

Incrementele en substantiële hervormingen: wat zijn de lessen?

De afgelopen jaren zijn op fiscaal gebied in Nederland maar vooral in het buitenland talloze hervormingen op de woningmarkt doorgevoerd. Deze bijlage zoomt in op een aantal van deze hervormingen om te bezien welke lessen hieruit geleerd kunnen worden. Allereerst wordt gekeken naar recente aanpassingen in het Nederlandse fiscale stelsel met betrekking tot het eigenwoningbezit. Dit wordt gevolgd door een kort overzicht van de belangrijkste redenen voor het mislukken van de hervormingsvoorstellen van voormalig minister Dekker. Tot slot komen hervormingen in het fiscale woningbezit in andere landen aan bod.

Enkele achtergronden bij het gesneuvelde hervormingsvoorstel-Dekker

In 2006 heeft toenmalig minister Dekker een voorstel gedaan voor de hervorming van het huurbeleid. Dit voorstel voorzag in geleidelijke huurliberalisatie van een deel van de woningvoorraad en alleen voor huurders met een redelijk inkomen. Voor huurders met een laag inkomen zou alleen bij mutatie sprake zijn van huurliberalisatie. Het percentage van de te liberaliseren woningvoorraad was regionaal gedifferentieerd. Op aandringen van de Tweede Kamer werd aan liberalisatie de voorwaarde verbonden dat er, per WOZ-gebied, voldoende nieuwe woningbouw plaats zou vinden.

Het uiteindelijke wetsvoorstel is niet aangenomen. Daarbij speelde de timing een rol: de behandeling viel laat in de regeercyclus, en met de (vervroegde) verkiezingen in zicht was de hervormingsgezindheid van het parlement beperkt. De belangrijkste argumenten tegen het voorstel waren dat het de huizenmarkt op slot zou gooien, doordat liberalisatie bij mutatie plaats zou vinden en er onvoldoende nieuwe woningen opgeleverd zouden worden. Het voorstel zou bovendien leiden tot een te hoge stijging van de huurlasten en segregatie bevorderen. Ook de partiële benadering heeft een rol gespeeld: een hervorming van het huurbeleid zonder hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning was voor verschillende partijen niet acceptabel. Het prijsverhogend effect van de gunstige fiscale behandeling van de koopwoning zou immers ook de hoogte van de vrije huren opstuwten. Daarnaast werd geredeneerd dat er geen sprake kon zijn van keuzevrijheid zolang er grote tekorten waren op de woningmarkt.

Internationale vergelijking fiscale behandeling eigen woning

In een groot aantal Europese landen is de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Voor de hervorming van de Nederlandse woningmarkt zijn hieruit wellicht lessen te trekken.

Fiscale behandeling eigenaar-bewoner sterk gewijzigd

De meeste West-Europese landen kenden tot voor enige tijd een vergelijkbare structuur als in Nederland: aftrekmogelijkheid voor de verwervingskosten (vooral hypotheekrente) en bijtelling van de huurwaarde. De afgelopen decennia zijn in diverse landen echter stelselwijzigingen doorgevoerd (tabel B.4). Zo hebben Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eerst het eigenwoningforfait en daarna de hypotheekrenteaftrek afgeschaft. De Scandinavische landen hebben de hypotheekrenteaftrek verlaagd naar een vast proportioneel tarief; de bijtelling van het eigenwoningforfait is in Denemarken, Finland en Zweden omgezet in een onroerendzaakbelasting.

Tabel B.4 Hervormingen fiscale behandeling van de eigenaar-bewoner in diverse EU-landen

Land	Bijtelling eigenwoningforfait	Hypotheekrenteaftrek
Duitsland	Afgeschaft (1987)	Omgezet naar afschrijvingsaftrek (1987) Gedefiscaliseerd (1996: Eigenheimzulage) Afgeschaft (2006)
Frankrijk	Afgeschaft (1965)	Afgeschaft (1997/'98) Invoering onderhoudsaftrek (2001)
Verenigd Koninkrijk	Afgeschaft (1963)	Afgebouwd (1963) Definitief afgeschaft (2000)
België	Afgeschaft in IB (2006) Niet afgeschaft in gemeentelijke belasting	Omgezet naar vast aftrekbedrag (1870 euro) tegen progressief tarief van maximaal 55% (2006)
Nederland	Ja	Progressief tarief van maximaal 52%
Denemarken	Omgezet in gemeentelijke OZB (2000)	Proportioneel tarief 31% (1987)
Finland	Omgezet in gemeentelijke OZB (1993)	Proportioneel tarief 29% (1993)
Noorwegen	Ja	Proportioneel tarief 28% (1992)
Zweden	Omgezet in nationale OZB (1991)	Proportioneel tarief 30% (1991)

Bron: Haffner, M. (2006) Fabels over de hypotheekrenteaftrek: een kijkje over de grens, *Real Estate*, nr. 48, pp. 14-17.

Door de wijzigingen in de belastingstelsels in de hier genoemde landen neemt Nederland momenteel een bijzondere positie in bij de fiscale behandeling van de eigenaar-bewoner. Ook de in Nederland gehanteerde financieringsvormen zijn afwijkend. Zo is de maximale looptijd van hypotheekleningen (30 jaar) langer dan in de meeste andere Europese landen en is Nederland het enige land waar de hypotheekverstrekking de waarde van de woning ruimschoots kan overtreffen (tot 125 procent van de waarde)¹⁸.

18 Neuteboom, P. (2002) *Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheekleningen*, p. 21.

Vormgeving van de transitieprocessen

De hervormingen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland zijn met een relatief lang transitieproces gepaard gegaan. Terugkerende elementen zijn:

1. eerst afschaffen van de bijtelling voor de eigen woning;
2. maximeren van de aftrek: bijvoorbeeld eerst tot het bedrag aan bijtelling en later verder omlaag;
3. verlagen van belastingtarieven waartegen aftrek plaatsvindt;
4. niet-indexeren van fiscale grenzen zodat er heel geleidelijk een steeds grotere groep ontstaat waar de fiscale behandeling minder gunstig is.

In Zweden heeft in 1991 een uitruil plaatsgevonden: het afschaffen van de bijtelling werd ingeruild tegen de invoering van een vast, substantieel lager tarief voor de hypotheekaftrek.

Leerzame voorbeelden: Zweden en Verenigd Koninkrijk

Als positief voorbeeld van woningmarkthervormingen wordt vaak naar het *Verenigd Koninkrijk* gekeken. In het VK is de eigen woning 'gedefiscaliseerd' over een periode van meer dan 35 jaar. In 1963 is het eigenwoningforfait afgeschaft, waarna in 1974 het maximale bedrag waartegen renteaftrek mogelijk is werd beperkt. Dit maximum is nog eenmaal verhoogd en daarna niet meer geïndexeerd. Gegeven de sterke huizenprijsstijgingen viel een relatief steeds kleiner deel van de uitstaande hypotheek onder de renteaftrek. Bovendien zorgde een stapsgewijze verlaging van het tarief waartegen rente afgetrokken kon worden, voor een verdere beperking van de impact van de hypotheekrenteaftrek. Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk laat zien dat geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek nauwelijks tot prijs- en inkomenseffecten hoeft te leiden.

Als minder fortuinlijk voorbeeld wordt vaak de hervorming van de woningmarkt in *Zweden* aangehaald. In Zweden vond in 1991 een ingrijpende belastingherziening plaats, waarbij het eigenwoningforfait werd afgeschaft en de hypotheekrenteaftrek werd 'ingeruild' voor lagere belastingtarieven. In de eerste jaren na de hervorming zijn de huizenprijzen tijdelijk aanzienlijk gedaald. De Zweedse economie verkeerde echter ten tijde van deze hervormingen in een ernstige recessie, waardoor onduidelijk is waar de huizenprijsdalingen door veroorzaakt werden.

Met de kanttekening dat er natuurlijk altijd meerdere factoren een rol spelen, onderstrepen beide voorbeelden de rol van timing, geleidelijkheid en het belang van consumentenvertrouwen.

Bronnen: Boelhouwer [et.al.] (2001) *Koopprijontwikkeling en de fiscale behandeling van de eigen woning*; Neuteboom (2006) *Hypotheekrenteaftrek in Europa: hervormingen nauwelijks door woningmarkt bepaald* en VROM-raad (2007) *Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans*.