

# Een nieuw belasting- en subsidiestelsel voor de eigen woning?

In *ESB* van 18 januari 1989 heeft dr. Ferrio vier eenvoudige maatregelen opgesomd die ertoe moeten leiden dat tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren die volgens hem kleven aan het huidige subsidie- en fiscale systeem voor de eigen woning. Uit zijn beschouwingen blijkt dat hij iets heeft tegen het verschijnsel 'eigen woning'; en dat hij een duidelijke voorkeur heeft voor de huurwoning. In dat opzicht staat hij niet alleen. Het is een politieke keuze die niet de mijne is, doch in dit opzicht wil ik niet op zijn voorkeur ingaan. Waar ik wel bezwaar tegen heb, is dat hij een aantal zaken sterk eenzijdig of onjuist belicht.

## Vrije sector

Het is juist dat de vrije sector na een sterke terugval in het begin van de jaren tachtig fors is gegroeid. Een groot stuk van die groei heeft betrekking op woningtypen die eerder met subsidie werden gebouwd. Dat blijkt ook heel duidelijk uit de scherpe daling van de kwaliteitsindex na 1981 en de verlaging van de aannemingssommen, rekening houdend met de algemene prijsontwikkeling. De overstap van gesubsidieerd naar ongesubsidieerd was in de praktijk ook niet zo groot als gevolg van het hanteren van subsidiegrenzen. De toename van het aantal voltooide woningen in de vrije sector moge spectaculair lijken, in werkelijkheid werd er op de meeste plaatsen in hoofdzaak hetzelfde gebouwd als eerder met subsidie plaats vond. Voor de kopers van die woningen was de verlaging van de nominale rente een factor die opwoog tegen de verminderde mogelijkheid om subsidie te verkrijgen. Dat is een gezonde ontwikkeling. De belangrijkste aantrekkingskracht van de eigen woning is op de meeste plaatsen gelegen in het feit dat men aldus een woning kan bemachtigen die als huurwoning niet beschikbaar is<sup>1</sup>. Tegen deze achtergrond zou ik dan ook niet over een explosieve groei van de vrije sector willen spreken. Voor het afremmen van die groei is mijn inziens dan ook geen reden. Overigens werkt ook op dit terrein het marktmechanisme. Nieuwe kostenstijgingen als

gevolg van CAO-eisen van werknemers leiden tot prijsstijgingen die samen met de stijging van de hypotheekrente het aantal vragers van koopwoningen nu al doen afnemen.

## Volkshuisvestingsaspecten

Op het eerste gezicht lijkt de stijging van de omvang van de woningbouw tot capaciteitsproblemen te leiden en gevaar op te leveren voor de voortgang van de sociale woningbouw. Op de meeste plaatsen blijkt dit echter mee te vallen. De oorzaak is gelegen in de afwezigheid van vorst gedurende het najaar en de wintermaanden. Dit heeft geleid tot een incidentele capaciteitsuitbreiding van ongekende omvang. Als de belangstelling voor de ongesubsidieerde sector zo blijft, is het niet uitgesloten dat dit moet leiden tot een kleine beperking van het contingent huurwoningen. Dat zou echter nog geen drama zijn. De meeste kopers van woningen maken immers huurwoningen vrij.

## Fiscale en budgettaire aspecten

Het is niet zo verwonderlijk dat de Commissie-Oort geen voorstellen heeft gedaan om het huidige fiscale stelsel voor de eigen woning te wijzigen. Dat stelsel is namelijk al eenvoudig geworden door de invoering van het huurwaardeforfait in 1971. Tot dan toe moest de eigenaar een bruto huurwaarde aangeven waarop alle kosten in mindering mochten worden gebracht, waaronder een afschrijving van 15% van de bruto huurwaarde. Het thans bestaande huurwaardeforfait is een netto forfait. Het bestaat uit een bruto huur verminderd met de niet meer afzonderlijk aftrekbare kosten van onderhoud, zakelijke belastingen, verzekeringen en afschrijvingen, alsmede met een bestedingscomponent van 0,7% van de waarde van de woning. Met die bestedingscomponent wordt tot uitdrukking gebracht dat de eigen woning een dubbel karakter heeft. Enerzijds is het een

vermogensobject dat geacht wordt inkomsten op te leveren, doch anderzijds is het een duurzaam consumptiegoed, waaraan in de regel wat meer ten koste wordt gelegd dan aan een huurwoning. Langs deze weg komt de bezitter van de eigen woning tot op zekere hoogte gelijk te staan met de huurder, die verbeteringen aanbrengt aan zijn huurwoning en voor het genot van die verbeteringen ook niet in de heffing van de inkomstenbelasting wordt betrokken.

Dat dubbele karakter van de eigen woning is de oorzaak van het verschil in fiscale behandeling van de eigen woning in andere landen van de EG. Legt men de nadruk op de betekenis als duurzaam consumptiegoed, dan zou het huurwaardeforfait moeten vervallen. Daarbij zou een beperking van de rente-af trek kunnen passen. Groot-Brittannië kent een dergelijk systeem. Huurwaarde behoort daar niet tot het inkomen en rente-af trek is beperkt tot de rente op een bedrag van £ 30.000 of wel rond f 110.000. Daarbij moet men wel bedenken dat de rentevoet voor hypotheekleningen daar gemiddeld 1,5 tot 2 maal zo hoog is als in Nederland. Door de beperking van de rente-af trek is het moeilijk grotere leningen dan £ 30.000 te verkrijgen. Voor zakenlieden is het echter mogelijk als ondernemer geld te lenen en dat geld te gebruiken voor de eigen woning. Op de situatie in andere landen zal ik niet ingaan. Ik volsta met de opmerking dat er enig verband bestaat tussen de hoogte van de toptarieven en de rente-af trek.

Ik ben het niet eens met de stelling van Ferrio dat de inkomsten van de eigen woning op dit moment sterk worden ondergewaardeerd. De bruto huurwaarde die ten grondslag ligt aan het huurwaardeforfait is afgestemd op het gemiddelde huurpeil in ons land. Voor de nieuwste woningen ligt het huurpeil op ongeveer 6,5% van grond- en bouwkosten. Voor woningen gebouwd in de jaren vijftig en eerder ligt het huurpeil daar als gevolg van onvoldoende harmonisatie ver onder. Het minimum redelijk huurpeil ligt nog steeds zo'n 80% daaronder. Ik schat dat het gemiddelde huurpeil in Nederland in de buurt ligt van 5% van de boekwaarde berekend op grondslag van de vervangingswaarde. Als men daarop voor onderhoud, vaste lasten en afschrijving 3% in mindering zou brengen, dan resteert een netto opbrengst van circa 2%. Daarop komt dan nog de eerder genoemde bestedingscomponent van 0,7% in mindering zodat dan 1,3% van de leegwaarde van de woning te belastingen zou zijn. Op dit moment is dat ongeveer 0,8% en per 1 januari 1990 wordt dat ongeveer

1. In de gemeente Zeist is de wachttijd voor een eengezinswoning 15 jaar!

1,1%. Van een grote onderwaardering is derhalve geen sprake. Daarbij moet men ook nog bedenken dat 9 van de 10 kopers van een eigen woning, kopers zijn van een bestaande woning, hetgeen meebrengt dat zij bij de aankoop gemiddeld 8 tot 10% van de koopsom aan kosten kwijt zijn, die zij ook in tien jaar moeten afschrijven, hetgeen het feitelijk rendement van de eigen woning ook met een vol procent doet verminderen. De feitelijke situatie is voor de koper van een eigen woning in financieel opzicht dan ook in beginsel nauwelijks voordeliger dan voor een huurder van een gelijkwaardige woning.

Daarbij moeten echter twee kanttekeningen worden gemaakt. De positie van de eigenaar van de woning wordt mede bepaald door de hoogte van de hypotheekrente bij de aankoop van de woning en bij verlenging van de lening na afloop van de eerste leningsduur. De huurder heeft geen last van renteschommelingen. Daarentegen moet de huurder wel rekening houden met toekomstige huurverhogingen. In het verleden bleven dergelijke verhogingen achter bij de stijging van het algemeen prijspeil. In de toekomst zou dat wel eens anders kunnen worden. Als het gemiddelde huurpeil in ons land zou stijgen, dan is het redelijk dat de gevolgen daarvan in het huurwaardeforfait tot uitdrukking worden gebracht. Men mag aannemen dat dit ook inderdaad zal gebeuren.

Ik ben het met Ferrio eens dat de overdrachtsbelasting van 6% van de koopsom wat betreft de eigen woning behoort te worden afgeschaft. Hetzelfde geldt voort de eenmalige subsidie van f 5.000 die tamelijk onbelangrijk is. Wat betreft het systeem van premiekoop-A ben ik van mening dat afschaffing op dit moment niet verantwoord is. Dat wordt anders zodra het gemiddelde huurpeil aanmerkelijk wordt verhoogd. Dan wordt immers de stap tussen kopen en huren kleiner.

### Herziening van het belasting- en subsidiestelsel

Wat betreft twee van de vier voorstellen, te weten de afschaffing van de overdrachtsbelasting voor de eigen woning en de subsidies, verwijs ik naar het voorafgaande.

De afschaffing van het huurwaardeforfait lijkt mij geen goede zaak, omdat dit een effect heeft dat precies het omgekeerde is van wat Ferrio wil bereiken. Het forfait is het grootst bij de duurste woningen, die in het algemeen wel zullen worden bewoond door de belastingplichtigen met de hoogste inkomens. Daaronder zijn er ook die geen rente-af trek behoeven te benutten. Afschaffing

van het huurwaardeforfait komt dus neer op een algemene belastingverlaging die sterker werkt naarmate het huis duurder en het inkomen hoger is.

Het voorstel om voor elke eigenaar/bewoner de bestaande aftrek te vervangen door een tax-credit van 50% van de rentelasten tot een maximum van een hypotheek van 200.000 gulden zou een verschuiving opleveren met een voordeel voor personen met een lager marginaal tarief dan 50% en een – aanmerkelijk – nadeel voor personen met een hoger marginaal tarief en uiteraard versterkt, indien het leningbedrag groter is dan 200.000 gulden. Het is een variant op de door diverse personen uit de kring van de PvdA bij herhaling gedane voorstellen. Daartegen pleit allereerst dat dit stelsel een ingewikkelde wetgeving noodzakelijk maakt, waar niemand op zit te wachten. Men behoeft daarvoor maar naar het wetsontwerp te kijken dat in het verleden voor een beperking van de rente-af trek is gemaakt en dat, indien het was aangenomen, bij de operatie-Oort zeker zou zijn gesneuveld. Dat dit technisch zo'n groot probleem is, vloeit voort uit het feit dat betaalde rente op verschillende plaatsen in een aangifte kan voorkomen. Dat kan zijn als aftrekbare kosten binnen de winstfeer, bij verschillende opbrengsten van vermogen (bij voorbeeld bij een krediet tegen onderpand van effecten) en als persoonlijke verplichting (bij voorbeeld de rente van een persoonlijke lening). Het beperkingssysteem zal daarom niet werken in de gevallen waarin iemand op een andere manier dan via een hypothecaire lening een deel van de aankoop van een eigen woning kan financieren. Het werkt ook niet als de betrokken belastingplichtige over vermogen beschikt dat hij te gelde kan maken. Een dergelijk systeem kan uiteraard niet worden ingevoerd zonder bestaande situaties te respecteren. Dat zou een langdurige overgangsregeling noodzakelijk maken, hetgeen de eenvoud niet ten goede komt. De beperking zou in de praktijk alleen nieuwe gevallen kunnen betreffen en wel degenen die niet over mogelijkheden beschikken om er buiten te vallen. Daarmee zou men dus alleen weinig kapitaalkrachtige belastingplichtigen kunnen treffen. Die zullen het echter niet zo ver laten komen. Zij zullen als kandidaat-kopers moeten afvallen omdat de hypotheeklasten voor hen aanzienlijk zouden stijgen. Het systeem zal dus niet werken.

Daarmee vervalt uiteraard ook de mogelijkheid om de vermeende baten te gebruiken voor belastingplichtigen met lagere inkomens. Er zijn nog wel meer bezwaren aan te voeren tegen het voorgestelde systeem, doch dat zou mij te ver voeren.

Ik heb de indruk dat Ferrio een verkeerde opvatting heeft van de werking

van rente in ons fiscale stelsel. Hij meldt – overigens zonder commentaar – in een voetnoot, dat in de Nota Volkshuisvesting f 4,25 miljard belastingderiving in 1987 wordt genoemd. Die mededeling is onjuist omdat een vergelijking wordt gemaakt tussen een bestaande toestand en een andere fictieve toestand. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat tegenover betaalde en afgetrokken rente in beginsel belastbare rente-inkomsten staan van dezelfde omvang. De rente is in beginsel budgettair neutraal.

Op zichzelf levert het afschaffen van het huurwaardeforfait een vereenvoudiging op. De omvang van het huurwaardeforfait bedroeg in 1988 f 1.850 miljoen. Dat betekent een bate voor de schatkist van rond f 900 miljoen. Het prijsgeven van die opbrengst lijkt mij een te groot offer voor een kleine vereenvoudiging. Er zijn wel hogere prioriteiten. Daarbij neem ik wel in aanmerking dat het voorstel tot afschaffing van het huurwaardeforfait onlosmakelijk verbonden is met het voorstel tot verandering van de aftrekmogelijkheid van hypotheekrente, waarvan ik hierboven heb aangegeven dat het niet eenvoudig kan worden uitgevoerd en dat de verwachte extra opbrengsten zullen uitblijven als gevolg van de ontgaansmogelijkheden enerzijds en van het wegval len van nieuwe hypotheeklen anderzijds.

De twee belastingvoorstellen werken niet rechtvaardig, leiden niet tot vereenvoudiging en bemoeilijken de controleerbaarheid in ernstige mate. Het is mij een raadsel hoe Ferrio tot de uitspraak is gekomen dat het tegendeel het geval zou kunnen zijn.

### Alternatieven

De wethouders van volkshuisvesting van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen hebben in hun gezamenlijke nota *Volkshuisvesting, een kwestie van beschaving*, een aantal voorstellen ontwikkeld die na enige veranderingen een bijdrage kunnen leveren tot de oplossing van de problemen die door Ferrio zijn aangesneden. Essentieel is daarin het optrekken van het minimaal redelijke huurpeil tot 80% van het maximaal redelijke huurpeil, waardoor de achtergebleven huren van een groot deel van de woningvoorraad fors wordt opgetrokken. Dat levert ongeveer een miljard gulden aan extra baten op. Een even grote bate zou kunnen voortvloeien uit een stelsel van huurheffingen. Dit onderdeel heeft echter grote praktische bezwaren. Het zou de vereenvoudigingswinst van de operatie-Oort grotendeels doen verdwijnen, mede omdat in bedoelde voorstellen de individuele huursubsidie zou worden

uitgebreid tot 55% van de huurders. De bezwaren zouden kunnen worden ondervangen door na de voorgestelde huurharmonisatie het algemeen huurpeil met ongeveer 30% te verhogen en voor deze verhoging een algemene belastingcompensatie te geven waardoor de koopkracht van de huurders niet wordt aangetast. Indien voor gehuwden met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon de extra huurverhoging ongeveer f 70 per maand ofwel f 840 per jaar zou bedragen, dan zou de fiscale compensatie kunnen bestaan uit:

Dit pakket compensaties werkt ook bij toeneming van het inkomen op bevredigende wijze. Die algemene belas-

a. Verlaging van het alg. tarief v.d. omzetbelasting van 18,5 tot 15%	f 210
b. Verlaging van de vrije voet met $2 \times f 400 = f 800$ tegen 35,2%	f 282
c. Verlaging v.h. tarief v.d. eerste schijf met 2 pnt., hetgeen oplevert	f 354

Totale compensatie f 846

tingcompensatie kan voor de bewoners van een eigen huis worden afgeroomd door het huurwaardeforfait te verhogen tot circa 3,5% ofwel ongeveer het dubbele van het forfait na de verhoging per 1 januari 1990 van 1,3 tot 1,8 procent. Voor deze groep bewoners kan de operatie budgettair neutraal worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de huurders, omdat de meeropbrengsten aan huur nagenoeg geheel direct of indirect in de schatkist zullen vloeien. Er is nog een aantal gunstige neveneffecten waarvan ik wil noemen: de verlaging van de kostprijs van nieuwe woningen door de verlaging van de omzetbelasting, en de verlaging van de marginale druk op de inkomens. Deze laatste is nog steeds te hoog omdat een tarief van 35,2% voor loontrekkenden wordt toegepast op een grondslag die ongeveer 13% hoger is dan de bestaande grondslag en dus vergelijkbaar is met een heffing van bijna 40% over de oude grondslag.

### Slotopmerking

De volksmond spreekt met betrekking tot de eigen woning nog steeds over het voordeel van de rente-af trek, terwijl het werkelijke voordeel niet schuilt in die aftrek doch in het relatief lage huurwaardeforfait. Dat zal pas veranderen zodra het algemeen huurpeil op een kostendekkend niveau is aangekomen, dat wil zeggen bij een marktrente van 7,5% op 9,5 tot 10% van de investering. Er zal nog heel wat moeten veranderen voor een dergelijk peil wordt bereikt en ik verwacht ook niet dat dit ooit zal gebeuren. Zolang dat niet ge-

beurt heeft de bezitter van een eigen woning er recht op dat aan hem geen groter inkomen wordt toegerekend dan overeenkomt met het te lage huurpeil en dat betekent het hanteren van een matig huurwaardeforfait.

C.P.A. Bakker

### Naschrift

In bijgaand artikel gaat mr. Bakker uitgebreid in op mijn voorstellen voor een nieuw belastingregime voor de eigen woning. Hij verwijt mij een vooroordeel tegen de eigen woning. Niets is minder waar, maar dat terzijde, mijn motivatie ligt in een aantal andere feiten. Het belangrijkste is wel dat door een aantal marktontwikkelingen en door een aantal politieke besluiten de verhoudingen tussen de lasten van huurders ten opzichte van die van eigenaren drastisch verschoven zijn en in de toekomst nog verder zullen verschuiven ten nadele van huurders. Ik noem slechts het feit dat door de afbouw van de objectstudies in de woningbouw tegen het einde van de eeuw meer dan de helft van de huurders een huurquote heeft van meer dan 20%. Een belangrijk deel van deze bevolkingsgroep behoort tot de lagere inkomensklasse. In de koopsector werkt het huidige systeem van rente-af trek zo dat het belastingvoordeel groter is naarmate het inkomen hoger en het huis duurder. Deze groeiende kloof tussen huurders en kopers leidt niet alleen tot een groeiende onrechtvaardigheid maar tast ook de geloofwaardigheid van het systeem aan. De discussie over rente-af trek lijkt meer op een loopgravenoorlog dan op een discussie op grond van feitelijke argumenten.

Een andere zaak die ik wil bewerkstelligen is een versimpeling, dezelfde doelstelling als de voorstellen van de commissie-Oort. Het hele systeem van belastingen is een zaak van plussen en minnen en daarmee een potentiële bron van onduidelijkheid. De eigen woning in het belasting- en subsidiesysteem is daar een typisch voorbeeld van. Iemand die een huis koopt, betaalt overdrachtsbelasting, als hij geluk heeft krijgt hij f 5.000 subsidie uit dezelfde overheidspot, vervolgens mag hij de rente aftrekken maar moet wel weer een vrij willekeurig bedrag aan huurwaarde bij zijn inkomen optellen<sup>1</sup>.

Hoe ingewikkeld en arbitrair de berekening van het huurwaardeforfait is, toont de heer Bakker goed aan. Een forse verhoging van het huurwaardeforfait is een alternatief voor een aftopping van de rente-af trek. Dat ik hiervoor niet gekozen heb, is uit praktische overwegin-

gen. De controlerende inspecteur van belastingen heeft bij mijn systeem voldoende aan de jaarafrekening van de hypotheeknemer. Hij hoeft de waarde van het huis niet te toetsen en geen ingewikkelde, arbitraire percentages daarop los te laten. Een jaarlijkse aanpassing van het huurwaardeforfait leidt tot eindeloze politieke discussies en tot onzekerheid voor de eigenaar.

Daarnaast is de rente op de eigen woning de grootste aftrekpost in ons huidige belastingstelsel en vormt Nederland een buitenbeentje in de EG. Ondanks de door Bakker genoemde bezwaren werkt het systeem in die landen wel goed.

Het door mij voorgestelde systeem werkt bovendien conjunctuur-stabiliserend. Speculatieve uitschieters als eind jaren zeventig worden afgeremd door de aftopping van de aftrek. Naast bovengenoemde argumenten is ook de timing van belang. Veelal reageert de politiek te laat en te weinig, waardoor maatregelen die anti-cyclisch bedoeld zijn pro-cyclisch werken. De ontwikkelingen in de vrije sector woningbouw zijn in de tweede helft van 1988 dusdanig geweest dat de markt een stootje kan hebben. Een vergelijking met de afschaffing van de WIR kan gemaakt worden. In tegenstelling tot sommige sombere voorspellingen zijn de investeringen niet ingestort, de conjunctuur kon dit stootje verdragen en de politieke timing was in dit geval goed.

Nogmaals, ik heb geen voorkeur voor huren. Ik denk wel dat het systeem van lasten van kopen en huren over de inkomensklassen evenwichtig moet zijn.

W. Ferrio

1. Hetzelfde geldt ook voor de belastbare premie bij de premiekoop-A-woning.