

Vergaderjaar 2001–2002

**28 056**

## **Voorstel van wet van het lid Hillen, houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, inzake afbouw eigenwoningforfait bij aflossing hypotheekschuld**

**Nr. 5**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

#### **1. Inleiding**

Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat het eigenwoningforfait nooit méér bedraagt dan de rente van schulden voor zover aangegaan ter verwerving, verbetering en onderhoud van de eigen woning. Dit heeft tot consequentie dat het bij te tellen bedrag aan inkomsten uit de eigen woning nooit hoger wordt vastgesteld dan de af te trekken hypotheekrente.

#### **2. Algemeen**

De eigen woning wordt in de fiscale systematiek gezien als een bron van inkomen. Deze belastbare inkomsten uit eigen woning worden in de Wet inkomstenbelasting 2001 op forfaitaire wijze bepaald, namelijk uitgedrukt in percentages van de waarde van de woning in vrije staat. In de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 heette dit forfait het huurwaardeforfait, omdat ook 2e huizen onder de regeling konden vallen. Vanaf 1 januari 2001 wordt de term eigenwoningforfait gehanteerd. De aftrekbare kosten zijn thans beperkt tot rente van schulden die zijn aangegaan ter verwerving, verbetering en onderhoud van de eigen woning en ter afkoop van erfpacht, opstal en beklemming en de periodieke betalingen ingevolge de rechten van erfpacht, opstal en beklemming.

De voordelen uit eigen woning zijn nader uitgewerkt in de artikelen 3112 tot en met 3119 Wet IB 2001, terwijl de aftrekbare kosten zijn terug te vinden in de artikelen 3120 tot en met 3123 Wet IB 2001.

#### **Achtergrond eigenwoningforfait: beleggingsaspect versus bestedingsaspect**

Leidende gedachte bij het eigen woningregime is altijd geweest dat men de eigenaar-zelfbewoner van twee zijden kan benaderen: enerzijds kan men hem zien als belegger en anderzijds als consument van een duurzaam gebruiksgoed.

Het *beleggingsaspect* treedt op de voorgrond indien men de eigenaar-zelfbewoner vergelijkt met degene die als belegger een gelijkwaardig huis verhuurt aan een derde. In fiscale zin komt dit beleggingsaspect het best tot uitdrukking met een bijtelling van de werkelijke economische huurwaarde. Meer en meer zien we de nadruk verschuiven naar het bestedingsaspect. Men vergelijkt de aanschaf van een eigen woning dan met het verwerven van duurzame consumptiegoederen.

Er zijn verschillende redenen aan te voeren voor het laten meewegen van het bestedingsaspect. De eigen woning voorziet in de primaire behoefte aan huisvesting, dat staat aan een volledige gelijkstelling met vrije beleggingen in de weg. Bovendien moet worden bedacht dat het woongenot van een eigen woning – anders dan voordelen in liquide vorm (zoals rente, dividend, huur) of andere inkomsten in natura zoals gratis gebruiksgoederen – niet tastbaar is. Dit alles heeft tot gevolg dat het draagkrachtverhogende vermogen ofwel het inkomens karakter van een eigen woning in de maatschappij duidelijk als minder sterk wordt ervaren dan in het geval van vrije beleggingen. Tenslotte dient erop te worden gewezen dat in vergelijking met andere beleggingen eigen woningen enkele zeer specifieke kenmerken hebben. Als gevolg van het feit dat de eigen woning tevens de functie vervult van duurzaam gebruiksgoed, treedt voor de eigenaar-bewoner ook een aantal specifieke lasten op. In tegenstelling tot een zuiver beleggingsobject wordt de beslissing tot verkoop immers niet slechts bepaald door rendementsoverwegingen, maar spelen ook niet-economische factoren een belangrijke rol. Factoren als leeftijd, gezinsamenstelling, inkomen en de reisafstand naar het werk, naast de simpele wens een dak boven het hoofd te houden, onderstrepen het weinig vervreemdbare karakter van de eigen woning. Geconcludeerd kan worden dat het inkomens karakter van de uit een eigen woning te trekken huurwaarde zwakker is dan van de inkomsten uit vrije beleggingen.

### **Groeiende nadruk op bestedingsaspect**

Zolang er in Nederland een inkomstenbelasting is geheven, wordt de huurwaarde als bestanddeel van het inkomen beschouwd. Aanvankelijk werd daartoe de werkelijke huurwaarde in aanmerking genomen. Daardoor lag de nadruk bij de fiscale behandeling van het eigen huis op het beleggingsaspect. De eigenaar-zelfbewoner werd belast voor het volledige bedrag aan huur dat hij zou hebben ontvangen bij verhuur van zijn woning aan een derde. Daar stond tegenover dat de kosten van onderhoud volledig aftrekbaar waren.

Sinds 1971 is gekozen voor een *forfaitaire* benadering van de huurwaarde, waarbij de waarde van de eigen woning werd gesteld op 60% van de waarde in het economische verkeer en aftrek van de werkelijke kosten – behoudens uitzonderlijke gevallen – niet meer was toegestaan. Hierdoor kwam de groeiende nadruk op het bestedingsaspect tot uiting. Het huurwaardeforfait geeft invulling aan het bestedingsaspect door het stellen van het woongenot van de eigen woning op een lager bedrag dan de volle huur die bij verhuur van die woning aan een derde zou worden ontvangen.

Begin jaren 80 heeft staatssecretaris Koning van Financiën tijdelijk een gedeeltelijke aftrek van de werkelijke kosten weer toegelaten, met name in het licht van de toenmalige ernstige economische recessie. Die maatregel had dan ook geen principiële basis, maar was veeleer een stimulans voor werkgelegenheidsbevordering. De administratieve problemen en de hoge drempel maakten het effect van de maatregel betrekkelijk en een paar jaar later werd deze dan ook weer beëindigd.

Met betrekking tot de fiscale behandeling van het eigen huis is in de Wet inkomstenbelasting 2001 het accent zelfs nog nadrukkelijker op het bestedingsaspect komen te liggen door de uitdrukkelijke positionering van het eigen huis niet in de vermogensrendementsheffing, maar in Box I (inkomen uit werk en woning). In de Memorie van Toelichting<sup>1</sup> staat uitgelegd: «De handhaving van de bovengeschetste eigenwoningregeling voor de woning die dient tot hoofdverblijf betekent bij de invoering van de vermogensrendementsheffing dat de eigen woning los van de nieuwe vermogensinkomstenbox moet komen te staan, waarin immers het beleggingsvermogen is opgenomen.» Met andere woorden, ook de wetgever erkent dat het beleggingsaspect van het eigen huis aan belang heeft ingeboet.

#### *Relatie eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek.*

De aftrek van hypotheekrente heeft van origine fiscaal geen relatie met het eigenwoningforfait. De hypotheekrenteaftrek paste in het fiscale regime rond inkomen uit vermogen, waarbij symmetrie het leidend beginsel was: ontvangen rente werd belast, betaalde rente was aftrekbaar. In de laatste decennia van de vorige eeuw werd die volledige symmetrie geleidelijk gerelativeerd. Allereerst kwam een beperkte vrijstelling voor ontvangen rente, om de spaarzin te bevorderen en opbrengst uit kleine spaartegoeden buiten de heffing te brengen. Vervolgens werd de aftrekmogelijkheid voor betaalde rente voor consumptief krediet beperkt en tenslotte (in de laatste grote belastingherziening) geheel afgeschaft.

De relatie tussen huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek werd formeel pas gelegd vanaf 1990. Het toenmalige kabinet-Lubbers-III zag zich geplaagd voor de noodzaak van extra ombuigingen en in de zogenaamde Tussenbalans werd toen een samenstel van maatregelen in de sfeer van de sociale verhuur gepresenteerd, die leidde tot extra huurverhogingen en afbouw van de objectsubsidies (operatie-Heerma). Om politieke redenen werd het noodzakelijk geacht navenante verhoging van de lasten voor huizenbezitters door te voeren. Het huurwaardeforfait kreeg een andere grondslag (waarde in het economische verkeer), en de tarieven werden aangepast en verhoogd. Sindsdien wordt het huurwaardeforfait in de politiek mede gezien als rechtvaardiging van de aftrek van betaalde hypotheekrente. In de jongste omvangrijke belastingherziening werd de aftrek van hypotheekrente begrensd en werd het huurwaardeforfait gewijzigd in eigenwoningforfait. Thans dient dit forfait, in samenhang met de hypotheekrente-aftrek, als onderbouwing om de zelfbewoonde eigen woning volledig te behandelen in box 1.

#### **Micro-economische gevolgen gestegen huizenprijzen: gestegen lasten m.n. oudere huiseigenaren**

De exorbitante stijging van de huizenprijzen sinds de jaren '90 hebben intussen de positie van huiseigenaren onbedoeld fors veranderd. Kopers van huizen zagen zich geplaagd voor de noodzaak van het nemen van veel omvangrijker hypotheekleningen. De algemene koopkrachtstijging en de daling van de rente op de kapitaalmarkt verschaften daarvoor de ruimte. Intussen stegen de lasten op de eigen woning in het kader van de OZB en het huurwaardeforfait. Deze zijn immers gekoppeld aan de waarde van het onroerend goed. Weliswaar vonden bij beide belastingen aanpassingen plaats in de tarieven, maar feitelijk zijn deze lasten voor de meeste huiseigenaren in vaak aanzienlijke mate gestegen. Diegenen die reeds lang een eigen woning bewoonden hebben daardoor een ongewenst nadeel gekregen. Hun huizen stegen mee in de waarde, maar in bewoonde staat was het voor betrokkenen dood vermogen, en mitsdien pas aan te wenden bij verkoop, in welk geval toch nieuwe behuizing moet worden

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummer TK 26 727, nr. 3, p. 31.

verworven, of bij versterf. Het huurwaardeforfait steeg niettemin aanzienlijk. Meestal gaat het hier om eigenaren die een, zeker naar de huidige maatstaven, relatief lage hypotheekschuld grotendeels, zoniet al geheel, hebben afgelost. Met andere woorden: van de politieke koppeling aftrek hypotheekrente/huurwaardeforfait merken deze eigenaren vooral het nadeel: hogere lasten, geen aftrekmogelijkheden. Nu de wetgever zelf tegenwoordig een koppeling legt tussen aftrek van hypotheekrente en huurwaardeforfait lijkt het voor de hand te liggen voor deze categorie een maatregel te nemen die deze nadelen wegneemt. Daar komt bij dat een verzachting en afbouw van het forfaitregime voor diegenen die hun hypotheekschuld hebben afgelost de spaarzin bevordert. Men krijgt zo een belang bij het aflossen van een langjarige schuld.

### **Macro-economische gevolgen gestegen huizenprijzen: noodzaak afbouw van de collectieve hypotheekschuld**

De huidige ontwikkelingen op de huizenmarkt hebben ook een aantal macro-economische consequenties. Niet alleen worden er steeds meer hypotheeklen afgesloten. Ook worden er per saldo hogere bedragen geleend. Daar komt bij dat op de hypotheeklen over het algemeen nog nauwelijks wordt afgelost.

In de eerste plaats zien we door deze ontwikkelingen de budgettaire derving als gevolg van het toenemend gebruik van de hypotheekrenteaftrek ras toenemen. Het saldo van de bijtel- en aftrekposten met betrekking tot de eigen woning in de inkomstenbelasting zal in 2001 maar liefst f 28,5 mld (€ 12,8 mld) negatief bedragen. In 1990 bedroeg dit saldo bijvoorbeeld nog maar f 13 mld (€ 5,8 mld).<sup>1</sup> Door het gebruik van de hypotheekrenteaftrek te beperken, kan het budgettaire gat flink worden gedempt. Daartoe zal moeten bewerkstelligd dat de hypotheekschulden beter worden afgelost.

Daar komt bij dat de collectieve hypotheekschuld een zware financiële last voor onze nationale economie geworden is. Per saldo is de totale hypotheekschuld in 6 jaar tijd verdubbeld tot zo'n f 643 mld (€ 288,3 mld). De staatsschuld bijvoorbeeld bedraagt «maar» zo'n 406 mld (€ 182 mld)! Deze omvang en deze snelle stijging van de totale hypotheekschuld brengen niet alleen kwetsbaarheden met zich mee voor de nationale economie, maar ook voor de consument.<sup>2</sup>

Zolang de huizenprijzen stijgen, neemt het vermogen van huizenbezitters namelijk toe (althans indien en voor zover schulden ook worden afgelost). Als gevolg van de gestegen huizenprijzen zijn burgers over het algemeen bereid meer uit te geven. Veel mensen hebben een nieuwe hypotheek afgesloten op de overwaarde van hun huis of simpelweg meer geld uitgegeven omdat zij zich rijker voelden door de gestegen waarde van het huis. Stabilisering of wellicht daling van de huizenprijzen zal deze mensen in een riskante financiële positie kunnen brengen. Uit een enquête van het NIPO in opdracht van DNB blijkt dat met name jonge mensen bereid zijn een hoge hypotheekschuld aan te gaan. Uit het onderzoek blijkt dat mensen jonger dan dertig jaar gemiddeld een hypotheekschuld hebben van 3,7 maal het bruto-inkomen. Ook kiezen jongeren meer voor risicovolle hypotheekvormen. Ruim een kwart van hen heeft een beleggingshypotheek. Een daling van de huizenprijzen of een daling van de effectenmarkt brengt deze mensen in een financieel benauwde situatie.

Ten behoeve van de robuustheid van de nationale economie is het dus van belang om de hoogte van de totale hypotheekschuld naar beneden te schroeven. De overheid kan daaraan een bijdrage leveren door het

<sup>1</sup> Miljoenennota 2001, kamerstuknummer TK 27 800, nr. 1, p. 309.

<sup>2</sup> Deze zorg wordt ook gedeeld door De Nederlandsche Bank, zie bijvoorbeeld Jaarverslag van De Nederlandsche Bank 1999.

aflossen van de hypotheekschuld aan te moedigen. Alleen door het aflossen van schulden wordt daadwerkelijk vermogen opgebouwd.

### **Prikkel tot afbouw individuele hypotheekschuld**

Het budgettaire belang dat gemoeid is met het saldo van de bijtel- en aftrekposten met betrekking tot de eigen woning in de inkomstenbelasting zal in 2001 maar liefst f 12 mld. (€ 5,3 mld) negatief bedragen. Dat zo een budgettair gat wordt geaccepteerd, heeft te maken met de politieke wens het eigenwoningbezit te faciliteren. Vermogensvorming mag worden aangemoedigd. Eigen vermogen, zoals een huis, maar ook spaargeld, maakt mensen zelfstandig, onafhankelijk van de overheid en van rest van de omgeving. Het geeft mensen ook eigen verantwoordelijkheden. Echter, vermogensvorming vindt pas plaats als schulden ook daadwerkelijk worden afgelost. De hypotheekrenteaftrek zoals deze thans is vormgegeven, bevordert de daadwerkelijk aflossing van de hypotheekschuld niet. Sterker nog, deze faciliteit moedigt thans juist aan om de schuld zo lang mogelijk in stand te houden.

Voor mensen die hun hypotheek hebben afgelost – en dus ook geen beroep meer doen op de hypotheekrenteaftrek – zou het eigenwoningforfait niet meer moeten gelden. Op deze manier worden belastingplichtigen aangemoedigd daadwerkelijk hun hypotheek af te lossen.

#### *Uitwerking*

Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat het eigenwoningforfait nooit méér bedraagt dan de rente van schulden voor zover aangegaan ter verwerving, verbetering en onderhoud van de eigen woning en ter afkoop van erfpacht, opstal en beklemming. Dit heeft – populair gezegd – tot consequentie dat het bij te tellen bedrag aan inkomsten uit de eigen woning nooit hoger wordt vastgesteld dan de af te trekken hypotheekrente.

#### **Voorbeelden:**

Aankoopwaarde huis	Hypotheekschuld na (eventuele) aflossing (6%)	Aftrekbare hypotheekrente	Eigen woningwaarde (vastgestelde waarde volgens hoofdstuk IV, Wet WOZ)	Eigenwoningforfait (0,8% eigenwoningwaarde)
500 000	600 000	36 000	800 000	6 400
500 000	300 000	18 000	800 000	6 400
500 000	100 000	6 000	800 000	6 000
500 000	50 000	3 000	800 000	3 000
500 000	—	—	800 000	—

Deze redactie bewerkstelligt dat belastingplichtige die zijn (in huidige optiek relatief lage) hypotheekschuld al jaren heeft afgelost, structureel wordt gevrijwaard van het eigenwoningforfait. Dit is met name voor deze belastingplichtige redelijk, omdat diens eigenwoningforfait in de loop der jaren als gevolg van de gestegen huizenwaarden zo gestegen is.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat deze reactie het afsluiten van een aflossingvrije hypotheek zou kunnen ontmoedigen. Immers, men kan pas gebruik maken van de faciliteit als er ook wordt afgelost.

#### **Budgettaire consequenties:**

De verwachte derving van overheidsinkomsten bedraagt ca. f 550 miljoen. Deze budgettaire derving zal worden gedekt uit de algemene middelen.

### *Uitvoeringsaspecten*

De aan het initiatiefwetsvoorstel verbonden uitvoeringskosten zijn gering. De uitvoeringskosten treden uitsluitend op ten gevolge van het niet meer rechtstreeks kunnen koppelen van de hoogte van het eigenwoningforfait aan de WOZ-waarde van de eigenwoning. Bij de invoering van de voorgestelde wetswijziging kan de hoogte van het eigenwoningforfait namelijk niet meer rechtstreeks worden gekoppeld aan de WOZ-waarde van de woning. Daar tegenover heeft dit weer als belangrijk, kostenbesparend voordeel dat de beroeps- en bezwaarschriftprocedures tegen de WOZ-beschikkingen zullen afnemen, omdat het geldelijke belang daarvan afneemt.

### **Internationale en administratieve aspecten**

Er spelen geen internationale effecten en er zullen ook geen gevolgen zijn voor bedrijven, omdat het de eigenwoningregeling voor particulieren betreft.

Hillen