Normaliseer het eigenwoningregime

Prof. dr. Leo Stevens

*De uitnodiging met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer van de Staten-Generaal betreft het bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel dat strekt tot afschaffing van de Wet Hillen (Kamerstuk 34819). Dit roept de impressie op dat het mogelijk is een deelprobleem op bevredigende wijze op te lossen zonder tevens het eigenwoningregime, waarvan de Wet Hillen een onderdeel is, in de afwegingen te betrekken. Ik heb daarom gekozen voor een meer integrale benadering die tot een evenwichtiger eigenwoningregime kan leiden.[[1]](#footnote-1)*

1. De instrumentele functie van het eigenwoningregime

Bij invoering van de Wet IB 2001 is om politiek-strategische redenen de onder de Wet IB 1964 reeds bestaande begunstiging van het eigenwoningbezit bewust gecontinueerd. Het eigenwoningregime werd bij die gelegenheid ondergebracht in de progressieve box voor werk en woning (box 1), terwijl het regime voor de andere particuliere vermogensbestanddelen werd geregeld in de vermogensrendementsheffing (box 3). De stimulering van het eigenwoningbezit schuilt in de vaststelling van een relatief laag eigenwoningforfait, gecombineerd met integrale aftrekbaarheid van de werkelijk betaalde rente en kosten betreffende de eigenwoningschuld. Voor veel huishoudens resulteert dit per saldo in een negatieve inkomenscomponent. De aftrek is hoger naarmate de ratio die verhouding aangeeft tussen de waarde van de woning en de eigenwoningschuld (*loan-to-value*) en het verschuldigde rentepercentage hoger zijn. Op die wijze wordt anno 2017 een bedrag van € 7 mld aan de schatkist onttrokken (hypotheekrenteaftrek verminderd met de opbrengst van het eigenwoningforfait).[[2]](#footnote-2) Door de gekozen vormgeving komt het fiscale voordeel vooral ten goede aan de hoge-inkomensgroepen. Zie tabel 1.

Tabel 1: Omvang en verdeling van het voordeel wegens hypotheekrenteaftrek.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2006 | 2010 | 2013 |
| Totaal (mld euro) | 11,6 | 14,1 | 14,4 |
| 1ste kwartiel inkomens | 2,5% | 2,8% | 3,1% |
| 2de kwartiel inkomens | 12,2% | 11,8% | 11,4% |
| 3de kwartiel inkomens | 28,8% | 28,9% | 28,5% |
| 4de kwartiel inkomens | 56,5% | 56,5% | 57,0% |

Bron: CBS Statline

2. Eigen woning als bron van inkomen

De oorsprong van het eigenwoningregime is terug te voeren tot de keuze van de wetgever de eigen woning te kwalificeren als een belaste bron van inkomen. Hij ging er bij wijze van spreken van uit dat de eigenwoningbezitter de woning aan zichzelf verhuurde en op die wijze rendement op zijn vermogen maakte. De eigen woning heeft van nature een tweeslachtig karakter. Enerzijds kan het eigen gebruik worden beschouwd als een buiten het economische verkeer staande *besteding* van inkomen. Het gebruik kan worden vergeleken met de ‘vertering’ die bestaat uit het genot van een kostbare inboedel of van een dure auto, plezierjacht of caravan. Die besteding heeft als zodanig geen in de inkomstenbelasting passende draagkrachtdimensie en blijft daarom buiten de heffing. Anderzijds spaart de zelfbewoonde woning wel een huurbetaling uit. Om die reden kan aan het bezit van een eigen woning een draagkrachtverhogende invloed niet worden ontzegd. In diverse landen, zo ook in Nederland, wordt daarom de ‘huurwaarde’ van de eigen woning in de berekening van het belastbare inkomen betrokken.

Het huurwaardeforfait (thans: *eigenwoningforfait*) heeft van nature een ruw karakter. Daarom heeft de wetgever al ingaande 1971 zijn toevlucht gekozen tot een vereenvoudigende regeling in de vorm van een niet-weerlegbaar *huurwaardeforfait*. Een dergelijke stilering van de werkelijkheid is onontkoombaar, want het analoog aan verhuurde woningen vaststellen van de netto eigenwoningopbrengst is zeer bewerkelijk, conflictgevoelig en dus ondoenlijk. Wel heeft de wetgever ervoor gekozen - naast de toepassing van het nettoforfait - betalingen wegens rente en kosten van eigenwoningschulden, alsmede de periodieke betalingen wegens rechten van erfpacht, opstal en beklemming van de eigen woning afzonderlijk in aftrek toe te laten.

3. Inbouw eigenwoningregime in de Wet IB 2001

In de Wet IB 2001 bestaan de belastbare inkomsten uit eigen woning uit vier onderdelen: (1) *de voordelen uit eigen woning*, vermeerderd met (2) het *voordeel uit de zogenoemde ‘kapitaalverzekering eigen woning’* voor op 31 december 2012 al bestaande polissen en verminderd met (3) de op de voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten (dit omvat rente en kosten betreffende eigenwoningschuld en periodieke betalingen op grond van erfrecht, opstal en beklemming van de eigen woning). Deze onderdelen zijn als samenhangend cluster onderdeel van de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen. Dat betekent dat bij een negatief saldo toerekening ervan normaliter zal plaatsvinden aan de partner met het hoogste inkomen uit werk en woning. Daar is de belastingbesparing immers het grootst. Het is niet toegestaan het resultaat in zijn onderdelen te splitsen en de positieve componenten aan de ene en de negatieve aan de andere partner toe te rekenen. Vergeleken met de renteaftrek onder de Wet IB 1964 werden wel enkele beperkingen aangebracht. Daarvan was de maximale aftrekperiode van 30 jaar de meest significante. Ook werd het eigenwoningregime slechts van toepassing verklaard op de *tot hoofdverblijf dienende* eigen woning. [[3]](#footnote-3)

Vanaf 2005 is aan het eigenwoningregime nog een vierde component toegevoegd: (4) de *aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld* (Wet Hillen). Deze aftrekpost heeft als materieel gevolg dat het bezit van een eigen woning nooit tot een bijtelling leidt, omdat de aftrekpost wegens geen of geringe eigenwoningschuld deze bijtelling steeds weer tot nul reduceert. Deze regeling komt de mobiliteit evenwel niet ten goede. De bejaarde eigenwoningbezitter die zijn woning verkoopt en naar een verzorgingsinstelling verhuist, wordt geconfronteerd met het feit dat de verkoopsom in box 3 tot het belaste vermogen gaat behoren, waar de waarde van de woning tot dat moment nog onbelast tot box 1 kon worden gerekend.

4. Bijleenregeling

Tussen 2000 en 2008 liepen de woningprijzen vooral door de overmatige fiscale begunstiging met bijna 50 procent op, terwijl de schulden van huishoudens in verhouding tot het besteedbare inkomen verdubbelden. Onder die druk werd de hypotheekrenteaftrek enigszins afgezwakt door ingaande 2004 de rente op *bijleenhypotheken* niet langer aftrekbaar te stellen. Dat hield in dat de gerealiseerde overwaarde bij verkoop van de bestaande woning en de oude hypotheek verplicht moesten worden ingezet voor de financiering van de vervangende woning. Een sterke toename van de complexiteit en administratieve bewerkelijkheid van de regeling was daarvan het gevolg. Naderhand is die regeling op onderdelen nog verder verscherpt..

5. Aanpassingen Rutte II

Pas in het Begrotingsakkoord en het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II in 2012 zijn ingrijpende beperkende maatregelen voor de hypotheekrenteaftrek doorgevoerd, omdat de situatie toen echt onhoudbaar was geworden. In dat kader is de renteaftrek *voor nieuwe gevallen* vanaf 2013 beperkt door de verplichting in te voeren dat de eigenwoningschuld ten minste op annuïtaire basis na dertig jaar geheel moet zijn afgelost. Deze oplossingsrichting is echter zeer discutabel. Het betekent een langdurige rechtsongelijkheid tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ gevallen. Bovendien is het door de dynamiek in het maatschappelijk leven (echtscheidingen, verbouwingen, verhuizingen, verblijf in het buitenland, tijdelijke huurperioden) na verloop van tijd uitvoeringstechnisch uitermate lastig nog te kunnen onderscheiden wat ‘oude’ en ‘nieuwe’ gevallen zijn. Ook kan men zich afvragen of het wel nodig was een *algehele* afschrijving voor te schrijven. Dat vormt door de daarmee samenhangende hogere financieringslasten een belangrijke toegangsdrempel voor nieuwkomers (meestal jongeren) in de eigenwoningmarkt.

Ook de maatregel tot verlaging van het toptarief waartegen vanaf 2014 de rente op de eigenwoningschuld kan worden afgetrokken, is slecht doordacht. Het aftrektarief wordt voor nieuwe en oude gevallen jaarlijks met 0,5% verlaagd totdat na 28 jaarlijkse stappen het aftrekpercentage van 38% wordt bereikt. Uitvoeringstechnisch leidt zo’n geïsoleerde tariefingreep tot veel meer complexiteit dan op het eerste gezicht lijkt. Bovendien staat een dergelijke opportunistische stap op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel. Daarin behoort aan elke euro een gelijke draagkracht te worden toegekend, onafhankelijk van de vraag of het een plus- of minpost betreft.

Tot welke grilligheden zo’n geïsoleerde ingreep leidt, wordt zichtbaar als de renteaftrek voor een deel onbenut wegzakt in de Hillen-aftrek. Daardoor kan de renteaftrek in plaats van tot een *lagere,* juist tot een *hogere* belastingschuld leiden. Dit komt door de gekozen technische vormgeving. Eerst wordt namelijk op de gebruikelijke wijze het belastbare inkomen vastgesteld en het volgens het schijventarief daarbij behorende verschuldigde belastingbedrag berekend. Vervolgens wordt dit belastingbedrag verhoogd met een extra bedrag ter grootte van het verschil tussen het toegepaste vaste 52%-tarief en het jaarlijks dalende maximum van het aftrektarief (2017: 50%) over de omvang van de renteaftrekpost. De bijtelling is zodoende hoger naarmate de renteaftrekpost groter is. Dat kan ertoe leiden dat het bijtellingseffect groter is dan de belastingbesparing van de aftrekpost. Gewoon geen renteaftrek claimen is dan voordeliger, maar dat is frauduleus. Toerekening van het eigenwoningforfait aan de minstverdienende partner kan een oplossing zijn, maar dat vergt van de doorsnee burger een hoge mate van systeeminzicht. Een andere optie is de eigenwoningschuld omzetten in een lening die geen eigenwoninglening is. Met een evenwichtig en overzichtelijk belastingstelsel heeft dit weinig meer te maken.

6. Voorstel regeerakkoord Rutte III

In het regeerakkoord wordt de reeds in gang gezette verrekening van de aftrek van financieringskosten (hypotheekrente) tegen het basistarief in een grotere versnelling gezet. In plaats van de huidige 0,5%-punt per jaar worden nu stappen van 3%-punt aangekondigd. De opbrengst van deze aftrekpostenmaatregel wordt gebruikt om het eigenwoningforfait met 0,15% te verlagen. Dit lijkt logisch, maar het versterkt juist de weeffout in het eigenwoningregime die inhoudt dat het eigenwoningforfait lager is dan het economische rendement.

Bovendien is in het regeerakkoord overeengekomen dat de Hillen-aftrek met ingang van 1 januari 2019 gedurende een periode van 30 jaren in jaarlijkse gelijke stappen van 31/3%-punt wordt afgeschaft. Dit betekent dat per 2019 nog 96 2/3% van het verschil tussen het eigenwoningforfait en de daarop drukkende aftrekbare kosten in aanmerking wordt genomen, in 2020 nog 93 1/3% tot uiteindelijk de aftrek met ingang van 1 januari 2048 geheel is vervallen. Hiermee wordt de bestaande ongelijke behandeling tussen belastingplichtigen met en zonder vermogen geleidelijk teruggedrongen. Het is derhalve een correctie die in de goede richting werkt en die leidt tot meer neutraliteit in de heffing over verschillende vermogensbestanddelen. Dat met name ouderen het meest door deze stapsgewijze afschaffing worden getroffen, vloeit voort uit de omstandigheid dat zij ook relatief het meeste van deze vrijstellingsregeling profiteren.

De Wet Hillen is ingevoerd om belastingplichtigen te verleiden om hun eigenwoningschuld af te lossen en hen daarvoor te ‘belonen’ door de bijtelling uit hoofde van het eigenwoningforfait achterwege te laten. Gegeven die samenhang wordt de stapsgewijze afschaffing van de Wet Hillen, hoe zeer dat ook om redenen van rechtsgelijkheid kan worden verdedigd, ervaren als een flagrante schending van het opgeroepen vertrouwen. Het roept de kwade reuk op van een onbetrouwbare en misleidende overheid met een schadelijke uitholling van de belastingmoraal. Het als zodanig ervaren onrecht wordt niet voor niets aangeduid als een ‘aflosboete’. Naar mijn mening zou het beter zijn eerst een plan te ontwikkelen voor een duurzaam en houdbaar eigenwoningregime en daarna transitiemaatregelen uit te werken in plaats van ongerichte uitfaserings- en herstelmaatregelen te treffen.

Al deze ingevoerde en nog te effectueren zeer langdurige uitfaseringsregelingen leiden ertoe dat de eigenwoningbezitter door de bomen het bos niet meer ziet en dat de correcte toepassing van het eigenwoningregime steeds meer onder druk komt te staan. De vraag is trouwens of de Belastingdienst zelf nog vanwege de reeds genoemde tussentijdse verbouwingen, echtscheidingen, tussentijdse huurperioden, verhuizing en emigratie, mutaties in het privé- en zakelijke gebruik, nog wel in staat is voldoende zicht te houden op het van toepassing zijnde regime.

De conclusie kan moeilijk anders zijn dan dat in het regeerakkoord aanpassingen voor het hypergevoelige fiscale eigenwoningdossier worden voorgesteld die fiscaaltechnisch te beperkt en niet evenwichtig zijn. Ze geven wel blijk van het besef dat een meer fundamentele aanpassing onontkoombaar is. Maar de doorgevoerde en nog uit te voeren aanpassingen - met bijbehorende uitvoeringscomplicaties en distorsies - zullen mede door de toenemende onvrede over het gevoerde houtje-touwtjesbeleid uiteindelijk de weg effenen voor meer evenwichtige oplossingen, zoals de genoemde overheveling van het eigenwoningregime naar box 3. Het is gewenst de denkkracht vooral in structurele oplossingen te investeren.

*7.* Eigen woning naar box 3

De renteaftrekbeperking voor de eigen woning - met de bijbehorende budgettaire aderlating voor de schatkist – kan slechts langs de behoedzame weg der geleidelijkheid worden opgelost. Men dient immers te beseffen dat voor veel eigenwoningbezitters het belastingvoordeel al in hun hogere koopsom is verwerkt. Een ál te rigoureuze regimewijziging zou hen dubbel treffen. Zij zouden een waardedaling, gecombineerd met een renteaftrekbeperking, voor de kiezen krijgen. Voorts behoort de overheid ter wille van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van haar regelgeving rekening te houden met langlopende verplichtingen waartoe de burgers zich op bonafide gronden hebben verbonden. Het heeft daarom de voorkeur het eigenwoningregime langs de weg der geleidelijkheid aan te passen en onder te brengen in de vermogensrendementsheffing. Op die wijze kan een einde worden gemaakt aan de onevenwichtige effecten van de rentearbitrage. De mogelijkheid daartoe is thans groter dan ooit, omdat de geldende extreem lage hypotheekrente aanpassing van het eigenwoningregime gemakkelijker realiseerbaar maakt dan in de achterliggende decennia mogelijk was.

Eerder werd al opgemerkt dat door de eenzijdige gerichtheid op de renteaftrek beleidsmatig onvoldoende is onderkend dat de weeffout niet primair zit in de aftrekbaarheid van de rente, maar in het te lage eigenwoningforfait in combinatie met de aftrek van de werkelijk betaalde hypotheekrente. Een passende hersteloperatie zou zijn het eigenwoningregime over te hevelen naar de vermogensrendementsheffing. Dat geldt zowel voor de eigen woning als de hypothecaire lening. Daarmee worden de rentearbitrageprocessen in de kiem gesmoord. Bovendien leidt dat tot een belangrijke beperking van de uitvoeringsproblemen die voortvloeien uit het regimeverschil tussen box 1 en 3. Het betreft kwesties als het vaststellen van de reikwijdte van het begrip ‘eigen woning’, het markeren van het begin en eindpunt van de eigenwoningkwalificatie en het moeten onderscheiden van oude en nieuwe gevallen.

Het is desgewenst mogelijk de inkomenseffecten die voortvloeien uit het overbrengen van het eigenwoningregime naar box 3 te combineren met de maatschappelijke beleidsdoelstelling via de fiscaliteit het eigenwoningbezit te blijven bevorderen.[[4]](#footnote-4) Dat kan worden bereikt door een basisvrijstelling in te voeren voor vermogen dat is geïnvesteerd in de eigen woning, vergelijkbaar met de in box 3 bestaande vrijstelling van maatschappelijke beleggingen. Daarbij kan worden gedacht aan een vrijstelling van bijvoorbeeld € 200 000 à € 300 000.[[5]](#footnote-5) Anders dan thans komt de tegemoetkoming niet vooral het dure segment ten goede, maar het modale woningbezit. De hypothecaire schuld is in de box-3-variant aftrekbaar als onderdeel van de rendementsgrondslag (die daardoor ook negatief moet kunnen worden en als belastingkorting moet kunnen worden uitbetaald). Vanwege de gewenste geleidelijkheid van de systeemwijziging zijn daarop gerichte verbijzonderingen mogelijk. Zo kan worden gedacht aan een ingroeivariant die voorziet in een tijdelijke verhoging van het vrijstellingsbedrag dat jaarlijks afneemt tot het niveau van de basisvrijstelling wordt bereikt.[[6]](#footnote-6)

8. Een alternatieve route via de ‘villabelasting’

Herstel van de weeffout in het eigenwoningregime door de te lage eigenwoningwaarde kan echter ook via een alternatieve route worden bereikt. In feite ligt een soepele overgang naar de box-3-oplossing binnen handbereik door aan te sluiten bij het verhoogde eigenwoningforfait voor woningen boven € 1.050.000 (de zogenoemde *‘villabelasting’*). Dat forfait is jaarlijks stapsgewijze verhoogd en heeft in 2016 het afgesproken maximum bereikt van 2,35% van de WOZ-waarde. Tegen het toptarief van box 1 (52%) is deze forfaitaire inkomensvaststelling vergelijkbaar met het effectieve tarief van 1,2% van box 3 (52% van 2,35% is redelijk in balans met 30% van 4%). Vervolgens kan jaarlijks de ‘villagrens’ met een bepaald bedrag worden verlaagd, totdat het gewenste evenwichtsinkomen wordt bereikt waarbij het bestaande regime zonder grote deining kan worden omgezet in de box-3-variant. In de uiteindelijke situatie is de prikkel om het eigen huis te financieren met vreemd vermogen verdwenen en wordt de aflosbeslissing niet meer ontmoedigd door perverse fiscale prikkels.

9. Defiscalisering van de eigen woning

Een andere denkbare optie is over te gaan tot de zogenoemde *‘defiscalisering van de eigen woning’*. In dat geval wordt de eigen woning geheel uit de fiscale sfeer gehaald. De waarde van de woning valt niet meer onder de inkomstenbelasting en de eigenwoningschuld wordt hetzelfde behandeld als andere schulden. Dat betekent een belangrijke vereenvoudiging in de uitvoering. Een nadeel is dat huishoudens worden verleid hun vermogen onder te brengen in de eigen woning in plaats van in box 3 belaste vermogensbestanddelen.

1. Ik heb daarbij geput uit mijn eerdere publicaties, zoals onder andere ‘Geloofwaardig Belasting Heffen’, Kluwer, Deventer, 2016, i.s.m. Arjan Lejour. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bron: Beleidsinformatiekaart 2017 (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/fiscale-beleidsdocumenten/inhoud/periodieke-fiscale-beleidsinformatie>). In het verleden was het bedrag van de gederfde belasting aanmerkelijk hoger. Het zal naar verwachting de komende jaren nog verder dalen vanwege de lage rentestand en de beperking van de hypotheekrenteaftrek. [↑](#footnote-ref-2)
3. De behandeling van de eigen woning volgens het regime van box 1 pakt doorgaans beduidend gunstiger uit dan die van *tweede woningen* (vakantiewoning, pied a terre) in box 3. Daardoor bestaat er in de uitvoeringspraktijk grote druk op de afbakeningscriteria die de eigen woning definiëren. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dan herleeft wel het kwalificatieprobleem betreffende de eigen woning. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie bijvoorbeeld ook CSED/SER, 2010, [*Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2010/b28704.aspx), Commissie van sociaaleconomische deskundigen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zolang in box 3 belasting wordt geheven over een forfaitair rendement kan zich het probleem voordoen dat het voor burgers moeilijk te aanvaarden is dat belasting wordt geheven over een hoger dan het werkelijke rendement. Dat is een extra reden in box 3 het daadwerkelijke rendement zo goed mogelijk te benaderen. [↑](#footnote-ref-6)