



Eigen huis: bedreigde investering?

Auteur(s):

C.A. de Kam

De auteur is hoogleraar economie van de publieke sector aan de vakgroep algemene economie van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt zijn collegae A.H.M. Dšlle (Vakgroep Staatsrecht) en L.W. Gormley (Vakgroep Europees Recht) van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen voor hun inspirerende interdisciplinaire steun. c.a.de.kam@eco.rug.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4455, pagina 107, 11 maart 2005

Rubriek:

Juridisch

Trefwoord(en):

Sinds 1998 bevat de miljoenennota een overzicht van subsidies die zijn gegoten in de vorm van fiscale tegemoetkomingen.¹ Zulke subsidies staan bekend als belastinguitgaven. In het als uitputtend bedoelde overzicht van de belastinguitgaven in de miljoenennota ontbreekt echter de kwantitatief vřruit belangrijkste post: het voordeel dat eigenaar-bewoners genieten dankzij de gunstige behandeling van hun huis bij de heffing van inkomstenbelasting. De regeling levert eigenaar-bewoners op dit moment een belastingbesparing op van per saldo circa Ű 7 miljard.² Omdat inmiddels 55 procent van de huishoudens onder eigen dak woont, lopen politici op eieren zodra wijziging van de fiscale behandeling van het eigen huis op de agenda staat. Daarbij past een voorkeur deze subsidiepost in de rijksbegroting te verdonkeremen.

Wetsherziening troef

Serius te nemen stuurliu aan wal adviseren beleidsmakers al jaren om de koers te verleggen ten aanzien van de hypotheekrenteaftrek (zie bijvoorbeeld De Mooij & Stevens, 2004). De aftrek is budgettair gezien onhoudbaar en de fiscale bevoordeling van eigen woningen verstoort de werking van de kapitaalmarkt en de woningmarkt in aanzienlijke mate. Theoretisch verdient het de voorkeur de bijtelling van inkomen wegens woongenot (dit is het eigenwoningforfait) te verhogen tot 4 procent van de marktwaarde van het huis, omdat belastingplichtigen worden geacht dit rendement ook te maken op hun overige vermogensbestanddelen, die worden belast in box3. De renteaftrek zou dan blijven bestaan. Een uitstekend alternatief is de eigen woning over te hevelen naar box3, zoals Stevens voorstelt in dit nummer van *ESB* (blz. 106-108).

Renteaftrek in de vuurlinie

Hoewel de grote meerderheid van de politici zich in het verleden steevast heeft verzet tegen voorstellen voor beperking of afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, zijn de laatste jaren desondanks diverse maatregelen genomen om de aftrek in te snoeren (zie het artikel van Grob in deze *ESB*, blz. 104-105). Deze maatregelen hebben niet bijgedragen aan versterking van het vertrouwen onder de bevolking dat politici zeggen wat zij denken en doen wat zij zeggen. Maar liefst driekwart van de Nederlanders acht het dan ook waarschijnlijk dat de aftrek van hypotheekrente over vijftien jaar 'beduidend minder' zal zijn (SCP, 2004). Afgaande op recente opiniepeilingen kent het volgende kabinet een andere politieke samenstelling. Recent heeft de fractievoorzitter van de PvdA verklaard verregaande beperking van de renteaftrek te zullen voorstellen bij onderhandelingen over deelname aan een volgend kabinet.³ Daarmee wordt de kans groter op een nieuw regeerakkoord dat de belastinguitgaaf voor bewoner-eigenaars (verder) aan banden legt. Hoewel verhoging van het eigenwoningforfait theoretisch de meest zuivere aanpak is, heeft beperking van de renteaftrek bij zo'n operatie waarschijnlijk de betere papieren. Verschillende modaliteiten zijn denkbaar: het stellen van een maximum aan de lening waarvan de rente aftrekbaar is dan wel varianten voor het plafonneren van de aftrekbare rente. Een andere mogelijkheid is het voor alle belastingbetalers gelijkgeschakelen van het marginale tarief waartegen rente aftrekbaar is.

Schokbestendigheid

Een forse ingreep zal het vertrouwen op de woningmarkt schokken en zet de huizenprijzen stevig onder druk (zie het artikel van De Vries & Boelhouwer, blz. 109-111). Voor de overgrote meerderheid van de huishoudens vormt de aankoop van een eigen huis - naast de opbouw van de oudedagsvoorziening - de belangrijkste investeringsbeslissing in hun leven. Het bruto financieel vermogen en huizenbezit van gezinnen bedraagt per ultimo 2003 in totaal ruim Ű 2,1 biljoen euro. Daarvan zit 46 procent in de stenen van het eigen huis (DNB, 2004). Gezinnen zijn gebaat met consistent overheidsbeleid dat grote schokken vermijdt. Om schokken te dempen, worden bij een wijziging van de belastingwetgeving bestaande rechten doorgaans gerespecteerd of treft de overheid langdurige overgangsregelingen. Toch is dit niet altijd het geval. Zo werkt de in 2004 van kracht geworden bijleenregeling terug, doordat de in het verleden gevormde overwaarde de toekomstige renteaftrek aanzienlijk beperkt.

Individueen kunnen er nooit zeker van zijn dat de overheid wettelijke regelingen tot in lengte van dagen onveranderd zal laten, of dat de overheid bij wetwijziging royale overgangsregelingen zal treffen. In een democratie zijn wisselende coalities aan de macht, die de bestaande wetgeving steeds opnieuw kunnen aanpassen. De toezegging van een toekomstig kabinet dat een eventuele beperking van de renteaftrek niet door nieuwe ingrepen zal worden gevolgd, biedt voor eigenwoningbezitters geen zekerheid, nog los van de vraag of en waarom burgers politici op hun woord zouden geloven. Ook ten aanzien van een overgangsregeling kunnen individuen er niet zeker

van zijn dat zo'n regeling in latere jaren niet zal worden uitgehold door verdergaande aanpassingen.

Eigen huis in de Grondwet?

Politici kunnen overwegen m^zzr zekerheid te scheppen, door in de wet de bepaling op te nemen dat in de toekomst de fiscale behandeling van het eigen huis slechts kan worden gewijzigd met een gekwalificeerde meerderheid. Zo'n regeling geldt op dit moment bijvoorbeeld bij wijzigingen van onze constitutie. De Grondwet (artikel 81 en volgende) voorziet echter niet in het geval dat voor wijziging van 'gewone' wetten een gekwalificeerde meerderheid is vereist. Dat ligt ook niet voor de hand, omdat het anders mogelijk is een wetsvoorstel met een gewone meerderheid te aanvaarden, waarin wordt bepaald dat diezelfde wet slechts kan worden gewijzigd met een gekwalificeerde meerderheid.

Om vertrouwensschokken rondom het eigenwoningbezit te voorkomen, resteert zŽn andere mogelijkheid: de Grondwet zŽlf. Is een regeling voor de fiscale behandeling van het eigen huis eenmaal in de Grondwet opgenomen, dan kan zij in de toekomst uitsluitend worden gewijzigd met de voor grondwetswijzigingen vereiste tweederde meerderheid van stemmen. Dit schept voor eigenaar-bewoners veel grotere rechtszekerheid dan gebruikelijk is. Overigens rijst wel de vraag of inhoudelijke fiscale bepalingen als zodanig in de Grondwet thuishoren.

Eigendomsbescherming: beroep op de rechter?

Ziet de wetgever af van een constitutionele garantie, dan blijft voor eigenaar-bewoners die zich geschaad achten een beroep op de rechter over. De nationale rechter is echter niet bevoegd wetten aan de Grondwet te toetsen. Wel kunnen burgers in voorkomende gevallen een beroep doen op artikel 1 van het Protocol No. 1 van het Europees Mensen Rechten Verdrag (EMRV), dat het ongestoord genot van de eigen bezittingen garandeert. Toch kunnen de kansen op succes van zo'n beroepsprocedure niet hoog worden aangeslagen. Het Protocol geeft aan dat burgers moeten accepteren dat het regeringsbeleid kan veranderen, vooral als het gaat om maatregelen op economisch en fiscaal gebied die het algemeen belang dienen.

Protesterende burgers kunnen wellicht wel een sprankje hoop putten uit bij hen in het verleden gewekte verwachtingen. Kabinetten van uiteenlopende politieke signatuur hebben de burgers immers jarenlang bezworen dat de fiscale behandeling van de eigen woning niet fundamenteel zou veranderen. Velen hebben een eigen huis gekocht op basis van een berekening van de netto-woonlasten per maand, waarbij de bestaande wetgeving het uitgangspunt was. Wanneer de overheid echter een aanvaardbare overgangsregeling treft, mist deze lijn van verweer bij de Europese rechter hoogstwaarschijnlijk doel. Misschien dat de weg der geleidelijkheid die in het Verenigd Koninkrijk is gevolgd de beleidsmakers in ons land tot voorbeeld kan strekken. Door de fiscale subsidie voor bewoner-eigenaars met beleid af te breken, valt te voorkomen dat de vaderlandse economie een ongewenste opdonder van gelaedeerde huiseigenaren krijgt.

Flip de Kam

Literatuur

De Nederlandsche Bank (2004) *Financieel gedrag Nederlandse huishoudens*. Kwartaalbericht, september, 73.

Mooij de R.A. & L.G.M. Stevens (2004) Bestendig belastingbeleid. C.A. de Kam & A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinancien 2004*, 71-72, Den Haag: Sdu.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *In het zicht van de toekomst*. Sociaal en Cultureel rapport, 531, Den Haag.

1 Het meest recente overzicht is te vinden in de Miljoenennota 2005, 147-153.

2 Dit is het saldo van in aftrek gebrachte rente (Û 22 miljard) en bijgeteld woongenot (Û 5 miljard), vermenigvuldigd met het gemiddelde marginale tarief van ruim veertig procent. Cijfers betreffen 2004.

3 Uitspraken van Wouter Bos in Zembla, 20 januari 2005.