

# Een nieuw belasting- en subsidie-stelsel voor de eigen woning

**Er vindt momenteel een sterke verschuiving in woonlasten plaats ten gunste van de eigen woning en ten nadele van de huurwoning. Daardoor dreigt scheefgroei op de woningmarkt te ontstaan. Uit een oogpunt van volkshuisvestings- en bouwnijverheidsbeleid verdient het aanbeveling de recente krachtige groei van de woningbouw in de vrije sector af te remmen. Wijzigingen in het belasting- en subsidiestelsel kunnen hiertoe een aanzet geven. De auteur pleit voor afschaffing van de overdrachtsbelasting, afschaffing van het huurwaardeforfait, afschaffing van de subsidies in de premiekoop C- en eventueel de premiekoop A-sector en beperking van de hypotheekrenteaftrek.**

## DR. W. FERRIO

Eind jaren zeventig is het systeem van renteaftrek van hypotheeklasten in ons belastingstelsel – in het kader van de voorstellen van de Commissie-Hofstra<sup>1</sup> – aan de orde gesteld. Begin jaren tachtig stortte de markt voor koopwoningen in. Velen zagen een samenhang tussen bovenstaande ontwikkelingen. Een samenhang die er ons inziens nauwelijks was; ook zonder de 'voorstellen-Hofstra' was de koopwoningenmarkt ingestort. De instorting was een logisch gevolg van de speculatieve ontwikkelingen op de markt van koopwoningen die aan de instorting voorafging. Financiers met soepele hypotheekfaciliteiten, hoge inflatie, lage soms negatieve reële rentepercentages hadden geleid tot een explosieve prijsontwikkeling en luidden de klap in die begin jaren tachtig volgde. Processen die al bekend zijn uit de gouden eeuw toen windhandel leidde tot stijging van de bloembollenvrijzen en uit de jaren twintig toen windhandel in aandelen leidde tot de beurskrach van 1929. Op de nieuwbouwwaardemarkt liepen de aantallen vrije-sectorwoningen terug van 30.000 eind jaren zeventig tot globaal 6.500 in 1983. Na zo'n vertrouwensschok is het huidige herstel van de nieuwbouwwaardemarkt van vrije-sectorwoningen des te opmerkelijker. In september 1988 werden er 6.800 bouwvergunningen in de vrije sector woningbouw (inclusief premie C) afgegeven, globaal evenveel als in het hele jaar 1983. Op jaarbasis zullen er in 1988 55.000 à 60.000 bouwvergunningen in de vrije sector (inclusief premie-C) worden afgegeven; een grote overschrijding van het programma (43.000) in die sector. De oorzaken van deze stijging zijn anders dan die in de jaren zeventig. De vraag kan worden gesteld of dit proces op z'n beloop moet worden gelaten of dat hier vanuit conjunctuur-, fiscaal of volkshuisvestingsbeleid op moet worden gereageerd. Op de achtergronden hiervan gaat dit artikel in.

### Vrije sector

In tabel 1 is de ontwikkeling van de voltooide woningen in de vrije sector weergegeven van 1975 tot heden. Uit de

tabel blijkt het herstel dat sinds 1984 is opgetreden na de instorting van de woningmarkt begin jaren tachtig. De instorting was een direct gevolg van de speculatieve ontwikkeling op de woningmarkt eind jaren zeventig. Een beschrijving van de achtergronden van dat proces is gegeven in het *Kwartaalbericht bouwnijverheid*, 1987 III<sup>2</sup>.

Het huidige herstel heeft een heel andere achtergrond dan de ontwikkeling eind jaren zeventig en betreft ook een ander soort woningen. De inflatie was eind jaren zeventig hoog en de reële rente zeer laag tot negatief. De huidige inflatie is zeer laag en de reële rente hoog. De nominale rente is echter ten opzichte van de jaren zeventig sterk afgenomen. Door deze daling van de nominale rente is de goedkopere koopwoning sterk concurrerend geworden met de duurdere huurwoning uit de voorraad maar ook met de nieuwbouw huurwoning. Aftopping van individuele huursubsidies en relatief hoge jaarlijkse trendmatige huurverhogingen versterken het proces. Met andere woorden, er vindt een drastische verschuiving plaats in woonlasten ten gunste van de eigen woning en ten nadele van de huurwoning. Een toenemend aantal doorstromers en starters kiest voor de koopwoning. In dit proces is in 1988 een versnelling opgetreden. Dit blijkt uit de ontwikkeling van het aantal gemeentelijke bouwvergunningen (tabel 2).

Tussen gemeentelijke bouwvergunning en voltooide woningen ligt globaal een time-lag van 1 jaar. Tot op heden worden de woningen ook daadwerkelijk gebouwd en worden ze veelal vlot uit de put verkocht. De aanwezigheid van bouwgrond bij gemeenten, de vermindering van de contingenten in de gesubsidieerde bouw en de bouwhonger van veelal plaatselijke aannemers versterken het proces. Waaraan de stroomversnelling in 1988 te wijten is, is niet geheel duidelijk. Wellicht hebben de in de *Nota Volkshuisvesting* aangekondigde lastenverzwaringen voor huurders tot een versnelde doorstroming van huur naar koop geleid.

1. Prof. mr. H.J. Hofstra, *Inflatieneutrale belastingheffing*, Den Haag, 1978.

2. Ministerie VROM, *Kwartaalbericht 1987 III*, Bouwnijverheidscahier 26.

Tabel 1. Ontwikkeling van de nieuwbouw in de vrije sector woningbouw (inclusief woningen met éénmalige subsidie)

	Voltooidde woningen	Gemiddelde aanneemsom	Index kwaliteit <sup>a</sup>
1975	26.000	94.100	100
1976	21.000	109.000	107
1977	27.250	128.600	115
1978	30.500	144.700	121
1979	29.000	154.800	120
1980	29.000	161.600	114
1981	18.000	175.900	115
1982	9.000	146.500	91
1983	6.500	120.000	75
1984	17.250	107.500	67
1985	22.000	112.500	71
1986	28.000	116.900	74
1987	36.000	119.500	75
1988 <sup>a</sup>	39.000	124.000	76

a. Gemeten aan de hand van de aanneemsom tegen constante prijzen.

b. Geschat.

Inclusief de gesubsidieerde sectoren (sociale woningbouw en premiekoop-A) bevindt het aantal gerealiseerde bouwvergunningen zich de afgelopen 12 maanden op 125.000. Dit is een omvangrijke overschrijding van het programma dat in 1988 oorspronkelijk 94.500 woningen omvatte.

### Volkshuisvestingsaspecten

Uitgaande van realisatie van het gesubsidieerde woningbouwprogramma (29.500 sociale huur, 9.000 premiehuur en 20.000 premiekoop) en 57.500 bouwvergunningen in de vrije sector (inclusief premie-C) is het totale aantal uit te geven vergunningen 116.000<sup>3</sup>. Dit is aanmerkelijk meer dan het woningbouwprogramma en ook dan de doelstellingen in de volkshuisvestingsnota<sup>4</sup> die voor 1988 globaal uitgaat van 100.000 woningen en in de jaren daarna van een geleidelijke daling tot 80.000 per jaar. Als de lijn van de laatste maanden (juni t/m september) doorzet, worden er in 1989 70.000 vrije-sectorwoningen (inclusief premie-C) gerealiseerd. De programma's worden daarmee zeer sterk overschreden en de doelstelling dat de helft van het woningbouwprogramma in 2000 door de markt wordt bepaald wordt globaal reeds in 1989 gerealiseerd.

Op het eerste gezicht lijkt deze ontwikkeling zeer gunstig voor de volkshuisvesting. Het woningtekort, dat eind 1986 op 127.000 werd geraamd, zal veel sneller dan voorzien worden ingelopen. Toch heeft een doorschieten van de ontwikkeling duidelijke gevaren in zich. Spanningen op de bouwmarkt kunnen leiden tot hernieuwde kostenstijgingen. Er kan leegstand ontstaan in het bestand van corporaties omdat koopkrachtige huurders versneld wegtrekken naar koopwoningen.

Onevenwichtige verhoudingen in de ontwikkeling van de lasten van eigenaar/bewoners enerzijds en huurders ander-

Tabel 2. Gemeentelijke bouwvergunningen in de vrije sector woningbouw (inclusief premie-C)

1982	6.321
1983	15.795
1984	24.881
1985	25.436
1986	30.216
1987	35.628
1988 (geschat)	55.000

Bron: CBS.

zijds kunnen tot spanningen leiden<sup>5</sup>. Gezien de voorziene daling in de nieuwbouwbehoefte in de jaren negentig gaat op termijn een grote discontinuïteit ontstaan. Vanuit volkshuisvestingsoverwegingen zijn daarom argumenten te noemen tegen het doorschieten van bovengenoemd proces.

### Bouwnijverheidsaspecten

Op korte termijn gezien is de explosieve groei van de woningbouw in de vrije sector voor de bouwnijverheid een gunstig verschijnsel te noemen. Na jaren van slapte op de bouwmarkt treedt er sinds een aantal jaren weer een opleving op, het eerst in de bedrijfsgebouwen maar nu ook in de woningbouw en de herstel- en verbouw. Regionaal is er weer een zekere spanning op de bouwmarkt en arbeidsmarkt waarneembaar, die tot uiting komt in een schaarste aan vaklieden en bouwkostenstijgingen. In deze situatie dient de sector zich niet te laten leiden door de waan van het moment. De situatie bij de nieuwbouwwoningen is dat de trend dalende is en dat de huidige opleving conjunctureel bepaald is. Blijkens de *Nota Volkshuisvesting* ligt het huidige nieuwbouwniveau globaal 25% boven de trendmatige behoefte. Daarbij komt dat de woningbouw conjunctuurgevoeliger is geworden. Men kan er niet op rekenen dat – zoals begin jaren tachtig is gebeurd – een terugval in de vrije sector in de toekomst zal worden gecompenseerd door anticyclisch meer sociale woningen te bouwen. De les uit de jaren zeventig is dat een echt succesvol conjunctuurbeleid moet beginnen met afremmen in de hoogconjunctuur.

Op termijn is het verder doorschieten van de woningbouw in de vrije sector ook voor de sector bouwnijverheid niet gewenst. Direct ingrijpen in het marktproces past echter niet in het huidige denken van terugtrekkende overheid en deregulering. Wat rest is sturing van de markt met marktconforme maatregelen, dat wil zeggen door middel van het markt- en prijsmechanisme. Naast de in het voorgaande beschreven argumenten uit volkshuisvestingsoogpunt zijn er ook uit oogpunt van het bouwmarktbeleid redenen om remmende maatregelen te nemen op de ontwikkeling van de woningbouw in de vrije sector.

### Fiscale en budgettaire aspecten

Het huidige fiscale stelsel voor de eigen woning is sterk toe aan vereenvoudiging, met name als het vergeleken wordt met andere Europese landen. Merkwaardig is dat in de maatregelen van de Commissie-Oort<sup>6</sup> het fiscale regi-

3. Dit is minder dan het niveau over de afgelopen 12 maanden (125.000). Oorzaak van die daling is het feit dat in 1987 het gesubsidieerde programma hoger is dan in 1988.

4. *Ontwerp-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Ministerie VROM, 1988.

5. De *nota Volkshuisvesting* voorziet in aanzienlijke stijgingen in huren en huurquotes. Dit om het beslag van subsidies op de rijksbegroting terug te brengen.

6. Zie: rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonen inkomstenbelasting, *Zicht op eenvoud*. De commissie stelt hieromtrent: "Veel kopers van een eigen woning zouden bij voorbeeld zwaar worden gedupeerd indien de aftrek van bepaalde hypotheekrente – zonder langdurige overgangperiode – fors wordt beperkt". Daarmee blijft de belangrijkste aftrekpost (f 13 miljard) na de premies volksverzekering buiten beschouwing. Als een vergelijking met Duitsland wordt gemaakt waar het toptarief 56% is, moet wel in ogenschouw worden genomen dat daar per 1 januari 1987 de renteaftrek voor hypotheekrenten totaal is afgeschaft. Het geheel buiten beschouwing laten van deze post is een leemte, met name omdat hiermee de duurdere koopwoning van de hogere-inkomensgroepen in Nederland onevenredig sterk wordt 'gesubsidieerd'. Een nieuw feit daarbij is dat de lasten van huurders blijkens de *nota Volkshuisvesting* de komende jaren met tientallen procenten worden verhoogd en dat de nominale rente inmiddels sterk is gedaald.

me rond de eigen woning buiten schot is gelaten. Daarnaast wordt door de progressiviteit van ons belastingstelsel en de volledige renteaftrek van hypotheeklasten de koopwoning sterker gesubsidieerd naarmate de woning duurder is en het inkomen hoger. Nederland is met Griekenland het enige land in de EG waar de hypotheekrente volledig aftrekbaar is<sup>7</sup>. In Duitsland is de hypotheekrenteaftrek in 1987 geheel afgeschaft, in Engeland is zij beperkt tot een hypotheek van globaal 100.000 gulden. In alle landen gelden beperkingen met betrekking tot omvang en looptijd van de renteaftrek.

De inkomsten van de eigen woning (het huurwaardeforfait) worden in ons fiscale stelsel sterk ondergewaardeerd, waardoor de eigenaar/bewoner ten opzichte van de huurder in een voordelige positie verkeert. Recentelijk<sup>8</sup> is aangekondigd dat het huurwaardeforfait verhoogd zal worden, maar te berekenen is dat deze verhoging nauwelijks opweegt tegen de lastenverzwaring van 1 jaar huurverhoging. Met andere woorden, met deze verhoging blijft de eigen woning 1 jaar in de pas lopen met de huurwoning.

De wijze waarop het huurwaardeforfait wordt berekend is sterk arbitrair. Er is veel voor te zeggen om ook hier het belastingstelsel te vereenvoudigen door het huurwaardeforfait eenvoudig af te schaffen en daarvoor in de plaats de renteaftrek te verminderen, dit overeenkomstig het systeem in Duitsland, Engeland en Frankrijk.

Wat betreft de overige belastingen voor de eigen woning laten we de onroerend-goedbelasting en de omzetbelasting buiten deze beschouwingen. Wel is er veel voor te zeggen om in combinatie met eventuele wijzigingen in het fiscale regime voor de eigen woning ook de overdrachtsbelasting mee te nemen. De overdrachtsbelasting van 6% van de koopsom vormt een belemmering voor de doorstroming. Er is geen grondslag uit economische of sociale motieven om hier een handeling te belasten.

De keerzijde van de belastingen zijn de subsidies. Dit betreft de premiekoop-A en C (de premiekoop-B is in 1988 afgeschaft). In de huidige marktontwikkeling is er geen enkele grond meer voor de premiekoop-C. Gegeven de explosieve ontwikkeling van de vrije sector zal afschaffing van de eenmalige subsidie van f 5.000 nauwelijks gevolgen hebben.

Het premiekoop A-systeem is erop gericht het eigen-woningbezit voor de lagere-inkomensgroepen te stimuleren. Het verlaagt de inkomensdrempel voor het kopen van een woning. Het systeem van premiekoop-A is echter een bureaucratisch centralistisch stelsel. Inkomstenstoetsen en toetsen van stichtingskosten, verkoopregulerende bepalingen en herhaalde inkomstenstoetsen na 5 jaar leiden tot een bureaucratisch geheel dat cumuleert<sup>9</sup> en waarvoor een onnodig groot controlerend apparaat moet worden opgebouwd. Verder heeft het systeem de nadelen van elke inkomensafhankelijke subsidie: op een gedeelte van de toekomstige inkomensgroei van de koper wordt bij voorbaat beslag gelegd.

## Herziening van het belasting- en subsidiestelsel

De in het voorgaande weergegeven bezwaren van het huidige fiscale en subsidiesysteem voor de eigen woning vragen om een herziening van het totale pakket van instrumenten. Gegeven de situatie van 's rijks financiën zouden de voorgestelde maatregelen liefst budgettair neutraal of nog beter per saldo besparend moeten zijn voor de kas van het rijk. De doorrekening van de voorgestelde maatregelen vergt nadere studie<sup>10</sup>. De voorgestelde maatregelen luiden: a. schaf de overdrachtsbelasting af; b. schaf het huurwaardeforfait af; c. schaf de subsidie bij de premiekoop-C af en eventueel ook de premiekoop-A; d. geef voor elke ei-

genaar/bewoner een aftrek van 50% van de rentelasten van de te betalen inkomstenbelasting tot een maximum van een hypotheek van 200.000 gulden. Dit zowel voor de voorraad als voor de nieuwe woning.

De maatregel ad d vergt nadere toelichting. In tegenstelling tot het huidige systeem worden de rentelasten niet van het inkomen afgetrokken maar van de te betalen inkomstenbelasting en wel voor iedereen voor 50% van het rentebedrag (tot een maximumhypotheek van f 200.000). Dit betekent dat degene met een marginaal tarief van 32% dezelfde belastingvoordelen heeft als degene met een marginaal belastingtarief van 72%. Voor de eigenaar/bewoner met een laag inkomen betekent dit een belangrijke verbetering; degene met een hoog inkomen (en een hoge hypotheek) kan erop achteruitgaan. Naast beginselen van rechtvaardigheid leidt dit ook tot een versimpeling en betere controleerbaarheid van de belastingheffing en sluit daarmee aan bij de door de Commissie-Oort voorgestane doelstellingen.

Verder wordt compensatie geboden aan de consequenties voor lagere-inkomensgroepen bij afschaffing van de premiekoop-A. De allocatie van de investeringen in nieuwbouwwoningen wordt meer marktconform. Door afschaffing van de overdrachtsbelasting wordt de belemmering voor doorstroming vermindert. Speculatieve ontwikkelingen zoals die zich eind jaren zeventig op de woningmarkt hebben voorgedaan worden afgevlakt door de aftopping van de renteaftrek. Niet uitgesloten is dat ook de prijzen van duurere woningen in de voorraad zullen dalen, hetgeen ook een impuls kan zijn voor de doorstroming. Ten slotte kan nog als argument genoemd worden dat de combinatie afschaffing huurwaarde met beperking hypotheekrenteaftrek beter aansluit bij de belastingstelsels in de andere EG-landen.

## Slotopmerking

De huidige ontwikkeling op de woningbouwmarkt geeft aanleiding tot een bezinning omtrent het fiscale systeem met betrekking tot de eigen woning. De ongelukkige samenloop van de voorstellen van de Commissie-Hofstra eind jaren zeventig met betrekking tot het fiscale regime voor de hypotheeklasten met het einde van een speculatieve golf op de woningmarkt heeft geleid tot een taboe over dit onderwerp. Toch zijn er verscheidene redenen om dit onderwerp juist nu weer aan de orde te stellen. De ontwikkelingen op de woningbouwmarkt kunnen doorschieten naar voor de volkshuisvesting en voor de bouwmarkt ongewenste situaties. De *nota Volkshuisvesting* voorziet in een belangrijke lastenverzwaring voor de huurder en er is een vereenvoudiging van het totale belastingstelsel aan de orde. Daarnaast speelt op termijn de harmonisatie van de belastingstelsels binnen de EG, waarbij Nederland voor dit onderdeel duidelijk uit de pas loopt. In Duitsland zijn in 1987 de renteaftrek en het huurwaardeforfait geheel afgeschaft. De in dit artikel voorgestelde maatregelen zijn genuanceerder en bieden de mogelijkheid verscheidene vliegen in een klap te slaan.

W. Ferrio

7. *De fiscus en de eigen woning in de Europese Gemeenschap Woningraad*, nr. 8-88.

8. Staatssecretaris Koning blijktens mededelingen aan de pers op 13 december 1988.

9. Elk jaar komen er 20.000 bij, waarbij in de toekomst weer om de 5 jaar inkomstenstoetsen moeten worden toegepast.

10. In de *nota Volkshuisvesting* wordt een cijfer van f 4,25 miljard belastingderving in 1987 genoemd als gevolg van aftrek hypotheekrente.