

NOTITIE

Datum 9 december 2021

Inlichtingen bij Taco van Hoek

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Fiscale hervorming van het eigenwoningbezit: afschaffen hypotheekrenteaftrek en overhevelen eigen woning naar box 3

In discussies rond de woningmarkt is het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek weer in beeld gekomen. Ook zijn er voorstellen om het vermogen in de eigen woning te belasten, de zogeheten overheveling van box 1 naar box 3. In deze notitie wordt op beide kwesties ingegaan. Wat zijn de inkomenseffecten van de fiscale maatregelen voor verschillende groepen in de samenleving en wat is de doorwerking van dergelijk beleid op de woningmarkt?

1 Hypotheekrenteaftrek

1.1 Ontwikkeling hypotheekrenteaftrek

Hypotheekrenteaftrek door veel maatregelen teruggedrongen

Een eerste observatie is dat er in het verleden veel maatregelen zijn genomen om de hypotheekrenteaftrek terug te dringen. De eerste ingrepen stammen al van 2001 toen het niet langer mogelijk was om renteaftrek te krijgen voor tweede woningen en tevens de maximale duur van de renteaftrek tot 30 jaar werd beperkt. Een latere meer ingrijpende aanpassing was de invoering van de 'bijleenregeling'. Dit is een regeling die aangrijpt op doorstromers die hun huis met overwaarde verkopen. Deze overwaarde moet in mindering worden gebracht op de hypotheeksom voor een nieuwe woning waarop hypotheekrenteaftrek kan worden verkregen. Zeker voor doorstromers die al langere tijd terug een eerdere woning hebben gekocht en/of bij sterke huizenprijssstijging is dit een regeling geweest die aantikt.

De belangrijkste fiscale aanpassingen aan de hypotheekrenteaftrek zijn echter na de financiële crisis doorgevoerd. Deze beperkingen van de renteaftrek kennen twee onderdelen: een aflossingsverplichting voor nieuwe hypotheken om voor renteaftrek in aanmerking te komen en een geleidelijke verlaging van het marginaal tarief waartegen de renteaftrek kan plaatsvinden. De aflossingsverplichting vanaf 1 januari 2013 houdt in dat alleen nog rente kan worden afgetrokken van nieuwe annuïtaire of lineaire leningen met een looptijd van 30 jaar. Deze ingreep zorgt ervoor dat alleen het eerste jaar nog sprake is van volledige renteaftrek en dat de aftrek vervolgens elk jaar daalt totdat deze nihil is aan het einde van de looptijd. Over de hele looptijd bezien is dit een forse inperking geweest van de hypotheekrenteaftrek die bovenop de eerdere ingrepen kwam. Deze regeling treft nieuwe hypotheken van zowel toetreders als doorstromers. De verlaging van het maximaal tarief waartegen de hypotheekrente in mindering mag worden gebracht heeft daarentegen invloed op zowel nieuwe als bestaande gevallen. Het maximale tarief was 52%¹ in 2013 en wordt stapsgewijs verlaagd naar 37,05% in 2023. Dit zou aanvankelijk geleidelijk gebeuren in stappen van een ½%-punt per jaar, maar in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is besloten om de hypotheekrenteaftrek vanaf 2020 sterk versneld af te bouwen. Tussen 2020 en 2023 gaat de renteaftrek daarom met 3%-punt per jaar omlaag. Vanaf 2023 is dan het tarief van 37,05% bereikt.

¹ Het tarief van de hoogste belastingschijf van de inkomstenbelasting.

Budgettair belang renteaftrek in vijf jaar tijd gehalveerd

Door de stapeling van maatregelen is de netto renteaftrek die huishoudens kunnen realiseren sterk ingeperkt in de afgelopen jaren. Daar komt bij dat de rente zelf ook is gedaald, wat de betekenis van de renteaftrek verder heeft gereduceerd. Hoe hard het hier is gegaan en op korte termijn nog verder zal gaan bij het reeds voorgenomen beleid wordt duidelijk uit tabel 1. Zo is in de periode 2015-2020 het budgettair beslag van de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit - hypotheekrenteaftrek in combinatie met het eigenwoningforfait (EWF) - met meer dan 40% gedaald. Deze liep terug van ruim € 10 miljard in 2015 naar minder dan € 6 miljard in 2020. Als percentage van het bbp was de daling nog sterker, hier was sprake van een halvering van 1½% bbp in 2015 naar 0,7% van het bbp in 2020.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
2

Tabel 1	Fiscale regelingen eigenwoningbezit 2015-2023, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen, miljoen euro								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Renteaftrek	13.207	12.544	11.770	10.838	10.023	9.278	8.850	8.450	7.850
EWF	-3.069	-3.139	-3.346	-3.281	-3.405	-3.463	-3.000	-3.150	-2.950
Totaal	10.138	9.405	8.424	7.557	6.618	5.815	5.850	5.300	4.900
% van bbp	1,5	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5
Woningschuld ¹	657,9	665,7	675,3	690,6	707,7	715,2	-	-	-

¹ Totale eigenwoningschuld in miljarden €

Bron: Rijksbegroting, CBS, bewerking EIB

Met het voorgenomen beleid rond de versnelde afbouw van de tarieven waartegen renteaftrek kan plaatsvinden zal het budgettair beslag in de komende jaren ceteris paribus nog verder afnemen tot naar verwachting € 4,9 miljard in 2023.² Als percentage van het bbp daalt de fiscale begunstiging opnieuw nog harder: in 2023 gaat het om nog slechts een ½% bbp, terwijl deze in 2015 nog 1½% van het bbp was.

Andere invloeden dan de tariefsverlaging zullen op korte termijn een geringer effect hebben op het budgettair beslag van de renteaftrek. Zo zorgen volumegroei en huizenprijsstijging voor een opwaartse druk, terwijl aflossingen van hypotheekschuld en de vertraagde doorwerking van de rentedaling juist een drukkend effect hebben op de uiteindelijke renteaftrek. Op de wat langere termijn is de trend duidelijk een verder dalende lijn. Voor het komend decennium geldt met name dat steeds meer hypotheeklenkers die nog van regelingen gebruik kunnen maken van voor de 'aflossingsverplichting' uit met name de jaren negentig er uit gaan lopen en worden vervangen door nieuwe hypotheeklenkers die wel onder het verplichte aflossingsregime vallen. Dit zal ook zonder nieuw beleid structureel leiden tot een verdere daling van het budgettair beslag van de hypotheekrenteaftrek na 2023.

Ten slotte kan de fiscale begunstiging van eigen woningbezitters ook nog worden vergeleken met de subsidies richting de gereguleerde huursector. Deze laatste bestaat uit twee onderdelen: de impliciete subsidie via de huren en de huurtoeslag. Afgelopen

² Op basis van WoON2018 zijn de effecten van de tariefsverlaging van zowel de renteaftrek als die van het eigenwoningforfait berekend. Bij het eigenwoningforfait is bovendien rekening gehouden met de waardevermindering van woningen.

jaar was met de huurtoeslag € 3,8 miljard gemoeid. De impliciete huursubsidie betreft het verschil tussen de marktconforme huur en de gereguleerde huur. Uitgaande van een marktconform rendement van 5% van de woz-waarde voor dit type woningen bedroeg de impliciete huursubsidie afgelopen jaar € 10 miljard. In totaal bedroegen de subsidies in de huursector in 2020 € 13,8 miljard, wat fors hoger is dan de fiscale begunstiging van het eigenwoningbezit van € 5,8 miljard. In de komende jaren neemt dit verschil verder toe doordat de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit verder wordt beperkt.

1.2 Inkomenseffecten

Hierboven zijn de ontwikkelingen geschetst van verschillende maatregelen rond de hypotheekrenteaftrek en is het belang van de renteaftrek voor het overheidsbudget in beeld gebracht. Dit geeft achtergrond voor de discussie over een eventuele volledige afschaffing van de renteaftrek en biedt bovendien referentie om de effecten te bepalen. Een eerste belangrijke constatering is dat door staand beleid de renteaftrek sterk is gedaald en op korte termijn nog verder zal dalen. Hierdoor zullen de effecten van volledige afschaffing van de renteaftrek duidelijk minder ingrijpend zijn dan wanneer deze maatregel bijvoorbeeld in 2015 zou zijn getroffen. Als de maatregel nu in 2023 wordt getroffen dan zou hiermee een belastingverhoging zijn gemoeid met € 4,9 miljard op jaarbasis overeenkomend met een ½% bbp. Dit zijn dan omgekeerd uiteraard ook extra belastinginkomsten voor de overheid. Aangenomen is dat gelijktijdig met de hypotheekrenteaftrek ook het eigenwoningforfait wordt afgeschaft.

Een kernvraag is wie extra belasting gaat betalen en wat dat betekent in euro's en in relatie tot de besteedbare inkomens van de getroffen huishoudens. Een eerste conclusie hier is dat de effecten sterk verschillen tussen groepen huishoudens. Gemiddeld genomen zijn het vooral de jongere huishoudens tot 45 jaar die de meeste nadelen ondervinden van volledige afschaffing, zoals blijkt uit tabel 2. Dit heeft verschillende achtergronden. Zo hebben jongere kopers relatief recent hypotheek afgesloten zodat de rentebetalingen binnen het huidige kader nog grotendeels aftrekbaar zijn. Ook hebben jongere huishoudens gemiddeld lagere inkomens dan huishoudens die verder zijn in hun arbeidsmarktloopbaan, zodat het inkomensverlies door de belastingverhoging zwaarder doorwerkt in termen van besteedbaar inkomen. Gemiddeld genomen nemen de belastingen voor de groep tussen 25 tot 35 jaar met € 1.500 op jaarbasis toe, terwijl het voor de groep tussen 35 tot 45 jaar om € 2.000 gaat. Dit is een netto inkomensverlies voor deze groepen van 3 tot 4% van het besteedbaar inkomen op jaarbasis. Deze effecten zijn bovendien additioneel ten opzichte van de negatieve inkomenseffecten die ook onder het staande beleid al gaan optreden in de periode tot en met 2023.

Voor andere groepen is het beeld wezenlijk anders. Dit geldt ten eerste uiteraard voor de sterk groeiende groep die geen renteaftrek (meer) heeft. Uit de tabel kan worden afgeleid dat dit inmiddels al gaat om meer dan een kwart van de huizenbezitters. Deze hebben geen enkel nadeel van de afschaffing van de renteaftrek. Verder valt op dat ouderen relatief veel minder worden getroffen, zowel in absolute bedragen als in percentage van het besteedbaar inkomen. De achtergrond hiervan is hierboven al aan bod geweest.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
3

Tabel 2	Inkomenseffecten volledig afschaffen hypotheekrenteaftrek, naar leeftijdsgroep			
	Aantal huishoudens		Inkomenseffecten	
	Met eigen woning	Met aftrek	Geen aftrek ¹ (€ per jaar)	% besteedbaar inkomen
15 tot 25	26.000	15.000	-1.210	-3,5
25 tot 35	493.000	446.000	-1.550	-3,4
35 tot 45	797.000	734.000	-2.050	-3,7
45 tot 55	1.066.000	898.000	-1.780	-3,0
55 tot 65	930.000	636.000	-1.280	-2,3
65 tot 75	741.000	350.000	-800	-1,9
Vanaf 75	454.000	126.000	-430	-1,2
Totaal	4.507.000	3.205.000	-1.550	-2,9

1 Verschil ten opzichte van 2023

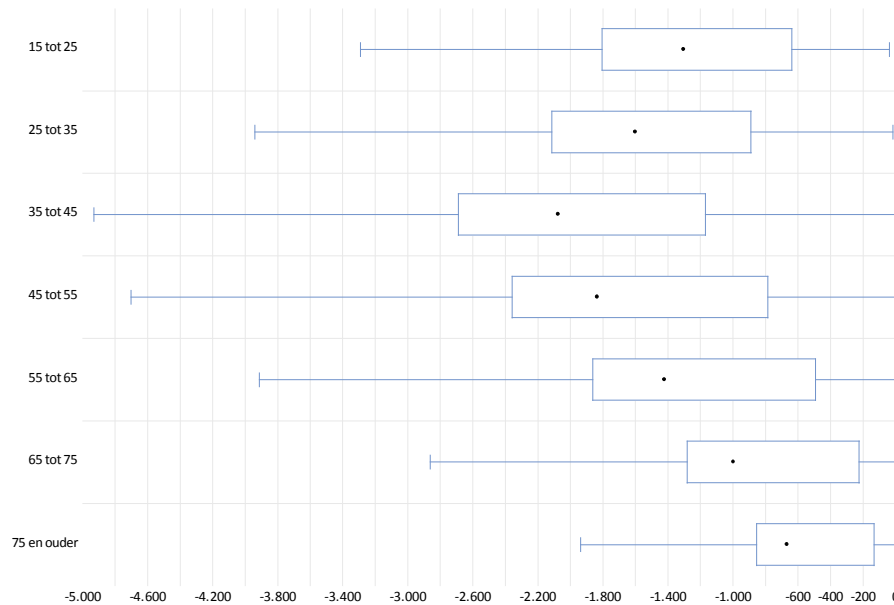
Bron: WoON2018, EIB

Contact
 Koninginneweg 20
 1075 CX Amsterdam
 t (020) 205 16 00
 eib@eib.nl
 www.eib.nl
 Pagina
 4

Binnen leeftijdsgroepen grote spreiding in inkomenseffecten

De gemiddelde effecten verschillen echter niet alleen sterk per leeftijdsgroep, maar ook binnen de leeftijdsgroepen is sprake van grote verschillen tussen huishoudens. De spreiding binnen de groepen is in veel gevallen zelfs nog groter dan die tussen groepen. Zo is bijvoorbeeld de gemiddelde lastenstijging in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar ongeveer € 1.300 op jaarbasis, maar binnen deze categorie zijn er ook huishoudens die netto € 4.000 op jaarbasis moeten inleveren. Dit patroon zien wij bij alle leeftijdsgroepen, de huishoudens die het meest getroffen worden gaan er vaak tussen € 3.000 en € 5.000 netto per jaar op achteruit. Als percentage van het besteedbaar inkomen betekent dit in sommige gevallen een extra belastingdruk van circa 10% van het gemiddelde inkomen. Uit deze verdelingen blijkt dat er niet alleen een sterke differentiatie bestaat tussen leeftijdsgroepen, maar dat voor individuele huishoudens binnen de leeftijdsgroepen de inkomenseffecten nog sterker uiteenlopen.

Figuur 1 Spreiding³ van inkomenseffecten bij volledig afschaffen hypotheekrenteaftrek, naar leeftijdsgroep



Bron: EIB

2 Eigen woning van box 1 naar box 3

2.1 Inkomenseffecten

Op dit moment wordt het bezit van de eigen woning in box 1 belast als inkomen. Met een eventuele verschuiving naar box 3 zou het huis worden aangemerkt als vermogen, vergelijkbaar met beleggingen in obligaties of aandelen. Het overhevelen van het eigen huis naar box 3 wordt door de voorstanders hiervan vaak gezien als aanvullend ten opzichte van het afschaffen van de renteaftrek. Een belangrijke discussie is of het woningvermogen hetzelfde behandeld moet worden als het financieel vermogen. Ook wordt het eigen huis wel als consumptiegoed beschouwd en zijn er verschillende belastingen die op (transacties in) onroerend worden geheven, zoals de OVB en OZB. Ook wordt wel gewezen op het feit dat wonen een noodzakelijke behoefte is. Zo kan men aandelen verkopen zonder nieuwe te kopen, maar dit geldt normaliter niet voor de eerste woning. De tweede woning wordt overigens wel in box 3 behandeld, mede door het ontbreken van de noodzakelijke woonfunctie. Hoe dit ook zij, het is zaak eerst de inkomenseffecten te bezien van het eventueel overhevelen van de woning naar box 3 binnen de huidige systematiek. Daarna wordt ook gekeken naar een variant met aanvullende vrijstellingen in combinatie met een dergelijke overheveling naar box 3.

³ Om de spreiding in kaart te brengen maken wij gebruik van zogeheten boxplots. In de figuur wordt met een punt het rekenkundige gemiddelde van een categorie weergegeven. De rechthoek geeft de waarden binnen het tweede en derde kwartiel van de waarnemingen aan. De dunne lijn geeft de totale spreiding weer waarbij is gecorrigeerd voor extreme waarden (outliers).

Ouderen gaan er het meest op achteruit bij overhevelen eigen woning naar box 3

Bij de overheveling van de eigen woning naar box 3 wordt het netto woningvermogen - de woz-waarde van de woning verminderd met de woningschuld - toegevoegd aan het bestaande vermogen in box 3. Dit betekent dat met name huishoudens met veel overwaarde op de woning worden geraakt. Uit tabel 3 blijkt dat dit vooral ouderen treft. Zowel in absolute termen als ten opzichte van hun inkomen gaan zij in de nieuwe systematiek beduidend meer extra belasting betalen dan jongere leeftijdsgroepen. Bij handhaving van de huidige vrijstellingen gaat de belastingdruk voor huishoudens boven de 65 jaar met gemiddeld € 3.000 per jaar toenemen, wat neerkomt op 8% van het besteedbaar inkomen van deze groep. Ook leeftijdsgroepen vlak daarvoor worden met een forse lastenverzwaring geconfronteerd als gevolg van de maatregel. Het verschil tussen de leeftijdsgroepen komt vooral doordat ouderen de hypotheek vaak grotendeels of geheel hebben afgelost.

Indien de overheveling van de eigen woning naar box 3 gepaard gaat met een verhoging van de vrijstellingen dan worden de gemiddelde effecten getemperd. In variant 2 zijn de effecten berekend van een verdubbeling van de vrijstellingen voor alleenstaanden van € 50.000 naar € 100.000 en voor paren van € 100.000 naar € 200.000. De gemiddelde inkomenseffecten worden hierdoor getemperd, terwijl de verdeling van de effecten over de leeftijdsgroepen een vrijwel ongewijzigd beeld geeft. Opnieuw komt de rekening vooral te liggen bij de ouderen. De huishoudens boven de 65 jaar gaan er ook in deze variant nog altijd bijna € 2.000 per jaar op achteruit, overeenkomend met gemiddeld 5% van het besteedbaar inkomen.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina

6

	Box 3 belasting (verschil in € per jaar)			Als % van het besteedbaar inkomen	
	Huidig	Variant 1	Variant 2	Variant 1	Variant 2
15 tot 25	340	430	90	1,3	0,3
25 tot 35	150	480	160	1,1	0,3
35 tot 45	190	770	380	1,4	0,7
45 tot 55	430	1.580	940	2,7	1,6
55 tot 65	440	2.310	1.450	4,1	2,6
65 tot 75	470	2.870	1.850	6,7	4,3
Vanaf 75	640	3.160	1.990	9,2	5,8
Totaal	390	1.830	1.110	3,5	2,1

Variant 1: Verschuiving eigen woning naar box 3 zonder extra vrijstelling

Variant 2: Idem, met verdubbeling van algemene vrijstelling

Bron: EIB

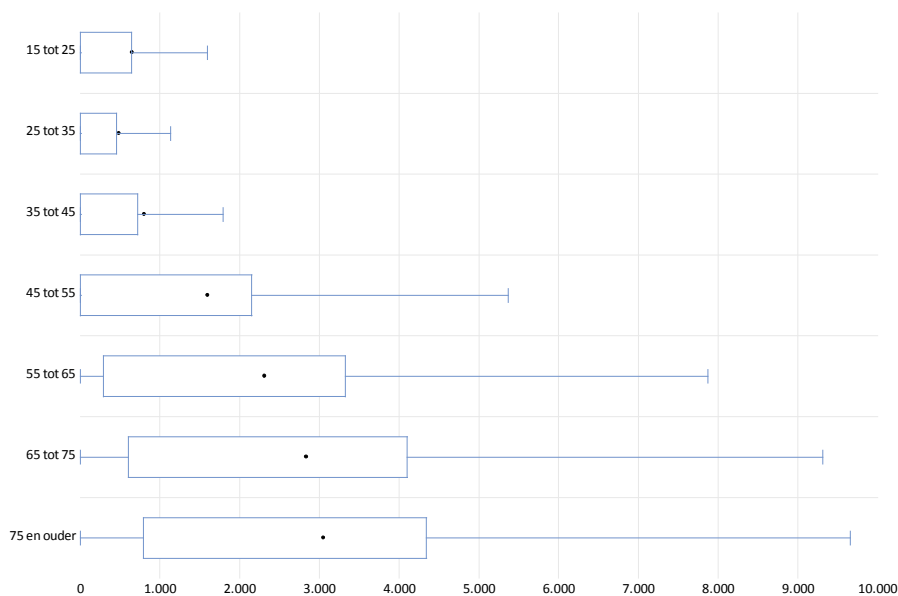
Hogere vrijstellingen zouden de gemiddelde inkomenseffecten uiteraard nog verder kunnen reduceren. Zodra deze dusdanig hoog worden dat het leeuwendeel van de huizenbezitters vrijgesteld wordt van vermogensbelasting, dan rijst uiteraard de vraag welk doel met deze belastingheffing dan nog wordt nagestreefd. Bovendien blijft er bij de inkomenseffecten een probleem bestaan dat effectief niet oplosbaar is: de effecten verschillen sterk voor individuele huishoudens binnen de leeftijdsgroepen.

Effecten verschillen weer zeer sterk binnen groepen

Net als bij de effecten van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek blijkt ook bij box 3 dat de verschillen binnen de groepen minstens zo groot zijn als tussen de verschillende groepen. Zo zijn er huishoudens die veel gunstiger uitkomen en minder dan het gemiddelde betalen, terwijl er ook huishoudens bestaan die veel meer dan het gemiddelde gaan betalen. Uit figuur 2 komt deze grote spreiding duidelijk naar voren. Voor huishoudens ouder dan 65 jaar kan de extra belastingdruk aan de randen zelfs oplopen tot meer dan € 9.000.

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl
Pagina
7

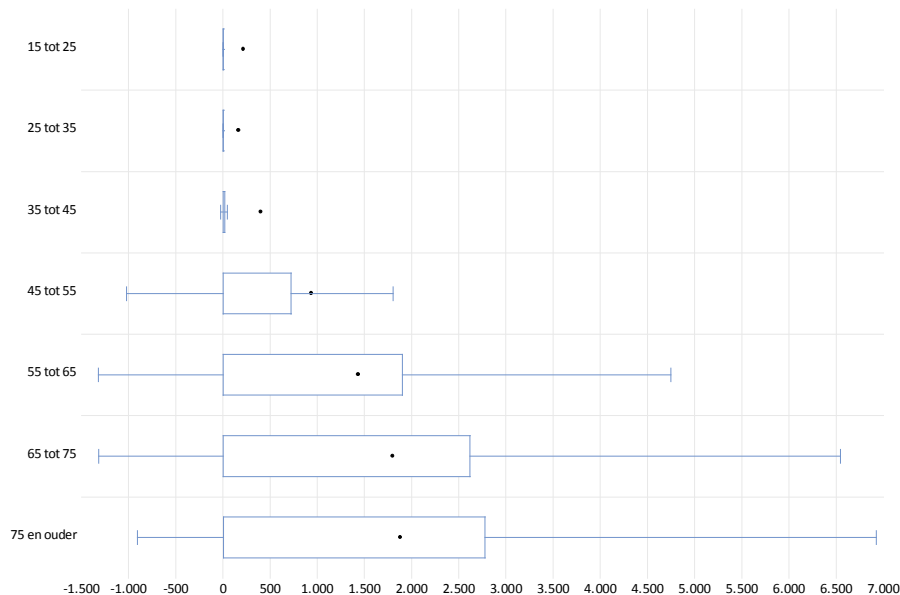
Figuur 2 Variant 1: extra box 3 belasting bij overhevelen eigen woning naar box 3 bij bestaande vrijstellingen, naar leeftijdsgroep, in euro's



Bron: EIB

Ook in de tweede variant, waarin huishoudens een verhoging van de algemene vrijstellingen krijgen, valt op dat de differentiatie binnen leeftijdsgroepen nog steeds zeer sterk is (figuur 3). De gemiddelde lastenstijging is minder groot, maar de spreiding blijft zeer groot. Zo zijn er bijvoorbeeld nog steeds huishoudens boven de 65 jaar die meer dan € 6.000 extra box 3 heffing per jaar gaan betalen. Voor jongere leeftijdsgroepen tot 45 jaar geldt wel dat met een hogere algemene vrijstelling er vrijwel geen uitschieters meer zijn die beduidend meer extra belasting gaan betalen dan het gemiddelde van die groep.

Figuur 3 Variant 2: extra box 3 belasting bij overhevelen eigen woning naar box 3 met aanvullende vrijstellingen, naar leeftijdsgroep, in euro's



Bron: EIB

3 Cumulatieve effecten van de maatregelen

3.1 Inkomenseffecten

Wat zouden nu de gevolgen zijn indien gelijktijdig met een eventuele overheveling van het woningvermogen naar box 3 ook de renteaftrek en het eigenwoningforfait zouden worden afgeschaft? Hieronder wordt kort ingegaan op de effecten van een combinatie van deze maatregelen.

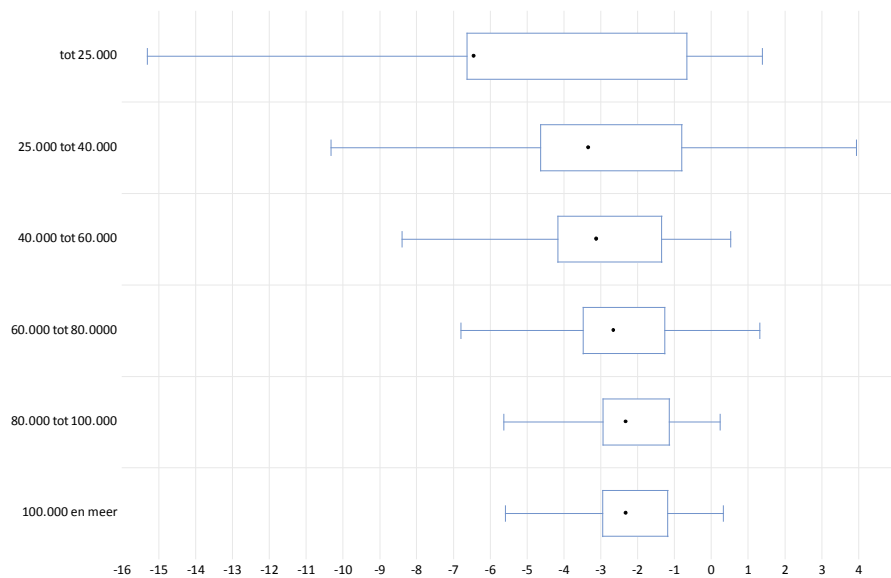
De fiscale aanpassingen raken vooral de relatief lage inkomens

Anders dan bij de vermogensbelasting op financieel vermogen, die vooral neerslaat bij hoge inkomens, slaan de fiscale aanpassingen rond het eigenwoningbezit relatief sterk neer bij de lage inkomens (figuur 4). Uit de figuur komt duidelijk naar voren dat de laagste inkomens er door de fiscale aanpassingen relatief veel sterker op achteruitgaan in relatie tot hun inkomen dan hogere inkomensgroepen. Gemiddeld gaat het om zo'n 6,5% van het bruto inkomen, terwijl er ook nog binnen deze inkomensgroep een grote spreiding bestaat. Voor de hogere inkomensgroepen geldt dat het gemiddelde nadeel varieert tussen 2% en ruim 3% van het bruto inkomen. Een belangrijke conclusie is dat er daarmee geen nivellerende werking van de maatregelen uitgaat.

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
8

Figuur 4 **Inkomenseffecten afschaffen hypotheekrenteaf trek en overhevelen woningvermogen naar box 3 met aanvullende vrijstelling, naar inkomensgroep als % van het bruto inkomen, kopers**



Bron: EIB

3.2 Terugsluis van extra belastingopbrengsten

Fiscale wijzigingen leveren € 10 tot 13 miljard extra belastinginkomsten op per jaar
Met de voorgestelde fiscale aanpassingen is een fors bedrag aan extra inkomsten voor de overheid gemoeid. De afschaffing van de hypotheekrenteaf trek levert, zoals eerder gezien, bijna € 5 miljard aan extra belastinginkomsten op per jaar. De overheveling van de eigen woning naar box 3 levert afhankelijk van de hoogte van de vrijstelling circa € 5 tot ruim € 8 miljard extra belastinginkomsten op. Indien beide fiscale aanpassingen worden doorgevoerd, kan de overheid dus rekenen op ruim € 10 tot € 13 miljard extra belastinginkomsten op jaarbasis.

Terugsluizen via inkomstenbelasting lost scherpe verdelingsproblemen niet op
Indien de fiscale maatregelen niet bedoeld zijn als algehele belastingverhoging, dan kan de overheid de extra belastinginkomsten terugsluizen naar de burgers, waarbij de inkomstenbelasting het meest in de rede ligt voor deze terugsluizing. Bij een dergelijke terugsluis zijn de gemiddelde inkomenseffecten van de fiscale ingrepen over alle huishoudens neutraal.

Een belangrijk probleem van het terugsluizen via de inkomstenbelasting is de relatief geringe compenserende werking hiervan voor de meest getroffen groepen huishoudens. Jonge huishoudens die door de afschaffing van de hypotheekrenteaf trek relatief sterk worden geraakt, hebben doorgaans nog geen hoge inkomens en profiteren minder van een verlaging van de inkomstenbelasting dan gemiddeld geldt voor de oudere huishoudens voor pensioering. Voor box 3 geldt dat dit vooral de groep gepensioneerden treft die relatief ook duidelijk minder dan gemiddeld profiteren

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

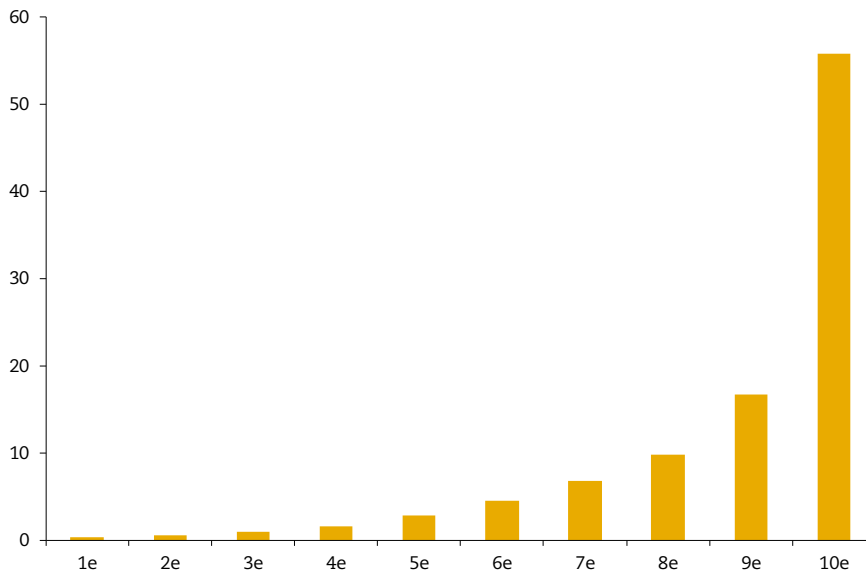
Pagina
9

van de verlaging van de inkomstenbelasting. Diegenen die disproportioneel sterk profiteren van een lagere inkomstenbelasting zijn de hoge inkomens, zoals blijkt uit figuur 5. Meer dan de helft van de inkomstenbelasting wordt opgebracht door het hoogste inkomensdeciel en de twee hoogste decielen zijn goed voor bijna driekwart van de belastinginkomsten. Een verlaging van de IB-tarieven slaat omgekeerd sterk neer bij deze groepen en minder bij jongeren en gepensioneerden.

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
10

Figuur 5 Totale opbrengst inkomstenbelastingen naar inkomensdeciel, aandeel in procenten



Bron: EIB

Het verdelingsprobleem is daarmee op het niveau van de verschillende leeftijds- en inkomensgroepen duidelijk aanwezig. Het verdelingsprobleem krijgt vervolgens op het niveau van individuele huishoudens, zoals hierboven duidelijk is geworden, nog een veel duidelijker gezicht. Het is eenvoudig niet mogelijk om te voorkomen dat sommige huishoudens sterke negatieve inkomenseffecten ervaren en dit zijn bovendien niet altijd de huishoudens waar men de pijn maatschappelijk gezien zou willen neerleggen. In het bijzonder kan de overheveling naar box 3 huishoudens hard raken. Denk aan huishoudens met een relatief laag inkomen, een afgeloste hypotheek en een woning in een dure regio. Deze huishoudens kunnen in de situatie komen te zitten dat men een nieuwe hypotheek moet nemen op het huis om de belasting te kunnen betalen of moeten verhuizen naar een goedkopere woning om zo liquiditeit vrij te maken om de belasting te betalen. De te betalen belasting wordt er overigens niet minder om door verkoop van de woning. Een stuk eigen woningvermogen wordt omgezet in financieel vermogen en voor de heffing in box 3 maakt dat niet uit.

De kern van de zaak is dat een dergelijke fiscale hervorming belangrijke winnaars en verliezers oplevert en dat het heel moeilijk is om het zo in te richten dat de sterkste

schouder de zwaarste lasten dragen en tevens voorkomen kan worden dat sommige huishoudens onevenredig zwaar worden getroffen.

4 Woningmarkteffecten

Afschaffen renteaftrek: budgettair beslag

In het verleden zijn diverse argumenten aangevoerd tegen de hypotheekrenteaftrek. Een eerste conclusie hier is dat deze argumenten voor zover deze tenminste valide waren veel aan kracht hebben ingeboet. Dit hangt uiteraard mede samen met de sterke ingrepen die bij de renteaftrek al zijn doorgevoerd. Zo waren er de zorgen over een toenemend budgettair beslag van de hypotheekrenteaftrek waarmee ook een toenemende verdringing van andere overheidsuitgaven gepaard zou gaan. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren laten een spectaculaire daling van de hypotheekrenteaftrek zien. Zonder enig nieuw beleid daalt deze belastinguitgave van 1½% bbp in 2015 naar ½% bbp in 2023. Het budgettair beslag is zo in acht jaar tijd tot een derde teruggebracht. Bovendien zal - opnieuw zonder enig aanvullend beleid - het budgettair na 2023 gestaag verder teruglopen als de nog resterende fiscaal begunstigde hypotheekproducten van de jaren negentig van de vorige eeuw eruit gaan lopen.

Eigendomsneutraal woningmarktbeleid

Een ander argument dat vaak naar voren is gebracht, is dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek zou leiden naar een eigendomsneutraal woningmarktbeleid. De gedachte hierachter is dat huishoudens door de hypotheekrenteaftrek zouden worden verleid om vaker te gaan kopen in plaats van huren. Zo zou het fiscale regime een verstoring aanbrengen in de vrije keuze tussen koop en huur. Een eerste constatering hier is dat door de ingrepen in de hypotheekrenteaftrek deze verstoring inmiddels aanzienlijk is gereduceerd zoals hierboven al aan de orde is geweest. Er spelen echter nog twee andere kwesties die hier van belang zijn.

De eerste is dat naast de subsidies richting de gereguleerde huursector, de laatste jaren ook sprake is van duidelijk toenemende subsidies richting de (voorheen) vrije huursector. Dit beleid, vaak aangeduid als beleid gericht op 'middenhuur' zorgt ervoor dat in toenemende mate subsidies worden ingezet in het vrije huursegment. Dit zorgt ervoor dat in de woningbouwprogrammering meer 'middenhuur' moet worden opgenomen en dat in ruil voor het aanbieden van woningen voor huren beneden marktconforme niveaus, gemeenten de grondprijzen verlagen. Dit beleid heeft zelfs nog een extra impuls gekregen via de woningbouwimpulsen van de Rijksoverheid die extra belastingmiddelen aanwenden voor dit beleid. De implicatie is dat voor de vrije huursector in toenemende mate subsidies worden verleend vanuit gemeenten en de Rijksoverheid, zodat hier de fiscale begunstiging aan een opmars bezig is. De gedachte dat de inmiddels sterk teruglopende hypotheekrenteaftrek huishoudens per saldo nog steeds zou stimuleren tot het overmatig kiezen voor koop in plaats van huur is daarmee steeds minder goed te onderbouwen.

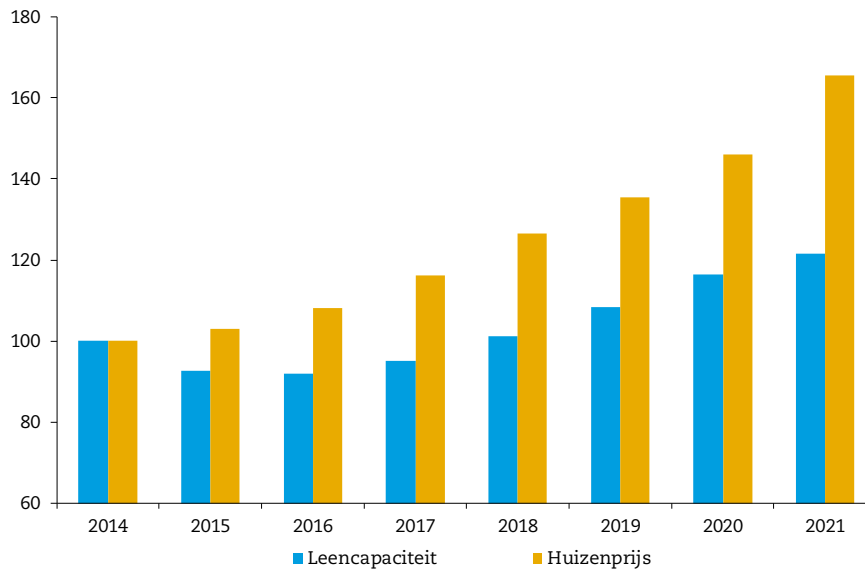
De tweede factor die bij de beoordeling van de vrije keuze tussen koop en de vrije huursector moet worden meegewogen is de invloed van kredietransoenering. Doordat de kredietmogelijkheden de afgelopen jaren sterk zijn achtergebleven bij de huizenprijzontwikkeling worden met name jonge huishoudens in toenemende mate gerantsoeneerd op de koopmarkt. Huishoudens die graag zouden willen kopen worden hier door het beleid beperkt in hun vrije keuze door stringente hypotheekregels vanuit de Rijksoverheid. In figuur 6 wordt de ontwikkeling getoond van de huizenprijzen en de kredietruimte.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
11

Figuur 6 Ontwikkeling leencapaciteit en prijsontwikkeling bijbehorende woning voor mediane eenverdiener onder AOW-leeftijd, 2014-2021 (2014=100), variabele hypotheekrente



Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
12

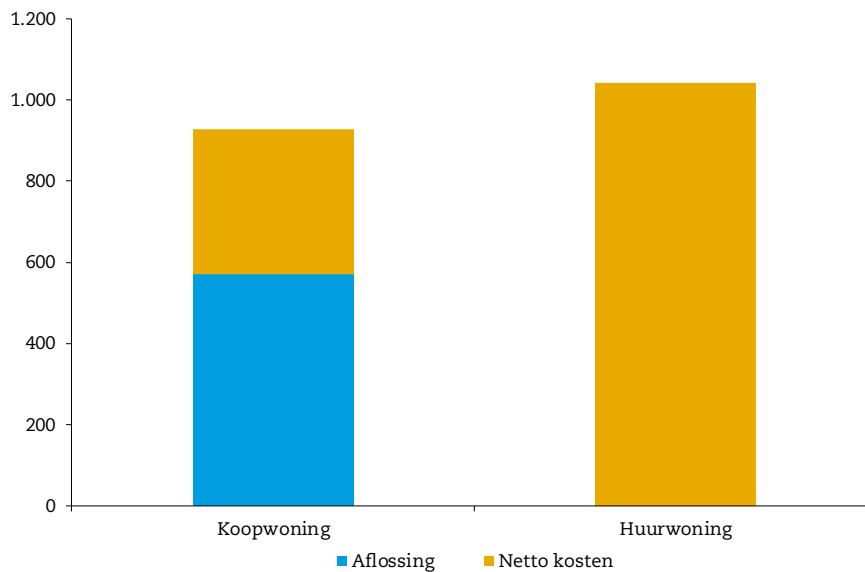
Bron: EIB

Uit de figuur kan tevens worden afgeleid dat de huizenprijzen in de achterliggende jaren veel sterker zijn gestegen dan de kredietruimte voor huishoudens. Ook is de totale omvang van de uitstaande hypotheeklen bescheiden gegroeid in de afgelopen jaren.

Dat kopen voor veel huishoudens financieel aantrekkelijker is dan huren - ondanks de huizenprijsstijging en de beperking van de renteaftrek - wordt in beeld gebracht in figuur 7. Al bij aanvang vallen de netto maandlasten voor een vergelijkbare koopwoning lager uit dan voor een huurwoning. Bovendien neemt dit verschil in de tijd steeds verder toe. De huren worden jaarlijks gemiddeld met de inflatie geïndexeerd, terwijl de hypotheeklasten nominaal constant blijven en hierdoor reëel dalen in de tijd. Een cruciaal verschil is voorts dat bij het kopen van een woning een groot deel van de woonuitgaven bestaat uit aflossing, wat geen kosten zijn maar sparen is waarmee vermogen wordt opgebouwd.

Geconcludeerd moet worden dat het argument dat de hypotheekrenteaftrek huishoudens bovenmatig zou verleiden tot kopen in plaats van huren in de inmiddels ontstane situatie niet kan worden onderbouwd. De omvang van de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit is sterk gereduceerd, er is in toenemende mate sprake van subsidiestromen richting de vrije huursector en kredietrestricties vormen vooral voor jonge huishoudens een belangrijker gegeven dan het effect op de woonkosten via de renteaftrek.

Figuur 7 Maandlasten in het eerste jaar voor kopers en huurders bij een woning met een woz-waarde van € 250.000, in euro's



Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
13

Bron: EIB

Huizenprijzen

Een ander argument dat vaak tegen de hypotheekrenteaftrek is aangevoerd is dat het de prijzen zou opdrijven op de huizenmarkt. Theoretisch is deze aanname overigens niet juist. De hypotheekrenteaftrek heeft een eenmalig opwaarts effect op de huizenprijs gehad en het bestaan van de renteaftrek kan niet verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de huizenprijs.

In de afgelopen jaren is de renteaftrek zoals eerder geschetst sterk beperkt, wat een dempend effect gehad zou moeten hebben op de huizenprijsontwikkeling. Dat de huizenprijzen juist zo hard zijn gestegen wordt veroorzaakt door sterke inhaalvraag en prijsherstel na de banken- en eurocrises in combinatie met rentedaling op de markt. Uit figuur 6 kan tevens worden afgeleid dat de ontwikkeling van de kredietruimte blijkbaar allesbehalve bepalend is geweest voor de ontwikkeling van de huizenprijzen. Ook is de totale omvang van de uitstaande hypotheek nauwelijks gegroeid in de afgelopen jaren, terwijl de huizenprijzen zoals gezegd zeer krachtig zijn gestegen. De empirie biedt hiermee ook geen steun voor uitspraken van DNB dat de huizenprijzen een-op-een worden bepaald door de kredietruimte op de hypotheekmarkt.

Doorstroming

De effecten van de beperking van de renteaftrek op de prijzen verloopt in eerste instantie via het effect op de netto woonkosten en vervolgens de doorwerking hiervan op de vraag. Belangrijk is dat de effecten alleen ontstaan door huishoudens die bewegen op de woningmarkt, het gaat om de zogenaamde marginale beslissing. Dominant in dit beeld zijn de jonge huishoudens, zowel starters als jonge doorstomers. Uit tabel 4 kan worden afgeleid dat zij een grote invloed hebben op de vraag.

Tabel 4 Gerealiseerde verhuizingen van huishoudens in de afgelopen twee jaar, naar leeftijdsgroep		
	Aantal verhuizingen	% binnen leeftijdsgroep
15 tot 25	254.000	67
25 tot 35	495.000	42
35 tot 45	228.000	19
45 tot 55	150.000	10
55 tot 65	96.000	7
65 tot 75	69.000	6
Vanaf 75	43.000	4

Bron: WoON2018

Contact
Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
14

Voor de starters geldt dat afschaffing van de renteaftrek de netto woonkosten doet stijgen, maar dat de financiële afweging tussen koop en huur voor huishoudens die vrij kunnen kiezen nog altijd vaak naar koop zal uitslaan. Er is inkomensverlies door het verdwijnen van de renteaftrek, maar de keuze koop-huur zal er vaak niet anders door worden. Dit geldt uiteraard per definitie voor de groep die gerantsoeneerd wordt op de koopmarkt door hypotheekrestricties. Wel zal voor sommige groepen de vraag naar woonkwaliteit enigszins afnemen. Per saldo zal het effect op de vraag op de koopmarkt naar verwachting beperkt zijn, wat dan ook geldt voor het effect op de huizenprijs.

Er is echter ook een effect voor de starters via het aanbod. Hogere netto woonkosten zal niet alleen de vraag van koopstarters enigszins doen afnemen, maar dit geldt ook voor jonge doorstromers. Ook voor hen geldt dat de netto woonkosten toenemen en dat dit ook hier de vraag enigszins doet afnemen. Huishoudens die al een koopwoning hebben, kunnen de vraag echter alleen verminderen door toekomstige verbeterstappen uit te stellen. Dit grijpt direct aan bij de doorstroming. Huishoudens die vanwege de hogere netto woonkosten besluiten een verbeterstap wat later in de tijd te zetten zorgen ervoor dat gedurende een transitiefase minder opwaartse mobiliteit plaatsvindt. Dit raakt vervolgens vooral starters. Als doorstromers meer blijven zitten waar ze zitten, komen er minder starterswoningen beschikbaar voor starters. Als bedacht wordt dat koopstarters voor 90% starten in de bestaande voorraad en slechts voor 10% in de nieuwbouw⁴, dan is duidelijk dat minder doorstroming in de bestaande voorraad het aanbod voor starters beperkt. Dit betekent dat tegenover een zekere afname van de vraag vanuit de starters, een daling van het aanbod van starterswoningen staat door minder doorstroming. Met name de doorstroming van jonge huishoudens die nu starterswoningen hebben en die willen gaan samenwonen is een belangrijke categorie. Hier kunnen twee alleenstaanden niet zelden twee woningen achterlaten die geschikt zijn voor starters.

Tegen deze achtergrond valt in ieder geval niet in te zien dat de afschaffing van de renteaftrek gunstig voor starters zou uitpakken op de woningmarkt. Zij worden direct met hogere woonlasten geconfronteerd, de vraag-aanbodverhoudingen in de voor hen relevante verhoudingen verbeteren niet en zo worden ze ook niet gecompenseerd door betekenisvolle lagere huizenprijzen.

⁴ EIB (2021). 'Koopstarters op de woningmarkt'.

De effecten van een vermogensbelasting op het eigen woningbezit heeft enige verwantschap met de doorwerking van de afschaffing van de renteaftrek, maar kent ook zeer duidelijke verschillen.

Het eerste belangrijke verschil betreft de groepen die door de belastingverhogingen worden getroffen. Bij box 3 gaat het niet over de jonge huishoudens, maar juist over oudere huishoudens die al lang geleden tot de woningmarkt zijn toegetreden. Zoals uit tabel 4 is af leiden, is dit een groep die zeer weinig geneigd is om te verhuizen. Ouderen hebben een wooncarrière achter zich liggen, waarbij de woning vaak goed aansluit bij de wensen en waar men in het verleden heeft geïnvesteerd om de kwaliteit nog beter te laten aansluiten bij de eigen voorkeuren. Het is niet zelden het ouderlijk huis waar de kinderen zijn opgegroeid en waar de bewoners gedurende vele jaren hun sociale netwerk hebben opgebouwd. Na pensionering is er bovendien geen reden om voor werk te verhuizen.

Een belangrijk punt en verschil met de situatie rond de hypotheekrenteaftrek is dat gedragsaanpassing als gevolg van de invoering van vermogensbelasting voor de eigen woning in box 3 geen gevolgen heeft voor de te betalen belasting. Men kan wel het eigen woningvermogen verzilveren door de eigen woning te verkopen, maar het directe gevolg is dat dit neerslaat in financieel vermogen dat eveneens in box 3 (al) wordt belast. Men kan de belastingverhoging niet uit de weg gaan. In dit verband wordt wel gesproken van 'sitting ducks': ze kunnen belast worden zonder dat ze de belasting uit de weg kunnen gaan. Zo levert dus ook een switch van koop naar huur geen voordelen op. Voor jonge huishoudens geldt dat eventuele gevolgen zeer ver in de toekomst liggen, terwijl de ouderen met reeds opgebouwd vermogen eigenlijk geen mogelijkheden hebben om de vermogensheffing effectief te ontwijken. De overheveling van de eigen woning naar box 3 moet derhalve als een maatregel worden gezien in het kader van de belastingsystematiek en niet als een maatregel die een bijdrage levert aan woningmarktdoelen.

De voordelen van het belasten van eigen woningvermogen kunnen liggen bij de arbeidsmarkt. De belastingen slaan immers in sterke mate neer bij inactieven, terwijl verlaging van de inkomstenbelasting vooral ten goede komt aan actieven. Vanuit de belastingsystematiek wordt ook wel gewezen op het voordeel van het innen van belastingen vanuit zoveel mogelijk verschillende kanalen. Hierbij kan wel worden aangetekend dat in het huidige systeem de belasting van de eigen woning ook plaatsvindt, maar dan via het eigenwoningforfait. Dit belast niet het vermogen in de eigen woning, maar het bezit ervan. In het huidige systeem is bovendien sprake van progressiviteit en wordt met de geleidelijke afbouw van de Wet Hillen een lacune in dit systeem in de loop der tijd opgelost. Hiermee komt het hart van de discussie toch vooral te liggen bij de inkomenspolitieke dimensie. Wat wordt politiek rechtvaardig geacht in termen van verdelingseffecten? Zoals hierboven duidelijk is geworden zitten hier aanzienlijke haken en ogen aan.

5 Conclusies

De volgende conclusies zijn te trekken op basis van de bovenstaande beschouwing.

Hypotheekrenteaftrek sterk teruggelopen in recente jaren

Een eerste conclusie is dat het belang van de hypotheekrenteaftrek sterk is teruggelopen in recente jaren. Zo is de omvang van de fiscale begunstiging gedaald van € 10 miljard in 2015 naar minder dan € 6 miljard in 2020. Met het reeds voorgenomen beleid daalt dit bedrag in de komende twee jaar naar minder dan € 5 miljard. Dit zijn nominale bedragen. Als percentage van het bbp is de daling nog aanzienlijk geprononceerder: deze daalt van 1½% bbp naar ½% bbp in 2023.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
15

Afschaffen hypotheekrente raakt vooral jonge huishoudens, maar ook binnen leeftijdsgroepen treden grote verschillen in inkomenseffecten op

Jonge huishoudens tussen 25 en 45 jaar worden het zwaarst getroffen door het volledig afschaffen van de renteaftrek. Zij gaan er gemiddeld € 1.500 tot € 2.000 per jaar op achteruit. Er zijn echter ook groepen binnen verschillende leeftijdsgroepen die er € 3.000 tot € 5.000 per jaar op achteruit gaan. De verschillen binnen de groepen zijn soms nog groter dan die tussen de groepen.

Het belasten van eigen woningen in box 3 raakt vooral de groep 65-plussers die gemiddeld fors inleveren

Bij de huidige vrijstellingen en tarieven zouden 65-plussers een gemiddelde belastingverhoging tegemoet kunnen zien van € 3.000 (huidige vrijstellingen box 3) of € 2.000 (verdubbeling vrijstellingen) op jaarbasis. Voor sommige oudere huishoudens aan de uiteinden van de verdeling kunnen de bedragen zelfs neerkomen op € 9.000 per jaar (huidige vrijstellingen) of € 6.000 per jaar (verdubbeling vrijstellingen).

De effecten van de fiscale hervormingen bij het eigen woningbezit slaan bovendien niet sterk neer bij hoge inkomens. Het zijn jongeren met vaak nog geen hoog inkomen en gepensioneerden met een in de tijd gedaald inkomen die het zwaarst worden getroffen. Terugsluizen van de belastingopbrengsten via de inkomstenbelasting, waarvan de hoge inkomens juist wel sterk profiteren, lost dit verdelingsprobleem niet op.

Fiscale hervormingen leiden niet tot een betere balans tussen koop en huur

Naast de fiscale aspecten en de inkomenseffecten is bovenstaand beleid vaak beargumenteerd door het argument dat de fiscale begunstiging de vrije keuze tussen koop en huur verstoort. Het gaat hier niet om de gereguleerde huursector, waar bijna € 14 miljard aan subsidies worden verstrekt per jaar, maar om de afweging tussen koop en ongereguleerde huur. Geconcludeerd kan worden dat deze verstoring zeer sterk aan betekenis heeft ingeboet. De fiscale begunstiging is zelf al zeer sterk gereduceerd, terwijl in de vrije huursector subsidies juist in opmars zijn in het kader van 'middenhuur'. Als ook bedacht wordt dat de vrije keuze om te kopen wordt ingeperkt door stringente hypotheekregels, dan is niet te onderbouwen dat door het overheidsbeleid per saldo kopen wordt aangemoedigd in plaats van huren.

Prijseffecten voor starters: kleine, tegengestelde invloeden

Een ander argument dat in het kader van de fiscale hervormingen wordt genoemd, is dat het een neerwaartse druk op de huizenprijzen zou geven. Dit zou dan de toegang voor starters tot de huizenmarkt verbeteren. Dergelijke analyses gaan voorbij aan belangrijke karakteristieken van de (huidige) woningmarkt. Financieel gezien is kopen voor zeer veel huishoudens aantrekkelijker dan huren, met of zonder renteaftrek. Ook wordt doorgaans geen rekening gehouden met de effecten op de doorstroming. Huishoudens die al een woning hebben kunnen bij hogere woonlasten door het verdwijnen van de rekenaftrek alleen reageren door verbeterstappen op de woningmarkt in de tijd uit te stellen. Er komt dan een transitieperiode waarin minder snelle doorstroming plaatsvindt. Dit is ongunstig voor starters aangezien hierdoor minder aanbod van starterswoningen ontstaat. Circa 90% van de koopstarters start in een bestaande woning. Voor de huizenprijzen voor starters levert dit twee tegengestelde invloeden op: een beperkte afname van de vraag vanuit de starters zelf door het verdwijnen van de renteaftrek en een zekere beperking van het aanbod doordat doorstarters minder snel doorstromen. De jonge huishoudens leiden zo wel een inkomensverlies, maar worden niet of nauwelijks gecompenseerd via de huizenprijs, terwijl het aanbod van voor hen geschikte huizen zelfs afneemt.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
16