



Naar gericht woonbeleid

Auteur(s):

Mooij, R.A. de
Stevens, L.G.M.

De auteurs zijn verbonden aan de capaciteitsgroep Fiscale Economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan Michiel van Leuvenstein en Guido van Steen voor nuttig commentaar. lgm.stevens@wxs.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4409, pagina 340, 25 juli 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De overheid rekent het tot haar taak het eigenwoningbezit te bevorderen en goede en betaalbare huisvesting te garanderen voor lage inkomens. De beleidsinstrumenten om deze doelstellingen te realiseren zijn daarop echter te weinig toegespitst en creëren verstoringen op de woonmarkt.

Hoe kan het eenduidiger?

De bezuinigingsoperatie uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende-II roept herinneringen op aan de Tussenbalansoperatie van het kabinet Lubbers/Kok, begin jaren negentig. Ook toentertijd moest er drastisch worden bezuinigd. De woonsector werd daarbij niet ontzien. Enerzijds werd getracht via huurverhogingen tot bezuinigingen voor de schatkist te komen. Anderzijds werd een lastenverzwaring voor de eigenwoningbezitter doorgevoerd door substantiële verhoging van het huurwaardeforfait.

Bij de totstandkoming van het huidige kabinet stond een dergelijke dubbelslag in het woonbeleid opnieuw op de agenda. Het budgettaire motief was daarbij overheersend, maar tevens werd beoogd de scheefgroei op de woningmarkt te corrigeren. De ontwikkeling van de woonlasten moest beter gaan sporen met die van het besteedbare inkomen. Bij de eigen woning gaat het dan vooral om scheefheid in de financieringsstructuur en de effectiviteit van de renteaftrek. In de huursector gaat het om scheefheid in de huurlasten in relatie tot het inkomen. Met name voor lage inkomens bemoeilijkt dit de overgang van huren naar kopen.

Dit artikel onderzoekt verschillende voorstellen die kunnen bijdragen aan een meer doeltreffend en doelmatig woonbeleid ten aanzien van de doelstellingen die de overheid zich heeft gesteld.

De eigen woning

In het hoofdlijnenakkoord wordt voorgesteld niet langer hypotheekrenteaftrek te verlenen over de koopsom van een aangekochte eigen woning voorzover de op de oude woning gerealiseerde verkoopwinst niet in het nieuwe huis wordt geherinvesteerd. Op deze manier wordt de ongebreidelde financieringsarbitrage tussen vreemd en eigen vermogen beperkt. Het voorstel zal gedurende de kabinetsperiode de schatkist naar schatting een miljard euro opleveren; een bedrag dat wordt opgebracht door mensen die de afgelopen jaren hebben geprofiteerd van de stijging van de huizenprijzen en de gerealiseerde winst niet herbeleggen in de vervangende woning¹. De maatregel is weliswaar in strijd met de expliciete kiezersbelofte de hypotheekrenteaftrek niet te beperken, maar de ontwerpers van het nieuwe regeerakkoord rechtvaardigen de ingreep met de stelling dat hiermee slechts het oneigenlijke gebruik de pas wordt afgesneden.

Oneigenlijk gebruik, oneigenlijke bezuiniging

Zij die de totstandkoming van het fiscale eigenwoningregime hebben gevolgd, weten dat juist deze argumentatie oneigenlijk is. Er is immers door fiscaal economen van stond af aan gewaarschuwd dat het in 2001 ingevoerde stelsel zou stimuleren dat eigenwoningbezitters zich tot de nok van hun huis volzuigen met hypothecaire leningen. Deze consequentie werd toen door de wetgever willens en wetens aanvaard².

Hoewel de commotie over de recente maatregel anders doet vermoeden, heeft de aftrekbeperking slechts betrekking op een gering deel van de totale belastingderving door het eigenwoningregime. Het totale bedrag aan hypotheekrenteaftrek bedraagt in 2003 circa € 23 miljard. Dit leidt tot zo'n negen miljard euro aan inkomstenderving voor het Rijk. Deze belastinguitgave loopt de komende jaren verder op. Zo wordt voor 2004 al gerekend op een inkomstenderving van tien miljard euro³. Hiertegen steekt de € 0,4 miljard die het kabinet vanaf 2007 jaarlijks hoopt te besparen schril af. Bovendien wordt in het nieuwe hoofdlijnenakkoord de vermindering van de belasting-subsidie op huiseigenaren gecompenseerd door de afschaffing van het bewonersdeel van de onroerende zaakbelasting. Deze impliceert een lastenverlichting van in totaal € 1,1 miljard. Een substantieel deel hiervan komt ten goede aan de bezitters van een eigen woning.

Sterkste schouders dragen de minste lasten

De voorgestelde belastingmaatregelen voor huizenbezitters laten bovendien de evidente weeffouten in het huidige eigenwoningregime voor de inkomstenbelasting intact. Immers, de hoogste inkomens met de duurste huizen blijven het meest profiteren van het regime

vanwege de progressieve tariefstructuur in box 1. Dit druist in tegen belastingheffing naar draagkracht. Om deze weffouten daadwerkelijk te herstellen, is een hervorming nodig die beter is doordacht. Dat kan door het onderbrengen van de eigen woning in de vermogensrendementsbox⁴. Dit lost de verstoring ten aanzien van overmatige schuldfinanciering van de eigen woning ten principale op. Desgewenst kan hierbij het eigenwoningbezit worden gefacilieerd door middel van een vast vrijstellingsbedrag in box 3, vergelijkbaar met de bestaande vrijstelling voor maatschappelijke beleggingen. Dat impliceert een belastingsubsidie die, tot het maximumbedrag wordt bereikt, proportioneel is met de waarde van de woning in plaats van de huidige belastingsubsidie die, gerelateerd aan het inkomen, een progressief karakter heeft. Een dergelijke systeemwijziging is beter verenigbaar met het draagkrachtbeginsel. De uitvoerbaarheid verbetert er bovendien door, aangezien de rentebetalingen niet langer expliciet als eigenwoningrente behoeven te worden gekwalificeerd.

Het gat tussen kopen en huren

Een minder genereus eigenwoningregime kan evenwel het kopen van een huis ontmoedigen. Dit staat op gespannen voet met het streven van de overheid het eigenwoningbezit te bevorderen. Het is derhalve van belang de hervorming in het eigenwoningregime in samenhang te bezien met het huurbeleid.

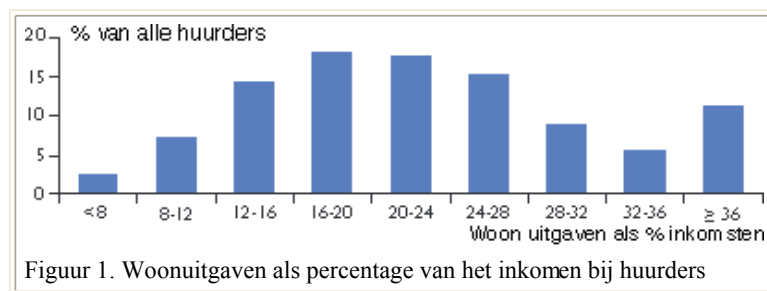
Ter Rele en Van Steen hebben de belastingsubsidies voor huiseigenaren vergeleken met de totale subsidiëring van de woonlasten voor huurders, dat wil zeggen inclusief de impliciete subsidie. Uit hun analyse blijkt dat de subsidie als percentage van de totale woonlasten in de huurdersmarkt in 2001 gemiddeld groter is dan in de kopersmarkt. Voor huurders met lage inkomens is het verschil het grootst. De subsidie op de woonkosten van huurders is in 2001 gemiddeld maar liefst veertig procent hoger dan voor eigenaren. Maar ook huurders met een middeninkomen of een hoog inkomen worden per saldo meer gesubsidieerd dan eigenaren⁵.

Betere doorstroming via huurkoop

Door de scheefheid tussen de huur- en koopsector ontstaat op de woonmarkt een merkwaardige twee-deling. Vooral een soepele doorstroming van huurders met een laag inkomen naar de koopsector wordt daardoor belemmerd. Om deze segmentering terug te dringen, kan worden gedacht aan de ontwikkeling van tussenvormen tussen huren en kopen, bijvoorbeeld de huurkoop. Het vormt een soort 'begeleid kopen'. De huurkoper krijgt alle voor- en nadelen van het eigenaarschap, waarbij voor huurders met een hoger inkomen vooral de toegang tot de renteaftrek zwaar telt. De woning in huurkoop wordt fiscaal gelijk gesteld met de woning in juridisch eigendom, althans indien de huurkoper het economische risico draagt. Tegelijkertijd behoudt de huurkoper de kenmerken van de huurder in de zin dat hij kan terugvallen in het vangnet van een huur(koop)contract. De woningcorporatie verzorgt de begeleiding. Bij diverse woningcorporaties is deze overstap van huur naar koop een aantrekkelijke vorm van huisvestingsbeleid gebleken⁶.

De huursector

Hervormingen in de huursector beogen, naast besparing op de rijksuitgaven en het bevorderen van het eigenwoningbezit, ook het 'scheefwonen' tegen te gaan. [figuur 1](#) geeft een indruk van de omvang van het probleem. Het toont de groep huurders die relatief te goedkoop wonen (de zogenoemde scheefwoners). Het laat de frequentieverdeling van de woonlastenquote van huurders zien. Gemiddeld besteden huurders 24 procent van hun inkomen aan wonen. De spreiding rondom dit gemiddelde is evenwel vrij groot. Bijna 24 procent van alle huurders had in 2000 een woonlastenquote lager dan zestien procent Dit betreft ruim 700.000 huishoudens.



Op zichzelf is een zekere spreiding in de woonuitgavenquote logisch. Immers, voorkeuren voor wonen verschillen nu eenmaal tussen mensen. Een al te scheve verdeling wordt maatschappelijk echter als een probleem ervaren. De overheid zelf is daarvan de belangrijkste veroorzaker. Zij reguleert immers de huren in de sociale huursector en stelt tevens een grens aan de jaarlijkse maximale huurstijging die verhuurders en woningcorporaties mogen doorberekenen aan hun huurders⁷. De huur weerspiegelt daardoor niet de marktconforme prijs voor wonen. Volgens Ter Rele en Van Steen lagen de feitelijke huren in 2001 zo'n 35 procent beneden de marktprijs. De overheid streeft met haar huurbeleid naar goede en betaalbare huisvesting voor lage inkomens. Door dit te realiseren via kunstmatig lage huren ontstaan evenwel ongewenste neveneffecten. Mensen die (inmiddels) een goed inkomen verdienen, ervaren weinig prikkels om de goedkope huurwoning te verruilen voor een koopwoning of een duurdere huurwoning. Ze zouden daarmee immers de impliciete subsidie verliezen. Hierdoor stagneert de doorstroming op de huurmarkt. Vooral jonge mensen met lage inkomens zijn hiervan de dupe. Het huidige huurbeleid lijkt dan ook niet het meest doeltreffende en doelmatige instrument om betaalbare huisvesting voor lage inkomens te bewerkstelligen.

Huurbelasting

Een directe manier om het voordeel van de kunstmatig lage huur voor scheefwoners af te romen loopt via de fiscale weg: een huurbelasting. De bedoeling is dat een speciale belasting wordt geheven op het verschil tussen de feitelijke huur en een aanvaardbaar geachte huur. Door deze belasting afhankelijk te maken van het inkomen, wordt de belasting toegespitst op scheefhuurders: de lage inkomens blijven ongemeed. Vanuit zowel budgettair- als inkomenspolitiek oogpunt lijkt dit voor de overheid een aantrekkelijke optie. Bovendien wordt de doorstroming op de woningmarkt bevorderd.

Deze vorm heeft evenwel als nadeel dat een wezensvreemde heffing wordt geïntroduceerd, die als zodanig moet voldoen aan de

generieke kenmerken van het belastingstelsel. Voorts wordt de uitvoerbaarheid van gefiscaliseerd huurbeleid te snel overschat. Wat is het relevante inkomensbegrip: het individuele inkomen van de huurder of het gezinsinkomen? Wie is de huurder? Wat zijn de consequenties van onderhuur en kamerverhuur? Wat gebeurt er bij wisselende jaarlijkse inkomens? Aandachtspunten die serieus moeten worden onderzocht zodra een scheefwoonheffing zou worden overwogen.

Een ander nadeel is dat de woonlasten niet de werkelijke schaarsteverhoudingen op de huurwoningmarkt zullen weerspiegelen⁸. Mensen met een midden-inkomen die op basis van hun voorkeur goedkoop wonen, zullen ook in de belastingheffing worden betrokken, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een door de overheid gereguleerde huur. De huurbelasting vormt dan een ongewenste inbreuk op de keuzevrijheid van mensen.

Een inkomensafhankelijke huurbelasting verergert bovendien de armoedevalproblematiek. Immers, het vervuilen van de uitkeringssituatie voor een werksituatie wordt minder aantrekkelijk omdat een hoger inkomen voor een groter deel wordt wegbelast via de huurbelasting. De huurbelasting ontkomt derhalve niet aan het dilemma tussen bescherming van lage inkomens en het voorkomen van de armoedeval.

Huurkorting

Een andere besparingsvariant heeft betrekking op de huursubsidie. Zo heeft het cda voorgesteld de huursubsidie om te zetten in een inkomensafhankelijke huurkorting⁹. In dit voorstel wordt de huurkorting bepaald door het verschil tussen een zogeheten aanvaardbare huur (een vast bedrag) en een normbedrag voor de woonkosten, dat een vast percentage is van het inkomen¹⁰. De huurkorting is zodoende onafhankelijk van de feitelijke huur die mensen betalen. Het is een heffingskorting voor huurders die geleidelijk wordt afgebouwd met het inkomen. Indien er te weinig belasting wordt betaald, kan de huurkorting worden uitbetaald.

Aangezien de afbouw geleidelijker geschiedt dan in de huidige huursubsidie het geval is, vermindert dit voorstel de armoedevalproblematiek. Bovendien worden de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid in de huursector vergroot, omdat de feitelijke huur geen rol meer speelt bij de mate van overheidsondersteuning.

Het probleem met dit voorstel is echter dat huishoudens die relatief duur wonen ten opzichte van hun inkomen erop achteruit zullen gaan. Degenen die relatief goedkoop wonen ten opzichte van hun inkomen zullen juist voordeel ondervinden van de maatregelen. De huurkorting levert dan ook geen bijdrage aan de doorstroming in de huursector. Bovendien doet het voorstel niets aan het scheefwonen als gevolg van de prijsregulering op de huurmarkt.

Of deze variant een besparing oplevert voor de overheid is afhankelijk van de hoogte van de huurkorting¹¹.

Conclusie

Huurders met hoge inkomens profiteren van kunstmatig lage huren als gevolg van de beperkte gerichtheid van het huurbeleid. Mensen met een eigen woning profiteren van forse belastingsubsidies via de hypotheekrenteaftrek; een voordeel dat groter wordt naarmate het inkomen toeneemt. Deze ongerichte subsidies betekenen een enorm budgettair beslag voor de overheid. Met een woonbeleid dat eenduidiger is toespitst op de lage inkomens zouden miljarden aan overheidsgeld, die thans wegvloeien naar hogere inkomens die geen woonlastenondersteuning nodig hebben, kunnen worden bespaard. Tegelijkertijd kan de doorstroming in de woningmarkt worden verbeterd.

1 De besparing op de renteaftrek loopt op van € 0,1 miljard in 2004 naar € 0,4 miljard in 2007.

2 Een uitgebreide beschouwing is opgenomen in L.G.M. Stevens, *Belasting: weggegooid geld?*, Kluwer, Deventer, 2002, hoofdstuk 7.

3 Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag, 2002, blz. 153. Hieruit blijkt dat de hypotheekrenteaftrek het afgelopen decennium met gemiddeld zo'n tien procent per jaar is gestegen, vooral door de stijging van de huizenprijzen.

4 Zie voor een analyse bijvoorbeeld R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, Fiscale taboes in macro-economisch perspectief, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 25 januari 2003.

5 H. ter Rele en G. van Steen, *Housing subsidisation in the Netherlands: measuring its distortionary and distributional effects*, CPB discussie paper nr. 2, 2001. In de vergelijking is uitgegaan van de huidige huizenprijzen.

6 Zie ook de suggestie van Eichholtz in ESB van 27 juni jongstleden om de verkoop van corporatiewoningen te stimuleren.

7 In Nederland heeft 36 procent van de huishoudens een woning in de sociale huursector, 11 procent een huurwoning uit de private sector en 53 procent een eigen woning. In andere Europese landen is de sociale huursector aanzienlijk kleiner.

8 De meest directe manier om dit probleem aan te pakken is door de huren volledig door de markt te laten bepalen. Dit is om budgettaire redenen echter ongewenst. De hogere huren komen immers ten goede aan verhuurders en woningcorporaties, terwijl de overheid meer geld kwijt zou zijn aan huursubsidie.

9 Het is gewenst dit voorstel te onderscheiden van de huurkorting waarbij de bestaande huursubsidie wordt omgezet in belastingkorting en de toekenning 'meeloop' met het proces van aanslagregeling. Dit is gemakkelijk te realiseren door in het aangiftebiljet de relevante vraag omtrent de verschuldigde huur op te nemen.

10 In het CDA verkiezingsprogramma is dit vijftien procent voor meerpersoonshuishoudens en zeventien procent voor alleenstaanden.

11 In het hoofdlijnenakkoord 2004-2007 is wel een besparing op de huursubsidie ingeboekt van € 0,15 miljard per jaar, dat wil zeggen ongeveer tien procent van de huidige huursubsidie.