

2.6.5 Tariefmaatregel aftrekbare kosten (2014)

Vanaf 2014 wordt het maximale percentage waartegen de kosten met betrekking tot de eigen woning jaarlijks kunnen worden afgetrokken met 0,5%-punt verlaagd.¹⁵¹ Het gevolg hiervan is dat deze kosten in 2019 tot een maximaal percentage van 49% konden worden afgetrokken. De afbouw zal vanaf 2020 versneld plaatsvinden. Per 1 januari 2020 wordt de afbouw van het maximale percentage versneld naar 3%-punt per jaar. In 2023 wordt het maximale aftrektarief met 2,95%-punt verlaagd zodat in dit jaar het beoogde maximale aftrektarief van 37,05% wordt bereikt. Het doel van deze maatregel is het geven van een stimulans om de schulden van huishoudens te verlagen en de financierbaarheid van de Nederlandse hypotheekportefeuille te verbeteren.¹⁵²

2.6.6 Uitfasering aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (2019)

Zoals in paragraaf 2.6.2 aan de orde is gekomen wordt de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld per 1 januari 2019 uitgefaseerd. In 2019 kan hierdoor nog 96 2/3% van het verschil tussen het eigenwoningforfait en de daarop drukkende kosten worden afgetrokken. In 2020 daalt dit percentage naar 93 1/3%. Het percentage zal jaarlijks afnemen tot dat in 2048 de aftrek in zijn geheel is vervallen.¹⁵³ De reden van het uitfaseren van de aftrek heeft betrekking op de in 2013 ingevoerde aflossingsverplichting. Door deze aflossingsverplichting is volgens het kabinet extra stimulans voor een versnelde aflossing niet meer noodzakelijk. Bovendien komen belastingplichtigen door de aflossingsverplichting sneller in aanmerking voor de aftrek

¹⁴⁷ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016, p. 478.

¹⁴⁸ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016, p. 478.

¹⁴⁹ De samenloop met de bijleenregeling wordt geregeld in Art. 3.119f lid 3 Wet IB 2001.

¹⁵⁰ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

¹⁵¹ Belastingplan 2019 (MvT), p. 10.

¹⁵² Belastingplan 2019 (MvT), p. 10.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2017/18, 34819, nr. 3, p. 2.

wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Hierdoor neemt het budgettaire belang van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld toe. Gezien deze toename in het budgettaire belang is besloten de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld uit te faseren.¹⁵⁴

2.7 Deelconclusie

Sinds de invoering van de eerste inkomstenbelasting in Nederland, de Wet IB 1914, wordt de eigen woning in de inkomstenbelasting betrokken. De eigen woning vormt volgens de wetgever namelijk een bron van inkomen en is hierdoor belast met inkomstenbelasting. Ook onder de huidige Wet IB 2001 wordt de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt. Om gebruik te kunnen maken van de eigenwoningregeling moet een woning voldoen aan de definitie van de eigen woning in de Wet IB 2001. Als wordt voldaan aan deze definitie worden de voordelen van de eigen woning belast aan de hand van het eigenwoningforfait. De renten en kosten van schulden die tot de eigenwoningschuld behoren zijn aftrekbaar. Het gevolg van deze fiscale behandeling van de eigen woning is dat het eigenwoningbezit in Nederland aan de hand van de hypotheekrenteaftrek fiscaal wordt gestimuleerd. Vanaf de eeuwwisseling is er echter een aantal negatieve neveneffecten van de huidige eigenwoningregeling gesignaleerd. Allereerst heeft de eigenwoningregeling bijgedragen aan het opstuwten van prijzen van koopwoningen. Ten tweede is de huidige eigenwoningregeling medeverantwoordelijk voor de toename van de totale hypotheekschuld in Nederland. Ten derde beïnvloedt het fiscaal stimuleren van de eigen woning de investeringsbeslissingen van huishoudens. Ten vierde heeft de eigenwoningregeling bijgedragen aan een te kleine vrije huursector in Nederland. Om deze negatieve neveneffecten te verminderen, heeft de eigenwoningregeling vanaf 2001 een aantal wijzigingen ondervonden. De doelstelling van de huidige eigenwoningregeling heeft hierdoor betrekking op het stimuleren van het eigenwoningbezit waarbij het verminderen van de vier voornoemde negatieve neveneffecten in acht moet worden genomen.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 34819, nr. 3, p. 1.

3. De alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling

3.1 Inleiding

De huidige eigenwoningregeling staat al een geruime tijd ter discussie omdat de regeling een aantal negatieve neveneffecten tot gevolg heeft. Deze negatieve neveneffecten zijn geanalyseerd door wetenschappers en economen en hebben tot een discussie omtrent de wenselijkheid van de huidige eigenwoningregeling geleid.¹⁵⁵ In reactie op deze discussie zijn in de fiscale literatuur en beleidsrapporten alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling beschreven.¹⁵⁶ Met de alternatieven wordt derhalve gepoogd om de negatieve neveneffecten van de huidige eigenwoningregeling op te lossen. In dit hoofdstuk worden deze alternatieven nader behandeld. In paragraaf 3.2 komt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 (alternatief 1) aan de orde. Daarna behandelt paragraaf 3.3 de defiscalisering van de eigen woning (alternatief 2). De volgende deelvraag is zodoende op dit hoofdstuk van toepassing:

Hoe worden de alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling vormgegeven?

3.2 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 (alternatief 1)

In deze paragraaf wordt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 behandeld. Allereerst wordt ingegaan op de argumenten voor de verplaatsing van de eigen woning naar box 3. Vervolgens wordt de heffingssystematiek van box 3 behandeld. Tot slot wordt beschreven op welke manier de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 wordt vormgegeven.

3.2.1 Argumenten voor de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Het eerste argument van de voorstanders voor de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 is dat het leidt tot een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen.¹⁵⁷ Andere vormen van particulier vermogen worden immers ook in box 3 belast. Hierdoor wordt de eigen woning niet meer fiscaal bevoordeeld ten opzichte van andere vormen van vermogen. Het gevolg hiervan is dat de keuze van de belastingplichtige om te investeren in een eigen woning of andere vormen van vermogen niet meer wordt verstoord door de fiscale behandeling.¹⁵⁸

Ten tweede zou dit alternatief de prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren wegnemen. Indien de eigen woning naar box 3 wordt verplaatst, maakt het voor de belastingheffing niet uit of de eigen woning wordt gefinancierd met vreemd vermogen of eigen vermogen.¹⁵⁹ Een gelijke behandeling van vreemd vermogen en eigen vermogen zorgt er naar verwachting voor dat minder woningen met vreemd vermogen worden gefinancierd. Voor huishoudens is het niet meer aantrekkelijk om een schuld aan te houden omdat de betaalde rente over de schuld in veel gevallen hoger is dan de rente die wordt ontvangen op een spaarrekening.¹⁶⁰ Doordat naar verwachting een kleiner deel van de eigen woning met vreemd

¹⁵⁵ Zie Van Vijfeijken & Van Bakel, WPNR 2011/6903, par. 1 & CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 65.

¹⁵⁶ Zie Van Vijfeijken & Van Bakel, WPNR 2011/6903, par. 7.2 & CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 116.

¹⁵⁷ Zie o.a. Van Den Dool WFR 2010/758, par. 3.2, Bavinck WFR 2006/879, par 2 en Caminada & Stevens WFR 2017/101, par. 4.3.

¹⁵⁸ Van Den Dool WFR 2010/758, par. 3.2.

¹⁵⁹ Bruijsten, WFR 2018/148, par. 9.

¹⁶⁰ Van Ewijk e.a. 2006, p. 45.

vermogen wordt gefinancierd, zullen de risico's die gepaard gaan met vreemd vermogen ook afnemen.

Ten derde is het belasten van de eigen woning volgens de voorstanders van dit alternatief economisch gezien nauwelijks verstorend. Een woning kan niet worden verplaatst en hierdoor is belastingontwijking moeilijk. Daarentegen is een belasting op arbeid wel degelijk economisch verstorend. Het gevolg van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 is dat de belastingtarieven op arbeid kunnen worden verminderd. De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 gaat immers gepaard met een budgettaire opbrengst. Deze budgettaire opbrengst kan worden gebruikt om de tarieven op arbeid te verlagen. Hierdoor verschuift de belastingdruk van een economische verstorende belasting naar een economisch nauwelijks verstorende belasting.¹⁶¹

Tot slot leidt het verplaatsen van de eigen woning naar box 3 volgens de voorstanders tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het eigenwoningregime. Het verplaatsen van de eigen woning naar box 3 vermindert de complexiteit en hierdoor wordt de eigenwoningregeling beter uitvoerbaar.¹⁶²

3.2.2 De heffingssystematiek van box 3

De systematiek van belastingheffing in box 3 verschilt op een fundamentele wijze van de systematiek van belastingheffing in box 1. De belastbare inkomsten uit box 3 worden namelijk bepaald aan de hand van een progressief forfaitair rendement. Dit rendement wordt berekend door het vermogen van de belastingplichtige te verdelen over maximaal drie schijven. Elke schijf veronderstelt dat een deel van het box 3-vermogen van de belastingplichtige uit spaargeld (rendementsklasse 1) bestaat en een deel van het box 3-vermogen uit beleggingen (rendementsklasse 2) bestaat.¹⁶³ De onderstaande tabel geeft de schijven voor 2020 weer.

Box 3-Vermogen	Wordt toegerekend aan rendementsklasse 1 (sparen)	Wordt toegerekend aan rendementsklasse 2 (beleggen)
€ 0-€ 72.797	67%	33%
€ 72.797-€ 1.005.572	21%	79%
> € 1.005.572	0%	100%

Tabel 2: Schijven box 3-vermogen 2020 weergegeven in art. 5.2 lid 1 Wet IB 2001.

In box 3 geldt voor 2020 een heffingvrij vermogen van € 30.846.¹⁶⁴ De bedragen in de bovenstaande tabel zijn berekend vanaf het heffingvrij vermogen. De tabel veronderstelt dat belastingplichtigen met een laag vermogen een relatief klein deel beleggen en een relatief groot deel van het vermogen sparen. Voor belastingplichtigen met een hoog vermogen is de veronderstelling dat zij een relatief groot deel (of zelfs 100%) van het vermogen beleggen en een klein deel (of zelfs 0%) van het vermogen sparen. Daarnaast wordt verondersteld dat met beleggen een hoger rendement wordt behaald dan met sparen. Voor rendementsklasse 1 geldt

¹⁶¹ Jacobs 2015, p. 233.

¹⁶² Bruijsten WFR 2018/148, par. 9.

¹⁶³ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 3, p. 10.

¹⁶⁴ Art. 5.5 Wet IB 2001.

een fictief rendement van 0,06% en voor rendementsklasse 2 geldt een fictief rendement van 5,33% (2020).¹⁶⁵

Het box 3-vermogen wordt bepaald aan de hand van de rendementsgrondslag. De rendementsgrondslag is de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden aan het begin van het kalenderjaar.¹⁶⁶ Met behulp van de rendementsgrondslag wordt het voordeel uit sparen en beleggen berekend. Op grond van art. 5.2 lid 1 Wet IB 2001 kan het voordeel uit sparen en beleggen nooit negatief zijn. Dit heeft tot gevolg dat er geen mogelijkheid is tot verliesverrekening met positieve voordelen uit andere jaren. Daarnaast kunnen schulden op grond van art. 5.3 lid 3 sub f Wet IB 2001 slechts in aanmerking worden genomen als de gezamenlijke waarde van de schulden meer dan € 3.100 bedraagt.

Bij fiscale partners wordt op grond van art. 5.2 lid 2 Wet IB 2001 uitgegaan van een gezamenlijke rendementsgrondslag. De gezamenlijk rendementsgrondslag is gelijk aan de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden van de belastingplichtige en zijn partner. Hierbij hebben de belastingplichtige en zijn partner ieder recht op het heffingvrij vermogen van € 30.846. Op grond van art. 5 lid 3 sub f Wet IB 2001 kunnen de belastingplichtige en zijn partner schulden slechts in aanmerking nemen als de gezamenlijke waarde van de schulden meer dan € 6.200 bedraagt. De belastingplichtige en zijn partner kunnen de gezamenlijke rendementsgrondslag verdelen. Gezien het huidige progressieve rendement ligt het voor de hand om de gezamenlijke rendementsgrondslag evenredig aan de belastingplichtige en zijn partner toe te bedelen.

Op 6 september 2019 heeft de Staatssecretaris een voorstel gepresenteerd om box 3 aan te passen.¹⁶⁷ In dit voorstel wordt het voordeel uit sparen en beleggen berekend aan de hand van de werkelijke verhouding tussen het spaargeld, de overige bezittingen en de schulden van de belastingplichtige. Om het voordeel uit sparen en beleggen te bepalen wordt allereerst vastgesteld wat de waarde van de bezittingen van de belastingplichtige zijn. Als de waarde van de bezittingen hoger zijn dan een bepaald drempelbedrag wordt daarna bepaald welk deel van de bezittingen uit spaargeld bestaat. Over dit spaargeld wordt vervolgens een forfaitair rendement berekend van 0,09%. Over de overige bezittingen van de belastingplichtige wordt een forfaitair rendement berekend van 5,33%. Over de schulden wordt een forfaitaire debetrente van 3,03% berekend. Dientengevolge wordt het totale forfaitaire rendement vastgesteld aan de hand van de volgende formule:

*De waarde van het spaargeld * 0,09% + de waarde van de overige bezittingen * 5,33% - de waarde van de schulden * 3,03% = forfaitaire rendement in box 3.*¹⁶⁸

Dit forfaitaire rendement wordt belast tegen een tarief van 33%. Vooralsnog wordt er in het voorstel uitgegaan van een heffingvrij inkomen van € 400 per fiscale partner. Gezien het forfaitaire spaarrendement van 0,09% betekent dit dat een belastingplichtige met uitsluitend spaargeld over de eerste € 440.000 aan spaargeld geen belasting hoeft te betalen.¹⁶⁹ Het doel van het voorstel is om het voordeel uit sparen en beleggen beter aan te laten sluiten bij het

¹⁶⁵ Art. 5.2 lid 1 Wet IB 2001.

¹⁶⁶ Art. 5.3 lid 1 Wet IB 2001.

¹⁶⁷ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689.

¹⁶⁸ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689, p. 5.

¹⁶⁹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689, p. 3.

werkelijke behaalde rendement. De staatssecretaris wil de regeling vanaf 1 januari 2022 in werking laten treden.¹⁷⁰

3.2.3 Vormgeving van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

In het CPB & PBL-rapport ‘Kansrijk Woonbeleid’ worden twee verschillende varianten beschreven voor de verplaatsing van de eigen woning naar box 3. De twee varianten realiseren een verschillend eindbeeld. In het eindbeeld van de eerste variant wordt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 gecombineerd met een vrijstelling ter grootte van de WOZ-waarde van de woning. Deze variant wordt geleidelijk ingevoerd waarbij het aftrektarief in een periode van dertig jaar daalt naar 30%. In dezelfde periode daalt het eigenwoningforfait naar 0%. Na 30 jaar wordt de eigen woning en de eigenwoningschuld verplaatst naar box 3 waarbij een vrijstelling ter grootte van de WOZ-waarde van de woning wordt ingevoerd. Doordat de schuld ook naar box 3 verplaatst kan het box 3 vermogen van de belastingplichtige negatief worden. Als sprake is van een negatief box 3 saldo dan wordt het negatieve inkomen uitgekeerd tegen het geldende box 3 tarief. Hierbij geldt de hoogte van de hypothecaire lening als maximale negatieve saldo. In deze variant ontvangt de belastingplichtige derhalve een subsidie ter grootte van de vrijstelling van de WOZ-waarde. De subsidie is derhalve niet afhankelijk van de hoogte van de lening. Het gevolg hiervan is dat de fiscale prikkel om de woning met vreemd vermogen te financieren verdwijnt.¹⁷¹

De tweede variant realiseert een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. In dit eindbeeld gaat de eigen woning tot de rendementsgrondslag in box 3 behoren. Het gevolg hiervan is dat de waarde van de eigen woning in box 3 wordt aangegeven en de eigenwoningschuld in box 3 wordt afgetrokken. Op deze manier wordt het eigenwoningbezit niet meer fiscaal gestimuleerd.¹⁷² Om een evenwichtige behandeling van de eigen woning en de schuld te realiseren is in dit onderzoek gekozen om de variant zonder vrijstelling nader te onderzoeken. Hierdoor wordt de eigen woning en de schuld volledig naar box 3 gebracht en ontvangt de eigenwoningbezitter geen subsidie meer.

De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt ertoe dat de belastingplichtige de waarde van de eigen woning in box 3 moet aangeven en de hypotheekschuld in box 3 kan aftrekken. Over het verschil tussen de waarde van de eigen woning en de eigenwoningschuld wordt het geldende forfaitaire rendement berekend en dit forfaitaire rendement wordt belast tegen het geldende box 3-tarief. De werkelijke renten en kosten ten aanzien van de eigenwoningschuld zijn niet meer aftrekbaar en de inkomsten worden niet meer aan de hand van het eigenwoningforfait bepaald. De eigen woning wordt zodoende in het eindbeeld op dezelfde manier belast als andere vormen van particulier vermogen. Hierdoor vervallen de fiscale subsidies voor de eigenwoningbezitter op den duur volledig.¹⁷³

Als de in paragraaf 3.3.2 genoemde voorgestelde verandering van box 3 per 1 januari 2022 wordt ingevoerd, heeft dit vanzelfsprekend gevolgen voor de fiscale behandeling van de eigen woning in box 3. Op basis van het huidige voorstel behoort de eigen woning niet tot de categorie ‘spaargeld’ en dus tot de categorie ‘overige bezittingen’. Over de waarde van woning wordt

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 64, p. 1.

¹⁷¹ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 61.

¹⁷² CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 62.

¹⁷³ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 62.

zodoende een forfaitair rendement van 5,33% berekend. Over de eigenwoningschuld wordt een forfaitaire debetrente van 3,03% berekend.¹⁷⁴

De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 kan worden gerealiseerd aan de hand van een overgangsperiode van dertig jaar. In deze overgangsperiode daalt het aftrektarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken geleidelijk naar 30%. Daartegenover stijgt het eigenwoningforfait in dezelfde periode geleidelijk naar 3%. Dit tarief is bij benadering gelijk aan het huidige forfaitaire rendement in box 3, rekening houdend met de belastingtarieven in box 1 en 3. Na dertig jaar is de fiscale behandeling van de eigen woning vrijwel gelijk aan de situatie dat de eigen woning in box 3 zou vallen. Als deze situatie is bereikt, wordt de eigen woning naar box 3 verplaatst.¹⁷⁵ Daarnaast wordt bij de vormgeving van dit alternatief niet gebruikgemaakt van overgangsrecht. Hierdoor gelden de hervormingsmaatregelen voor alle eigenwoningbezitters en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een bestaande en een nieuwe eigenwoningbezitter.¹⁷⁶

3.3 Defiscalisering van de eigen woning (alternatief 2)

In deze paragraaf wordt de defiscalisering van de eigen woning besproken. Allereerst wordt ingegaan op het uitgangspunt voor defiscalisering van de eigen woning. Vervolgens wordt beschreven op welke manier defiscalisering van de eigen woning wordt vormgegeven. De in paragraaf 3.3.2 beschreven vormgeving wordt als uitgangspunt genomen bij het nader onderzoeken van dit alternatief.

3.3.1 Uitgangspunt voor defiscalisering van de eigen woning

Het uitgangspunt van defiscalisering van de eigen woning is dat de eigen woning geen inkomensgenerend vermogensbestanddeel is. Uit paragraaf 2.2 wordt duidelijk dat het belasten van de eigen woning in de inkomstenbelasting gelegen is in het feit dat de eigen woning als bron van inkomen is aangemerkt. De voorstanders van defiscalisering zijn het hier niet mee eens en vinden daarom dat de eigen woning niet moet worden belast met inkomstenbelasting.¹⁷⁷ Dit standpunt wordt onderbouwd door terug te vallen op het draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel vormt het leidende verdelingsbeginsel van de inkomstenbelasting. De individuele draagkracht van een belastingplichtige wordt als maatstaf gebruikt voor de heffing van de inkomstenbelasting. De individuele draagkracht van een belastingplichtige is niets anders dan de koopkracht van een belastingplichtige. Vanuit dit oogpunt dient de heffing van inkomstenbelasting aan te sluiten bij de mate waarin een belastingplichtige beschikking krijgt over koopkracht. Het gebruik van een eigen woning levert echter geen koopkracht op en moet vanuit deze optiek niet worden onderworpen aan inkomstenbelasting.¹⁷⁸

3.3.2 Vormgeving van de defiscalisering van de eigen woning

Het defiscaliseren van de eigen woning heeft tot gevolg dat de eigen woning op dezelfde wijze wordt behandeld als roerende zaken die voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt en niet

¹⁷⁴ Arends, in *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.1.B.a.

¹⁷⁵ CPB & PBL, *Kanrijkrijk Woonbeleid*, p. 109.

¹⁷⁶ De overheid voert bij dit alternatief nog twee andere maatregelen in. De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft en wordt een situatie bereikt met volledig marktconforme huren. Deze maatregelen vallen echter buiten het bereik van het onderzoek en daarom worden deze maatregelen verder niet getoetst.

¹⁷⁷ Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903, par. 7.1.

¹⁷⁸ Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903, par. 7.1.

hoofdzakelijke als belegging dienen.¹⁷⁹ Deze roerende zaken worden niet belast met inkomstenbelasting omdat zij in economische zin geen rendement opleveren.¹⁸⁰ Het fiscale gevolg hiervan is dat een eventuele eigenwoningschuld de rendementsgrondslag van box 3 zal verminderen. Schulden die zijn aangegaan voor de financiering van vrijgestelde vermogensbestanddelen kunnen namelijk ook in box 3 worden afgetrokken.¹⁸¹ Van Vijfeijken en Van Bakel vinden echter dat deze onevenwichtigheid moet worden gerepareerd. In dit onderzoek naar de defiscalisering van de eigen woning wordt derhalve aangenomen dat deze onevenwichtigheid wordt gerepareerd. Het gevolg hiervan is dat bij de defiscalisering van de eigen woning de eigenwoningschuld niet in mindering kan worden gebracht op de rendementsgrondslag van box 3.

De werkgroep Wonen beschrijft in het rapport ‘Brede heroverwegingen’ de totstandkoming van defiscalisering van de eigen woning. De werkgroep geeft aan dat de defiscalisering van de eigen woning kan worden gerealiseerd in een overgangsperiode van 30 jaar. In deze overgangsperiode wordt de gehele eigenwoningregeling geleidelijk afgebouwd.¹⁸² In deze periode worden zodoende de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de regeling omtrent de KEW, de SEW en het BEW, de bijleenregeling en de aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld geleidelijk afgebouwd. Na 30 jaar wordt hierdoor de situatie bereikt waarin de eigen woning volledig is gedefiscaliseerd. Tot slot wordt bij de vormgeving van dit alternatief geen overgangsrecht gebruikt. Hierdoor gelden de maatregelen voor alle eigenwoningbezitters en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een bestaande en een nieuwe eigenwoningbezitter.

3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling. De achtergrond van verplaatsing van de eigen woning naar box 3 is een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. Het gevolg van verplaatsing van de eigen woning naar box 3 is dat de waarde van de eigen woning en de daarbij behorende eigenwoningschuld tot de rendementsgrondslag gaan behoren. Het uitgangspunt van de defiscalisering van de eigen woning is dat de eigen woning geen bron van inkomen is. Hierdoor zal over de waarde van de eigen woning geen inkomstenbelasting worden geheven. Daarnaast is het niet mogelijk om de eigenwoningschuld in mindering op de rendementsgrondslag in box 3 te brengen.

¹⁷⁹ De in art. 5.3 lid 2 sub c Wet IB 2001 genoemde roerende zaken.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 1999/00*, 26727, nr. 7, p. 240.

¹⁸¹ Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903, par. 7.2.

¹⁸² Werkgroep Wonen, *Brede heroverwegingen*, p. 92.

4. De kwaliteitseisen voor wetgeving

4.1 Inleiding

Uit paragraaf 1.3 volgt dat de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving uit de nota Zicht op wetgeving als toetsingskader fungeren. In dit hoofdstuk wordt dit toetsingskader verder uitgewerkt. Allereerst komt in paragraaf 4.2 de relevantie van de kwaliteitseisen aan de orde. Hierna worden in paragraaf 4.3 de kwaliteitseisen nader toegelicht en geconcretiseerd. Tot slot vindt in paragraaf 4.4 de operationalisering van de kwaliteitseisen plaats. Dit wordt gedaan door het toetsingskader uit te werken in concrete onderzoeksvragen. De volgende deelvraag komt zodoende in dit hoofdstuk aan de orde:

Welk toetsingskader wordt gebruikt om de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven te beoordelen?

4.2 Relevantie van de kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving worden weergegeven in de nota Zicht op wetgeving. De nota Zicht op wetgeving is opgesteld om het kabinet richtlijnen te bieden voor de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid. Hierdoor kan de kwaliteit van wetgeving worden verbeterd.¹⁸³ De kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving zijn om een aantal redenen nog steeds relevant. Allereerst zijn de kwaliteitseisen in de Aanwijzingen voor de regelgeving 1992 dwingend opgelegd aan de wetgever. Hierdoor bestaat er overeenstemming met de wetgever over de normen die worden gehanteerd.¹⁸⁴ Ten tweede blijkt uit de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie dat de kwaliteitseisen nog steeds als uitgangspunt voor wetgevingskwaliteitsbeleid worden genomen.¹⁸⁵ Ook in de nota Vertrouwen in wetgeving worden de kwaliteitseisen genoemd als vast kader voor de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving.¹⁸⁶ Tot slot is uit onderzoek van het WODC gebleken dat de criteria die de Raad van State gebruikt materieel gezien overeenkomen met de kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen komen in bepaalde gevallen zelfs letterlijk overeen met de criteria die de Raad van State gebruikt ter advisering van de wetgever.¹⁸⁷ De voornoemde redenen geven voldoende aanleiding om aan te nemen dat de kwaliteitseisen nog steeds relevant zijn.

4.3 Toelichting op de kwaliteitseisen

Het doel van de kwaliteitseisen is het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving. Met behulp van deze kwaliteitseisen kan het kabinet vorm en inhoud geven aan de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid.¹⁸⁸ Hiermee kan ter voorbereiding op wetgeving worden beoordeeld of de wetgeving de vereiste kwaliteit bewerkstelligt. Daarnaast kan aan de hand van de kwaliteitseisen achteraf worden getoetst of wetgeving de vereiste kwaliteit heeft.¹⁸⁹ De kwaliteitseisen bieden zodoende de mogelijkheid om wetgeving voor en na de invoering te evalueren. Uit paragraaf 1.3 blijkt dat het toetsingskader uit de volgende kwaliteitseisen bestaat:

¹⁸³ *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 2, p. 13.

¹⁸⁴ Hoogeveen 2011, par. 1.3.3.2.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27475, nr. 2, p. 13.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31731, nr. 1, p. 7.

¹⁸⁷ WODC 2005, p. 505.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 2, p. 13.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 2, p. 30-31.

1. Het realiseren van rechtsbeginselen;
2. Doeltreffendheid en doelmatigheid;
3. Subsidiariteit en evenredigheid;
4. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Om het toetsingskader nader te concretiseren wordt gebruikgemaakt van de proefschriften van Hoogeveen en Van den Dool. Hoogeveen heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving.¹⁹⁰ Zij heeft in haar onderzoek de kwaliteitseisen uitgewerkt naar een hanteerbaar toetsingskader. Het toetsingskader dat wordt gehanteerd door Hoogeveen kan zodoende worden gebruikt om de kwaliteitseisen nader te concretiseren. Van den Dool heeft onderzoek gedaan naar de belastingheffing over kapitaalinkomen bij natuurlijke personen.¹⁹¹ In dit onderzoek worden criteria beschreven die van belang zijn bij het evalueren van een belastingstelsel. De gehanteerde criteria door Van den Dool zijn gebaseerd op twee rechtsbeginselen en kunnen derhalve worden gebruikt om de kwaliteitseis rechtmatigheid en het realiseren van rechtsbeginselen te concretiseren.

4.3.1 Het realiseren van rechtsbeginselen

Aan de hand van deze kwaliteitseis wordt beoordeeld of wetgeving gericht is op het realiseren van rechtsbeginselen..¹⁹² Hoogeveen heeft in haar onderzoek twee rechtsbeginselen in verband van fiscale wetgeving nader geconcretiseerd. Zij concludeert dat bij de beoordeling van fiscale wetgeving aandacht moet worden besteed aan het neutraliteitsbeginsel en het draagkrachtbeginsel.¹⁹³ Ook Van den Dool geeft in zijn onderzoek aan dat een belastingstelsel gedragsneutraal moet zijn en tevens recht moet doen aan het draagkrachtbeginsel.¹⁹⁴ Uit de voornoemde onderzoeken concludeer ik dat het neutraliteitsbeginsel en het draagkrachtbeginsel een belangrijke rol spelen bij het evalueren van fiscale wetgeving. Bij de toetsing op het realiseren van rechtsbeginselen wordt zodoende onderzocht of de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven voldoen aan het neutraliteitsbeginsel en het draagkrachtbeginsel.

Het neutraliteitsbeginsel heeft als uitgangspunt dat de gedragingen van individuen zo beperkt mogelijk moeten worden beïnvloed door de desbetreffende belastingmaatregel. De fiscale gevolgen van de desbetreffende maatregel moeten de mate waarin activiteiten wel of niet worden ondernomen zo beperkt mogelijk beïnvloeden.¹⁹⁵ In het kader van de fiscale behandeling van de eigen woning kan worden gedacht aan een neutrale behandeling van kopen en huren. Ook kan worden gedacht aan een neutrale behandeling van de eigen woning en andere vormen van vermogen. Om te beoordelen of de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven voldoen aan het neutraliteitsbeginsel wordt aangesloten bij de concretisering van Hoogeveen. Zij geeft aan dat een belastingregeling niet aan het neutraliteitsbeginsel voldoet als de regeling ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt.¹⁹⁶ Bij de toetsing aan het neutraliteitsbeginsel wordt zodoende onderzocht of de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven aanleiding geven tot het maken van irrationele keuzes vanuit economisch oogpunt.

¹⁹⁰ Hoogeveen 2011.

¹⁹¹ Van den Dool 2009.

¹⁹² *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 2, p. 24.

¹⁹³ Hoogeveen 2011, p. 64.

¹⁹⁴ Van den Dool 2009, p. 13-14.

¹⁹⁵ Van den Dool 2009, p. 13.

¹⁹⁶ Hoogeveen 2011, p. 65.

Het draagkrachtbeginsel is het leidende verdelingsbeginsel in de inkomstenbelasting. Het uitgangspunt van het draagkrachtbeginsel is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Dit betekent dat de bijdrage van de belastingplichtige aan de collectieve uitgaven wordt bepaald door de mogelijkheid om belasting te kunnen betalen. De mogelijkheid van een belastingplichtige om belasting te kunnen betalen is zodoende bepalend voor zijn aandeel in de totale belastingdruk.¹⁹⁷ Om te beoordelen of de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven voldoen aan het draagkrachtbeginsel wordt gebruikgemaakt van de concretisering van Van den Dool. Van den Dool concludeert dat een regeling aan het draagkrachtbeginsel voldoet als zij horizontale gelijkheid en verticale gelijkheid bevat. Er is sprake van horizontale gelijkheid als personen die zich in dezelfde economische situatie bevinden, een gelijke belastingdruk hebben. Er is sprake van verticale gelijkheid als personen die niet in dezelfde economische situatie verkeren, een verschillende belastingdruk hebben.¹⁹⁸ Bij de beoordeling of personen zich in dezelfde dan wel verschillende economische situatie(s) verkeren, wordt inkomen als maatstaf genomen. Hieruit volgt dat de regeling horizontale gelijkheid bevat als personen met hetzelfde inkomen evenveel belasting verschuldigd zijn. De regeling bevat verticale gelijkheid als een persoon met een hoger inkomen dan een ander persoon ten minste net zo veel belasting verschuldigd is dan die ander.¹⁹⁹

4.3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheidstoets beoordeelt of de wetgeving leidt tot de doelstellingen die door de wetgever zijn beoogd. Bij de doelmatigheidstoets wordt beoordeeld of de wetgeving niet leidt tot inefficiëntie in de samenleving of bij de overheid. Hierbij is het van belang dat er niet een te ongunstige verhouding ontstaat tussen de baten en lasten van de wetgeving. Bij toetsing naar doeltreffendheid en doelmatigheid is vereist dat de doelstellingen die aan de wettelijke regeling ten grondslag liggen helder en volledig zijn geformuleerd.²⁰⁰

Uit het toetsingskader van Hoogeveen blijkt dat bij de beoordeling van doeltreffendheid een aantal criteria van belang is. Om de doeltreffendheid te beoordelen moeten allereerst de doelstellingen van de regelingen zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. Hierna moeten de doel-middelrelaties tussen de regeling en het beoogde doel in kaart worden gebracht. Hierbij moet aandacht worden besteed aan de mogelijke neveneffecten van de regeling. Met behulp van deze doel-middelrelaties en de mogelijke neveneffecten kan worden beoordeeld in welke mate verwacht kan worden dat de regeling zal helpen het beoogde doel te verwezenlijken.²⁰¹ Op deze manier wordt beoordeeld of de regeling doeltreffend is. Ter beoordeling van de doelmatigheid van de regeling moet onderzocht worden wat de lasten voor de overheid enerzijds en voor de burgers anderzijds zijn.²⁰² Dit wordt gedaan aan de hand van doorrekeningen uit fiscaal-economische rapporten en fiscaal-economische literatuur. Hiermee beoordeel ik of er een wanverhouding tussen de baten en lasten van de regeling bestaat. Indien een wanverhouding bestaat tussen de baten en de lasten van de regeling is de regeling niet doelmatig.

¹⁹⁷ Hoogeveen 2011, p. 66.

¹⁹⁸ Van den Dool 2009, p. 14.

¹⁹⁹ Van den Dool 2009, p. 14.

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 2, p. 25.

²⁰¹ Hoogeveen 2011, p. 63.

²⁰² Hoogeveen 2011, p. 79.

Uit paragraaf 2.4 volgt dat de primaire doelstelling van de eigenwoningregeling betrekking heeft op het stimuleren van het eigenwoningbezit. Doordat de eigenwoningregeling tot een aantal negatieve neveneffecten heeft geleid is de doelstelling vanaf de eeuwwisseling aan verandering onderhevig. Bij het onderzoek naar doeltreffendheid worden zodoende de eigenwoningregeling en de alternatieven primair getoetst op de stimulering van het eigenwoningbezit. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan het verminderen van de in paragraaf 2.5 genoemde neveneffecten op de markt. Hierbij gaat het allereerst om het verminderen van prijzen van koopwoningen. Ten tweede het verminderen van de totale hypotheekschulden. Ten derde het verminderen van de verstoring in de investeringsbeslissing van huishoudens. Ten vierde het vergroten van het aandeel huurwoningen in de totale woningmarkt.

4.4.3 Subsidiariteit en evenredigheid

Bij de toetsing op subsidiariteit en evenredigheid wordt onderzocht of de overheid met de wetgeving niet onnodig in de samenleving ingrijpt. Deze toets beoordeelt of de centrale overheid zich zoveel mogelijk beperkt tot het scheppen van minimumeisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen en het tegengaan van ongewenste en ontoereikende resultaten. De overheid moet derhalve ruimte over laten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties.²⁰³

Om de subsidiariteit te beoordelen wordt de noodzaak van de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven onderzocht. Een regeling is volgens Hoogeveen noodzakelijk indien er sprake is van een probleem en dit probleem niet wordt opgelost door de sector zelf.²⁰⁴ Nadat de noodzaak is onderzocht, wordt ingegaan op evenredigheid van de regeling. Hierbij wordt onderzocht of de overheid met de regeling niet verder ingrijpt dan nodig is.²⁰⁵

4.3.4 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Aangezien veel belastingplichtigen met de eigenwoningregeling te maken hebben, is het tot slot belangrijk dat de regeling eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is. Voor de belastingplichtigen die met de regeling te maken krijgen, moet het duidelijk zijn wat de wetgever met de regeling bedoelt. Onduidelijk wetgeving kan ertoe leiden dat het beoogde resultaat van de wetgeving niet wordt bereikt.²⁰⁶

Hoogeveen geeft aan dat bij deze kwaliteitseis in ieder geval moet worden gestreefd naar duidelijkheid en eenvoudigheid van regelingen.²⁰⁷ In de nota Zicht op wetgeving wordt beschreven dat ontoegankelijke wetgeving kan ontstaan doordat de wetgeving ingewikkeld is.²⁰⁸ Eenvoudige wetgeving brengt toegankelijkheid met zich mee. Allereerst wordt zodoende onderzocht of het voor belastingplichtigen die met de regeling te maken hebben, duidelijk is wat met de wetgever met regeling bedoelt. Vervolgens wordt onderzocht of de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk is.

²⁰³ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 26-27.*

²⁰⁴ Hoogeveen 2011, p. 78.

²⁰⁵ Hoogeveen 2011, p. 61.

²⁰⁶ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 30.*

²⁰⁷ Hoogeveen 2011, p. 61

²⁰⁸ *Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2, p. 30.*

4.4 Operationalisering van het toetsingskader

Om te beoordelen of de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven aan de kwaliteitseisen voldoen, zijn de kwaliteitseisen uitgewerkt in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Het realiseren van rechtsbeginselen
 - 1.1. Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?
 - 1.2. Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?
2. Doeltreffendheid en doelmatigheid
 - 2.1. Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?
 - 2.2. Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?
3. Subsidiariteit en evenredigheid
 - 3.1. Is de maatregel noodzakelijk?
 - 3.2. Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?
4. Eenvoud, duidelijk en toegankelijk
 - 4.1. Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?
 - 4.2. Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?

Met behulp van uitvoerig literatuuronderzoek worden de voornoemde onderzoeksvragen beantwoord. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven wegen alle onderzoeksvragen even zwaar mee. De maatregel met de meeste “Ja-antwoorden” wordt zodoende gezien als meest geschikte maatregel.

4.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn een aantal kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving behandeld. De kwaliteitseisen zijn ontwikkeld om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren en zijn nog steeds relevant. Aan de hand van de kwaliteitseisen kan voor en na de invoering van wetgeving worden beoordeeld of de wetgeving de vereiste kwaliteit heeft. Aangezien de genoemde kwaliteitseisen als toetsingskader fungeren in dit onderzoek, zijn de kwaliteitseisen nader toegelicht en geconcretiseerd. Tot slot zijn de kwaliteitseisen geoperationaliseerd naar een hanteerbaar toetsingskader met concrete onderzoeksvragen.

5. De huidige eigenwoningregeling getoetst aan de kwaliteitseisen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de huidige eigenwoningregeling voldoet aan de kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving. Allereerst wordt de huidige eigenwoningregeling getoetst op het realiseren van rechtsbeginselen (paragraaf 5.2). Vervolgens wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige eigenwoningregeling onderzocht (paragraaf 5.3). Daarna wordt de huidige eigenwoningregeling getoetst op subsidiariteit en evenredigheid (paragraaf 5.4). Tot slot wordt de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de huidige eigenwoningregeling beoordeeld (paragraaf 5.5). De toetsing vindt plaats aan de hand van de in paragraaf 4.4 genoemde onderzoeksvragen.

5.2 Het realiseren van rechtsbeginselen

Met behulp van deze kwaliteitseisen wordt beoordeeld of wetgeving gericht is op het realiseren van rechtsbeginselen. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Voldoet de huidige eigenwoningregeling aan het neutraliteitsbeginsel? (paragraaf 5.2.1)
2. Voldoet de huidige eigenwoningregeling aan het draagkrachtbeginsel? (paragraaf 5.2.2)

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek waarbij economische beleidsrapporten en fiscaal-economische literatuur zijn geraadpleegd. Daarnaast is gebruikgemaakt van statistische gegevens van het CBS.

5.2.1 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan het neutraliteitsbeginsel

Uit paragraaf 4.3.1 volgt dat een regeling niet aan het neutraliteitsbeginsel voldoet als deze regeling ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt. In deze paragraaf wordt derhalve onderzocht of de huidige eigenwoningregeling ervoor zorgt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationele keuzes maakt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het begrip ‘welvaartsverlies’. Er is sprake van welvaartsverlies als de gemaakte keuzes van de belastingplichtige niet aansluiten bij de voorkeuren van de belastingplichtige.

De eigen woning wordt onder de huidige eigenwoningregeling fiscaal gunstig behandeld. Het fiscaal subsidiëren van het eigenwoningbezit heeft echter economische verstoringen tot gevolg.²⁰⁹ Deze verstoringen leiden vervolgens tot welvaartsverlies. De economische verstoringen worden kenbaar gemaakt door de huidige eigenwoningregeling te vergelijken met de situatie waarin geen sprake is van subsidiering van het eigenwoningbezit.

Allereerst leidt de huidige eigenwoningregeling tot een verstoring in de woonconsumptie. Belastingplichtigen worden door de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning aanzet om meer aan woonconsumptie uit te geven. Belastingplichtigen kopen hierdoor hun eerste huis in een eerdere levensfase of kopen grotere of duurdere huizen. Hierdoor kunnen zij minder uitgeven aan andere goederen en diensten dan in de situatie zonder de subsidie voor de eigen woning en dit leidt tot welvaartsverlies.²¹⁰

²⁰⁹ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 53.

²¹⁰ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 53.

Ten tweede verstoort de huidige eigenwoningregeling de financieringsbeslissing van de belastingplichtige. Belastingplichtigen worden aangemoedigd om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren. De eigen woning wordt daarom door belastingplichtigen overmatig met vreemd vermogen gefinancierd en dit heeft welvaartsverlies tot gevolg.²¹¹ Deze overmatige schuldfinanciering gaat gepaard met aanzienlijke risico's zoals beschreven in paragraaf 2.5.

Ten derde verstoort de huidige eigenwoningregeling de investeringsbeslissing van belastingplichtigen. Vermogen in de eigen woning wordt minder belast dan andere vormen van particulier vermogen. Hierdoor geeft de huidige eigenwoningregeling een prikkel om in de eigen woning te investeren.²¹² Voor belastingplichtigen is het echter niet altijd verstandig om vermogen op te bouwen in de eigen woning. Vermogensvorming via de eigen woning heeft namelijk een liquiditeitsnadeel. Om het geïnvesteerde geld te kunnen gebruiken moet de eigen woning eerst worden verkocht. Het verkopen van een eigen woning kost tijd en hierdoor kan het geïnvesteerde geld niet direct worden gebruikt.²¹³ Daarnaast geeft de huidige eigenwoningregeling aanleiding tot 'oversparen'. Veel belastingplichtigen sparen door de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning te veel. Vanzelfsprekend is te weinig sparen niet verstandig, maar te veel sparen is eveneens niet goed.²¹⁴ Oversparen via de eigen woning kan ertoe leiden dat een belastingplichtige in de gehele levenscyclus tot 6,7% minder aan consumptie kan besteden en hierdoor ontstaat er welvaartsverlies.²¹⁵

Tot slot verstoort de huidige eigenwoningregeling de beslissing tussen huren en kopen. Door de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning is een huis kopen relatief aantrekkelijker dan een huis huren. Om deze reden is de vrije huursector in Nederland kleiner dan gewenst.²¹⁶ Het kopen van een huis brengt bovendien een vermogensrisico met zich mee. De waarde van een huis kan fluctueren en belastingplichtigen die een huis huren lopen dit vermogensrisico niet. Door de vormgeving van de huidige eigenwoningregeling lopen meer belastingplichtigen een vermogensrisico dan in de situatie zonder subsidie voor de eigen woning. Vanuit maatschappelijk oogpunt lopen hierdoor te veel belastingplichtigen een vermogensrisico en dit leidt tot welvaartsverlies.²¹⁷

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf ben ik van mening dat de huidige eigenwoningregeling niet aan het neutraliteitsbeginsel voldoet. Aan de hand van de huidige eigenwoningregeling stimuleert de overheid het eigenwoningbezit. Het gevolg hiervan is dat er verstoringen ontstaan ten aanzien van de woonconsumptie, de financieringsbeslissing, de investeringsbeslissing en de beslissing tussen huren en kopen. Door de eigenwoningregeling maakt een aantal belastingplichtigen keuzes die niet aansluiten bij de voorkeuren van de belastingplichtigen. Vanuit economisch oogpunt leiden de gemaakte keuzes hierdoor tot welvaartsverlies. De keuzes zijn zodoende economisch irrationeel en daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag met "Nee".

²¹¹ Jacobs 2019, p. 64.

²¹² *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

²¹³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

²¹⁴ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 55.

²¹⁵ Van Ewijk e.a. 2017, p. 10.

²¹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

²¹⁷ Van Ewijk e.a. 2006, p.40.

5.2.2 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan het draagkrachtbeginsel

Uit paragraaf 4.3.1 volgt dat een regeling aan het draagkrachtbeginsel voldoet als zij horizontale en verticale gelijkheid bevat. In deze paragraaf wordt de horizontale en verticale gelijkheid van de huidige eigenwoningregeling onderzocht.²¹⁸

Om in de eerste plaats de horizontale gelijkheid van de huidige eigenwoningregeling te beoordelen vergelijk ik een belastingplichtige met een eigen woning met een belastingplichtige die een woning huurt. Beide belastingplichtigen hebben hetzelfde inkomen in box 1. De waarde van de woning is in dit voorbeeld € 400.000 evenals de eigenwoningschuld. In het voorbeeld is het rentepercentage 2%. De belastingplichtige met een eigen woning kan de hypotheekrente aftrekken. De belastbare opbrengsten die hiertegenover staan zijn echter aanzienlijk lager. Hierdoor betaalt de belastingplichtige zonder eigen woning meer belasting dan de belastingplichtige met een eigen woning en dit is niet in lijn met horizontale gelijkheid.

Naast de hiervoor vermelde verschillende behandeling, kan er ook een ongelijke behandeling van twee gelijke belastingplichtigen ontstaan die beide een eigen woning bezitten en hetzelfde inkomen genieten. De ongelijke behandeling ontstaat doordat de wetgever bij invoering van de aflossingsverplichting van leningen en afschaffing van de fiscale facilitering van de KEW, de SEW en het BEW besloten heeft om overgangsrecht in te voeren. Bij de aflossingsverplichting wordt hierdoor onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe leningen. Bestaande leningen zijn leningen die zijn aangegaan voor 1 januari 2013 en deze vallen onder het overgangsrecht. Nieuwe leningen zijn leningen die zijn aangegaan na 31 december 2012 en de aflossingsverplichting is op deze leningen van toepassing.²¹⁹ Een vergelijkbare systematiek geldt voor de KEW, de SEW, of het BEW.²²⁰ Een KEW, een SEW of een BEW aangegaan na 31 december 2012 is niet meer fiscaal gefaciliteerd terwijl een KEW, een SEW of een BEW aangegaan voor 1 januari 2013 onder het overgangsrecht valt.

Het gemaakte onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen leidt ertoe dat de regeling op gespannen voet komt te staan met de horizontale gelijkheid. Het kabinet rechtvaardigt het gemaakte onderscheid door aan te geven dat belastingplichtigen met een bestaande lening in een andere situatie verkeren dan belastingplichtigen met een nieuwe lening. Belastingplichtigen met een bestaande lening hebben op het moment van aangaan van de lening niet kunnen voorzien dat de renteaftrek van de lening op een later tijdstip wordt beperkt. Dit is voor belastingplichtigen met een nieuwe lening anders aangezien het voor hen een gegeven is dat de renteaftrek van de lening is beperkt tot een annuïtair niveau.²²¹ In de fiscale literatuur wordt hier echter anders over gedacht. Albert geeft aan dat de regeling op een zwak fundament is gebouwd omdat er veel te veel gewicht wordt gegeven aan het rechtszekerheidsbeginsel. Hierdoor worden gelijke gevallen fiscaal ongelijk behandeld.²²² Ook Stevens en Lejour zijn van mening dat het overgangsrecht de fiscaal ongelijke behandeling vergroot. Zij geven aan dat belastingplichtigen met een nieuwe lening fiscaal beduidend ongunstiger worden behandeld ten opzichte van belastingplichtigen met een bestaande lening.²²³ Ik ben van mening dat het gemaakte onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen in strijd is met horizontale

²¹⁸ Zie par. 4.3.1 voor een uitleg van de begrippen ‘horizontale gelijkheid’ en ‘verticale gelijkheid’.

²¹⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33405, nr. 3, p. 10.

²²⁰ Zie par. 2.3.4.

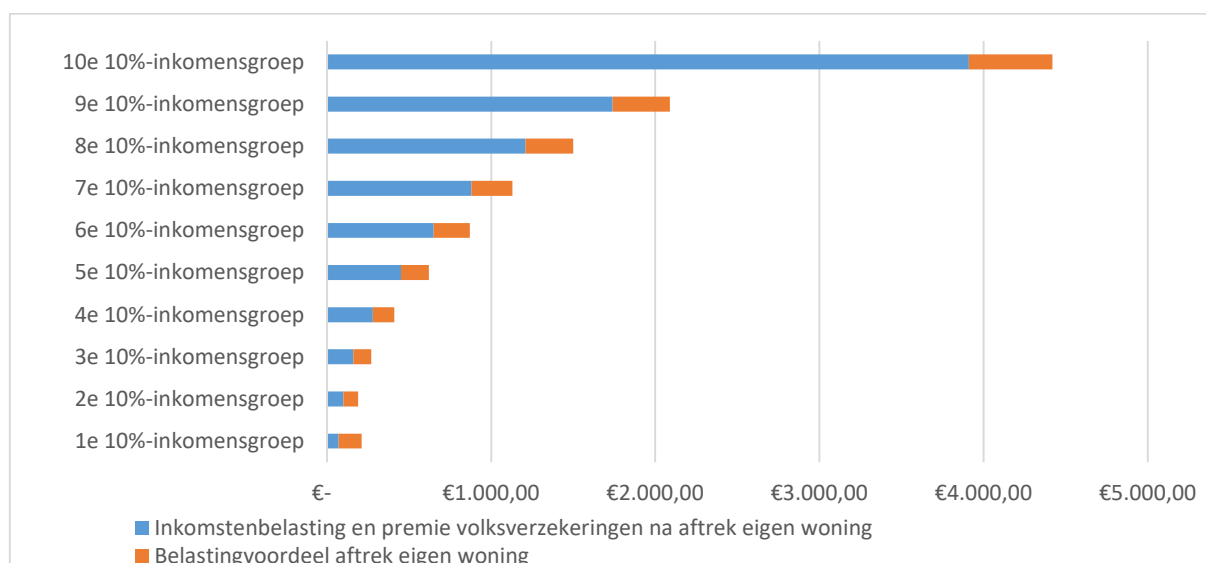
²²¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33405, nr. 7, p. 9.

²²² Albert, *WFR* 2013/459, par. 1.

²²³ Stevens & Lejour *WFR* 2018/157.

gelijkheid. Nieuwe gevallen worden fiscaal beduidend nadeliger behandeld dan oude gevallen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat een belastingplichtige met een nieuwe lening meer belasting betaalt dan een belastingplichtige met een bestaande lening terwijl beide belastingplichtigen hetzelfde inkomen verdienen. Daarnaast kan ook strijdigheid met de horizontale gelijkheid ontstaan bij belastingplichtigen die onder het overgangsrecht vallen. Dit kan worden aangetoond aan de hand van het volgende voorbeeld. Twee belastingplichtigen genieten hetzelfde inkomen maar de ene belastingplichtige heeft een duurdere woning gekocht dan de andere belastingplichtige. De ene belastingplichtige heeft een woning gekocht met een waarde van € 200.000 en de andere belastingplichtige heeft een woning gekocht met een waarde van € 400.000. De woningen zijn volledig gefinancierd met aflossingsvrije hypothecaire leningen die onder het overgangsrecht vallen. De leningen kennen allebei een rentepercentage van 2%. Het verschil tussen de aftrekbare kosten en de belaste opbrengsten is bij de belastingplichtige met de duurdere woning groter dan bij de andere belastingplichtige. Hierdoor betaalt de belastingplichtige met een duurdere woning minder belasting. Dit is derhalve niet in lijn met de horizontale gelijkheid.

Bij de toetsing op de verticale gelijkheid wordt allereerst gebruikgemaakt van de onderstaande figuur. In de onderstaande figuur is de maandelijks gemiddeld verschuldigde inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen weergegeven. De blauwe staaf geeft de maandelijks gemiddeld verschuldigde inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen weer na het belastingvoordeel wegens aftrek van de eigen woning per inkomensgroep in 2014.²²⁴ De oranje staaf geeft het gemiddeld belastingvoordeel wegens aftrek van de eigen woning per inkomensgroep in 2014 weer.²²⁵



Figuur 3: Maandelijks verschuldigde inkomstenbelasting en het voordeel van aftrek eigen woning in 2014 (CPB).

Uit figuur 3 is af te leiden dat de huidige eigenwoningregeling niet in lijn is met de verticale gelijkheid. Om dit aan te tonen vergelijk ik een belastingplichtige uit de derde inkomensgroep met een eigen woning met een belastingplichtige uit de eerste inkomensgroep zonder eigen

²²⁴ Naar verwachting zal het fiscale voordeel anno 2020 lager zijn omdat het maximale aftrektarief vanaf 2014 jaarlijks is verlaagd. Dit zal naar verwachting vooral zichtbaar zijn bij hoge inkomens omdat die de hypotheekrente tegen een lager percentage kunnen aftrekken.

²²⁵ CBS, 'Belastingvoordeel woningbezit is 280 euro per maand', <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand>.

woning. Een belastingplichtige uit de derde inkomensgroep is na het belastingvoordeel van zijn eigen woning gemiddeld € 160 per maand aan inkomstenbelasting en premie volksverzekering verschuldigd. Een belastingplichtige uit de eerste inkomensgroep heeft geen belastingvoordeel van de eigen woning en is in totaal gemiddeld € 210 per maand verschuldigd aan inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Hieruit volgt dat een belastingplichtige met een hoger inkomen gemiddeld minder belasting verschuldigd is dan een belastingplichtige met een lager inkomen. Dit is strijd met de verticale gelijkheid.

Daarnaast wordt de verticale gelijkheid getoetst door een belastingplichtige met een eigen woning te vergelijken met een belastingplichtige die een woning huurt. De belastingplichtige met een eigen woning heeft een hoger inkomen dan de belastingplichtige die de woning huurt. De eigen woning is gefinancierd met een hypothecaire lening en zodoende is de hypotheekrente aftrekbaar. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat belastingplichtige met eigen woning, ondanks een hoger inkomen, minder belasting betaalt dan de belastingplichtige zonder een eigen woning en dit is niet in lijn met de verticale gelijkheid.

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat de huidige eigenwoningregeling geen horizontale en verticale gelijkheid behelst. Om deze reden beantwoord ik de onderzoeksvraag met “Nee”.

5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aan de hand van deze kwaliteitseis wordt onderzocht of de huidige eigenwoningregeling doeltreffend en doelmatig is. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Leidt de eigenwoningregeling tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen? (paragraaf 5.3.1)
2. Leidt de eigenwoningregeling tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten? (paragraaf 5.3.2)

Deze twee onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een onderzoek in 2019 dat is uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEO in opdracht van het ministerie van Financiën. In dit onderzoek is aan de hand van een literatuurstudie, interviews met deskundigen en een aantal simulaties met het CPB Woningmarktmodel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de eigenwoningregeling onderzocht.²²⁶

5.3.1 De doeltreffendheid van de huidige eigenwoningregeling

Om de doeltreffendheid van de huidige eigenwoningregeling te toetsen wordt onderscheid gemaakt tussen de eigenwoningregeling als geheel en de aanpassingen sinds 2001. De doelstelling van de eigenwoningregeling als geheel is het stimuleren van het eigenwoningbezit. De doelstelling van de aanpassingen sinds 2001 is het verminderen van de negatieve neveneffecten van de eigenwoningregeling als geheel.²²⁷ De aanpassingen zijn ingegeven door veranderend beleid ten aanzien van de eigen woning. Voor een chronologisch overzicht van de aanpassingen verwijs ik naar paragraaf 2.6. Zowel de eigenwoningregeling als geheel als de aanpassingen sinds 2001 worden in deze paragraaf op doeltreffendheid getoetst.

²²⁶ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*.

²²⁷ Zie par. 2.4.

Het aandeel eigenwoningbezit is na de Tweede Wereldoorlog sterk gestegen. In 1950 was het percentage eigenwoningbezit nog minder dan 30% terwijl het percentage eigenwoningbezit in 2015 is gestegen tot ruim 60%.²²⁸ Hierbij kan de vraag worden gesteld in hoeverre de eigenwoningregeling als geheel heeft bijgedragen aan deze toename van het aantal eigenwoningbezitters in Nederland. Uit het onderzoek van SEO wordt geconcludeerd dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de eigenwoningregeling als geheel verantwoordelijk is voor de toename in het eigenwoningbezit omdat hard empirisch bewijs hierover ontbreekt.²²⁹ Wel wordt aan de hand van een simulatie met het CPB Woningmarktmodel geschat dat het eigenwoningbezit zonder de eigenwoningregeling als geheel 1,6 procentpunt lager zou liggen.²³⁰ Op basis hiervan kan niet met zekerheid worden gesteld dat de eigenwoningregeling als geheel heeft bijgedragen aan een toename in het eigenwoningbezit in Nederland. Daarnaast lijkt de eigenwoningregeling als geheel een bijdrage te hebben geleverd aan de toename van de huizenprijzen. Het CPB woningmarktmodel schat een toename van de huizenprijzen met 3,3 procentpunt.²³¹ Bovendien is het aannemelijk dat de eigenwoningregeling als geheel heeft bijgedragen aan een toename van de schuldopbouw. De reden hiervan is de relatief gunstige behandeling van vreemd vermogen.²³²

De bijleenregeling heeft allereerst als doel om schuldopbouw van huishoudens af te remmen of te ontmoedigen. Daarnaast heeft de bijleenregeling als doel om te voorkomen dat de fiscaal gefacilieerde eigenwoningfinanciering indirect wordt gebruikt voor consumptie of andere beleggingen.²³³ De onderzoekers van SEO hebben de doeltreffendheid van de bijleenregeling onderzocht door de loan-to-value ratio van de nieuwe woning te vergelijken met de loan-to-value ratio van de oude woning. De loan-to-value ratio van een woning is de verhouding tussen de hoogte van de hypotheeklening en waarde van de woning.²³⁴ Figuur 4 geeft de loan-to-value ratio van twee verschillende groepen huishoudens weer.²³⁵ De linker figuur laat de loan-to-value ratio zien voor alle verhuisde huishoudens met een positieve eigenwoningreserve. De rechter figuur laat de loan-to-value ratio zien van huishoudens met een positieve eigenwoningreserve waarbij de waarde van de nieuwe woning niet meer dan 5% van de waarde van de oude woning verschilt.²³⁶

²²⁸ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 13.

²²⁹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 69.

²³⁰ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 15.

²³¹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 69.

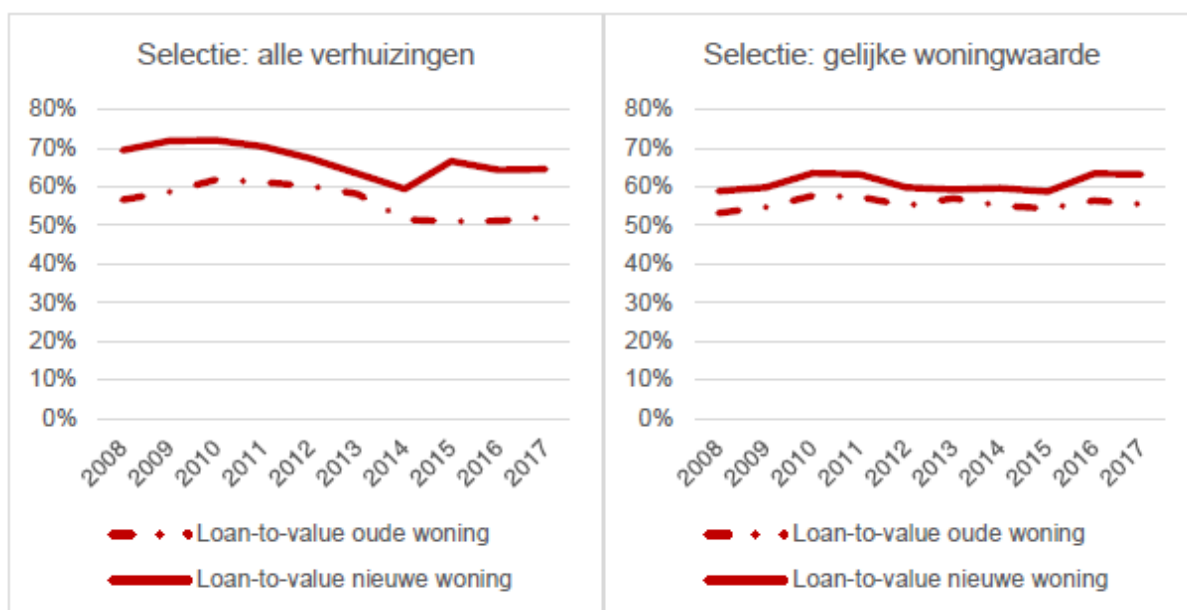
²³² SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 69.

²³³ Zie par. 2.6.1.

²³⁴ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. ii.

²³⁵ Deze figuur komt uit het SEO-rapport, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 39.

²³⁶ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 39.



Figuur 4: Loan-to-value ratio van alle verhuisde huishoudens met een positieve eigenwoningreserve (links). Loan-to-value ratio van huishoudens met een positieve eigenwoningreserve waarbij de waarde van de nieuwe woning niet meer dan 5% verschilt van de waarde van de oude woning (rechts).

Uit figuur 4 blijkt dat de loan-to-value ratio van een nieuwe woning hoger is dan de loan-to-value ratio van een oude woning. Dit geldt ook als alleen wordt gekeken naar belastingplichtigen die verhuizen naar een woning met een vergelijkbare waarde als de oude woning. Op basis van deze figuur lijkt de bijleenregeling niet te zorgen voor een afname in de relatieve schuld van huishoudens.²³⁷ Wel voorkomt de bijleenregeling renteaftrek voor consumptie of andere beleggingen. De bijleenregeling zorgt er namelijk voor dat de nieuwe hypothecaire lening wordt verlaagd met het bedrag ter grootte van de positieve eigenwoningreserve.²³⁸ SEO geeft echter aan dat zij geen harde uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid van de bijleenregeling. Dit komt omdat de onderzoekers niet genoeg data beschikbaar hebben over de situatie zonder bijleenregeling. Zonder bijleenregeling zou het kunnen zijn dat de toename in relatieve eigenwoningschuld nog groter was geweest.²³⁹

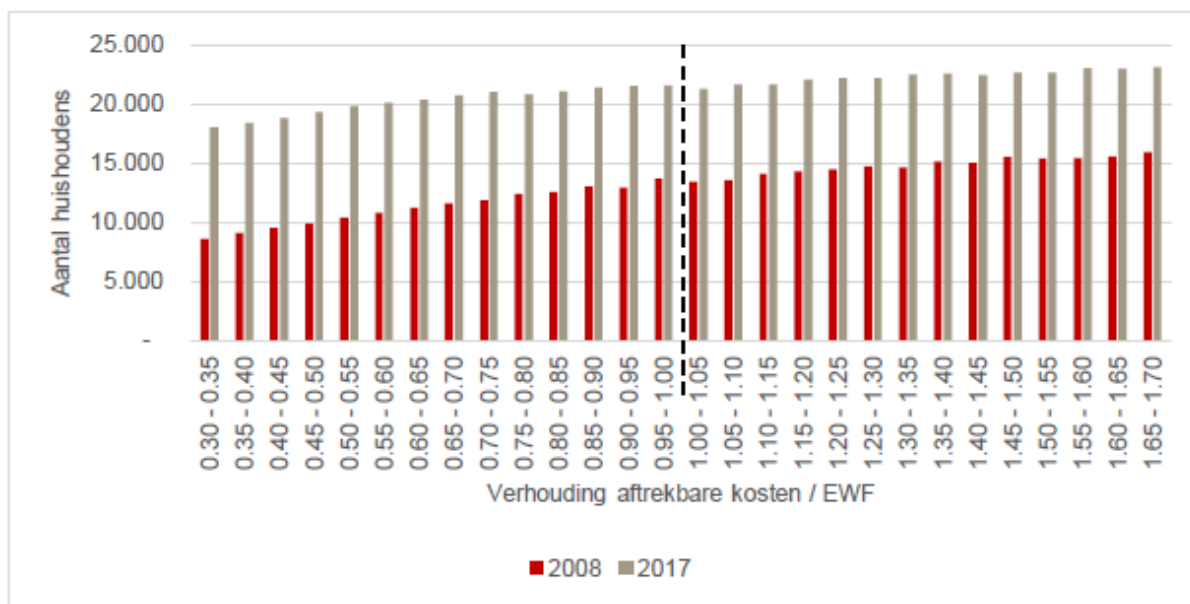
De doelstelling van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is tweeledig. De aftrek heeft allereerst als doel om het aflossen van de eigenwoningschuld te bevorderen. Daarnaast heeft de aftrek als doel om de lasten van huishoudens zonder schuld of met een lage schuld te verminderen. Om te bepalen of de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld leidt tot het bevorderen van aflossen van de eigenwoningschuld wordt gebruikgemaakt van de verhouding tussen de aftrekbare kosten van de eigen woning en het eigenwoningforfait. Deze verhouding is in figuur 5 weergegeven.²⁴⁰

²³⁷ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 38.

²³⁸ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 38.

²³⁹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 39.

²⁴⁰ Deze figuur komt uit het SEO-rapport, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 41.



Figuur 5: Verhouding tussen aftrekbare kosten van de eigen woning en het eigenwoningforfait.

Op het punt dat de aftrekbare kosten van de eigen woning kleiner zijn dan het eigenwoningforfait treedt de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld in werking. Op dit punt ontstaat door de aftrek geen belastingnadeel meer van het aflossen en zou er mogelijk een versnelling in de aflossing van de eigenwoningschuld kunnen optreden. Uit figuur 5 kan niet worden vastgesteld dat belastingplichtigen hun schuld sneller gaan aflossen nadat de aftrekbare kosten van de eigen woning kleiner zijn dan het eigenwoningforfait. Op basis hiervan kan niet worden geconcludeerd dat de maatregel doeltreffend is.²⁴¹ Wel leidt de maatregel tot een vermindering van de lasten van huishoudens zonder of met een lage schuld.²⁴² Op basis van deze doelstelling lijkt de maatregel wel doeltreffend. Gegeven de tweeledigheid van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld lijkt de maatregel gedeeltelijk doeltreffend.

De verhoging van het toptarief van het eigenwoningforfait heeft als doel om duurdere woningen zwaarder te belasten. Om de doeltreffendheid van deze maatregel te beoordelen is onderzocht of een belastingplichtige met een woning die net boven de grens van het toptarief valt gaat verhuizen naar een woning die net onder de grens van het toptarief valt. Het onderzoeksbureau constateert geen substantieel gedragseffect. Belastingplichtigen gaan na de verhoging van het toptarief niet relatief meer verhuizen naar een woning die net onder de grens van het toptarief valt.²⁴³ De maatregel leidt tot een budgettaire opbrengst van € 40 miljoen per jaar.²⁴⁴ Door deze budgettaire opbrengst en doordat er geen gedragseffecten optreden, kan de maatregel als doeltreffend worden aangemerkt.

Het doel van de in 2013 ingevoerde aflossingsverplichting heeft betrekking op het verminderen van de eigenwoningschulden. Aan de hand van verschillende figuren constateert SEO dat de aflossingsverplichting doeltreffend is. Allereerst constateren zij dat het aandeel huishoudens

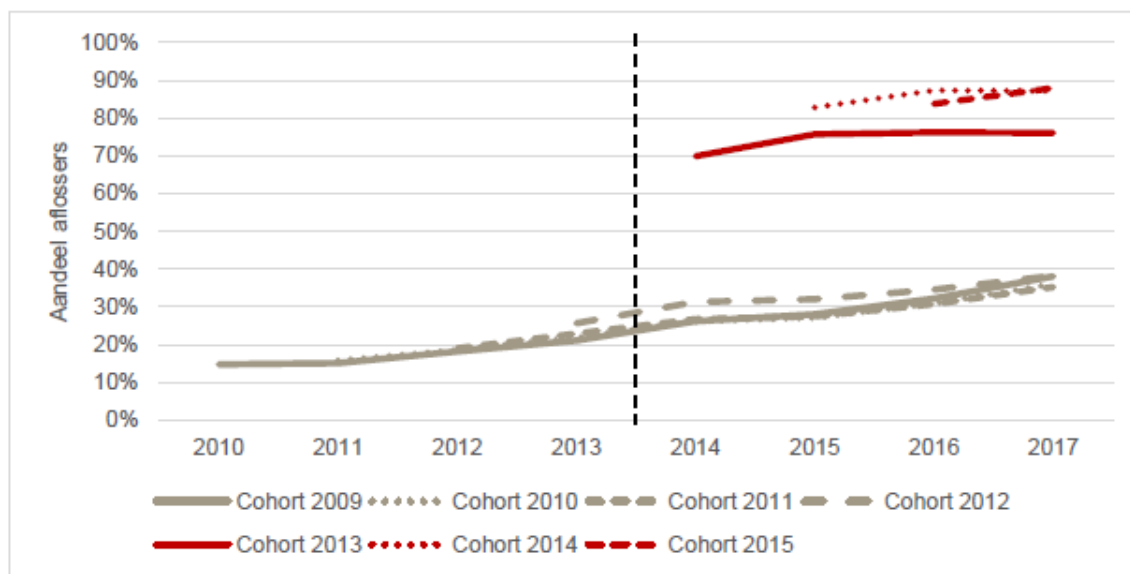
²⁴¹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 40.

²⁴² SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 40.

²⁴³ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 42.

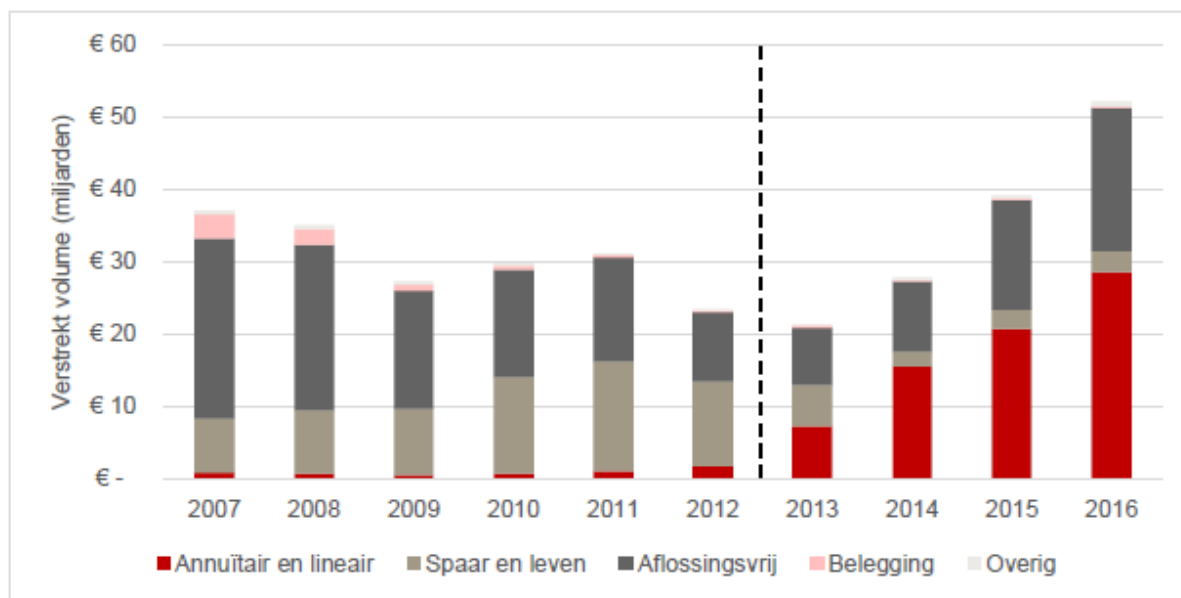
²⁴⁴ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 70.

dat de eigenwoningschuld aflost vanaf 2013 sterk is toegenomen. In figuur 6 is het aandeel aflossers in cohorten huizenkopers weergegeven.²⁴⁵



Figuur 6: Aandeel aflossers in cohorten huizenkopers per jaar. Deze figuur is gebaseerd op CBS Microdata.

Figuur 6 laat een forse toename van het aantal aflossers na de invoering van de aflossingsverplichting zien. Dit is te verklaren door het feit dat belastingplichtigen na de invoering van de aflossingsverplichting steeds vaker voor een annuïtaire hypotheek kiezen.²⁴⁶ Figuur 7 laat het jaarlijks volume van nieuwe hypotheekvormen zien.²⁴⁷



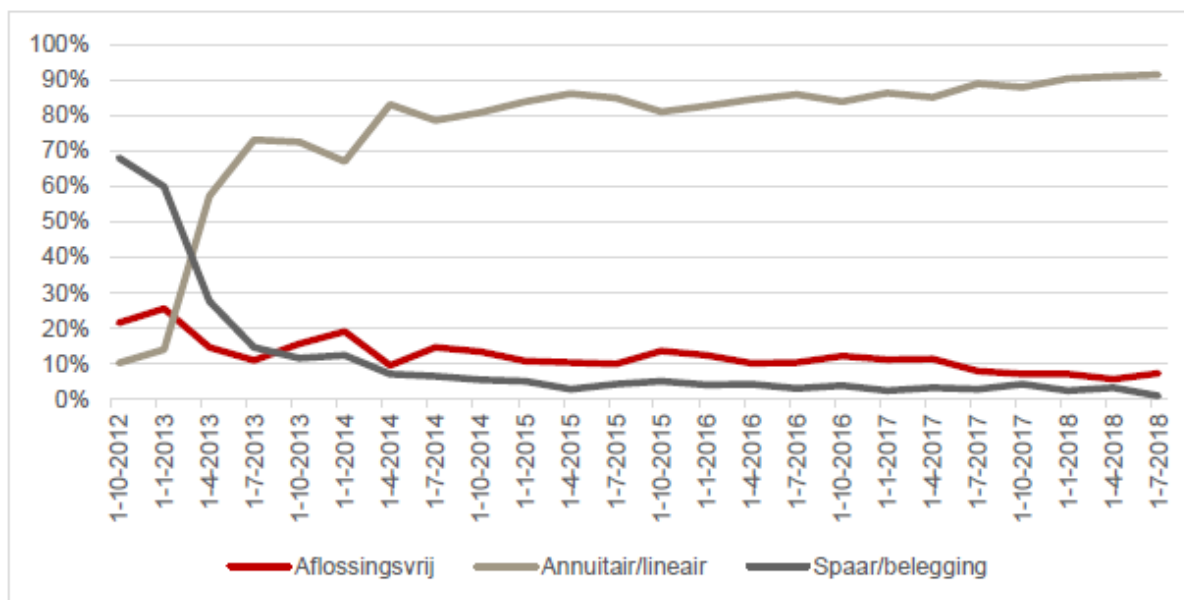
Figuur 7: Jaarlijks volume nieuwe hypotheekvormen per hypotheekvorm.

²⁴⁵ Deze figuur komt uit het SEO-rapport, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 44.

²⁴⁶ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 44.

²⁴⁷ Deze figuur komt uit het SEO-rapport, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 44.

Uit figuur 7 blijkt dat het volume nieuwe annuïtaire of lineaire hypotheekleningen vanaf 2013 toeneemt. Uit deze figuur is ook zichtbaar dat na 2013 40% van de nieuwe hypotheekleningen nog steeds aflossingsvrij is. Dit is te verklaren doordat huishoudens die onder het overgangsrecht vallen, de aflossingsvrije hypotheek meenemen bij het afsluiten van een nieuwe hypotheek. Personen jonger dan 35 jaar kiezen immers vrijwel allemaal voor een annuïtaire of lineaire hypotheek. Dit is in figuur 8 zichtbaar.²⁴⁸



Figuur 8: Aandeel afgesloten hypotheekvorm bij personen jonger dan 35 jaar.

Om het effect van de aflossingsverplichting op de schuldsituatie van huishoudens te meten is door SEO een econometrische analyse uitgevoerd. Hierbij worden huishoudens die een huis in 2012 hebben gekocht vergeleken met huishoudens die een huis in 2013 hebben gekocht.²⁴⁹ In eerste instantie vinden de onderzoekers een negatief effect van de aflossingsverplichting op de loan-to-value ratio. Dit negatieve effect op de loan-to-value is echter grotendeels te verklaren doordat het maximale bedrag dat een belastingplichtige kan lenen in 2013 van 106% is verlaagd naar 105%.²⁵⁰ Hierdoor kan niet worden gezegd of de aflossingseis een negatief effect heeft op de loan-to-value ratio.²⁵¹ Wel lijkt de aflossingseis een negatief effect te hebben op de nominale schuld. De nominale schuld van huishoudens in 2013 lijkt gemiddeld 1,6% lager te zijn dan de normale schuld van huishoudens in 2012.²⁵² Dit wordt bevestigd door een uitgevoerde pseudo-placebo-analyse. Hierbij zijn huishoudens die een huis in 2011 hebben gekocht vergeleken met huishoudens die een huis in 2012 hebben gekocht. Er is geen effect geconstateerd dat huishoudens in 2012 hun schuld sneller aflossen dan huishoudens in 2011. Deze huishoudens vallen immers onder het overgangsrecht. Dit geldt ook voor huishoudens die een bestaande lening van voor 1 januari 2013 oversluiten.²⁵³ Deze conclusie bevestigt het beeld dat de

²⁴⁸ Deze figuur komt uit het SEO-rapport, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 46.

²⁴⁹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 57.

²⁵⁰ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 57.

²⁵¹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 52.

²⁵² SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 51.

²⁵³ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 28.

aflossingsverplichting de eigenwoningschulden aangegaan vanaf 1 januari 2013 heeft verminderd. De maatregel kan daarom als doeltreffend worden aangemerkt.

Het doel van de tariefmaatregel aftrekbare kosten eigen woning heeft betrekking op het verminderen van de eigenwoningschulden van huishoudens. SEO constateert allereerst dat het lastig is vast te stellen of belastingplichtigen die door de tariefmaatregel worden geraakt sneller gaan aflossen dan voor de invoering van deze maatregel of sneller dan belastingplichtigen die niet door de tariefmaatregel worden geraakt.²⁵⁴ Om het effect van de tariefmaatregel op de schuldpositie van huishoudens nader te onderzoeken is een econometrische analyse uitgevoerd. Uit deze econometrische analyse blijkt dat de tariefmaatregel geen effect heeft gehad op de relatieve verandering van de nominale schuld van huishoudens. Wel wordt een negatief effect van de tariefmaatregel gevonden op de loan-to-value ratio bij hogere inkomens.²⁵⁵ De mogelijke oorzaak hiervan is dat hogere inkomens relatief gevoeliger zijn voor fiscale prikkels dan lagere inkomens. Daarnaast stelt SEO vast dat het aannemelijk is dat het effect van de tariefmaatregel op termijn sterker wordt omdat het aftrektarief verder wordt afgebouwd. Dit effect wordt bovendien verder versterkt door de versnelde invoering van de tariefmaatregel. Gegeven het gemengde beeld van de tariefmaatregel concluderen de onderzoekers van SEO dat de maatregel gedeeltelijk doeltreffend is.²⁵⁶

In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat hard empirisch bewijs voor de doeltreffendheid van de eigenwoningregeling als geheel ontbreekt. Wel wordt aan de hand van het CPB Woningmarktmodel een toename van het eigenwoningbezit van 1,6 procentpunt geschat. Gegeven het feit dat hard empirisch bewijs voor de doeltreffendheid van eigenwoningregeling als geheel ontbreekt en de beperkte geschatte toename van het eigenwoningbezit uit het CPB Woningmarktmodel kan ik niet concluderen dat de eigenwoningregeling als geheel heeft bijgedragen aan de toename van het eigenwoningbezit in Nederland. In het kader van verminderen van negatieve neveneffecten heeft een aantal maatregelen een positieve invloed op het verminderen van schulden. Vooral de aflossingsverplichting en in mindere mate de tariefmaatregel lijken bij te dragen aan het verminderen van schulden. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld lijkt hier geen bijdrage aan te leveren maar deze aftrek wordt vanaf 2019 uitgefaseerd. Ik concludeer daarom dat een aantal aanpassingen heeft bijgedragen aan het verminderen van de schulden. Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik echter dat niet kan worden gesteld dat de eigenwoningregeling als geheel leidt tot stimulering van het eigenwoningbezit. Bovendien lijkt de eigenwoningregeling als geheel een bijdrage te hebben geleverd aan de toename van huizenprijzen en de toename van schulden. Hierdoor concludeer ik dat de huidige eigenwoningregeling niet doeltreffend is.

5.3.2 De doelmatigheid van de huidige eigenwoningregeling

Om de doelmatigheid van de eigenwoningregeling te beoordelen worden de baten en lasten van de eigenwoningregeling aan elkaar gerelateerd. Dit wordt allereerst gedaan voor de eigenwoningregeling als geheel. Hierna wordt per aanpassing onderzocht in hoeverre de aanpassing bijdraagt aan de doelmatigheid van de gehele eigenwoningregeling. Hierbij worden in de eerste plaats de structurele budgettaire aspecten van de eigenwoningregeling als geheel onderzocht. Uit het onderzoek van SEO blijkt dat hypotheekrenteaftrek leidt tot een structurele

²⁵⁴ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 48.

²⁵⁵ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 57.

²⁵⁶ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71.

belastingderving van € 8,3 miljard. In dit totale bedrag zijn ook de effecten van de aanpassingen sinds 2001 meegenomen. Hier tegenover staat een structurele belastingopbrengst van € 2,8 miljard via het eigenwoningforfait.²⁵⁷ Dientengevolge kent de eigenwoningregeling als geheel per saldo een budgettaire derving van € 5,5 miljard. Dit bedrag verschilt van het genoemde bedrag in paragraaf 1.1.²⁵⁸ De reden dat deze bedragen verschillen is dat SEO de uitfasering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld en de versnelde afbouw van de tariefmaatregel niet in de berekening heeft meegenomen. Tegenover de budgettaire derving staat een stimulering van het eigenwoningbezit ter grootte van 1,6 procentpunt. SEO concludeert dat de beperkte toename van het eigenwoningbezit niet opweegt tegen de budgettaire derving van de eigenwoningregeling als geheel. Om deze reden wordt de eigenwoningregeling als geheel als ondoelmatig bestempeld.²⁵⁹ Ik ben eveneens van mening dat de eigenwoningregeling als geheel ondoelmatig is. De budgettaire derving van de regeling is aanzienlijk en de baten van de regeling kunnen slechts worden vertaald in een zeer beperkte toename van het eigenwoningbezit. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het wel noodzakelijk is om het eigenwoningbezit te stimuleren. Op deze vraag kom ik later in paragraaf 5.4 terug.

De bijleenregeling kent een structurele belastingopbrengst van € 0,5 miljard.²⁶⁰ De bijleenregeling leidt er namelijk toe dat de budgettaire derving ten gevolge van de hypotheekrenteaftrek structureel € 0,5 miljard euro lager is. Omdat de overwaarde van de woning moet worden bijgehouden gaat de bijleenregeling wel gepaard met hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten. Doordat de doeltreffendheid van de bijleenregeling moeilijk is vast te stellen concludeert SEO dat de mate waarin de bijleenregeling bijdraagt aan de doelmatigheid eveneens onzeker is.²⁶¹

De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is de enige ingevoerde maatregel na 2001 die leidt tot een belastingderving in plaats van een belastingopbrengst. De aftrek kent een structurele belastingderving van € 1,1 miljard.²⁶² In deze berekening is echter nog geen rekening gehouden met de uitfasering van de aftrek. Hierdoor zal de budgettaire derving van de aftrek geleidelijk lager worden. Daarnaast heeft de aftrek een licht opstuwend effect op de huizenprijzen. De huizenprijzen stijgen door de aftrek structureel met 0,4 procentpunt.²⁶³ Gezien het feit dat de aftrek de budgettaire derving vergoet, de huizenprijzen lichtelijk opstuwt en bovendien slechts gedeeltelijk doeltreffend is, wordt de aftrek als ondoelmatig aangemerkt.²⁶⁴

Uit paragraaf 5.3.1 volgt dat de verhoging van het toptarief van het eigenwoningforfait als doeltreffend kan worden aangemerkt. De maatregel leidt ertoe dat de belastingopbrengsten via het eigenwoningforfait structureel licht toenemen. De maatregel leidt tot een jaarlijkse budgettaire opbrengst van € 40 miljoen.²⁶⁵ Daarnaast heeft de maatregel een minimaal effect

²⁵⁷ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

²⁵⁸ In paragraaf 1.1 geef ik aan dat de eigenwoningregeling leidt tot een structurele belastingderving van € 4 miljard.

²⁵⁹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71-72.

²⁶⁰ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

²⁶¹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71-72.

²⁶² SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

²⁶³ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71.

²⁶⁴ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 72.

²⁶⁵ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 70.

op de huizenprijzen. De huizenprijzen dalen structureel met 0,1 procentpunt.²⁶⁶ Verder gaat de maatregel gepaard met beperkte administratieve lasten en uitvoeringskosten. Gezien de lichte toename in belastingopbrengsten en de beperkte administratieve lasten en uitvoeringskosten wordt deze maatregel door SEO als doelmatig bestempeld.²⁶⁷

Ook de aflossingsverplichting werd door SEO aangemerkt als doeltreffend. Op lange termijn zijn de budgettaire gevolgen van de aflossingsverplichting aanzienlijk. De aflossingsverplichting leidt er toe dat de budgettaire derving ten gevolge van de hypotheekrenteaftrek structureel € 4,2 miljard euro lager is.²⁶⁸ Wel gaat de aflossingsverplichting gepaard met administratieve lasten voor huishoudens en hypotheekadviseurs omdat de aflossingsstand en het aflossingsschema moet worden bijgehouden.²⁶⁹ Ondanks deze administratieve lasten concludeert SEO dat de aflossingsverplichting doelmatig is omdat de verplichting de negatieve neveneffecten van de eigenwoningregeling beperkt. De aflossingsverplichting heeft namelijk een drukkend effect op de huizenprijzen. De huizenprijzen dalen structureel met 2,3 procentpunt. Daarnaast beperkt de aflossingsverplichting de schuldopbouw van huishoudens.²⁷⁰

De tariefmaatregel levert een structurele belastingopbrengst van € 0,8 miljard op.²⁷¹ De tariefmaatregel leidt er zodoende toe dat de hypotheekrenteaftrek structureel € 0,8 miljard lager is. In de berekening van de opbrengst van de tariefmaatregel is de versnelde invoering van de maatregel niet meegenomen. In de Memorie van Toelichting op het belastingplan 2019 wordt aangegeven dat de versnelde afbouw van het maximale aftrektarief leidt tot een budgettaire opbrengst van € 0,6 miljard.²⁷² Zoals eerder beschreven concludeert SEO dat de tariefmaatregel als gedeeltelijk doeltreffend is. Verder zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de maatregel laag. Daarnaast leidt de tariefmaatregel tot een structurele daling van de huizenprijzen met 0,9 procentpunt.²⁷³ Doordat de administratieve lasten en uitvoeringskosten laag zijn, de maatregel doeltreffend is en de maatregel leidt tot een structurele belastingopbrengst wordt de tariefmaatregel door SEO aangemerkt als doelmatig.

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeert SEO dat de eigenwoningregeling als geheel ondoelmatig is. Zoals eerder beschreven deel ik deze mening. Hierbij kan de vraag worden gesteld of de vanaf 2001 ingevoerde maatregelen deze ondoelmatigheid hebben verminderd. Ondanks dat SEO concludeert dat de verhoging van het toptarief, de aflossingsverplichting en de tariefmaatregel doelmatige maatregelen zijn ben ik van mening dat dit geen verandering brengt in de constatering dat de eigenwoningregeling als geheel als ondoelmatig moet worden beschouwd. De ingevoerde maatregelen gaan gepaard met de nodige administratieve lasten en uitvoeringskosten. Daarnaast is de eigenwoningregeling, door de ingevoerde maatregelen, complexer geworden.²⁷⁴ Hierdoor ben ik van mening dat de huidige eigenwoningregeling ondoelmatig is en beantwoord ik de onderzoeksvraag met “Nee”.

²⁶⁶ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71.

²⁶⁷ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 72.

²⁶⁸ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

²⁶⁹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 72.

²⁷⁰ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. iv.

²⁷¹ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 62.

²⁷² Belastingplan 2019 (MvT), p. 11.

²⁷³ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 71.

²⁷⁴ Zie par. 5.5.

5.4 Subsidiariteit en evenredigheid

Bij de toetsing op subsidiariteit en evenredigheid wordt onderzocht of de overheid met de wetgeving niet onnodig in de samenleving ingrijpt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is de huidige eigenwoningregeling noodzakelijk? (paragraaf 5.4.1)
2. Grijpt de overheid met de huidige eigenwoningregeling niet verder in dan nodig is? (paragraaf 5.4.2)

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats met behulp van een literatuurstudie waarbij (fiscaal-)economische literatuur en economische beleidsrapporten worden geraadpleegd.

5.4.1 De subsidiariteit van de huidige eigenwoningregeling

Om de subsidiariteit te beoordelen wordt de noodzaak van de huidige eigenwoningregeling onderzocht. Aan de hand van de huidige eigenwoningregeling stimuleert de overheid het eigenwoningbezit. De vraag die hierbij kan worden gesteld is of het op dit moment nog noodzakelijk is om het eigenwoningbezit te stimuleren. In deze paragraaf worden de argumenten voor de stimulering van het eigenwoningbezit nader onderzocht.

Het eerste argument voor het stimuleren van de eigen woning is dat eigenwoningbezit positieve externe effecten met zich mee brengt. Eigenwoningbezitters zouden hun woning beter onderhouden dan mensen die een huis huren. Hierdoor ontstaan positieve externe effecten voor de buurt wat betreft leefbaarheid en veiligheid. Rosen concludeert dat er weinig empirisch bewijs is om aan te nemen dat de stimulering van het eigenwoningbezit leidt tot positieve externe effecten.²⁷⁵ Ook Glaeser en Shapiro concluderen dat er weinig bewijs is om aan te nemen dat eigenwoningbezit leidt tot positieve externe effecten voor de buurt.²⁷⁶ Gegeven deze onderzoeken concludeer ik dat het stimuleren van het eigenwoningbezit niet kan worden gerechtvaardigd op grond van positieve externe effecten.

Het tweede argument voor het stimuleren van het eigenwoningbezit heeft betrekking op paternalisme. Op grond van paternalisme is de overheid van mening dat de burgers de voordelen en nadelen van bepaalde beslissingen onderschatten. De overheid veronderstelt hierbij dat de burgers de voordelen van het investeren in de eigen woning onderschatten.²⁷⁷ Ter Rele en Van Steen concluderen echter dat geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat om aan te nemen dat burgers de voordelen van de eigen woning onderschatten.²⁷⁸ Op basis hiervan concludeer ik dat paternalisme geen overtuigend argument is om het stimuleren van de eigen woning te rechtvaardigen.

Gezien de beperkte wetenschappelijke onderbouwing van de voornoemde argumenten acht ik deze niet overtuigend genoeg om de stimulering van het eigenwoningbezit te rechtvaardigen. Hierdoor ben ik van mening dat het niet noodzakelijk is om het eigenwoningbezit te stimuleren. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik derhalve met “Nee”.

²⁷⁵ Rosen 1984, p. 380.

²⁷⁶ Glaeser & Shapiro 2002, p. 40.

²⁷⁷ CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 45.

²⁷⁸ Ter Rele & van Steen 2001, p. 9.

5.4.2 De evenredigheid van de huidige eigenwoningregeling

Aan de hand van de huidige eigenwoningregeling grijpt de overheid in op de woningmarkt. De stimulering van het eigenwoningbezit wordt vormgegeven doordat de eigenwoningbezitter de hypotheekrente kan aftrekken. Deze koppeling van de aftrekbaarheid van hypotheekrente aan het stimuleren van het eigenwoningbezit heeft naar mijn mening geleid tot negatieve neveneffecten. Voor een uiteenzetting van deze negatieve neveneffecten verwijs ik naar paragraaf 2.5. De overheid heeft deze negatieve effecten getracht op te lossen door een aantal aanpassingen in te voeren. De aanpassingen worden echter als complex ervaren en de doeltreffendheid en doelmatigheid kan hierbij ook sterk in twijfel worden getrokken.²⁷⁹ Ik constateer dat de overheid door de vormgeving van de huidige eigenwoningregeling onnodig in moet grijpen om de negatieve effecten van de regeling te herstellen. Daarom ben ik van mening dat de overheid verder ingrijpt dan nodig is en daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag met “Nee”.

5.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Omdat veel belastingplichtigen met de eigenwoningregeling te maken krijgen, is het tot slot belangrijk dat de regeling eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is. Deze toets wordt uitgevoerd met behulp van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is het voor personen die met de huidige eigenwoningregeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de regeling bedoelt? (paragraaf 5.5.1)
2. Is de huidige eigenwoningregeling eenvoudig en hierdoor toegankelijk? (paragraaf 5.5.2.)

Deze twee onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een onderzoek dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia waarin de complexiteit van de eigenwoningregeling is onderzocht.²⁸⁰

5.5.1 De duidelijkheid van de eigenwoningregeling

In het onderzoek van Panteia zijn verschillende groepen stakeholders van de eigenwoningregeling geraadpleegd. De eerste groep stakeholders die door Panteia is geraadpleegd zijn de belastingplichtigen die in de periode 2013-2018 een eigen woning hadden.²⁸¹ Met behulp van enquêtes is onderzocht of de belastingplichtigen de perceptie hebben dat zij de huidige eigenwoningregeling voldoende kunnen doorgronden. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de belastingplichtigen de perceptie hebben dat zij de eigenwoningregeling onvoldoende kunnen doorgronden. Belastingplichtigen gaan sterk op de expertise van de adviseur af, maar kunnen de juistheid van de adviezen moeilijk controleren.²⁸² De belastingplichtigen hebben daarnaast moeite met het begrijpen van de eigenwoningregeling bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting. Daarnaast worden het eigenwoningforfait en het aantal jaren aftrekbare kosten door de belastingplichtigen niet goed begrepen.²⁸³

De tweede groep stakeholders die door Panteia is benaderd zijn de adviseurs. Er is onderscheid gemaakt tussen hypotheekadviseurs en belastingadviseurs. Aan de hand van een enquêteonderzoek is nagegaan hoe de adviseurs de huidige eigenwoningregeling ervaren.

²⁷⁹ Zie par. 5.5.2, par. 5.3.1 en par. 5.3.2.

²⁸⁰ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*.

²⁸¹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 58.

²⁸² Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 58-59.

²⁸³ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 59.

Daarnaast is een focusgroepsessie met de adviseurs gehouden waarin diepere inzichten zijn verzameld.²⁸⁴ Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de adviseurs van mening zijn dat de huidige eigenwoningregeling moeilijk voor hun klanten te begrijpen is.²⁸⁵ Volgens de hypotheekadviseurs zijn vooral het overgangsrecht, de gehele eigenwoningregeling en de vraag of rente wel of niet aftrekbaar is moeilijk te begrijpen. Volgens belastingadviseurs zijn vooral de bijleenregeling en de eigenwoningreserve moeilijk te begrijpen.²⁸⁶ Uit het onderzoek blijkt verder dat 55% van de hypotheekadviseurs en 28% van de belastingadviseurs zich vaker onzeker voelen over de juiste toepassing van de regeling. Deze onzekerheid ontstaat doordat de adviseurs vooral moeite hebben om het eigenwoningverleden van hun klanten vast te stellen.²⁸⁷ Tot slot ontstaan er volgens de adviseurs problemen in geval er sprake is van het beëindigen van het fiscaal partnerschap. Uit het onderzoek blijkt dat 39% van de hypotheekadviseurs en 54% van de belastingadviseurs problemen hebben met de toepassing van de eigenwoningregeling in geval van het beëindigen van het fiscaal partnerschap.²⁸⁸

De derde groep stakeholders die door Panteia is geraadpleegd zijn de geldverstrekkers. De onderzoekers hebben ruim veertig bedrijven geïnterviewd. Uit de interviews blijkt dat de geldverstrekkers die geen eigen hypotheekadviseurs in dienst hebben geen problemen ervaren met het juist en tijdig toepassen van de huidige eigenwoningregeling.²⁸⁹ Dit komt omdat zij de fiscaliteit en het fiscale verleden van hun klanten niet bijhouden. Geldverstrekkers die wel eigen hypotheekadviseurs in dienst hebben, ervaren vergelijkbare problemen die zijn geconstateerd bij de tweede groep stakeholders.²⁹⁰

De laatste groep stakeholders die door Panteia is benaderd zijn de medewerkers van de Belastingdienst. De onderzoekers hebben twee focusgroepsessies met een aantal medewerkers van de Belastingdienst gehouden. Uit deze sessies blijkt dat de medewerkers van de Belastingdienst problemen ervaren met de stapeling van deelregelingen, levensgebeurtenissen van belastingplichtigen en het achterhalen van het eigenwoningverleden van belastingplichtigen.²⁹¹ Door deze problemen hebben de medewerkers van de Belastingdienst moeite met de uitvoering van de huidige eigenwoningregeling.²⁹²

Uit het onderzoek onder de verschillende groepen stakeholders van de eigenwoningregeling blijkt dat alle groepen stakeholders problemen ervaren met de huidige eigenwoningregeling. Belastingplichtigen hebben de perceptie dat zij de eigenwoningregeling onvoldoende begrijpen. De adviseurs zijn van mening dat de huidige eigenwoningregeling voor hun klanten moeilijk te begrijpen is en ervaren zelf problemen met het vaststellen van het eigenwoningverleden van klanten en de toepassing van de eigenwoningregeling in geval van het beëindigen van het fiscaal partnerschap. Geldverstrekkers zonder eigen hypotheekadviseurs ervaren geen problemen met de eigenwoningregeling. Daarentegen ervaren geldverstrekkers die wel eigen hypotheekadviseurs in dienst hebben wel degelijk problemen. Zij ervaren dezelfde problemen die geconstateerd zijn bij de adviseurs. Tot slot ervaren de medewerkers van de Belastingdienst

²⁸⁴ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 61.

²⁸⁵ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

²⁸⁶ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

²⁸⁷ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

²⁸⁸ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 78.

²⁸⁹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 83.

²⁹⁰ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 83.

²⁹¹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 89.

²⁹² Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 89.

problemen met de stapeling van deelregelingen, levensgebeurtenissen van belastingplichtigen en het achterhalen van het eigenwoningverleden van belastingplichtigen. Gegeven de geconstateerde problemen die de verschillende groepen stakeholders ervaren ben ik van mening dat de eigenwoningregeling niet duidelijk is voor de personen die met de regeling te maken krijgen. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik derhalve met “Nee”.

5.5.2 De eenvoud en de toegankelijkheid van de eigenwoningregeling

Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat de eigenwoningregeling op verschillende onderdelen complex is.²⁹³ Allereerst ontstaat er complexiteit bij de kwalificatie van de eigenwoningschuld. De complexiteit ontstaat in de situatie dat verschillende renteregimes door elkaar heen lopen. Bij de kwalificatie van de eigenwoningschuld is in deze situatie sprake van meerdere leningdelen met elk een afzonderlijk aflossingsschema. Het aflossingsschema en de aflossingsstand moet voor elk van deze leningdelen afzonderlijk worden bijgehouden. Er ontstaat bovendien extra complexiteit doordat de benodigde informatie over de leningdelen niet altijd is vast te stellen.²⁹⁴

Ten tweede brengt de bijleenregeling complexiteit met zich mee. Panteia geeft aan dat belastingplichtigen de bijleenregeling bij het doen van aangifte niet altijd op een juiste manier toepassen.²⁹⁵ Daarnaast concludeert Panteia dat de bijleenregeling kan leiden tot onlogische en onvoorziene situaties voor belastingplichtigen. Tot slot ontstaat er complexiteit in de situatie dat het fiscaal partnerschap wordt beëindigd en de eigenwoningreserve moet worden vastgesteld. De eigenwoningreserve wordt in deze situatie vastgesteld door de fiscale overwaarde te verdelen over de ex-partners en dit wordt als complex ervaren.²⁹⁶

Ten derde ontstaat er complexiteit bij het vaststellen van de aftrekbare kosten in combinatie met de 30-jaarstermijn. De 30-jaarstermijn gaat lopen als de lening wordt afgesloten en de rente wordt betaald. Bij een latere verhoging van de lening geldt voor het nieuwe deel weer een termijn van dertig jaar. Fiscaal kan een lening hierdoor uit verschillende leningdelen bestaan en voor elk leningdeel geldt een afzonderlijke termijn en dit brengt complexiteit met zich mee.²⁹⁷

Ten vierde wordt de fiscale regelgeving omtrent de KEW, de SEW en het BEW als complex ervaren. De vele wijzigingen in deze regelgeving hebben geleid tot verschillende regimes en dit leidt tot complexe situaties. Daarnaast geeft Panteia aan dat de verplichting dat de uitkering alleen mag worden gebruikt voor de aflossing van de eigenwoningschuld voor complexiteit zorgt.²⁹⁸ Ten vijfde blijkt de kwalificatie van de eigen woning in sommige gevallen complex. Het is niet altijd meteen duidelijk welke onderdelen tot de eigen woning behoren.

Tot slot ontstaat er extra complexiteit in situaties waarin sprake is van een levensgebeurtenis. In deze situaties lopen de verschillende deelregelingen samen. De onderzoekers van Panteia concluderen dat de beëindiging van het fiscaal partnerschap de grootste complexiteit met zich mee brengt. Hiervoor werd al duidelijk dat het fiscaal beëindigen van het fiscaal partnerschap in combinatie met de bijleenregeling als complex wordt ervaren. Verder moet bij de beëindiging van het fiscaal partnerschap rekening worden gehouden met verschillende leningdelen. Hierbij

²⁹³ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 102.

²⁹⁴ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

²⁹⁵ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

²⁹⁶ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

²⁹⁷ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

²⁹⁸ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

moet ook rekening worden gehouden met niet-fiscale regelgeving en dit brengt extra complexiteit met zich mee. Daarnaast brengen ook andere levensgebeurtenissen, zoals verhuizen, samenwonen en aanpassing van de financiering complexiteit met zich mee. Deze complexiteit ontstaat vooral in de situatie dat de bijleenregeling van toepassing is of er sprake is van verschillende leningdelen.²⁹⁹

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf kan worden geconcludeerd dat de huidige eigenwoningregeling op meerdere onderdelen complex is. De complexiteit van de huidige eigenwoningregeling geeft aan dat de huidige eigenwoningregeling niet eenvoudig is en hierdoor niet toegankelijk is. Daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze paragraaf met “Nee”.

5.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heeft de toetsing van de huidige eigenwoningregeling plaatsgevonden. De uitkomst van de toetsing is samengevat in de onderstaande tabel.

Toetsingscriteria	Onderzoeksvraag	Uitslag
Het realiseren van rechtsbeginselen	Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?	Nee
	Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?	Nee
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?	Nee
	Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?	Nee
Subsidiariteit en evenredigheid	Is de maatregel noodzakelijk?	Nee
	Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?	Nee
Eenvoud, duidelijk en toegankelijk	Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?	Nee
	Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?	Nee

Tabel 3: Samenvatting toetsing huidige eigenwoningregeling.

Uit tabel 3 blijkt dat alle onderzoeksvragen met “Nee” zijn beantwoord. Op basis van het gehanteerde toetsingskader voldoet de huidige eigenwoningregeling aan geen van de kwaliteitseisen

²⁹⁹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 95.

6. De eigen woning in box 3 getoetst aan de kwaliteitseisen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of verplaatsing van de eigen woning naar box 3 (alternatief 1) voldoet aan de kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving. Allereerst wordt alternatief 1 getoetst op het realiseren van rechtsbeginselen (paragraaf 6.2). Hierna wordt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van alternatief 1 onderzocht (paragraaf 6.3). Vervolgens wordt de subsidiariteit en de evenredigheid van alternatief 1 beoordeeld (paragraaf 6.4). Tot slot wordt alternatief 1 getoetst op eenvoud en toegankelijkheid (paragraaf 6.5).

6.2 Het realiseren van rechtsbeginselen

Aan de hand van deze kwaliteitseisen wordt onderzocht of dit alternatief gericht is op het realiseren van rechtsbeginselen. Dit wordt gedaan met behulp van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Voldoet verplaatsing van de eigen woning naar box 3 aan het neutraliteitsbeginsel? (paragraaf 6.2.1)
2. Voldoet verplaatsing van de eigen woning naar box 3 aan het draagkrachtbeginsel? (paragraaf 6.2.2)

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van fiscaal-economische literatuur. Daarnaast wordt het onderzoek naar de belastingheffing op kapitaalinkomen van Van den Dool geraadpleegd.³⁰⁰ De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord met behulp van twee casusposities.

6.2.1 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 getoetst aan het neutraliteitsbeginsel

Een regeling voldoet niet aan het neutraliteitsbeginsel als deze regeling ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt.³⁰¹ In deze paragraaf wordt derhalve onderzocht of alternatief 1 ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt.

In het eindbeeld van dit alternatief ontstaat er een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning. De subsidie voor de eigenwoningbezitter verdwijnt op den duur volledig.³⁰² Uit paragraaf 5.2.1 dat de subsidie leidt tot verstoringen ten aanzien van de woonconsumptie, de financieringsbeslissing, de investeringsbeslissing en de beslissing tussen huren en kopen. Het verdwijnen van de subsidie heeft tot gevolg dat de economische verstoringen die gepaard gaan met deze subsidie eveneens verdwijnen. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

Allereerst wordt de keuze tussen woonconsumptie en overige consumptie niet meer verstoord door de fiscale behandeling van de eigen woning. Woonconsumptie wordt immers niet meer fiscaal bevoordeeld ten opzichte van overige consumptie. Ten tweede wordt de financieringsbeslissing van de belastingplichtige niet meer verstoord door de fiscale behandeling van de eigen woning. Uit paragraaf 3.2.1 volgt dat het bij alternatief 1 niet uitmaakt of de woning met vreemd vermogen of eigen vermogen wordt gefinancierd. Ten derde wordt

³⁰⁰ Van den Dool 2009.

³⁰¹ Zie par. 4.3.1.

³⁰² Zie par. 3.2.3.

de investeringsbeslissing van de belastingplichtige niet meer verstoord door de fiscale behandeling van de eigen woning. Bij dit alternatief wordt vermogen in de eigen woning op een gelijke manier belast ten opzichte van ander particulier vermogen. Hierdoor verdwijnt de prikkel om vanuit een fiscaal motief vermogen op te bouwen in de eigen woning. Alternatief 1 leidt derhalve tot een fiscaal neutrale behandeling van particulier vermogen.³⁰³ Ten vierde wordt de beslissing tussen kopen en huren niet meer ingegeven door een fiscaal motief.³⁰⁴ Doordat de fiscale subsidie voor de eigenwoningbezitter verdwijnt, wordt kopen niet meer fiscaal gunstiger behandeld dan huren.

Hoewel alternatief 1 leidt tot het verdwijnen van de voornoemde verstoringen brengt de belastingheffing in box 3 weer andere verstoringen met zich mee. Deze verstoringen ontstaan doordat box 3 uitgaat van een forfaitair rendement en dit rendement niet afhankelijk is van de aard van het vermogensbestanddeel. Hierdoor worden vermogensbestanddelen met een hoog verwacht rendement effectief lager belast dan vermogensbestanddelen met een laag verwacht rendement.³⁰⁵ Ter voorkoming van deze verstoring worden in de literatuur alternatieven voor de forfaitaire belastingheffing in box 3 genoemd. Zo is Van den Dool voorstander om de forfaitaire belastingheffing in box 3 te vervangen door een vermogenswinst- of zelfs vermogensaanwasbelasting.³⁰⁶ Ook Jacobs stelt recentelijk voor om de forfaitaire belastingheffing in box 3 te vervangen door een gecombineerde vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting.³⁰⁷ Hieruit kan worden geconcludeerd dat er mogelijkheden bestaan om de verstorende heffing in box 3 te verminderen. Een onderzoek naar de optimale belastingheffing in box 3 valt echter buiten het bereik van dit onderzoek en derhalve ga ik hier niet verder op in.

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt tot het verdwijnen van een aantal verstoringen in de keuzes van belastingplichtigen. Wel moet worden geconstateerd dat de belastingheffing in box 3 verstoringen met zich meebrengt. Gegeven deze verstoringen worden in de literatuur alternatieven voor de forfaitaire belastingheffing in box 3 genoemd. Hieruit concludeer ik dat er mogelijkheden bestaan om de verstorende werking van box 3 te verminderen. Daarnaast is het kabinet bezig om de heffing in box 3 beter aan te laten sluiten bij het werkelijk genoten rendement.³⁰⁸ Het is daarom niet ondenkbaar dat de belastingheffing in box 3 in toekomst wordt aangepast en hierdoor de verstorende werking van box 3 wordt verminderd. Daarom ben ik van mening dat verplaatsing van de eigen woning naar box 3 ertoe kan leiden dat de keuzes van belastingplichtigen zo min mogelijk worden beïnvloed door de belastingheffing. De onderzoeksvraag van de paragraaf beantwoord ik zodoende met “Ja”.

6.2.2 Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 getoetst aan het draagkrachtbeginsel

Om te bepalen of de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 aan het draagkrachtbeginsel voldoet, wordt de horizontale en verticale gelijkheid van de maatregel onderzocht.³⁰⁹ De

³⁰³ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 57.

³⁰⁴ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 57.

³⁰⁵ Van den Dool 2009, p. 67.

³⁰⁶ Van den Dool 2009, p. 126.

³⁰⁷ Jacobs 2019, p. 61.

³⁰⁸ Zie par. 3.3.2.

³⁰⁹ Zie par. 4.3.1 voor een uitleg van de begrippen ‘horizontale gelijkheid’ en ‘verticale gelijkheid’.

beoordeling op verticale en horizontale gelijkheid wordt gedaan aan de hand van een voorbeeld waarin twee belastingplichtigen met elkaar worden vergeleken. Hierbij wordt de aanname gedaan dat twee belastingplichtigen met hetzelfde vermogen ook hetzelfde inkomen hebben. Daarnaast wordt verondersteld dat een belastingplichtige met een hoger vermogen dan een ander ook een hoger inkomen heeft dan die ander. Hierbij merk ik op dat deze aannames niet altijd de realiteit weerspiegelen, maar zijn gedaan om de reikwijdte van het onderzoek beheersbaar te houden. Hierdoor zou het kunnen zijn dat de uitkomst van de toetsing zonder de aannames anders was geweest.

Ter beoordeling van de horizontale gelijkheid van dit alternatief vergelijk ik twee belastingplichtigen met ieder een totaal vermogen van € 200.000. Belastingplichtige A besteedt zijn totale vermogen aan een eigen woning. Belastingplichtige B belegt zijn totale vermogen. Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 heeft tot gevolg dat het totale vermogen van beide belastingplichtigen wordt belast in box 3. Beide belastingplichtigen betalen zodoende evenveel belasting over het totale vermogen. Gegeven de aanname dat beide belastingplichtigen hetzelfde inkomen hebben, is dit alternatief in lijn met de horizontale gelijkheid.

Om de verticale gelijkheid van dit alternatief te beoordelen vergelijk ik twee belastingplichtigen met een verschillend vermogen. Belastingplichtige C heeft een totaal vermogen van € 200.000 en besteedt zijn totale vermogen aan een eigen woning. Belastingplichtige D heeft een totaal vermogen van € 100.000 en belegt zijn totale vermogen. Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 heeft tot gevolg dat het vermogen van beide belastingplichtigen wordt belast in box 3. Hierdoor betaalt belastingplichtige C in totaal meer belasting dan belastingplichtige D. Gegeven de aanname dat belastingplichtige C een hoger inkomen heeft dan belastingplichtige D is dit in lijn met de verticale gelijkheid. Terugkomend op de onderzoeksvraag concludeer ik dat dit alternatief de verticale en horizontale gelijkheid van de regeling niet schendt. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik derhalve met “Ja”.

6.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aan de hand van deze kwaliteitseis wordt onderzocht of alternatief 1 doeltreffend en doelmatig is. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Leidt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen? (paragraaf 6.3.1)
2. Leidt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten? (paragraaf 6.3.2)

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 te bepalen wordt gebruikgemaakt van de CPB Notitie ‘Ex-post effecten woningmarktmaatregelen’ van juli 2019. Het CPB heeft de effecten van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 doorgerekend. De effecten van de verplaatsing van de eigenwoning naar box 3 worden door het CPB weergegeven ten opzichte van een basispad. Dit basispad weerspiegelt de verwachte toekomstige situatie bij ongewijzigd beleid en is bijgewerkt tot 2019.³¹⁰ Aan de hand van de presentatie ten opzichte van het basispad kunnen de toekomstige effecten van verplaatsing van de eigen woning naar box 3 worden ingeschat. Hiermee kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit alternatief worden beoordeeld

³¹⁰ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 3.

6.3.1 De doeltreffendheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Bij de doeltreffendheidstoets wordt onderzocht of de regeling voldoet aan het beoogde doel. Het beoogde doel van de eigenwoningregeling is het stimuleren van het eigenwoningbezit in Nederland. Daarnaast wordt onderzocht of alternatief 1 leidt tot het verminderen van de in paragraaf 2.5 genoemde negatieve neveneffecten.³¹¹

Uit de berekening van het CPB blijkt dat het eigenwoningbezit bij verplaatsing van de eigen woning naar box 3 structureel ruim 5 procentpunt lager ligt dan in het basispad.³¹² De reden voor deze structurele afname is het volledig verdwijnen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter. Hierdoor is het kopen van een huis fiscaal gezien niet meer gunstiger dan het huren van een huis. Het verdwijnen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter leidt er zodoende toe dat de keuze tussen huren en kopen niet meer wordt verstoord door de fiscale behandeling van de eigen woning. Voor een nadere uitleg over het verdwijnen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter en het verdwijnen van de marktverstoringen verwijs ik naar paragraaf 6.2.1.

In het kader van het verminderen van de negatieve neveneffecten blijkt dat de prijzen van koopwoningen aanvankelijk met 12 procentpunt en structureel met 8,6 procentpunt dalen.³¹³ Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 draagt zodoende bij aan het verminderen van prijzen van koopwoningen. De CPB-notitie heeft niet doorerekend wat de gevolgen van dit alternatief zijn voor de totale hypotheekschulden. Naar mijn mening is het op grond van de volgende redenen aannemelijk dat dit alternatief bijdraagt aan het verminderen van de totale hypotheekschulden. Door het vervallen van de hypotheekrenteaf trek verdwijnt de prikkel om de woning met vreemd vermogen te financieren. Daarnaast neemt het totaal aandeel koopwoningen in de totale woningmarkt met 5 procentpunt af. Hierdoor zullen er in totaal ook minder woningen met een schuld worden gefinancierd. Bovendien leidt een lager prijspeil ertoe dat gemiddeld een kleiner deel van de woning met een schuld wordt gefinancierd. Op deze manier draagt dit alternatief bij aan het verminderen de totale hypotheekschulden. Verder verdwijnt de verstoring in de investeringsbeslissing van huishoudens. Vermogen in de eigen woning wordt immers op een gelijke manier belast ten opzichte van ander particulier vermogen. Tot slot leidt dit alternatief er toe dat het aandeel huurwoningen in de totale woningmarkt met 5 procentpunt stijgt.³¹⁴ Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 draagt derhalve bij aan de toename van de huursector in Nederland.

Aan de hand van de doorrekeningen van het CPB lijkt het eigenwoningbezit bij dit alternatief 5 procentpunt lager te liggen dan in het basispad. Deze aanzienlijke afname in het eigenwoningbezit geven mij genoeg aanleiding om aan te nemen dat dit alternatief niet leidt tot een stimulering van het eigenwoningbezit. Dit is logischerwijs te verklaren doordat de subsidie op het eigenwoningbezit in het eindbeeld van dit alternatief volledig verdwijnt. Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf stel ik vast dat alternatief 1 in het kader van stimulering van het eigenwoningbezit niet doeltreffend is. In het kader van het verminderen van de negatieve neveneffecten zie ik alternatief 1 wel als doeltreffende maatregel. Dit alternatief draagt immers bij aan de vermindering van prijzen van koopwoningen, de vermindering van schulden, de vermindering van de verstoring in de investeringsbeslissing en de toename van de

³¹¹ Zie par. 4.3.2.

³¹² CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³¹³ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³¹⁴ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

huursector. Gegeven het feit dat ik in paragraaf 4.3.2 de stimulering van het eigenwoningbezit als primaire doelstelling heb aangemerkt concludeer echter ik dat alternatief 1 niet doeltreffend is. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Nee”.

6.3.2 De doelmatigheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Ter beoordeling van de doelmatigheid worden de baten en lasten van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 tegen elkaar afgewogen. De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 brengt effecten met zich mee. Aan de hand van deze effecten wordt beoordeeld of de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt tot een proportionele verhouding van de baten en lasten van de maatregel.

Allereerst leidt dit alternatief ertoe dat de prijzen van koopwoningen aanvankelijk met 12 procentpunt en structureel 8,6 procentpunt afnemen.³¹⁵ Het gevolg van deze lagere huizenprijzen is een toename van het huishoudens met een vermogensrisico. Het vermogensrisico is het risico dat een huishouden loopt doordat de netto hypotheekschuld hoger is dan de verwachte verkoopopbrengst van de woning.³¹⁶ De afname in prijzen is aanzienlijk en hierdoor kunnen huishoudens met een hoge eigenwoningschuld een vermogensrisico ondervinden. Om dit negatief effect te verminderen is het noodzakelijk om dit alternatief in te voeren aan de hand van een langdurige overgangsperiode.³¹⁷ Daarnaast heeft de afname van de prijzen van koopwoningen ook positieve effecten. Het afnemen van de woningprijzen leidt ertoe dat starters beter de woningmarkt kunnen betreden en dat gemiddeld een kleiner deel van de woning met een schuld wordt gefinancierd. Hierdoor draagt dit alternatief bij aan het verminderen van schulden van huishoudens. Daarnaast volgt uit paragraaf 6.3.1 dat het aandeel huurwoningen met 5 procentpunt toeneemt. Dit alternatief levert een positieve bijdrage aan de toename van de huursector. Verder zijn door het CPB de welvaartseffecten van verplaatsing van de eigen woning naar box 3 weergegeven. De welvaartseffecten hebben betrekking op de mate waarin woonconsumptie overeenkomt met de voorkeuren van huishoudens.³¹⁸ Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat de welvaart binnen het domein van de woningmarkt structureel met 0,66 procentpunt van het BBP toeneemt.³¹⁹ Hieruit kan worden geconcludeerd dit alternatief ertoe leidt dat de woonconsumptie beter aansluit bij de voorkeuren van huishoudens. Dit is te verklaren door het verdwijnen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter. Het verdwijnen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter heeft immers tot gevolg dat de woonconsumptie van huishoudens niet wordt verstoord. Verder volgt uit paragraaf 6.3.1 dat het eigenwoningbezit structureel met ruim 5 procentpunt afneemt. Het gevolg hiervan is dat de huursector met structureel met ruim 5 procentpunt toeneemt.³²⁰ Deze structurele toename zie ik als een positief effect. Tot slot heeft de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 een aanzienlijk positief budgettaire effect. In de CBP-notitie wordt de budgettaire opbrengst omgezet in een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.³²¹ Hierbij wordt niet aangegeven wat de totale budgettaire opbrengst is. In het CPB & BPL-rapport ‘Kansrijk Woonbeleid’ zijn wel de budgettaire effecten van verplaatsing van de eigen woning

³¹⁵ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³¹⁶ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 10.

³¹⁷ Van den Dool *WFR* 2010/758, par 6.

³¹⁸ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 3.

³¹⁹ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³²⁰ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³²¹ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 1.

naar box 3 berekend. Hieruit blijkt dat dit alternatief leidt tot een structurele budgettaire opbrengst van 1,8% van het BBP.³²²

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf stel ik vast dat dit alternatief positieve en negatieve effecten heeft. De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 heeft een positief effect op de woonconsumptie van huishoudens. Daarnaast kunnen starters beter de woningmarkt betreden en heeft dit alternatief een positief effect op het verminderen van schulden van huishoudens. Ook levert dit alternatief een positieve bijdrage aan de toename van de huursector. Verder heeft verplaatsing van de eigenwoning naar box 3 een aanzienlijk positief budgettair effect. Hiertegenover leidt dit alternatief tot een toename van huishoudens met een vermogensrisico. De daling van huizenprijzen is aanzienlijk en hierdoor kunnen huishoudens met een hoge eigenwoningschuld een vermogensrisico ondervinden. Dit negatieve effect kan echter worden verminderd door dit alternatief aan de hand van een langdurige overgangsperiode in te voeren. Als ik de positieve effecten afweeg tegen de negatieve effecten concludeer ik dat er geen sprake is van een wanverhouding tussen de baten en lasten van de regeling. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik derhalve met “Ja”.

6.4 Subsidiariteit en evenredigheid

Met behulp van deze toets wordt onderzocht of de overheid met de wetgeving niet onnodig in de samenleving ingrijpt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 noodzakelijk? (paragraaf 6.4.1)
2. Grijpt de overheid met de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 niet verder in dan nodig is? (paragraaf 6.4.2)

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt gebruikgemaakt van het onderzoek naar belastingheffing op kapitaalinkomen door Van den Dool. Daarnaast zijn diverse economische beleidsrapporten geraadpleegd.

6.4.1 De subsidiariteit van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Ter beoordeling van de subsidiariteit wordt onderzocht of het noodzakelijk is om de eigen woning naar box 3 te verplaatsen. De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 realiseert een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. De vraag die hierbij kan worden gesteld, is of het noodzakelijk is om een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte van particulier vermogen te realiseren. In deze paragraaf worden de argumenten voor deze fiscaal neutrale behandeling nader onderzocht.

Van den Dool heeft onderzoek gedaan naar de belastingheffing over kapitaalinkomen bij natuurlijke personen. Ten aanzien van de eigen woning concludeert hij dat er geen reden bestaat om de eigen woning anders te belasten dan andere vormen van kapitaalinkomen.³²³ De eigen woning is een vermogensbestanddeel dat voor veel belastingplichtigen een groot deel van het vermogen vormt. Hierbij levert de eigen woning op twee manieren rendement op. Allereerst door waardeveranderingen van de eigen woning. Ten tweede levert de eigen woning rendement op in de vorm van het woongenot. De eigenaar van de woning hoeft immers geen huur te betalen

³²² CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 71.

³²³ Van den Dool 2009, p. 226.

voor het gebruik van de woning. Deze voordelen uit de eigen woning vormen kapitaalinkomen en moeten volgens Van den Dool op dezelfde wijze worden belast als ander kapitaalinkomen.³²⁴

Net als Van den Dool ben ik van mening dat de eigen woning een particulier vermogensbestanddeel is dat in economische zin rendement oplevert. In de eerste plaats levert de eigen woning rendement op in de vorm van waardemutaties en in de tweede plaats levert de eigen woning rendement op in de vorm van woongenot. Het aanmerken van de eigen woning als vermogensbestanddeel heeft tot gevolg dat de eigen woning fiscaal op eenzelfde wijze moet worden behandeld als andere vermogensbestanddelen. Een afwijkende behandeling leidt immers tot verstoringen in de keuzes van belastingplichtigen.³²⁵ De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 realiseert deze fiscaal neutrale behandeling van de particuliere vermogensbestanddelen. Omdat ik van mening ben dat de eigen woning een particulier vermogensbestanddeel is dat in economische zin rendement oplevert, concludeer ik dat het noodzakelijk is om de eigen woning op eenzelfde manier te belasten als andere particuliere vermogensbestanddelen. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Ja”.

6.4.2 De evenredigheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Het uitgangspunt van dit alternatief is een volledig neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte andere vormen van particulier vermogen. Dit wordt gerealiseerd doordat de overheid ingrijpt met de verplaatsing van de eigen woning naar box 3. De vraag die in deze paragraaf wordt onderzocht is of dit alternatief verder ingrijpt dan nodig is. Ter beantwoording van de vraag onderzoek ik of de overheid ook op een minder ver ingrijpende manier een neutrale behandeling van de eigen woning kan realiseren.

In het rapport van het CPB en PBL worden veertien maatregelen voor de koopsector beschreven.³²⁶ Acht van de veertien maatregelen hebben betrekking op de fiscale behandeling van de eigen woning. Eén van deze acht maatregelen is de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 zonder vrijstelling. Geen van de andere zeven maatregelen bereikt een eindbeeld waarin de eigen woning fiscaal neutraal wordt behandeld ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. Deze fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning wordt alleen bereikt bij de verplaatsing van de eigen woning naar box 3. Ook in andere rapporten wordt de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 gezien als de meest neutrale fiscale variant van behandeling van de eigen woning.³²⁷ Indien de overheid een volledig fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning wil bereiken zie ik de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 als enige optie. Om dit eindbeeld te bereiken vind ik daarom dat de overheid met dit alternatief niet verder ingrijpt dan nodig is. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Ja”.

6.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Tot slot is het belangrijk dat de regeling eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is. Deze toets wordt uitgevoerd met behulp van de volgende twee onderzoeksvragen:

³²⁴ Van den Dool 2009, p. 227-228.

³²⁵ Zie par. 5.2.1.

³²⁶ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, par 3.2 t/m 3.5.

³²⁷ Zie Van Ewijk e.a. 2006, p. 30 en CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 119-120.

1. Is het voor personen die met verplaatsing van de eigen woning naar box 3 te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de regeling bedoelt? (paragraaf 6.5.1)
2. Is de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 eenvoudig en hierdoor toegankelijk? (paragraaf 6.5.2.)

Deze twee onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie waarbij verschillende beleidsrapporten zijn geraadpleegd.

6.5.1 De duidelijkheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Op basis van het Panteia-rapport is in paragraaf 5.5.1 vastgesteld dat de huidige eigenwoningregeling op een aantal punten niet duidelijk is voor verschillende stakeholders. De vraag die hierbij kan worden gesteld is of verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt tot een verduidelijking van de eigenwoningregeling voor de verschillende groepen stakeholders. De verplaatsing van de eigen woning naar box 3 vindt in een overgangsperiode plaats. In deze overgangsperiode zullen de in paragraaf 5.5.1 geconstateerde onduidelijkheden blijven bestaan. Na de overgangsperiode ontstaat er een eindbeeld waarin de eigen woning volledig naar box 3 is verplaatst. Dit eindbeeld wordt in deze paragraaf nader onderzocht.

Uit paragraaf 5.4.1 blijkt allereerst dat er voor de belastingplichtigen onduidelijkheden ontstonden bij het begrijpen van het eigenwoningforfait en de vaststelling van het aantal jaren dat de belastingplichtige recht heeft op renteaftrek. Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt ertoe dat de belastbare voordelen eveneens op een forfaitaire wijze worden bepaald. Hierdoor is het naar mijn mening aannemelijk dat de onduidelijkheden omtrent het bepalen van de belaste voordelen blijven bestaan. Daarentegen vervalt in het eindbeeld van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 de mogelijkheid om de werkelijke renten en kosten af te trekken.³²⁸ Dit heeft tot gevolg dat de onduidelijkheden die hiermee gepaard gaan vervallen.

Onder de hypotheekadviseurs ontstonden onduidelijkheden bij toepassing van het overgangsrecht, de gehele eigenwoningregeling en de vraag of rente wel of niet aftrekbaar is.³²⁹ Dit geldt ook voor geldverstrekkers met hypotheekadviseurs in dienst.³³⁰ Bij alternatief 1 is geen sprake meer van overgangsrecht derhalve kan hierover geen onduidelijkheid ontstaan. Daarnaast is de rente in het eindbeeld van alternatief 1 niet aftrekbaar en derhalve kan hier ook geen onduidelijkheid meer over bestaan. Onder de belastingadviseurs ontstonden onduidelijkheden bij de bijleenregeling en de eigenwoningreserve.³³¹ Deze deelregelingen vervallen onder alternatief 1 en hierdoor vervalt ook de onduidelijkheid hierover. Tot slot ontstonden er bij de adviseurs onduidelijkheden bij de toepassing van de eigenwoningregeling in geval van het beëindigen van het fiscaal partnerschap.³³² Naar mijn mening is het aannemelijk dat deze onduidelijkheden blijven bestaan aangezien deze situatie ook kan ontstaan onder alternatief 1. In geval van scheiden blijven er wellicht flankerende maatregelen nodig.³³³ Deze flankerende maatregelen kunnen onduidelijkheid met zich meebrengen.

Onder de medewerkers van de Belastingdienst ontstonden onduidelijkheden met de stapeling van deelregelingen, levensgebeurtenissen van belastingplichtigen en het achterhalen van het

³²⁸ Zie par. 3.2.3.

³²⁹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

³³⁰ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 83.

³³¹ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

³³² Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 77.

³³³ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 131.

eigenwoningverleden van belastingplichtigen.³³⁴ Deze deelregelingen vervallen onder alternatief 1 en hierdoor vervalt ook de onduidelijkheid hierover. Het is echter niet aannemelijk dat de onduidelijkheid ten aanzien van levensgebeurtenissen en het achterhalen van het eigenwoningverleden van belastingplichtigen vervalt. Bij de toepassing van alternatief 1 is het namelijk denkbaar dat zich de situatie voordoet dat er sprake is van een levensgebeurtenis van een belastingplichtige of dat het eigenwoningverleden moet worden achterhaald. In geval van verhuizen moeten wellicht flankerende maatregelen worden ingevoerd.³³⁵ Deze flankerende maatregelen kunnen onduidelijkheid met zich meebrengen.

Allereerst concludeer ik dat alternatief 1 ertoe leidt dat een aantal onduidelijkheden bij de stakeholders weg wordt genomen. Hoofdzakelijk komt dit doordat de deelregelingen onder alternatief 1 vervallen. Daarentegen kan niet worden aangenomen dat alle onduidelijkheden bij de stakeholders vervallen. Het is naar mijn mening aannemelijk dat de onduidelijkheid bij de belastingplichtigen omtrent het bepalen van de belastbare voordelen uit de eigen woning blijft bestaan. Daarnaast is het aannemelijk dat er bij de medewerkers van de Belastingdienst onduidelijkheden blijven bestaan omtrent levensgebeurtenissen en het achterhalen van het eigenwoningverleden. Ondanks dat niet alle onduidelijkheden bij de stakeholders vervallen ben ik wel van mening dat alternatief 1 leidt tot een verduidelijking van de eigenwoningregeling. Het vervallen van de deelregelingen leidt naar mijn mening tot een significante verduidelijking van de eigenwoningregeling. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Ja”.

6.5.2 De eenvoud en toegankelijkheid van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3

Uit paragraaf 5.5.2 volgt dat de huidige eigenwoningregeling op meerdere onderdelen complex is. Ter reducering van deze complexiteit beveelt onderzoeksbureau Panteia aan de huidige eigenwoningregeling ingrijpend te herzien.³³⁶ In het rapport worden zes suggesties gedaan voor het reduceren van de complexiteit door ingrijpende aanpassingen. Eén van deze suggesties is de verplaatsing van de eigen woning naar box 3.³³⁷ Ten aanzien van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 geeft Panteia aan dat de fiscale regelinggeving omtrent de eigen woning aanzienlijk eenvoudiger wordt. Bij de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 kunnen veel deelregelingen vervallen en dit vermindert de complexiteit aanzienlijk.³³⁸

Daarnaast heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen onderzoek gedaan naar een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel. Ten aanzien van de eigen woning stelt de Commissie vast dat het vanuit het oogpunt van eenvoud van belang is om de eigen woning naar box 3 te verplaatsen.³³⁹ Ook de Studiecommissie Belastingstelsel concludeert dat door de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 een eenvoudiger belastingstelsel ontstaat. Dit komt volgens de Studiecommissie doordat de bijleenregeling en de aflossingsverplichting bij de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 verdwijnen.³⁴⁰

³³⁴ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 89.

³³⁵ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 131.

³³⁶ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 103.

³³⁷ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 100.

³³⁸ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 131.

³³⁹ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel*, p. 71.

³⁴⁰ Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwingen: een visie op het belastingstelsel*, p. 76.

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf stel ik vast dat in meerdere rapporten ter vereenvoudiging van de eigenwoningregeling wordt aangegeven om de eigen woning naar box 3 te verplaatsen. De complexiteit van de huidige eigenwoningregeling ontstond vooral door de deelregelingen en de samenloop van deze deelregelingen. De deelregelingen kunnen onder dit alternatief vervallen. Daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze paragraaf met “Ja”.

6.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heeft de toetsing van de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 aan de kwaliteitseisen plaatsgevonden. De uitkomst van de toetsing is samengevat in de onderstaande tabel.

Toetsingscriteria	Onderzoeksvraag	Uitslag
Het realiseren van rechtsbeginselen	Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?	Ja
	Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?	Ja
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?	Nee
	Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?	Ja
Subsidiariteit en evenredigheid	Is de maatregel noodzakelijk?	Ja
	Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?	Ja
Eenvoud, duidelijk en toegankelijk	Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?	Ja
	Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?	Ja

Tabel 4: Samenvatting toetsing alternatief 1.

Op basis van het gehanteerde toetsingskader concludeer ik dat alternatief 1 aan zeven van de acht kwaliteitseisen voldoet. Alleen aan de doeltreffendheidstoets wordt niet voldaan.

7. Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan de kwaliteitseisen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of defiscalisering van de eigen woning (alternatief 2) voldoet aan de kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving. Allereerst wordt alternatief 2 getoetst op het realiseren van rechtsbeginselen (paragraaf 7.2). Hierna wordt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van alternatief 2 onderzocht (paragraaf 7.3). Vervolgens wordt de subsidiariteit en de evenredigheid van alternatief 2 beoordeeld (paragraaf 7.4). Tot slot wordt alternatief 2 getoetst op eenvoud en toegankelijkheid (paragraaf 7.5).

7.2 Het realiseren van rechtsbeginselen

Aan de hand van deze kwaliteitseisen wordt onderzocht of dit alternatief gericht is op het realiseren van rechtsbeginselen. Dit wordt gedaan met behulp van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Voldoet defiscalisering van de eigen woning aan het neutraliteitsbeginsel? (paragraaf 7.2.1)
2. Voldoet defiscalisering van de eigen woning aan het draagkrachtbeginsel? (paragraaf 7.2.2)

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek waarbij fiscaal-economische literatuur wordt geraadpleegd. De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord met behulp van twee casusposities.

7.2.1 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan het neutraliteitsbeginsel

Een regeling voldoet niet aan het neutraliteitsbeginsel als deze regeling ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt.³⁴¹ In deze paragraaf wordt derhalve onderzocht of defiscalisering van de eigen woning ertoe leidt dat een belastingplichtige vanuit economisch oogpunt irrationale keuzes maakt.

Uit paragraaf 5.2.1 volgt dat de subsidie op het eigenwoningbezit voor een aantal verstoringen zorgt. Het vervallen van het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek leidt ertoe dat de subsidie op het eigenwoningbezit vermindert. Niettemin blijft de subsidie op het eigenwoningbezit bestaan. Dit komt doordat het opgebouwde vermogen in de eigen woning niet wordt belast.³⁴² Hierdoor brengt defiscalisering een aantal verstoringen met zich mee.

Allereerst verstoort defiscalisering van de eigen woning de keuze tussen woonconsumptie en overige consumptie. De subsidie op het eigenwoningbezit leidt er toe dat de eigenwoningbezitter te veel aan woonconsumptie besteedt.³⁴³ Ten tweede verstoort dit alternatief de financieringsbeslissing van huishoudens. Het opgebouwde vermogen in de eigen woning wordt immers niet belast. Dit heeft tot gevolg dat de belastingplichtige een prikkel krijgt om de eigen woning zo veel mogelijk met eigen vermogen te financieren.³⁴⁴ Ten derde verstoort defiscalisering de investeringsbeslissing van huishoudens. Doordat vermogen in de eigen woning niet wordt belast is het voor de belastingplichtige fiscaal gunstig om zo veel mogelijk in de eigen woning te investeren ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. Ten

³⁴¹ Zie par. 4.3.1.

³⁴² CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 63.

³⁴³ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 53.

³⁴⁴ CSED, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 113.

vierde verstoort defiscalisering de keuze tussen huren en kopen. Door de subsidie voor de eigenwoningbezitter is een huis kopen relatief aantrekkelijker dan een huis huren.³⁴⁵ Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat defiscalisering gepaard gaat met economische verstoringen. Hieruit volgt dat belastingplichtigen door defiscalisering van de eigen woning keuzes maken die niet aansluiten bij de voorkeuren van de belastingplichtigen. Uit paragraaf 5.2.1 volgt dat deze gemaakte keuzes vanuit economisch oogpunt tot welvaartsverlies leiden. De keuzes zijn hierdoor economisch irrationeel en daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag met “Nee”.

7.2.2 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan het draagkrachtbeginsel

Om te bepalen of defiscalisering van de eigen woning aan het draagkrachtbeginsel voldoet, wordt de horizontale en verticale gelijkheid van de maatregel onderzocht.³⁴⁶ Ter beoordeling van de horizontale en verticale gelijkheid wordt gebruikgemaakt van een voorbeeld waarin twee belastingplichtigen met elkaar worden vergeleken. Hierbij wordt de aanname gedaan dat twee belastingplichtigen met hetzelfde vermogen ook hetzelfde inkomen hebben. Daarnaast wordt verondersteld dat een belastingplichtige met een hoger vermogen dan een ander ook een hoger inkomen heeft dan die ander. Net als in paragraaf 6.2.2 geldt hierbij dat de aannames niet altijd de realiteit weerspiegelen. Hierdoor zou het kunnen zijn dat de uitkomst van de toetsing zonder de aannames anders was geweest.

Om de horizontale gelijkheid van dit alternatief te beoordelen vergelijk ik twee belastingplichtigen met een vermogen van € 200.000. Belastingplichtige A besteedt zijn totale vermogen aan een eigen woning. Belastingplichtige B belegt zijn totale vermogen. Defiscalisering heeft tot gevolg dat belastingplichtige A over zijn totale vermogen geen belasting betaald. Daarentegen wordt het totale vermogen van belastingplichtige B, boven het heffingvrije vermogen, belast in box 3. Belastingplichtige B betaalt zodoende meer belasting dan belastingplichtige A. Gegeven de aanname dat beide belastingplichtigen hetzelfde inkomen hebben toont dit voorbeeld aan dat defiscalisering van de eigen woning ertoe leidt dat de horizontale gelijkheid wordt geschonden.

Ter beoordeling van de verticale gelijkheid van dit alternatief vergelijk ik twee belastingplichtigen met een verschillend vermogen. Belastingplichtige C heeft een vermogen van € 200.000 en besteedt dit totale vermogen aan een eigen woning. Belastingplichtige D heeft een totaal vermogen van € 100.000 en belegt zijn totale vermogen. Defiscalisering van de eigen woning heeft tot gevolg dat belastingplichtige C over zijn totale vermogen geen belasting betaalt. Daarentegen wordt het vermogen van belastingplichtige D boven het heffingvrije vermogen belast in box 3. Hierdoor betaalt belastingplichtige D meer belasting dan belastingplichtige C. Gegeven de aanname dat belastingplichtige C een hoger inkomen heeft dan belastingplichtige D toont dit voorbeeld dat de verticale gelijkheid van de regeling wordt geschonden. Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat de voorbeelden aantonen dat defiscalisering van de eigen woning niet in lijn is met de horizontale en verticale gelijkheid. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Nee”.

³⁴⁵ Zie par. 5.2.1 voor een uitgebreidere uitleg van de verstoringen.

³⁴⁶ Zie par. 4.3.1 voor een uitleg van de begrippen ‘horizontale gelijkheid’ en ‘verticale gelijkheid’.

7.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aan de hand van deze kwaliteitseis wordt onderzocht of alternatief 2 doeltreffend en doelmatig is. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Leidt defiscalisering van de eigen woning tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen? (paragraaf 7.3.1)
2. Leidt defiscalisering van de eigen woning tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten? (paragraaf 7.3.2)

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van defiscalisering van de eigen woning te bepalen wordt net als in paragraaf 6.3 gebruikgemaakt van de CPB Notitie ‘Ex-post effecten woningmarktmaatregelen’ van juli 2019. Het CPB heeft in deze notitie ook de structurele effecten van defiscalisering van de eigen woning doorgerekend. In de berekening gaat het CPB er vanuit de belastingplichtige de eigenwoningschuld in box 3 kan aftrekken. De eigenwoningschuld kan echter niet tot een negatief bedrag in box 3 leiden. Hierdoor kan er een gedragseffect ontstaan bij huishoudens met een box 3 vermogen dat groter is dan het heffingvrije vermogen.³⁴⁷ Er wordt verondersteld dat dit gedragseffect geen invloed heeft op de cijfers uit de CPB-notitie. De effecten van defiscalisering van de eigen woning worden door het CPB weergegeven ten opzichte van het in paragraaf 6.3 genoemde basispad. Met behulp van de vergelijking met het basispad kunnen de toekomstige effecten van defiscalisering van de eigen woning worden ingeschat. Hiermee kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit alternatief worden beoordeeld.

7.3.1 De doeltreffendheid van defiscalisering van de eigen woning

Bij de doeltreffendheidstoets wordt onderzocht of de regeling voldoet aan het beoogde doel. Het beoogde doel van de eigenwoningregeling is het stimuleren van het eigenwoningbezit in Nederland. Daarnaast wordt onderzocht of defiscalisering van de eigen woning leidt tot het verminderen van de negatieve neveneffecten.³⁴⁸

Uit de doorrekening van het CPB blijkt dat het aandeel koopwoningen structureel met 1,6 procentpunt daalt.³⁴⁹ Dit komt doordat de subsidie voor de eigenwoningbezitter bij dit alternatief afneemt. Het afnemen van de subsidie leidt ertoe dat kopen minder aantrekkelijk wordt. Hierdoor wordt de keuze tussen kopen en huren minder verstoord door de fiscale behandeling van de eigen woning. Ondanks dat de subsidie op het eigenwoningbezit minder wordt, betekent dit niet dat de subsidie op het eigenwoningbezit verdwijnt. Voor een nadere uitleg hierover verwijs ik naar paragraaf 7.2.1.

In het kader van het verminderen van de negatieve neveneffecten blijkt dat de prijzen van koopwoningen aanvankelijk met 5,1 procentpunt en structureel met 3,3 procentpunt dalen.³⁵⁰ De defiscalisering van de eigen woning draagt zodoende bij aan het verminderen van prijzen van koopwoningen. De CPB-notitie heeft niet doorgerekend wat de gevolgen van dit alternatief zijn voor de totale hypotheekschulden. In het kader van vermindering van de totale hypotheekschulden is defiscalisering naar mijn mening een doeltreffende maatregel. Uit paragraaf 7.2.1 volgt namelijk dat defiscalisering een prikkel geeft om de eigen woning met

³⁴⁷ CSED, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 112.

³⁴⁸ Zie par. 4.3.2.

³⁴⁹ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³⁵⁰ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

eigen vermogen te financieren. De belastingplichtige wordt zodoende fiscaal gestimuleerd om de eigenwoningschuld af te lossen.³⁵¹ Bovendien leidt een lager prijspeil ertoe dat gemiddeld een kleiner deel van de woning met een schuld wordt gefinancierd. Verder leidt dit alternatief er toe dat het aandeel huurwoningen in de totale woningmarkt met 1,6 procentpunt stijgt.³⁵² Defiscalisering draagt derhalve bij aan de toename van de huursector in Nederland. Dit alternatief vermindert echter niet de verstoring in de investeringsbeslissing van huishoudens. Vermogen in de eigen woning wordt niet belast terwijl andere vormen van particulier vermogen in box 3 worden belast. Hierdoor ontstaat een prikkel om zo veel mogelijk vermogen in de eigen woning op te bouwen.³⁵³

Gegeven de structurele afname van het eigenwoningbezit met 1,6 procentpunt acht ik het aannemelijk dat dit alternatief in het kader van stimulering van het eigenwoningbezit niet doeltreffend is. Wel leidt defiscalisering van de eigen woning tot een vermindering van de prijzen van koopwoningen, vermindering van de schulden en een toename van de huursector. Daarentegen leidt defiscalisering wel tot een verstoring in de investeringsbeslissing van huishoudens. Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat het aannemelijk is dat defiscalisering in het kader van de primaire doelstelling niet doeltreffend is. Ondanks dat defiscalisering wel leidt tot een vermindering van een aantal negatieve neveneffecten beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze paragraaf met “Nee”.

7.3.2 De doelmatigheid van defiscalisering van de eigen woning

Ter beoordeling van de doelmatigheid wordt de verhouding tussen de baten en lasten van de regeling nader onderzocht. Defiscalisering van de eigen woning heeft een aantal effecten tot gevolg. Met behulp van deze effecten wordt onderzocht of defiscalisering van de eigen woning leidt tot een proportionele verhouding van de baten en lasten van de maatregel.

Allereerst dalen door alternatief 2 de huizenprijzen aanvankelijk met 5,1 procentpunt en structureel met 3,3 procentpunt.³⁵⁴ De daling van huizenprijzen heeft zowel positieve als negatieve effecten. Starters kunnen door de daling beter de woningmarkt betreden. Daarnaast heeft de daling van huizenprijzen een positief effect op de afname van schulden. Daarentegen bestaat het risico dat het aantal huishoudens dat een vermogensrisico loopt, toeneemt. Het vermogensrisico is het risico dat een huishouden loopt doordat de eigenwoningschuld hoger wordt dan de verwachte verkoopopbrengst.³⁵⁵ Vooral eigenwoningbezitters met een hoge eigenwoningschuld kunnen door de daling van huizenprijzen een vermogensrisico ondervinden. Om dit negatief effect te verminderen is het noodzakelijk dat het alternatief wordt ingevoerd aan de hand van een langdurige overgangsperiode.³⁵⁶ Daarnaast volgt uit paragraaf 7.3.1 dat het aandeel huurwoningen met 1,6 procentpunt toeneemt. Defiscalisering levert een positieve bijdrage aan de toename van de huursector. Verder zijn door het CPB de welvaartseffecten van defiscalisering van de eigen woning weergegeven. De welvaartseffecten hebben betrekking op de mate waarin woonconsumptie overeenkomt met de voorkeuren van huishoudens.³⁵⁷ Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat de welvaart binnen het domein van

³⁵¹ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 63.

³⁵² CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³⁵³ Van Ewijk & Lejour 2019, p. 57.

³⁵⁴ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 5.

³⁵⁵ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 10.

³⁵⁶ Van den Dool *WFR* 2010/758, par 6.

³⁵⁷ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 3.

de woningmarkt structureel met 0,3 procentpunt van het BBP toeneemt.³⁵⁸ Hieruit kan worden geconcludeerd dat defiscalisering van de eigen woning ertoe leidt dat de woonconsumptie beter aansluit bij de voorkeuren van huishoudens. Dit is te verklaren door de afname van de subsidie voor de eigenwoningbezitter. Het afnemen van de subsidie voor de eigenwoningbezitter heeft tot gevolg dat de woonconsumptie van huishoudens minder wordt verstoord. Daarnaast munt dit alternatief uit in het verminderen van de eigenwoningschulden van huishoudens. Belastingplichten krijgen immers de prikkel om de eigen woning zo veel mogelijk met eigen vermogen te financieren. Het opgebouwde vermogen in de eigen woning wordt namelijk niet belast en hierdoor worden belastingplichtigen gestimuleerd om de schuld af te lossen. Tot slot heeft defiscalisering een positief budgettair effect. Door het verdwijnen van de hypotheekrenteaftrek wordt de subsidie op het eigenwoningbezit verminderd. In de CBP-notitie wordt de budgettaire opbrengst omgezet in een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.³⁵⁹ Hierbij wordt niet aangegeven wat de totale budgettaire opbrengst is. In het CPB & BPL-rapport 'Kansrijk Woonbeleid' zijn wel de budgettaire effecten van defiscalisering van de eigen woning berekend. Hieruit blijkt dat dit alternatief leidt tot een structurele budgettaire opbrengst van 0,6% van het BBP.³⁶⁰

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf constateer ik dat defiscalisering van de eigen woning leidt tot een toename van de vraag naar huurwoningen en afname van de prijzen van koopwoningen. Bovendien is het aannemelijk dat dit alternatief de schulden van huishoudens vermindert. Huishoudens krijgen immers de prikkel om de woning met zo veel mogelijk eigen vermogen te financieren. Verder heeft defiscalisering van de eigen woning een positief effect op de welvaart binnen het domein van de woningmarkt en heeft defiscalisering een positief budgettair effect. Ook sluit de woonconsumptie van huishoudens beter aan bij hun voorkeuren. Daarentegen moet geconstateerd worden dat het risico bestaat dat het aantal huishoudens dat een vermogensrisico loopt, toeneemt. Dit negatieve effect wordt verminderd doordat defiscalisering wordt ingevoerd aan de hand van een langdurige overgangsperiode. Naar mijn mening is er geen sprake van een wanverhouding tussen de baten en lasten. Hierdoor zie ik defiscalisering van de eigen woning als doelmatige maatregel en beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze paragraaf derhalve met "Ja".

7.4 Subsidiariteit en evenredigheid

Aan de hand van deze toets wordt beoordeeld of de overheid met de wetgeving niet onnodig in de samenleving ingrijpt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is defiscalisering van de eigen woning noodzakelijk? (paragraaf 7.4.1)
2. Grijpt de overheid met defiscalisering van de eigen woning niet verder in dan nodig is? (paragraaf 7.4.2)

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van een literatuuronderzoek waarin fiscaal-economische literatuur is geraadpleegd.

³⁵⁸ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 4.

³⁵⁹ CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, p. 1.

³⁶⁰ CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, p. 71.

7.4.1 De subsidiariteit van defiscalisering van de eigen woning

Ter beoordeling van de subsidiariteit wordt onderzocht of het noodzakelijk is om de eigen woning te defiscaliseren. Defiscalisering van de eigen woning leidt er vanzelfsprekend toe dat de eigen woning niet in de heffing van de inkomstenbelasting wordt betrokken. Hierbij kan de vraag worden gesteld of het noodzakelijk is om de eigen woning niet in de inkomstenbelasting te betrekken. In deze paragraaf worden de argumenten voor het niet belasten van de eigen woning nader onderzocht.

Uit paragraaf 3.3.1 volgt dat het uitgangspunt van defiscalisering van de eigen woning is dat de eigen woning geen inkomensgenererend vermogensbestanddeel is. Het gebruik van een eigen woning levert geen koopkracht op en moet vanuit dit oogpunt daarom niet worden onderworpen aan inkomstenbelasting.³⁶¹ Uit paragraaf 6.4.1 volgt dat ik deze mening niet deel. Naar mijn mening is de eigen woning een vermogensbestanddeel dat in economische zin rendement oplevert. Ik acht het daarom noodzakelijk om de eigen woning op eenzelfde manier te behandelen als andere particuliere vermogensbestanddelen. Het defiscaliseren van de eigen woning leidt tot een verschillende fiscale behandeling van particuliere vermogensbestanddelen. Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf ben ik van mening dat het niet noodzakelijk is om de eigen woning te defiscaliseren. Daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk met “Nee”.

7.4.2 De evenredigheid van defiscalisering van de eigen woning

Aan de hand van dit alternatief wordt de eigen woning niet in de heffing van de inkomstenbelasting betrokken. De vraag die hierbij kan worden gesteld is of de overheid met defiscalisering verder ingrijpt dan nodig is. Deze vraag wordt beantwoord door de gevolgen van defiscalisering van de eigen woning nader te onderzoeken.

Defiscalisering van de eigen woning brengt met zich mee dat de eigen woning niet meer wordt belast aan de hand van het eigenwoningforfait en dat de hypotheekrente niet meer aftrekbaar is. Het niet meer belasten van de eigen woning via het eigenwoningforfait verstoort de belastingheffing op kapitaalinkomen.³⁶² Doordat vermogen in de eigen woning niet meer wordt belast, terwijl andere vormen van particulier vermogen in box 3 worden belast, worden belastingplichtigen aangezet om zo veel mogelijk vermogen in de eigen woning op te bouwen. Uit paragraaf 1.1 volgt dat het opbouwen van vermogen via de eigen woning niet altijd de verstandigste manier is om vermogen op te bouwen.

Terugkomend op de onderzoeksvraag van deze paragraaf concludeer ik dat defiscalisering van de eigen woning een prikkel geeft om vermogen in de eigen woning op te bouwen. Door het illiquide karakter van de eigen woning is dit niet altijd de verstandigste manier om vermogen op te bouwen. Hierdoor ben ik van mening dat de overheid met defiscalisering van de eigen woning verder ingrijpt dan nodig is en daarom beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze paragraaf met “Nee”.

³⁶¹ Van Vijfeijken & Van Bakel, *WPNR* 2011/6903, par. 7.1.

³⁶² Jacobs 2010, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*, p. 28

7.5 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Tot slot wordt defiscalisering van de eigen woning getoetst op eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Deze toets wordt uitgevoerd met behulp van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is het voor de personen die met defiscalisering van de eigen woning te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de regeling bedoelt? (paragraaf 7.5.1)
2. Is defiscalisering van de eigen woning eenvoudig en hierdoor toegankelijk? (paragraaf 7.5.2.)

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van het Panteia-rapport waarin de complexiteit van de eigenwoningregeling is onderzocht.

7.5.1 De duidelijkheid van defiscalisering van de eigen woning

Op basis van het Panteia-rapport is in paragraaf 5.5.1 vastgesteld dat de huidige eigenwoningregeling op een aantal punten niet duidelijk is voor verschillende groepen stakeholders. Defiscalisering vindt in een overgangsperiode plaats. In deze overgangsperiode zullen de in paragraaf 5.5.1 geconstateerde onduidelijkheden blijven bestaan. Na de overgangsperiode ontstaat er een eindbeeld waarin de eigen woning volledig is gedefiscaliseerd. Dit eindbeeld heeft tot gevolg dat de verschillende groepen stakeholders de eigenwoningregeling niet meer gebruiken. Er bestaat immers geen inkomstenbelastingwetgeving ten aanzien van de eigen woning. Hierdoor verdwijnen ook alle onduidelijkheden ten aanzien van de eigenwoningregeling. De onderzoeksvraag van deze paragraaf beantwoord ik zodoende met “Ja”.

7.5.2 De eenvoud en toegankelijkheid van defiscalisering van de eigen woning

Uit paragraaf 5.5.2 volgt dat de huidige eigenwoningregeling op meerdere onderdelen complex is. Zoals in paragraaf 6.5.2 is vermeld, beveelt onderzoeksbureau Panteia aan om de huidige eigenwoningregeling ingrijpend te herzien.³⁶³ In het rapport worden zes suggesties gedaan voor het reduceren van de complexiteit door ingrijpende aanpassingen. Eén van deze suggesties is defiscalisering van de eigen woning.³⁶⁴ Omdat bij dit alternatief alle deelregelingen kunnen vervallen neemt de complexiteit volgens Panteia aanzienlijk af.³⁶⁵

Logischerwijs brengt defiscalisering van de eigen woning met zich mee dat de eigen woning uit de inkomstenbelasting verdwijnt. Naar mijn mening munt dit alternatief uit in eenvoud. In het eindbeeld van dit alternatief bestaat immers geen inkomstenbelastingwetgeving meer ten aanzien van de eigen woning. Door het vervallen van deze wetgeving ontstaat er een eenvoudige en toegankelijke situatie waarin de eigen woning niet is onderworpen aan de inkomstenbelasting. Ik beantwoord de onderzoeksvraag van deze paragraaf zodoende met “Ja”.

³⁶³ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 103.

³⁶⁴ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 100.

³⁶⁵ Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, p. 131.

7.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heeft toetsing van defiscalisering van de eigen woning aan de kwaliteitseisen plaatsgevonden. De uitkomst van de toetsing is samengevat in de onderstaande tabel.

Toetsingscriteria	Onderzoeksvraag	Uitslag
Het realiseren van rechtsbeginselen	Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?	Nee
	Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?	Nee
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?	Nee
	Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?	Ja
Subsidiariteit en evenredigheid	Is de maatregel noodzakelijk?	Nee
	Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?	Nee
Eenvoud, duidelijk en toegankelijk	Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?	Ja
	Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?	Ja

Tabel 5: Samenvatting toetsing alternatief 2.

Op basis van het gehanteerde toetsingskader concludeer ik dat alternatief 2 aan drie van de acht kwaliteitseisen voldoet. In het kader van doelmatigheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid is dit alternatief een kwalitatieve maatregel. Aan de andere kwaliteitseisen wordt niet voldaan.

8. Conclusie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Aan de hand van de huidige eigenwoningregeling wordt het eigenwoningbezit in Nederland fiscaal gestimuleerd. Het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit staat echter al een geruime tijd ter discussie. Allereerst heeft de huidige eigenwoningregeling bijgedragen aan de opstuwung van prijzen van koopwoningen. Ten tweede heeft het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit bijgedragen aan een aanzienlijke toename van hypotheekschulden bij huishoudens. De huidige eigenwoningregeling bevat immers een prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren. Ten derde leidt de huidige fiscale behandeling ertoe dat de investeringsbeslissing van huishoudens wordt verstoord. Het opgebouwde vermogen in de eigen woning wordt immers nauwelijks belast terwijl andere vormen van particulier vermogen in box 3 worden belast. Ten vierde heeft het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit geleid tot een te kleine vrije huursector in Nederland. Bovendien leidt de huidige fiscale behandeling van de eigen woning tot een aanzienlijke belasting van de staatskas. De toekomstige structurele subsidie op het eigenwoningbezit wordt geschat op ruim 4 miljard euro.

De overheid is zich bewust van de voornoemde negatieve neveneffecten en heeft daarom de eigenwoningregeling de afgelopen jaren op een aantal onderdelen aangepast. Een voorbeeld van aanpassing van de eigenwoningregeling is de invoering van een aflossingsverplichting voor leningen aangegaan na 2012. De rente op deze leningen is aftrekbaar als deze leningen in maximaal 360 maanden ten minste via een annuïtair aflossingsschema volledig worden afgelost. Naast fiscale aanpassingen heeft het de overheid ook andere maatregelen genomen om de negatieve neveneffecten van de eigenwoningregeling te verminderen. Een voorbeeld hiervan is de stapsgewijze verlaging van de hoogte van de maximale hypothecaire lening. In 2012 kon nog tot 106% van de waarde van de woning worden geleend. Dit percentage is jaarlijks verlaagd tot 100% in 2018.

Ondanks de aanpassingen blijft er de nodige kritiek bestaan op de huidige eigenwoningregeling. Zo wordt er onder andere in de literatuur aangegeven dat de huidige eigenwoningregeling te complex is. Naar aanleiding van deze kritiek op de huidige eigenwoningregeling is in de literatuur in de afgelopen jaren een aantal alternatieven voor de huidige eigenwoningregeling gepresenteerd. Binnen deze alternatieven kan onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdstromingen. De eerste hoofdstroming heeft betrekking op het verplaatsen van de eigen woning naar box 3. De tweede hoofdstroming heeft betrekking op het defiscaliseren van de eigen woning. Gegeven de kritiek op de huidige eigenwoningregeling rijst de vraag of de voornoemde alternatieven geschikter zijn dan de huidige eigenwoningregeling. Het onderzoek hiernaar is uitgevoerd aan de hand van de volgende probleemstelling:

Voldoet de huidige eigenwoningregeling in de Wet IB 2001 aan de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving of zijn de alternatieven op basis van dezelfde kwaliteitseisen geschikter?

Bij de beantwoording van deze probleemstelling wordt gebruikgemaakt van de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving die zijn weergegeven in de nota Zicht op wetgeving. Aan de hand van deze kwaliteitseisen is de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en de twee alternatieven beoordeeld. Hierbij is gebruikgemaakt van de volgende vier kwaliteitseisen:

1. Het realiseren van rechtsbeginselen;
2. Doeltreffendheid en doelmatigheid;
3. Subsidiariteit en evenredigheid;
4. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Deze kwaliteitseisen zijn vervolgens nader geoperationaliseerd tot een hanteerbaar toetsingskader. Het toetsingskader dat is gebruikt bestaat uit de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Het realiseren van rechtsbeginselen
 - 1.1. Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?
 - 1.2. Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?
2. Doeltreffendheid en doelmatigheid
 - 2.1. Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?
 - 2.2. Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?
3. Subsidiariteit en evenredigheid
 - 3.1. Is de maatregel noodzakelijk?
 - 3.2. Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?
4. Eenvoud, duidelijk en toegankelijk
 - 4.1. Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?
 - 4.2. Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven is elke kwaliteitseis even zwaar meegewogen. De maatregel met de meeste “Ja-antwoorden” wordt zodoende gezien als meest geschikte maatregel.

8.2 Conclusie

In het onderzoek is de kwaliteit van de huidige eigenwoningregeling en de alternatieven onderzocht. De resultaten van het onderzoek worden hieronder afzonderlijk samengevat. Vervolgens wordt aan de hand van de resultaten antwoord gegeven op de probleemstelling.

8.2.1 De huidige eigenwoningregeling getoetst aan de kwaliteitseisen

Allereerst stel ik vast dat de huidige eigenwoningregeling niet aan het **neutraliteitsbeginsel** voldoet. De overheid stimuleert aan de hand van de huidige eigenwoningregeling het eigenwoningbezit. Hierdoor ontstaan er verstoringen ten aanzien van de woonconsumptie, de financieringsbeslissing, de investeringsbeslissing en de beslissing tussen huren en kopen. Een aantal belastingplichtigen maakt hierdoor vanuit economisch oogpunt irrationele keuzes. Vervolgens constateer ik dat de huidige eigenwoningregeling niet in lijn met de horizontale en verticale gelijkheid is. Hieruit concludeer ik dat de huidige eigenwoningregeling niet aan het **draagkrachtbeginsel** voldoet.

Verder blijkt uit de doeltreffendheidstoets dat niet kan worden geconcludeerd dat de huidige eigenwoningregeling de beoogde doelstellingen realiseert. Het CPB Woningmarktmodel schat slechts een beperkte toename van het eigenwoningbezit. Daarnaast ontbreekt hard empirisch bewijs voor de doeltreffendheid van de eigenwoningregeling als geheel. Hieruit volgt dat niet kan worden aangenomen dat de huidige eigenwoningregeling **doeltreffend** is in het kader van stimuleren van het eigenwoningbezit. Daarnaast stel ik vast dat de huidige eigenwoningregeling

ondoelmatig is. De budgettaire derving van de regeling is aanzienlijk en de baten van de regeling kunnen slechts worden vertaald in een zeer beperkte toename van het eigenwoningbezit. Wel heeft een aantal aanpassingen bijgedragen aan de afname van huizenprijzen en de afname van schulden. Ondanks dat de verschillende aanpassingen van de eigenwoningregeling de ondoelmatigheid van de regeling hebben verminderd, blijft de huidige eigenwoningregeling naar mijn oordeel niet **doelmatig**.

Bovendien stel ik vast dat er een beperkte wetenschappelijke onderbouwing voor de stimulering van het eigenwoningbezit bestaat. Hieruit volgt dat het niet **noodzakelijk** is om het eigenwoningbezit te stimuleren. Daarnaast constateer ik dat de overheid door de vormgeving van de huidige eigenwoningregeling onnodig in moet grijpen om de negatieve effecten van de regeling te herstellen. Hierdoor concludeer ik dat de huidige eigenwoningregeling niet **evenredig** is.

Tot slot stel ik op basis van een onderzoek naar de complexiteit van de huidige eigenwoningregeling vast dat de eigen woningregeling voor verschillende groepen stakeholders niet **duidelijk** is. Daarnaast constateer ik dat de huidige eigenwoningregeling op meerdere onderdelen complex is. Hierdoor is de huidige eigenwoningregeling niet **eenvoudig** en niet **toegankelijk**.

8.2.2 De eigen woning in box 3 getoetst aan de kwaliteitseisen

In de eerste plaats concludeer ik dat verplaatsing van de eigen woning naar box 3 aan het **neutraliteitsbeginsel** voldoet. Er bestaan immers geen verstoringen meer ten aanzien van de woonconsumptie, de financieringsbeslissing, de investeringsbeslissing en de beslissing tussen huren en kopen. Daarnaast constateer ik aan de hand van twee casusposities dat dit alternatief horizontale en verticale gelijkheid behelst. Hieruit vloeit voort dat dit alternatief aan het **draagkrachtbeginsel** voldoet.

In het kader van stimulering van het eigenwoningbezit kan worden aangenomen dat dit alternatief niet doeltreffend is. Wel lijkt verplaatsing van de eigen woning naar box 3 doeltreffend in het verminderen van de negatieve neveneffecten. Dit alternatief draagt immers bij aan het verminderen van prijzen van koopwoningen, het verminderen van schulden, het verminderen van de verstoring in de investeringsbeslissing en de toename van de huursector. Aangezien stimulering van het eigenwoningbezit als primaire doelstelling is aangemerkt concludeer ik dat dit alternatief niet **doeltreffend** is. Ten aanzien van de doelmatigheid van dit alternatief stel ik vast dat geen wanverhouding tussen de baten en lasten van de regeling ontstaat. Dit alternatief draagt namelijk bij aan het verminderen van de voornoemde negatieve neveneffecten. Daarnaast neemt de welvaart binnen het domein van de woningmarkt toe en leidt dit alternatief tot een toename van de budgettaire opbrengsten. Wel bestaat een risico dat het aantal huishoudens dat een vermogensrisico loopt, toeneemt. Dit risico wordt verminderd doordat dit alternatief aan de hand van een langdurige overgangsperiode wordt ingevoerd. Door deze positieve en negatieve effecten tegen elkaar af te wegen concludeer ik dat dit alternatief een **doelmatige** maatregel is.

Verder stel ik vast dat de eigen woning een vermogensbestanddeel is dat in economische zin rendement oplevert. Hierdoor acht ik het noodzakelijk om de eigen woning net zo te behandelen als andere vermogensbestanddelen en vind ik verplaatsing naar box 3 **noodzakelijk**. Daarnaast concludeer ik dat de overheid met de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 niet verder ingrijpt dan nodig is. Om een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning ten opzichte

van ander particulier vermogen te bereiken zie ik verplaatsing van de eigen woning naar box 3 als een **evenredige** optie.

Tot slot constateer ik dat verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt tot een significante **verduidelijking** voor de stakeholders. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het vervallen van de deelregelingen. Daarnaast concludeer ik dat verplaatsing van de eigen woning naar box 3 leidt tot een aanzienlijke **vereenvoudiging**. Ook dit is met name het gevolg van het vervallen van de deelregelingen.

8.2.3 Defiscalisering van de eigen woning getoetst aan de kwaliteitseisen

Allereerst stel ik vast dat defiscalisering van de eigen woning niet aan het **neutraliteitsbeginsel** voldoet. Doordat het opgebouwde vermogen in de eigen woning niet wordt belast ontstaan er verstoringen ten aanzien van de woonconsumptie, de financieringsbeslissing, de investeringsbeslissing en de beslissing tussen huren en kopen. Daarnaast is defiscalisering van de eigen woning niet in lijn met de horizontale en verticale gelijkheid. Hierdoor concludeer ik dat niet aan het **draagkrachtbeginsel** wordt voldaan.

Ten aanzien van de doeltreffendheid kan niet worden aangenomen dat dit alternatief leidt tot een stimulering van het eigenwoningbezit. Wel draagt dit alternatief bij aan het verminderen van prijzen van koopwoningen, het verminderen van schulden en de toename van de huursector. Defiscalisering van de eigen woning draagt echter niet bij aan het verminderen van de verstoring in de investeringsbeslissing. Gegeven het feit dat stimulering van het eigenwoningbezit als primaire doelstelling is aangemerkt heeft dit tot gevolg dat dit alternatief niet **doeltreffend** is. In het kader van **doelmatigheid** concludeer ik er geen sprake is van een wanverhouding tussen de baten en lasten van de regeling. Dit alternatief leidt immers tot het verminderen van prijzen van koopwoningen en een toename van de huursector. Verder munt dit alternatief uit in het verminderen van schulden. Daarnaast neemt de welvaart binnen het domein van de woningmarkt toe en leidt dit alternatief tot een toename van de budgettaire opbrengsten. Wel bestaat een risico dat het aantal huishoudens dat een vermogensrisico loopt, toeneemt. Dit risico wordt verminderd doordat dit alternatief aan de hand van een langdurige overgangsperiode wordt ingevoerd. Hierdoor is defiscalisering van de eigen woning naar mijn mening een doelmatige maatregel.

Verder ben ik van mening dat de eigen woning een vermogensbestanddeel is dat in economische zin rendement oplevert. Hierdoor acht ik het niet **noodzakelijk** om de eigen woning te defiscaliseren. Defiscalisering leidt namelijk tot een verschillende behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vormen van particulier vermogen. Daarnaast heeft defiscalisering tot gevolg dat er een prikkel ontstaat om vermogen in de eigen woning op te bouwen. De overheid grijpt hierdoor verder in dan nodig is, omdat vermogen opbouwen in de eigen woning niet altijd de nuttigste manier is om vermogen op te bouwen. Daarom is de maatregel niet **evenredig**.

Tot slot concludeer ik dat defiscalisering tot gevolg heeft dat alle onduidelijkheden ten aanzien van de eigenwoningregeling verdwijnen. Hieruit vloeit voort dat dit alternatief **duidelijk** is voor de verschillende groepen stakeholders. Er bestaat immers geen inkomstenbelastingwetgeving ten aanzien van de eigen woning meer. Hierdoor munt dit alternatief uit in eenvoud en ontstaat een **eenvoudige** en **toegankelijke** situatie.

8.2.4 Beantwoording van de probleemstelling

De resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Onderzoeksvraag	Huidige regeling	Alternatief 1	Alternatief 2
Voldoet de maatregel aan het neutraliteitsbeginsel?	Nee	Ja	Nee
Voldoet de maatregel aan het draagkrachtbeginsel?	Nee	Ja	Nee
Leidt de maatregel tot het verwezenlijken van de beoogde doelstellingen?	Nee	Nee	Nee
Leidt de maatregel tot een proportionele verhouding van de baten en de lasten van de regeling?	Nee	Ja	Ja
Is de maatregel noodzakelijk?	Nee	Ja	Nee
Grijpt de overheid met de maatregel niet verder in dan nodig is?	Nee	Ja	Nee
Is het voor de personen die met de regeling te maken krijgen duidelijk wat de wetgever met de maatregel bedoelt?	Nee	Ja	Ja
Is de maatregel eenvoudig en hierdoor toegankelijk?	Nee	Ja	Ja
Aantal keer “Ja”	0	7	3

Tabel 6: Samenvatting toetsing huidige eigenwoningregeling en alternatieven.

Op basis van het gehanteerde toetsingskader constateer ik dat de huidige eigenwoningregeling aan geen van de kwaliteitseisen voldoet. Alle acht onderzoeksvragen worden immers met “Nee” beantwoord. Ter beantwoording van de probleemstelling concludeer ik hierdoor dat de huidige eigenwoningregeling niet aan de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving voldoet. Beide alternatieven zijn op basis van dezelfde kwaliteitseisen geschikter. Als de alternatieven tegen elkaar worden afgewogen, concludeer ik dat de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 geschikter is dan defiscalisering. Zeven van de acht onderzoeksvragen worden bij verplaatsing van de eigen woning naar box 3 beantwoord met “Ja”. Bij defiscalisering van de eigen woning worden drie van de acht onderzoeksvragen beantwoord met “Ja”. De reden dat alternatief 1 geschikter is dan alternatief 2 heeft mijns inziens betrekking op de fiscaal neutrale behandeling van alternatief 1. De subsidie voor de eigenwoningbezitter vervalt bij alternatief 1 volledig terwijl deze subsidie bij alternatief 2 gedeeltelijk in stand blijft. De subsidie op het eigenwoningbezit beïnvloedt de keuzes van belastingplichtigen terwijl hiervoor geen overtuigende rechtsvaardigheidsgronden in de wetenschappelijke literatuur bestaan. Daarom zie ik de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 als geschikt alternatief voor de huidige eigenwoningregeling.

8.3 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt dat de verplaatsing van de eigen woning naar box 3 op basis van de kwaliteitseisen een geschikt alternatief is. Ten aanzien van de forfaitaire belastingheffing in box 3 bestaat echter de nodige kritiek. Gezien deze kritiek acht ik het raadzaam om te onderzoeken hoe de eigen woning op een optimale wijze in box 3 kan worden belast. Hierbij kan bijvoorbeeld

het voorstel van de Staatssecretaris nader worden onderzocht.³⁶⁶ Ook kan de vormgeving van de eigen woning in een vermogenswinstbelasting of een vermogensaanwasbelasting nader worden onderzocht. Bij een vermogenswinstbelasting worden de waardemutaties van het vermogen belast op het moment van verkoop. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over de waardemutaties die in het voorafgaande jaar zijn behaald.³⁶⁷ Bij de vormgeving van de eigen woning in een vermogenswinstbelasting of vermogensaanwasbelasting kan hierbij de vraag worden gesteld hoe het rendement in de vorm van woongenot moet worden belast.

Bovendien is in dit onderzoek gekozen om de kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving als toetsingskader te gebruiken. Voor vervolgonderzoek acht ik het raadzaam om de alternatieven op basis van een ander toetsingskader nader te onderzoeken. In het SEO-rapport worden criteria gegeven voor een doelmatige beperking van de afbouw van de renteaftrek. Allereerst moet een helder eindbeeld voor de afbouw van de fiscale subsidie worden geschetst. Vervolgens moet een eenduidig transitiepad naar dit eindbeeld worden uitgestippeld. Hierbij moet de afbouw zo min mogelijk belastend zijn voor de uitvoering. De afbouw moet daarnaast worden vormgegeven in een maatregel die effectief is in het tegengaan van schulden.³⁶⁸ Bij een nader onderzoek naar de alternatieven kunnen deze criteria als uitgangspunt worden genomen.

³⁶⁶ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689.

³⁶⁷ Gerritsen & Zoutman 2019, p. 26.

³⁶⁸ SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, p. 73.

Literatuurlijst

Vakliteratuur:

Albert WFR 2013/459

P.G.H. Albert, 'Wet fiscale behandeling eigen woning: gammele, kwetsbare wetgeving', *WFR* 2013/459, afl. 6996.

Bavink WFR 2006/879

C.B. Bavinck, 'Voorstel voor overheveling van de eigen woning naar box 3' *WFR* 2006/879, afl. 6681.

Berg, van den, & Hoepelman 2018

J.E. van den Berg & E.G. Hoepelman, *De eigen woning*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Bijvoet 2001

A.M.A. Bijvoet, *Owner occupied dwelling and income taxes*, Delft: Eburon 2001.

Bruijsten WFR 2018/148

C. Bruijsten, 'Eigenwoningregeling: tijd voor een algehele herziening?', *WFR* 2018/148, afl. 7250.

Bruijsten & Van Rij, WFR 2007/119

C. Bruijsten & M.L.A. van Rij, 'Hypotheekrenteaftrek: verleden, heden en toekomst', *WFR* 2007/119, afl. 6704.

Caminada & Stevens WFR 2017/101

K. Caminada & L.G.M. Stevens, 'Blauwdruk voor belastinghervorming', *WFR* 2017/101, afl. 101.

Dool, van den, WFR 2010/758

R.P. van den Dool, 'De fiscale positie van de eigen woning' *WFR* 2010/758, afl. 6862.

Dool, van den, 2009

R.P. van den Dool, *Belastingheffing over kapitaalinkomen bij natuurlijke personen*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Ewijk, van & Lejour 2019

C. van Ewijk, A.M. Lejour, 'De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen', in S. Cnossen & B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019, p. 46-59.

Ewijk, van, Mehlkopf, Van den Bleeken & Hoets 2017

C. van Ewijk, R. Mehlkopf, S. van den Bleeken & C. Hoets 'Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer?', Netspar 27 januari 2017.

Ewijk, van, Jacobs & De Mooij 2006

C. van Ewijk, B. Jacobs, R.A. de Mooij, 'Doelmatigheidswinst van minder hypotheekrenteaftrek', *ESB* 30 juni 2006.

Ewijk, van, Koning, Lever & De Mooij 2006

C. van Ewijk, M. Koning, M. Lever, R.A. de Mooij, 'Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning', CPB september 2006.

Gerritsen & Zoutman 2019

A. Gerritsen & F. Zoutman, 'Naar een heffing op werkelijk rendement', in S. Cnossen & B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019, p. 60-75.

Glaeser & Shapiro 2002

E.L. Glaeser & J.M. Shapiro, 'The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction', NBER Working Paper No. 9284.

Gradus WFR 2012/1284

R.H.J.M. Gradus, 'KEW als smeerolie voor woningmarkt', *WFR* 2012/1284, afl. 6971.

Heithuis, Kavelaars & Schuver 2016

E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Hoogeveen 2011

M.J. Hoogeveen, *De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving (Fiscale Wetenschappelijke Reeks)*, Den Haag: SDU 2011.

Jacobs 2019

B. Jacobs, 'Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen', in S. Cnossen & B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019, p. 60-75.

Jacobs 2015

B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015.

Jacobs 2010

B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*, Rotterdam: Tinbergen Instituut en CESifo 2010.

Kempen, van, Rijkers & Strik, *Cursus Belastingrecht* 2019

M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Lint, van, 2018

A.J. van Lint, 'De eigen woning: een hopeloze bron van inkomen?', *NTFR* 2018/165.

Mourik, van, 2015

M.J.J.R. van Mourik, *De eigen woning in de Wet IB 2001 (Fiscale geschriften)*, Den Haag: SDU 2015.

Mourik, van, 2006

M.J.J.R. van Mourik, 'Waar naartoe met de eigen woning?', *FF* 2006/166-03.

Oranje 1995

K. Oranje, *Eigen woning en fiscus*, Deventer: Wolters Kluwer 1995.

Poelman 2019

E. Poelman, *Cursus Belastingrecht Formeel Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Rijkers & Vording 2006

A.C. Rijkers & H. Vording, *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Wolters Kluwer 2006.

Ruijter, de, Van Ravesteyn & Venselaar 2005

R. de Ruijter, van Ravesteyn & Venselaar, *De eigen woning*, Deventer: Wolters Kluwer 2005.

Rele, ter & Van Steen 2001

H. ter Rele & G. van Steen, 'Housing subsidisation in the Netherlands; measuring its distortionary and distributional effects' CPB Discussion Paper 2001 No. 002.

Rosen 1984

H.S. Rosen, 'Housing subsidies: effects on housing decisions, efficiency and equity', in: M. Feldstein & A. Auerbach, *Handbook of Public Economics vol. 1*, North Holland: Elsevier.

Simons WFR 2000/450

A.L.C. Simons, 'Is de eigen woning wel een bron van inkomen?', *WFR* 2000/450, afl. 6379.

Stevens WFR 2017/223

L. G. M. Stevens, 'Geeft regeerakkoord Rutte III zicht op een echte belastingherziening?', *WFR* 2017/223, afl. 7215.

Stevens & Lejour WFR 2018/157

L. G. M. Stevens & A.M. Lejour, 'Vermogen als zelfstandige factor van draagkracht', *WFR* 2018/157, afl. 7252.

Vakstudie Inkomstenbelasting

Redactie Vakstudie Inkomstenbelasting, *Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Vijfeijken, van & van Bakel WPNR 2011/6903

I.J.F.A. van Vijfeijken & M.M.F.J. van Bakel, 'De fiscale subsidiëring van de eigen woning onder vuur', *WPNR* 2011/6903.

Zeeuw, de & Kraan 2001

F. de Zeeuw & R. Kraan, 'Eigenwoningbezit in 100 jaar', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1.

Rapporten en internetbronnen:**Begrotingsakkoord 2013**

Begrotingsakkoord 2013: Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2012Z10576&did=2012D22281.

Belastingplan 2019

Belastingplan 2019 (Memorie van toelichting), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingplanstukken>.

CBS 2020

CBS, 'Reëel beschikbaar inkomen huishoudens 1,6 procent hoger in 2019', 25 maart 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/reel-beschikbaar-inkomen-huishoudens-1-6-procent-hoger-in-2019>.

CBS 2020

CBS, 'Verschillenanalyse eigendom 2018-2019' februari 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende-onderzoeksbeschrijvingen/verschillenanalyse-eigendom-2018-2019>.

CBS 2019

CBS, 'Beschikbaar inkomen huishoudens 2,2 procent hoger', 23 september 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/39/beschikbaar-inkomen-huishoudens-2-2-procent-hoger>.

CBS 2019

CBS, 'Koopwoningen 7,2 procent duurder in mei', 21 juni 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/52/hogere-hypotheekschuld-bij-huishoudens>.

CBS 2015

CBS, 'Belastingvoordeel woningbezit is 280 euro per maand', 22 oktober 2015, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand>.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel*, 's-Gravenhage: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2010.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen 2010

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, 's-Gravenhage: Sociaal-Economische Raad 2010.

CPB 2019

CPB, *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*, 's-Gravenhage: CPB 2019.

CPB 2010

CPB, *Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftrek*, 's-Gravenhage: CPB 2016.

CPB 2010

CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, 's-Gravenhage: CPB 2010.

CPB & PBL 2016

CPB & PBL, *Kansrijk Woonbeleid*, 's-Gravenhage: CPB & PBL 2016.

Dijk, van, Donders & Romijn 2010

M. van Dijk, J. Donders & G. Romijn, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, 's-Gravenhage: CPB 2010.

Eurostat 2020

Eurostat, 'House price index', 8 april 2020,
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hpi_q&lang=en.

Ewijk, van, Koning, Lever & de Mooij 2006

C. van Ewijk, M.A. Koning, M.H.C. Lever & R.A. de Mooij, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, 's-Gravenhage: CPB 2006.

Ministerie van BZK 2019

Ministerie van BZK, *Staat van de Volkshuisvesting Jaarrapportage 2019*, 's-Gravenhage 2019.

Panteia 2019

Panteia, *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling*, Zoetermeer: Panteia 2019.

Studiecommissie belastingstelsel 2010

Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*, 's-Gravenhage: Ministerie van Financiën 2010.

SEO 2019

SEO, *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*, Amsterdam: SEO 2019.

VROM-raad 2010

VROM-raad, *Stap voor stap: Naar een hervorming van het woningmarktbeleid*, 's-Gravenhage: Vrom-raad 2010.

Werkgroep Wonen 2010

Werkgroep Wonen, *Brede heroverwegingen*,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/04/01/4-wonen>.

WODC 2005

WODC, *Zicht op wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, 2005.

Parlementaire stukken:

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689.

Brief Staatssecretaris van 17 augustus 2001 aan Vaste Commissies VROM en Financiën, nr. WDB2001/0042, V-N 2001/46.4.

Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 2.

Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 4.

Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 1.

Kamerstukken II 2017/18, 34819, nr. 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 3.

Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3.
Kamerstukken II 2012/13, 33402, nr. 7.
Kamerstukken II 2008/09, 31731, nr. 1.
Kamerstukken II 2007/08, 31205, nr. 9.
Kamerstukken II 2007/08, 31205, nr. 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29209, nr. 3.
Kamerstukken II 2000/01, 27559, nr. 2.
Kamerstukken II 2000/01, 27475, nr. 2.
Kamerstukken II 2000/01, 27466, nr. 6.
Kamerstukken II 1999/00, 26727, nr. 19.
Kamerstukken II 1999/00, 26727, nr. 7.
Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25810, nr. 3.
Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 2.
Kamerstukken II 1969/80, 10790, nr. 3.
Kamerstukken II 1911/12, 144, nr. 3.

Besluiten:

Besluit van 24 november 2009, nr. CPP2009/2342M.

Jurisprudentie:

HR 23 september 2016, nr. 16/00934, *BNB* 2017/24.
HR 25 maart 2011, nr. 10/01597, *BNB* 2011/214.
HR 20 september 2000, nr. 34 153, *BNB* 2000/380.
HR 16 februari 2000, nr. 33 795, *BNB* 2001/173.
HR 2 mei 1982, nr. 21 043, *BNB* 1982/174.
Hof Amsterdam 17 mei 2016, nr. 15/00064, V-N 2016/46.17.26.