

# De huiseigenaar aangeslagen?

*Onlangs zijn weer voorstellen gelanceerd om het huurwaardeforfait te verhogen en/of de aftrek van hypotheekrente te beperken. De auteurs bespreken enkele mogelijke varianten en de gevolgen voor koopkracht en schatkist.*

Bij het opmaken van de 'tussenbalans' door het kabinet-Lubbers/Kok blijkt een aanzienlijk bedrag bijeen gesprokkeld te moeten worden. Er vliegen allerlei plannen en varianten in het rond. Budgetneutrale balansverkortings biedt in dit geval geen soelaas<sup>1</sup>. Een van de mogelijkheden die worden opgeworpen om de benodigde miljarden vrij te krijgen is het wijzigen van de fiscale behandeling van de eigen woning. In de huidige inkomstenbelasting moet een eigenaar-bewoner de huurwaarde van zijn eigen woning (volgens een wettelijk forfait) bij zijn belastbaar inkomen optellen en mag hij de betaalde hypotheekrente op zijn belastbaar inkomen in mindering brengen. In het verleden en ook recentelijk weer zijn (wets)voorstellen gelanceerd om enerzijds het huurwaardeforfait te verhogen en anderzijds de aftrek van hypotheekrente te beperken. In dit artikel laten wij zien wat de budgettaire gevolgen en de koopkrachteffecten zijn van enkele wijzigingsvarianten in de eigen-woningsfeer.

## Gegevensbestand

Bij de berekening van de koopkrachteffecten is gebruik gemaakt

van het *Woningbehoefteonderzoek* uit 1985 (WBO'85). Dit is het recentst beschikbare bestand dat op de woningmarkt is toegespitst. Het WBO'85 is een mondelinge enquête, gehouden door het CBS, onder personen van 18 jaar of ouder. De netto respons kwam uit op ruim 54.000 personen. De voor dit artikel relevante gegevens zijn omgerekend van 1985 naar 1990. Om op basis van het WBO'85 een zo representatief mogelijk beeld voor de situatie in 1990 te verkrijgen zijn de volgende bewerkingen uitgevoerd:

- de waarden van twee belangrijke variabelen zijn bijgesteld omdat zij in 1985 niet geheel bleken te sporen met de opgave van de belastingdienst. Het gaat hier om de hypotheekrente en de fiscale huurwaarde<sup>2</sup>;
- de waarden van enkele relevante variabelen zijn bijgesteld omdat zij in 1990 op een ander niveau lagen. Het gaat hier om het inkomen en de verkoopwaarde van de eigen woning<sup>3</sup>;
- het heffingsregime voor de premies volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting in 1985 is vervangen door de in 1990 geldende Oort-wetgeving;

- er zijn weegfactoren gebruikt die een representatief beeld geven van de bevolking naar geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, arbeidsmarktparticipatie, huishoudenssituatie en woonsituatie in 1990<sup>4</sup>.

Op deze wijze is een nieuwe uitgangssituatie gecreëerd, waartegen de budgettaire gevolgen en de koopkrachteffecten van een andere fiscale behandeling van de eigen woning zijn afgezet.

In tabel 1 zijn enkele relevante kenmerken van huishoudens opgenomen, uitgesplitst naar inkomensklasse (20%- en 10%-groepen). De twee laatste 20%-groepen zijn gesplitst in 10%-groepen omdat de koopkrachteffecten van de beschouwde wijzigingsvarianten vooral in de hogere inkomensklassen optreden, waar het eigen-woningbezit het grootst is. Voor de vergelijkbaarheid met enkele

1. F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en L.W. Ruitenbergh, Balansverkortings, *ESB*, 14 februari 1990, blz. 151-154.

2. Het WBO'85 geeft voor 1985 een totaal bedrag aan hypotheekrente van f 10,1 miljard en een totaal bedrag aan huurwaarde volgens het wettelijk forfait van f 2,3 miljard. Volgens de *Statistiek van de personele inkomensverdeling 1985* van het CBS werd in 1985 f 12,2 miljard aan hypotheekrente afgetrokken en f 2,1 miljard aan huurwaarde bijgeteld. De iets te hoge huurwaarde hield vrijwel geheel verband met de verkoopwaarde volgens opgave van de respondent die gemiddeld 7% hoger was dan de verkoopprijs van woningen volgens opgave van de Nederlandse Vereniging van Makelaars.

3. De bruto uitkeringen zijn met 2% verhoogd, de bruto inkomsten uit eigen onderneming of vrij beroep met 5% en de bruto inkomsten uit arbeid met 2% op minimumniveau oplopend tot 5% op modaal niveau en hoger. De verkoopwaarde is met 25% verhoogd overeenkomstig de stijging van de verkoopprijs van woningen in de periode 1985-1990 volgens opgave van de Nederlandse Vereniging van Makelaars. Het bedrag van de hypotheekrente is ongewijzigd gelaten ten opzichte van de uitgangssituatie: enerzijds is het tarief van de gemiddelde hypotheekrente tussen 1985 en 1990 met 1%-punt gedaald, anderzijds is de gemiddelde verkoopprijs zodanig gestegen dat de gemiddelde rente met ongeveer 1%-punt is toegenomen.

4. De volgende indeling is gehanteerd. Geslacht: man, vrouw. Burgerlijke staat: gehuwd, ongehuwd, was gehuwd. Leeftijd: 18-24, 25-39, 40-49, 50-64, 65+. Arbeidsmarktparticipatie: voltijd/deeltijd werkend, werkloos, overig. Huishouden: gehuwd/samenwonend, alleenstaand, eenoudergezin. Woning: koop, huur. Bij de berekening van de weegfactoren is gebruik gemaakt van de techniek van gebonden herweging.

**Tabel 1. Kenmerken van huishoudens, naar inkomensklasse<sup>a</sup>**

	totaal	10%-groepen secundair inkomen <sup>b</sup>						
		1+2	3+4	5+6	7	8	9	10
Huishoudens	100	20	20	20	10	10	10	10
Eigen-woningbezitters	43	23	31	40	45	51	56	67
Hypotheekrentebetalers	32	9	16	30	37	44	49	58
Laagste sec. inkomen <sup>c</sup>	-	0	20	26	34	39	45	56
Verkoopwaarde woning <sup>c,d</sup>	177	149	149	155	162	172	179	238
Hypotheekrente <sup>c</sup>	7,2	7,6	5,3	5,5	6,3	7,1	7,7	9,6
Fiscale huurwaarde <sup>c</sup>	1,6	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	2,2

a. De cijfers gelden voor 1990, doordat de 1985-cijfers zijn bewerkt (zie de tekst).

b. Huishoudens (hoofdbewoners) zijn ingedeeld op basis van hun secundair inkomen (aantal huishoudens: 5,8 miljoen).

c. x 1000 gulden per jaar.

d. Waarde eigen woning in onbewoonde staat.

Bron: WBO'85 (SCP-bewerking).

le vaak gehanteerde inkomensniveau's zij nog vermeld dat het minimumloon in de vierde 10%-groep valt, 1x modaal in de zesde, 2x modaal in de negende en 4x modaal in de tiende<sup>5</sup>. Van de huishoudens heeft 43% een eigen woning en betaalt 32% hypotheekrente. Eigen-woningbezit en hypotheekrentebetaling lopen sterk op met het inkomen. Opmerkelijk is dat in de lagere inkomensklassen minder eigen-woningbezitters hypotheekrente betalen dan in de hogere inkomensklassen: bijna 40% in de laagste 10%-groepen, oplopend tot bijna 90% in de hoogste 10%-groepen. De fiscale inkomsten uit eigen woning zijn zwaar negatief: f 5.400 hypotheekrente tegen f 1.600 fiscale huurwaarde per eigen-woningbezitter. Het gemiddeld gezien hoge bedrag aan hypotheekrente in de laagste twee 10%-groepen houdt enerzijds verband met het feit dat het hier gaat om huishoudens met een relatief hoge hypotheekrente en een relatief laag inkomen (met name zelfstandigen), anderzijds met het feit dat de hypotheekrente al in mindering is gebracht op het secundaire inkomen, dat als indelingscriterium voor de 10%-groepen is gebruikt.

### Microsimulatie

De budgettaire gevolgen en de koopkrachteffecten van stelselwijzigingen worden in beeld gebracht door het uitvoeren van microsimulaties op het WBO'85. Het hiervoor gebruikte SCP-micromodel is modulair opgebouwd: regelingen, bij voorbeeld de berekening van de verschuldigde inkomstenbelasting, zijn ondergebracht in afzonderlijke modules. Het model voor het WBO'85 bestaat uit ongeveer dertig modules. Deze modulaire opbouw maakt het goed mogelijk simulaties te doen van stelselwijzigingen, zoals een andere fiscale behandeling van de eigen woning. De stelselwijzigingen worden doorgerekend door veranderingen in de beschrijving van bestaande regelingen in de desbetreffende module aan te brengen of door een beschrijving van alternatieve regelingen als nieuwe modules toe te voegen<sup>6</sup>.

Met microsimulatie kunnen de gevolgen van veranderingen in bestaande regelgeving voor huishoudens ('koopkrachteffecten') en voor de publieke sector ('budgettaire gevolgen') worden doorgerekend. De genoemde gevolgen worden bepaald door de uitkomsten na de verandering van

**Tabel 2. Budgettaire gevolgen van wijzigingen in rente-afrek en huurwaarde (mrd. gld.)**

Variant	Inkomstenbelasting	Premies volksvz.	Totaal
1 : geen rente-afrek, geen bijtelling huurwaarde	3,3	1,0	4,2
2a: rente maximaal gelijk aan huurwaarde (= 1,8%)	3,6	1,1	4,6
2b: rente maximaal gelijk aan huurwaarde (= 2,3%)	3,7	1,1	4,8
2c: rente maximaal gelijk aan huurwaarde (= 5,5%)	5,1	1,5	6,5
3 : rente boven f 15.000 voor 75% aftrekbaar	0,1	0,0	0,1
4 : verhoging huurwaardeforfait van 1,8% naar 2,3%	0,3	0,1	0,4

Bron: WBO'85 (SCP-bewerking).

regelgeving te vergelijken met de uitkomsten vóór verandering van regelgeving. Alleen de directe effecten worden gegeven, hogere-orde-effecten (gedragsreacties, kringloopeffecten) zijn buiten beschouwing gebleven.

### Varianten

Bij het kiezen van varianten ligt het voor de hand de situatie in het buitenland te bezien. Dan blijkt dat in de ons omringende landen de eigen woning fiscaal vaak minder royaal wordt behandeld dan in Nederland<sup>7</sup>. Zo is de hypotheekrente niet aftrekbaar (Duitsland), slechts aftrekbaar tot het niveau van de huurwaarde (België), gemaximeerd (Engeland, Frankrijk), als 'tax-credit' aftrekbaar (Frankrijk, tegen 25% met een maximum) of niet voor tweede en volgende woningen aftrekbaar (Griekenland). De huurwaarde is dan vaak niet belast (Duitsland, Engeland, Frankrijk). De hier gekozen varianten bevatten elementen van de systemen in onze buurlanden.

De eerste variant behelst het afschaffen van de huurwaardebijtelling en het laten vallen van de aftrekbaarheid van hypotheekrente. Dat zou tot een flink hogere premie- en belastingopbrengst moeten leiden, doordat de hypotheekrente-afrek de fiscale huurwaardebijtelling aanzienlijk overtreft (zie tabel 1).

De tweede variant houdt in dat de aftrekbare hypotheekrente gemaximeerd is op de fiscale huurwaarde. Deze variant is in drie subvarianten onderscheiden: (a) het huurwaardeforfait is 1,8% van de verkoopwaarde in bewoonde staat (huidige regeling), (b) het huurwaardeforfait is 2,3% en (c) de huurwaarde is op een realistische waarde gezet, 5,5%<sup>8</sup>.

De derde variant behelst het aftoppen van de hypotheekrente-afrek: de eerste f 15.000 is volledig aftrekbaar, het meerdere voor 75%<sup>9</sup>.

De vierde variant houdt een verhoging in van het huurwaardeforfait van 1,8% naar 2,3%<sup>10</sup>.

### Resultaten

In tabel 2 zijn de budgettaire gevolgen van de beschouwde varianten opgenomen. In de uitgangssituatie (1990) is de totale hypotheekrente f 13,4 miljard en de totale fiscale huurwaarde f 3,8 miljard. De fiscale inkomsten uit eigen woning zijn wat deze twee (veruit belangrijkste) posten betreft f 9,6 miljard negatief. Het is dus niet verwonderlijk dat het niet meer in aanmerking nemen van bei-

5. Het betreft een werknemer in de marktsector, met twee kinderen van 6 en 11 jaar, wiens vrouw niet werkt. Het minimumloon is in 1990 ongeveer f 23.000 netto, modaal ongeveer f 30.000, 2x modaal ongeveer f 48.000 en 4x modaal ongeveer f 78.000.

6. Voor nadere details zij verwezen naar F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans, *Gecumuleerd beleid*, SCP, 1990, blz. 30-35 en naar Van Fulpen, Van Herwaarden, Hooijmans, De Kam, Pommer, Wiebrens, *Berekend beleid*, SCP, 1985, blz. 71-78.

7. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1990*, blz. 147-148.

8. De realistische huurwaarde is voor 1985 gesteld op 3,3% van de waarde van de woning in onbewoonde staat. Dit is 5,5% van de waarde in bewoonde staat, want de waarde in bewoonde staat is gesteld op 60% van de waarde in onbewoonde staat. Zie L. Ruitenbergh, F. de Kam en E. Pommer, *Profijt van de overheid in 1983*, SCP, 1989, blz. 121 en F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans, *Gecumuleerd beleid*, SCP, 1990, blz. 106.

9. Dit percentage is gekozen in navolging van de beperking in de aftrekbaarheid van gemengde kosten tot 75%, zoals die met de Oort-wetgeving van kracht is geworden. Uitgegaan is van de veronderstelling dat de rente over het gedeelte van de hypotheeklening dat boven de f 200.000 uitkomt slechts voor 75% aftrekbaar is. Bij een gemiddeld rentetarief van 7,6% voor bestaande leningen in 1990 komt deze grens overeen met een rente van ongeveer f 15.000.

10. Een wetsvoorstel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 399 en 21 450, nr. 12) om deze verhoging tot wet te maken haalde begin 1990 niet de eindstreep in de Eerste Kamer.

**Tabel 3. Koopkrachteffecten bij eigen-woningbezitters door wijzigingen in rente-af trek en huurwaarde, naar inkomensklasse (procenten)**

	Totaal	10%-groepen secundair inkomen <sup>a</sup>						
		1+2	3+4	5+6	7	8	9	10
Eigen-woningbezitters	43	23	32	39	45	51	55	67
Gemiddeld koopkrachteffect <sup>b</sup>								
variant 1	-4,4	-4,4	-2,8	-3,8	-4,4	-5,1	-5,1	-4,8
variant 2a	-4,9	-5,6	-3,6	-4,3	-4,8	-5,4	-5,3	-5,2
variant 2b	-5,0	-5,9	-3,9	-4,5	-4,9	-5,6	-5,4	-5,3
variant 2c	-7,1	-9,5	-6,6	-6,7	-6,9	-7,3	-6,9	-6,9
variant 3	-0,2	-1,2	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
variant 4	-0,5	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4	-0,5
Meer dan 5% in koopkracht achteruit								
variant 1, 2a, 2b	38	18	26	35	38	45	46	45
variant 2c	58	47	52	57	56	65	60	63
variant 3, 4	komt nauwelijks voor (zie tekst)							

a. Huishoudens (hoofdbewoners) zijn ingedeeld op basis van hun secundair inkomen. (aantal huishoudens: 5,8 mln.; aantal eigen-woningbezitters: 2,5 mln.)

b. Zie tabel 2 voor omschrijving varianten.

Bron: WBO'85 (SCP-bewerking).

de posten voor het belastbaar inkomen (variant 1) de schatkist een flink bedrag oplevert: f 4,2 miljard. Het maximaleren van de rente-af trek tot het bedrag van de fiscale huurwaarde (variant 2a) levert een nog groter bedrag op voor het rijksbudget: f 4,6 miljard. Wordt het huurwaardeforfait verhoogd van 1,8% tot 2,3%, terwijl de rente tot aan de huurwaarde aftrekbaar blijft (variant 2b), dan stijgt enerzijds de afgetrokken rente (negatief gevolg voor de schatkist) en anderzijds stijgt de bij het inkomen getelde huurwaarde (positief gevolg). Per saldo stijgt de budgettaire opbrengst iets, vergeleken met variant 2a: f 4,8 miljard. Voor in hun rente-af trek gemaximeerde eigen-woningbezitters loopt de extra fiscale huurwaarde gelijk op met de extra aftrekbare rente, terwijl voor eigen-woningbezitters die geen of weinig rente-af trek hebben de huurwaarde- verhoging tot een lastenverzwaring leidt. Wordt het huurwaardeforfait tot een realistisch niveau opgetrokken (variant 2c) dan treedt dit effect nog sterker naar voren, met een nog grotere budgettaire opbrengst tot gevolg: f 6,5 miljard. Aftopping van de rente-af trek boven f 15.000 (variant 3), welk bedrag overeenkomt met een hypotheeklening van ongeveer f 200.000, heeft nagenoeg geen budgettaire gevolgen: een opbrengst van ongeveer f 0,1 miljard. Uit een nadere analyse van de aan hypotheekrente afgetrokken bedragen op grond van het WBO'85 blijkt dat 76% van de eigen-woningbezitters een bedrag opgeeft

van minder dan f 10.000 per jaar, 93% een bedrag van minder dan f 15.000 en 97,5% een bedrag van minder dan f 20.000.

Ook het alleen verhogen van het huurwaardeforfait (variant 4) van 1,8% naar 2,3% (zoals de regering vorig jaar voorstelde) levert slechts een kleine budgettaire opbrengst van f 0,4 miljard.

In tabel 3 ten slotte zijn de koopkrach teffecten van de varianten opgenomen voor eigen-woningbezitters. Naarmate de budgettaire opbrengst oploopt (variant 1 naar 2c) loopt ook het negatie-

ve gemiddelde koopkrach teeffect op, van -4,4% naar -7,1%. De budgettaire gevolgen en daardoor ook de koopkrach teeffecten van variant 3 en 4 zijn gering: 99% van de eigen-woningbezitters gaat er minder dan 2% op achteruit. Het gemiddeld gezien hoge negatieve koopkrach teeffect in 10%-groep 1+2 houdt verband met het feit dat de absolute inkomensmutatie hoog is in verhouding tot het inkomen. Zowel vanuit budgettaire oogpunt als vanuit verdelingsoogpunt is variant 1 het minst aantrekkelijk: relatief lage opbrengst met relatief grote verschillen in koopkrach teeffecten tussen inkomensklassen, terwijl variant 2c het aantrekkelijkst is: relatief hoge opbrengst met vrij gelijkmatige koopkrach teeffecten. Uit vereenvoudigingsoogpunt is variant 1 overigens wel aantrekkelijk.

Uit tabel 3 blijkt ook dat bij variant 1, 2a en 2b bijna 40% van de eigen-woningbezitters er meer dan 5% in inkomen op achteruit gaat, bij variant 2c gaat het zelfs om bijna 60% van de eigen-woningbezitters. De uitkomsten maken duidelijk dat ingrijpende wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning, gezien het lange-termijnkarakter van de aankoop van een eigen woning, een lange overgangperiode vergen.

**E.J. Pommer**

**F.G. van Herwaarden**

De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), afdeling Verdeling en Allocatie.