



De eigenwoningtoeslag

De eigenwoningtoeslag kan dienen als alternatief voor de hypotheekrenteaftrek, indien deze wordt ingevoerd in combinatie met een halvering van de overdrachtsbelasting en de afschaffing van de vierde schijf in de inkomstenbelasting.

In de afgelopen periode is er een groot aantal onderzoeken en wensen met betrekking tot het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek naar voren gebracht. Het beeld dat uit deze onderzoeken en wensen naar voren kwam is zeer divers. Zo stelt de Vereniging Eigen Huis (2006) dat zestig procent van de huizenbezitters het niet principieel oneens is met een afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, zolang er maar iets voor in de plaats komt, en het bedrag in de portemonnee niet achteruit gaat. Ook komt de aantasting van de waarde van de eigen huizen in veel onderzoeken naar voren als de hypotheekrenteaftrek pardoes wordt afgeschaft. Recentelijk heeft ook het ministerie van Financiën (2006) een zevental varianten met betrekking tot veranderingen in de hypotheekrenteaftrek doorgerekend.

In het werkveld lopen de meningen sterk uiteen. Van niet aan tornen (SER, VVD, CDA, en NVB) tot (op termijn) afschaffen en vervangen door een ander systeem (PvdA, CU, OESO en CEC). Lopen we het rijtje argumenten voor of tegen de afschaffing van

de hypotheekrenteaftrek langs, dan onderkennen we daarbij argumenten met betrekking tot de macro-economie (de publieke middelen), meso-economie (de effecten op de woningmarkt), micro-economie en politieke economie (de mate van inkomensverandering voor groepen in de samenleving).

Toelichting argumenten

Bij de macro-economische argumenten gaat het om de grootte van het beslag op de rijksbegroting, of preciezer gesteld de grootte van de belastinguitgave hypotheekrenteaftrek, en de beheersbaarheid van deze uitgaven in de toekomst, zowel als gevolg van een autonome groei van de hypotheekschuld, als de gevoeligheid van de belastinguitgaven als gevolg van renteveranderingen.

Bij de meso-economische argumenten gaat het over de ontwikkeling van de prijzen op de woningmarkt, als gevolg van afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en het effect dat de afschaffing heeft op de werking van de woningmarkt als geheel. Bovendien is er de doorwerking van deze vermogenseffecten op het macro-economisch niveau (Ter Rele, 2006).

Bij de micro-economische argumenten gaat het vooral om de veranderingen in de inkomens bij die bevolkingsgroepen die nu gebruik maken van de hypotheekrenteaftrek en de politieke verdeling van deze bevolkingsgroep. Dit laatste met het oog op

**SIMON DUINDAM EN
JELLE VAN DEN BERG**

Onderwijsarchitect bij het
Instituut voor Publieke
Kennisinfrastuctuur
respectievelijk partner in
het Instituut voor Fiscale
Kennisoverdracht en ver-
bonden aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam

de politiek economische analyse van wie er voor- en achteruit zou gaan bij een verandering van het eigenwoningregime in de inkomstenbelasting.

Uitgangspunten

Bij ons onderzoek naar een alternatief voor de hypotheekrenteaftrek hebben we ons laten leiden door een aantal uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat het primaire doel van subsidiëring van het eigen woning bezit gericht is op de stimulering van dit eigenwoningbezit en niet op de subsidiëring van inkomens. Het tweede uitgangspunt vereist dat een verandering van de hypotheekrenteaftrek op de korte termijn voor de overheid budgettair neutraal is en dat de stimulering van het eigenwoningbezit budgettair beheersbaar wordt. Weliswaar zal bij veranderingen wisselgeld nodig zijn voor het politieke draagvlak, doch ons inziens is een bestendige stimulering van het eigenwoningbezit gebaat bij de omzetting van de onbegrensde belastinguitgave die de hypotheekrente aftrek nu is, naar een meer beheersbare subsidie. Het derde uitgangspunt betreft het streven naar een stabiele woningmarkt (Conijn, 2006). Hierbij denken we bij een alternatief voor de hypotheekrenteaftrek vooral aan de determinanten die vraag naar nieuwe woningen, zoals de hoogte van het netto inkomen en de verhandelbaarheid van de woningen, beïnvloeden. Blijven deze van een min of meer gelijke omvang of kunnen we deze zelfs verbeteren, dan zal er waarschijnlijk ook sprake zijn van een min of meer stabiele woningmarkt, ook al omdat het aanbod van woningen veelal door andere factoren dan de hypotheekrente wordt beïnvloed. Door het stabiel blijven van de prijzen op de woningmarkt is het ook niet te verwachten dat de bestedingspatronen van consumenten veel zullen veranderen (macro-economische stabiliteit). Het vierde uitgangspunt in ons onderzoek betreft niet alleen een micro-economisch uitgangspunt, maar kan tevens als een methodologisch uitgangspunt worden beschouwd voor de kwantitatieve analyse die hierna aan de orde zal komen. Immers, het analyseren van een alternatief voor de hypotheekrenteaftrek is bovenal een vergelijkende studie, die zeer geschikt geanalyseerd kan worden met de hulpmid-

delen uit de politieke economie. Praktisch gesteld gaat het daarbij niet om een modelmatige of welvaartstheoretische analyse (Van Ewijk, Jacobs & de Mooij, 2006), maar om een vergelijking van de inkomensverandering per ontvanger op micro-niveau, een gesaldeerde verandering van het inkomen op macro-niveau en een vergelijking van de winnaars en verliezers. Bij dit laatste streven we naar een nulsituatie, dat wil zeggen dat er nauwelijks winnaars en verliezers zijn. Dit streven is bijzonder belangrijk, omdat op deze wijze tevens wordt voldaan aan de hiervoor genoemde uitgangspunten op meso-, en macro-economisch niveau. Zijn de inkomensveranderingen op micro-niveau gering, dan zullen ze dat door de saldering op macro-economisch niveau ook zijn, en zullen de veranderingen door een breed politiek draagvlak gesteund kunnen worden.

Variabelen

De vergelijkende analyse omvat een groot aantal variabelen die bij het kopen van een huis en de aanschaf van een hypotheek aan de orde komen. Deze variabelen zijn:

- De verhouding hypotheek en bruto-inkomen. Deze is voor de analyse op vijf gesteld.
- De overdrachtsbelasting van zes procent en de bijkomende kosten bij de aanschaf van een eigen woning van gemiddeld vier procent (makelaar, notaris, provisie hypotheek).
- De koopprijs en WOZ-waarde van een huis, respectievelijk negentig procent en tachtig procent van de maximale hypotheek.
- De huidige tarieven in de inkomstenbelasting (34,15 procent, 41,45 procent, 42 procent en 52 procent), alsmede het tarief van het eigen woning forfait (0,6 procent).
- Het gemiddelde OZB-tarief voor eigenaren (0,11 procent), gebaseerd op een groot aantal waarnemingen in verschillende plaatsen op basis van cijfers van Coelo, Atlas van de lokale lasten, 2006.
- Het aantal koophuizen in Nederland: 3.588.000 (cijfers CBS).
- Het aantal eigen woningen in Nederland: 3.229.200 (cijfers CBS).
- Het aantal verkochte woningen in 2005: 205.000 (bron Kadaster).
- Gemiddelde verkoopprijs eind 2005: 226.399 euro (bron Kadaster).
- Gemiddeld aantal jaren in een eigen woning: achttien jaar. Dit getal gebruiken we om de gemiddelde lasten van de overdrachtsbelasting per jaar te kunnen berekenen.
- De rentestand: bij de berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde hypotheekrente van vijf procent. Voor deze aannamen zijn diverse bronnen van CBS, Kadaster, en DNB met elkaar vergeleken.

Passen we deze variabelen toe op een zevental verschillende bevolkingsgroepen in Nederland met een eigen woning ingedeeld naar een huishoudinkomen van 40.000 euro tot en met 200.000 euro, dan krijgen we de volgende invulling van de verschillende variabelen in euro's te zien voor een eigen woningbezitter aan het begin van 2006. De onderstaande tabel is ons uitgangspunt voor de komende vergelijkende analyses.

tabel 1

Huidige situatie per inkomensgroep

	40.000	60.000	80.000	100.000	120.000	150.000	200.000
Inkomen	40.000	60.000	80.000	100.000	120.000	150.000	200.000
te betalen IB	12.152	21.215	31.615	42.015	52.415	68.015	94.015
Netto inkomen	27.848	38.785	48.385	57.985	67.585	81.985	105.985
Max. Hypotheek	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	750.000	1.000.000
Prijs huis	180.000	270.000	360.000	450.000	540.000	675.000	900.000
Woz-waarde huis	160.000	240.000	320.000	400.000	480.000	600.000	800.000
Eigenwoningforfait	960	1.440	1.920	2.400	2.880	3.600	4.800
Hypotheekrentelast	10.000	15.000	20.000	25.000	30.000	37.500	50.000
Teruggave	3.795	6.328	9.402	1.1752	14.102	17.628	23.504
Netto inkomen+teruggave	31.642	45.113	57.786	69.737	81.687	99.613	129.489
OZB+kosten	176	264	352	440	528	660	880
Kosten overdrachtsbelasting per jaar	600	900	1.200	1.500	1.800	2.250	3.000
Netto besteedbaar inkomen	30.866	43.949	56.234	67.797	79.359	96.703	125.609

tabel 2

Inkomensveranderingen in euro's naar variant en inkomensgroep

Inkomen	40.000	60.000	80.000	100.000	120.000	150.000	200.000
(A) Hypotheek in Box 3	-1395	-2728	-4.602	-5.752	-6.902	-8.628	-11.504
(B) = (A) + halvering Overdrachtsbelasting	-1095	-2278	-4.002	-5.002	-6.002	-7.503	-10.004
(C) = (A) + afschaffing OVB + afschaffing OZB	-619	264	-3.050	-3.812	-4.574	-5.718	-7.624
(D) = Beperking hypotheekaf trek tot € 400.000	0	0	0	-2.350	-4.701	-8.226	-14.102
(E.) = Beperking hypotheekaf trek tot derde schijf (42%)	0	-633	-1.808	-2.260	-2.712	-3.390	-4.520
(F) = Afschaffing 4e schijf IB (10%-punten)	0	777	2.777	4.777	6.777	9.777	14.777
(G) = Combinatie (D) en (F)	0	777	2.777	2.427	2.076	1.551	675
(H) + Combinatie 0,6*(F) en (D)	0	466	1.666	516	-634	-2.360	-5.236
(I) = Combinatie (E) en (F)	0	144	969	2.517	4.065	6.387	10.257
(J) = Combinatie (E) en 0,3 (F)	0	-400	-975	-827	-679	-457	-87

Varianten

De varianten die we zullen onderzoeken om te komen tot een vergelijkbare maatstaf voor de hypotheekrenteaftrek betreffen de volgende:

Variant A: In deze variant wordt de eigen woning en de bijbehorende eigenwoningsschuld verplaatst van box 1 naar box 3 met dien verstande dat de waarde van de eigen woning niet bij de bezittingen wordt geteld, doch bij de schulden wel de hypotheekschulden in aanmerking komen.

Variant B: Als variant A, maar inclusief een halvering van de overdrachtsbelasting (OVD).

Variant C: Als variant A, maar inclusief afschaffing van de overdrachtsbelasting en afschaffing van de OZB.

Variant D: In deze variant wordt binnen de huidige wetgeving de aftrek van de hypotheeklasten beperkt tot een hypotheekschuld van 400.000 euro.

Variant E: In deze variant wordt binnen de huidige wetgeving de aftrek van de hypotheeklasten beperkt tot een maximaal 42 procent (de derde schijf).

Variant F: In deze variant laten we alle variabelen in tact, maar laten we de vierde schijf in de IB vervallen. De resultaten van deze variant zijn vooral van belang als tussenresultaat voor andere varianten.

Variant G: Deze variant combineert de varianten D en F.

Variant H: Als variant G, maar nu wordt de vierde schijf in de IB niet afgeschaft, maar verlaagd met zes procentpunten.

Variant I: Deze variant combineert de varianten E en F.

Variant J: Als variant I, maar nu wordt de vierde schijf in de IB niet afgeschaft, maar verlaagd met drie procentpunten.

Uiteraard zijn hier nog veel meer varianten van te maken, doch als we de resultaten van deze tien varianten als veranderingen in de netto-inkomenspositie per inkomensgroep weergeven, dan krijgen we het volgende resultaat. (zie tabel B bovenaan de pagina)

Belangrijke tussenconclusie op basis van de variantenanalyse is dat de inkomenseffecten alleen beperkt kunnen worden gehouden, indien het verdwijnen van de hypotheekrenteaftrek in zijn huidige vorm gepaard gaat met een aantal andere maatregelen. De combinatievarianten geven allemaal een betere uitkomst dan de

enkelvoudige varianten. Er kan dus geen sprake zijn van een enkelvoudig vervangen van de ene regeling door de andere regeling. Een tweede conclusie is dat overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 of een beperking van de hypotheekrenteaftrek met gecombineerde tariefsverlaging van de vierde schijf in de Wet IB, grote veranderingen laat zien in de inkomens. Voor ons zijn grote veranderingen geen positief signaal.

Het gebruik van meerdere instrumenten om de inkomensveranderingen als gevolg van het verdwijnen van de hypotheekrenteaftrek te compenseren, heeft ons er toe aangezet, om ook een nieuw instrument in het verhaal te betrekken, zoals een toeslag voor het eigen woning bezit. Immers, het primaire doel van de subsidiëring van het eigen woning bezit, is om dit bezit te bevorderen, en waarom dan niet met een eenvoudige subsidie die samenhangt met de waarde van de eigen woning (WOZ)-waarde. Onder een toeslag verstaan wij dan ook een bedrag dat de eigen woningbezitter ontvangt en in beginsel onafhankelijk is van werkelijke (rente) uitgaven. Dit is een wezenlijk ander begrip als de hypotheekcredit die door De Mooij en Stevens (2006) worden genoemd, waarbij het gaat om een belastingkorting van een bepaald percentage van de betaalde hypotheekrente.

In tabel 3 hebben we zo'n berekening gemaakt, gebaseerd op vier verschillende instrumenten:

- 1. de introductie van een Eigen Woning Toeslag (EWT) op basis van de WOZ-waarde van de eigen woning, ter bevordering van het eigen woning bezit en een inkomenscompensatie bij het wegvallen van de hypotheekrenteaftrek,

tabel 3

De eigenwoningtoeslag (micro)

Inkomen	40.000	60.000	80.000	100.000	120.000	150.000	200.000
Woz-waarde huis	160.000	240.000	320.000	400.000	480.000	600.000	800.000
Eigen Woning Toeslag in % WOZ-waarde	2,18	2,13	1,88	1,56	1,34	1,12	0,90
Eigen woning toeslag in euro's	3495	5.101	6.025	6.225	6.425	6.726	7.227
Halvering OVB	300	450	600	750	900	1.125	1.500
Toptariefverlaging met 10,0%-punten	0	777	2.777	4.777	6.777	9.777	14.777
Afschaffing ew-forfait en renteaftrek	-3.795	-6.328	-9.402	-11.752	-14.102	-17.628	-23.504
Totaal effect netto besteedbaar inkomen	0	0	0	0	0	0	0

- 2. een halvering van de overdrachtsbelasting, mede ter vermindering van de transactiekosten op de woningmarkt en een betere marktwerking,
- 3. het afschaffen van de vierde schijf in de IB, ter compensatie van de inkomsterugval van met name de hogere inkomens bij het wegvallen van de hypotheekrenteaftrek,
- 4. het schrappen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait,
- 5. de woning wordt in box 3 vrijgesteld.

In tabel 3 (onderaan vorige pagina) is te zien dat door de invoering van de EWT de inkomensveranderingen in sterke mate beperkt kunnen worden en zelfs tot nul kunnen worden teruggebracht door het juiste percentage te kiezen voor de woningtoeslag. Bovendien kent de EWT procentueel een degressief karakter. Deze micro-economische analyse is een noodzakelijke voorwaarde voor veranderingen, wil een variant in het politieke besluitvormingsproces, ter sprake kunnen komen. Omdat bij de instrumenten niet alleen gekeken is naar de gevolgen voor het netto-inkomen, maar ook de werking van de woningmarkt is verbeterd door het halveren van de overdrachtsbelasting, denken wij dat de voorgestelde instrumenten daardoor geen verslechtering op meso-economisch niveau betekent. Het is echter nog niet voldoende, want ook op macro-economisch niveau zal gekeken moeten worden of de voorgestelde varianten financieel economisch houdbaar zijn en binnen de financiële kaders van de Rijksbegroting vallen. Voor onze budgettaire analyse nemen we bovenstaande variant met de EWT als uitgangspunt voor de berekeningen. De budgettaire analyse spitst zich toe op de veranderingen in uitgaven op vier posten, namelijk de kosten van de EWT, de halvering van de OVB, de afschaffing van de vierde schijf in de IB, en het verdwijnen van de hypotheekrenteaftrek. Voor het berekenen van de kosten van de EWT maken we gebruik van de cijfers van de NVM en het CBS waarin is aangegeven hoe groot onze woningvoorraad eigen woningen is, hoe deze woningvoorraad qua waarde verdeeld is, en hoeveel woningen behoren tot een bepaalde waardecategorie. Uit verschillende cijfers, samengesteld uit de kwartaalrapportages van de NVM, kunnen we opmaken dat de invoering van de EWT bij de huidige aantallen eigen woningen (1 januari 2006), ongeveer 13,121 miljard euro kost.

Naast deze kosten verminderen de opbrengsten van de overdrachtsbelasting van 2,7 miljard euro, naar 1,35 miljard euro (cijfers VNG en NVM), verminderen de opbrengsten uit de vierde schijf van de IB (1,6 miljard euro; CPB 2005), maar verdwijnen de kosten van de hypotheekrenteaftrek (inclusief opbrengsten eigenwoningforfait) met een grootte van 9,4 miljard euro. Oftewel, de uitvoering van een dergelijk plan kost op macro-economisch niveau 6,671 miljard euro en dat zal het de Minister van Financiën zeker niet waard zijn. De reden voor deze macro-economische mismatch is gelegen in het feit dat de hoogte van EWT in de bovenstaande berekening voor iedereen is berekend

uitgaande van een honderd procent hypotheek. Doch dit blijkt in de praktijk niet voor iedereen te gelden. Jongeren kennen een hogere hypotheekschuld als percentage van de waarde van de eigen woning dan ouderen, omdat deze laatste groep in de vorm van aflossingen, overwaarden, toepassing van de bijleenregeling, spaarhypotheken en andere wijzen van besparingen een deel van hun hypotheekschuld al hebben ingelost of nooit zijn aangegaan. Daardoor profiteren jongeren nu relatief ook veel van de hypotheekrenteaftrek (Kuipers, Schüller & Steenbeek, 2006). Gemiddeld blijkt dat de hypotheekschuld zo'n veertig procent bedraagt van het eigenwoningbezit (CPB, 2006 en Ministerie van Financiën, 2006). Indien we de EWT niet volledig, maar slechts voor veertig procent zouden doorrekenen, leidt dit er toe dat inkomensgroepen met een hoge procentuele hypotheekschuld (veelal jongeren) er bij alle inkomensgroepen fors op achteruit gaan. Daarom hebben we gezocht naar een aanpassing van de EWT die meer recht doet aan dit leeftijdsaspect in de vorm van correctiefactoren, die zo zijn vormgegeven dat deze zowel degressief zijn naar inkomen, als naar leeftijd en dat het eindresultaat op microniveau minimaal nul is. Berekeningen hiervoor zijn verkrijgbaar bij de auteurs. Kijken we nu weer naar de macro-economische aspecten van deze variant dan dalen de macro-economische lasten van 13,121 miljard euro voor de EWT naar 6,490 miljard euro. De totale budgettaire lasten van de voorgestelde maatregelen zijn nu ongeveer veertig miljoen euro.

Conclusies

Ons onderzoek naar alternatieven voor de hypotheekrenteaftrek ter bevordering van het eigenwoningbezit laat zien dat een discussie over het voortbestaan van hypotheekrenteaftrek alleen kan leiden tot een duurzaam breed gedragen resultaat, indien een combinatie van instrumenten wordt gebruikt ter compensatie van de afschaffing van de aftrek. Afschaffing van het toptarief in de inkomstenbelasting en een halvering van de overdrachtsbelasting zijn twee van deze instrumenten, doch een werkelijk evenwichtige overgang op zowel micro-, meso-, als macro-economische niveau kan worden bereikt, indien tot invoering wordt besloten van een EWT. Deze EWT, uitgevoerd door de toeslagenafdeling van de Belastingdienst, is niet meer gekoppeld aan de inkomens van belastingplichtigen, maar aan de waarde van de eigen woning en de leeftijd van de eigenwoningbezitter. Er is dus een rechtstreeks verband tussen de bevordering van het eigenwoningbezit en de stimulering ervan, conform de bedoeling van de Wet Bevordering Eigen Woning. Praktische introductie van de EWT kan geschieden door de Wet Bevordering Eigen Woning Bezit als zodanig aan te passen. Door de koppeling van de EWT aan de WOZ-waarde van een eigen woning neemt bovendien de gevoeligheid van de rijksbegroting voor renteveranderingen drastisch af. In de huidige vorm zou bijvoorbeeld een stijging van de gemiddelde hypotheekrente van een 0,5-procentpunt al een effect van 1 miljard euro kunnen hebben op de Rijksbegroting. Bij de EWT is deze directe koppeling in beginsel afwezig, waardoor de Rijksbegroting weer een stukje robuuster wordt.

LITERATUUR

- Conijn, J. (2006) *De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt*. ESB (91) 4499, 630-633.
- CPB (2005) *Economische effecten tegenbegroting Groenlinks 2005*. Den Haag
- CPB (2006) *Macro-economische verkenningen*. Den Haag
- Ewijk, C. van, B. Jacobs & R.A. de Mooij (2006) *Doelmatigheidswinst van minder hypotheekrenteaftrek*. ESB (91) 4489, 292-295.
- Kuipers, B., S. Schüller en O. Steenbeek (2006) *Lage inkomens en jongeren profiteren van hypotheekrenteaftrek*. ESB (91) 4491, 360-362.
- Ministerie van Financiën (2006) *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*. Den Haag.
- Mooij, R., de & L.G.M. Stevens (2006) *Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgende kabinet*. WFR 2006/275.
- Rele, H. ter (2006) *Intergenerationele herverdeling bij afschaffing hypotheekrenteaftrek*. ESB (91) 4490, 330-331.
- Vereniging Eigen Huis (2006) *De toekomst van de hypotheekrenteaftrek*. Eigen Huis Magazine, 4.