

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Masterscriptie Fiscale Economie – Directe Belastingen

Het opnieuw bouwen van het fiscale woningmarktbeleid

Een onderzoek naar het fiscaal neutraal subsidiëren van de verschillende woonvormen

Naam student: Lotte de Korte

Studentnummer: 410429

Begeleider: Drs. M.T.E. Robben

Tweede beoordelaar: Prof. P. Kavelaars

Datum definitieve versie: 15 augustus 2022

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Afkortingenlijst | 3 |
| Hoofdstuk 1 Inleiding..... | 4 |
| 1.1 Aanleiding..... | 4 |
| 1.2 Probleemstelling en afbakening..... | 7 |
| 1.3 Onderzoekopzet en methodiek | 7 |
| Hoofdstuk 2 Interventie op de woningmarkt | 9 |
| 2.1 Inleiding..... | 9 |
| 2.2 Achtergrond | 9 |
| 2.2.1 Laisser faire-beleid | 9 |
| 2.2.2 Woningwet..... | 10 |
| 2.2.3 Drie pijlers | 12 |
| 2.2.4 Huur versus eigenwoningbezit..... | 14 |
| 2.3 Beweegredenen | 16 |
| 2.3.1 Invloed van de politiek..... | 16 |
| 2.3.2 Verzorgingsstaat | 17 |
| 2.3.3 Wetten en verdragen | 17 |
| 2.3.4 Terugtrekkende overheid | 18 |
| 2.3.5 Crisistijden..... | 19 |
| 2.3.6 Demografische ontwikkelingen..... | 21 |
| 2.3.7 Budgettaire aspecten | 22 |
| 2.3.8 Milieuoverwegingen | 23 |
| 2.3.9 Verschillende doelgroepen | 23 |
| 2.4 Conclusie | 24 |
| Hoofdstuk 3 Huidige fiscale regelgeving..... | 26 |
| 3.1 Inleiding..... | 26 |
| 3.2 Fiscale regeling aangaande de eigen woning | 26 |
| 3.2.1 Achtergrond | 26 |
| 3.2.2 De eigen woning | 27 |
| 3.2.3 Belastbare inkomsten uit eigen woning..... | 30 |
| 3.2.4 Overdrachtsbelasting..... | 39 |
| 3.3 Huurtoeslag..... | 44 |
| 3.3.1 Achtergrond | 44 |
| 3.3.2 Huurder(s)..... | 45 |

| | | |
|-----------------|---|----|
| 3.3.3 | Recht op huurtoeslag..... | 45 |
| 3.3.4 | Hoogte van de huurtoeslag..... | 49 |
| 3.4 | De verschillen..... | 52 |
| 3.4.1 | Fiscale regelingen..... | 52 |
| 3.5 | Deelconclusie..... | 55 |
| Hoofdstuk 4 | Neutraliteit..... | 57 |
| 4.1 | Inleiding..... | 57 |
| 4.2 | Het concept..... | 57 |
| 4.2.1 | Definitie..... | 57 |
| 4.2.2 | Polarisering..... | 57 |
| 4.3 | Huur versus koop..... | 58 |
| 4.3.1 | Het ideaal..... | 58 |
| 4.3.2 | Risico's en gevolgen huidige verschillen..... | 61 |
| 4.4 | Oplossing..... | 65 |
| 4.5 | Doelen eigendomsneutraliteit..... | 66 |
| 4.6 | De vormgeving..... | 67 |
| 4.6.1 | Eigendomsneutrale woontoeslag..... | 67 |
| 4.6.2 | Verschillende parameters..... | 68 |
| 4.7 | De huidige fiscale regelgeving..... | 69 |
| 4.7.1 | Eigenwoningregeling en de huurtoeslag..... | 69 |
| 4.7.2 | Overdrachtsbelasting..... | 70 |
| 4.8 | Deelconclusie..... | 70 |
| Hoofdstuk 5 | Conclusie..... | 73 |
| 5.1 | Samenvatting..... | 73 |
| 5.2 | Beantwoording onderzoeksvraag..... | 75 |
| Literatuurlijst | | 78 |
| Kamerstukken | | 87 |
| Jurisprudentie | | 89 |

Afkortingenlijst

| | |
|------------------|---|
| AWIR | Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen |
| AWR | Algemene wet inzake rijksbelastingen |
| BEW | Beleggingsrecht eigen woning |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| CSED | Commissie Sociaal-Economische Deskundigen |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CPB | Centraal Planbureau |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| ESH | Europees Sociaal Handvest |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| GW | Grondwet |
| IVESCR | Internationaal Verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten |
| KEW | Kapitaalverzekering eigen woning |
| LTV | <i>Loan-to-value</i> |
| Minister van BZK | Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| MvA | Memorie van Antwoord |
| MvT | Memorie van Toelichting |
| NV | Nota naar aanleiding van het verslag |
| PAS | Programma Aanpak Stikstof |
| PBL | Planbureau voor de Leefomgeving |
| SEW | Spaarrekening eigen woning |
| VN | Verenigde Naties |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer |
| Wet BRV | Wet op belastingen van rechtsverkeer |
| Wet IB 1914 | Wet op de inkomstenbelasting 1914 |
| Wet IB 1964 | Wet op de inkomstenbelasting 1964 |
| Wet IB 2001 | Wet inkomstenbelasting 2001 |
| WHT | Wet op de huurtoeslag |

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het ontstaan van de Woningwet in 1900 begon de Nederlandse overheid zich meer te bemoeien met de huisvesting van haar inwoners. Destijds waren de woningen nauw, de sanitaire voorzieningen slecht en de steden overbevolkt. De Woningwet zorgde ervoor dat de overheid kon ingrijpen bij onbewoonbare woningen en dat nieuwbouw kon worden gesubsidieerd.¹ Huren was de standaard; slechts 18% van de huizen was in de begin jaren twintig van de vorige eeuw een koopwoning. Arbeiders konden volgens de overheid beter huren dan kopen, omdat kopen een groot vermogensrisico met zich bracht en een remmende werking zou hebben op de arbeidsmobiliteit.² Vanaf de Wet op de inkomstenbelasting 1914 (hierna: Wet IB 1914) wordt de eigen woning gezien als een bron van inkomen. De eigen woning werd destijds belast voor de huurwaarde van het eigenwoningbezit minus de kosten van het eigenwoningbezit.³

Na de Tweede Wereldoorlog begon de overheid de voordelen in te zien van eigenwoningbezit en startte met het aanmoedigen hiervan.⁴ Mensen konden vanaf 1953 een subsidie ontvangen als ze een huis lieten bouwen voor eigen bewoning en daarnaast ontstond een garantiebeleid vanuit de overheid voor de hypotheeklasten.⁵ Laatstgenoemde leidde tot hogere kredietverstrekkingen.⁶ De regelingen inzake het stimuleren van eigenwoningbezit zijn in de loop der tijd aangepast, maar vanaf die tijd wordt door de overheid verondersteld dat een huis kopen de voorkeur heeft boven een huis huren. Eigenwoningbezit zou zowel op het individu als op de samenleving een positief effect hebben: het zou onder meer leiden tot meer tevredenheid en tot betere leefbaarheid in wijken.⁷ Bezitsvorming wordt als 'goed' gezien door de overheid.⁸

Met de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (hierna: Wet IB 1964) en de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) is de eigen woning een bron van inkomen gebleven. De eigenwoningregeling is echter geen constante door de tijd heen. Vanaf de jaren zeventig wordt niet langer de huurwaarde belast, maar wordt belasting geheven over het huurwaardeforfait dat afhankelijk is van de waarde in het economische verkeer van de eigen woning. Financieringskosten bleven aftrekbaar.⁹ Met de Wet IB 2001 is de fiscale behandeling van de eigen woning in grote lijnen hetzelfde gebleven. Het belastbare bedrag wordt bepaald door het eigenwoningforfait¹⁰ en de financieringskosten zijn aftrekbaar.¹¹ In de afgelopen jaren is de eigenwoningregeling op verschillende punten aangepast, onder meer zijn de

¹ Andere tijden 2000.

² De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24.

³ *Kamerstukken II* 1911/12, 144, nr. 3, p. 29 (MvT).

⁴ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24; Kromhout & Oving, *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

⁵ Vgl. Elsinga & Hoekstra 2004, p. 9; De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24-25; *Kamerstukken II* 1993/94, 23449, nr. 1, p. 1-2.

⁶ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24-25.

⁷ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 401; CPB 2020, p. 38.

⁸ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 401.

⁹ *Kamerstukken II* 1969/70, 10790, nr. 3, p. 9-10 (MvT).

¹⁰ Terminologie van huurwoningforfait is veranderd in eigenwoningforfait.

¹¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31 (MvT).

eisen om financieringskosten af te trekken aangescherpt¹² en wordt de Hillen-aftrek¹³ stapsgewijs afgebouwd.¹⁴

Voor huurders bestaat sinds 1970 onder voorwaarden het recht op huursubsidie. De overheid stelde destijds een subsidie beschikbaar voor huurders die nieuwbouwwoningen huurden en een laag inkomen hadden.¹⁵ De huursubsidie is door de jaren heen op verschillende punten aangepast. Zo werd de subsidie in 1975 breder toegankelijk: de beperking dat alleen voor nieuwbouwwoningen huursubsidie kon worden aangevraagd, werd geschrapt. Vanaf de jaren tachtig begon het kabinet waarde te hechten aan de vangnetfunctie. De laagste inkomensgroepen moesten kunnen vertrouwen dat ze recht hadden op huursubsidie.¹⁶ In 1986 vond codificatie van de huursubsidieregeling plaats in de Wet Individuele huursubsidie en in 1997 kwam een nieuwe regeling voor de huursubsidie tot stand: de huursubsidiewet. Dit kwam voort uit het groeiende belang van de huursubsidie: de huurprijzen kwamen steeds vaker op kostprijsniveau te liggen. Met de huursubsidiewet beoogde de overheid om de vangnetfunctie verder te vergroten.¹⁷

In de jaren die daarop volgden hebben verschillende wijzigingen in de huursubsidiewet plaatsgevonden, maar de gedachtegang dat de laagste inkomensgroepen moesten worden ondersteund bij het betalen van hun woonlasten veranderde niet.¹⁸ Per 1 januari 2016 is de Huursubsidiewet vervangen door de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht). Dit is de wettelijke basis van de huidige huurtoeslag. Naast de vangnetfunctie, wordt met de huurtoeslag beoogd om huurders toegang te geven tot 'goede' woningen.¹⁹ Huurders hebben onder voorwaarden recht op huurtoeslag: onder meer de huurprijs, inkomens- en vermogenspositie²⁰ van de huurder en zijn huishouden spelen een rol.²¹

Uit het voornoemde volgt dat de Nederlandse overheid niet indifferent is in de wijze waarop huren en kopen wordt gesubsidieerd. Eigenwoningbezitters hebben in de inkomstenbelasting namelijk altijd recht op de eigenwoningregeling,²² terwijl voor huurders geen soortgelijke regeling geldt. Huurders hebben slechts onder voorwaarden recht op huurtoeslag.²³ In 2020 was bijna 60% van alle woningen een koopwoning.²⁴ Opvallend hierbij is dat de overheid eigenwoningbezit blijft stimuleren, zonder dat geoperationaliseerd is wanneer het doel van voldoende eigen woningen is bereikt.

¹² Wet herziening fiscale behandeling eigen woning; Arends & Bitter, *WFR* 2013/174.

¹³ De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 34819, nr. 3, p. 1-2 (MvT).

¹⁵ *Kamerstukken II* 1970/71, 10900 5, nr. 2, p. 9 (MvT).

¹⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25090, nr. 3, p. 2 (MvT).

¹⁷ *Kamerstukken II* 1996/97, 25090, nr. 3, p. 2-5 (MvT).

¹⁸ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht, aant. 1.6.

¹⁹ Robben 2015, p. 23.

²⁰ Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.4*.

²¹ Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.4*.

²² Artikel 3.111 Wet IB 2001 en volgende.

²³ Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.4*.

²⁴ CBS 2020.

De eigenwoningregeling ligt al een tijd onder vuur, omdat zij te ingewikkeld en moeilijk handhaafbaar is.²⁵ Daarnaast zorgt de eigenwoningregeling voor een volkshuisvestelijke verstoring. Kopen en huren worden immers op verschillende wijzen gesubsidieerd. De rechtvaardiging van dit onderscheid wordt niet door iedereen erkend.²⁶ Het stimuleren van eigenwoningbezit kan bijvoorbeeld leiden tot een scheve verdeling van de voordelen van een eigen woning, waarbij eigenwoningbezitters met een hoog inkomen meer profiteren dan eigenwoningbezitters met een laag inkomen.²⁷ Daarnaast zijn huurwoningen in landen met een goed ontwikkelde huursector een goed alternatief voor koopwoningen.²⁸

Het (fiscaal) stimuleren van eigenwoningbezit brengt met zich dat het doen van risicovolle investeringen (een huis kopen) wordt aangemoedigd.²⁹ In tijden van economische recessie wordt eigenwoningbezit niet altijd als positief ervaren.³⁰ De kredietcrisis, die begon in 2007, is hier het voorbeeld van.³¹ Het bezitten van een eigen woning brengt naast zekerheid, over het hebben van onderdak, ook onzekerheid met zich mee. Daarnaast worden huurders in Nederland goed beschermd, waardoor het verschil in het hebben van zekerheid tussen huur en koop meevalt.³²

De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) heeft begin 2021 opgeroepen om de verschillen tussen huren en kopen te verminderen. Zij constateert dat starters die een woning in de vrije sector huren duurder uit zijn dan starters die een kwalitatief vergelijkbare woning kopen. Daarnaast doen kopers aan vermogensopbouw, doordat een groot deel van hun uitgaven naar de aflossing van hun hypotheek gaat. Indien huurders hetzelfde bedrag aan vermogen op willen bouwen, worden zij hiervoor in tegenstelling tot de eigen woning belast in box 3. Een ander voordeel dat kopers ten opzichte van huurders hebben is dat hun hypotheeklasten vaststaan, terwijl de huurprijzen doorgaans stijgen.³³

Het verkleinen van de verschillen is volgens DNB van belang omdat de huidige verschillen vanuit macro-economisch perspectief nadelen opleveren: kopen wordt gestimuleerd en de huurmarkt kan zich niet optimaal ontwikkelen. Een huurmarkt die zich wel optimaal kan ontwikkelen brengt verschillende voordelen met zich mee, zoals het verminderen van schuldopbouw van huishoudens. Vooral starters en huishoudens die op basis van hun inkomen geen aanspraak maken op een woning in de sociale huursector maar niet in de gelegenheid zijn om een huis te kopen, hebben last van de hoge huurprijzen. Door de verschillen te verkleinen worden de huur- en eigenwoningmarkt meer in evenwicht met elkaar gebracht. Dit leidt volgens DNB uiteindelijk tot een hogere welvaart, omdat de huurmarkt zich beter kan ontwikkelen.³⁴

²⁵ Panteia 2019; Van Ewijk e.a. 2006.

²⁶ Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 345-357.

²⁷ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 404; Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 355.

²⁸ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 408.

²⁹ Van Ewijk e.a. 2006, p. 40.

³⁰ Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 356.

³¹ Schwartz, *Politics & Society* 2012/40, p. 38.

³² André 2017, p. 18.

³³ DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021.

³⁴ DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021.

1.2 Probleemstelling en afbakening

De Nederlandse overheid lijkt zich voornamelijk te focussen op de voordelen van eigenwoningbezit. Eigenwoningbezit brengt daarnaast ook nadelen met zich. Tevens is op de veronderstelling dat eigenwoningbezit beter is dan huren wel het een en ander aan te merken, waardoor het de vraag is waarom de overheid de huur/koopbeslissing van individuen beïnvloedt.³⁵ Bovendien bestaat veel kritiek op de huidige eigenwoningregeling en kan de huurmarkt zich onder het huidige regime niet optimaal ontwikkelen. Desondanks stuurt de overheid mensen fiscaal richting het kopen van een huis. In deze scriptie wordt onderzocht of de overheid redenen heeft om neutraal te zijn in de fiscale behandeling van eigenwoningbezitters en huurders. Ook wordt indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, onderzocht op welke wijze de overheid zich neutraal kan opstellen in het subsidiëren van de verschillende woonvormen.

De onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat luidt op basis van het voorstaande als volgt:

'Zijn er redenen voor de overheid om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken en – zo ja – op welke wijze kan dat dan worden vormgegeven?'

In deze scriptie wordt gefocust op het gelijk behandelen van kopen en huren in Nederland. De invalshoek van deze scriptie is de fiscaliteit. Met een gekochte woning wordt de eigen woning in fiscale zin bedoeld, eventuele andere woningen worden niet meegenomen in deze scriptie. De regelingen op gemeentelijk niveau vallen niet binnen de reikwijdte van deze scriptie. Daarnaast wordt de wet bevordering eigenwoningbezit niet behandeld, omdat het budget hiervoor nihil is.³⁶ In Nederland kennen we een indirecte vorm van subsidie bij huurwoningen. Door huurprijsregulering bestaat de mogelijkheid dat een discrepantie ontstaat tussen de contractuele huur en wat je mogelijk anderszins in de markt voor de huurwoning kan krijgen.³⁷ Deze indirecte subsidie wordt in deze scriptie niet behandeld. Bovendien wordt de invloed van de regels met betrekking tot hypotheekverstrekking in deze scriptie buiten beschouwing gelaten. Ook de box 3-problematiek valt buiten de reikwijdte van deze scriptie.

In deze scriptie wordt onderzocht waarom neutraliteit tussen de subsidiëring van kopen en huren van belang is, waarbij het aanpassen van de verschillende fiscale regimes rondom de woning die als eigen hoofdverblijf fungeert het uitgangspunt vormt. Hiervoor wordt een suggestie gegeven voor een eigendomsneutraal woonbeleid. Met neutraliteit wordt in deze scriptie de gelijke behandeling vanuit de input bedoeld. Met andere woorden: er is gelijkheid naar publieke middelen die worden ontvangen. Voor het bedrag dat aan subsidiëring wordt ontvangen, maakt het geen verschil of de keuze wordt gemaakt om een huis te huren of te kopen.

1.3 Onderzoeksofzet en methodiek

De onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van literatuuronderzoek en het doen van eigen analyse. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel Nederlandse als internationale literatuur. De

³⁵ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 404; Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 355.

³⁶ Artikel 7 Regeling koopsubsidiëgrenzen en koopsubsidiëplafond 2021.

³⁷ CPB 2020, p. 27.

internationale literatuur over subsidies wordt in deze scriptie toegepast op de Nederlandse situatie, waarbij gelet wordt op verschillen met het buitenland.

Deze scriptie begint na de inleiding met een hoofdstuk waarin de interventie op de woningmarkt wordt onderzocht. De beweegredenen van de overheid om te interveniëren op de woningmarkt worden hierbij geanalyseerd, waarbij ook naar de verschillen in de tijd wordt gekeken. Bij de verschillen in de tijd wordt besproken hoe de voorkeuren van de overheid door de tijd heen zijn veranderd. Aan het einde van het hoofdstuk wordt geconcludeerd op welke wijze de motieven zich verhouden tot het fiscale ingrijpen van de overheid met betrekking tot de verschillende woonvormen.

In hoofdstuk drie wordt aan de hand van onderzoek naar de Nederlandse wetgeving het huidige fiscale beleid rondom huur en koop onderzocht. Hierbij wordt in hoofdlijnen uiteengezet wat het huidige systeem van subsidiëring van zowel huur als koop is. De focus in dit hoofdstuk ligt op de Wet IB 2001 en de Wht. Deze systemen worden met elkaar vergeleken om de verschillen uiteen te zetten.

In hoofdstuk vier wordt het belang van neutraliteit tussen huren en kopen onderzocht. Hierbij wordt het concept neutraliteit behandeld. Vervolgens wordt mede aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk twee en drie onderzocht of en welke redenen de overheid heeft om huur en koop fiscaal gelijkjer te subsidiëren. Hierbij worden de risico's en gevolgen die voortkomen uit de verschillen tussen de subsidiëring van huur en koop onderzocht. Als duidelijk is wat redenen zijn om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken, wordt een optie voor nieuw eigendomsneutraal woonbeleid besproken. Hierbij worden handreikingen gegeven om het nieuwe beleid vorm te geven. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van mijn analyse in de hoofdstukken twee tot en met vier.

Deze scriptie wordt in hoofdstuk vijf afgesloten met een conclusie waarin de onderzoeksvraag wordt beantwoord.

Hoofdstuk 2 Interventie op de woningmarkt

2.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk wordt de interventie op de woningmarkt onderzocht. De redenen waarom de overheid op de woningmarkt intervenueert worden geanalyseerd. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de verschillen door de tijd heen. Het hoofdstuk begint met een achtergrond van de verschillende interventies op de woningmarkt. Het intervenueeren van de overheid komt tot uitdrukking in de pijlers kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid. Deze pijlers worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Na deze analyse worden de beweegredenen en de ontwikkelingen die invloed hebben op de beweegredenen en daarmee de interventie behandeld. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt geconcludeerd of de beweegredenen verschillen in de fiscale behandeling van de koop- en huursector rechtvaardigen.

2.2 Achtergrond

2.2.1 Laissez faire-beleid

Tot het eind van de negentiende eeuw intervenueerde de overheid nauwelijks op de woningmarkt. Het sociaalliberalisme was in die tijd heersend. De bemoeienis van gemeenten beperkte zich tot aspecten als het weren van brandgevaar.³⁸ Mede door de ontwikkelingen op de woningmarkt kwam steeds meer kritiek op het laissez faire-beleid. Net als in veel andere landen was in Nederland aan het einde van de negentiende eeuw sprake van overbevolkte steden, waardoor de roep om ingrijpen door de overheid groter werd.³⁹ De overbevolkte steden waren ontstaan doordat mensen vanwege de industrialisatie richting de stad trokken maar er geen nieuwe woningbouw plaatsvond.⁴⁰ Steden konden door het militaire systeem in Nederland niet zomaar uitbreiden; veel steden hadden een vestingstatus. Op basis hiervan moesten steden onder meer over een stadswal beschikken. Met het opheffen van de vestingstatus, kon over worden gegaan op sloop van onder meer de stadswal en op deze wijze ontstond ruimte voor nieuwbouw. Dit was het startschot van het bouwen van bijvoorbeeld arbeiderswoningen.⁴¹

Na 1870 werden veel nieuwe woningen gebouwd, maar de woonomstandigheden waren slecht. Dit kwam voort uit de zogenoemde revolutiebouw. Banken financierden de woningbouw met krediethypotheek; de woning als onderpand. Investeerders maakten hiervan gebruik door het kopen van grond en hierop woningen te laten bouwen. Deze woningen konden ze voor een hoge prijs verhuren, omdat het tekort aan woningen nog niet was opgelost. De kwaliteit van deze woningen was ver onder niveau.⁴² Uit onderzoek van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, een organisatie die het nut van eenieder wil bevorderen, bleek dat bijna de helft van de huishoudens in de steden slechts een kamer tot hun beschikking hadden.⁴³ De woningvoorraad in Nederland bestond voor een groot deel uit krotten, sloppen, hutten en kelderwoningen. Daarnaast werden eenkamerwoningen bewoond

³⁸ Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* 2017/1.5.

³⁹ Beekers 2012, p. 73-76.

⁴⁰ De Ruijter 1986, p. 16; 'Woningbouw Nederland 1870-1914', historamarond1900.nl; De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 20-23.

⁴¹ De Ruijter 1986, p. 35-36.

⁴² 'Woningbouw Nederland 1870-1914', historamarond1900.nl.

⁴³ Beekers 2012, p. 76-80.

door grote gezinnen. Veel woningen hadden geen stromend water en waren ook niet aangesloten op de riolering.⁴⁴ Mede door de slechte woonomstandigheden was de sociale problematiek groot.⁴⁵ In veel steden braken hierdoor rellen uit. Veel mensen gingen de straat op om te staken tegen het *laissez faire*-beleid van de overheid.⁴⁶

Vanuit de gezondheidsleer klonken daarnaast geluiden dat de slechte gezondheid van mensen verband hield met de woonomstandigheden. Desondanks hield de overheid zich nog grotendeels afzijdig van deze problematiek. Door de invoering van de Gemeentewet begonnen gemeenten zich langzaam met de problematiek te bemoeien: voor de bouw van woningen moest namelijk een vergunning worden aangevraagd. Deze vergunningen konden maar op een beperkt aantal gronden worden afgewezen: in het belang van de openbare orde, de gezondheid, de zedelijkheid of de huishouding der gemeenten. In de praktijk werden de aanvragen van bouwvergunningen bijna nooit geweigerd, omdat de afwijzingsgronden beperkt werden opgevat.⁴⁷ Hierdoor bleven woningen worden gebouwd, zonder dat kwaliteitseisen aan de woningen werden gesteld.⁴⁸

Er kan daarom wel gesteld worden dat het *laissez-faire* beleid de slechte woonomstandigheden in de hand heeft geholpen. Meermaals is in de Tweede Kamer aangegeven dat de slechte woonomstandigheden een reden waren om in te grijpen. De hygiëne zou onder meer een belangrijke invloed hebben op de armoede.⁴⁹ De Nederlandse overheid greep uiteindelijk nog niet in. Het draagvlak voor een nieuw sociaal woonbeleid werd wel steeds groter nadat ook particuliere woningbouwverenigingen, die werden opgericht met het doel om de volkshuisvesting te verbeteren, de problemen met betrekking tot de volkshuisvesting niet konden oplossen.⁵⁰ Toch zorgde de angst voor een te machtige overheid dat een wet om de woonomstandigheden te verbeteren er niet zomaar kwam.⁵¹

2.2.2 Woningwet

Het keerpunt kwam in 1901. Toen werd na een aantal mislukte initiatieven de Woningwet aangenomen.⁵² De Woningwet is een uitvloeisel van de veranderende gedachte van de overheid. De overheid was eerst van mening dat het aan de individuen zelf was om in hun (woon)behoefte te voorzien.⁵³ Woningbouw was daarom particulier terrein.⁵⁴ Deze mening veranderde door de woonomstandigheden: de kwaliteit van de woningen waren slecht waardoor mensen in krotten

⁴⁴ De Vreeze, '1901' 2001, p. 16.

⁴⁵ Beekers 2012, p. 76-80.

⁴⁶ Brandsen 2004, p. 165.

⁴⁷ De Ruijter 1986, p. 39.

⁴⁸ Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* 2017/1.5.

⁴⁹ De Ruijter 1986, p. 39-40.

⁵⁰ Van der Lans 2015; De woningen die de particuliere woningbouwverenigingen tot stand brachten, waren van stuk beter kwaliteit dan de woningen die door de revolutiebouw ontstonden. Het aantal woningen van de woningbouwverenigingen was slechts een klein percentage van de totale woningbouw, waardoor het niet de oplossing voor alle problematiek was.

⁵¹ Van der Lans 2013.

⁵² Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* 2017/1.5.

⁵³ De Ruijter 1986, p. 40.

⁵⁴ De Ruijter 1986, p. 33.

leefden. Dit had zijn weerslag op de gezondheid van mensen.⁵⁵ Ook beïnvloedde de slechte woonomstandigheden de criminaliteit: mensen waren liever niet thuis, waardoor de criminaliteit toenam.⁵⁶ Er was een groot tekort aan kwalitatief goede woningen. De oorzaken van de slechte woonomstandigheden waren volgens de regering: de mogelijkheid dat voor de gezondheid schadelijke woningen bleven worden verhuurd, dat bijna niemand onbewoonbare woningen wilde verbeteren, dat veel gebouwde woningen aan geen enkele kwaliteitseis voldeden, dat goede woningen nauwelijks werden gebouwd en dat mensen zich het financieel niet konden veroorloven om over een goede woning te beschikken.⁵⁷ De individuen kregen de problemen zelf niet opgelost. De overheid wilde daarom een stimulerende rol gaan spelen bij het oplossen van het volkshuisvestingsprobleem en de Woningwet had derhalve als doel om de volkshuisvesting te verbeteren.⁵⁸ Zonder ingrijpen zou volgens de overheid de situatie niet verbeteren.⁵⁹ De overheid greep in op de woningmarkt, omdat het beter zou zijn voor de gehele samenleving dat een einde kwam aan de slechte woonomstandigheden en de burgers zelf niet voor de oplossing konden zorgen.

Bij de debatten over de totstandkoming van de Woningwet, bleek dat er angst bestond voor een te machtige overheid. Bij de inrichting van de Woningwet, en voornamelijk bij de uitvoering van de Woningwet is te zien dat hier rekening mee is gehouden. Woningcorporaties kregen namelijk een grote rol in het huurwoningbeleid. Woningcorporaties ontstonden als particulier initiatief, waardoor bemoeienis van de overheid op deze manier beperkt bleef. De overheid ondersteunde deze woningcorporaties financieel. Daarvoor moesten ze wel aan strenge eisen voldoen.⁶⁰

Woningbouwcorporaties

Tegenwoordig zijn woningbouwverenigingen een belangrijk instituut op de woningmarkt. De huursector kan namelijk worden opgedeeld in twee delen: de sociale huursector en de vrije huursector (de geliberaliseerde huursector). Woningcorporaties spelen hier een belangrijke rol in, zij zijn namelijk de grootste aanbieder van sociale huurwoningen. De sociale huursector kent een begrensde huurprijs, terwijl de vrije sector deze niet kent. Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning bij een woningcorporatie, mag het inkomen van een eenpersoonshuishouden in 2022 in beginsel maximaal € 40.765 omvatten. Bij meerpersoonshuishoudens ligt de inkomensgrens in 2022 op € 45.014.

Bronnen: 'Wat is het verschil tussen een sociale huurwoning en een huurwoning in de vrije sector?', rijksoverheid.nl; 'Kom ik in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie?', rijksoverheid.nl.

⁵⁵ Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht 2017/1.5.*

⁵⁶ Kooiman 1959, p. 2.

⁵⁷ Vgl. Van der Lans 2013.

⁵⁸ Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht 2017/1.5.*

⁵⁹ De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 19.

⁶⁰ Brandsen 2004, p. 167.

2.2.3 Drie pijlers

Met de Woningwet is de overheid op grotere schaal begonnen met ingrijpen op de woningmarkt. De beweegredenen van de overheid om in te grijpen en daarmee de wijze waarop ze ingrijpt zijn aan verandering onderhevig. Het woningmarktbeleid van de overheid kan worden onderverdeeld in drie pijlers: betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid. Bij beschikbaarheid gaat het zowel om het totale aantal woningen als om het aantal woningen dat vrijkomt.⁶¹ Vaak heeft het interveniëren van de overheid te maken met meerdere pijlers.

2.2.3.1 Kwaliteit

Met name de (slechte) kwaliteit van de woningen in Nederland is de reden dat de overheid is begonnen met ingrijpen op de woningmarkt. Vanaf de invoering van de Woningwet wil de overheid een minimale kwaliteit waarborgen. Dit komt voort uit de beweegredenen dat kwalitatief slechte huisvesting gevaren kan opleveren voor de gezondheid en veiligheid. De overheid balanceert hier tussen voldoende interventie zodat aan de minimale kwaliteit wordt voldaan en niet te veel doen zodat het onder meer budgettair haalbaar blijft.⁶²

De bemoeienis met betrekking tot de kwaliteit werd in de loop van de twintigste eeuw steeds gedetailleerder. Om de kwaliteit van woningen te laten stijgen, werd tot in de details vastgelegd hoe een woning moest worden ontworpen en aan welke eisen de indeling moest voldoen. Aan het eind van de twintigste eeuw bleek flexibiliteit juist meer welkom te zijn. Dit kwam onder meer door de komst van immigranten in Nederland: er ontstonden bijvoorbeeld discussies aan welke vereisten pensions moesten voldoen. Het principe van 'vrije indeelbaarheid' werd door het kabinet steeds meer aangehangen. Wel hecht de overheid nog steeds waarde aan veiligheid, gezondheid en daarnaast ook aan energiezuinigheid, milieu en bruikbaarheid. Vanuit die achtergronden worden nog steeds gedetailleerde eisen aan woningen gesteld.⁶³

Daarnaast is de kwaliteit ook terug te zien bij het huurbeleid. Bij de betaalbaarheid komt de huurtoeslag nader aan de orde, omdat deze regeling voornamelijk vanuit de betaalbaarheid van woningen is ingegeven. Het gaat bij de huurtoeslag echter ook om de kwaliteit van woningen. Met de huurtoeslag wordt namelijk beoogd om huurders toegang te geven tot 'goede' woningen. Opmerking verdient dat niet nader is geoperationaliseerd wanneer een woning voldoet aan het predicaat van een goede woning.⁶⁴

2.2.3.2 Beschikbaarheid

De beschikbaarheid van woningen is door de jaren heen een terugkerend thema. De interventie van de overheid heeft vaak te maken met deze beschikbaarheid. Niet alleen aan het eind van de 19^e eeuw was namelijk sprake van woningnood. Ook in de huidige tijd is de krapte op de woningmarkt enorm en is de doorstroming slecht. De redenen van het ontstaan van de woningnood zijn door de tijd verschillend. De wijze waarmee de overheid de woningnood aanpakt ook.

⁶¹ Ministerie van VROM 2006, p. 4.

⁶² De Vreeze, 'Woningwet – woningen: trekken en duwen op de vierkante decimeter' 2001, p. 105-106.

⁶³ De Vreeze, 'Woningwet – woningen: trekken en duwen op de vierkante decimeter' 2001, p. 110-111.

⁶⁴ Robben 2015, p. 23.

2.2.3.3 Betaalbaarheid

De laatste pijler is de betaalbaarheid van woningen. Ook deze pijler is een belangrijk component bij het ingrijpen van de overheid. Dit was eerder te zien bij de Woningwet, maar ook in regelgeving die na de Woningwet is ontstaan is de betaalbaarheid een terugkerend thema.

Het ingrijpen op de huurmarkt door de overheid heeft als belangrijk argument om huren betaalbaar te houden. Dit heeft zijn achtergrond in de situatie van de woningmarkt alvorens de Woningwet werd ingevoerd. Mensen leefden destijds in slechte woonomstandigheden. De overheid wilde deze woonomstandigheden graag verbeteren, omdat door de slechte woonomstandigheden onder meer de volksgezondheid erop achteruitging. De inkomens van veel mensen waren destijds laag, waardoor mensen betere woningen niet konden betalen. Om meer mensen de voordelen van een betere woonsituatie te laten ervaren, besloot de overheid om de huren kunstmatig laag te houden.⁶⁵

Later ontstond een fiscale regeling om voor huurders met een laag inkomen de woonlasten aanvaardbaar te houden. In 1970 begon de overheid met het ondersteunen van huurders door middel van een aanvullende huursubsidie. Deze subsidie was alleen beschikbaar voor huurders die nieuwbouwwoningen huurden en een laag inkomen hadden. Dit deed de overheid met de reden dat de nieuwbouwwoningen de woningen zijn waar de huurprijzen hoog zijn. Deze woningen zijn daardoor niet beschikbaar voor mensen met lage inkomens.⁶⁶ In 1975 werd de subsidie breder toegankelijk, niet alleen bij nieuwbouwwoningen kon huursubsidie worden aangevraagd.⁶⁷ Dit kwam voort uit het uitgangspunt dat de overheid heeft geformuleerd in haar nota Huur- en subsidiebeleid in 1974: 'Uitgangspunt voor een sociaal huurbeleid is in de eerste plaats de erkenning door de overheid van het recht van iedere volwassene op zelfstandige woonruimte van goede kwaliteit tegen een prijs die in redelijke verhouding staat tot het inkomen.'⁶⁸ Hiermee is de taak voor de overheid opgelegd om te voorzien in voldoende mogelijkheden om dit recht te realiseren.⁶⁹ Hier komt het toegang geven van huurders tot kwalitatief goede woningen ook naar voren.

Vanaf de jaren tachtig begon het kabinet waarde te hechten aan de vangnetfunctie van de huursubsidie: de laagste inkomensgroepen moesten kunnen vertrouwen dat ze recht hadden op huursubsidie.⁷⁰ De huursubsidieregeling werd in 1986 door het groeiende belang van de vangnetfunctie gecodificeerd in de Wet individuele huursubsidie. In de jaren die daarop volgden maakten de huurprijzen een ontwikkeling door; steeds meer huurprijzen kwamen op kostprijsniveau te liggen. Het belang van de huursubsidie nam hierdoor verder toe. Om de vangnetfunctie te waarborgen, de doelmatigheid van de regeling te laten toenemen en de regeling te vereenvoudigen kwam in 1997 een nieuwe regeling voor de huursubsidie tot stand: de Huursubsidiewet. Om de vangnetfunctie verder te vergroten, werd met de Huursubsidiewet beoogd om de huurlasten van de

⁶⁵ Van der Schaar & Kromhout 2007, p. 15-16.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1970/71*, 10900 5, nr. 2, p. 9 (MvT).

⁶⁷ *Kamerstukken II 1996/97*, 25090, nr. 3, p. 2 (MvT).

⁶⁸ *Kamerstukken II 1973/74*, 13025, nr. 2, p. 34-35.

⁶⁹ *Kamerstukken II 1973/74*, 13025, nr. 2, p. 34-35.

⁷⁰ *Kamerstukken II 1996/97*, 25090, nr. 3, p. 2 (MvT).

groep huurders die deze subsidie het hardst nodig hadden verder te matigen. Huurders met inkomens tot en met net boven het sociaal minimum vielen hier volgens het kabinet onder.⁷¹

2.2.4 Huur versus eigenwoningbezit

Met de Woningwet is te zien dat de overheid is begonnen met ingrijpen. De manier waarop de overheid naar ingrijpen op de woningmarkt kijkt verschilt door de tijd heen. Dit is ook te zien in de wijze waarop de overheid naar huur versus koop kijkt. Voor de Tweede Wereldoorlog was huren de standaard. Dit kwam mede voort uit het beleid van de overheid. De overheid geloofde dat arbeiders beter een woning konden huren dan kopen. Kopen zou namelijk een groot vermogensrisico met zich meebrengen en een remmende werking hebben op de arbeidsmobiliteit.⁷² Daarnaast zouden arbeiders woningen niet goed onderhouden en zouden ze in geval van financiële nood snel tot de verkoop van de woning overgaan.⁷³ Vanuit deze gedachten richtte de overheid zich, bij subsidiëring, voornamelijk op de huursector.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam een verandering in het denken van de overheid; vanaf toen werden de voordelen van bezitsvorming ingezien.⁷⁴ Meer eigenwoningbezit zou volgens de overheid 'ten goede komen aan de spreiding van bezitsvorming, de gezinsbeleving, de zelfontplooiing en het zelfbeschikkingsrecht'.⁷⁵ Om deze redenen begon de overheid na de Tweede Wereldoorlog met het aanmoedigen van het eigenwoningbezit. De overheid had het beeld dat eigenwoningbezit kon zorgen voor de beste samenleving.⁷⁶ Het stimuleren van meer bezitsvorming was derhalve het middel om andere positieve externe effecten te bereiken. In 1983 werd, tijdens de economische crisis, het bevorderen van het eigenwoningbezit nog eens benadrukt. Niet alleen wegens de voordelen die de overheid eerder omschreef, maar ook wegens de woonruimteverdeling. De overheid wilde dat meer goedkope koophuizen werden gerealiseerd, zodat de markt sneller zou herstellen.⁷⁷

Volgens de overheid heeft het individu in Nederland een eigen verantwoordelijkheid voor zijn woonconsumptie. Dit brengt met zich dat de overheid de ruimte aan individuen moet geven om hun woonconsumptie in te vullen zoals zij dat willen: de keuze tussen huur en koop moet dan ook door het individu worden gemaakt. Het doel van het bevorderen van eigenwoningbezit is dan ook niet zo zeer bedoeld om zoveel mogelijk mensen een huis te laten kopen, maar het wordt zoals hierboven aangegeven gebruikt als middel om andere effecten te bereiken. In de jaren negentig werd het stimuleren van eigenwoningbezit ook ingezet om doorstroming in de sociale huursector te bevorderen.⁷⁸ Daarnaast heeft meer eigenwoningbezit volgens de overheid tot gevolg dat woningen

⁷¹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25090, nr. 3, p. 2-5 (MvT).

⁷² De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24.

⁷³ Brandsen 2004, p. 167.

⁷⁴ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24; Kromhout & Oving, *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

⁷⁵ *Kamerstukken II 1993/94*, 23449, nr. 1, p. 2.

⁷⁶ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24; Kromhout & Oving, *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

⁷⁷ *Kamerstukken II 1993/94*, 23449, nr. 1, p. 2.

⁷⁸ *Kamerstukken II 1993/94*, 23449, nr. 1, p. 5.

beter worden onderhouden en neemt het woon- en leefklimaat in wijken met veel eigenwoningbezitters toe.⁷⁹

Waar de overheid enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van individuen voor de woonconsumptie nastreeft, is tegelijkertijd ook paternalisme te herkennen in de overheidsinterventie. De individuen zien volgens de overheid niet alle voor- en nadelen van het investeren in een eigen woning. Dit heeft te maken met dat een eigen woning vaak op de lange termijn voordelen oplevert. In het stimuleren van het eigenwoningbezit is daardoor ook een paternalistisch motief te herkennen.⁸⁰

In de fiscaliteit is duidelijk de veranderende gedachtegang van de overheid met betrekking tot de eigen woning te zien. De eigen woning wordt namelijk sinds de Wet IB 1914⁸¹ als bron van inkomen aangemerkt.⁸² Dit was een logisch gevolg van de manier waarop inkomstenbelasting werd geheven. De grondslag van de inkomstenbelastingwet was namelijk dat belasting dient te worden betaald over een permanente bron van inkomen; de zogenoemde bronnentheorie.⁸³ Met deze inkomstenbelastingwet moest inkomstenbelasting worden betaald over de reële opbrengsten.⁸⁴ Bij de eigen woning werd de huurwaarde van de eigen woning als opbrengst beschouwd.⁸⁵ De gedachtegang hierachter was dat het kopen van een huis ervoor zorgde dat geen woning hoefde te worden gehuurd, waardoor huur werd bespaard.⁸⁶

De eigen woning was dan in beginsel ook een inkomstenbron voor de schatkist. Opmerking verdient dat tegenover de huurwaarde die werd belast, stond dat eigenwoningbezitters recht hadden op kostenaftrek. Dit heeft te maken met het principe van het heffen over vermogensinkomsten: daar horen aftrekbare kosten bij. De kosten van verzekering en onderhoud mochten bijvoorbeeld worden afgetrokken.⁸⁷ Daarnaast was ook de hypotheekrente volledig aftrekbaar.⁸⁸ Dit resulteerde erin dat het belastbare inkomen uit eigen woning voor de meeste belastingplichtige negatief was. Doordat de meeste belastingplichtigen een huis huurden, had de 'negatieve' belasting weinig consequenties voor de Nederlandse schatkist.⁸⁹ De hypotheekrenteaftrek werd ook gebruikt om enige compensatie te bieden aan mensen met een hoog inkomen die te maken hebben met relatief hoge marginale belastingtarieven.⁹⁰

Na de Tweede Wereldoorlog is de gedachtegang van de overheid over eigenwoningbezit veranderd. De zogenoemde eigenwoningregeling werd toen vaker ingezet als beleidsinstrument. De eigen woning

⁷⁹ *Kamerstukken II 1993/94*, 23449, nr. 1, p. 3.

⁸⁰ CPB 2010, p. 45-46.

⁸¹ In de geschiedenis is al vaker belasting betaald over de eigen woning. De Wet IB 1914 wordt in deze scriptie als startpunt genomen, omdat dit de eerste volledige inkomstenbelastingwet is.

⁸² *Kamerstukken II 1911/12*, 144, nr. 3, p. 29 (MvT).

⁸³ Van Kempen, in *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.2.

⁸⁴ Simons, *WFR 2000/450*, par. 2.

⁸⁵ Artikel 5 Wet IB 1914.

⁸⁶ Van Lint, *NtFR 2018/165*.

⁸⁷ Artikel 10 Wet IB 1914.

⁸⁸ Artikel 19 Wet IB 1914.

⁸⁹ Bijvoet 2001, p. 8.

⁹⁰ Lejour 2016, p. 16.

in de inkomstenbelasting was vanaf toen niet alleen meer een bron van inkomen. De eigenwoningregeling werd vanaf dat moment vaker gebruikt als middel om de voordelen van eigenwoningbezit te realiseren.⁹¹ Het was immers fiscaal vaak gunstiger voor mensen om een huis te kopen dan te huren. Vanaf de jaren negentig wordt de hypotheekrenteaftrek gezien als een beleidsinstrument om eigenwoningbezit te bevorderen.⁹² In hoofdstuk drie wordt de (huidige) eigenwoningregeling nader geanalyseerd.

2.3 Beweegredenen

De centrale overheid begon met de Woningwet op grotere schaal in te grijpen op de woningmarkt.⁹³ Na de Woningwet zijn verschillende interventiemethoden op de woningmarkt door de overheid ingezet binnen de drie verschillende beleidsthema's: kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid. Deze interventiemethoden kwamen voort uit verschillende motieven. Waar de Woningwet voornamelijk tot stand kwam door de slechte woonomstandigheden en de daaruit volgende slechte volksgezondheid, zijn door de tijd heen nog meer motieven te onderscheiden. Sommige motieven komen voort uit gebeurtenissen op de woningmarkt zelf, maar er zijn ook andere grondslagen van de motieven. Verschillende ontwikkelingen hebben invloed op de interventie. Deze ontwikkelingen en beweegredenen worden in deze paragraaf onderzocht.

2.3.1 Invloed van de politiek

Nederland kent een echt poldermodel; vaak worden compromissen gesloten. De uiteindelijke besluiten liggen daardoor vaak in het midden van alle standpunten. Toch is te zien dat de 'kleur' van de politiek invloed heeft op de besluiten en derhalve ook op de achterliggende motieven. Na de invoering van de Woningwet bleef de bemoeienis van de overheid in de eerste jaren beperkt. Dit komt voort uit de conservatieve houding van de meeste partijen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog groeiden de christelijke en sociaaldemocratische partijen. Vanuit hun achtergrond vonden zij dat de overheid meer moest ingrijpen, om voor haar burgers te zorgen en haar te beschermen. Toch is de overheid lang blijven vasthouden aan het standpunt dat het wonen in principe particulier terrein is. Na de Tweede Oorlog waren de sociaaldemocraten de machtigste in de politiek, waardoor het interveniëren toen sneller werd uitgebreid.⁹⁴

Ook meer recent is te zien dat ontwikkelingen in de politiek invloed hebben op de interventie op de woningmarkt. De hypotheekrenteaftrek werd altijd gezien als het heilige huisje. Het beperken van de hypotheekrenteaftrek was jarenlang onbespreekbaar, ondanks dat uit verschillende onderzoeken bleek dat het beter zou zijn om deze stap wel te zetten.⁹⁵ De VVD en het CDA hebben het 'heilige huisje' zo lang mogelijk in stand willen houden. Aangezien deze twee partijen vaak samen in de coalitie zaten, is de hypotheekrenteaftrek lang zonder extra voorwaarden blijven staan. Uiteindelijk is de stap, voornamelijk vanuit budgettaire redenen, gezet om de hypotheekrenteaftrek toch te beperken.⁹⁶

⁹¹ Nationaal Archief 2006, p. 38.

⁹² Lejour 2016, p. 3.

⁹³ Kooiman 1959, p. 1.

⁹⁴ Brandsen 2004, p. 167-168.

⁹⁵ Lejour 2016, p. 4.

⁹⁶ *Kamerstukken II 1999/2000, 26727, nr. 19, p. 26; Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3, p. 4 (MvT); Voor de inhoudelijke bespreking van deze beperking, verwijs ik naar paragraaf 3.2.3.2.*

2.3.2 Verzorgingsstaat

Een algemene ontwikkeling die in Nederland heeft plaatsgevonden is de verandering van het systeem waarnaar de Nederlandse overheid handelt. Dit is ook terug te zien in de wijze waarop wordt geïntervenieerd en de achterliggende motieven. In de negentiende eeuw was in Nederland sprake van een nachtwakersstaat. Dit hield in dat de bemoeienis van de overheid slechts op de noodzakelijke terreinen zag: bijvoorbeeld openbare orde en defensie. In de twintigste eeuw begon de gedachtegang hierover te veranderen, zoals ook te zien is aan de beweegredenen die hebben geleid tot de totstandkoming van de Woningwet.⁹⁷

Vanuit verschillende achtergronden kwam de overtuiging dat de staat zich meer verantwoordelijk moest gaan stellen voor haar inwoners. De overheid begon in te zien dat het collectieve welzijn werd beïnvloed door het individuele welzijn: armoede zorgt bijvoorbeeld voor meer criminaliteit. Daarnaast zijn arbeiders bijvoorbeeld goed voor de economie, maar bestaan tegelijkertijd grote risico's indien arbeiders bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid raken. Vanuit deze blik begon de verzorgingsstaat destijds langzaam te ontstaan, de overheid begon zich garant te stellen voor het welzijn van haar inwoners en de eerste sociale wetten kwamen tot stand.⁹⁸

Vanuit de verzorgingsstaat is het ingrijpen van de overheid op de woningmarkt ook te begrijpen: de overheid zorgt voor haar inwoners door te zorgen voor bijvoorbeeld voldoende huisvesting.⁹⁹ Toch is ook de sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw te zien dat er kritiek is op de verzorgingsstaat. Dit heeft voornamelijk te maken met budgettaire belangen: het zorgen voor de burgers kost veel geld. Daarnaast zou het de burgers afhankelijk en passief maken.¹⁰⁰ Mede hierdoor is de overheid zich vaker terug gaan trekken van het volkshuisvestingsbeleid.¹⁰¹

2.3.3 Wetten en verdragen

Het ingrijpen van de overheid heeft ook te maken met wat is vastgelegd in wetten en verdragen. In Nederland kennen we sinds 1983 de sociale grondrechten. De sociale wetten die zijn ontstaan, hadden tot dan toe geen grondwettelijke basis. Met als doel om sociale wetgeving te blijven stimuleren en de zorgplicht van de overheid te codificeren zijn deze sociale grondrechten ontstaan. Een sociaal grondrecht houdt in dat de overheid een inspanningsverplichting voor dit grondrecht heeft. Een burger kan deze grondrechten echter niet afdwingen.¹⁰²

Een van de sociale grondrechten heeft te maken met huisvesting. In het tweede lid van artikel 22 van de Grondwet staat: 'Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid'.¹⁰³ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de overheid hiermee niet alleen doelt op het aantal woningen, maar dat de overheid ook zorg draagt voor 'het volume, de kwaliteit, de veiligheid,

⁹⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013, p. 17.

⁹⁸ Van der Veen 2004, p. 23-28.

⁹⁹ Van der Veen 2004, p. 29.

¹⁰⁰ Nationaal Archief 2006, p. 73.

¹⁰¹ Dit komt in paragraaf 2.3.4 verder aan de orde.

¹⁰² Kortmann 1987, p. 299-302; Akkermans, Bax & Verhey 1999, p. 36-37.

¹⁰³ Artikel 22 lid 2 GW.

de gezondheid etc. van de woningen'.¹⁰⁴ Naar aanleiding van vragen uit de Kamer heeft de regering aangegeven dat het beleid voor bevordering van voldoende woonegelegenheden 'erop gericht moet zijn, dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal wooneenheden mag bestaan'.¹⁰⁵ De regering blijft derhalve relatief vaag in de omschrijving van dit grondrecht, maar op basis van dit grondrecht heeft de overheid een inspanningsverplichting. Het sociale grondrecht kan worden gezien als de juridische kapstok van het handelen van de overheid en is dus een beweegreden om te interveniëren op de woningmarkt.

Naast dat in de Grondwet een inspanningsverplichting met betrekking tot woonegelegenheden is opgenomen, komen ook in verdragen inspanningsverplichtingen met betrekking tot huisvesting naar voren. In artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) staat opgenomen dat iedereen recht heeft op huisvesting. En in artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties (hierna: IVESCR) komt naar voren dat iedereen recht heeft op 'een behoorlijke levensstandaard', waaronder onder meer huisvesting wordt begrepen. Ook deze inspanningsverplichtingen zijn redenen voor de overheid om in te grijpen.

Een verdrag dat ook een artikel bevat over woonegelegenheden is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). In het EVRM staat: 'Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie'.¹⁰⁶ De Nederlandse overheid moet hiervoor beschermende maatregelen treffen zodat hierop geen inbreuken bestaan.¹⁰⁷ Bij het EVRM gaat het derhalve om meer dan een inspanningsverplichting.

Een ander voorbeeld van wetgeving die de overheid verplicht om in te grijpen op de woningmarkt, ziet op vluchtelingenopvang. In 1951 is het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag), een verdrag van de Verenigde Naties (hierna: VN), aangenomen. Iedere staat die dit verdrag heeft erkend, moet naar dit verdrag handelen.¹⁰⁸ Nederland heeft zich in 1956 aangesloten bij dit verdrag.¹⁰⁹ Nederland mag daarom vluchtelingen niet uitzetten of terugleiden naar een gebied 'waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging'.¹¹⁰ Nederland kent daarnaast de vreemdelingenwet. Zonder hier verder diep op in te gaan, laat dit zien dat regelgeving inzake wonen breder is dan alleen zorg voor woonegelegenheden voor de 'eigen inwoners'. Ook deze wet- en regelgeving zijn voor de overheid een reden om in te grijpen.

2.3.4 Terugtrekkende overheid

Een verandering die sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw optreedt is dat de overheid zich terugtrekkend opstelt ten opzichte van de huisvesting. Het betekent niet dat de overheid stopt met interveniëren op de woningmarkt, maar het beleid is wel gericht op het verminderen van de

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 14 (MvT).

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 1976/77*, 13873, nr. 9, p. 24 (MvA).

¹⁰⁶ Artikel 8 lid 1 EVRM.

¹⁰⁷ Lückers, in: *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, artikel 8 EVRM.

¹⁰⁸ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen.

¹⁰⁹ 'Vluchtelingenverdrag (in 10 vragen)', amnesty.nl.

¹¹⁰ Artikel 33 lid 1 Verdrag betreffende status van vluchtelingen.

bemoeienis. Er worden minder subsidies verstrekt en woningcorporaties worden geacht meer zelfstandig te zijn.¹¹¹ Dit heeft te maken met verschillende achterliggende ontwikkelingen. De eerste heeft te maken met de veranderingen die plaatsvinden op de woningmarkt: huren is niet meer voor iedereen de standaard. Steeds meer mensen kopen een woning. Daarnaast beoogt de overheid om meer te focussen op de kwaliteit en de verdeling van de woningen. De overheid wil zich daarnaast meer gaan concentreren op groepen die meer moeite hebben om in hun woonbehoefte voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan huishoudens met een laag inkomen en ouderen. Ook wil de overheid haar beleid op een andere wijze vormgeven: er moet meer samenwerking komen tussen verschillende actoren.¹¹² Daarnaast wil de overheid de uitvoering van het beleid meer overlaten aan lagere bestuursniveaus.¹¹³ Ook dienen de overheidsuitgaven te worden beperkt door minder in te grijpen.¹¹⁴

Langzaam maar zeker is te zien dat de overheid zich minder normstellend en minder beschermend opstelt. Dit past ook bij de algemene maatschappelijke ontwikkeling van individualisering: het werd steeds belangrijker gevonden dat de individuen zelf keuzes konden maken. Daarnaast werd de ideologie dat de overheid de beste oplossing in huis had losgelaten. Er werd meer op de marktwerking vertrouwt.¹¹⁵ Het idee werd steeds meer dat de overheid slechts moest ingrijpen indien de partijen op de woningmarkt zelf niet tot oplossingen van problemen komen.¹¹⁶ Met alle regels die de overheid opstelde sinds de invoering van de Woningwet, was het systeem ook ingewikkelder geworden. Dit leidde tot discussies¹¹⁷ en fraudegevoeligheid. Vanuit deze motieven is de overheid zich meer bezig gaan houden met de vereenvoudiging van bijvoorbeeld de belastingwetgeving.¹¹⁸

2.3.5 Crisistijden

Bij het ontstaan van de Woningwet is te zien dat onder meer de sociale onrust aanleiding was om in te grijpen door de overheid. Sociale onrust is vaker een reden geweest voor de overheid om in te grijpen. In de Eerste Wereldoorlog ontstond, ondanks de neutraliteit van Nederland, onrust doordat Nederland wel last had van de kapitaal- en materiaalschaarste. De particuliere woningbouw lag hierdoor grotendeels stil, waardoor het woningtekort toenam. Dit leidde tot onrust onder Nederlanders. Om de onrust in de maatschappij te beheersen, besloot de overheid in te grijpen en de woningbouw te stimuleren. Toen de rust in de maatschappij terugkeerde, stopte de overheid ook met dit stimuleringsbeleid.¹¹⁹

Waar Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog neutraal kon blijven en daardoor in Nederland geen bombardementen hebben plaatsgevonden, was dit tijdens de Tweede Wereldoorlog anders. Tijden van oorlog, en zeker ook de tijden na een oorlog, hebben invloed op de interventies van de overheid op de woningmarkt. Nederland moest na de Tweede Wereldoorlog opnieuw worden opgebouwd.

¹¹¹ De Vreeze, '1989' 2001, p. 154-155.

¹¹² Brandsen 2004, p. 177-178.

¹¹³ Brandsen 2004, p. 177-178.

¹¹⁴ De Vreeze, '1979' 2001, p. 138.

¹¹⁵ Nationaal Archief 2006, p. 73.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 1993/94, 23449, nr. 1, p. 4.

¹¹⁷ Een voorbeeld hiervan zijn de discussies over het vaststellen van de huurwaarde; *Kamerstukken II* 1969/70, 10790, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹¹⁸ Nationaal Archief 2006, p. 38.

¹¹⁹ Brandsen 2004, p. 167-168.

Door de oorlog waren veel huizen verwoest. Dit was dan ook het motief voor de overheid om in te grijpen: de wederopbouw van Nederland moest goed verlopen. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog werden gekenmerkt door soberheid en zuinigheid. De gehele economie had immers een zware klap gehad.¹²⁰ Bij de verdeling van woningen moesten dan ook keuzes worden gemaakt. De overheid gaf hierbij prioriteit aan de huisvesting van gezinnen.¹²¹

Langzaamaan begon de overheid de woningbouw steeds verder te stimuleren. Er werd meer geld ingelegd omdat de woningtekorten nog niet waren opgelost.¹²² De bouw van woningen ging volgens de overheid te langzaam. De overheid zag in dat een woning bouwen een arbeidsintensief proces is en begon daarom industriële woningbouw te stimuleren. Op deze wijze zorgde de overheid ervoor dat het bouwen van woningen kon worden versneld.¹²³ De overheid streefde hierbij naar het zo efficiënt en gericht mogelijk inzetten van de mogelijkheden die bestonden.¹²⁴ Waar het particulieren niet zelf lukte om de woningtekorten op te lossen, sprong de overheid in.

Naast het oplossen van de woningtekorten, wilde de overheid de Nederlandse economie na de Tweede Wereldoorlog stimuleren. Door bijvoorbeeld verhuissubsidies aan te bieden, wilde de overheid het effect bereiken dat mensen richting de industriële centra van Nederland zouden trekken.¹²⁵ De economische modernisering had in die tijd voorkeur boven alles, waardoor het huurbeleid hier een middel voor werd. Huurstijgingen hebben vaak tot gevolg dat de lonen ook stijgen, mensen hebben immers meer geld nodig om hun huur te kunnen betalen. De overheid wilde de internationale concurrentiepositie van Nederland sterk houden. Loonstijgingen zouden hier volgens de overheid een negatieve invloed op hebben. De huren werden door de overheid bevroren om te zorgen dat ook de lonen niet zouden stijgen. Het waren derhalve niet de volkshuisvestelijke overwegingen die het huurbeleid bepaalde.¹²⁶

Gevolgen van onverwachte gebeurtenissen kunnen een belangrijk motief zijn om als overheid in te grijpen. De Tweede Wereldoorlog is daar het voorbeeld van, maar ook de Watersnoodramp heeft in Zeeland, Zuid-Holland en West-Brabant ervoor gezorgd dat vele huizen werden verwoest.¹²⁷ Vanaf het invoeren van de Woningwet is te zien dat de overheid het van belang vindt dat iedereen een fatsoenlijk dak boven zijn hoofd heeft en de overheid daar ook een bepaalde zorg voor draagt.¹²⁸ Toen in de jaren zeventig van de twintigste eeuw de oliecrisis uitbrak, leidde dit in Nederland tot een stagnatie van de verkoop van woningen. Om de toegankelijkheid van wonen te behouden, begon de overheid met het subsidiëren van het omzetten van koopwoningen naar huurwoningen.¹²⁹ Dit is een van de voorbeelden die laat zien dat de economische conjuncturele situatie invloed heeft op de huizenmarkt en op deze wijze het interveniëren van de overheid beïnvloedt.

¹²⁰ De Vreeze, 'Woningwet – woningen: trekken en duwen op de vierkante decimeter' 2001, p. 108.

¹²¹ *Kamerstukken II 1974/75*, 13943, nr. 2, p. 4.

¹²² Van Geest 2001, p. 84.

¹²³ De Vreeze, '1956' 2001, p. 74-75.

¹²⁴ Brandsen 2004, p. 168.

¹²⁵ Berkelbach 2001, p. 136.

¹²⁶ Brandsen 2004, p. 169-170.

¹²⁷ De Vreeze, '1956' 2001, p. 74.

¹²⁸ Ook hier is de verzorgingsstaat in te herkennen.

¹²⁹ De Vreeze, '1979' 2001, p. 138-139.

2.3.6 Demografische ontwikkelingen

Ook de kwantitatieve aspecten van de bevolking beïnvloeden de beweegredenen van de overheid om te interveniëren. Na de Tweede Wereldoorlog werd het verwachte sterftcijfer aangepast en daarnaast was het aantal huwelijken dat werd voltrokken hoger dan verwacht. Het bevolkingsaantal van Nederland steeg derhalve hard. Dit was voor de overheid een reden om binnen de bouwsector woningbouw de hoogste prioriteit te geven.¹³⁰ Er was tevens sprake van enorme verstedelijking; mensen trokken naar de stad. Om het leefmilieu in de stad goed te houden, vond de overheid het van belang om duidelijke regelgeving over de ruimtelijke ordening te maken.¹³¹ Daarnaast liepen bepaalde gebieden in Nederland leeg. De overheid greep hier ook op in. Er wordt een evenwichtige verdeling van de mensen door Nederland nagestreefd, zodat er geen overbevolking in bepaalde gebieden ontstaat.¹³²

Het aantal inwoners is na de Tweede Wereldoorlog steeds verder toegenomen. In 1950 kende Nederland 10 miljoen inwoners, een verdubbeling vergeleken met 1900, en in 2022 is het aantal inwoners in Nederland meer dan 17,6 miljoen. De verwachting is dat ook de komende 50 jaar het inwonersaantal van Nederland blijft groeien.¹³³ Het aantal woningen zal in de toekomst dan ook moeten toenemen, om aan de woonbehoeftes van alle inwoners te voldoen.

Een ander kenmerk van de bevolking dat aan verandering onderhevig is, is de indeling van huishoudens. In de jaren zestig gingen bijvoorbeeld steeds meer jongeren op zichzelf wonen, waardoor het woningtekort bleef groeien.¹³⁴ Daarnaast zijn de huishoudens van vroeger niet meer te vergelijken met de huishoudens van nu. Vroeger bestonden huishoudens voornamelijk uit grote gezinnen. Het is nu niet meer de standaard om te trouwen, mensen blijven vaker alleen. De overheid kreeg daardoor meer aandacht voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.¹³⁵ Na de Tweede Wereldoorlog had de overheid zich namelijk, vanuit economische redenen, gefocust op huisvesting voor gezinnen. Alleenstaanden hadden vaak alleen een dure kamer met slechte voorzieningen tot hun beschikking, waarbij de huurcontracten vol met beperkende voorwaarden stonden. De overheid wilde de woonomstandigheden van deze groep gaan verbeteren en keek naar de mogelijkheden van het subsidiëren van nieuwbouw voor deze groep.¹³⁶

Daarnaast kent Nederland ook een grote mate van vergrijzing en scheiden mensen vaker.¹³⁷ Het aantal huishoudens is tussen 1961 en 2021 dan ook enorm toegenomen: waar in 1961 Nederland circa 3,2 miljoen huishoudens kende, was dit in 2021 8 miljoen.¹³⁸ Dit soort demografische ontwikkelingen beïnvloeden de vraag naar het aantal woningen en het soort woningen. Dit zijn dan ook beweegredenen voor de overheid om in te grijpen.

¹³⁰ De Vreeze, '1956' 2001, p. 74.

¹³¹ Berkelbach 2001, p. 141.

¹³² Berkelbach 2001, p. 135.

¹³³ 'Bevolkingsteller', cbs.nl.

¹³⁴ Brandsen 2004, p. 173.

¹³⁵ Berkelbach 2001, p. 141.

¹³⁶ *Kamerstukken II 1974/75*, 13493, nr. 2, p. 7.

¹³⁷ Berkelbach 2001, p. 141.

¹³⁸ 'Huishoudens nu', cbs.nl.

Ook immigratie speelt een rol in de motieven van de overheid om in te grijpen. Door immigratie groeit het bevolkingsaantal in Nederland verder. In 1993 werd in de troonrede opgemerkt dat meer woningen moesten worden gebouwd, vanwege de immigratie die plaatsvond.¹³⁹ De reden van immigratie kan verschillen. Zo zijn in de afgelopen jaren bijvoorbeeld veel mensen uit Polen naar Nederland toegekomen voor werk. Maar ook gezinshereniging of het volgen van een studie zijn redenen om te immigreren.¹⁴⁰ Momenteel is het opvangen van vluchtelingen zeer actueel. In verband met de oorlog in Oekraïne vluchten veel mensen het land uit. Vanwege de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne kunnen mensen uit Oekraïne visumvrij naar de Europese Unie en dus ook naar Nederland reizen.¹⁴¹ Daarnaast moet Nederland op basis van het Vluchtelingenverdrag vluchtelingen bescherming bieden. Nederland moet zich hierdoor bezighouden met vluchtelingenopvang.¹⁴² Immigratie heeft impact op het ingrijpen van de overheid: hoe meer mensen naar Nederland komen, hoe meer huisvesting nodig is. Immigratie is samen met de stijgende levensduur de grootste oorzaak van het toenemende aantal Nederlanders.¹⁴³

Op het moment dat vluchtelingen een verblijfsvergunning krijgen toegewezen, worden ze statushouders genoemd: ze zijn dan onderdeel van de Nederlandse samenleving. Nederland heeft tot doel dat statushouders zo snel mogelijk uit asielzoekerscentra vertrekken en zich vestigen in reguliere huisvesting. Dit komt voort uit twee gedachten: enerzijds wordt op deze wijze snelle integratie bevorderd en anderzijds komen zo plekken vrij in asielzoekerscentra voor vluchtelingen. Statushouders zijn vaak aangewezen op de goedkope woningen. Deze woningen zijn in Nederland schaars. Om zulke woningen voor zowel statushouders als andere inwoners van Nederland beschikbaar te houden, houdt de overheid zich bezig met deze huisvesting.¹⁴⁴

2.3.7 Budgettaire aspecten

Een van de aspecten die een rol kan spelen bij de interventie van de overheid zijn budgettaire belangen. Dit was bijvoorbeeld te zien bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog maar ook in de discussie over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Het gaat hierbij om het budgettaire beslag van interventie. Vanwege bezuinigingsmotieven wordt vaak minder geld uitgegeven aan de interventie dan eerst het geval was. Dit was bijvoorbeeld te zien in de begin jaren dertig. Destijds was sprake van een economische crisis. Vanuit bezuinigingsredenen werden toen geen subsidies voor sociale woningbouw beschikbaar gesteld.¹⁴⁵ Ook in de discussies omtrent de hypotheekrenteaftrek kwam het budgettaire aspect vaak naar voren: het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek is hoog, waardoor steeds vaker kritiek werd geuit op dit instrument.¹⁴⁶

¹³⁹ 'Troonrede 1993', parlement.com.

¹⁴⁰ 'Hoeveel immigranten komen naar Nederland', cbs.nl.

¹⁴¹ Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne.

¹⁴² 'Hoeveel vluchtelingen zijn er, waar kunnen ze heen? 5 vragen en antwoorden', nos.nl.

¹⁴³ 'Bevolkingsteller', cbs.nl.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32271, nr. 3, p. 6 (MvT).*

¹⁴⁵ De Vreeze, '1936' 2001, p. 50.

¹⁴⁶ Lejour 2016, p. 3.

Toch wordt niet altijd voor de goedkoopste optie gekozen. Het budgettaire perspectief is namelijk niet het enige wat de overheid belangrijk vindt. Dit is bijvoorbeeld te zien in het feit dat het milieu een belangrijker thema in de Nederlandse politiek is geworden. Dit heeft ervoor gezorgd dat bij de keuze voor interventies op de woningmarkt ook rekening wordt gehouden met het milieubeleid en derhalve niet altijd voor de goedkoopste optie wordt gekozen.¹⁴⁷ Het budgettaire aspect zal wel altijd een rol spelen bij de afwegingen die de overheid moet maken.

2.3.8 Milieuoverwegingen

De Nederlandse overheid heeft ook oog voor duurzaamheid en energiebesparing, met als doel om zo goed mogelijk voor de planeet te zorgen.¹⁴⁸ Woningen moeten dan ook, zoals besproken in de paragraaf over kwaliteit, aan bepaalde duurzaamheids- en energienormen voldoen.¹⁴⁹ Dit is ook terug te zien bij de bouw van woningen; er moeten bijvoorbeeld maatregelen worden genomen bij het uitstoten van grote hoeveelheden stikstof om natuurgebieden te beschermen.¹⁵⁰

De stikstofproblematiek is tegelijkertijd het voorbeeld dat milieutechnische aspecten een negatieve invloed kunnen hebben op de interventie. Door de uitspraken van de Raad van State¹⁵¹ kwamen veel bouwvergunningen namelijk stil te liggen. Projecten waarbij stikstof wordt uitgestoten, moeten namelijk voldoen aan bepaalde voorwaarden. De toestemming van deze projecten werd vaak gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Zonder verder diep in te gaan op hoe PAS werkt, oordeelde de Raad van State dat PAS niet als basis mag worden gebruikt voor de beslissing om projecten die extra stikstof uitstoten goed te keuren.¹⁵² De overheid moest hierdoor ingrijpen om te voorkomen dat bouwprojecten voor langere tijd zouden stilliggen.¹⁵³

2.3.9 Verschillende doelgroepen

Het ingrijpen van de overheid ziet, zoals ook bij de groep immigranten te zien, soms op een specifieke doelgroep. Vanaf de jaren vijftig begon de overheid met zich inzetten voor aangepaste woonvoorzieningen voor ouderen. Dit had twee beweegredenen. De eerste had te maken met de verzorging van ouderen.¹⁵⁴ Nederland veranderde destijds langzaam in een verzorgingsstaat; de overheid zorgde voor zijn inwoners. Daarnaast was de doorstroming tussen woningen in die tijd slecht. Door woonvoorzieningen voor ouderen te treffen, zouden meer woningen vrijkomen voor gezinnen.¹⁵⁵ Met het ingrijpen werd dan ook meer doorstroming op de woningmarkt beoogd.

Daarnaast begon de overheid ook steeds meer aandacht te geven aan studentenhuysvesting.¹⁵⁶ Het wetenschappelijk onderwijs nam in de loop van de jaren zestig steeds verder toe, waardoor de vraag

¹⁴⁷ Troonrede 1993', parlement.com.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, nr. 3, p. 7 (MvT).

¹⁴⁹ 'Wetten en regels gebouwen', rvo.nl.

¹⁵⁰ 'Stikstofbeleid', tweedekamer.nl.

¹⁵¹ Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹⁵² 'Stikstof', raadvanstate.nl.

¹⁵³ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 september 2019 (*Kamerstukken II* 2018/19, 32670, nr. 165).

¹⁵⁴ De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 28.

¹⁵⁵ De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 28.

¹⁵⁶ De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 28.

naar huisvesting van studenten steeg. Om het wetenschappelijk onderwijs verder te stimuleren, begon de overheid huisvesting van studenten te financieren.¹⁵⁷ Ook voor mensen met een beperking begon de overheid aanpassingen in haar beleid te maken: de toegankelijkheid van woningen moest worden verbeterd. Er kwam financiële ondersteuning, zodat woonaanpassingen konden worden gerealiseerd en voor mensen met een beperking goed wonen toegankelijk werd.¹⁵⁸ De overheid heeft namelijk tot doel dat iedereen goede huisvesting tot zijn beschikking heeft.

De huidige woningmarkt wordt gekenmerkt door krapte. Voor starters is het lastig om een woning te kopen. Om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters te verbeteren, intervenueert de overheid op de woningmarkt.¹⁵⁹ In zijn algemeenheid heeft de overheid een groep waar zij extra aandacht aan besteedt: namelijk de huishoudens met lagere inkomens. Dit heeft als doel om de woningen doelmatig te verdelen. Voor huishoudens met lagere inkomens is de keuze voor een woning, financieel gezien, minder groot dan voor huishoudens met hogere inkomens.¹⁶⁰ De overheid zet daarom in op een goede doorstroming, zoals ook te zien was bij de ouderenhuisvesting. Door goede doorstroming op de woningmarkt kunnen meer mensen in hun woonbehoeftes worden voorzien. In 1970 werd huurharmonisatie nagestreefd: de huurprijzen moesten beter aansluiten op de werkelijke woningwaarde. Mensen werden namelijk belemmerd in hun verhuisbehoefte. Het huurverschil tussen de huidige woning en de potentieel nieuwe woning was vaak onevenredig groot ten opzichte van de vooruitgang in kwaliteit waardoor mensen ondanks hun verhuisbehoefte besloten om niet te verhuizen. De overheid streeft naar een goede doorstroming zodat de volkshuisvesting in zijn geheel wordt verbeterd en tevens moet een goede doorstroming ervoor zorgen dat woningen voor huishoudens met lage inkomens beschikbaar komen.¹⁶¹

2.4 Conclusie

Om gelijkheid te creëren tussen eigenwoningbezitters en huurders is het van belang om te weten welke beweegredenen de overheid heeft om te interveniëren op de woningmarkt. In dit hoofdstuk viel te lezen dat tot het einde van de negentiende eeuw nauwelijks interventie op de woningmarkt plaatsvond. Dit veranderde door de overbevolkte steden en de slechte woonomstandigheden die daaruit volgden. Met de Woningwet begon de centrale overheid op grotere schaal met interveniëren op de woningmarkt. Verschillende ontwikkelingen zoals het ontstaan van de verzorgingsstaat en het groeiende bevolkingsaantal beïnvloedden de beweegredenen van de overheid om in te grijpen. Het ingrijpen op de woningmarkt gebeurt binnen de beleidsgebieden kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid. De wijze van interveniëren op de woningmarkt verschilt en gebeurt niet alleen middels de fiscaliteit. De beweegredenen zijn echter wel goed om in het achterhoofd te houden bij het maken van nieuw fiscaal beleid.

Sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw is te zien dat de overheid zich wat terughoudender opstelt ten aanzien van interventie op de woningmarkt. Dit komt voort uit het idee dat de overheid ingrijpt indien partijen op de woningmarkt zelf de problemen niet kunnen oplossen. In crisistijden is

¹⁵⁷ De Vreeze, '1968' 2001, p. 117.

¹⁵⁸ De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001, p. 28.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 3, p. 8 (MvT).

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 1970/71*, 10900 5, nr. 2, p. 6 (MvT).

¹⁶¹ *Kamerstukken II 1970/71*, 10900 5, nr. 2, p. 8-9 (MvT).

bijvoorbeeld te zien dat de overheid ervoor kiest om wel in te grijpen. De overheid moet zich wel altijd bezig blijven houden met huisvesting. Er zijn namelijk verschillende wetten en verdragen op basis waarvan de overheid (inspannings)verplichtingen heeft. De overheid moet zich, op basis van onder meer de Grondwet, inspannen voor het bevorderen van voldoende woongelegenheden. Ook heeft de Nederlandse overheid verplichtingen om te zorgen voor vluchtelingenopvang. Vanuit de verschillende wetten en verdragen hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen huren en kopen. Ook veel van de overige beweegredenen die de overheid heeft om al dan niet te interveniëren zien veelal op de gehele woningmarkt en niet specifiek op het interveniëren op de huur- of koopmarkt. Het groeiende bevolkingsaantal en milieuoverwegingen zijn bijvoorbeeld geen motieven die aanleiding geven om slechts een van beide markten aan te pakken.

Desondanks is het huurbeleid en het woningmarktbeleid op een andere wijze ingericht. In het volgende hoofdstuk worden de verschillen nader uitgezet. Een voorbeeld waarbij te zien is dat de overheid zich different gedraagt in haar huur- en koopbeleid is de interventie die de overheid richt op huishoudens met een laag inkomen. De overheid heeft namelijk speciale aandacht voor de huishoudens met de lage inkomens. Dit komt voort uit het idee dat de woningen doelmatig moeten worden verdeeld en mensen met een laag inkomen minder keus hebben op het gebied van woningen. De overheid zet zich in voor doorstroming, zodat voor de huishoudens met lagere inkomens ook huisvesting tot hun beschikking staat. Bij deze groep is te zien dat de overheid bij haar huurbeleid rekening houdt met deze doelgroep en bij het beleid ten aanzien van eigenwoningbezit gebeurt dit niet. Mijns inziens kan vanuit de beweegredenen niet worden verklaard waarom dit verschil in beleid moet bestaan. Het zou beter zijn indien de overheid zich altijd inzet voor deze groep, ongeacht of de keuze wordt gemaakt voor een huis huren of kopen.

Tot slot heeft de Nederlandse overheid een ontwikkeling doorgemaakt met de wijze waarop ze naar huur versus koop kijkt. Voor de Tweede Wereldoorlog richtte het beleid van de overheid zich op huur, omdat arbeiders volgens de overheid beter een woning konden kopen dan huren. Dit vanwege het grote vermogensrisico dat kopen met zich brengt en de remmende werking dat kopen op de arbeidsmobiliteit zou hebben. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde het beleidsdoel van de overheid langzaam. De overheid wilde meer bezitsvorming, omdat dit zou zorgen voor betere spreiding van de bezitsvorming, een positieve invloed hebben op de gezinsbeleving, de zelfontplooiing en het zelfbeschikkingsrecht. Meer eigenwoningbezit zou volgens de overheid leiden tot een betere samenleving. In hoofdstuk vier wordt onderzocht of en waarom neutraliteit een betere invalshoek is om het fiscale beleid in te richten.

Hoofdstuk 3 Huidige fiscale regelgeving

3.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de huidige fiscale regelgeving rondom de koop van een huis en het huren van een huis onderzocht. Als eerste wordt de fiscale regelgeving inzake koop behandeld, waarbij de eigenwoningregeling en de overdrachtsbelasting worden behandeld. Vervolgens wordt de fiscale regelgeving inzake huur uiteengezet, waarbij de focus ligt op de huurtoeslag. Tot slot worden de systemen met elkaar vergeleken om de verschillen uiteen te zetten. Aan het einde van het hoofdstuk wordt geconcludeerd op welke wijze de overheid de eigen woning en huurwoning subsidieert.

3.2 Fiscale regeling aangaande de eigen woning

3.2.1 Achtergrond

In het vorige hoofdstuk zijn de motieven die de overheid heeft om in te grijpen op de woningmarkt onderzocht. Hierbij is de fiscale regeling aangaande de eigen woning al kort aan bod gekomen. Vanaf 1914 wordt de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt.¹⁶² Dit was destijds een logisch gevolg van de wijze waarop belasting werd geheven. Met de wet IB 1964 bleef de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt. De eigen woning bleef op een soortgelijke wijze belast als onder de wet IB 1914: de huurwaarde werd als belastbare opbrengst aangemerkt en de hypotheekrente en onderhoudskosten bleven aftrekbaar. De huurwaarde was de economische huurwaarde, welke aan de hand van verschillende parameters moest worden geschat. Het moeilijk controleerbare karakter van de huurwaarde leidde ertoe dat er veelvuldig discussies ontstonden tussen de belastingplichtigen en de fiscus.¹⁶³ Ook over de aftrekbare kosten ontstonden discussies. Er bestond geen duidelijke maatstaf om te bepalen of een werkzaamheid aan een huis moest worden aangemerkt als onderhoud of als verbetering.¹⁶⁴ Om de discussies over de fiscale behandeling van de eigen woning te verminderen en de doelmatigheid van de regeling te bevorderen, is het huurwaardeforfait ingevoerd.¹⁶⁵

In de parlementaire behandeling over de 'nieuwe' eigenwoningregeling kwam naar voren dat de eigen woning niet alleen een beleggingsfunctie kent, maar ook een bestedingsfunctie. Het deel van de eigen woning dat ziet op de bestedingsfunctie moest dan ook buiten de belastingheffing worden gehouden. Door middel van het huurwaardeforfait werden de inkomsten vanaf 1971 uit de eigen woning forfaitair vastgesteld. In dit forfait werden, onder meer, de onderhoudskosten verdisconteerd.¹⁶⁶ De onderhoudskosten waren hierdoor niet langer apart aftrekbaar, de hypotheekrente bleef dat wel.¹⁶⁷ Ook op deze wijze bleef de belasting inzake de eigen woning voor de meeste belastingplichtigen negatief, waardoor de eigenwoningregeling een (verkapte) subsidie bleef. Dit subsidie-effect werd destijds nog als een gunstig neveneffect beschouwd.¹⁶⁸ De eigenwoningregeling had derhalve nog geen volkshuisvestelijke doelstelling.

¹⁶² *Kamerstukken II 1911/12*, 144, nr. 3, p. 29 (MvT).

¹⁶³ *Kamerstukken II 1969/70*, 10790, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁶⁴ Geppart, *WFR 1973/701*, par. 3.

¹⁶⁵ Bruijsten & van Rij, *WFR 2007/119*, par 2.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 1969/70*, 10790, nr. 3, p. 9-10 (MvT).

¹⁶⁷ Bruijsten & van Rij, *WFR 2007/119*, par 2.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 1969/70*, 10790, nr. 3, p. 10 (MvT).

Het subsidie-effect is in de jaren daarna getransformeerd van gunstig neveneffect naar een middel om eigenwoningbezit te bevorderen. In de parlementaire stukken is te zien dat het bevorderen van eigenwoningbezit steeds meer een doel op zich wordt.¹⁶⁹ In de loop der tijd hebben verschillende aanpassingen in de eigenwoningregeling plaatsgevonden, maar de basis is hetzelfde gebleven. Tot op heden worden de inkomsten uit de eigen woning namelijk forfaitair vastgesteld en de hypotheekrenteaf trek is in stand gebleven. De hypotheekrenteaf trek wordt gezien als een fiscale stimulering voor het eigenwoningbezit.¹⁷⁰ Wel zijn sinds 2001 diverse versoeringen van de hypotheekrenteaf trek doorgevoerd.¹⁷¹ De eigenwoningregeling valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.¹⁷² In de volgende paragrafen vindt een uitgebreidere behandeling van de huidige eigenwoningregeling plaats.

3.2.2 De eigen woning

Tot op de dag van vandaag is de eigen woning in Nederland een heffingsobject en voor deze woning geldt de zogenoemde eigenwoningregeling. De eigen woning valt onder het belastbaar inkomen uit werk en woning, box 1,¹⁷³ en wordt gedefinieerd in artikel 3.111 lid 1 Wet IB 2001. Uit dit artikel blijkt dat naast een gebouw ook een schip of woonwagen onder bepaalde voorwaarden als eigen woning wordt aangemerkt.¹⁷⁴ Een woning is slechts een eigen woning indien de woning de belastingplichtige 'anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat'.¹⁷⁵ Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat hiermee 'wordt bedoeld op een voor duurzaam eigen gebruik bestemde woning welk overeenkomstig deze bestemming de belastingplichtige ter beschikking staat en niet in vrij opleverbare staat is te verkopen dan nadat de belastingplichtige op een andere wijze in zijn woonbehoefte heeft voorzien'.¹⁷⁶ Indien een woning tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat, is derhalve niet voldaan aan alle voorwaarden van artikel 3.111 lid 1 Wet IB 2001.¹⁷⁷ Vakantiewoningen of tweede woningen worden om deze reden niet als eigen woning aangemerkt.

Een woning van een belastingplichtige kan tijdens een vakantie worden bewoond door een derde, zonder dat de woning het predicaat eigen woning verliest.¹⁷⁸ Het is namelijk zo dat de woning nog steeds als hoofdverblijf wordt aangemerkt, indien een belastingplichtige zijn woning tijdelijk ter beschikking stelt aan een derde en zelf geen ander hoofdverblijf tot zijn beschikking krijgt.¹⁷⁹ Anders is het bij een woning waarvan een zelfstandig gedeelte wordt gebruikt in de onderneming van de belastingplichtige of iemand van zijn huishouden, voor resultaat uit overige werkzaamheden van de belastingplichtige of iemand van zijn huishouden of in een vennootschap waarin de belastingplichtige of iemand van zijn huishouden een aanmerkelijk belang heeft. In zulke gevallen kan de woning niet

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, nr. 3, p. 31.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2000/01*, 27559, nr. 2, p. 58.

¹⁷¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26727, nr. 19, p. 26; *Kamerstukken II 2012/13*, 33405, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹⁷² Rijksoverheid, 'Ministerie van Financiën', rijksoverheid.nl.

¹⁷³ Artikel 2.10 Wet IB 2001.

¹⁷⁴ Voor het vervolg van deze scriptie wordt gefocust op het gebouw dat als eigen woning wordt aangemerkt.

¹⁷⁵ Artikel 3.111 lid 2 Wet IB 2001.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, nr. 3, p. 144 (MvT).

¹⁷⁷ Rechtbank Breda 9 februari 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BA2009, *NFR* 2007/802.

¹⁷⁸ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:111 Wet IB 2001, par. 3.

¹⁷⁹ Artikel 3.111 lid 7 Wet IB 2001.

altijd volledig als eigen woning worden aangemerkt. Een voorbeeld hiervan is dat een zelfstandig gedeelte niet tot de eigen woning behoort in het geval bij de bepaling van de winst of het resultaat ter zake van het gebruik van het zelfstandige gedeelte een bedrag ten laste van deze winst of dit resultaat wordt gebracht.¹⁸⁰ Indien een gemengd pand met woongedeelte door de vermogensetikettering volledig als ondernemingsvermogen wordt aangemerkt, valt het woongedeelte niet binnen de eigenwoningregeling.¹⁸¹

Iedere belastingplichtige kan slechts één woning hebben die aan de definitie van artikel 3.111 lid 1 Wet IB 2001 voldoet.¹⁸² Een andere woning die de belastingplichtige ter beschikking staat vormt onderdeel van de grondslag voor box 3.¹⁸³ Om te bepalen welke woning het hoofdverblijf is, dient aan de hand van de feitelijke omstandigheden te worden bepaald welke woning als centrale levensplaats fungeert.¹⁸⁴ Partners¹⁸⁵ kunnen samen ook maar één woning als hoofdverblijf in aanmerking nemen. Indien meerdere woningen aan de voorwaarden van artikel 3.111 lid 1 Wet IB 2001 voldoen, kunnen de partners gezamenlijk kiezen welke woning als eigen woning wordt aangemerkt.¹⁸⁶ Als de keuze is gemaakt, staat deze keuze voor het kalenderjaar vast. Indien partners geen keuze maken, worden beide woningen meegenomen in de grondslag voor box 3.¹⁸⁷

3.2.2.1 Fictieve eigen woning

Op het vereiste dat de eigen woning de belastingplichtige als hoofdverblijf ter beschikking moet staan, bestaan een aantal uitzonderingen. Er zijn namelijk een aantal situaties waarbij het hoofdverblijfcriterium een probleem vormt. De wetgever heeft willen voorkomen dat de belastingplichtigen in situaties zoals verhuizingen en echtscheidingssituaties door de eigenwoningregeling worden belemmerd. Derhalve heeft de wetgever voor bijzondere regelingen gezorgd.

Verhuisregelingen

Als een belastingplichtige uit zijn eigen woning zou verhuizen maar deze woning hem nog wel ter beschikking staat, voldoet de eigen woning niet meer aan de definitie van artikel 3.111 lid 1 Wet IB 2001. De wetgever heeft niet gewild dat op deze wijze het verhuizen naar een nieuwe eigen woning wordt bemoeilijkt.¹⁸⁸ Daarom zijn in het tweede en derde lid van artikel 3.111 Wet IB 2001 verhuisregelingen opgenomen. In deze situaties is het mogelijk dat een belastingplichtige twee woningen heeft die als eigen woning worden aangemerkt.

¹⁸⁰ Artikel 3.111 lid 10 Wet IB 2001.

¹⁸¹ Van Kempen, in: Cursus Belastingrecht IB.3.2.7.B.a1; Ook onzelfstandige gedeelten kunnen door de vermogensetikettering als ondernemingsvermogen kwalificeren. Het privégebruik wordt dan als onttrekking bij de fiscale winst opgeteld op grond van artikel 3.19 Wet IB 2001. Dit wordt in deze scriptie verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁸² *Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3, p. 144 (MvT).*

¹⁸³ Artikel 5.3 Wet IB 2001.

¹⁸⁴ Hof Amsterdam 8 februari 2005, nr. 04/01363, *NTFR* 2005/502.

¹⁸⁵ Partners in de zin van artikel 5a AWR en artikel 1.2 Wet IB 2001.

¹⁸⁶ Artikel 3.111 lid 8 Wet IB 2001.

¹⁸⁷ Artikel 3.111 lid 9 Wet IB 2001.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3, p. 146 (MvT).*

De eerste verhuisregeling houdt in dat een voormalig eigen woning die leeg staat en bestemd is voor de verkoop als eigen woning wordt aangemerkt, indien deze woning in het kalenderjaar of een van de voorafgaande drie jaren aan de voorwaarden van het eerste lid van artikel 3.111 Wet IB 2001 voldeed.¹⁸⁹ Bij het verhuren van de te koop staande woning, is de woning in beginsel niet bestemd voor de verkoop en wordt derhalve niet aan de vereisten van de eerste verhuisregeling voldaan waardoor geen recht bestaat op de eigenwoningregeling. De eigenwoningregeling kan na een tijdelijke periode van verhuur wel herleven indien de eigenwoningregeling zonder de verhuur ook van toepassing was geweest.¹⁹⁰ De tweede verhuisregeling ziet op de situatie van een leegstaande woning of een woning die in aanbouw is, welke uitsluitend is bestemd om in het kalenderjaar of in een van de daaropvolgende drie jaren als eigen woning in gebruik te nemen. In deze situatie is de eigenwoningregeling ook van toepassing. Een woning kan al een woning in aanbouw zijn, indien concrete stappen zijn gezet om de bouwkundige werkzaamheden van de totstandbrenging van een eigen woning op een bouwkvael te starten. Vanaf zes maanden voor de start van de bouwwerkzaamheden is in ieder geval sprake van zulke concrete stappen.¹⁹¹ Buiten deze termijn is het aan de belastingplichtige zelf om dit aan te tonen.¹⁹²

Overige bijzondere regelingen

Bij echtscheidingsituaties heeft de wetgever ook voor een bijzondere regeling gezorgd. Zonder deze regeling, zou de partner die uit het huis vertrekt geen recht meer hebben op de eigenwoningregeling. De woning staat hem vanaf dat moment immers niet meer als hoofdverblijf ter beschikking. De formele afwikkeling van de huwelijksgoederengemeenschap laat echter vaak nog een tijd op zich wachten. Om de periode tussen deze twee momenten te overbruggen en daarmee de partners de gelegenheid te geven om alles te regelen, heeft de wetgever voor een regeling gezorgd.¹⁹³ Deze veelgebruikte regeling houdt in dat bij een scheiding de woning tot 2 jaar als eigen woning kan worden aangemerkt, indien de woning in deze periode het hoofdverblijf van de ex-partner is.¹⁹⁴ Dezelfde regeling staat open voor de duurzaam gescheiden echtgenoten.¹⁹⁵ Vanaf het moment dat de partners duurzaam gescheiden gaan leven, start de termijn van twee jaar. Met duurzaam wordt bedoeld dat deze situatie niet tijdelijk, maar in beginsel definitief is.¹⁹⁶

Daarnaast bestaan nog een aantal uitzonderingen die minder vaak worden toegepast. Een woning kan bijvoorbeeld nog twee jaren als eigen woning worden aangemerkt in de periode dat een belastingplichtige vanwege medische redenen of ouderdom in een verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen.¹⁹⁷ Bij fiscale partners vindt deze regeling op grond van artikel 5a lid 7 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) geen toepassing zolang zij niet aangeven geen fiscale partners

¹⁸⁹ Artikel 3.111 lid 2 Wet IB 2001.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3, p. 146 (MvT); Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 3, p. 82-83 (MvT).*

¹⁹¹ Artikel 3.111 lid 3 Wet IB 2001.

¹⁹² Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:111 Wet IB 2001, par. 10.3.

¹⁹³ *Kamerstukken II 1999/2000, 26727, nr. 79, p. 7.*

¹⁹⁴ Onlangs heeft de Hoge Raad een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat om voor de echtscheidingsregeling in aanmerking te komen het van belang is dat de belastingplichtige enige vorm van eigendom bezit; HR 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:765, V-N 2022/24.4, m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws.

¹⁹⁵ Artikel 3.111 lid 4 Wet IB 2001.

¹⁹⁶ Van Riet-van Egmond, *EB 2014/53*, par 3.1.

¹⁹⁷ Artikel 3.111 lid 5 Wet IB 2001.

meer te willen zijn. De eigenwoningregeling blijft voor deze partners gelden.¹⁹⁸ Een andere uitzondering die geldt is de zogenoemde uitzendregeling, waarbij de woning onder voorwaarden tijdens de uitzending of overplaatsingsperiode alsnog als eigen woning kan worden aangemerkt.¹⁹⁹ Tot slot kunnen belastingplichtigen onder voorwaarden een kamer verhuren zonder dat deze kamer buiten de eigenwoningregeling wordt gehouden.²⁰⁰

3.2.3 Belastbare inkomsten uit eigen woning

Als een belastingplichtige een woning heeft die als eigen woning wordt aangemerkt, maakt deze woning onderdeel uit van het belastbaar inkomen uit werk en woning.²⁰¹ Eigenwoningbezitters krijgen derhalve te maken met de eigenwoningregeling. De eigen woning wordt namelijk gezien als bron van inkomen. Dit houdt in dat de voordelen in aanmerking worden genomen en de gemaakte kosten in aftrek kunnen worden gebracht. Het saldo dat resteert zijn de belastbare inkomsten uit de eigen woning.²⁰²

3.2.3.1 De voordelen uit eigen woning

De voordelen uit de eigen woning worden op fictieve wijze toegekend; het eigenwoningforfait. Naast het eigenwoningforfait vallen eventueel ook 70 procent van de voordelen ter zake van tijdelijke verhuur en eventuele voordelen uit de spaarfaciliteiten kapitaalverzekering eigen woning (hierna: KEW), spaarrekening eigen woning (hierna: SEW) en het beleggingsrecht eigen woning (hierna: BEW) onder voordelen uit hoofde van de eigenwoningregeling. De aan de eigen woning gekoppelde spaar- en beleggingsproducten KEW, SEW en BEW kunnen sinds 2013 niet meer worden afgesloten. Het gaat hierbij derhalve om overgangsrecht.

Eigenwoningforfait

Het eigenwoningforfait weerspiegelt volgens de wetgever²⁰³ de hoogte van de netto huurwaarde. Het gaat hierbij om een netto-begrip omdat, behoudens een aantal kosten die later worden besproken, de kosten²⁰⁴ in het forfait zijn verwerkt.²⁰⁵ Daarnaast wordt rekening gehouden met de twee functies²⁰⁶ die de eigen woning heeft. Het bestedingsaspect wordt, aangezien voor dit gedeelte geen sprake is van een bron van inkomen, gecorrigeerd uit de berekening.²⁰⁷ Bij het berekenen van het eigenwoningforfait is de eigenwoningwaarde van belang.²⁰⁸ Dit is de WOZ-waarde die wordt

¹⁹⁸ Van den Berg, *FTV* 2013/12, par 1.2.

¹⁹⁹ Artikel 3.111 lid 6 Wet IB 2001.

²⁰⁰ Artikel 3.114 Wet IB 2001.

²⁰¹ Artikel 2.10 Wet IB 2001.

²⁰² Artikel 3.110 Wet IB 2001.

²⁰³ In het overgrote deel van de literatuur komt naar voren dat het eigenwoningforfait niet meer overeenkomt met het belasten van de huurwaarde.

²⁰⁴ Zoals onderhoudskosten en afschrijvingen.

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, nr. 3, p. 31 (MvT).

²⁰⁶ De beleggingsfunctie en de bestedingsfunctie.

²⁰⁷ Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.3.C.a; Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.3.C.b; Bij een eigenwoningwaarde boven de 1.130.000 euro speelt volgens de wetgever het beleggingsaspect verhoudingsgewijs een grotere rol waardoor het eigenwoningforfaitpercentage daar verhoudingsgewijs meer toeneemt dan bij de overgang van de andere categorieën.

²⁰⁸ Artikel 3.112 lid 1 Wet IB 2001.

vastgesteld middels hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken.²⁰⁹ Deze waarde wordt sinds 2007 jaarlijks vastgesteld.²¹⁰ Vanaf 2008 is de waardepeildatum het jaar voor het begin van het kalenderjaar.²¹¹ De WOZ-waarde die van belang is voor de inkomstenbelasting van 2022 is dus de WOZ-waarde met waardepeildatum 1 januari 2021. Deze WOZ-waarde wordt vastgesteld door de gemeente²¹² en ontvangt een huiseigenaar aan het begin van het kalenderjaar 2022.²¹³ Indien een eigen woning onderdeel is van een onroerende zaak waarvoor in zijn geheel de WOZ-waarde wordt bepaald, wordt de eigenwoningwaarde gesteld op het deel van deze waarde die kan worden toegekend aan de woning.²¹⁴

In tabel 3.1 is de berekening van het eigenwoningforfait opgenomen. Opmerking verdient dat deze tabel de afgelopen 3 jaar is gewijzigd. De percentages zijn verlaagd. Op 1 januari 2022 is tevens de omvang van de vijfde categorie aangepast aan de inflatie.²¹⁵ Op 1 januari 2023 wordt nogmaals een verlaging van de percentages doorgevoerd.²¹⁶ Wanneer een woning op grond van een van de hiervoor genoemde verhuisregelingen als eigen woning wordt aangemerkt, wordt het eigenwoningforfait op nihil gesteld.²¹⁷

Tabel 3.1 Berekening Eigenwoningforfait 2022.²¹⁸

| Eigenwoningwaarde (WOZ-waarde) | Eigenwoningforfait (op jaarbasis) |
|--------------------------------|--|
| 0 ≤ € 12.500 | Nihil |
| € 12.501 ≤ € 25.000 | 0,15% van deze waarde |
| € 25.001 ≤ € 50.000 | 0,25% van deze waarde |
| € 50.001 ≤ € 75.000 | 0,35% van deze waarde |
| € 75.001 ≤ € 1.130.000 | 0,45% van deze waarde |
| ≥ € 1.130.000 | € 5.085 vermeerderd met 2,35% van de eigenwoningwaarde voor zover deze uitgaat boven € 1.130.000 |

Verhuur

Bij het tijdelijk ter beschikking stellen van de woning aan een derde blijft de woning zoals eerder vermeld in beginsel de eigen woning.²¹⁹ Tijdens de periode van verhuur blijft de eigenwoningregeling derhalve van kracht. De voordelen uit de eigen woning bestaan in die tijd niet alleen uit het

²⁰⁹ Artikel 3.112 lid 2 Wet IB 2001.

²¹⁰ Koninklijk besluit van 18 januari 2006 (*Stb.* 2006, 43).

²¹¹ Koninklijk besluit van 9 mei 2006 (*Stb.* 2006, 144).

²¹² De gemeente stelt de WOZ-waarde vast aan de hand van de regels zoals opgenomen in artikel 4 van de Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet waardering onroerende zaken.

²¹³ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:112 Wet IB 2001, par. 2.

²¹⁴ Artikel 3.112 lid 2 Wet IB 2001.

²¹⁵ De eigenwoningwaarde-grens van deze categorie ligt nu op 1.130.000 euro in plaats van 1.110.000 euro.

²¹⁶ *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, nr. 2, p. 5-9.

²¹⁷ Artikel 3.112 lid 4 Wet IB 2001; voor leegstaande woningen geldt op grond van artikel 3.112 lid 5 juncto lid 6 ook een bijzondere regeling.

²¹⁸ Artikel 3.112 lid 1 Wet IB 2001.

²¹⁹ Artikel 3.111 lid 7 Wet IB 2001.

eigenwoningforfait, maar ook uit 70 procent van de voordelen ter zake van de verhuur.²²⁰ De voordelen ter zake van de verhuur zijn de voordelen die kunnen worden toegerekend aan de verhuur van de onroerende zaak. Het gedeelte van de huurprijs dat hier niet op ziet, zoals de prijs voor de inrichting, wordt niet meegenomen.²²¹ Indien een deel van de eigen woning tijdelijk wordt verhuurd, geldt deze regeling ook.²²²

Bij het verhuren van een kamer voor langere tijd, bestaat de mogelijkheid dat er een vrijstelling geldt waardoor de eigenwoningregeling van toepassing blijft. Als belastingplichtigen namelijk een kamer verhuren en de bruto huurinkomsten jaarlijks niet meer bedragen dan 5.711 euro²²³ dan kan de eigenwoningregeling voor deze kamer van toepassing zijn zonder dat extra inkomen wordt opgeteld. Dit is het geval als de kamer permanent wordt verhuurd, de kamer geen zelfstandige woonruimte is, de woonruimte onderdeel is van de eigen woning²²⁴ en zowel de belastingplichtige als de huurder ingeschreven staan op het adres van deze woning.²²⁵

Spaarfaciliteiten

Naast het eigenwoningforfait en eventueel 70% van de tijdelijke huuropbrengsten kunnen ook uitkeringen uit een KEW, SEW of BEW tot de belastbare inkomsten uit de eigen woning behoren. Dit is het geval voorzover deze uitkeringen niet zijn vrijgesteld. Het rentebestanddeel²²⁶ in de uitkering zal dan voor dat deel belast zijn en meegenomen worden als voordeel uit de eigen woning. KEW, SEW en BEW zijn spaarfaciliteiten die een belastingplichtige in het verleden kon gebruiken om voor de aflossing van zijn eigenwoningschuld te sparen.²²⁷ Voor het rentebestanddeel dat bij uitkering van de spaarfaciliteit tot uitdrukking komt, geldt een vrijstelling zolang een belastingplichtige niet meer dan 173.500 euro²²⁸ in zijn leven heeft ontvangen uit de spaarfaciliteiten.²²⁹ De vrijstelling sluit derhalve aan bij het uitkeringsniveau. Op het moment dat de grens wordt overschreden, wordt belasting berekend over de rente die toerekenbaar is aan het deel van de uitkering dat boven de uitkeringsgrens komt. Sinds 1 januari 2013 kunnen de spaarproducten niet meer worden afgesloten, omdat de eisen voor de aflossing van de eigenwoningschuld destijds zijn aangepast.²³⁰ Voor de al bestaande spaarproducten is overgangsrecht ingesteld. Tot 1 januari 2044 geldt een eerbiedigende werking.²³¹ De uitkeringen kunnen tot die tijd belastingvrij plaatsvinden voor zover het de grens van de hiervoor genoemde € 173.500 niet overschrijdt en zolang jaarlijks op het spaarproduct is ingelegd, de hoogste

²²⁰ Artikel 3.113 Wet IB 2001.

²²¹ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:113 Wet IB 2001, par. 2.

²²² HR 18 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1448, *NTFR* 2020/2733.

²²³ Bedrag in 2022.

²²⁴ Volgens de definitie van artikel 3.111 Wet IB 2001.

²²⁵ Artikel 3.114 Wet IB 2001.

²²⁶ Dit is de uitkering minus de betaalde premies.

²²⁷ Artikel 3.116-3.116a Wet IB 2001 (vervallen).

²²⁸ Bedrag in 2022 en wordt jaarlijks geïndexeerd.

²²⁹ Stam, *Eigenwoningregeling* (online).

²³⁰ Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.2.3.2 bij de eigenwoningschuld; Tevens werd door een nota van wijziging de termijn voor het omzetten van een kapitaalverzekering in een onder het overgangsrecht vallende kapitaalverzekering verlengd tot 1 april 2013; *Kamerstukken II 2012/13*, 33405, nr. 16, p. 2.

²³¹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33405, nr. 3, p. 10 (MvT).

jaarlijkse inleg niet meer is dan het tienvoud van de laagste jaarlijkse inleg en de uitkering volledig wordt gebruikt voor het aflossen van de eigenwoningschuld.²³²

De totale voordelen van de eigen woning zijn onderdeel van het inkomen voor box 1. Als twee belastingplichtigen die geen fiscale partners zijn gezamenlijk een eigen woning bezitten, worden de voordelen uit deze eigen woning onder deze twee belastingplichtigen verdeeld naar de (zakelijke) mate waarin zij tot de woning zijn gerechtigd.²³³

3.2.3.2 Aftrekbare kosten

Tegenover de voordelen die bij een eigen woning tot het inkomen voor box 1 worden gerekend, staat dat belastingplichtigen recht hebben op aftrek van bepaalde kosten. Een deel van de kosten²³⁴ zijn al in het eigenwoningforfait verwerkt, waardoor niet alle kosten afzonderlijk mogen worden afgetrokken. De kosten die wel van de voordelen mogen worden afgetrokken zijn het gezamenlijke bedrag van de renten van de eigenwoningschuld(en), de kosten van de geldleningen die behoren tot de eigenwoningschuld en de periodieke betalingen op grond van de rechten van erfpacht, opstal en beklemming met betrekking tot de eigen woning.²³⁵ Er zijn derhalve drie categorieën aftrekbare kosten te onderscheiden.

Erfpacht, opstal en beklemming en kosten eigenwoningschuld

Een van de categorieën aftrekbare kosten heeft te maken met erfpacht, opstal en beklemming. De periodieke betalingen die hiervoor worden betaald, mogen worden afgetrokken. De afkoopsom is geen aftrekbare kostenpost, maar indien een lening wordt afgesloten ter financiering van deze afkoopsommen kan deze lening onder voorwaarden²³⁶ wel onder de eigenwoningschuld vallen. De periodieke betalingen kunnen in beginsel altijd worden afgetrokken. De wetgever heeft hieraan geen maximale termijn gesteld. De Belastingdienst houdt nauwlettend in de gaten of door de gunstige fiscale regelgeving constructies worden opgezet met als doel om een zo'n groot mogelijk fiscaal voordeel te behalen.²³⁷ Andere kosten die kunnen worden afgetrokken zijn de kosten die nodig zijn om de eigenwoningschuld af te sluiten, te verlengen of af te lossen.²³⁸

Hypotheekrenteaftrek

Tot slot kan ook de hypotheekrenteaftrek worden afgetrokken. Dit instrument is door de jaren heen het beleidsinstrument geworden waarmee wordt getracht om eigenwoningbezit te stimuleren. De hypotheekrenteaftrek overstijgt immers vaak het eigenwoningforfait. Het gaat bij de aftrekbare renten om de betaalde rente over de eigenwoningschuld. Hieronder moet worden verstaan 'hetgeen tussen de geldgever en de geldnemer is overeengekomen als vergoeding voor het gedurende de looptijd van de geldlening ter beschikking stellen van de hoofdsom'.²³⁹

²³² Artikel 10bis.4-10bis.5 Wet IB 2001.

²³³ Artikel 3.115 Wet IB 2001.

²³⁴ Zoals onderhoudskosten en afschrijvingen.

²³⁵ Artikel 3.120 lid 1 Wet IB 2001.

²³⁶ Dit wordt bij de eigenwoningschuld verder behandeld.

²³⁷ Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.6.B.e.

²³⁸ HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2136, *BNB* 2017/24, m.nt. E.J.W. Heithuis.

²³⁹ HR 16 februari 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA4799, *BNB* 2001/173, m.nt. A.C. Rijkers.

Bij de hypotheekrenteaftrek is in tegenstelling tot de andere categorieën sprake van een beperking in tijd. Belastingplichtigen hebben sinds 1 januari 2001 namelijk maximaal 30 jaar recht op hypotheekrenteaftrek. Deze beperking in tijd geldt voor elk deel van de eigenwoningschuld afzonderlijk.²⁴⁰ Het willen stellen van een termijn komt voort uit het willen normeren van de hypotheekschulden. De looptijden van annuïteitenhypotheken en lineaire hypotheken zijn over het algemeen 30 jaar. In die periode wordt derhalve vermogen opgebouwd door de hypotheek af te lossen. Bij spaarhypotheken²⁴¹ werd in een termijn van 20 à 30 jaar vermogen opgebouwd. Bij aflossingsvrije hypotheken wordt daarentegen geen vermogen opgebouwd, omdat geen aflossing plaatsvindt. Hierdoor konden belastingplichtigen met een aflossingsvrije hypotheek onbeperkt gebruik maken van renteaftrek. Het aantal aflossingsvrije hypotheken nam aan het einde van twintigste eeuw flink toe. Vanuit budgettaire overwegingen heeft de overheid het oneindige recht op hypotheekrenteaftrek willen beëindigen. Er is voor een periode van 30 jaar gekozen, omdat dit aansluit bij de looptijden van de meeste hypotheken.²⁴²

De eigenwoningschuld

Bij de hypotheekrenteaftrek en de aftrekbare kosten van de schulden is de definitie van de eigenwoningschuld van belang. Slechts voor zover de (hypothecaire) schuld kwalificeert als eigenwoningschuld komen de rente, de zogenoemde hypotheekrenteaftrek, en de kosten van de geldleningen namelijk voor aftrek in aanmerking. De schulden voor een eigen woning kunnen uit verschillende onderdelen bestaan. Er worden hierbij drie categorieën onderscheiden. Deze categorieën zijn ongewijzigd gebleven na 1 januari 2013.²⁴³ De eerste categorie bestaat uit de schulden die zijn aangegaan ter verwerving van de eigen woning. Dit bedrag kan niet hoger zijn dan de totale kosten ter verwerving van deze woning.²⁴⁴ Het gaat bij deze kosten naast de aankoopprijs bijvoorbeeld ook over de notariskosten die zien op de verwerving van de eigen woning, de transportakte en de overdrachtsbelasting.²⁴⁵ De tweede categorie is het gezamenlijke bedrag van schulden die zijn aangegaan voor verbetering of onderhoud van de woning, maar ook voor de afkoop van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot de woning. Ook hierbij geldt dat het bedrag niet hoger kan zijn dan het totale bedrag van de verbetering, onderhoud of het bedrag van de afkoop.²⁴⁶ Daarnaast vallen onder het gezamenlijke bedrag van schulden de schulden die zijn aangegaan ter betaling van de kosten ter verkrijging van de hiervoor genoemde schulden.²⁴⁷ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de meegefinancierde taxatiekosten ter verkrijging van de hypotheek, voor zover deze hypotheek kwalificeert als eigenwoningschuld.²⁴⁸

²⁴⁰ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26727, nr. 19, p. 26.

²⁴¹ Die door de nieuwe regelgeving niet meer kunnen worden afgesloten.

²⁴² *Kamerstukken II 1999/2000*, 26727, nr. 19, p. 27; Bij iedere verhoging van de hypotheek gaat voor het nieuwe deel een nieuwe termijn van 30 jaar lopen, waardoor oneindige hypotheekrenteaftrek in zekere zin niet helemaal wordt uitgesloten.

²⁴³ Opmerking verdient dat de categorieën in andere bewoordingen waren geregeld. Zie artikel 3.119a lid 1 (oud), lid 2 (oud) en lid 3 (oud) Wet IB 2001.

²⁴⁴ Artikel 3:119a lid 2 onderdeel a Wet IB 2001.

²⁴⁵ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:119a Wet IB 2001, par. 4.2.

²⁴⁶ Artikel 3:119a lid 2 onderdeel b Wet IB 2001.

²⁴⁷ Artikel 3:119a lid 2 onderdeel c Wet IB 2001.

²⁴⁸ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:119a Wet IB 2001, par. 4.4.

Voor belastingplichtigen met een schuld voor 1 januari 2013 geldt dat de eigenwoningschuld het gezamenlijke bedrag is van de schulden die zijn aangegaan in verband met een eigen woning.²⁴⁹ In die tijd konden alle soorten hypotheke voldoen aan de definitie van de eigenwoningschuld. Het oorzakelijk verband van de eigenwoningschuld was het belangrijkste criterium. De wetgever heeft per 1 januari 2013 de regels voor de eigenwoningschuld aangescherpt. Ook na het invoeren van de 30-jaarstermijn is het aantal aflossingsvrije hypotheke blijven groeien. Meer dan de helft van de hypotheke waren in 2012 (deels) aflossingsvrij waardoor het budgettaire belang voor de overheid verder toenam. Eigenwoningbezitters in Nederland hebben daarnaast vaak hoge hypotheke. Dit brengt risico's met zich mee voor zowel de eigenwoningbezitters zelf als voor de gehele economie. Om deze redenen heeft de wetgever extra eisen aan de eigenwoningschuld gesteld.²⁵⁰ Schulden die na die datum (zijn) ontstaan, moeten dus voldoen aan de nieuwe regelgeving om als eigenwoningschuld te kwalificeren. Voor schulden die voor 1 januari 2013 zijn ontstaan, geldt een overgangsregime tot 1 januari 2044. Voor belastingplichtigen met een schuld voor die tijd, blijft dus het recht op onder meer de hypotheekrenteaftrek bestaan zonder dat deze schulden aan de nieuwe regelgeving hoeven te voldoen.²⁵¹

Schulden die op of na 1 januari 2013 zijn aangegaan in verband met de eigen woning kwalificeren slechts als eigenwoningschuld indien de lening binnen 360 maanden volledig en tenminste annuïtair moet worden afgelost en er ook daadwerkelijk wordt afgelost.²⁵² Elk jaar wordt op 31 december getoetst of aan de voorwaarden wordt voldaan. Ook vindt een toetsingsmoment plaats op het moment van vervreemding van de eigen woning, als er een rentewijziging van de eigenwoningschuld plaatsvindt en op het laatste moment dat de eigenwoningschuld bestaat.²⁵³ Een aflossingsachterstand mag hierbij incidenteel voorkomen.²⁵⁴ Dit voorkomt dat tijdelijke (betalings)problemen direct tot gevolg hebben dat het recht op renteaftrek vervalt.²⁵⁵ Ingeval de lening niet wordt afgesloten bij een bank²⁵⁶ maar bij een niet-administratieplichtige zoals bij de eigen bv of bij de ouders van de eigenwoningbezitter, gelden extra regels met betrekking tot de informatieverstrekking zodat kan worden gewaarborgd dat aan de voorwaarden voor de eigenwoningschuld wordt voldaan.²⁵⁷ Zolang de schuld voldoet aan de vereisten van de eigenwoningschuld, valt de schuld in box 1. Voldoet de schuld (op enig moment) niet (meer) aan de vereisten dan heeft dit tot resultaat dat de schuld in box 3 valt.²⁵⁸

²⁴⁹ Artikel 3.119a lid 1 (oud) Wet IB 2001.

²⁵⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3, p. 4 (MvT).*

²⁵¹ Artikel 10bis.1 Wet IB 2001.

²⁵² Artikel 3.119a lid 1 Wet IB 2001; Bij het oversluiten van hypotheke die voor 1 januari 2013 als eigenwoningschuld kwalificeerden, gelden de regels van het oude regime. Bij een verhoging van een hypotheek door bijvoorbeeld een verhuizing, gelden de nieuwe regels slechts voor het 'nieuwe' deel.

²⁵³ Artikel 3.119c lid 7 Wet IB 2001.

²⁵⁴ Artikel 3.119e Wet IB 2001; *Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3, p. 32-33 (MvT).*

²⁵⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3, p. 5 (MvT).*

²⁵⁶ Die administratieplichtig is op grond van artikel 10.8 Wet IB 2001 jo. artikel 22 Uitvoeringsbesluit Wet IB 2001.

²⁵⁷ Artikel 3:119a Wet IB; Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:119a Wet IB 2001, par. 1; *Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3, p. 5 (MvT).*

²⁵⁸ Artikel 2.14 Wet IB 2001.

Als een eigenwoningschuld uit verschillende delen bestaat, gelden de voorwaarden voor elk deel van de eigenwoningschuld afzonderlijk.²⁵⁹ Hierbij kan worden gedacht aan een lening die wordt afgesloten voor de verbouwing van de woning een paar jaar na de afsluiting van de hypotheek voor de aankoop van de woning. Ook als een eigenwoningschuld op een en hetzelfde moment is ontstaan, kan deze schuld uit verschillende delen bestaan. Bij het afsluiten van een hypotheek kan bijvoorbeeld worden gekozen om verschillende leningen af te sluiten. Elk deel heeft zijn eigen aflossingschema waaraan moet worden voldaan. Wanneer bij een bepaald schuldonderdeel niet aan de voorwaarden wordt voldaan, is dit geen onderdeel (meer) van de eigenwoningschuld en bestaat voor dat deel geen recht op kostenaf trek.²⁶⁰

Gemengde leningen

Tevens is het mogelijk dat een belastingplichtige een lening voor twee doeleinden aanwent, deels voor de eigen woning en deels voor consumptieve doeleinden. Dit wordt een gemengde lening genoemd en kan doordat het niet volledig voor de eigen woning wordt aangewend niet volledig als eigenwoningschuld worden aangemerkt. In beginsel moet een aflossing op een gemengde lening pro rata worden toegerekend.²⁶¹ Ook is sprake van een gemengde lening in de situatie dat een financiering is aangegaan voor een woning waarvan een deel niet langer als hoofdverblijf wordt gebruikt maar bijvoorbeeld wordt verhuurd. Het schuldonderdeel dat niet voor het hoofdverblijf wordt gebruikt, behoort tot box 3.²⁶² Bij de overgang van een deel van de eigen woning naar box 3, moet de eigenwoningschuld in beginsel pro rata worden verminderd.²⁶³

Voor de twee bovengenoemde situaties heeft de minister van Financiën in het besluit van 10 juni 2010 goedgekeurd dat de belastingplichtige zelf een keuze mag maken aan welk deel van de gemengde lening de aflossing wordt toegerekend. Er kan derhalve worden afgeweken van het uitgangspunt dat de aflossing pro rata moet worden toegerekend. Dit houdt in dat het bij aflossing aan de belastingplichtige zelf is om een keuze te maken over aan welk vermogensbestanddeel of welk deel van de lening hij de aflossing toerekent. Om te zorgen dat de eigenwoningregeling van toepassing blijft op eigenwoningschulden die na 1 januari 2013 zijn ontstaan, moet worden voldaan aan het stramien dat vanaf 1 januari 2013 geldt. Dit besluit is daardoor voornamelijk van belang voor extra aflossingen die een eigenwoningbezitter doet.²⁶⁴ Bij eigenwoningschulden die onder het oude regime vallen kan dit besluit bij alle aflossingen worden toegepast. Bij een gedeeltelijke overgang naar box 3 mag het deel van de eigenwoningschuld dat naar box 3 verhuist, worden berekend aan de hand van een pro rata van de aankoopprijs van de woning in plaats van aan de hand van de schuld. Bij gebruik van een vierde van de woning voor langdurige verhuur en een aankoopprijs van vier ton en een schuld van drie ton, bedraagt de eigenwoningschuld maximaal 75% van vier ton.²⁶⁵

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33405, nr. 3, p. 20 (MvT).

²⁶⁰ Arends & Bitter, *WFR* 2013/174, par 3.1.

²⁶¹ Besluit van de Minister van Financiën van 10 juni 2010 (*Stcrt.* 2010, 8462), par. 3.1.2.

²⁶² Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.6.D.b2.

²⁶³ Besluit van de Minister van Financiën van 10 juni 2010 (*Stcrt.* 2010, 8462), par. 3.1.2.

²⁶⁴ Er kan dan ook worden afgevraagd of het besluit nog actueel is. Het besluit is in ieder geval nog geldig, omdat er geen nieuwe regeling is die de regels in het besluit laat vervallen. Daarnaast is het besluit voor leningen die onder het overgangsrecht vallen in ieder geval nog actueel. Ook zijn situaties mogelijk dat mensen de lening in box 3 willen laten vallen, waardoor ook bij reguliere aflossingen dit besluit kan worden toegepast.

²⁶⁵ Besluit van de Minister van Financiën van 10 juni 2010 (*Stcrt.* 2010, 8462), par. 3.1.2.

Bijleenregeling

Per 1 januari 2004 is de bijleenregeling ingevoerd. Voor 2004 bestond een verschil tussen eigenwoningbezitters met overwaarde die hun huis verkochten en eigenwoningbezitters met overwaarde die hun huis niet verkochten. De eigenwoningbezitters die hun huis verkochten konden door hun gehele nieuwe woning te financieren met vreemd vermogen de gerealiseerde overwaarde gebruiken voor andere uitgaven dan uitgaven met betrekking tot de eigen woning, terwijl ze wel renteaftrek behouden over het 'extra' gefinancierde bedrag. Eigenwoningbezitters die hun huis niet verkochten, konden hun overwaarde niet extra financieren met behoud van renteaftrek indien ze dit geld aan iets anders dan de eigen woning uit zouden geven. Aan dit verschil heeft de wetgever met de bijleenregeling een einde gemaakt.²⁶⁶

Veel belastingplichtigen wonen niet hun gehele leven in hetzelfde huis en krijgen ooit te maken met de verkoop van de eigen woning. Bij de verkoop van de woning kunnen drie situaties ontstaan. De woning kan worden verkocht voor dezelfde prijs als het totale bedrag van de kosten ter zake van de vervreemding en de eigenwoningschuld. Er blijft dan niets van de schuld over. Het vervreemdingssaldo, zoals het bedrag heet dat resteert van de verkoopprijs na aftrek van de kosten ter zake van de vervreemding en de eigenwoningschuld voor de woning,²⁶⁷ is dan nul. De andere twee situaties zijn dat de belastingplichtige geld overhoudt na de aflossing van de eigenwoningschuld of juist achterblijft met een restschuld. In de huidige staat van de woningmarkt is het vervreemdingssaldo vaak positief. Het vervreemdingssaldo wordt toegevoegd aan de zogenoemde eigenwoningreserve, welke van invloed is op de hoogte van het bedrag waarvoor rente mag worden afgetrokken bij het ontstaan van een nieuwe eigenwoningschuld.

Wanneer een belastingplichtige die over een eigenwoningreserve beschikt na de verkoop van zijn woning binnen drie jaar een nieuwe woning aankoopt, gaat de zogenoemde bijleenregeling een rol spelen. Deze regeling heeft tot doel dat het positieve vervreemdingssaldo na de verkoop van een eigen woning wordt geïnvesteerd in de nieuwe eigen woning. De eigenwoningschuld kan hierdoor maximaal de kosten van de verwerving van de nieuwe woning vermindert met de eigenwoningreserve bedragen. Het deel van de geldlening dat hierboven uitkomt, valt in box 3. Hiervoor bestaat dan ook geen recht op aftrek van de rente en kosten.²⁶⁸

Het bedrag van de eigenwoningreserve kan ook negatief zijn. Dit negatieve bedrag kan in de toekomst worden gebruikt voor verrekening van een positief vervreemdingssaldo.²⁶⁹ Drie jaren nadat een vervreemdingssaldo is toegevoegd aan de eigenwoningreserve vervalt dat bedrag.²⁷⁰ Vanaf dat moment kan een belastingplichtige weer voor honderd procent van de waarde van de woning een financiering krijgen die onder de definitie van een eigenwoningschuld valt.²⁷¹ Voor partners geldt op

²⁶⁶ *Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 3, p. 19-20 (MvT).*

²⁶⁷ Artikel 3:119aa lid 1 Wet IB 2001.

²⁶⁸ *Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 3, p. 20 (MvT).*

²⁶⁹ *Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 3, p. 42 (MvT).*

²⁷⁰ Artikel 3:119aa lid 3 Wet IB 2001; In de praktijk komt dit door de driejaarstermijn hoogstwaarschijnlijk weinig voor.

²⁷¹ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:119aa Wet IB 2001, par. 5.

grond van het vierde lid van artikel 3.119a Wet IB 2001 een anti-misbruikregeling: een belastingplichtige die al samenwoonde en met zijn partner een nieuwe eigen woning koopt, dient ongeacht de eigendomsverhoudingen een positieve eigenwoningreserve op zijn eigenwoningschuld in mindering te brengen.²⁷²

Voorbeeld bijleenregeling

Belastingplichtige X verkoopt eigen woning voor 400.000 euro, waarvoor op dat moment een eigen woningschuld bestaat van 320.000 euro. Voor de verkoop wordt 10.000 euro aan verkoopkosten betaald. Het vervreemdingssaldo is dan $400.000 - 320.000 - 10.000 = 70.000$ euro. Dit vervreemdingssaldo wordt toegevoegd aan de eigenwoningreserve, die tot dat moment nihil was. De eigenwoningreserve omvat dus 70.000 euro.

Belastingplichtige X koopt binnen 3 jaar een nieuwe woning voor 500.000 euro met 50.000 euro aan bijkomende kosten voor de verwerving. De eigenwoningschuld kan in deze situatie maximaal $500.000 + 50.000 - 70.000 = 480.000$ euro bedragen. Indien X meer leent, wordt het bedrag boven de 480.000 in box 3 meegenomen waardoor voor dat gedeelte geen recht is op renteaftrek. De kosten die X maakt om de lening af te sluiten, moeten pro rata worden verdeeld aan het deel eigenwoningschuld en het deel dat in box 3 valt. De kosten van de geldlening die toebehoren tot de eigenwoningschuld zijn aftrekbaar.

Restschuld

Als een belastingplichtige zijn woning verkoopt en de opbrengst lager is dan de eigenwoningschuld ontstaat een restschuld. Deze restschuld valt in beginsel in box 3, tenzij deze is ontstaan in de periode tussen 29 oktober 2012 en 31 december 2017. Is de restschuld in die periode ontstaan, dan valt die in box 1. Deze regeling kent zijn oorsprong in de economische crisis. Om de doorstroming te bevorderen is destijds deze tijdelijke regeling ontstaan. Voor de fiscale restschuld in box 1 geldt geen aflosverplichting. Als de schuld binnen 15 jaar na de verkoopdatum echter niet of niet geheel is afgelost, verhuist de schuld van box 1 naar box 3.²⁷³

Hillen-aftrek

Een belastingplichtige die geen of een geringe eigenwoningschuld heeft, komt in aanmerking voor de zogenoemde Hillen-aftrek.²⁷⁴ Dit is het geval indien het eigenwoningforfait hoger is dan de voor in aftrek aanmerking komende kosten.²⁷⁵ De wetgever heeft hiermee zowel het financieren van een woning met eigen middelen als het aflossen van de eigenwoningschuld willen stimuleren.²⁷⁶ Sinds 2019 is echter begonnen met de uitfasering van deze aftrek. Met de invoering van de aflossingseis voor 'nieuwe' eigenwoningschulden is een stimulering van het aflossen van de eigenwoningschuld volgens

²⁷² Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:119a Wet IB 2001, par. 6.

²⁷³ Artikel 3:120a Wet IB 2001; Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:120a Wet IB 2001, par. 1.

²⁷⁴ Stam, Eigenwoningregeling (online).

²⁷⁵ Artikel 3.123a lid 1 Wet IB 2001.

²⁷⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 29209, nr. 3, p. 1-2 (MvT).

de wetgever niet meer nodig. Daarnaast zouden te veel mensen aanspraak kunnen maken op deze regeling, waardoor de regeling budgettair onhoudbaar wordt.²⁷⁷ De aftrek bedraagt in 2022 86,67% van het verschil tussen het eigenwoningforfait en de voor in aftrek aanmerking komende kosten.²⁷⁸ De komende jaren neemt de aftrek jaarlijks af met 3⅓ procent totdat de aftrek volledig is afgebouwd.²⁷⁹

Tarief

Het tarief waartegen de kosten met betrekking tot de woning aftrekbaar zijn, wordt sinds 1 januari 2020 afgebouwd.²⁸⁰ De wetgever wil ook hiermee een stimulans geven om de eigenwoningsschulden te verminderen.²⁸¹ Sinds die datum wordt het percentage, tot en met 2023, met 3%-punt per jaar vermindert. Per 1 januari 2023 wordt het aftrekpercentage gelijk aan het basistarief van 37,10% van het nieuwe tweeschijvenstelsel.²⁸² Belastingplichtigen worden gecompenseerd, door de eerdergenoemde, verlaging van het eigenwoningforfait.²⁸³ Als twee belastingplichtigen die geen fiscale partners zijn gezamenlijk een eigen woning bezitten, worden de aftrekbare kosten verdeeld aan de hand van hun aandeel in de eigenwoningsschulden.²⁸⁴ Hier valt dus een verschil te ontdekken met het eigenwoningforfait, waar de mate van gerechtigdheid tot de woning bepalend is.²⁸⁵ Dit kan samenvallen, maar hoeft niet.²⁸⁶

3.2.4 Overdrachtsbelasting

Naast de inkomstenbelasting kan een belastingplichtige bij het kopen van een eigen woning ook nog te maken krijgen met de overdrachtsbelasting. Het is namelijk zo dat een belasting wordt geheven ter zake van de verkrijging van een in Nederland gelegen onroerende zaak.²⁸⁷ Voor de definitie van een onroerende zaak wordt aangesloten bij het civiele recht. In artikel 3:3 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) valt te lezen dat 'de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken'²⁸⁸ als onroerende zaken worden aangemerkt. De eigen woning valt onder deze definitie, omdat dit een gebouw is dat duurzaam met de grond is verenigd.

Voor het begrip verkrijging wordt in beginsel aangesloten bij de verkrijging van de eigendom van een onroerende zaak volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek.²⁸⁹ Tot 1995 was slechts bij een juridische eigendomsverkrijging overdrachtsbelasting verschuldigd. Op het moment dat de akte van overdracht in het Kadaster wordt ingeschreven, is het juridische eigendom overgedragen en is

²⁷⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 34819, nr. 3, p. 1 (MvT).

²⁷⁸ Artikel 3.123a lid 2 Wet IB 2001.

²⁷⁹ Artikel 10.6bis Wet IB 2001; *Kamerstukken II 2017/18*, 34819, nr. 3, p. 2 (MvT).

²⁸⁰ Artikel 10.2a Wet IB 2001; *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, nr. 3, p. 41 (MvT).

²⁸¹ *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, nr. 3, p. 9 (MvT).

²⁸² Verhees, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 10.2a Wet IB 2001, par. 1.

²⁸³ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:120 Wet IB 2001, par. 0.

²⁸⁴ Artikel 3.123 Wet IB 2001.

²⁸⁵ Artikel 3.115 Wet IB 2001.

²⁸⁶ Gorissen, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*, artikel 3:121 Wet IB 2001, par. 1.

²⁸⁷ Artikel 2 lid 1 Wet BRV.

²⁸⁸ Artikel 3:3 BW.

²⁸⁹ Beers, in: *SDU NDFR Commentaar Deel successiewet en Wet op belastingen Rechtsverkeer*, artikel 2 Wet BRV, aant. 2.1.

derhalve in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd.²⁹⁰ Dit heeft in het verleden geleid tot het besparen van overdrachtsbelasting door het achterwege laten van de inschrijving in de openbare registers. De wetgever heeft om deze constructies te bestrijden in de wet opgenomen dat ook de verkrijging van economische eigendom onder het begrip verkrijging valt.²⁹¹ Hierdoor is ook in situaties waarbij slechts de economische eigendom wordt verkregen overdrachtsbelasting verschuldigd.²⁹² De definitie van economisch eigendom is in de jaren daarna nog een aantal keer aangescherpt om nieuwe constructies die werden opgezet om overdrachtsbelasting te ontgaan te bestrijden.²⁹³ Bij economisch eigendom gaat het om het hebben van een belang dat ‘ten minste enig risico van waardeverandering [omvat] en komt toe aan een ander dan de eigenaar of beperkt gerechtigde’.²⁹⁴ Indien de juridische en de economische eigendomsverrijking niet tegelijk vallen, is voor de overdrachtsbelasting in principe sprake van twee belastbare feiten. De wetgever heeft gezorgd voor een uitzondering voor de tweede verkrijging, zodat een belastingplichtige niet tweemaal over hetzelfde belasting is verschuldigd.²⁹⁵ Bij de overdracht van de gekochte eigen woning zal een belastingplichtige in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd zijn.

3.2.4.1 Vrijstellingen

Niet in alle situaties is een belastingplichtige overdrachtsbelasting verschuldigd bij het kopen van een woning. De wetgever heeft in een aantal situaties voor een vrijstelling gezorgd. Een van deze vrijstellingen die bij het kopen van de eigen woning een rol kan spelen is de zogenoemde samenloopvrijstelling.²⁹⁶ Een belastingplichtige die een nieuwbouwwoning koopt, krijgt in de regel te maken met deze vrijstelling voor de overdrachtsbelasting. Bij nieuwbouwwoningen is het namelijk zo dat deze vaak van rechtswege zijn belast met btw. Zonder hier te lang bij stil te staan, is het goed om te weten dat een levering van een nieuwe woning tussen het moment van vervaardiging en twee jaar na het moment van eerste gebruik met btw is belast indien de verkoper van de woning kwalificeert als ondernemer voor de btw.²⁹⁷ De wetgever heeft niet gewild dat een verkrijger van een woning zowel omzetbelasting als overdrachtsbelasting moet betalen bij de overdracht van de woning. In zulke situaties is de verkrijging van de eigen woning vrijgesteld van overdrachtsbelasting.²⁹⁸

Sinds 1 januari 2021 bestaat naast de samenloopvrijstelling ook de startersvrijstelling. Deze vrijstelling komt voort uit het doel om de positie van starters te bevorderen. De krapte op de woningmarkt is de laatste jaren enorm toegenomen en de prijzen zijn steeds verder gestegen. Voor starters wordt de toegankelijkheid tot de woningmarkt steeds slechter. De hoge prijzen brengen met zich dat de kostenpost ‘overdrachtsbelasting’ steeds hoger wordt. In de praktijk blijkt het voor starters lastig te zijn om te sparen voor deze kostenpost, omdat zij bijvoorbeeld te maken hebben met hoge huren in de geliberaliseerde huursector. Om de drempel van het kopen van een woning voor starters iets te verlagen, heeft de wetgever de startersvrijstelling ingevoerd. Op deze wijze hoopt de wetgever de

²⁹⁰ Gassler, in: *Cursus Belastingrecht* BvR.2.1.2.

²⁹¹ Gassler, in: *Cursus Belastingrecht* BvR.2.1.3.A.

²⁹² Artikel 2 lid 2 Wet BRV.

²⁹³ Gassler, in: *Cursus Belastingrecht* BvR.2.1.3.A.

²⁹⁴ Artikel 2 lid 2 Wet BRV.

²⁹⁵ Artikel 9 lid 4 Wet BRV.

²⁹⁶ Artikel 15 lid 1 onderdeel a Wet BRV.

²⁹⁷ Artikel 11 eerste lid 1 onderdeel a onder 1° Wet OB.

²⁹⁸ Artikel 15 lid 1 onderdeel a Wet BRV.

kosten van de aankoop van een huis voor starters te verlagen en de concurrentiepositie van starters te verbeteren.²⁹⁹

De startersvrijstelling geldt niet alleen voor starters, maar geldt ook voor doorstromers op de woningmarkt. Het was namelijk niet uitvoerbaar om een regeling specifiek voor starters te maken.³⁰⁰ De wetgever heeft derhalve de keuze gemaakt om een vrijstelling te maken die eenmalig geldt voor alle kopers tussen de 18 en 35³⁰¹ die een huis kopen die gaat worden gebruikt als de eigen woning met een aankoopwaarde van onder de vier ton. Zij zijn dan geen overdrachtsbelasting verschuldigd.³⁰² Het moet hierbij gaan om een woning, voor de overdrachtsbelasting houdt dat in dat de fundering van de te bouwen woning er ligt. Bij de overdracht van een stuk grond waarbij de intentie bestaat om een woning te bouwen kan de startersvrijstelling niet worden toegepast. Bij het leeftijdscriterium gaat het om de leeftijd die de koper van de woning heeft op het moment dat de woning wordt overgedragen, ofwel de datum waarop de notariële akte van levering wordt opgemaakt en getekend.³⁰³

De vrijstelling kan alleen worden toegepast bij de verkrijging van de economische eigendom indien ook de juridische eigendom wordt verkregen.³⁰⁴ Daarnaast moet om gebruik te maken van de startersvrijstelling 'voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud' in een schriftelijke verklaring worden verklaard dat de woning anders dan tijdelijk als hoofverblijf gaat worden gebruikt.³⁰⁵ Dit criterium is hetzelfde als die voor het 2%-tarief geldt en wordt in de volgende paragraaf verder uiteengezet. Daarnaast moet op eenzelfde soort wijze verklaard worden dat de verkrijger de vrijstelling nog nooit eerder heeft toegepast.³⁰⁶ Een koper kan ervoor kiezen om bij de aankoop van een huis geen gebruik te maken van de startersvrijstelling. De vrijstelling is niet verplicht. Indien deze belastingplichtige later een nieuwe woning koopt, hij nog jonger is dan 35 jaar en aan de overige voorwaarden voldoet, dan kan hij bij deze aankoop kiezen om wel gebruik te maken van de startersvrijstelling. Er bestaat immers eenmaal recht op de startersvrijstelling.³⁰⁷

In het eerste wetsontwerp stond geen grens van vier ton per woning. Deze is later via een amendement in de wet gekomen. Om starters tegemoet te komen die voordat deze grens bekend werd de overdracht van hun eigen woning hadden uitgesteld om gebruik te kunnen maken van de startersvrijstelling, is deze grens pas met ingang van 1 april 2021 ingevoerd. De grens van vier ton is een drempelbedrag. Boven dit bedrag is dan ook over het gehele bedrag overdrachtsbelasting verschuldigd. Als een huis van onder de vier ton gezamenlijk wordt gekocht, wordt per koper bepaald of zij recht hebben op de vrijstelling. Het kan hierdoor voorkomen dat slechts over een deel van de aankoopssom overdrachtsbelasting moet worden betaald. De grens van vier ton geldt namelijk per

²⁹⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 2-3 (MvT).*

³⁰⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 2 (MvT).*

³⁰¹ Zowel iemand met de leeftijd tussen de 18 en 35 jaar die al een eigen woning bezit als iemand met de leeftijd tussen de 18 en 35 jaar die zijn eerste huis koopt kan dus in aanmerking komen voor de startersvrijstelling.

³⁰² Artikel 15 lid 1 onderdeel p Wet BRV.

³⁰³ Besluit van de Minister van Financiën van 23 juli 2021 (*Stcrt.* 2021, 36308), par. 2.

³⁰⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 12 (MvT).*

³⁰⁵ Artikel 15 lid 1 onderdeel p onder 3° Wet BRV.

³⁰⁶ Artikel 15 lid 1 onderdeel p onder 2° Wet BRV.

³⁰⁷ Besluit van de Minister van Financiën van 23 juli 2021 (*Stcrt.* 2021, 36308), par. 2.

woning.³⁰⁸ Bij het kopen van woning met een waarde van boven de vier ton kan derhalve, sinds 1 april 2021, geen recht op de startersvrijstelling bestaan. Ook niet ingeval iemand van 32 de helft van een woning van acht ton in eigendom verkrijgt en iemand van 36 de andere helft verkrijgt.³⁰⁹

Voorbeeld startersvrijstelling

Belastingplichtige X, 30 jaar, en belastingplichtige Y, 36 jaar, kopen gezamenlijk een woning (geen nieuwbouw) van 250.000. Ze verkrijgen allebei de onverdeelde helft. Schriftelijk verklaren ze allebei duidelijk, stellig en zonder voorbehoud dat zij de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaan gebruiken. X verklaart daarnaast dat hij nog nooit eerder de startersvrijstelling heeft toegepast.

De verkrijging van X is vrijgesteld van overdrachtsbelasting, want X heeft recht op de startersvrijstelling. De verkrijging van Y is belast met overdrachtsbelasting, hij betaalt 2% over 150.000 euro.

3.2.4.2 Tarief

Als een belastingplichtige een eigen woning koopt en geen aanspraak kan maken op een van de vrijstellingen is diegene op het moment van overdracht³¹⁰ overdrachtsbelasting verschuldigd. De overdrachtsbelasting wordt berekend over de waarde van de eigen woning, welke ten minste gelijk is aan die van de tegenprestatie.³¹¹ Het reguliere tarief voor de overdrachtsbelasting is 8%, maar voor de verkrijging van de juridische eigendom van een woning die naar haar aard bestemd is voor bewoning door een particulier geldt een tarief van 2%.³¹² Indien slechts de economische eigendom wordt verkregen, is het reguliere tarief van 8% van toepassing. Het 2%-tarief voor de eigen woning geldt sinds 15 juni 2011 en is een van de regelingen die is ingevoerd om de woningmarkt te stimuleren na de financiële crisis.³¹³ Deze maatregel zou oorspronkelijk op 1 juli 2012 vervallen, maar is inmiddels omgezet in een definitieve regeling.

Voor 1 januari 2021 kon het 2%-tarief worden toegepast bij de verkrijging van elke woning. Het hoofdverblijfcriterium bestond toen nog niet. Hierdoor hadden bijvoorbeeld ook beleggers recht op het verlaagde tarief. Om de positie van doorstromers en starters te bevorderen, geldt per 1 januari 2021 het 2%-tarief slechts voor een woning die door een natuurlijk persoon wordt verkregen en die deze natuurlijke persoon anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken. Hier is hetzelfde soort criterium als geldt bij de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting te herkennen.³¹⁴

³⁰⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 28, p. 2-4.

³⁰⁹ Besluit van de Minister van Financiën van 23 juli 2021 (*Stcrt.* 2021, 36308), par. 2.

³¹⁰ Op het moment van de verkrijging van de juridische eigendom middels inschrijving in het Kadaster of op het moment van de verkrijging van het economische eigendom.

³¹¹ Artikel 9 lid 1 Wet BRV.

³¹² Artikel 14 lid 2 jo. lid 5 Wet BRV.

³¹³ *Kamerstukken II 2011/12*, 33003, nr. 3, p. 36 (MvT).

³¹⁴ Artikel 14 lid 2 Wet BRV jo. *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 3, p. 11 (MvT); Een noemenswaardig verschil is dat voor de overdrachtsbelasting alleen het hebben van economische eigendom niet voldoende is.

Bij een gekochte woning die slechts gedeeltelijk is bestemd om anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te worden gebruikt en dit gedeelte splitsbaar is van het gedeelte dat niet is bestemd voor bewoning, wordt uitsluitend op de waarde van het gedeelte dat wel is bestemd voor bewoning het 2%-tarief toegepast. Als de woning voor 90% voor bewoning is bestemd en de koper de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken, kan op de gehele waarde van de woning het 2%-tarief worden toegepast.³¹⁵ Het 2%-tarief geldt ook voor aanhorigheden die tot de woning behoren, indien zij gelijktijdig met deze woning wordt verkregen en voor deze woning het 2%-tarief geldt.³¹⁶ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een tuin of een tuinhuis.

Om gebruik te maken van het 2%-tarief moet de belastingplichtige net als bij de startersvrijstelling 'voorafgaand aan de verkrijging duidelijk, stellig en zonder voorbehoud' in een schriftelijke verklaring verklaren dat hij de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken.³¹⁷ Achteraf wordt door de inspecteur beoordeeld of de belastingplichtige de woning daadwerkelijk anders dan tijdelijk als hoofdverblijf is gaan gebruiken. Als dit niet het geval is, wordt het verlaagde tarief teruggenomen en is het 8%-tarief alsnog van toepassing.³¹⁸ Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat een indicatie voor het beoordelen of aan het 'anders dan tijdelijk'-criterium is voldaan is of de woning na overdracht minimaal een half jaar als hoofdverblijf is gebruikt. Dit is echter geen absoluut criterium en bij misbruiksituaties kan hiervan worden afgeweken. Ook bij minder dan een half jaar kan voldaan zijn aan het criterium. Als de inspecteur van mening is dat niet voldaan wordt aan het criterium, krijgt de belastingplichtige de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat de woning wel is gekocht om haar anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan gebruiken. Indien door onvoorziene omstandigheden het voor de belastingplichtige redelijkerwijs niet mogelijk was om de woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf te gaan gebruiken, wordt het verlaagde tarief niet teruggenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het afbranden van de woning of aan de situatie waarin de belastingplichtige zijn baan verliest.³¹⁹

Indien een belastingplichtige een eigen woning verkrijgt die in de zes maanden ervoor is verkregen door een ander, wordt voor de berekening van de overdrachtsbelasting de waarde van de woning verminderd met het bedrag waarvoor de vorige verkrijger overdrachtsbelasting was verschuldigd.³²⁰ Als de vorige verkrijging een verkrijging was waarvoor het 2%-tarief is toegepast,³²¹ wordt het bedrag van de verschuldigde belasting vermindert met het bedrag dat de vorige verkrijger aan belasting heeft betaald.³²² Deze verminderingen gelden alleen als de vorige verkrijger daadwerkelijk belasting heeft betaald en niet in mindering heeft kunnen brengen op de schenk- of erfbelasting.³²³

³¹⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 21 (MvT).*

³¹⁶ Artikel 14 lid 5 Wet BRV.

³¹⁷ Artikel 14 lid 2 Wet BRV.

³¹⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 11-12 (MvT).*

³¹⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3, p. 12 (MvT).*

³²⁰ Artikel 13 lid 1 Wet BRV.

³²¹ Dit laat tevens zien dat ook bij minder dan zes maanden voldaan kan worden aan het 'ander dan tijdelijk'-criterium voor de toepassing van het 2%-tarief.

³²² Artikel 13 lid 4 Wet BRV.

³²³ Artikel 13 lid 1 Wet BRV; Artikel 13 lid 4 Wet BRV.

3.3 Huurtoeslag

Indien een belastingplichtige geen woning heeft gekocht maar een woning huurt, gelden andere fiscale regels. Bij het huren van een woning heeft een belastingplichtige geen recht op de eigenwoningregeling. Daarnaast speelt de overdrachtsbelasting in de situatie dat een belastingplichtige een huis gaat huren ook geen rol. Aanbieders van huurwoningen zullen bij de aankoop van woningen wel te maken kunnen krijgen met de overdrachtsbelasting, die ze mogelijk geheel of gedeeltelijk via de huurprijs op hun huurders afwentelen.³²⁴ Voor huurders bestaat onder voorwaarden het recht op huurtoeslag. Of een huurder aanspraak kan maken op huurtoeslag, is afhankelijk van verschillende parameters.

3.3.1 Achtergrond

In het vorige hoofdstuk is het ontstaan van de huursubsidie geanalyseerd. Het motief van de huursubsidie is dat deze fiscale regeling als vangnetfunctie dient: de laagste inkomensgroepen moeten vertrouwen dat ze recht hebben op huursubsidie. Iedereen moet namelijk een zelfstandige woonruimte van goede kwaliteit voor een, vergeleken met hun inkomen, betaalbare prijs kunnen krijgen. Door de jaren heen was de berekening van de huursubsidie steeds ingewikkelder geworden. Er kwamen steeds meer elementen bij, waardoor de berekening zijn transparantie verloor. Met de totstandkoming van de Huursubsidiewet in 1997 is geprobeerd om een vereenvoudigingsslag te slaan.³²⁵

De Huursubsidiewet heeft tot 2006 bestaan en is toen vervangen door de huidige Wht. In de tussentijd had de Huursubsidiewet verschillende veranderingen doorgaan, maar de gedachtegang dat de laagste inkomensgroepen moesten worden ondersteund bij het betalen van hun woonlasten bleef onveranderd.³²⁶ Tevens wordt met de huurtoeslag beoogd om huurders toegang te geven tot 'goede' woningen.³²⁷ In 2006 ging de overheid over op meer harmonisatie tussen de verschillende inkomensafhankelijke regelingen, waar de huursubsidie er een van was. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) is hier het uitvloeisel van.³²⁸ In de Awir zijn bepalingen opgenomen over de procedure van het aanvragen tot en met het definitief toekennen van toeslagen en worden tevens verschillende begrippen gedefinieerd die voor alle toeslagregelingen van belang zijn.

Sinds de invoering van de Wht op 1 januari 2016 wordt de huursubsidie de huurtoeslag genoemd.³²⁹ Vanaf die datum ligt de uitvoering van deze regeling bij de Belastingdienst.³³⁰ De eindverantwoordelijke voor de Wht is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: minister van BZK).³³¹ De Wht bracht verschillende wijzigingen met zich mee ten opzichte van de Huursubsidiewet, maar net als bij de eigenwoningregeling is de gedachtegang van waarom de huurtoeslag is ingevoerd niet veranderd. Ook na 1 januari 2006 hebben verschillende wijzigingen

³²⁴ Voor woningcorporaties gelden in een aantal situaties wel vrijstellingen voor de overdrachtsbelasting.

³²⁵ *Kamerstukken II 1996/97*, 25090, nr. 3, p. 2-5 (MvT).

³²⁶ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht, aant. 1.6.

³²⁷ Robben 2015, p. 23.

³²⁸ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht, aant. 1.1.

³²⁹ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht, aant. 1.2.

³³⁰ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht, aant. 1.1.

³³¹ Belastingdienst, 'Geldende wetgeving en regels over toeslagen', belastingdienst.nl.

plaatsgevonden in de Wht. De huidige systematiek van de huurtoeslag wordt in de volgende paragrafen verder besproken.

3.3.2 Huurder(s)

Om aanspraak te maken op huurtoeslag is als eerste van belang dat de huurder voldoet aan de definitie van huurder in de Wht. Onder huurder in de Wht wordt als hoofdregel verstaan ‘de persoon die zijn hoofdverblijf heeft in de door hem gehuurde woning, daaronder begrepen woonwagen’.³³² In het geval de overeenkomst om de woning te huren naar haar aard slechts van korte duur is of de woning onderdeel is van een hotel-, pension, kamp- of vakantiebestemmingsbedrijf dan kan de persoon die de woning gebruikt niet als huurder voor de Wht worden aangemerkt.³³³ Uit de jurisprudentie komt naar voren dat een juridisch (mede)-eigenaar geen huurder in de zin van de Wht is. Slechts ‘als huurder in de zin van de wet wordt aangemerkt diegene die uitsluitend als huurder en niet mede krachtens een andere hoedanigheid in het genot van de woning is’.³³⁴ Ingeval van onderhuur, heeft de onderhuurder onder voorwaarden ook recht op huurtoeslag.³³⁵

Huurders die voldoen aan de definitie van huurder in de Wht hebben onder voorwaarden recht op huurtoeslag. Hiervoor is onder meer de leeftijd van de huurders van belang. Huurders die minderjarig zijn, kunnen in beginsel geen aanspraak maken op huurtoeslag.³³⁶ Daarnaast speelt de leeftijd van de bewoners een rol bij de maximale huur waarvoor huurtoeslag kan worden aangevraagd. Deze is hoger indien minimaal een van de inwoners ouder is dan 23.³³⁷ De leeftijd van de bewoners speelt ook een rol bij het bepalen van het type huishouden. Naast het verschil tussen een- of meerpersoonshuishoudens verandert het type huishouden namelijk indien een van de bewoners de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Er wordt dan gesproken over ouderenhuishoudens.³³⁸ Het type huishouden is van belang bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag.

Huurtoeslag kan alleen worden toegekend indien de bewoners op het adres van de huurwoning in de basisregistratie personen zijn ingeschreven.³³⁹ Per woning die in aanmerking komt voor huurtoeslag, kan aan één huurder huurtoeslag worden toegekend.³⁴⁰ Bij verhuizing naar een andere huurwoning in een kalenderjaar, blijft een huurder recht op huurtoeslag houden indien hij aan alle voorwaarden voor huurtoeslag blijft voldoen.³⁴¹

3.3.3 Recht op huurtoeslag

Het recht op huurtoeslag voor huurders hangt af van verschillende parameters. Zo kan niet voor elke woning huurtoeslag worden aangevraagd. In de Wht is de definitie van woningen die in aanmerking

³³² Artikel 1 onderdeel c Wht.

³³³ Artikel 1 onderdeel c onder 1° en 2° Wht.

³³⁴ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4269, r.o. 5.1.

³³⁵ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 1 Wht, aant. 1.5.

³³⁶ Artikel 8 Wht.

³³⁷ Hierop wordt later verder ingegaan.

³³⁸ Artikel 2 Wht.

³³⁹ Artikel 9 Wht.

³⁴⁰ Artikel 7 lid 2 Wht.

³⁴¹ Artikel 23 Wht.

kunnen komen voor huurtoeslag opgenomen. Daarnaast zijn ook de hoogte van de huurprijs en de servicekosten van de gehuurde woning van belang voor het recht op huurtoeslag. Daarnaast hangt het recht op huurtoeslag af van de inkomens- en vermogenspositie van de huurder en het huishouden waarvan de huurder deel uitmaakt.

3.3.3.1 Eisen woning

Een huurder kan alleen in aanmerking komen voor huurtoeslag indien de gehuurde woning aan bepaalde voorwaarden voldoet. Voor de definitie van een woning voor de Wht is aangesloten bij de definitie in het Burgerlijk Wetboek.³⁴² Dit houdt in dat alleen gebouwde onroerende zaken woningen kunnen zijn. Hierdoor kunnen belastingplichtigen die een woonschip huren vaak geen huurtoeslag aanvragen. Een woonschip zal gelet op de jurisprudentie namelijk niet snel als onroerende zaak onroerende zaak kwalificeren.³⁴³ Het recht op huurtoeslag bestaat daarnaast alleen bij het huren van een woning die een zelfstandige woonruimte is, een onvrije etage is of onder voorwaarden een onzelfstandige woonruimte is in het geval het gaat om woningen voor begeleid wonen, groepswonen voor ouderen of een vergelijkbare woonvorm.³⁴⁴

Bij een zelfstandige woonruimte gaat het om een woning met een eigen toegangsdeur die aan beide kanten op slot kan en daarnaast eigen voorzieningen heeft. De woning moet dus geschikt zijn als hoofdverblijf.³⁴⁵ 'Een onvrije etage is een woning met eigen voorzieningen (keuken, sanitair enzovoorts), die bestaat uit diverse afsluitbare vertrekken die uitkomen op een gezamenlijke verkeersruimte zoals een hal, overloop of gemeenschappelijke opgang.'³⁴⁶ Woningen zonder afsluitbare toegangsdeuren komen derhalve niet in aanmerking, tenzij het gaat om begeleid wonen of een groepswoning voor ouderen.³⁴⁷ Studenten hebben voor hun studentenwoning vaak geen recht op huurtoeslag, omdat het in veel gevallen niet gaat om een zelfstandige woonruimte of onvrije etage. Anders is dit als de studentenwoning voor 1997 is aangewezen als een voor huurtoeslag aangewezen onzelfstandige woonruimte. In dat geval bestaat wel recht op huurtoeslag.³⁴⁸

Rekenhuur

Voor het recht op huurtoeslag is ook de rekenhuur van belang. Dit is de huurprijs die de huurder maandelijks is verschuldigd, vermeerderd met het eventueel betaalde bedrag voor servicekosten. Alleen servicekosten die in artikel 5 Wht zijn opgenomen, zoals kosten voor het in bedrijf zijn van liftinstallaties en schoonmaakkosten voor de gemeenschappelijke ruimten, worden in de rekenhuur meegenomen. Voor deze servicekosten geldt daarnaast per categorie een maximum dat in aanmerking wordt genomen.³⁴⁹ In de meeste gevallen wordt geen huurtoeslag toegekend als de rekenhuur hoger

³⁴² Artikel 1 onderdeel k Wht; Artikel 7:233 BW; *Kamerstukken II* 2006/07, 30811, nr. 3, p. 2 (MvT).

³⁴³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30811, nr. 3, p. 1-2 (MvT); HR 9 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV8198, *BNB* 2012/1055, m.nt. J.C. van Straaten (*Marina*); Bij waterwoningen kan wel het recht op huurtoeslag bestaan indien de woning niet drijft, vastzit met palen aan de waterbodem en de opgang een vaste verbinding tussen de wal en de waterwoning is.

³⁴⁴ Artikel 11 lid 1 Wht.

³⁴⁵ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 11 Wht, aant. 1.5.

³⁴⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25090, nr. 6, p. 52 (NV II).

³⁴⁷ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 11 Wht, aant. 1.5.

³⁴⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 650, p. 1.

³⁴⁹ Artikel 5 Wht.

is dan 763,47 euro per maand. De huurtoeslaggrens ligt in 2022 op 442,46 euro per maand als alle inwoners onder de 23 jaar zijn, geen van deze inwoners een handicap heeft en er geen kinderen van een van de bewoners in de woning wonen.³⁵⁰ Voornamelijk bij sociale huurwoningen bestaat door de rekenhuur recht op huurtoeslag,³⁵¹ bij woningen in de geliberaliseerde huursector komt dit minder vaak voor omdat de huurprijs daarvan vaak te hoog is.

In de wet zijn daarnaast een aantal uitzonderingen opgenomen, waar een rekenhuur die boven de huurtoeslaggrens komt toch nog deels recht kan geven op huurtoeslag. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over woningen waarbij de huurtoeslaggrens wordt overschreden omdat er wegens een handicap van een van de bewoners noodzakelijke voorzieningen zijn aangebracht in de woning.³⁵² Op deze wijze wil de wetgever ook voor bewoners met een handicap adequate huisvesting mogelijk maken.³⁵³ Een ander voorbeeld waarbij overschrijding van de huurtoeslaggrens geen probleem hoeft te vormen, is indien eerder voor dezelfde woning wel recht bestond op huurtoeslag.³⁵⁴ De wetgever wil namelijk borgen dat bij een huurprijsverhoging het recht op huurtoeslag blijft bestaan indien dit recht voor dezelfde woning in het verleden ook bestond. Tot 1 januari 2022 moest het recht op huurtoeslag in de maand alvorens de huurprijsoverschrijding ontstond bestaan. De wetgever heeft deze tijdslimiet geschrapt om schrijnende gevallen te voorkomen.³⁵⁵ Voor het deel van de rekenhuur dat boven de huurtoeslaggrens uitkomt, kan een huurder ook bij deze uitzonderingen geen huurtoeslag krijgen.³⁵⁶

Voorbeeld huurprijsoverschrijding

Belastingplichtige X huurt een woning en voldoet aan de eisen voor het recht op huurtoeslag. Dit recht op huurtoeslag is in 2020 vervallen doordat zijn toetsingsinkomen te hoog was. In 2022 is zijn toetsingsinkomen weer gedaald, waardoor hij op basis van zijn inkomen recht zou kunnen hebben op huurtoeslag. De rekenhuur van zijn woning is begin 2022 echter gestegen, waardoor deze boven de huurtoeslaggrens uitkomt. Doordat de tijdslimiet bij de regeling inzake de huurprijsoverschrijding is vervallen, herleeft het recht op huurtoeslag voor X in 2022.

3.3.3.2 Inkomens- en vermogenspositie

Naast de hiervoor genoemde parameters is ook de inkomens- en vermogenspositie van de huurder³⁵⁷ van belang voor de huurtoeslag. Of een huurder recht heeft op huurtoeslag en welk bedrag deze subsidie bedraagt, is namelijk afhankelijk van de draagkracht van de huurder, zijn partner en de andere medebewoners. Het inkomen heeft invloed op het deel van de huurprijs dat voor eigen rekening van

³⁵⁰ Artikel 13 lid 1 Wht.

³⁵¹ Mits ook aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

³⁵² Artikel 13 lid 2 onder a Wht.

³⁵³ *Kamerstukken II 1996/97, 25090, nr. 3, p. 13 (MvT).*

³⁵⁴ Artikel 13 lid 2 onder c.

³⁵⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 3, p. 15 (MvT).*

³⁵⁶ Artikel 13 lid 3 Wht.

³⁵⁷ En zijn huishouden.

de huurder blijft. Onder de draagkracht wordt naast het (fiscale) inkomen ook het vermogen verstaan.³⁵⁸ Als het vermogen boven een bepaald bedrag uitkomt, vervalt het recht op de huurtoeslag.

Voor 2021 werd voor de vermogenstoets aangesloten bij de grondslag voor box 3, artikel 5.2 Wet IB 2001. Deze vermogenstoets wordt berekend over de rendementsgrondslag van artikel 5.3 Wet IB 2001. Er bestond geen recht op huurtoeslag indien het vermogen boven een voor artikel 5.2 Wet IB 2001 geldend heffingsvrije vermogen³⁵⁹ uitkomt. Sinds 1 januari 2021 wordt niet langer meer aangesloten bij artikel 5.2 Wet IB 2001, maar bij artikel 5.3 Wet IB 2001. Dit komt voort uit veranderingen die hebben plaatsgevonden in de grondslag voor de box 3-heffing. Het heffingsvrije vermogen is namelijk flink toegenomen. Door de verhoging zouden meer mensen aanspraak maken op huurtoeslag. Vanwege de budgettaire gevolgen die dit zou hebben, heeft de wetgever besloten om de vermogenstoets te koppelen aan de rendementsgrondslag van artikel 5.3 Wet IB 2001. Dit heeft tot gevolg dat de verhoging van het heffingsvrije vermogen geen invloed heeft op de vermogenstoets en derhalve op het recht op de huurtoeslag. Sindsdien kent de Wht een eigen heffingsvrij vermogen.³⁶⁰

Het vermogen voor de vermogenstoets wordt vastgesteld middels de rendementsgrondslag die in artikel 5.3 Wet IB 2001 is vastgelegd; het gaat derhalve om hetzelfde vermogen dat voor box 3 wordt gebruikt. In tegenstelling tot box 3 worden voor de huurtoeslag ook de groene beleggingen die een belastingplichtige bezit³⁶¹ en de bezittingen en schulden die ten grondslag liggen aan niet in Nederland belastbare inkomsten bij de rendementsgrondslag opgeteld. Het gaat om de rendementsgrondslag aan het begin van het berekeningsjaar.³⁶² Dit loopt gelijk aan het kalenderjaar, waardoor het vermogen op 1 januari van belang is.³⁶³ Een huurder heeft voor 2022 geen recht op huurtoeslag als de rendementsgrondslag op 1 januari van 2022 hoger is dan 31.747 euro. Als een huurder het gehele jaar dezelfde partner heeft, bestaat geen recht op huurtoeslag als de rendementsgrondslag hoger is dan 63.494 euro.³⁶⁴

Als de vermogensgrens wordt overschreden, betekent dit in beginsel dat het recht op huurtoeslag vervalt. Indien een huurder in zo een geval al een voorschot van de huurtoeslag heeft ontvangen, zal het ontvangen bedrag aan huurtoeslag worden teruggevorderd.³⁶⁵ In bijzondere omstandigheden zal deze terugvordering een lager bedrag omvatten. Dit gebeurt indien de terugvordering van het (gehele) bedrag onevenredig is met de te dienen doelen van de terugvordering.³⁶⁶ Bij de Rechtbank Noord-Holland speelde onlangs een casus waarbij werd geoordeeld dat terugvordering zulke nadelige gevolgen opleverde dat van de terugvordering moest worden afgezien. In deze casus werd de huurtoeslag op nihil gesteld omdat (eenmalig) een box 3-vermogen van € 1 bestond. Dit kwam voort uit een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Deze belastingplichtige leefde door langdurige arbeidsongeschiktheid van een uitkering en was voor het betalen van de huur afhankelijk van de

³⁵⁸ Artikel 7 lid 1 Wht.

³⁵⁹ Of een daarop gebaseerde hogere grens.

³⁶⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35577, nr. 3, p. 4-5 (MvT).*

³⁶¹ Artikel 7 lid 3 Awir; Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.0.*

³⁶² Artikel 7 lid 5 Awir; Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.0.*

³⁶³ Artikel 1a lid 1 Wht jo. artikel 2 lid 1 onder b Awir.

³⁶⁴ Artikel 7 lid 3 Awir.

³⁶⁵ Artikel 26 lid 1 Awir.

³⁶⁶ Artikel 26 lid 2 Awir.

huurtoeslag. Om deze redenen oordeelde de rechtbank dat het terugvorderen van de huurtoeslag onredelijk was.³⁶⁷

In het verleden verviel het recht op huurtoeslag als het inkomen van het huishouden boven de maximale inkomensgrenzen uitkwam. De hoogte van de huurtoeslag werd tot de maximale inkomensgrenzen geleidelijk afgebouwd, maar bij het bereiken van de maximale inkomensgrenzen verviel het gehele recht. Hierdoor ontstond bij sommige huurders armoedeval; ondanks de stijging in inkomen gaat een huishouden door het vervallen van de huurtoeslag erop achteruit.³⁶⁸ Sinds 2020 zijn de maximale inkomensgrenzen in de Wht vervallen, waardoor een beperkte stijging van het inkomen niet langer direct tot resultaat heeft dat de huurtoeslag volledig vervalt.³⁶⁹ De huurtoeslag wordt namelijk over een langer inkomenstraject afgebouwd.³⁷⁰ Hoe hoog het inkomen mag zijn voordat het recht op huurtoeslag vervalt is tegenwoordig afhankelijk van de hoogte van de huur, de leeftijd van de huurder en het type huishouden.³⁷¹

3.3.4 Hoogte van de huurtoeslag

Als een huurder recht heeft op huurtoeslag, dan is vraag die daarop volgt hoeveel de huurtoeslag bedraagt. Om de hoogte van de huurtoeslag te berekenen zijn de basishuur en de rekenhuur van belang. Een uitgebreide uiteenzetting van de basishuur vindt hieronder in de tekstbox 'basishuur' plaats. In het kort samengevat is de basishuur het deel van de rekenhuur dat voor rekening van de huurder blijft. De basishuur die wordt vastgesteld is afhankelijk van het inkomen.³⁷² In de wet zijn minimum-inkomensijkpunten vastgelegd. Tot het minimum-inkomensijkpunt hoeft een huurder slechts een minimum aan huur te betalen en krijgt hij het maximale bedrag aan huurtoeslag, horend bij de desbetreffende huurprijs. Het minimum-inkomensijkpunt is afhankelijk van het type huishouden. Naarmate een huishouden een inkomen boven het minimum-inkomensijkpunt verdient, wordt de basishuur vastgesteld door een formule.³⁷³ Voor eenpersoons- en meerpersoonshuishouden is het bedrag dat ze minimaal zelf moeten betalen 237,62 euro, bij ouderenuishoudens is dit 253,80 voor eenpersoonshuishoudens en 233,99 voor meerpersoonshuishoudens. Zodra het inkomen van een huishouden boven het voor hen geldende minimum-inkomensijkpunt uitkomt, wordt het bedrag dat ze zelf moeten betalen hoger en de huurtoeslag lager.³⁷⁴

³⁶⁷ Rechtbank Noord-Nederland 7 september 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4134.

³⁶⁸ *Kamerstukken II 2017/18, 34940, nr. 3, p. 2 (MvT).*

³⁶⁹ Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 14 Wht, aant. 1.5.

³⁷⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 34940, nr. 3, p. 2 (MvT).*

³⁷¹ Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.1.4.*

³⁷² De basishuur wordt namelijk vastgesteld door de normhuur te verhogen met 16,94 euro. De normhuur is afhankelijk van het inkomen.

³⁷³ Artikel 16-19 Wht; Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.2.1.*

³⁷⁴ Artikel 16-17 Wht; Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.2.1.*

Basishuur

Om de hoogte van de huurtoeslag te berekenen is onder meer de basishuur van belang. De basishuur is het deel van de huur dat voor rekening van de huurder blijft. Om de basishuur te berekenen is de normhuur van belang. De basishuur is namelijk de normhuur verhoogd met 16,94 euro. Het is derhalve van belang om te weten op welke wijze de normhuur wordt vastgesteld.

De manier van berekenen van de hoogte van de normhuur is afhankelijk van het inkomen. Hierbij is het minimum-inkomensijkpunt van belang. Tot het minimum-inkomensijkpunt hoeft een huurder slechts een minimum aan huur te betalen en krijgt hij het maximale bedrag aan huurtoeslag, horend bij de desbetreffende huurprijs. Voor huishoudens waarvan het inkomen boven het minimum-inkomensijkpunt ligt, vindt de berekening van de normhuur plaats aan de hand van de volgende wiskundige formule:

$$\text{Normhuur} = (a \times Y^2) + (b \times Y)$$

In de formule staat Y voor het rekeninkomen. De factoren a en b worden, zoals beschreven in artikel 19 Wht lid 2, afgeleid 'uit de lineaire relatie tussen de bij het minimum-inkomensijkpunt behorende normhuurquote en de bij het referentie-inkomensijkpunt behorende normhuurquote'. De minimum-inkomensijkpunten en referentie-inkomensijkpunten zijn uit onderstaande tabel af te lezen. Bij het referentie-inkomensijkpunt hoort een normhuur van 448,57 euro, welke nog met een klein bedrag wordt verlaagd afhankelijk van het type huishouden. Als de normhuur is berekend, kan met de verhoging van 16,94 euro de basishuur worden vastgesteld.

Tabel Minimum-inkomensijkpunten en referentie-inkomensijkpunten

| Type huishouden | Minimum-inkomensijkpunt | Referentie-inkomensijkpunt |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Eenpersoonshuishoudens | € 17.350 | € 25.450 |
| Meerpersoonshuishoudens | € 22.500 | € 33.100 |
| Eenpersoonsouderenuishoudens | € 19.075 | € 26.765* |
| Meerpersoonsouderenuishoudens | € 25.450 | € 35.762* |

* Verhoogd referentie-inkomensijkpunt dat slechts van belang is voor de normhuur.

Bronnen: Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht Toesl.1.2.1*, Artikel 16 Wht, Artikel 18 lid 2 en 3 Wht, Artikel 19 lid 2 Wht.

Als de basishuur is vastgesteld, is tegelijkertijd duidelijk welk deel van de huur subsidiabel is. Dat is namelijk het deel van de rekenhuur dat boven de basishuur uitkomt. De huurtoeslag bedraagt een percentage van het subsidiabele deel van de huur. Dit percentage is niet constant, maar neemt in een aantal grote stappen af. Hiervoor zijn twee soorten grenzen van belang: de kwaliteitskortingsgrens en

de aftoppingsgrenzen. Iedere keer dat de rekenhuur boven een grens komt, verandert het percentage. De kwaliteitskortingsgrens bedraagt in 2022 442,46 euro per maand. Als de basishuur boven dit bedrag uitkomt, is de aftoppingsgrens van belang. De aftoppingsgrens bedraagt 633,25 euro per maand als maximaal twee bewoners in het huurhuis wonen en 678,66 per maand als het huishouden uit meer dan drie bewoners bestaat.³⁷⁵

Een huurder krijgt het deel van de rekenhuur boven de basishuur tot aan de kwaliteitsgrens voor 100% gesubsidieerd. Daarnaast wordt 65% van het deel boven de kwaliteitsgrens tot aan de aftoppingsgrens gesubsidieerd. Het deel boven de aftoppingsgrens tot aan de maximale huurtoeslaggrens wordt alleen deels gesubsidieerd indien het gaat om eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens waarbij een van de bewoners de AOW-leeftijd heeft bereikt of indien een van de bewoners een handicap heeft waarvoor noodzakelijke aanpassingen in en rond de woning zijn aangebracht. Bij deze groepen wordt dit deel voor 40% gesubsidieerd, voor andere huurders komt het deel boven de aftoppingsgrens voor hun eigen rekening.³⁷⁶

Voorbeeld hoogte huurtoeslag

Huurder Y is 26 jaar oud en voldoet aan alle voorwaarden voor het recht op huurtoeslag. Y heeft een huurhuis waarvoor de rekenhuur 400 euro bedraagt. Stel dat de basishuur in dit geval 300 euro bedraagt, dan is 100 euro subsidiabel. De hoogte van de huurtoeslag waar hij recht op heeft is 100% van 100 euro. Zijn rekenhuur bedraagt immers minder dan de kwaliteitsgrens, waardoor 100% van het subsidiabele deel wordt gesubsidieerd.

Huurder Y is verhuisd naar een andere woning waarbij de rekenhuur 600 euro bedraagt. Stel dat zijn inkomen niet is veranderd, waardoor de basishuur nog steeds 300 euro bedraagt. Een bedrag van 300 is nu subsidiabel. Dit bedrag moet in twee gedeelten worden opgesplitst, omdat zijn rekenhuur meer dan de kwaliteitsgrens bedraagt en minder dan de aftoppingsgrens. Het eerste gedeelte van 142,46 euro wordt voor 100% gesubsidieerd. Het bedrag tussen de 442,46 euro en de 600 euro wordt voor 65% gesubsidieerd.

Huurder Y verhuist nogmaals, dit keer naar een woning waarbij de rekenhuur 700 euro bedraagt. Zijn inkomen is in de tussentijd niet veranderd, waardoor de basishuur 300 euro bedraagt. Een bedrag ad 400 euro is nu subsidiabel. Dit bedrag moet in drie gedeelten worden opgesplitst, omdat zijn rekenhuur zowel meer dan de kwaliteitsgrens als de aftoppingsgrens bedraagt. Het eerste gedeelte van 142,46 euro wordt voor 100% gesubsidieerd. Het bedrag tussen de 442,46 euro en de 633,25 euro wordt voor 65% gesubsidieerd. Het bedrag boven de 633,25 euro wordt voor 40% gesubsidieerd.

Bronnen: Artikel 20 Wht, Artikel 21 Wht.

³⁷⁵ Artikel 20 Wht.

³⁷⁶ Artikel 21 lid 1 en lid 2 Wht jo. artikel 7 Besluit op de huurtoeslag; Albrechtse, in: Cursus Belastingrecht Toesl.1.2.2.

3.4 De verschillen

3.4.1 Fiscale regelingen

In de voorgaande paragrafen zijn de fiscale regelingen inzake de eigen woning en de huurwoning uiteengezet. Op basis daarvan kom ik tot volgende bevindingen. De fiscale regelingen zijn op zichzelfstaand, waardoor fiscale verschillen bestaan tussen eigenwoningbezitters en huurders. Voor eigenwoningbezitters geldt de eigenwoningregeling en vaak krijgen eigenwoningbezitters bij de aankoop van hun huis te maken met de overdrachtsbelasting. Voor huurders bestaat onder voorwaarden het recht op huurtoeslag. Opmerking verdient dat huurders indirect ook met de overdrachtsbelasting te maken kunnen krijgen. Verhuurders krijgen bij de aankoop van een woning vaak wel te maken met de overdrachtsbelasting en dit kunnen ze doorberekenen aan de huurder.

Naast het feit dat huurders indirect met de overdrachtsbelasting te maken kunnen krijgen, is bij zowel de huurtoeslag als de overdrachtsbelasting een subsidie-element te herkennen. Bij de huurtoeslag is de subsidie gericht op huurders met een laag inkomen. De subsidie bij de startersvrijstelling binnen de overdrachtsbelasting is op starters gericht. Verder is de overdrachtsbelasting moeilijk te vergelijken met de fiscale regelingen voor huurders, omdat voor huurders geen vergelijkbare regeling bestaat. Dit komt voort uit het feit dat bij het huren van een huis het niet gaat om de verkrijging van een in Nederland gelegen onroerende zaak. Deze regeling kan daardoor verder niet worden vergeleken

De huurtoeslag en de eigenwoningregeling kunnen beter met elkaar worden vergeleken, omdat deze twee regelingen als tegenhangers van elkaar kunnen worden gezien. Beide regelingen zijn namelijk subsidies voor een woning die als hoofdverblijf wordt gebruikt. Zowel de eigenwoningbezitter als de huurder kan maar één woning hebben die hieraan voldoet en derhalve kan maar één woning per belastingplichtige onder de eigenwoningregeling vallen c.q. in aanmerking komen voor huurtoeslag. Meer echte overeenkomsten tussen deze regelingen zijn niet te ontdekken; verschillen des te meer.

3.4.1.1 De achtergrond

De verschillen tussen de eigenwoningregeling en de huurtoeslag beginnen bij de achtergrond van beide regelingen. De eigen woning is in de fiscale wetten terecht gekomen vanuit de achtergrond dat belasting wordt geheven over bronnen van inkomen en de eigen woning is een van deze bronnen; waarbij tegenover de inkomsten ook kosten staan die mogen worden afgetrokken. In de loop van de twintigste eeuw kwam naar voren dat de eigen woning niet alleen een beleggingsfunctie kent, maar ook een bestedingsfunctie waardoor niet de gehele eigen woning in de belastingheffing wordt betrokken. De wijze waarop de eigen woning wordt belast, leidt in de meeste gevallen tot een indirecte subsidie. Het subsidie-effect is in de loop van de jaren getransformeerd van gunstig neveneffect van de regeling naar het middel om eigenwoningbezit te bevorderen.

De huurtoeslag kent een andere achtergrond. Deze regeling komt namelijk voort uit het motief dat iedereen een zelfstandige woonruimte van goede kwaliteit voor een betaalbare prijs moet kunnen krijgen. De wetgever wil de laagste inkomensgroepen ondersteunen en de huurtoeslag kent hierdoor een vangnetfunctie; de laagste inkomensgroepen moeten kunnen vertrouwen op het recht op huurtoeslag. De huurtoeslag is dan ook in tegenstelling tot de eigenwoningregeling een directe subsidie.

3.4.1.2 Hoofdverblijf

De eigenwoningregeling wordt toegepast bij eigen woningen: de woning die de belastingplichtige als hoofdverblijf ter beschikking staat. Bij de huurtoeslag is een soortgelijk criterium te zien. Bij de eigenwoningregeling gaat het in het algemeen³⁷⁷ over een zelfstandige woning, bij de huurtoeslag voldoen meer soorten woonruimten: een zelfstandige woonruimte, een onvrije etage of een onzelfstandige woonruimte indien het gaat om woningen voor begeleid wonen, groepswonen voor ouderen of een vergelijkbare woonvorm.

In beginsel moet een woning als hoofdverblijf ter beschikking staan om onder de eigenwoningregeling te vallen. De wetgever heeft echter een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel gemaakt. Bij een eigenwoningbezitter waarvan zijn voormalige eigen woning leeg staat en bestemd is voor de koop, wordt deze woning alsnog aangemerkt als eigen woning. Hetzelfde geldt voor een leegstaande woning of een woning in aanbouw welke uitsluitend is bestemd om in het kalenderjaar of een van de daaropvolgende drie jaren als eigen woning in gebruik te nemen. Op deze wijze kan een belastingplichtige ook meerdere woningen hebben die onder de eigenwoningregeling vallen. De huurtoeslag kent geen uitzonderingen op het hoofdverblijf-criterium. Hierdoor kan voor slechts één woning huurtoeslag worden aangevraagd. Bij verhuissituaties moet opnieuw worden getoetst of aan de voorwaarden voor huurtoeslag wordt voldaan.

Ook bestaan bij de eigenwoningregeling een regeling voor echtscheidingssituaties, een regeling indien een belastingplichtige in een verpleeg- of verzorgingshuis wordt opgenomen en een regeling voor de belastingplichtige die voor werk wordt uitgezonden of overgeplaatst. Bij de huurtoeslag bestaan geen soortgelijke regelingen.

3.4.1.3 Subsidiegerechtigden

Een ander verschil zit in de omvang van de groep subsidiegerechtigden. Bij het kopen van een huis dat wordt gebruikt als eigen woning, wordt bijna iedereen gesubsidieerd. In de meeste gevallen is het tarief van het eigenwoningforfait namelijk lager dan de kosten die ze met betrekking tot de eigen woning mogen aftrekken. Hierdoor resteert een negatief saldo. Voor eigenwoningbezitters met een positief fiscaal 'eigen woning' inkomen, bestaat tot 2048 de Hillen-aftrek.³⁷⁸ Hierdoor blijft ook voor deze eigenwoningbezitters nauwelijks een positief resultaat over. In 2015 maakten 977.000 eigenwoningbezitters gebruik van deze regeling.³⁷⁹ Doordat de Hillen-aftrek jaarlijks wordt afgebouwd, worden de eigenwoningbezitters met een positief fiscaal inkomen in de toekomst steeds minder gesubsidieerd.

Bij het huren van een huis, is het niet zo dat altijd recht bestaat op een subsidie. Niet iedereen komt namelijk in aanmerking voor het subsidie-element bij het huren van een woning. Boven de huurtoeslaggrens heeft een huurder geen recht op huurtoeslag, behoudens bijzondere omstandigheden. Bij de eigenwoningregeling bestaat geen maximum van de aankoopprijs voor het recht op subsidiëring. Daarnaast hangt het recht op huurtoeslag af van verschillende parameters. Deze

³⁷⁷ Schepen en woonwagens kunnen onder voorwaarden ook onder de eigenwoningregeling vallen.

³⁷⁸ CPB 2020, p. 15.

³⁷⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34819, nr. 6, p. 2-3 (NV II).

parameters verklaren direct het grote verschil tussen het recht op subsidiëring bij de eigenwoningregeling en bij de huurtoeslag. Bij de eigenwoningregeling spelen deze parameters namelijk geen rol.

Het recht op huurtoeslag hangt naast de rekenuur namelijk ook af van de inkomens- en vermogenspositie van de (hoofd)huurder, zijn fiscale partner en medebewoners. Slechts één iemand van het huishouden kan huurtoeslag aanvragen. Bij de eigenwoningregeling speelt het inkomen en het vermogen van de andere bewoners van het huis geen rol voor het recht op subsidiëring. Wel kunnen partners de eigenwoningregeling slechts voor één woning toepassen. De hoogte van de maximale inkomensgrens voor het recht op huurtoeslag hangt af van de hoogte van de huur, de leeftijd van de huurder en het type huishouden. Het heeft voor de huurtoeslag derhalve ook invloed of het huishouden een eenpersoons of een meerpersoonshuishouden is. Daarnaast zitten er ook nog verschillen in het zijn van een ouderenhuishouden of niet. Deze verschillen zijn bij de eigenwoningregeling niet terug te zien.

Tijdsbeperkingen

De huurtoeslag kent geen tijdsbeperkingen. Zolang aan de voorwaarden van de huurtoeslag wordt voldaan, bestaat recht op huurtoeslag. Bij de eigenwoningregeling bestaat sinds 1 januari 2013 nieuwe regelgeving, waardoor een schuld die onder dit regime valt slechts als eigenwoningschuld kan worden aangemerkt als deze binnen 360 maanden volledig en ten minste annuïtair wordt afgelost. Bij de eigenwoningregeling zijn derhalve wel tijdsbeperkingen te herkennen.

3.4.1.4 De hoogte van de subsidie

Bij de hoogte van de subsidiëring is ook een groot verschil op te merken. Bij de eigenwoningregeling neemt de fiscale subsidie namelijk toe met het inkomen, terwijl bij de huurtoeslag het tegenovergestelde het geval is. Bij de eigenwoningregeling neemt het percentage waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, namelijk toe naarmate het inkomen verder toeneemt. Sinds 1 januari 2020 wordt de toename van het percentage kleiner. Het percentage waartegen de kosten met betrekking tot de woning aftrekbaar zijn worden namelijk afgebouwd. Per 1 januari 2023 zal het aftrekpercentage gelijk zijn aan het basistarief van het nieuwe tweeschijvenstelsel, waardoor de fiscale subsidie niet langer meer toeneemt met het inkomen. Bij de huurtoeslag wordt de hoogte van de huurtoeslag beïnvloedt door de hoogte van het inkomen en de hoogte van de huur. Hierbij is te zien dat de huurtoeslag lager wordt naarmate iemand meer inkomen geniet.

De invloed van samenlevingsvormen op de hoogte van de subsidie is ook verschillend. Bij de huurtoeslag wordt gekeken naar het gezamenlijke inkomen van het huishouden, waardoor met meer inkomen de hoogte van de subsidie afneemt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de berekening voor de hoogte van de huurtoeslag verschilt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. Bij de eigenwoningregeling is tot 1 januari 2023 het omgekeerde fenomeen waar te nemen.

Het budgettaire beslag van de eigenwoningregeling was in 2021 ruim 6,2 miljard euro.³⁸⁰ De totale stimulering van het eigenwoningbezit wordt zelfs op 9,4 miljard euro geschat.³⁸¹ De overheid keerde daarnaast in 2021 4 miljard euro aan huurtoeslag uit.³⁸²

3.5 Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk valt te concluderen dat de fiscale regeling met betrekking tot de eigen woning en de huurwoning sterk uiteenlopen. De wijze waarop de overheid intervenueert heeft als gevolg dat een huis kopen meer wordt gesubsidieerd dan een huis huren. Dit is terug te leiden naar de voorkeuren die de overheid heeft. In hoofdstuk twee is immers duidelijk geworden dat de overheid een voorkeur heeft ontwikkeld voor bezitsvorming.

De huurtoeslag is dan wel net als de eigenwoningregeling een subsidie voor een woning die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf wordt gebruikt, maar niet elke huurder heeft recht op deze subsidie. De huur mag immers niet te hoog zijn en de inkomens en vermogens ook niet. Voor een eigenwoningbezitter waarvan de eigen woning voldoet aan de definitie van de eigenwoningregeling is er geen soortgelijke toegangspoort waar hij doorheen moet om te voldoen aan de eigenwoningregeling. Daarnaast zijn bij de eigenwoningregeling veel bijzondere regelingen, zoals de verhuisregelingen, ingevoerd om te zorgen dat de eigenwoningbezitter geen nadeel ondervindt van de eigenwoningregeling. Wel kunnen bij de eigen woning bepaalde kosten slechts worden afgetrokken als aan de voorwaarden van de eigenwoningschuld wordt voldaan, maar de woonlasten, de inkomens en vermogens van de eigenwoningbezitters spelen geen rol voor het recht op subsidie.

De overheid heeft de afgelopen jaren de eigenwoningregeling op meerdere punten aangepast. Dit komt voort uit twee aspecten die de wetgever aan wil pakken. De eerste is het verminderen van de schuldenopbouw van de Nederlandse huishoudens. De tweede is het verminderen van het budgettaire beslag van de eigenwoningregeling. De gedachtegang blijft dat de wetgever het kopen van een woning wil stimuleren; waar het tarief waartegen aftrek van kosten bestaat wordt afgebouwd, wordt tegelijkertijd het eigenwoningforfait verminderd. Met de afbouw van de Hillen-aftrek zullen meer mensen een positief inkomen uit de eigen woning gaan ervaren, maar voor de meeste belastingplichtigen zullen de aftrekposten de voordelen uit de eigen woning blijven overtreffen. Bij de huurtoeslag is de overheid voornamelijk bezig met het verstevigen van de vangnetfunctie. Om deze reden zijn de maximale inkomensgrenzen voor de huurtoeslag vervallen, zodat de huurtoeslag over een langer traject wordt afgebouwd. Dit voorkomt armoedeval. Opmerking verdient dat de overheid zich ook bij de huurtoeslag bezighoudt met het budgettaire beslag: de subsidiepercentages zijn bijvoorbeeld in de loop van de jaren aangepast.

³⁸⁰ 'Miljoenennota. Fiscale regelingen', rijksfinancien.nl; Bestaande uit de hypotheekrenteaf trek, aftrek financieringskosten eigen woning, aftrek periodieke betalingen erfpacht, opstal en beklekking, aftrek rente en kosten van geldleningen over restschuld vervreemde eigen woning, eigenwoningforfait (negatief budgettair beslag) en de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

³⁸¹ *Ruimte voor wonen* 2020, p. 31; in dit bedrag is naast de expliciete subsidie in vorm van onder meer de hypotheekrenteaf trek ook de impliciete subsidie meegenomen: het vermogen dat via de eigen woning wordt opgebouwd, wordt niet in box 3 belast. De opbrengsten van de overdrachtsbelasting zijn hiervan afgehaald.

³⁸² 'Feiten en cijfers', overtoeslagen.nl.

Ook bij de overdrachtsbelasting is een bepaalde stimulering van het eigenwoningbezit te zien. Ten eerste geldt voor de overdracht van een woning die de belastingplichtige als eigen woning gaat gebruiken een verlaagd tarief van 2%. Daarnaast kent de overdrachtsbelasting de startersvrijstelling, waarmee een koper tussen de 18 en de 35 jaar eenmalig vrijgesteld wordt van overdrachtsbelasting indien de aankoopwaarde van het huis onder de vier ton ligt. Dit komt voort uit het doel om de positie van starters te bevorderen.

Tussen het kopen en het huren van een huis zitten derhalve veel verschillen. Waar de overdrachtsbelasting nog een kostenpost op kan leveren, leidt de verdere fiscale behandeling van de eigen woning voornamelijk tot subsidiëring. Dit staat recht tegenover de positie van huurders die geen recht hebben op de huurtoeslag. Uit dit hoofdstuk kan derhalve worden geconcludeerd dat de overheid niet neutraal is in de fiscale behandeling inzake huur en koop. Het verschil in behandeling manifesteert zich op verschillende niveaus. Hierbij gaat het onder meer over de groep subsidiegerechtigden, het budgettaire beslag en de invloed van inkomen.

Hoofdstuk 4 Neutraliteit

4.1 Inleiding

Nadat in de vorige hoofdstukken de beweegredenen van de overheid om te interveniëren op de woningmarkt en de huidige systematiek van de fiscale regelingen zijn geanalyseerd, wordt in dit hoofdstuk het belang van neutraliteit tussen de subsidiëring van huren en kopen onderzocht. Tevens worden handreikingen gegeven voor het inrichten van een zo neutraal mogelijk woningmarktbeleid. In dit hoofdstuk wordt begonnen met de uitleg van het concept neutraliteit, waarna vervolgens mede aan de hand van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken wordt onderzocht op basis waarvan het van belang is dat de overheid huur en koop fiscaal gelijk behandelt. Hiervoor worden de risico's en de gevolgen van het verschillend stimuleren van het kopen en huren van een woning onderzocht. Nadat geconcludeerd is wat de redenen voor de overheid zijn om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken, worden handreikingen voor het vormgeven van een eigendomsneutraal woonbeleid gegeven.

4.2 Het concept

4.2.1 Definitie

Afgelopen jaar stelde DNB dat het voor toekomstig woningmarktbeleid belangrijk is dat de verschillen tussen kopen en huren worden verminderd.³⁸³ Ook in de literatuur wordt de rechtvaardiging van de verschillen niet door iedereen aangehangen.³⁸⁴ Het concept neutraliteit tussen huren en kopen komt hierbij aan bod. Neutraliteit betekent volgens de van Dale 'het neutraal zijn, onpartijdige houding'.³⁸⁵ In de context van deze scriptie houdt neutraliteit in dat de overheid geen voorkeur heeft bij de subsidiëring van wonen. De neutraliteit kan op verschillende manieren worden ingevuld. In deze scriptie wordt neutraliteit vormgegeven door gelijkheid in publieke middelen na te streven. Dit houdt in dat het voor het bedrag dat ontvangen wordt niet moet uitmaken of de keuze wordt gemaakt om een huis te huren of te kopen.³⁸⁶ Neutraliteit naar output klinkt als het ideaalplaatje: het uiteindelijke resultaat is gelijk. Om deze vorm van neutraliteit te bereiken moeten parameters worden gedefinieerd die geen onvolkomenheden bevatten. Dit lijkt mij praktisch onhaalbaar. Het is derhalve van belang dat de politiek zich buigt over een neutrale fiscale behandeling vanuit de input.

4.2.2 Polarisering

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de huidige fiscale behandeling tussen huur en koop niet neutraal is. De overheid is in de vorige eeuw begonnen met fiscaal ingrijpen op de woningmarkt, omdat zij vond dat de vrije marktwerking niet de gewenste uitkomst bood. De overheid is derhalve begonnen met het verstoren van de woningmarkt, de vraag die daarmee gepaard gaat is of hiermee de juiste doelen worden beoogd en worden bereikt. Het idee van de overheid is dat kopen beter is dan huren. Dit komt overeen met de uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken: kopen wordt meer gesubsidieerd dan huren.

³⁸³ DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021.

³⁸⁴ Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 345-357; Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 404-408.

³⁸⁵ Dikke van Dale 2022.

³⁸⁶ Haffner, Elsinga & Hoekstra 2008, p. 14-15.

Het is opvallend dat de overheid niet heeft geoperationaliseerd wanneer het doel van het bevorderen van eigenwoningbezit als behaald moet worden beschouwd. In de begin jaren twintig bestond de woningvoorraad uit ongeveer 18% koopwoningen. Na de Tweede Wereldoorlog was dit percentage toegenomen tot 28%.³⁸⁷ In 2000 was het aandeel koopwoningen ruim 52%.³⁸⁸ Het huidige percentage koopwoningen is 60% van de gehele woningvoorraad.³⁸⁹ De huursector kan worden onderverdeeld in woningen waar vanwege de huurprijs geen recht op huurtoeslag bestaat en huurwoningen waar huurders onder voorwaarden aanspraak op huurtoeslag kunnen maken. De gehele huursector omvat 40% van de gehele woningvoorraad. In Nederland was in 2018 het aandeel huishoudens dat een woning in de vrije sector huurde 9%.³⁹⁰ De overheid blijft kopen ten opzichte van huren stimuleren. Het bedrag dat jaarlijks de fiscale stimulering van eigenwoningbezit kost, wordt geschat op 9,4 miljard.³⁹¹ Het huidige beleid van de overheid maakt de verschillen tussen huren en kopen groter.³⁹²

4.3 Huur versus koop

4.3.1 Het ideaal

Het idee dat huren beter is dan kopen is gebaseerd op de voordelen die eigenwoningbezit met zich mee zou brengen. Zo is de veronderstelling dat eigenwoningbezit positieve effecten heeft voor zowel de eigenwoningbezitter als de samenleving als geheel; de tevredenheid van eigenwoningbezitters en het gevoel van eigenwaarde zal groter zijn bij eigenwoningbezitters dan bij huurders.³⁹³ De maatschappelijke voordelen die de overheid in bezitsvorming in Nederland ziet zijn: 'een betere bezitsspreiding, vermogensvorming, een betere maatschappelijke integratie, meer privacy, meer beschikkingsrecht over de eigen woonsituatie en grotere mogelijkheden tot zelfontplooiing'.³⁹⁴

Dat er voordelen aan eigenwoningbezit kunnen zitten, wordt in deze scriptie niet tegengesproken. Wel wordt gesteld dat de voordelen die eigenwoningbezit met zich brengt voor discussie vatbaar zijn. Uit de literatuur komt bijvoorbeeld naar voren dat niet iedereen altijd kan profiteren van eigenwoningbezit. In een onderzoek naar de sociale baten en lasten van eigenwoningbezit, wordt aangegeven dat de sociale voordelen³⁹⁵ van eigenwoningbezit niet voor iedereen gelden. Sommige mensen beschikken namelijk niet over de juiste middelen om een 'succesvolle' huiseigenaar te worden. Hierbij wordt in het onderzoek bijvoorbeeld gesproken over mensen met een relatief laag inkomen. Bij het maken van politiek beleid dient eigenwoningbezit niet te worden 'over'

³⁸⁷ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24.

³⁸⁸ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24.

³⁸⁹ CBS 2020.

³⁹⁰ Robben 2015, p. 22-27.

³⁹¹ *Ruimte voor wonen* 2020, p. 31; in dit bedrag is naast de expliciete subsidie in vorm van onder meer de hypotheekrenteaftrek ook de impliciete subsidie meegenomen: het vermogen dat via de eigen woning wordt opgebouwd, wordt niet in box 3 belast. De opbrengsten van de overdrachtsbelasting zijn hiervan afgehaald.

³⁹² Van Haaren & Hagendoorn, 'Betaalbaar wonen vereist een ander woningmarktbeleid', gebiedsontwikkeling.nu.

³⁹³ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 401.

³⁹⁴ De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24

³⁹⁵ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de zekerheid van het hebben van onderdak en het wonen in een goede en stabiele buurt.

gestimuleerd.³⁹⁶ Dit geeft nog eens extra aan dat het opmerkelijk is dat in Nederland niet is geoperationaliseerd wanneer het doel van voldoende eigen woningen is bereikt.

Daarnaast brengt huren ook voordelen met zich mee. Huren gaat bijvoorbeeld samen met flexibiliteit. Huurovereenkomsten kunnen vaak op korte termijn worden opgezegd. Waar het bij het verkopen van een huis afhankelijk is van de huizenmarkt of het huis snel wordt verkocht en tegen welke prijs, kan een huurovereenkomst in de meeste gevallen rekening houdend met de opzegtermijn door de huurder worden opgezegd.³⁹⁷ Daarnaast krijgen huurders in tegenstelling tot eigenwoningbezitters niet te maken met de overdrachtsbelasting bij een verhuizing. De overdrachtsbelasting is een transactiepost, die de kosten van een verhuizing voor eigenwoningbezitters verhoogt.³⁹⁸ Dit is dan ook een voordeel voor huurders; het verhoogt hun flexibiliteit. De flexibiliteit die huurders hebben is bijvoorbeeld aantrekkelijk voor starters waarvan de werk- en gezinssituatie nog niet stabiel is.³⁹⁹

Als de huurmarkt goed functioneert, heeft dit positieve gevolgen voor de arbeidsmarkt. Er zijn voor mensen meer mogelijkheden om te verhuizen, waardoor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar zullen aansluiten. Daarnaast is het met flexibele of tijdelijke arbeidscontracten vaak ingewikkelder om een hypotheek af te sluiten. Ook voor huishoudens die met zulke situaties te maken hebben, kan een huurhuis een uitkomst zijn.⁴⁰⁰ Met het toenemende aantal zelfstandigen is een grotere vrije huursector dan ook zeer gewenst.⁴⁰¹ Daarnaast heeft een grotere vrije huursector ook positieve invloed op de doorstroming. Huishoudens die een woning huren in de sociale huursector maar waarvan door de tijd heen het inkomen is gestegen, verhuizen nu vaak niet uit hun sociale huurwoning omdat er geen aantrekkelijke opties zijn. Hetzelfde geldt voor mensen die een koopwoning bezitten, maar hun overwaarde eigenlijk willen gebruiken om te gaan huren.⁴⁰²

Een ander voordeel van huren is dat huurders ten aanzien van hun woning minder aan schuldpbouw doen, waardoor ze minder risico lopen. Het vermogen van huurders is waarschijnlijk ook meer gediversifieerd, waardoor ze beter bestand zijn tegen tegenvallers. Een grote vrije huursector kan daardoor zorgen voor een stabielere economie: de hypotheekschuld is lager en de vermogens zijn beter gediversifieerd waardoor de Nederlandse economie minder volatiel zal zijn.⁴⁰³

In Nederland worden huurders ook goed beschermd, de zogenoemde huurbescherming.⁴⁰⁴ Hierdoor bestaat ook bij huurwoningen een vorm van zekerheid; een huurder heeft zekerheid dat hij niet zomaar zijn huis uit kan worden gezet ofwel hij heeft zekerheid over het hebben van onderdak. Daarnaast hebben huurders geen zorgen over vermogensrisico's die zij lopen met hun huurwoning, waardoor dit ook een extra vorm van zekerheid is.⁴⁰⁵ Een ander voordeel van huren is dat groot

³⁹⁶ Rohe, Zandt & McCarthy, in: *The Affordable Housing Reader*, p. 196-210.

³⁹⁷ Artikel 2:274 BW.

³⁹⁸ Van Ewijk e.a. 2006, p. 41.

³⁹⁹ DNB 2020.

⁴⁰⁰ DNB 2020.

⁴⁰¹ 'Ontwikkelingen zzp', cbs.nl.

⁴⁰² DNB 2020.

⁴⁰³ DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021; DNB 2020.

⁴⁰⁴ Artikel 7:274 BW; voor verdere uitleg wordt verwezen naar de onderstaande tekstbox 'Huurbescherming'.

⁴⁰⁵ Elsinga & Hoekstra 2004, p. 11.

onderhoud wordt verricht door de verhuurder.⁴⁰⁶ Ondanks voornoemde voordelen blijft de overheid een voorkeur houden voor eigenwoningbezit. Het aantal eigenwoningbezitters is door de tijd heen alleen maar toegenomen en de grotere vrije huursector blijft uit.

Huurbescherming

In Nederland geldt voor huurwoningen, zowel voor zelfstandige als onzelfstandige woningen, huurbescherming. Dit houdt in dat de verhuurder de huur niet zomaar mag opzeggen. Dit geldt zowel bij huurovereenkomsten voor bepaalde als voor onbepaalde tijd. Bij huurovereenkomsten voor bepaalde tijd, mag de huur op worden gezegd tegen het einde van de looptijd. Zonder opzegging eindigt de huurovereenkomst niet.

In andere gevallen mag een verhuurder onder voorwaarden een huurovereenkomst opzeggen. In de wet is geregeld bij welke redenen dit is toegestaan. Indien een huurder niet met de opzegging akkoord gaat, moet de rechter beoordelen of sprake is van een van de wettelijke redenen waarom de verhuurder mag opzeggen.

De wettelijke redenen zijn, in het kort, de volgende:

1. De huurder heeft zich niet gedragen als goed huurder.
2. In de huurovereenkomst is een beding opgenomen en aan de voorwaarden van dit beding wordt voldaan. De verhuurder moet nog wel belang hebben bij de opzegging. Het beding is alleen geldig indien het gaat om de situatie dat:
 - a. De verhuurder de woning zelf wil betrekken, of
 - b. Een vorige huurder de woning weer wil betrekken.
3. De verhuurder heeft de woning dringend nodig voor eigen gebruik en kan dit ook aannemelijk maken. De verhuurder moet de huurder hierbij helpen bij de zoektocht naar een nieuwe woning.
4. Een nieuw, redelijk huurcontract wordt geweigerd door de huurder. Het mag hierbij niet gaan om een wijziging in de huurprijs of servicekosten.
5. De verhuurder wil het bestemmingsplan verwezenlijken.
6. Bij een onzelfstandige woning, die deel uitmaakt van de woning waarin de verhuurder zijn hoofdverblijf heeft, indien de belangen van de verhuurder bij het beëindigen van de huurovereenkomst wegens zwaarder dan de belangen van de huurder bij het voorzetten van de huurovereenkomst.
7. De omgevingsvergunning vervalst.

Bronnen: Artikel 7:271 BW, Artikel 7:274 BW.

Eigenwoningbezit wordt door de overheid als een ideaal gezien. Door de manier waarop al jaren naar eigenwoningbezit wordt gekeken, en waarnaar ook wordt gehandeld, is het streven naar eigenwoningbezit normaal geworden. Twee onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Ministerie

⁴⁰⁶ Artikel 7:206 BW.

van Financiën tonen aan dat de eigenwoningregeling te complex⁴⁰⁷ en ondoelmatig is⁴⁰⁸. Door de complexiteit is het enorm moeilijk om de eigenwoningregeling op een juiste wijze toe te passen. Er wordt geconcludeerd dat de regeling 'niet goed houdbaar, controleerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar' is.⁴⁰⁹ Tevens wordt geconstateerd dat ondanks de toename van het eigenwoningbezit, niet met zekerheid kan worden gesteld dat de eigenwoningregeling doeltreffend is.⁴¹⁰ De doeltreffendheid en de neveneffecten verschillen per regeling binnen de eigenwoningregeling.⁴¹¹ Deze onderzoeken geven voorts allebei aan dat verandering op het gebied van de eigenwoningregeling nodig is. Het is in mijn ogen een goed moment om het 'ideaal' eigenwoningbezit los te laten en te kijken naar het bereiken van neutraliteit tussen huur en koop. Des te meer doordat zowel huur als koop voordelen met zich kan brengen, waardoor mijns inziens kan worden gesteld dat eigenwoningbezit niet altijd beter is dan huren en het 'ideaal' eigenwoningbezit daardoor niet altijd een ideaal is.

4.3.2 Risico's en gevolgen huidige verschillen

Het stimuleren van eigenwoningbezit brengt verschillende risico's met zich mee. In een onderzoek naar het 'ideaal' eigenwoningbezit in het Verenigd Koninkrijk, waar net als in Nederland eigenwoningbezit wordt gestimuleerd, komt naar voren dat het (politiek) normaliseren van eigenwoningbezit en het huren van een woning als minder beschouwen leidt tot uitsluiting van de groep die niet bij de eigenwoningbezitters hoort. Het gaat hierbij zowel om economische en sociale uitsluiting als om culturele, taalkundige en psychologische uitsluiting. De verklaring waarom het streven naar eigenwoningbezit als de norm moet worden gezien, wordt in dit onderzoek niet gevonden.⁴¹² Dit toont in mijn ogen derhalve aan dat moet worden uitgekeken met het 'zomaar' stimuleren van eigenwoningbezit ten opzichte van huren.

Over de periode 2002-2006 is een onderzoek gedaan naar de betaalbaarheid van wonen in Nederland. Uit de data blijkt dat zowel voor eigenwoningbezitters als huurders de gemiddelde kosten van huisvesting zijn gestegen. In die periode bleek dat het gemiddelde beschikbare inkomen voor eigenwoningbezitters hetzelfde was gebleven, terwijl die voor huurders was gedaald. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de inkomenskloof tussen eigenwoningbezitters en huurders in die periode is toegenomen. In het onderzoek hebben de auteurs geanalyseerd of het huisvestingsbeleid invloed heeft op het ontstaan en verbreden van deze kloof. Hierbij komen de auteurs tot de conclusie dat het meer dan waarschijnlijk is dat het huisvestingsbeleid de belangrijkste factor van deze toenemende kloof is. Dit komt onder meer doordat het belastingvoordeel van de hypotheekrenteaftrek toeneemt, naarmate het inkomen toeneemt.⁴¹³ Door de aanpassingen van de eigenwoningregeling neemt dit belastingvoordeel af, waardoor dit onderzoek op dit punt aan belang verliest. Desondanks blijft het fiscale beleid, door het bestaan van de huurtoeslag voor lagere inkomens, mensen met een hoog inkomen stimuleren om tot de koop van een eigen woning over te gaan. Op deze wijze worden ze

⁴⁰⁷ Panteia 2019, p. 102.

⁴⁰⁸ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 72.

⁴⁰⁹ Panteia 2019, p. 102.

⁴¹⁰ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 69.

⁴¹¹ SEO Economisch Onderzoek 2019, p. 70-71.

⁴¹² Gurney, *Housing Studies* 1999/14, p. 163-180.

⁴¹³ Haffner & Bouwmeester, *Housing Studies* 2010/25:6, p. 802-817.

namelijk wel financieel ondersteund. Voor huishoudens met een laag inkomen bestaat door onder meer de huurtoeslag juist een stimulans om voor huur te kiezen.⁴¹⁴

Het gevaar dat in de verschillen schuilt, is dat er een tweedeling ontstaat in de samenleving. Indien een huishouden een hoog inkomen heeft, zal het toetreden tot de woningmarkt. Voor huishoudens met een laag inkomen, is de huursector vaak de optie. Een tweedeling in de maatschappij kan, zoals hierboven besproken met data uit het Verenigd Koninkrijk, tot uitsluiting van een bepaalde groep. In mijn ogen moet derhalve voor een kloof tussen twee groepen worden gewaakt.

In Nederland maakt de fiscale behandeling van de koop- versus huursector dat huren voor veel mensen financieel onaantrekkelijk uitpakt, waardoor mensen niet graag de keuze maken voor een huurhuis. Zoals in de inleiding benoemd, zijn starters die een vrijesectorwoning huren duurder uit dan starters die een kwalitatief vergelijkbare woning kopen. Dit blijkt uit een onderzoek van DNB. De uitgaven van de starters zijn hierbij vergeleken met de WOZ-waarde.⁴¹⁵ In 2018 waren de woonlasten voor een koopstarter gemiddeld iets meer dan 5% van de WOZ-waarde en voor een starter in de vrije sector iets meer dan 6%. Wanneer bij de koopstarter wordt gecorrigeerd voor de aflossing komt het percentage net boven de 3,5% uit. Aangezien aflossing in feite vermogensopbouw is, is het goed om de uitgaven van de kopers hiervoor te corrigeren. Indien huurders hetzelfde bedrag aan vermogen willen opbouwen, worden zij hiervoor in tegenstelling tot de eigen woning belast in box 3.⁴¹⁶

Ook de woonquote, de woonlasten als percentage van het besteedbaar inkomen, is voor huurders hoger dan voor eigenwoningbezitters. In 2018 was de gemiddelde woonquote 38,1 voor huurders en 29 voor eigenwoningbezitters. De totale woonlasten zijn in de periode 2015-2018 voor huurders procentueel ook meer toegenomen dan voor eigenwoningbezitters.⁴¹⁷ Alles wijst erop dat huren gemiddeld genomen duurder is dan kopen. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat het fiscale beleid niet de enige oorzaak is van deze verschillen en de verschillen door een aanpassing van het fiscale beleid ook niet volledig zullen verdwijnen. Een aanpassing in het fiscale beleid kan er echter wel voor zorgen dat een aantal verstoringen worden weggenomen, waardoor mensen niet meer (mede) op basis van de fiscaliteit een keuze maken voor een huur- of koopwoning.

Door fiscale stimulering worden de prijzen binnen de koopsector opgedreven.⁴¹⁸ Dit is te verklaren doordat de woningmarkt een aanbodcurve kent die inelastisch is. Als mensen meer te besteden hebben op de woningmarkt, is het gevolg bij een (relatief) verticale aanbodcurve dat de prijzen zullen stijgen.⁴¹⁹ De stijging van de huizenprijzen heeft ertoe geleid dat voornamelijk starters steeds meer risico nemen op het gebied van financiering om op deze manier de moeilijk toegankelijke woningmarkt te kunnen betreden. Waar in 2018 nog 31% van alle eigenwoningbezitters een lening voor de eigen woning afsloot ter waarde van meer dan 4,5 keer het bruto jaarsalaris, was dit percentage in 2021 voor

⁴¹⁴ Haffner & Bouwmeester, *Housing Studies* 2010/25:6, p. 802-817.

⁴¹⁵ Bij kopers zijn de volgende uitgaven meegenomen: de rentelasten, aflossing, onderhoudskosten, OZB, opstalverzekering, het belastbare inkomen uit eigen woning: het eigenwoningforfait gecorrigeerd voor de hypotheekrenteaf trek. Bij huurders gaat het om de huur inclusief de servicekosten.

⁴¹⁶ DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021.

⁴¹⁷ 'Woonlasten ten opzichte inkomen niet verder gestegen', cbs.nl.

⁴¹⁸ Wind, *Sociologie* 2015/11, p. 363.

⁴¹⁹ Mulder & Stolwijk, *ESB* 2017/102.

starters 52%. Voor doorstromers was dit percentage 42%. Ook de *loan-to-value*⁴²⁰ (hierna: LTV) voor starters is hoog: namelijk 86%. Financieel zijn starters dus erg kwetsbaar.⁴²¹ Ook voor de economie zijn de hoge hypotheekschulden een risico. De huizenprijzdaling die na de economische crisis volgde, had als gevolg dat huishoudens overgingen tot veel besparingen. Dit heeft in die tijd extra negatieve invloed op de economie gehad.⁴²² Het hebben van een eigen woning zal tijdens een economische crisis dan ook minder als positief worden ervaren.⁴²³ In zulke tijden brengt een eigen woning veel onzekerheid met zich mee.

De Nederlandse overheid werkt in mijn ogen voornoemde risico's in de hand door eigenwoningbezit fiscaal gezien te stimuleren. Met het stimuleren van het eigenwoningbezit, wordt derhalve ook het afsluiten van een hypotheek gestimuleerd. Het vermogen van eigenwoningbezitters zit hierdoor voornamelijk in de eigen woning, wat met geleend geld is betaald. Er kan dan ook worden gesteld dat het vermogen van de Nederlandse eigenwoningbezitter slecht is gediversifieerd; risico's worden nauwelijks gespreid.⁴²⁴ Daarnaast is het geld dat in de eigen woning zit moeilijk te verwezenlijken, het zit relatief vast. Vermogensopbouw via de eigen woning is dan ook niet voor elk huishouden de beste optie.⁴²⁵

In de Verenigde Staten wordt het eigenwoningbezit niet alleen in het algemeen gestimuleerd, maar bestaat ook beleid dat erop gericht is om eigenwoningbezit te stimuleren bij mensen met een laag inkomen. Dit wordt gedaan met de verwachting dat eigenwoningbezit voor deze mensen leidt tot een beter leven: de individu zal erdoor op vooruit gaan, maar ook voor de buurten waarin zij leven zou dit tot positieve effecten leiden. Of eigenwoningbezit financieel rendabel is, hangt van veel verschillende factoren af.⁴²⁶ Eigenwoningbezit gaat altijd gepaard met risico's. Het hangt van vele factoren af of een eigenwoningbezitter bij het tot uiting komen van deze risico's, denk aan de kredietcrisis van 2007, financieel boven water kan blijven. Het (extra) stimuleren van eigenwoningbezit voor mensen met een laag inkomen, lijkt dan ook extra risicovol. Zeker als de gevolgen van de risico's groter zijn bij het eigenwoningbezit dan in gevallen waarin zij een huis hadden gehuurd.⁴²⁷ In Nederland kennen we een dergelijke 'extra' stimulering voor mensen met een laag inkomen niet, wel worden starters extra gestimuleerd. Het is goed om te beseffen dat het ook voor starters niet altijd zo zal zijn dat een koophuis een betere keuze is dan een huurhuis en deze stimulering derhalve ook risicovol kan zijn.

Door eigenwoningbezit te stimuleren kan de arbeidsmarkt in tijden van economische crisissen een extra dreun krijgen. Veel mensen hebben namelijk een zogenoemde afkeer tegen verlies⁴²⁸, waardoor men niet tot verkoop van de woning overgaat als de eigen woning financieel onder water staat.⁴²⁹ Of verliesaversie bij eigenwoningbezitters de verkopen op de woningmarkt beïnvloedt, is met data van

⁴²⁰ De verhouding tussen de lening en de waarde van het bezit.

⁴²¹ DNB, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt 2021, p. 5.

⁴²² 'Onze hoge hypotheekschulden – risico's en oplossingen', DNB.nl.

⁴²³ Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, p. 356.

⁴²⁴ DNB 2020.

⁴²⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 1, p. 56.

⁴²⁶ Shlay, *Urban Studies* 2006/43, p. 519.

⁴²⁷ Shlay, *Urban Studies* 2006/43, p. 526.

⁴²⁸ Verliesaversie.

⁴²⁹ Li & Yang, *Business Review* 2010, afl. 3, p. 29.

de woningmarkt in Boston onderzocht. Hieruit blijkt dat eigenaren die een hoge LTV hadden en dus meer risico liepen op een verlies, hun huis minder snel verkochten dan eigenaren die een lagere LTV hadden.⁴³⁰ Bij eigenwoningbezitters met een huis dat onder water staat is de kans dat ze verhuizen 50% lager dan bij eigenwoningbezitters die geen negatief resultaat met hun verkoop behalen.⁴³¹ Uit een ander onderzoek komt een percentage van 33%.⁴³²

De voorgaande onderzoeken tonen in ieder geval aan dat het overhouden van een fiscale restschuld bij verkoop van de eigen woning de kans dat men verhuist laat afnemen. Meer specifiek is in een onderzoek met data uit Amerika een vergelijking getrokken tussen de kans dat een eigenwoningbezitter een baan aanneemt waarvoor hij moet verhuizen indien de nominale waarde van hun woning daalt, in vergelijking met een huurder.⁴³³ Uit deze analyse werd geconcludeerd dat indien de waarde van de woning na de aankoop is gedaald, de kans dat deze eigenwoningbezitter de baan waarvoor hij moet verhuizen aanneemt ongeveer 20 tot 25% kleiner is dan een huurder.⁴³⁴ Dit kan voornamelijk problemen opleveren in tijden van economische crisis, waar de arbeidsmarkt (vaak) al een dreun krijgt. Een groot percentage eigenwoningbezit lijkt deze dreun te kunnen versterken.

Het is bij de hierboven besproken onderzoeken wel de vraag in hoeverre een onderzoek dat met data van het verleden is uitgevoerd naar de toekomst kan worden geëxtrapoleerd. Ik durf echter wel te stellen dat de risico's die in deze paragraaf besproken zijn, van zodanige omvang zijn dat het voor het maken van politiek beleid belangrijk is dat er rekening mee wordt gehouden.

Woonkeuzes

Zoals al vaker in deze scriptie naar voren gekomen, beïnvloedt de overheid met de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit de keuzes die mensen maken met betrekking tot hun woonsituatie. In zijn algemeenheid wordt door een subsidie meer geconsumeerd aan wonen, dan zonder subsidie. Het zorgt daarnaast ook voor een verstoring in de huur/koopbeslissing.⁴³⁵ Er wordt minder snel gekozen om te gaan huren, omdat dit fiscaal onaantrekkelijk is. Daarnaast zullen huishoudens minder snel de keuze maken om kleiner of goedkoper te gaan wonen. Het vermogen dat bij de verkoop van een huis niet wordt gebruikt voor de financiering van het nieuwe huis, valt namelijk in box 3. Hierdoor bestaat het risico dat geen optimale keuze wordt gemaakt en mensen niet verhuizen.⁴³⁶ De eigen verantwoordelijkheid die een individu bij zijn woonconsumptie volgens de overheid heeft, wordt dan ook beïnvloed door de fiscale interventies van de overheid.

Niet alle huishoudens hebben in de huidige tijden van krapte op de woningmarkt een keuze. Huishoudens die het niet lukt om een woning te bemachtigen, zijn op de huursector aangewezen. Huurwoningen kunnen, mits goed ontwikkeld, een goed alternatief zijn voor koopwoningen.⁴³⁷ In

⁴³⁰ Genesove & Mayer, *Quarterly Journal of Economics* 2001/116, p. 1233-1256.

⁴³¹ Li & Yang, *Business Review* 2010, afl. 3, p. 29.

⁴³² Feirrerera, Gyourko & Tracy, *Journal of Urban Economics* 2010/68, p. 35.

⁴³³ Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met huurders die, op het eigenwoningbezit na, veel overeenkomsten met de eigenwoningbezitter hebben.

⁴³⁴ Goetz, *US Census Bureau Center For Economic Studies Paper* 2013/13:43.

⁴³⁵ Van Ewijk e.a. 2006, p. 37-39.

⁴³⁶ Ruimte voor wonen 2020, p. 31.

⁴³⁷ Elsinga & Hoekstra, *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, p. 408.

Nederland is de vrije huursector relatief klein en de huurprijzen liggen hier vaak hoog.⁴³⁸ Waar in Nederland het aandeel vrije huurwoningen 9% van de totale woningvoorraad omvatte, is dit in Duitsland 47%. Belangrijk hierbij om te vermelden is dat Duitsland meer de regel is en Nederland de uitzondering.⁴³⁹ Een goed ontwikkelde en grote vrije huursector heeft verschillende voordelen.

Een grens aan stimuleren

De Nederlandse overheid ziet ook de problemen die op de woningmarkt ontstaan. De vraag is alleen of er een grens is aan het stimuleren van de overheid. De overheid heeft namelijk niet geoperationaliseerd wanneer het aantal eigen woningen in verhouding tot de gehele woningmarkt voldoende is. Vanuit dat opzicht bestaat geen rem op de stimulering. Anderzijds is bijvoorbeeld wel te zien dat de overheid de Hillen-af trek afbouwt. Dit laat zien dat de regering wel bezig is met het kijken naar wie en op welke wijze eigenwoningbezitters dienen te worden gestimuleerd, maar deze beperkingen lijken voornamelijk uit budgettaire overwegingen te ontstaan. Tegelijkertijd reageert de overheid op de situatie op de woningmarkt met de invoering van de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting. De overheid wil de eigenwoningmarkt voor starters toegankelijker maken. Dit is weer een nieuwe vorm van stimulering van het eigenwoningbezit.

De startersvrijstelling lijkt echter zijn doel voorbij te schieten. Voor de invoering waren geluiden te horen dat de startersvrijstelling niet zou bijdragen aan de betaalbaarheid voor starters. Het zou juist kunnen leiden tot hogere huizenprijzen.⁴⁴⁰ Dit is ook weer te verklaren door de inelastische aanbodcurve.⁴⁴¹ Daarnaast hebben niet alleen starters recht op de startersvrijstelling, maar ook doorstromers. Een koper onder de 35 jaar kan namelijk eenmaal de startersvrijstelling krijgen; het maakt derhalve niet uit of de koper al een eigen woning bezit of niet. Hierbij zal een doorstromer vaak al meer vermogen hebben opgebouwd, waardoor een doorstromer het ten opzichte van een starter vaak zal winnen en derhalve het meeste profiteert van de startersvrijstelling.⁴⁴²

De startersvrijstelling bestaat nu iets meer dan een jaar. De huizenprijzen zijn in de tussentijd verder gestegen en voor starters lijkt de woningmarkt niet beter toegankelijk. Er zijn nog te weinig onderzoeken om aan te tonen dat de startersvrijstelling daadwerkelijk deze invloed heeft, maar met de onderzoeken die vooraf al bekend waren durf ik wel te stellen dat de startersvrijstelling niet de oplossing is om de toegankelijkheid voor starters op de woningmarkt te verbeteren. Daarnaast is ook dit weer een vorm van stimulering van het eigenwoningbezit. In mijn ogen zijn alle risico's die gepaard gaan met de stimulering van het eigenwoningbezit en de al geopenbaarde gevolgen meer dan genoeg reden om naar een andere oplossing te gaan kijken: neutraliteit tussen koop en huur.

4.4 Oplossing

De oplossing ligt in mijn ogen in het neutraal behandelen van huur en koop. De genoemde risico's, nadelen van koopwoningen en de voordelen die een goed ontwikkelde vrije huursector heeft, laten

⁴³⁸ DNB, Vier ingrediënten voor een evenwichtiger woningmarkt 2021, p. 6.

⁴³⁹ DNB 2020.

⁴⁴⁰ 'Afschaffen overdrachtsbelasting voor starters geen goed idee', *taxlive.nl*; *Kamerstukken II 2020/21*, 35576, nr. 4, p. 2.

⁴⁴¹ Mulder & Stolwijk, *ESB 2017/102*.

⁴⁴² Mulckhuijse & van der Paardt, *BR 2021/99*, p. 635.

zien dat het van belang is dat de verschillen tussen huur en koop worden afgebouwd. Het is tijd om de focus te gaan verleggen; van het stimuleren van het eigenwoningbezit naar het creëren van indifferentie in de keuze tussen huren en kopen. Het uitgangspunt moet hierbij de neutraliteit zijn. Op deze wijze kan worden geprofiteerd van de voordelen van eigenwoningbezit en de voordelen van huur. Mensen zullen dan ook de keus willen maken voor een huurhuis.

Neutraliteit in het fiscale beleid van de overheid zorgt ervoor dat de verstoringen binnen de woningmarkt afnemen. Er wordt dan gestopt met de overconsumptie van eigenwoningbezit en daarnaast wordt gestopt met de verstoring in de huur/koopbeslissing.⁴⁴³ Mensen worden nu richting de keuze 'koop' geduwd, terwijl kopen veel risico's met zich mee kan brengen. Voor het ene huishouden is huur een betere keuze en voor het andere huishouden is dat koop. Ook kan de beste keuze door de tijd heen verschillen. Door deze keus fiscaal niet te beïnvloeden, kan de keuze worden gemaakt op andere gronden dan fiscale overwegingen, denk bijvoorbeeld aan de hand van de behoefte aan flexibiliteit.⁴⁴⁴ Door een eigendomsneutrale houding aan te nemen zorgt de overheid ervoor dat de keuze tussen huren en kopen, voor zover iemand die heeft, in ieder geval niet door de fiscaliteit wordt verstoord. Het huizenprobleem wordt met een eigendomsneutrale fiscale behandeling niet (direct) opgelost, maar een aantal verstoringen wel. Dit is in mijn ogen een belangrijke stap in het in evenwicht krijgen van de gehele woningmarkt.

4.5 Doelen eigendomsneutraliteit

In het tweede hoofdstuk van deze scriptie zijn verschillende motieven van de overheid om in te grijpen op de woningmarkt toegelicht. Het ingrijpen door de overheid gebeurt natuurlijk niet alleen middels de fiscaliteit, maar deze redenen zijn goed om in het achterhoofd te houden bij het maken van nieuw beleid. Mijns inziens is het van belang dat de overheid zich (fiscaal) niet helemaal terugtrekt van de woningmarkt. Op basis van verschillende verdragen heeft de overheid een zorgplicht met betrekking tot huisvesting. Iedereen heeft recht op huisvesting en de overheid dient voldoende woongelegenheden te bevorderen, waarbij het niet alleen over de kwaliteit maar ook over de kwantiteit gaat. Ik denk dat de fiscaliteit hierbij een beleidsinstrument kan zijn dat de overheid helpt om aan deze zorgplicht te voldoen. Via deze weg kan de overheid namelijk financiële ondersteuning bieden. Uit het tweede hoofdstuk is tevens af te leiden dat het belang van voldoende en goede woningen groot is. Het overkoepelende doel van een eigendomsneutraal woonbeleid dient in mijn ogen het streven naar huisvesting voor elk individu te zijn. Hierbij dient wel in gedachten te worden gehouden dat de overheid zelf in beginsel geen huizen bouwt: het huizentekort kan door de fiscaliteit dan ook niet worden opgelost.

Naast het overkoepelende doel is het goed om te kijken welke andere doelen na dienen te worden nagestreefd binnen het fiscale beleid. Bij het huidige fiscale beleid is het eigenwoningbeleid gericht op het 'ten goede komen aan de spreiding van bezitsvorming, de gezinsbeleving, de zelfontplooiing en het zelfbeschikkingsrecht'.⁴⁴⁵ Het fiscale huurbeleid is gericht op 'het recht van iedere volwassene op zelfstandige woonruimte van goede kwaliteit tegen een prijs die in redelijke verhouding staat tot het

⁴⁴³ Groot & Möhlmann 2020, p. 23.

⁴⁴⁴ Van Haaren & Hagendoorn, 'Betaalbaar wonen vereist een ander woningmarktbeleid', gebiedsontwikkeling.nu.

⁴⁴⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 23449, nr. 1, p. 2.

inkomen'.⁴⁴⁶ Daarnaast vindt de overheid dat ieder een eigen keuze heeft in het invullen van hun woonconsumptie.⁴⁴⁷ Deze gedachtegang past goed binnen een eigendomsneutrale fiscale behandeling. Het is aan het individu of hij de keuze maakt voor een huurhuis of een koopwoning. De doelen van het eigenwoningbeleid zullen met een eigendomsneutrale fiscale behandeling moeten worden losgelaten. Dit is in mijn ogen te rechtvaardigen door de negatieve gevolgen die de huidige fiscale behandeling met zich brengt. De doelen van het fiscale huurbeleid zijn in mijn ogen wel van belang om mee te nemen in nieuw beleid. Huisvesting betaalbaar houden past binnen het overkoepelende doel van het recht op huisvesting. Hierbij kan als impliciet doel worden gesteld dat iedere volwassene recht moet hebben op woonruimte voor een prijs die in redelijke verhouding staat tot zijn inkomen. Deze huisvesting dient tevens van voldoende kwaliteit te zijn. Om huisvesting van voldoende kwaliteit te realiseren, lijkt de fiscaliteit mij niet het juiste middel. Andere regelgeving zoals het bouwbesluit is hier een beter middel voor. Bij het recht op huisvesting dient ook rekening te worden gehouden met de doorstroming. In de huidige situatie is de doorstroming op de huizenmarkt een probleem. Opmerking verdient dat de overheid deze doelen niet allemaal kan verwezenlijken door middel van het fiscale beleid. Er zijn namelijk veel meer aspecten die het behalen van deze doelen beïnvloeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de woningvoorraad. Desondanks is het in mijn ogen goed om deze doelen te hebben, zodat geen beleid wordt gemaakt dat tegen deze doelen ingaat.

4.6 De vormgeving

4.6.1 Eigendomsneutrale woontoeslag

Aan de hand van de doelen, dient te worden gekeken naar hoe de eigendomsneutrale fiscale behandeling kan worden vormgegeven. In deze scriptie wordt hiervoor het idee van een eigendomsneutrale woontoeslag geïntroduceerd.⁴⁴⁸ Deze woontoeslag kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, doe ik verschillende aanbevelingen.

Een woontoeslag kan het best worden vergeleken met de huurtoeslag. Belastingplichtigen ontvangen (onder voorwaarden) een toeslag om in hun eigen woonbehoefte te voldoen. Ingeval van een eigendomsneutrale woontoeslag gaat het hierbij om een toeslag die onafhankelijk is van de keuze van de belastingplichtige om een huis te huren of te kopen. Eigendomsneutraal kan naast het geen onderscheid maken tussen een huur- of koophuis op verschillende manieren worden vormgegeven. Zowel bij de huidige eigenwoningregeling als bij de huurtoeslag moet de woonruimte aan bepaalde voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor deze regelingen. Bij het vormgeven van de eigendomsneutrale woontoeslag kan de overheid hier ook keuzes in maken. Zonder hier te diep op in te gaan, denk ik dat het van belang is dat de overheid voornamelijk de neutraliteit voorop laat staan. In mijn ogen kan een woonboot net zo goed als woonruimte dienen als een rijtjeswoning. Om te voorkomen dat mensen in slechte woonomstandigheden terecht komen, is het van belang dat de overheid via andere regelgeving kwaliteitseisen blijft stellen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het Bouwbesluit. Het is derhalve onnodig om via de fiscaliteit nog extra kwaliteitseisen te stellen. Tevens

⁴⁴⁶ *Kamerstukken II 1973/74*, 13025, nr. 2, p. 34-35.

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II 1993/94*, 23449, nr. 1, p. 3.

⁴⁴⁸ Zie ook: Bruijsten & van Rij, *WFR 2007/119*.

zou de woontoeslag complexer worden indien via de fiscaliteit wel extra kwaliteitseisen worden gesteld.

4.6.2 Verschillende parameters

Bij de parameters dient een afweging te worden gemaakt in welke parameters van toegevoegde waarde zijn en welke parameters de regeling onnodig ingewikkeld maken. De regeling wordt namelijk ingewikkelder indien het aantal parameters dat een rol speelt in het recht op en de hoogte van de woontoeslag toeneemt. De overheid wil de belastingwetgeving graag vereenvoudigen, waardoor het in mijn ogen goed is om de woontoeslag zo eenvoudig mogelijk te maken. Bij de huidige huurtoeslag is bijvoorbeeld te zien dat de regeling uit zoveel parameters bestaat, dat het lastig te achterhalen is op welke wijze deze parameters invloed hebben op het uiteindelijke bedrag van de huurtoeslag. Desondanks zullen een aantal parameters nodig zijn om de regeling zodanig vorm te geven dat de verschillende doelen kunnen worden behaald.

4.6.2.1 Inkomens- en vermogensafhankelijk

De huidige fiscale regelgeving inzake huur en koop brengt met zich mee dat lage inkomensgroepen profiteren van de huurtoeslag en in beginsel alle eigenwoningbezitters⁴⁴⁹ profiteren van de eigenwoningregeling. Huurders met een middel en hoog inkomen krijgen vaak geen enkele financiële ondersteuning. Om het doel van betaalbare woonruimte voor iedere volwassene te verwezenlijken, lijkt het mij een goede stap om de woontoeslag inkomensafhankelijk te maken. De overheid kan op deze wijze mensen met een laag inkomen, die vaak meer moeite hebben om in hun woonbehoefte te voldoen, extra ondersteunen. Daarnaast wordt voorkomen dat mensen met veel inkomen het meest profiteren.⁴⁵⁰ De overheid kan hier tevens rekening houden met het impliciete doel dat iedere volwassene over een woonruimte voor een prijs die in redelijke verhouding staat tot zijn inkomen moet kunnen beschikken. Hierbij moet wel worden bedacht op welke wijze deze redelijkheid kan worden gemonitord.

De politiek dient zich te buigen over de vraag in welke mate de woontoeslag afneemt naarmate het inkomen toeneemt. Hierbij kan worden gekeken naar de manier waarop dit bij de huurtoeslag is aangepakt. Bij de huurtoeslag zijn sinds 2020 de maximale inkomensgrenzen vervallen, waardoor de huurtoeslag over een langer inkomenstraject wordt afgebouwd. Hierdoor wordt armoedeval voorkomen. Het is in mijn ogen van belang dat bij de vormgeving van een woontoeslag hier ook rekening mee wordt gehouden, zodat er geen onwenselijke situaties ontstaan.

Naast het inkomen dient in mijn ogen ook het vermogen mee te spelen. De draagkracht van een individu hangt immers niet alleen af van het fiscale inkomen, maar ook van zijn vermogen. Ook bij de vermogenstoets kan de politiek naar de vormgeving van de huidige huurtoeslag kijken. Opmerking verdient dat harde vermogensgrenzen ook tot armoedeval zouden kunnen leiden, net als bij de inkomensgrenzen voor 2020 het geval was. Mijns inziens zorgt het invoeren van afbouwpaden van de vermogensgrenzen ervoor dat het systeem complexer wordt. Door een proportionaliteitstoets, zoals

⁴⁴⁹ Door de afbouw van de Hillen-aftrek zullen mensen in de toekomst ook een positief inkomen met betrekking tot de eigen woning krijgen.

⁴⁵⁰ Zoals bij de eigenwoningregeling het geval is. Opmerking verdient dat dit door de aanpassingen in de eigenwoningregeling afneemt.

opgenomen in artikel 26 Awir, van toepassing te laten zijn lijkt mij dat met harde vermogensgrenzen kan worden volstaan. Indien dan achteraf blijkt dat onterecht woontoeslag is uitgekeerd, kan de terugvordering worden verminderd als de terugvordering van het (gehele) bedrag onevenredig is met de te dienen doelen van de terugvordering.

4.6.2.2 Prijs

Bij de huidige huurtoeslag speelt de prijs van de woning een rol voor het recht op en de hoogte van de huurtoeslag. Mijn aanbeveling is om de prijzen van een woning een parameter te laten zijn bij de woontoeslag. Het is in mijn ogen namelijk onnodig om belastingplichtigen oneindig te blijven stimuleren indien bijvoorbeeld de keuze wordt gemaakt om naar een dure villa te verhuizen. Het lijkt mij redelijk om bepaalde niveaus van woonlasten uit te sluiten van de woontoeslag. Als een belastingplichtige namelijk een relatief dure woning kan betalen, heeft deze belastingplichtige in mijn ogen geen extra ondersteuning nodig. Hierbij moet worden nagedacht op welke wijze dit wordt vormgegeven: vanaf welk niveau woonlasten vindt de overheid dat geen recht meer op een toeslag bestaat? Hierbij moet ook worden nagedacht op welke wijze dit vorm kan worden gegeven zonder dat de doorstroming enorm wordt verslechterd. Bij de huidige huurtoeslag is namelijk te zien dat de doorstroming op bepaalde punten wordt verslechterd, omdat het vervallen (of afnemen van het bedrag) van de huurtoeslag bij de verhuizing naar een duurdere woning een prikkel kan zijn om niet te verhuizen. Volledig voorkomen van dergelijke prikkels zal lastig zijn, maar het is van belang dat hier zoveel als mogelijk rekening mee wordt gehouden.

Het begrip woonlasten dient door de overheid ook te worden gedefinieerd. Bij het huren van een woning kan hierbij worden aangesloten bij de huurprijs inclusief eventuele servicekosten die in rekening worden gebracht. Bij een koopwoning zijn de woonlasten lastiger te definiëren. Het zou in mijn ogen moeten gaan om de prijs die gelijk is aan de huurbaten die worden misgelopen: een virtuele huurprijs. De vraag die daarop volgt is hoe deze virtuele huurprijs kan worden vastgesteld. Een eigen woning kent immers een beleggingsfunctie en een bestedingsfunctie. Slechts het deel van de woonlasten die toegerekend kunnen worden aan de bestedingsfunctie zou mijns inziens meegenomen moeten worden. Dit is namelijk het deel dat hij consumeert en is op die wijze gelijk aan de huurprijs bij een huurwoning. Wat onder deze woonlasten moet worden verstaan⁴⁵¹ en de exacte vormgeving hiervan zijn vervolgvragen die in deze scriptie niet aan bod komen.

4.7 De huidige fiscale regelgeving

4.7.1 Eigenwoningregeling en de huurtoeslag

De huidige fiscale regelgeving dient in mijn ogen te worden vervangen door een eigendomsneutrale regeling. Om de fiscale behandeling gelijk te trekken, dient de eigen woning naar box 3 te worden verplaatst.⁴⁵² Slechts op deze wijze kan mijns inziens worden bereikt dat een koopwoning en een huurwoning fiscaal op dezelfde wijze worden behandeld. Indien vermogensopbouw via de eigen woning onbelast blijft, blijft een impliciete fiscale bevoordeling van een eigen woning bestaan. Tegelijkertijd dient ook de huurtoeslag te worden afgeschaft. Bij het afschaffen van de fiscale regelingen dient met overgangsrecht te worden gewerkt, zodat belastingplichtigen niet te hard

⁴⁵¹ Hierbij kan worden gedacht aan welke kosten moeten worden toegerekend aan de beleggingsfunctie en de bestedingsfunctie.

⁴⁵² Bruijsten & van Rij, *WFR* 2007/119, par 6.

worden geraakt. De wijze waarop dit overgangsrecht moet worden vormgegeven, is onderwerp voor vervolgonderzoek.

4.7.2 Overdrachtsbelasting

Binnen de overdrachtsbelasting is ook te zien dat de overheid eigenwoningbezit stimuleert: er geldt een lager tarief voor de woning die als eigen woning gaat dienen en sinds 1 januari 2021 geldt de startersvrijstelling. Bij het huren van een huis speelt de overdrachtsbelasting geen rol. Dit komt voort uit het feit dat deze belasting alleen wordt geheven ter zake van de verkrijging van een onroerende zaak en bij het huren van een huis de economische en juridische eigendom niet wordt overgedragen op de huurder. Ook bestaat bij het huren van een huis geen soortgelijke regeling. Wel is denkbaar dat de overdrachtsbelasting aan een huurder wordt doorberekend: zeker in de vrije huursector zal dit vaak het geval zijn. In de sociale huursector is het maar de vraag of, bijvoorbeeld, woningcorporaties de overdrachtsbelasting willen en kunnen doorberekenen aan de huurder. Door de overdrachtsbelasting te laten bestaan blijft derhalve een verschil bestaan tussen de verschillende woonvormen.

Om de neutraliteit zo goed mogelijk te waarborgen, dient in mijn ogen de overdrachtsbelasting te worden afgeschaft. Op deze wijze wordt een (potentiële) verstoring weggenomen. Door de overdrachtsbelasting af te schaffen, wordt voorkomen dat de keuze tussen huren en kopen door deze regeling wordt verstoord. Dit levert wel een budgettaire gat op doordat de overdrachtsbelasting een relatief grote inkomstenbron voor de overheid is: in 2020 ontving de overheid 3,6 miljard euro aan overdrachtsbelasting.⁴⁵³ Daar staat tegenover dat de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft. Een groot deel van de hypotheekrenteaftrek valt neer bij hogere inkomens die hoogstwaarschijnlijk geen woontoeslag krijgen, waardoor het budgettaire gat wellicht mee kan vallen. De overdrachtsbelasting kan in mijn ogen sneller worden afgebouwd dan de eigenwoningregeling. Dit is iets waar bij een afschaffing van de overdrachtsbelasting rekening mee moet worden gehouden. De budgettaire gevolgen kunnen immers groot zijn.

4.8 Deelconclusie

In Nederland is in het fiscale woningmarktbeleid momenteel geen sprake van neutraliteit; het maakt voor de fiscale behandeling namelijk uit of een consument voor een huur- of koophuis kiest. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen om welke redenen het van belang is dat de overheid de keuze maakt om gelijkheid in publieke middelen na te streven binnen het woonbeleid.

Eigenwoningbezit is, ondanks de voorkeur van de overheid, niet voor elk individu de beste keuze. Dit heeft te maken met de verschillende risico's die (de stimulering van) eigenwoningbezit met zich mee kan brengen. Eigenwoningbezit is immers niet voor iedereen een ideaal. De voordelen van eigenwoningbezit kunnen (soms) in twijfel worden getrokken. Daarnaast bestaan ook verschillende voordelen bij het huren van een woning. Huren gaat bijvoorbeeld samen met flexibiliteit en brengt minder vermogensrisico's met zich mee. Waar huren voor de ene belastingplichtige de beste keuze is, is kopen de beste keuze voor de andere belastingplichtige. Doordat de overheid different is in de wijze waarop huur en koop fiscaal worden gesubsidieerd, stuurt zij mensen in de richting van het kopen van een woning.

⁴⁵³ 'Overheidsfinanciën 2020', cbs.nl.

In Nederland ontstaat door het fiscale woningmarktbeleid een inkomenskloof tussen huurders en eigenwoningbezitters. Belastingvoordelen liggen voornamelijk bij eigenwoningbezitters. Slechts huurders die recht hebben op huurtoeslag worden ook financieel ondersteund bij hun woonconsumptie. Het fiscale woningmarktbeleid verstoort de huur/koopbeslissing, door koop fiscaal aantrekkelijker te maken dan huur. Verschillende onderzoeken laten ook zien dat huren in de geliberaliseerde huursector duurder is dan kopen. Desondanks kunnen in de huidige situatie op de woningmarkt, waar enorme krapte heerst, huishoudens niet altijd aan een woning komen. Hierdoor is een groep die geen recht heeft op huurtoeslag op de dure en kleine vrije huursector aangewezen. Deze groep krijgt geen enkele financiële steun bij hun woonbehoeftes.

Ondanks de voordelen van een grotere geliberaliseerde huursector, blijft de overheid bezig met het stimuleren van het eigenwoningbezit. Voor starters bestaat bijvoorbeeld sinds een jaar de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting. Deze vrijstelling heeft als doel de toegankelijkheid van de eigenwoningmarkt voor starters te verbeteren, maar deze regeling lijkt hier niet aan bij te dragen. Met alle risico's die de stimulering van eigenwoningbezit heeft en de huidige situatie op de woningmarkt, is het tijd voor een stop van de stimulering van eigenwoningbezit en moet er een tijd aanbreken van een neutraal woningmarktbeleid.

Een eigendomsneutraal woonbeleid zorgt ervoor dat de huur/koopbeslissing niet meer op grond van fiscale redenen wordt gemaakt, maar bijvoorbeeld kan worden gemaakt aan de hand van de behoefte aan flexibiliteit. Door huishoudens niet meer te duwen richting een keuze, kunnen ze de keuze maken die het best bij hun levenssituatie past. Een eigendomsneutraal woonbeleid zorgt ervoor dat de keuze tussen huren en kopen, voor zover iemand die heeft, in ieder geval niet door de fiscaliteit wordt verstoord.

Om fiscale neutraliteit tussen huur- en koopwoningen te bereiken, dienen de eigenwoningregeling en de huurtoeslag te worden aangepast. In dit hoofdstuk wordt aanbevolen om deze regelingen en de overdrachtsbelasting te laten vervallen en een eigendomsneutrale woontoeslag te introduceren. Het doel dat hierbij voorop dient te staan is dat iedere volwassene een woning tot zijn beschikking heeft, waarbij het aan belastingplichtigen is om te beslissen op welke wijze dit wordt vormgegeven. Een belastingplichtige dient zelf de keuze te maken voor een huur- of koophuis. Neutraliteit dient hem in beginsel te zitten in het niet langer voor de fiscaliteit onderscheid maken tussen huur- en koophuizen, maar ook in de soort woningen moet neutraliteit voorop staan. Een woonboot kan in de meeste gevallen net zo goed het recht op huisvesting vervullen als een rijtjeswoning. De overheid dient derhalve indifferënt te zijn naar de soort rechtsverhouding en het object.

Het is daarnaast van belang dat de overheid zich binnen het overkoepelende doel bezighoudt met de betaalbaarheid. Hierbij kan als impliciet doel worden gesteld dat iedereen een woning tot zijn beschikking heeft voor een prijs die in redelijke verhouding staat tot zijn inkomen. Hierbij is het in mijn ogen een goede stap, om net als bij de huurtoeslag, de woontoeslag inkomensafhankelijk te maken. Op deze wijze kunnen belastingplichtigen met een lager inkomen meer worden ondersteund. Het is aan de politiek om te bepalen in welke mate de woontoeslag afneemt naarmate het inkomen stijgt, waarbij rekening moet worden gehouden dat er geen situaties van armoedeval ontstaan. Net als het inkomen, dient ook het vermogen een rol te spelen voor de recht op de woontoeslag, om te

voorkomen dat mensen met een groot vermogen alsnog ondersteuning van de overheid krijgen terwijl ze dit eigenlijk niet nodig hebben. Een andere parameter die in mijn ogen van belang is bij het vormgeven van de woontoeslag zijn de woonlasten. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de overheid blijft stimuleren indien de keuze wordt gemaakt om in een relatief dure woning te gaan wonen.

Een eigendomsneutrale woontoeslag is niet de oplossing voor alle problemen op de woningmarkt. Het zorgt er echter wel voor dat een aantal verstoringen worden weggenomen. Dit lijkt mij een stap in de goede richting.

Hoofdstuk 5 Conclusie

5.1 Samenvatting

In deze scriptie is onderzocht of de overheid redenen heeft om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken en – zo ja – op welke wijze dat kan worden vormgegeven. Hiertoe stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

‘Zijn er redenen voor de overheid om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken en – zo ja – op welke wijze kan dat dan worden vormgegeven?’

Om deze vraag te beantwoorden zijn in hoofdstuk twee de achterliggende motieven van de interventie op de woningmarkt onderzocht. Hieruit blijkt dat de overheid ooit is begonnen met interveniëren op de woningmarkt wegens de slechte woonomstandigheden die waren ontstaan door de overbevolkte steden. Het volksgezondheidsperspectief stond hierbij voorop. Door de jaren heen is te zien dat de overheid verschillende motieven heeft (gehad) om in te grijpen op de woningmarkt. Ondanks dat de overheid zich door de jaren heen terughoudender is gaan opstellen ten aanzien van de interventie op de woningmarkt, blijft overheidsbemoeienis op de woningmarkt te zichtbaar. Dit is te verklaren doordat de overheid op grond van verschillende verdragen en de Grondwet een zorgplicht heeft met betrekking tot het recht op huisvesting.

Door de huidige fiscale regelgeving in hoofdstuk drie uiteen te zetten, is duidelijk geworden dat de fiscale regeling met betrekking tot de eigen woning en de huurwoning sterk uiteenlopen. Dit is te verklaren door de voorkeur die de overheid door de jaren heen voor eigenwoningbezit heeft ontwikkeld. Bij de huurtoeslag richt de overheid zich op de lagere inkomensgroepen, deze hebben immers extra ondersteuning nodig. Bij de eigenwoningregeling is juist te zien dat in beginsel alle belastingplichtigen financiële ondersteuning genieten.⁴⁵⁴ De vormgeving van de regelingen laat zien dat eigenwoningbezit wordt gestimuleerd, waarbij tegenwoordig wel meer aandacht uitgaat naar het budgettaire beslag van beide regelingen. Daarnaast bestaat bij de eigenwoningregeling tegenwoordig het doel om de schuldenopbouw van Nederlandse huishoudens te verminderen. Bij de huurtoeslag is te zien dat de vangnetfunctie wordt verstevigd: de laagste inkomensgroepen moeten kunnen vertrouwen op het recht op huurtoeslag. Naast de eigenwoningregeling krijgen eigenwoningbezitters bij de aankoop van hun woning vaak te maken met de overdrachtsbelasting.⁴⁵⁵ Bij deze regeling is ook een bepaalde mate van stimulering van het eigenwoningbezit waar te nemen: bij overdrachten van woningen die als eigen woningen voor de koper gaan dienen geldt een verlaagd tarief en tevens geldt voor kopers tussen de 18 en 35 jaar onder voorwaarden de startersvrijstelling. De huidige regelingen bevestigen dat de overheid een voorkeur heeft voor bezitsvorming en daar ook naar handelt.

De risico's en gevolgen van de huidige regelingen zijn in hoofdstuk vier onder de loep genomen, waarbij het belang van de neutraliteit tussen huren en kopen uiteen is gezet. In deze scriptie wordt neutraliteit vormgegeven door gelijkheid in publieke middelen na te streven. Dit houdt in dat het voor het bedrag

⁴⁵⁴ Opmerking verdient dat dit wel langzaam afneemt door de afbouw van de Hillen-aftrek. Dit is echter gestoeld op het budgettaire belang van de regeling en het feit dat door de aflossingseisen geen extra stimulering voor het aflossen van de eigenwoningsschuld nodig is.

⁴⁵⁵ Het is denkbaar dat verhuurders de overdrachtsbelasting doorberekenen aan huurders, waardoor huurders indirect ook te maken krijgen met de overdrachtsbelasting.

dat wordt ontvangen niet moet uitmaken of de keuze wordt gemaakt om een huis te huren of te kopen. Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de overheid door de stimulering de woningmarkt verstoort en de verschillen tussen huren en kopen groter maakt, terwijl een huis huren voor sommige mensen een beter alternatief is dan een huis kopen.

Eigenwoningbezit wordt tot op heden door de overheid als ideaal gezien. In hoofdstuk vier is naar voren gekomen dat eigenwoningbezit in ieder geval niet voor iedereen een ideaal is. De voordelen van eigenwoningbezit zullen niet bij iedereen tot uitdrukking komen. Voor sommige mensen is huren een beter alternatief. Hierdoor is het van belang dat eigenwoningbezit niet wordt 'over' gestimuleerd. Des te opvallender is het dat de overheid niet heeft geoperationaliseerd wanneer het eigenwoningbezit voldoende is. Andere risico's met betrekking tot veel eigenwoningbezit zijn de kwetsbaarheid van mensen met hoge hypotheekschulden en de remmende werking op de arbeidsmobiliteit doordat huishoudens terughoudend zijn met verhuizen. Desondanks blijft de overheid bezitsvorming door middel van een eigen woning stimuleren.

In Nederland is door de stimulering van het eigenwoningbezit in het verleden een inkomenskloof ontstaan tussen eigenwoningbezitters en huurders. Huren is daarnaast over het algemeen duurder dan kopen. Desondanks worden slechts lage inkomens gestimuleerd bij het huren van een woning. Voor hoge inkomens is het interessanter om tot de koop van een eigen woning over te gaan. Voor huishoudens met een laag inkomen biedt de huurtoeslag vaak uitkomst. Er is echter ook een groep die door de huidige situatie van krapte op de woningmarkt geen koopwoning kan bemachtigen en daardoor op de kleine en dure geliberaliseerde huursector is aangewezen, zonder dat zij enige financiële ondersteuning krijgen. Deze mensen zouden goedkoper uit zijn indien ze een huis zouden kunnen kopen. Dat de geliberaliseerde huursector in Nederland klein en duur is, is een gemiste kans. Aan een huis huren zitten namelijk verschillende voordelen: het gaat samen met flexibiliteit. Een goed functionerende huurmarkt heeft dan ook positieve gevolgen voor de arbeidsmarkt. Daarnaast worden huurders in Nederland goed beschermd door de huurbescherming. Tot slot doen huurders minder aan schuldopbouw dan eigenwoningbezitters. Een grotere vrije huursector kan derhalve zorgen voor lagere hypotheekschulden en beter gediversifieerde vermogens waardoor de Nederlandse economie minder volatiel wordt. Om dit te bereiken dient de overheid huren op eenzelfde manier te gaan behandelen als kopen.

Door de fiscale stimulering van eigenwoningbezit te stoppen worden mensen niet meer door de fiscaliteit beïnvloedt bij het maken van hun keuze voor een huur- of koopwoning en kan de keuze op basis van andere gronden worden gemaakt, met als ideaalbeeld⁴⁵⁶ dat mensen de keuze maken die het best bij hun levenssituatie past. Nederland kan op deze wijze profiteren van de voordelen van eigenwoningbezit en de voordelen van huur. Neutraliteit binnen het woonbeleid zal de problemen binnen de woningmarkt niet oplossen, maar een fiscale verstoring wordt wel weggenomen waardoor dit een stap in de goede richting is.

Aan het eind van hoofdstuk vier is een eigendomsneutrale woontoeslag geïntroduceerd. Deze dient als doel te hebben dat iedere volwassene een zelfstandige woonruimte tot zijn beschikking heeft. Hierbij dient de betaalbaarheid een belangrijk element te zijn. Door de woontoeslag

⁴⁵⁶ Maar niet (altijd) realistisch.

inkomensafhankelijk te maken, worden de lagere inkomensgroepen extra ondersteund. Hierdoor blijft huisvesting voor iedereen betaalbaar. Dit past binnen het plaatje dat de overheid specifieke doelgroepen, die het nodig hebben, extra ondersteunt. Ook het vermogen dient een parameter te zijn om te voorkomen dat mensen met een groot eigen vermogen alsnog financiële ondersteuning krijgen. Een derde parameter die binnen de woontoeslag kan worden ingevoerd is de prijs van huisvesting. Bij relatief dure woningen is het in mijn ogen namelijk niet redelijk dat de overheid financieel bijspringt. De exacte vormgeving van deze parameters is een vraag voor vervolgonderzoek. Ik raad de wetgever aan om de neutraliteit zo breed mogelijk in te steken: een woonboot kan immers net zo goed als een rijtjeswoning als huisvesting dienen. De overheid dient indifferent te zijn naar zowel het soort rechtsverhouding als het object.

Om te bereiken dat het fiscale woonbeleid neutraal wordt, dienen de eigenwoningregeling en de huurtoeslag te worden afgeschaft. Slechts door de eigen woning daarnaast naar box 3 te verplaatsen, kan mijns inziens worden bereikt dat een huis kopen en een huis huren fiscaal gelijk worden behandeld. Het is voor vervolgonderzoek om te bepalen op welke wijze overgangsrecht moet worden ingericht. Om de neutraliteit binnen het fiscale woonbeleid zo goed mogelijk te waarborgen, dient in mijn ogen de overdrachtsbelasting te worden afgeschaft. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overheid huren en kopen alsnog op een andere wijze behandelt.

5.2 Beantwoording onderzoeksvraag

Het antwoord op de vraag of er redenen zijn voor de overheid om de fiscale behandeling tussen huren en kopen neutraal in te steken, luidt bevestigend. Er bestaan redenen voor de overheid om de fiscale behandeling tussen kopen en huren neutraal in te steken. Zowel een huis huren als kopen kan namelijk voordelen hebben. Eigenwoningbezit of huur is niet per definitie beter, het verschilt per individu wat de beste keuze zou zijn. De overheid dient daardoor zijn voorkeur op te geven. De huidige stimulering van het eigenwoningbezit verhoudt zich niet op een juiste wijze tot de negatieve gevolgen die de stimulering met zich meebrengt. De overheid stimuleert eigenwoningbezit omdat dit zou leiden tot een betere samenleving. Meer bezitsvorming brengt volgens de overheid een betere spreiding van de bezitsvorming, een positieve invloed op de gezinsbeleving, de zelfontplooiing en het zelfbeschikkingsrecht met zich mee. Opvallend hierbij is dat de overheid nooit heeft geoperationaliseerd wanneer het aantal eigen woningen voldoende is. Daarnaast kan niet iedereen profiteren van de voordelen van eigenwoningbezit. Voorts bestaan ook voordelen bij het huren van een woning, zoals het hebben van flexibiliteit en tevens doen huurders in het algemeen minder aan schuldopbouw ten opzichte van hun woning.

De huidige stimulering van het eigenwoningbezit heeft tot gevolg dat individuen waarvoor zonder de fiscale stimulering huren een betere keuze zou zijn, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit die huren met zich meebrengt, door de fiscale stimulering toch richting de keuze van een koopwoning worden geduwd. De overheid verstoort derhalve keuze tussen huren en kopen. Tevens is door het fiscale woningmarktbeleid in het verleden een inkomenskloof tussen huurders en eigenwoningbezitters ontstaan. Daarnaast is te zien dat de huurprijzen in de geliberaliseerde huursector in zijn algemeenheid hoger liggen dan de lasten van een koophuis. Door de hoge huizenprijzen is het voor starters moeilijk om de eigenwoningmarkt te betreden. Indien zij toch besluiten om het huis uit te gaan, komen zij vaak in de duurdere geliberaliseerde huursector terecht waarbij zij doorgaans geen enkele financiële ondersteuning genieten.

De geliberaliseerde huursector is in Nederland vergeleken met andere landen erg klein. Dit is een gemiste kans voor Nederland. Huren gaat namelijk samen met meer flexibiliteit. Huurovereenkomsten kunnen immers gemakkelijk worden opgezegd. Dit heeft een positieve invloed op de arbeidsmarkt en de doorstroming op de gehele woningmarkt. Daarnaast worden huurders in Nederland goed beschermd door de wetgeving en lopen huurders geen vermogensrisico over hun huurwoning. Nederland kent hoge hypotheekschulden. In de huidige tijd wordt voornamelijk door starters veel risico genomen bij de financiering van de eigen woning. Daarnaast zit het vermogen van Nederlandse eigenwoningbezitters voornamelijk in de eigen woning, waardoor risico's nauwelijks worden gespreid. De hoge hypotheekschulden brengen naast vermogensrisico's voor individuen ook risico's met zich mee voor de gehele economie: bij een daling van de huizenprijzen kan dit zorgen voor financiële instabiliteit. Huurders doen ten opzichte van eigenwoningbezitters minder aan schuldopbouw, waardoor zij minder vermogensrisico lopen.

De overheid vindt dat individuen in beginsel een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het vervullen van hun woonbehoeftes. Hierbij past een neutrale fiscale behandeling goed. Individen kunnen dan in het ideale geval op basis van niet-fiscale motieven een keuze maken voor het kopen of huren van een woning. Desondanks zullen mensen niet altijd een keuze hebben, omdat bijvoorbeeld het afsluiten van een hypotheek door een tijdelijk arbeidscontract niet (altijd) mogelijk is. De fiscale verstoring wordt in ieder geval weggenomen.

Het antwoord op de vraag op welke wijze een fiscaal neutraal eigenwoningbeleid kan worden vormgegeven luidt dat hierbij kan worden gekozen voor een eigendomsneutrale woontoeslag. Belastingplichtigen ontvangen onder voorwaarden een toeslag om in hun eigen woonbehoefte te voldoen, waarbij het niet uitmaakt of voor een huurwoning of een koopwoning wordt gekozen. Deze woontoeslag moet als doel huisvesting voor elk individu hebben. De overheid heeft hiervoor namelijk een zorgplicht. Het is van belang dat wordt beoogd dat iedere volwassene aanspraak kan maken op een betaalbare zelfstandige woonruimte. Het is van belang dat de overheid keuzes maakt die ervoor zorgen dat het voor belastingplichtigen betaalbaar blijft om over een zelfstandige woonruimte te beschikken.

Om de doelen op een juiste wijze te bereiken, is het in mijn ogen van belang dat de woontoeslag niet te ingewikkeld wordt. De overheid heeft immers als doel om de belastingwetgeving te vereenvoudigen en daarnaast bemoeilijken ingewikkelde regelingen de uitvoering. Hierbij moet dus rekening worden gehouden bij het bepalen van het aantal parameters dat invloed gaat hebben op het recht en de hoogte van de woontoeslag. Wel raad ik de wetgever aan om de woontoeslag afhankelijk te stellen van het inkomen en het vermogen, zodat mensen met een laag inkomen en vermogen extra kunnen worden ondersteund. Deze mensen hebben over het algemeen namelijk meer ondersteuning nodig om in hun woonbehoefte te voldoen. Daarnaast is het in mijn ogen een goede stap om de prijzen van de huisvesting als parameter mee te nemen. Hiermee kan worden voorkomen dat mensen gestimuleerd worden bij het wonen in een relatief dure woning.

De woontoeslag dient in de plaats te komen van de eigenwoningregeling en de huurtoeslag. Om neutraliteit mogelijk te maken dient de eigen woning naar box 3 te worden verplaatst. Daarnaast moet ook de overdrachtsbelasting worden afgeschaft omdat deze regeling een (potentieel) verstoring

karakter heeft. Elke mogelijke verstoring in de keuze tussen huren en kopen dient zoveel mogelijk te vormen voorkomen.

Eigendomsneutraal woonbeleid kan zorgen voor een beter werkende woningmarkt: een aantal verstoringen worden weggenomen en er kan worden geprofiteerd van de voordelen van eigenwoningbezit en de voordelen van huur. Aan individuen om de keuze te maken welke van de twee het best bij hun levenssituatie past. Aan de overheid de taak om te zorgen dat iedereen zijn recht op betaalbare huisvesting kan uitoefenen.

Literatuurlijst

Akkermans, Bax & Verhey 1999

P. Akkermans, C. Bax & L. Verhey, *Grondrechten en grondrechtbescherming in Nederland*, Heerlen: Open Universiteit 1999.

Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht*, Toesl.1.1.0

D.A. Albregtse, Het recht op huurtoeslag en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om daarvoor in aanmerking te komen, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht*, Toesl.1.1.4

D.A. Albregtse, Eisen met betrekking tot de financiële positie van de huurder, diens partner en andere medebewoners, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht*, Toesl.1.2.1

D.A. Albregtse, Elementen van belang voor de bepaling van de hoogte van de huurtoeslag, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Albregtse, in: *Cursus Belastingrecht*, Toesl.1.2.2

D.A. Albregtse, De berekening van de huurtoeslag, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Andere tijden 2000

Andere tijden, '120 jaar Woningwet', anderetijden.nl 14 december 2000.

André 2017

S. André, *The two sides of homeownership: security and insecurity*, Ede: GVO drukkers & vormgevers 2017.

Arends & Bitter, *WFR* 2013/174

A.J.M. Arends & R.P. Bitter, 'De eigenwoningregeling anno 2013 onder de loep', *WFR* 2013/174.

Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.6.B.e.

A.J.M. Arends, IB.3.6.6.B.e Periodieke betalingen ter zake van recht van erfpacht, opstal en beklemming, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Inkomstenbelasting)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Arends, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.6.6.D.b2.

A.J.M. Arends, IB.3.6.6.D.b2 Oorzakelijk verband vereist, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Inkomstenbelasting)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Arends, in: *Cursus Belastingrecht IB.3.6.3.C.a*

A.J.M. Arends, IB.3.6.3.C.a Totstandkoming percentages eigenwoningforfait, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Inkomstenbelasting)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Arends, in: *Cursus Belastingrecht IB.3.6.3.C.b*

A.J.M. Arends, IB.3.6.3.C.b Omvang eigenwoningforfait, in: M.L.M. van Kempen, A.C. Rijkers, S.A.W.J. Strik, *Cursus Belastingrecht (Inkomstenbelasting)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Beekers 2012

W.P. Beekers, *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom 2012.

Beers, in: *SDU NDFR Commentaar deel Successiewet en Wet op belastingen van rechtsverkeer, artikel 2 WBRV*

J. Beers, Commentaar op artikel 2 WBRV, in: F.A.M. Schoenmaker & F. Sonneveldt (red.), *SDU NDFR Commentaar deel successiewet en Wet op belastingen rechtsverkeer*, Den Haag: SDU Uitgevers.

Belastingdienst, 'Geldende wetgeving en regels over toeslagen', belastingdienst.nl

Belastingdienst, 'Geldende wetgeving en regels over toeslagen', belastingdienst.nl.

Van den Berg, *FTV 2013/12*

J.E. van den Berg, 'Weer wijzigende regels rond de eigen woning', *FTV 2013/12*.

Berkelbach 'Verstedelijking en ruimtelijke ordening: waar gaan we bouwen?' 2001

C. Berkelbach, 'Verstedelijking en ruimtelijke ordening: waar gaan we bouwen?', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

Bijvoet 2001

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

Branden 2004

T. Branden, 'Volksvuisting: tegen de vlakte', in: W. Trommel & R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.

Bruijsten & van Rij, *WFR 2007/119*

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

Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht 2017*

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

CBS 2020

CBS, 'Nederland in cijfers: Hoeveel woningen telt Nederland?', longread.cbs.nl, 2020.

CPB 2010

CPB, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag: CPB 2010.

CPB 2020

CPB, *Kansrijk woonbeleid update*, Den Haag: CPB 2020.

Dikke van Dale 2022

Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal, Utrecht: Van Dale 2022 (ook online).

DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend' 2021

DNB, 'DNBulletin: Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend', dnb.nl 7 januari 2021.

DNB, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt 2021

DNB, *Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt*, Amsterdam: DNB 2021.

DNB 2020

DNB, 'DNBulletin: Woningmarkt en samenleving gebaat bij betere balans tussen koop en huur', dnb.nl 9 april 2020.

Elsinga & Hoekstra 2004

M. Elsinga & J. Hoekstra, *De betekenis van eigenwoningbezit*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB TU Delft 2004.

Elsinga & Hoekstra, Journal of Housing and the Built Environment 2005/20

M. Elsinga & J. Hoekstra, 'Homeownership and housing satisfaction', *Journal of Housing and the Built Environment* 2005/20, afl. 4, p. 401-424.

Van Ewijk e.a. 2006

C. van Ewijk e.a., *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, 's Gravenhage: CPB 2006/62.

Feirrer, Gyourko & Tracy, Journal of Urban Economics 2010/68

F. Feirrer, J. Gyourko & J. Tracy, 'Housing busts and household mobility', *Journal of Urban Economics* 2010/68, p. 34-45.

Gassler, in: Cursus Belastingrecht BvR.2.1.2

Y.E. Gassler, BvR.2.1.2 Juridische eigendomsverkrijging, in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht (Belastingen van Rechtsverkeer)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Gassler, in: Cursus Belastingrecht BvR.2.1.3.A.

Y.E. Gassler, BvR.2.1.3.A. Voorwaarden economische eigendomsverkrijging, in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht (Belastingen van Rechtsverkeer)*, Deventer: Wolters Kluwer.

Van Geest 2001

J. van Geest, 'Het succes van het rijtjeshuis: liever naast elkaar dan op elkaar', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

Geppaart, WFR 1973/701

CH.P.A. Geppaart, 'De hypotheekrente van het eigen huis in discussie', *WFR* 1973/701.

Genesove & Mayer, Quarterly Journal of Economics 2001/116

D. Genesove & C. Mayer, 'Loss aversion and seller behavior: Evidence from the housing market.', *Quarterly Journal of Economics* 2001/116, afl. 4, p. 1233-1260.

Goetz, US Census Bureau Center For Economic Studies Paper 2013/13:43

C.F. Goetz, 'Falling house prices and labor mobility: Evidence from matched employer-employee data', *US Census Bureau Center For Economic Studies* 2013/13:43.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.111 Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.111 Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.112 Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.112 Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.113 Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.113 Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.119a Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.119a Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.119aa Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.119aa Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.120 Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.120 Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Gorissen, in: NDFR Deel Inkomstenbelasting, artikel 3.121 Wet IB 2001

N.H.A. Gorissen, Commentaar op artikel 3.121 Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

Groot & Möhlmann 2020

S. Groot & J. Möhlmann, *CPB-Woningmarktmodel 2020*, 's Gravenhage: CPB 2020.

Gurney, *Housing Studies* 1999/14

C.M. Gurney, 'Pride and prejudice: Discourses of Normalisation in Public and Private Accounts of Home Ownership', *Housing Studies* 1999/14, afl. 2, p. 163-183.

Haffner & Bouwmeester, *Housing Studies* 2010/25:6

M.E.A. Haffner & H.J.F.M Bouwmeester, 'The Affordability of Housing in the Netherlands: An Increasing Income Gap Between Renting and Owning?', *Housing Studies* 2010/25:6, p. 499-820.

Haffner, Elsinga & Hoekstra 2008

M.E.A. Haffner, M. Elsinga & J.S.C.M. Hoekstra, *Kopen en huren zijn ons even lief: verkenningen naar een eigendomsneutrale vraagondersteuning*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB TU Delft 2008.

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

M.L.M van Kempen, IB.0.0.2 Het begrip 'inkomen', in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Van Kempen, in: *Cursus Belastingrecht* IB.3.2.7.B.a1

M.L.M van Kempen, IB.3.2.7.B.a1 Uiting keuze vermogensetikettering, in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Kooiman 1959

D. Kooiman, *De Woningwet*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom N.V. 1959.

Kortmann 1987

C. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Wolters Kluwer 1987.

Kromhout & Oving, *Historisch Nieuwsblad* 2008/7

B. Kromhout & R. Oving, 'Geschiedenis van de hypotheekrenteaf trek', *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

Van der Lans 2013

J. van der Lans, '1901 De Woningwet', canonsociaalwerk.eu 1 februari 2013 (online, bijgewerkt 22 maart 2020).

Van der Lans 2015

J. van der Lans, '1852 Vereniging ten behoeve der Arbeidersklasse', canonsociaalwerk.eu 15 februari 2015 (online, bijgewerkt 2 september 2016).

Li & Yang, *Business Review* 2010

W. Li & F. Yang, 'American Dream or American Obsession? The Economic Benefits and Costs of Homeownership', *Business Review* 2010, afl. 3, p. 20-30.

Van Lint, NTFR 2018/165

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

Lejour 2016

A. Lejour, *Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaf trek*, Den Haag: CPB 2016.

Lückers, in: *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, artikel 8 EVRM

M.L.C.C. Lückers, Commentaar op art. 8 EVRM, in: M.J.C. Koens & A.P.J.M. Vonken (red.), *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Ministerie van VROM 2006

Ministerie van VROM, *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006.

Mulckhuijse & van der Paardt, BR 2021/99

R. Muijckhuijse & R.N.G. van der Paardt, 'Fiscale (stimulerings)maatregelen voor verbetering van de woningmarkt', *BR* 2021/99, afl. 12, p. 634-638.

Mulder & Stolwijk, ESB 2017/102

R. Mulder & N. Stolwijk, 'Symptoombestrijding', *ESB* 2017/102.

Murie, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986

A. Murie, 'Social Differentiation in Urban Areas: Housing or occupational Class at Work?', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 1986, afl. 5, p. 345-357.

Nationaal Archief 2006

Nationaal Archief, *Een samenleving in beweging; Nederland tussen 1976 en 2005 in 200 trends en 100 hotspots*, Den Haag: Nationaal Archief 2006.

Panteia 2019

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

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO 2013.

Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 1 Wht

H.C.I. Rietman, commentaar op artikel 1 Wht, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.

Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 11 Wht

H.C.I. Rietman, commentaar op artikel 11 Wht, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.

Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, artikel 14 Wht

H.C.I. Rietman, commentaar op artikel 14 Wht, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.

Rietman, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling Wht.

H.C.I. Rietman, commentaar op artikel 14 Wht, in: *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.

Van Riet-van Egmond, *EB* 2014/53

C. van Riet-van Egmond, 'Eigen woning en echtscheiding', *EB* 2014/53.

Rijksoverheid, 'Ministerie van Financiën', rijksoverheid.nl

Rijksoverheid, 'Ministerie van Financiën', rijksoverheid.nl.

Robben 2015

M.T.E. Robben, 'Huurtoeslag; meer dan een betaalbaarheidskwestie of de 'Bulgarenfraude'', in: P. Kavelaars e.a. (red), *De onroerendgoedmarkt: aansporing tot verandering*, Rotterdam: Fiscaal Economisch Instituut/Erasmus Universiteit 2015, p. 21-34.

Rohe, van Zandt & McCarthy, in: *The Affordable Housing Reader*

W.M. Rohe, S. van Zandt & G. McCharty, 'The social benefits and cost of homeownership: A critical assessment of the research', in: E.J. Mueller & J.R. Tighe (red.), *The Affordable Housing Reader*, Oxon: Routledge 2013, p. 196-213.

De Ruijter 1986

P. de Ruijter, *Voor volkshuisvesting en stedebouw*, Utrecht: Stichting Matrijs 1986.

***Ruimte voor wonen* 2020**

Ruimte voor wonen, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2019/20, 32359, nr. 4.

Van der Schaar & Kromhout 2007

J. van der Schaar & S. Kromhout, *Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV in opdracht van Ministerie van VROM-DGW 2007.

Schwartz, *Politics & Society* 2012/40

H. Schwartz, 'Housing, the Welfare State, and the Global Financial Crisis: What is the connection?', *Politics & Society* 2012/40, afl. 1, p. 35-58.

SEO Economisch Onderzoek 2019

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

Shlay, *Urban Studies* 2006/43

A.B. Shlay, 'Low-income Homeownership: American Dream or Delusion', *Urban Studies* 2006/43, afl. 3, p. 511-531.

Simons, *WFR* 2000/450

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

Stam, *Eigenwoningregeling*

R. Stam, *Eigenwoningregeling* (Navigator thema's), Deventer: Wolters Kluwer, navigator.nl/thema/1128.

Van der Veen 2004

R. van der Veen, 'De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat', in: W. Trommel & R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.

Verhees, in: *NDFR Deel Inkomstenbelasting*

S. Verhees, Commentaar op artikel 10.2a Wet IB 2001, in: J.W. van den Berge (red.), *NDFR Deel Inkomstenbelasting*.

De Vreeze, '1901' 2001

N. de Vreeze, '1901', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, '1936' 2001

N. de Vreeze, '1936', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, '1956' 2001

N. de Vreeze, '1956', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, '1968' 2001

N. de Vreeze, '1968', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, '1979' 2001

N. de Vreeze, '1979', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, '1989' 2001

N. de Vreeze, '1989', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet' 2001

N. de Vreeze, 'Voorgeschiedenis en ontwikkeling van de woningwet', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

De Vreeze, 'Woningwet – woningen: trekken en duwen op de vierkante decimeter' 2001

N. de Vreeze, 'Woningwet – woningen: trekken en duwen op de vierkante decimeter', in: N. de Vreeze e.a. (red.), *65 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij 010 2001.

Wind, *Sociologie* 2015/11

B. Wind, 'Ongelijk woonvermogen: hoe de stimulering van het eigenwoningbezit uitpakt in Nederland, Duitsland en Zweden', *Sociologie* 2015/11, nr. 3, p. 349-371.

De Zeeuw & Kraan, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1

F. de Zeeuw & R. Kraan, 'Eigenwoningbezit in 100 jaar', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2001/1, p. 24-26.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1911/12, 144, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1969/70, 10790, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1970/71, 10900 5, nr. 2 (MvT).

Kamerstukken II 1973/74, 13025, nr. 2.

Kamerstukken II 1974/75, 13493, nr. 2.

Kamerstukken II 1975/76, 13873, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1976/77, 13873, nr. 9, p. 24 (MvA).

Kamerstukken II 1993/94, 23449, nr. 1.

Kamerstukken II 1996/97, 25090, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1996/97, 25090, nr. 6 (NV II).

Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1999/2000, 26727, nr. 19.

Kamerstukken II 1999/2000, 26727, nr. 79.

Kamerstukken II 2000/01, 27559, nr. 2.

Kamerstukken II 2003/04, 29209, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr.3 (MvT).

Kamerstukken II 2006/07, 30811, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2009/10, 32271, nr. 3 (MvT).

Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 650.

Kamerstukken II 2011/12, 33003, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2012/13, 33405, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2017/18, 34819, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2017/18, 34819, nr. 6 (NV II).

Kamerstukken II 2017/18, 34940, nr. 3 (MvT).

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

Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 2.

Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2018/19, 32670, nr. 165.

Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 4.

Kamerstukken II 2020/21, 35576, nr. 28.

Kamerstukken II 2020/21, 35577, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 3 (MvT).

Jurisprudentie

HR 16 februari 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA4799, *BNB* 2001/173, m.nt. A.C. Rijkers.

Hof Amsterdam 8 februari 2005, nr. 04/01363, *NTFR* 2005/502.

Rechtbank Breda 9 februari 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BA2009, *NTFR* 2007/802.

HR 9 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV8198, *BNB* 2012/1055, m.nt. J.C. van Straaten (*Marina*).

HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2136, *BNB* 2017/24, m.nt. E.J.W. Heithuis.

Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4269.

HR 18 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1448, *NTFR* 2020/2733.

Rechtbank Noord-Nederland 7 september 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4134.