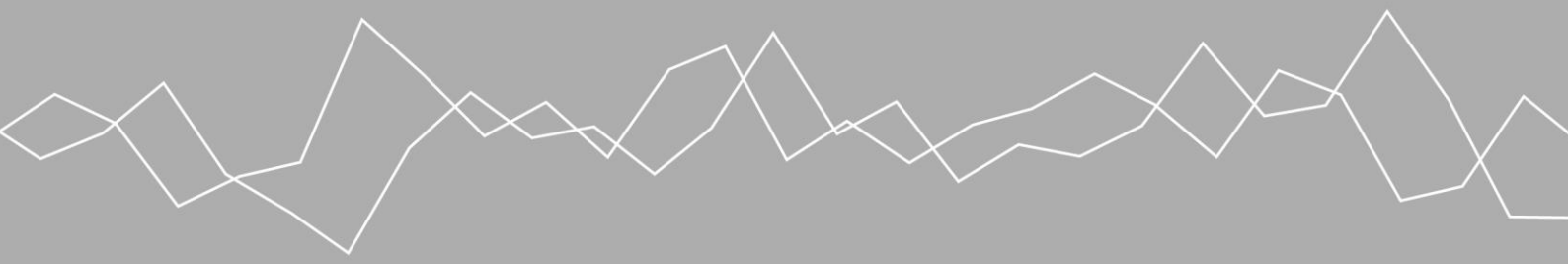
# Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling



seo economisch onderzoek

Amsterdam, augustus 2019
In opdracht van het ministerie van Financiën

# Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling

Johannes Hers
Bert Hof
Ward Rougoor
Menno van Benthem
Tom Smits
Joost Witteman
Nils Verheuvel

seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2019-61
ISBN 978-90-6733-995-7

**Informatie & Disclaimer**
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2019 SEO Amsterdam**. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

# Samenvatting

*Er zijn aanwijzingen dat de eigenwoningregeling als geheel (de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait) bijdraagt aan het eigenwoningbezit. Als ook de negatieve neveneffecten (hoge kosten, hogere huizenprijzen, lagere welvaart, meer schuldopbouw) worden beschouwd moet echter worden geconcludeerd dat de regeling ondoelmatig is. Van de maatregelen na 2001 zijn vooral de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel effectief en doelmatig in het beperken van deze neveneffecten. Effectiviteit en doelmatigheid van de bijleenregeling in het ontmoedigen van schuldopbouw is onzeker. De aftrek geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen) is waarschijnlijk niet effectief en ondoelmatig in termen van het bevorderen van schuldaflossing.*

Op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd om eind 2019 een evaluatie van de fiscale eigenwoningregeling op te leveren. De fiscale eigenwoningregeling omvat de fiscale regelingen in Box 1 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 die betrekking hebben op de eigen woning. De evaluatie dient te toetsen in hoeverre deze eigenwoningregeling doeltreffend en doelmatig is, met name met betrekking tot de beleidswijzigingen sinds 2001. De centrale vraag van het evaluatieonderzoek is:

> *In hoeverre is de fiscale eigenwoningregeling, en in het bijzonder ook de beleidswijzigingen sinds 2001, doeltreffend en doelmatig?*

Bij de beleidswijzigingen sinds 2001 gaat het om verschillende maatregelen. In de eerste plaats om de 30 jaarstermijn, de maximering van de termijn waarin rente op de hypotheekschuld als aftrekpost kan worden opgevoerd. De bijleenregeling limiteert verhoging van de eigenwoningschuld (waarover de rente aftrekbaar is) bij verhuizing tot die gevallen waarin de hogere prijs van de aanschaf en eventuele verbetering van de nieuwe woning niet kan worden betaald uit de opbrengst van de oude woning. De aftrek geen of geringe eigenwoningschuld geeft de eigenaar recht op een aftrek wanneer het saldo van eigenwoningforfait en de betaalde rente positief is. Het toptarief in het eigenwoningforfait introduceerde een verhoogd tarief voor duurdere huizen. Met de fiscale aflossingseis is de rente op nieuwe leningen alleen nog fiscaal aftrekbaar als deze in maximaal 30 jaar, ten minste annuïtair en volledig worden afgelost. De tariefmaatregel bouwt in 28 jaar stapsgewijs de maximale hypotheekrenteaftrek af met 0,5 procent per jaar.

De hoofd- en deelvragen van de evaluatie zijn beantwoord door een combinatie van onderzoekmethoden: een reconstructie en toetsing van de beleidstheorie, literatuuronderzoek, interviews, beschrijvende statistiek, kwantitatieve analyses en waar mogelijk (econometrische) effectmeting.

# Doeltreffendheid en neveneffecten

**Doeltreffendheid en neveneffecten van de regeling als geheel**

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de regeling als geheel (dat wil zeggen de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait) sluiten we aan bij de oorspronkelijk doelstelling ervan, het stimuleren van het eigenwoningbezit.

Er is sprake geweest van *doelrealisatie*, omdat het eigenwoningbezit is toegenomen van minder dan 30 procent in 1950 naar ruim 60 procent in 2015. In hoeverre deze toename ook toegeschreven kan worden aan het bestaan van de hypotheekrenteaftrek is niet duidelijk. Op basis van de literatuur kan niet met zekerheid worden gesteld dat de eigenwoningregeling *doeltreffend* is; daarvoor ontbreekt hard empirisch bewijs. De uitkomsten van een simulatie met het CPB Woningmarktmodel suggereren dat zonder fiscale subsidie in box 1 (saldo van renteaftrek en eigenwoningforfait) het eigen woningbezit op lange termijn 1,6 procentpunt lager zou liggen.

De regeling als geheel heeft verschillende *neveneffecten*. Diverse rapporten en woningmarktdeskundigen geven aan dat de doeltreffendheid van de aftrek beperkt wordt doordat de subsidie deels in de woningprijzen terechtkomt. De uitkomsten van een variant met het CPB Woningmarktmodel waarin de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting worden afgeschaft, geven aan dat zonder fiscale subsidie in box 1 de woningprijzen 3,3 procentpunt lager zouden liggen. De welvaart op de woningmarkt zou hoger zijn, omdat de verstoring van de woonbeslissing afneemt. Ook zou de arbeidsmobiliteit hoger zijn. Daar staat tegenover dat een groter eigenwoningbezit een positief effect kan hebben op het leefklimaat. In de literatuur worden de positieve effecten van eigenwoningbezit op het leefklimaat echter betwijfeld. Ten slotte is het aannemelijk dat de renteaftrek heeft geleid tot (meer) schuldopbouw in de eigenwoning omdat schuldfinanciering relatief aantrekkelijk wordt. Het is aannemelijk dat er een relatie bestaat tussen de renteaftrek en de toename van het aandeel aflossingsvrije hypotheken in de jaren '90 van de vorige eeuw.

**Doeltreffendheid en neveneffecten van wijzigingen sinds 2001**

De doelen van de maatregelen sinds 2001 verschillen. De 30 jaarstermijn, de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel zijn met name ingegeven vanuit de beleidsmatige wens om schuldopbouw in de woning af te remmen of zelfs te ontmoedigen. Het doel van de introductie van het toptarief eigenwoningforfait was primair een lastenverzwaring voor eigenaars van woningen met een waarde boven € 1 miljoen. Het doel van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is tweeledig: zowel het bevorderen van aflossen van de eigenwoningschuld wordt genoemd, als het verminderen van de lasten van eigenaar-bewoners met geen of lage schuld. Conclusies ten aanzien van *doelbereik en doeltreffendheid* verschillen per regeling:

- Het doelbereik van de **bijleenregeling** is niet zeker: de verhouding van de hypotheeklening tot de waarde (loan-to-value ratio, ltv) van de nieuwe woning ligt gemiddeld boven die van de oude. Dat sluit niet uit dat de maatregel doeltreffend is (als de ltv in het alternatief nog hoger was geweest). Bij gebrek aan data over de periode voor introductie van de bijleenregeling kunnen echter geen harde uitspraken over doeltreffendheid worden gedaan;
- Voor doelbereik of doeltreffendheid van de **aftrek geen of geringe eigenwoningschuld** (Hillen) in termen van schuldaflossing zien we geen aanwijzingen. Het verminderen van lasten van huishoudens met een geringe eigenwoningschuld is met de maatregel wel bereikt;

- Het doel van het **toptarief eigenwoningforfait** was het zwaarder belasten van huishoudens met een dure woning. Deze maatregel bereikt het gewenste doel;
- Het doelbereik van de **fiscale aflossingseis** is zichtbaar in de duidelijke toename van het aandeel annuïtair aflossende hypotheken in de stroom van nieuwe hypotheken na introductie van de maatregel. De econometrische effectmeting laat een negatief effect zien van de introductie van de aflossingseis op de nominale schuld en de initiële ltv. Vanuit beide perspectieven lijkt deze maatregel dus doeltreffend; de effectiviteit van de maatregel neemt op lange termijn verder toe naarmate een groter deel van de hypotheekvoorraad bestaat uit hypotheken die gedurende de looptijd worden afgelost;
- Voor de **tariefmaatregel** is het beeld gemengd. In de econometrische effectmeting zijn wel aanwijzingen voor een negatief effect op de initiële ltv bij hogere inkomens, maar geen effect op de nominale schuld. Ook hier geldt dat de effectiviteit op lange termijn groter wordt naarmate het tarief voor de renteaftrek in de hoogste schijf verder afneemt.

In termen van *neveneffecten* geldt dat het toptarief eigenwoningforfait, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel volgens doorrekening met het CPB Woningmarktmodel de prijzen van koopwoningen drukken, het eigenwoningbezit enigszins drukken en een klein positief effect hebben op de welvaart. Deze maatregelen beperken ook de kosten van de renteaftrek voor de overheid (zie hierna). Dat laatste geldt ook voor de bijleenregeling. Voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld zien we omgekeerde effecten: de aftrek leidt tot hogere prijzen, een iets hoger aandeel eigenwoningbezit en een lagere welvaart. De aftrek verhoogt de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek.

# Doelmatigheid

**Doelmatigheid van de regeling als geheel**

In de literatuur en door deskundigen wordt de fiscale eigenwoningregeling als geheel getypeerd als ondoelmatig. Voor de doelmatigheid van de regeling als geheel relateren we de kosten ervan aan de doeltreffendheid. De budgettaire kosten van het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (de oorspronkelijke regeling) zijn aanzienlijk, € 8,9 mld. in 2017 en € 5,5 mld. structureel. Tegenover deze kosten staat een relatief beperkt positief effect op het eigenwoningbezit van 1,6 procentpunt volgens het CPB Woningmarktmodel. Als ook de negatieve neveneffecten (hogere huizenprijzen, lagere welvaart door verstoring van de woonbeslissing en lagere arbeidsmobiliteit, grotere schuldopbouw in de eigen woning met negatieve macro-economische consequenties in tijden van crisis) in de beschouwing worden betrokken, kan de regeling gekarakteriseerd worden als ondoelmatig. Daarbij is geabstraheerd van de effecten van de wijzigingen na 2001, die in ieder geval deels hebben bijgedragen aan de doelmatigheid van de regeling als geheel (zie hierna).

**Doelmatigheid en neveneffecten van de wijzigingen sinds 2001**

De bijleenregeling, het toptarief eigenwoningforfait, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel drukken allen de budgettaire kosten van de renteaftrek in de periode 2001-2017, maar dit effect is beperkt. Op langere termijn drukken de tariefmaatregel en met name de fiscale aflossingseis de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek echter wel duidelijk. De aftrek geen of geringe eigenwoningschuld vergroot juist de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek. Voor beoordeling van de doelmatigheid van de maatregelen na 2001 kijken we naar de budgettaire effecten, uitvoeringskosten en administratieve lasten, en naar de mate waarin de maatregel erin slaagt negatieve neveneffecten van de regeling als geheel te beperken. Tabel S. 1 geeft een overzicht.

Tabel S. 1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen na 2001

| | Doeltreffend-heid | Budgettaire kosten van de regeling | Administratieve lasten en uitvoeringskosten | Doelmatigheid |
|---|---|---|---|---|
| Bijleenregeling (2004) | Onbekend | Lager | Hoger | Onzeker |
| Hillen (2005) | Nee/ja* | Hoger | Beperkt hoger | Niet doelmatig |
| Toptarief (2009) | Ja | Iets lager | Beperkt hoger | Doelmatig |
| Aflossingseis (2013) | Ja | Aanmerkelijk lager | Hoger | Doelmatig |
| Tariefmaatregel (2014) | Gedeeltelijk | Aanmerkelijk lager | Beperkt hoger | Doelmatig |

* Niet doeltreffend in het stimuleren van aflossen, wel in het verminderen van de lasten van huishoudens met geen of geringe eigenwoningschuld
Bron: SEO Economisch Onderzoek

De fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel zijn op lange termijn effectief in het beperken van de schuldopbouw en drukken de huizenprijzen en de budgettaire derving van de renteaftrek. Vanuit dit perspectief kunnen we deze maatregelen typeren als doelmatig in de zin dat zij hun doel bereiken en negatieve neveneffecten van de regeling als geheel beperken. Daarbij dient aangetekend te worden dat de aflossingseis de uitvoeringskosten en administratieve lasten verhoogt. Voor de bijleenregeling geldt dit ook, en is de doeltreffendheid in het verminderen van schuldopbouw niet zeker.

Het toptarief eigenwoningforfait heeft een ander doel, namelijk het zwaarder belasten van huishoudens met een dure woning. Dat doel wordt op doelmatige wijze bereikt. Voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is het oordeel afhankelijk van de doelstelling. Als het doel was om aflossen te bevorderen kan de regeling getypeerd worden als ondoelmatig omdat zij niet effectief lijkt, en bovendien de negatieve neveneffecten van de regeling als geheel versterkt. Als vermindering van de lasten voor eigenaar-bewoners met geringe of lage schuld het doel was, is de maatregel doelmatig, zij het dat de negatieve neveneffecten van de regeling als geheel worden versterkt.

# Implicaties voor toekomstig beleid

De wijzigingen sinds 2001 zijn, afgezien van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld, alle gericht op het beperken van de neveneffecten van de regeling als geheel. Gegeven de ondoelmatigheid van de regeling als geheel, lijkt een continuering en intensivering van deze beleidsrichting door een verdergaande, stapsgewijze afbouw van de fiscale subsidie in box 1 (aftrek en eigenwoningforfait) voor de hand te liggen, op lange termijn gevolgd door een overheveling van de eigen woning naar box 3 (inkomen uit vermogen).

Van de maatregelen sinds 2001 komen vooral de aflossingseis en (in mindere mate) de tariefmaatregel naar voren als maatregelen die enerzijds effectief zijn in het beperken van (prikkels voor) schuldopbouw en het stimuleren van schuldreductie, en anderzijds bijdragen aan een grotere doelmatigheid van de regeling als geheel. Voor de transitie naar het eindbeeld komen dus vooral deze maatregelen in aanmerking. De fiscale aflossingseis heeft daarbij het voordeel dat deze direct aangrijpt bij de prikkel voor schuldreductie. Dit wel tegen de prijs van toegenomen complexiteit voor de handhaving en voor hypotheekverstrekkers, vooral als gevolg van het overgangsrecht. Als een directe prikkel voor schuldreductie belangrijk gevonden wordt is het logisch om de aflossingseis in stand te houden (en eventueel te besluiten het overgangsrecht versneld uit te faseren om de uitvoering te ontlasten en de doelmatigheid te vergroten). Uiteindelijk verdwijnt de prikkel die uitgaat van de fiscale aflossingseis in een eindbeeld waarin de fiscale subsidie in box 1 is afgebouwd.

De tariefmaatregel werkt minder direct op schuldreductie. Het voordeel van de tariefmaatregel is echter dat deze eenvoudig te verenigen is met verschillende eindbeelden (defiscalisering en eigen woning in box 3) - als de subsidie in box 1 stapsgewijs wordt afgebouwd naar nul. De tariefmaatregel vormt nauwelijks of geen belasting voor de belastingdienst, huishoudens en hypotheekverstrekkers en –adviseurs. Nadat de subsidie in box 1 is afgebouwd, kan vervolgens een overheveling van de eigen woning naar box 3 plaatsvinden. In dat geval wordt de eigen woning hetzelfde behandeld als andere vormen van (financieel) vermogen.

# Inhoud

**Samenvatting** ..... **i**

**1 Inleiding en vraagstelling** ..... **1**

**2 Beoordelingskader** ..... **3**

**3 De eigenwoningregeling als geheel** ..... **7**
3.1 Doelen en werking ..... 7
3.2 Effecten ..... 12
3.3 Samenvatting ..... 18

**4 Deelregelingen sinds 2001** ..... **19**
4.1 Aanpassingen vanaf 2001 ..... 19
4.2 Samenvatting ..... 33

**5 Gebruik en doelbereik** ..... **35**
5.1 Algemeen ..... 35
5.2 Bijleenregeling ..... 37
5.3 Aftrek geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen) ..... 40
5.4 Toptarief eigenwoningforfait ..... 41
5.5 Fiscale aflossingseis ..... 43
5.6 Tariefmaatregel ..... 46
5.7 Conclusies bereik en doelbereik regelingen ..... 47

**6 Econometrische effectmeting** ..... **49**
6.1 Inleiding ..... 49
6.2 Fiscale aflossingseis ..... 50
6.3 Tariefmaatregel ..... 53
6.4 Conclusies effectiviteit aflossingseis en tariefmaatregel ..... 57

**7 Doelmatigheidsaspecten** ..... **59**
7.1 Budgettaire effecten ..... 59
7.2 Uitvoeringskosten ..... 62
7.3 Administratieve lasten ..... 63
7.4 Overzicht ..... 66

**8 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid ..... 69**
8.1 Doeltreffendheid en neveneffecten ..... 69
8.2 Doelmatigheid ..... 71
8.3 Aanbevelingen ..... 73

**Literatuur ..... 75**

**Bijlage A Notitie CPB ..... 77**

**Bijlage B Geïnterviewde deskundigen ..... 85**

**Bijlage C Schattingsresultaten ..... 87**

**Bijlage D Gevoeligheidsanalyses ..... 95**

# 1 Inleiding en vraagstelling

**Aanleiding**

Op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd om eind 2019 een evaluatie van de fiscale eigenwoningregeling op te leveren. De fiscale eigenwoningregeling omvat de fiscale regelingen in Box 1 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 die betrekking hebben op de eigen woning. De evaluatie dient te toetsen in hoeverre deze eigenwoningregeling doeltreffend en doelmatig is, met name met betrekking tot de beleidswijzigingen sinds 2001. Deze evaluatie vloeit mede voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

De centrale vraag van het evaluatieonderzoek is:

> *In hoeverre is de fiscale eigenwoningregeling, en in het bijzonder ook de beleidswijzigingen sinds 2001, doeltreffend en doelmatig?*

Doeltreffend is volgens de RPE gedefinieerd als *de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd*. Doelmatig heeft volgens de offerteaanvraag betrekking op *de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.*[1] Deze begrippen impliceren een volledige effectmeting, waarin de mate waarin de doelstelling behaald is (causaal) herleid moet worden tot de interventie (het beleid). Dit stelt hoge eisen aan de definitie en meetbaarheid van doelen, de beschikbaarheid van data om uitkomsten te meten en aan de mogelijkheden om een controlegroep te construeren om het beleidseffect te identificeren. De doelmatigheidsvraag houdt in dat moet worden beoordeeld in hoeverre het beleidsdoel met andere instrumenten of met minder middelen op een efficiëntere wijze tot stand had kunnen komen.

**Onderzoeksvragen**

Het beantwoorden van de centrale vraag gebeurt aan de hand van een aantal deelvragen. De eerste deelvraag gaat over de beleidsdoelstelling:

1. *Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen achter de fiscale eigenwoningregeling en wat was de oorspronkelijke beleidsdoelstelling van de beleidswijzigingen sinds 2001?*

Een aantal deelvragen gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en over de gevolgen van het beleid:

2. *Is de fiscale eigenwoningregeling (voornamelijk de aftrek voor rentekosten eigen woning en het EWF) als geheel volgens de bestaande literatuur doeltreffend en doelmatig gelet op de beleidsdoelstelling?*
3. *In welke mate wordt het eigenwoningbezit door de fiscale eigenwoningregeling fiscaal gestimuleerd?*
4. *Wat zijn de achterliggende doelstellingen van het stimuleren van het eigenwoningbezit, en is de vorming van netto vermogen daar onderdeel van?*
5. *Welke regelingen binnen de fiscale eigenwoningregeling dragen bij aan het vormen van netto vermogen in de eigen woning, en welke niet?*

Ten slotte zijn er deelvragen voor de specifieke regelingen die sinds 2001 zijn geïntroduceerd of gewijzigd:

6. *In hoeverre is de bijleenregeling doeltreffend en doelmatig?*

[1] De meest recente versie van de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018) definieert doelmatigheid overigens nader als "de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd".

7. *In hoeverre is de fiscale aflossingseis doeltreffend en doelmatig?*
8. *In hoeverre is de tariefmaatregel doeltreffend en doelmatig?*
9. *In hoeverre is de invoering van de dertigjaarstermijn per 2001 doeltreffend en doelmatig?*
10. *In hoeverre zijn de wijzigingen sinds 2001 op het eigenwoningforfait doeltreffend en doelmatig?*[2]
11. *Welke effecten heeft de regeling Hillen gehad?*
12. *In hoeverre is het overgangsrecht m.b.t. de bestaande EWS en de 30-jaarstermijn doeltreffend en doelmatig?*
13. *In hoeverre zijn de renseigneringsplicht en de informatieplicht doeltreffend en doelmatig?*

**Strategie**

De deelvragen zijn beantwoord door een combinatie van onderzoeksmethoden. De toegepaste onderzoeksmethoden bestaan uit reconstructie en toetsing van de beleidstheorie, literatuuronderzoek, interviews (gecombineerd in hoofdstuk 3 en 4), beschrijvende statistiek, kwantitatieve analyses (hoofdstuk 5) en waar mogelijk (econometrische) effectmeting (hoofdstuk 6). Gezamenlijk bouwt dit op naar de beantwoording van de hoofd- en deelvragen, waarmee onderbouwde conclusies kunnen worden getrokken.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft het beoordelingskader dat wordt gehanteerd in de rest van het rapport. Dit hoofdstuk licht toe hoe de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid worden toegepast in dit rapport en gaat daarbij tevens in op doelrealisatie en neveneffecten. De beoordelingen van de wijzigingen in de eigenwoningregeling vanaf 2001 kunnen daarbij niet los worden gezien van de eigenwoningregeling als geheel.

Hoofdstuk 3 gaat in op de eigenwoningregeling als geheel, dat wil zeggen zonder specifieke aandacht voor de wijzigingen vanaf 2001. Het hoofdstuk gaat in op de doelen en de beoogde werking van de regeling en vat samen wat er uit de wetenschappelijke literatuur bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigenwoningregeling als geheel.

Hoofdstuk 4 behandelt de wijzigingen in de eigenwoningregeling vanaf 2001. Het hoofdstuk beschrijft deze wijzigingen en de beleidsdoelen en de beoogde werking ervan. Het hoofdstuk vat tevens samen wat er uit de wetenschappelijke literatuur bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de deelregelingen vanaf 2001.

Hoofdstuk 5 presenteert beschrijvende statistiek en literatuur die inzicht geeft in het gebruik en bereik van de verschillende regelingen.

Hoofdstuk 6 voert econometrische effectmetingen uit voor de deelregelingen Fiscale aflossingseis en Tariefmaatregel eigenwoning.

Hoofdstuk 7 brengt de kosten van de eigenwoningregeling in kaart. Dit betreft de budgettaire derving als gevolg van de eigenwoningregeling, de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor de gebruikers.

Hoofdstuk 8 geeft de oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigenwoningregeling.

# 2 Beoordelingskader

*De eigenwoningregeling wordt beoordeeld op doelrealisatie, doeltreffendheid, neveneffecten en doelmatigheid. De verschillende regelingen worden telkens beoordeeld op hun eigen doel. Dit bepaalt wat per regeling als neveneffecten wordt gezien. De beoordelingen van de wijzigingen in de eigenwoningregeling vanaf 2001 kunnen niet los worden gezien van de eigenwoningregeling als geheel.*

Dit hoofdstuk licht toe hoe de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid worden toegepast in dit rapport en gaat daarbij tevens in op doelrealisatie en neveneffecten. Uitgangspunt van deze evaluatie is dat in beginsel alle effecten van de eigenwoningregeling aan bod komen, uiteraard voor zover ze relevant zijn voor een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling.

De achtergrond van dit hoofdstuk is dat de evaluatie zowel gaat over de oorspronkelijke eigenwoningregeling (de hypotheekrenteaftrek[2] en het eigenwoningforfait voor 2001) als over aanpassingen in de eigenwoningregeling (vanaf 2001). Dit gaat gepaard met verschillende doelstellingen van beleid. Ook zijn er relaties tussen de aanpassingen en de oorspronkelijke regeling. Dit heeft consequenties voor de invulling van de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid.

Sowieso beoogt dit hoofdstuk begripsverwarring in de rest van dit rapport te voorkomen. Daarbij speelt een rol dat sommige effecten op verschillende manieren zouden kunnen worden behandeld. Neveneffecten zouden bijvoorbeeld als onderdeel van doeltreffendheid kunnen worden gezien, of van doelmatigheid, of separaat worden beschouwd.[3]

Het beoordelingskader wordt in het vervolg van dit rapport toegepast bij het formuleren van de beleidstheorie per regeling en als hulpmiddel bij de inschatting van doelrealisatie, doeltreffendheid, neveneffecten en doelmatigheid van de individuele regelingen en van de eigenwoningregeling als geheel.

## Uitgangspunten beoordelingskader

Het beoordelingskader gaat uit van de volgende elementen:[4]

1. Doelrealisatie: in welke mate zijn de doelen van het beleid gehaald?
2. Doeltreffendheid: in welke mate heeft het beleid bijgedragen aan het halen van de doelen?
3. Neveneffecten: in welke mate heeft het beleid geleid tot andere effecten dan op de geformuleerde doelen?
4. Doelmatigheid: in welke mate is het beleid gepaard gegaan met zo laag mogelijke kosten?

---

2 Als in dit rapport gesproken wordt over hypotheekrenteaftrek, wordt niet alleen de aftrekbare rente van schulden voor de eigen woningen (hoofdverblijf) bedoeld maar ook andere aftrekbare kosten zoals advies- en bemiddelingskosten, notariële kosten en periodieke betalingen voor erfpacht.

3 Zie bijvoorbeeld de discussie in Hof (2017).

4 Zie ook de meest recente versie van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (RPE ).

Elke vraag speelt een rol bij de uiteindelijke beoordeling van het beleid. Als de doelen van het beleid zijn gehaald (1e vraag), is dat op zich positief, maar het oordeel over het beleid hangt vooral af van de mate waarin het beleid daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van die doelen (2e vraag). Bij de beoordeling van het beleid spelen ook neveneffecten een rol (3e vraag). Daarbij is het onderscheid tussen positieve en negatieve neveneffecten uiteraard essentieel. Ook de verdeling van effecten over bijvoorbeeld verschillende bevolkingsgroepen kan deel uitmaken van deze neveneffecten. Tot slot wordt het beleid beoordeeld op kostenefficiëntie, dat wil zeggen de mate waarin er zo laag mogelijke kosten zijn gemaakt (4e vraag).

Het beoordelingskader wordt toegepast op de oorspronkelijke eigenwoningregeling (de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait voor 2001) en op de aanpassingen in de eigenwoningregeling (vanaf 2001). Omdat de doelen verschillen, verschilt ook de invulling van de doelrealisatie, doeltreffendheid, neveneffecten en doelmatigheid.

## Doelrealisatie en doeltreffendheid

We gebruiken de term *doelrealisatie* om aan te geven in hoeverre de geformuleerde doelen van het beleid zijn bereikt. Deze doelen kunnen per regeling verschillen en tevens kan het achterliggende doel van de eigenwoningregeling als geheel door de tijd heen veranderen. De *doeltreffendheid* gaat een stap verder dan doelrealisatie en stelt de vraag in hoeverre ontwikkelingen in de doelvariabele zijn toe te rekenen aan de inzet van het beleid. Dit gaat dus over het causale verband tussen beleid en doelvariabele.

Voor 2001 was de eigenwoningregeling primair gericht op het bevorderen van het eigenwoningbezit. De doelvariabele is in zo'n geval het eigenwoningbezit en de doeltreffendheid gaat over het effect van de hypotheekrenteaftrek/het eigenwoningforfait op het eigenwoningbezit. Het beleid na 2001 is primair gericht op het mitigeren van negatieve neveneffecten van de hypotheekrentaftrek. Een doel is dan bijvoorbeeld het beperken van vreemd vermogenfinanciering oftewel het bevorderen van de opbouw van eigen vermogen in de eigen woning. Als dit beleid doeltreffend is, vermindert het (de prikkel tot) vreemd vermogenfinanciering van de eigen woning en bevordert het de opbouw van eigen vermogen.

De beoordeling van doeltreffendheid wordt complexer als er tegelijkertijd meerdere geformuleerde doelen van het beleid zijn. Zo zou een doel kunnen zijn om het eigenwoningbezit te bevorderen, wat weer als doel heeft om bij te dragen aan maatschappelijke integratie. De situatie zou zich dan kunnen voordoen dat een regeling positief wordt beoordeeld op de bevordering van het eigenwoningbezit, maar negatief op de bijdrage aan maatschappelijke integratie. Of een doel zou kunnen zijn om de schuldfinanciering te beperken, wat weer als doel heeft om bij te dragen aan macroeconomische stabiliteit. De situatie zou zich dan kunnen voordoen dat een regeling positief wordt beoordeeld op de beperking van schuldfinanciering, maar negatief op de bijdrage aan macro-economische stabiliteit.

## Doelmatigheid

De kernvraag bij doelmatigheid luidt: had hetzelfde doel bereikt kunnen worden tegen lagere kosten? Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van het *beleid* versus de doelmatigheid van de *uitvoering* van het beleid. De doelmatigheid van het beleid heeft betrekking op de vraag of ander beleid hetzelfde doel zou kunnen bereiken tegen lagere kosten. De doelmatigheid van de uitvoering heeft betrekking op de vraag of hetzelfde beleid tegen lagere kosten zou kunnen worden uitgevoerd. De doelmatigheidsvraag kan in beginsel worden gesteld per regeling en over het gevoerde beleid als geheel.
Deze evaluatie onderscheidt de volgende kostencategorieën bij de doelmatigheidsvraag:

- het budgettaire belang (uitgaven of belastinguitgaven) op de begroting van de Rijksoverheid;
- de uitvoeringskosten van diezelfde Rijksoverheid;
- de administratieve lasten van de gebruikers.

Het budgettaire belang speelt een rol bij de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid. De uitvoeringskosten en de administratieve lasten spelen met name een rol bij de beoordeling van de doelmatigheid van de uitvoering.

Een belangrijk verschil tussen de eigenwoningregeling zoals die vóór 2001 bestond en de wijzigingen vanaf 2001 heeft te maken met de eerste categorie kosten, namelijk de *belastingderving*. Voor 2001 leidt het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait tot belastingderving, terwijl de wijzigingen vanaf 2001 in de regel de belastingderving juist beperken. Deze evaluatie schaart de belastingderving onder de kosten die een rol spelen bij de doelmatigheidsvraag voor de eigenwoningregeling als geheel. Bij de beoordeling van *individuele* deelregelingen vanaf 2001 wordt een *beperking* van de belastingderving gezien als een effectiviteitsvraagstuk, namelijk als onderdeel van doelrealisatie/doeltreffendheid als het een expliciet doel is van een deelregeling, en anders als (positief) neveneffect. Tegelijkertijd draagt de beperking van de belastingderving mogelijk bij aan de doelmatigheid van de eigenwoningregeling als geheel.

## Neveneffecten

Neveneffecten worden in deze evaluatie separaat beschouwd van de effecten op de doelvariabele(n) (de doeltreffendheidsvraag) en de kosten die onderdeel zijn van de doelmatigheidsvraag. Een voorbeeld van een neveneffect is een verhoging van de prijs van koopwoningen door de hypotheekrenteaftrek, waardoor de doeltreffendheid in termen van effect op het eigenwoningbezit wordt beperkt en de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt wordt verlaagd. Een ander voorbeeld van een mogelijk neveneffect is overconsumptie van wonen ten opzichte van andere goederen en diensten. Ook zou de hypotheekrenteaftrek kunnen leiden tot hogere schulden en daarmee - meer indirect - tot financieel-economische instabiliteit.[5]

Bij de beoordeling van individuele deelregelingen vanaf 2001 wordt een beperking van de belastingderving alleen gezien als onderdeel van doelrealisatie/doeltreffendheid als het een expliciet doel is van een deelregeling. Zo niet typeren we deze beperking als een positief neveneffect. Tegelijkertijd kan deze beperking van de belastingderving bijdragen aan de doelmatigheid van de eigenwoningregeling als geheel.

[5] Andersom kunnen de wijzigingen na 2001 juist dit soort neveneffecten van de hypotheekrenteaftrek beperken. Voor zover dat expliciete doelen zijn van deze wijzigingen, valt dat onder doelrealisatie en doeltreffendheid van deze wijzigingen.

## Samenvatting

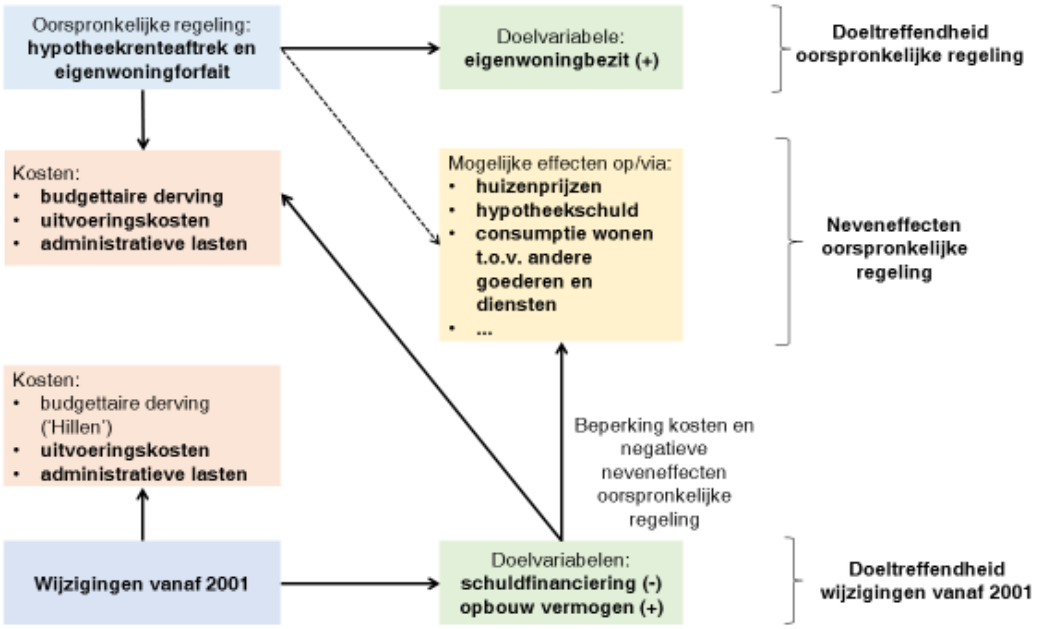
De eigenwoningregeling wordt beoordeeld op doelrealisatie, doeltreffendheid, neveneffecten en doelmatigheid. De verschillende regelingen worden telkens beoordeeld op hun eigen doel. Dit bepaalt wat per regeling als neveneffecten wordt gezien.

De relevante kosten voor de doelmatigheid bestaan uit de uitgaven of de belastingderving op de begroting van de Rijksoverheid, de uitvoeringskosten van diezelfde Rijksoverheid en de administratieve lasten voor de gebruikers.

De beoordelingen van de wijzigingen in de eigenwoningregeling vanaf 2001 kunnen niet los worden gezien van de eigenwoningregeling als geheel. Zo beschouwen we een beperking van de belastingderving als een positief neveneffect van een deelregeling en is dit tegelijkertijd doelmatigheidswinst voor de regeling als geheel.

Figuur 2.1 illustreert het beoordelingskader op vereenvoudigde wijze door in één figuur de doelen en kosten van zowel de oorspronkelijke regeling (bovenin de figuur) als de aanpassingen (onderin de figuur) weer te geven. De wijzigingen grijpen in op negatieve neveneffecten van de oorspronkelijke regeling en beperken tegelijkertijd de kosten (budgettaire derving) daarvan.

Figuur 2.1 Visuele samenvatting beoordelingskader




Bron: SEO Economisch Onderzoek.

# 3 De eigenwoningregeling als geheel

Dit hoofdstuk behandelt de eigenwoningregeling als geheel, dat wil zeggen zonder specifieke aandacht voor de wijzigingen vanaf 2001. Paragraaf 3.1 beschrijft de regeling en besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de beleidsdoelen. De geformuleerde doelen van een regeling bepalen immers hoe doeltreffendheid moet worden geïnterpreteerd (zie hoofdstuk 2, beoordelingskader). Daarnaast krijgt de beoogde werking van de regeling aandacht. Dit geeft mogelijke aangrijpingspunten om de doeltreffendheid te kunnen vaststellen.

Paragraaf 3.2 vat samen wat er uit de wetenschappelijke literatuur bekend is over de doeltreffendheid van de eigenwoningregeling als geheel. Dit gebeurt volgens de lijnen van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2. Er wordt beschreven wat er bekend is over de doelrealisatie (de mate waarin het geformuleerde doel is bereikt), de doeltreffendheid (de mate waarin de regeling zorgt voor het bereiken van het geformuleerde doel) en de neveneffecten (de effecten van de regeling anders dan op het geformuleerde doel). Tevens wordt aangegeven op basis van welke soorten analyses de conclusies in de literatuur worden getrokken. De doelmatigheidsaspecten (wordt het doel bereikt tegen zo laag mogelijke kosten) komen aan bod in hoofdstuk 7.

Dit hoofdstuk draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1):

*1. Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen achter de fiscale eigenwoningregeling en wat was de oorspronkelijke beleidsdoelstelling van de beleidswijzigingen sinds 2001? (paragraaf 3.1)*

*2. Is de fiscale eigenwoningregeling (voornamelijk de aftrek voor rentekosten eigen woning en het eigenwoningforfait) als geheel volgens de bestaande literatuur doeltreffend en doelmatig gelet op de beleidsdoelstelling? (paragraaf 3.2)*

*4. Wat zijn de achterliggende doelstellingen van het stimuleren van het eigenwoningbezit, en is de vorming van netto vermogen daar onderdeel van? (paragraaf 3.1)*

## 3.1 Doelen en werking

**Werking van de regeling**

De fiscale behandeling van de eigen woning bestond tot 2001 op hoofdlijnen uit twee delen:

- *De aftrekbare kosten eigen woning, verder hypotheekrenteaftrek genoemd*, waarbij een aantal kosten van de eigen woning (gedefinieerd als een koopwoning die dienst doet als hoofdverblijf) mogen worden afgetrokken van het belastbare inkomen, zoals de betaalde hypotheekrente, de kosten voor het afsluiten van de hypotheek en betalingen voor erfpacht.
- *Het eigenwoningforfait* (tot 2001 het huurwaardeforfait), waarbij een percentage van de WOZ-waarde van de eigen woning (gedefinieerd als een koopwoning die dienst doet als hoofdverblijf) wordt opgeteld bij het belastbare inkomen. Het percentage varieert met de hoogte van de WOZ-waarde. In tabel 3.1 zijn de percentages opgenomen zoals deze golden in 2001. Na 2001 zijn deze percentages regelmatig bijgesteld, zie hiervoor onder andere paragraaf 4.2.

Tabel 3.1 Het eigenwoningforfait bedroeg in 2001 maximaal 0,8% van de WOZ-waarde

| WOZ-waarde | Hoogte eigenwoningforfait |
|---|---|
| € 0 – 12.500 | 0,00 % |
| € 12.501 – 25.000 | 0,30 % |
| € 25.001 – 50.000 | 0,50 % |
| € 50.001 – 75.000 | 0,60 % |
| € 75.001 – 975.000 | 0,80 % |
| boven € 975.000 | € 7.800 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het belastbare inkomen wordt berekend door de kostenposten die onder de hypotheekrenteaftrek vallen van het inkomen af te trekken en het eigenwoningforfait erbij op te tellen. Over het resulterende inkomen wordt inkomstenbelasting betaald. Deze berekeningsmethode heeft tot gevolg dat de hypotheekrentekosten in de praktijk worden afgetrokken tegen de hoogste belastingschijf waartegen belasting wordt (of zou worden) betaald.

**Doel van de regeling**

De hypotheekrenteaftrek vindt zijn oorsprong in de Wet Vermogensbelasting, ingevoerd in 1893. In deze wet werd de eigen woning voor het eerst belast als een bron van inkomen, met aftrek van de kosten om deze te verwerven. Een van deze aftrekposten was de hypotheekrente.[6] Eenzelfde onderbouwing van de hypotheekrenteaftrek is ruim honderd jaar later terug te vinden in de Wet Inkomstenbelasting 2001.

Het denken over het achterliggende doel van de hypotheekrenteaftrek is in de loop der tijd echter wel veranderd. Gedurende de 20e eeuw heeft er een geleidelijke verschuiving plaatsgevonden. In grote lijnen is het doel geëvolueerd van een onderdeel van de vermogensheffing tot een middel om het eigenwoningbezit te bevorderen.

Voor de Tweede Wereldoorlog werd bevordering van het eigenwoningbezit niet gezien als een overheidstaak. Eigenwoningbezit voor arbeiders werd zelfs als onwenselijk gezien, onder andere vanwege vermogensrisico's en een remmende werking op de arbeidsmobiliteit (De Zeeuw & Kraan, 2001).

Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit. Onder invloed van grote woningtekorten ontstond een uitgebreid stelsel van planning, programmering en financiële sturing. Dit stelsel bleef lange tijd in stand, omdat de groei van de woningbehoefte groter was dan aanvankelijk voorzien (VROM-Raad, 2007). Daarbij werd eigenwoningbezit steeds meer gezien als maatschappelijk wenselijk, omdat het naar verwachting leidde tot spreiding van bezit, de mogelijkheid van vermogensvorming, beschikkingsrecht over de eigen woonsituatie, meer privacy en een betere maatschappelijke integratie.

6 De huidige hypotheekrenteaftrek, waarbij betaalde rente wordt afgetrokken van andere inkomsten, stamt uit de Wet op de Inkomstenbelasting 1914 (CPB, 2016).

Wanneer in het denken over de hypotheekrenteaftrek de koppeling aan het stimuleren van het eigenwoningbezit precies plaats heeft gevonden is niet met zekerheid te zeggen. Het CPB (2016) plaatst deze omslag in het begin van de jaren '90. De diverse nota's over het woningmarktbeleid die door de jaren heen zijn verschenen, zijn hiermee in overeenstemming.

- De nota "Huur- en subsidiebeleid" (1974) is zeer summier over de hypotheekrenteaftrek. De regering ziet geen aanleiding om de aftrekbaarheid te wijzigen en verwijst verder naar de memorie van toelichting op de Rijksbegroting. Aldaar wordt de aftrek beschouwd vanuit het perspectief dat ook in de ondernemingssfeer rente aftrekbaar is, als ook het positieve effect van de hypotheekaftrek op de woningbouw:

*In het maatschappelijke leven bestaat er ternauwernood verschil van inzicht over de aftrekbaarheid van rente op leningen in de ondernemingssfeer dan wel op leningen waarmede (een bron van) inkomen wordt verworven. Voor de rente ter zake van de hypothecaire schuld opeen eigen woning bestaat die maatschappelijke consensus in mindere mate, maar logischerwijs zouden daar dezelfde overwegingen moeten gelden. De omstandigheid dat er fiscaal slechts een bescheiden inkomen (huurwaarde) aan de eigen woning wordt toegerekend, mag hierbij geen rol spelen. Beperking van de aftrek van hypotheekrente uit dezen hoofde zou er immers toe leiden dat een correctie van de lage fiscale huurwaarde alleen zou gelden voor degenen die de aankoop van hun woning hebben gefinancierd met een lening en niet voor degenen die een hypotheekvrije woning hebben. Geheel los van fiscale overwegingen moet worden bedacht dat van een beperking van de aftrekbaarheid van hypotheekrente ongewenste effecten kunnen uitgaan voor het woningbouwbeleid. Een groep potentiële kopers zou nl. niet meer bij machte zijn ter verwerving van een woning een hypothecaire lening af te sluiten.*

- In 1983 verschijnt de nota "Eigen woningbezit", die geheel in het teken staat van het bevorderen van eigenwoningbezit. De aftrekbaarheid van de rente wordt in deze nota kort besproken. Het lastenverlagende effect van de aftrek wordt genoemd en opnieuw wordt de regeling ongewijzigd gelaten. De nadruk in de nota ligt echter op andere stimulerende maatregelen voor het eigenwoningbezit, zoals het verminderen van de risico's die met het eigenwoningbezit gepaard gaan en het verlenen van subsidies.
- In de nota "Mensen, wensen, wonen" (2000) wordt de hypotheekrenteaftrek het duidelijkst gekoppeld aan het stimuleren van het eigenwoningbezit:

*"Ook in het nieuwe belastingstelsel wordt de hypotheekrenteaftrek voor de eerste woning als middel om het eigenwoningbezit te stimuleren gehandhaafd. Er is, vanuit het woonbeleid bezien, geen aanleiding om de mogelijkheden tot renteaftrek ter discussie te stellen. Integendeel zelfs. De keuzevrijheid van de burger op de woningmarkt is gebaat bij een zo groot mogelijke duidelijkheid en zekerheid. Dat geldt zeker op de koopmarkt, waar consumenten langjarige en forse financiële verplichtingen aangaan. Het alleen al ter discussie stellen van de fiscale faciliteiten zorgt voor onzekerheid onder (potentiële) kopers, en beperkt alleen daardoor al de keuzevrijheid in aanzienlijke mate. In het licht van de omvangrijke vraag naar koopwoningen en de ook uit maatschappelijk oogpunt gewenste bevordering van het eigenwoningbezit, is een dergelijke inperking van de mogelijkheden om een eigen woning te kopen ongewenst."*

Duidelijk is in ieder geval dat de koppeling van de hypotheekrenteaftrek aan het stimuleren van het eigenwoningbezit geleidelijk is opgekomen na de Tweede Wereldoorlog en voor 2001 gemeengoed was geworden in het woningmarktbeleid. Aan dit beleidsdoel (het stimuleren van het eigenwoningbezit) is overigens nooit een eenduidige kwantitatieve doelstelling verbonden, zoals een gewenst percentage eigenwoningbezit op het totaal aantal woningen.[7]

[7] Incidentele uitlatingen van bewindspersonen daargelaten, zoals de uitspraak van staatssecretaris Remkes uit 2000 waarin hij zei te streven naar 65% procent koopwoningen (CPB, 2016).

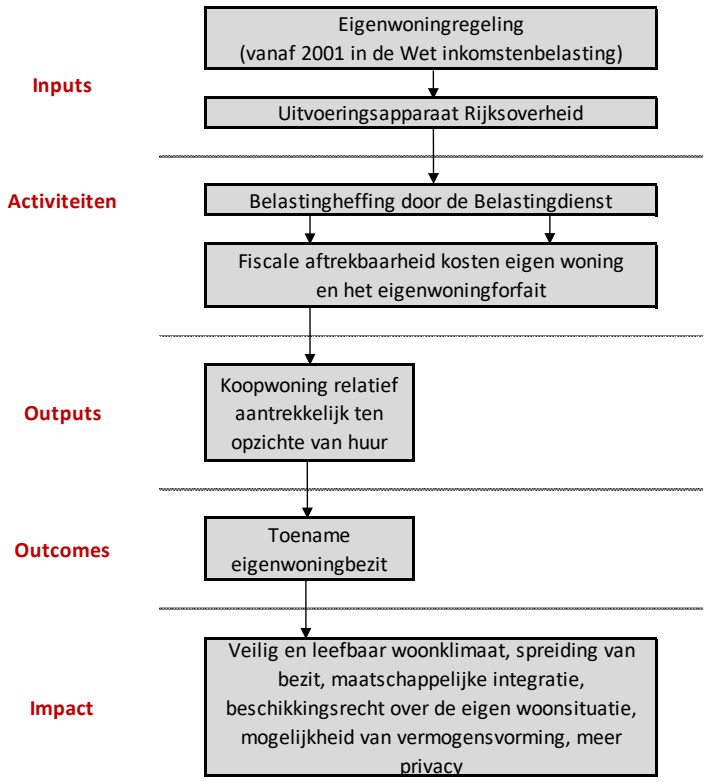
**Beleidstheorie**

De beoogde werking van de eigenwoningregeling in deze context kan schematisch worden weergegeven in de vorm van een beleidstheorie. Deze bestaat uit vijf onderdelen:

- de *inputs* voor het beleid. Dit zijn de middelen die worden ingezet om het beleid uit te voeren en de wettelijke basis op grond waarvan dat gebeurt. Aangezien het hier gaat om het heffen van belasting over koopwoningen, bestaan de middelen in dit geval uit het uitvoeringsapparaat van de Rijksoverheid en de eigenwoningregeling zelf;
- de beleids*activiteiten*. Hier gaat het om de activiteiten die worden verricht om uitvoering te geven aan het beleid. De hoofdactiviteit is in dit geval het heffen van belasting door de belastingdienst, waarbij het specifiek gaat om het toepassen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait;
- de *outputs* van het beleid. De outputs zijn de directe uitkomsten van de beleidsactiviteiten. Het toepassen van de hypotheekrenteaftrek betekent een direct financieel voordeel voor eigenwoningbezitters ten opzichte van huurders. Daarmee wordt het kopen van een woning dus relatief aantrekkelijk ten opzichte van huren;
- de *outcomes* van het beleid. Outcomes kijken een stap verder dan outputs. Het voordeel van koop ten opzichte van huur heeft een effect op het gedrag van mensen op de woningmarkt. Hierdoor zullen mensen vaker kiezen voor een koopwoning dan in een situatie zonder hypotheekrenteaftrek. De outcome van het beleid is dan een toename van het eigenwoningbezit;
- de *impact* van het beleid. De impact is de laatste stap in de keten. Hier wordt de vraag beantwoord wat de outcomes van het beleid uiteindelijk voor maatschappelijk relevante gevolgen hebben. Met andere woorden, wat betekent het voor de maatschappij als het eigenwoningbezit toeneemt? De verwachting was dat eigenwoningbezit een keur aan positieve gevolgen zou hebben voor de maatschappij: een veilig en leefbaar woonklimaat, spreiding van bezit, maatschappelijke integratie, beschikkingsrecht over de eigen woonsituatie, de mogelijkheid van vermogensvorming en meer privacy (De Zeeuw & Kraan 2001; CPB 2016).

Het volledige schema van de beleidstheorie is weergegeven in Figuur 3.1.

Figuur 3.1 De beleidstheorie achter de oorspronkelijke eigenwoningregeling




Bron: SEO Economisch Onderzoek

Hoe de eigenwoningregeling in de praktijk uitpakt, wordt beschreven in paragraaf 3.2. In de terminologie van het beoordelingskader (zie hoofdstuk 2) gaat het daarbij zowel om de *doelrealisatie* als om de *doeltreffendheid* van de regeling. Bij de analyse van de doeltreffendheid wordt zowel gekeken naar de *outcomes* als naar de *impact* van de regeling.

## 3.2 Effecten

Zoals beschreven in paragraaf 3.1, is het stimuleren van het eigenwoningbezit lange tijd het hoofddoel van de eigenwoningregeling geweest. Deze paragraaf kijkt dan ook naar de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de neveneffecten van de eigenwoningregeling met betrekking tot het stimuleren van het eigenwoningbezit.

**Karakterisering literatuur**

De vormgeving van de woningmarkt komt op als onderwerp van studie in het begin van de 21e eeuw, als de neveneffecten van het gevoerde beleid steeds zichtbaarder worden. In de aanloop naar de economische crisis komt het onderwerp langzamerhand hoger op de beleidsagenda te staan en komen er publicaties uit van onafhankelijke adviesinstituten als de VROM-Raad (2007), het CPB (2010, 2016), het PBL (CPB & PBL, 2016), en de SER (SER-CSED, 2010). De Rijksoverheid verricht zelf ook studies naar de woningmarkt (Rijksoverheid 2010, 2016). Een coalitie van stakeholders waaronder Aedes, de Woonbond, Vereniging Eigen Huis en NVM (Aedes et al., 2012) komt met een eigen hervormingsadvies. De piek van publicaties ligt in de crisisjaren. Wanneer de regering diverse hervormingen op de woningmarkt doorvoert, begint de aandacht voor het onderwerp in de literatuur weer langzaam af te nemen.

De verschillende publicaties vertonen overeenkomsten op een aantal terreinen.

- De literatuur is over het algemeen gericht op de woningmarkt als geheel. Dit betekent dat naast het functioneren van de koopmarkt ook de markten voor vrije huur en sociale huur aandacht krijgen. Dit is begrijpelijk, omdat hervormingen op de ene markt gevolgen hebben voor de andere en elk van de deelmarkten hun eigen problemen kennen.
- Het doel van de publicaties is overwegend om advies te geven over (of een oproep te doen tot) hervorming van de woningmarkt. Het accent ligt dan ook niet op feitenonderzoek, maar op het vinden van maatregelen die het functioneren van de woningmarkt kunnen verbeteren.
- De onderzoeksmethodiek is dan ook overwegend theoretisch van aard. Op basis van direct waarneembare feiten worden theoretische modellen over het functioneren van de woningmarkt uiteengezet. Empirisch en experimenteel onderzoek naar de causale affecten van het beleid is afwezig.
- De literatuur wordt gekenmerkt door een hoge mate van consensus over de problemen die spelen op de koopwoningmarkt en de manier waarop deze opgelost kunnen worden. Deze consensus geldt overigens uitsluitend voor het koopgedeelte van de woningmarkt. Over de huurmarkt lopen de meningen uiteen.

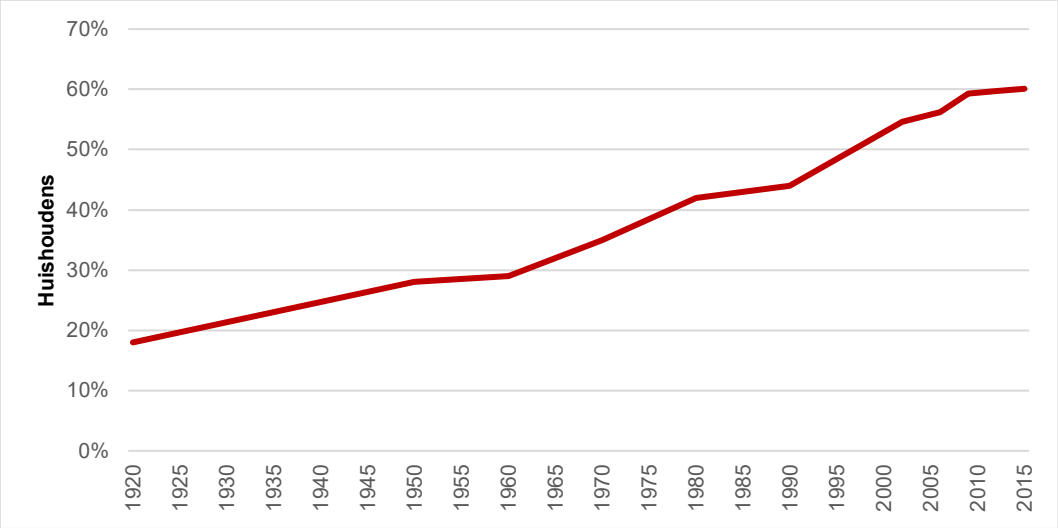
### Box 3-1 Effecten overdrachtsbelasting

Deze evaluatie toetst niet de effecten van een andere woninggerelateerde belasting, de overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting is een transactiebelasting, verschuldigd door de koper van een bestaande woning en bedraagt voor koopwoningen 2 procent van de koopsom. In de literatuur over de (fiscale) eigenwoningregelingen komt ook de overdrachtsbelasting regelmatig terug. Principieel kan de vraag gesteld worden waarom de transactie belast zou moeten worden. Op zichzelf hebben de transacties namelijk positieve externaliteiten voor andere actoren op de woningmarkt omdat zij informatie toevoegen over de waarde van woningen op specifieke locaties met specifieke eigenschappen. Daarnaast komt in de literatuur een aantal meer praktische nadelen van de overdrachtsbelasting terug. Diverse rapporten wijzen erop dat de overdrachtsbelasting in de praktijk fungeert als een verhuisbelasting en daarmee een goede match tussen huishoudens en woningen (doorstroom) en tussen werkenden en banen (arbeidsmobiliteit) beperkt (Rijksoverheid, 2010 en CPB, 2010). Deze rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit gaat gepaard met welvaartsverlies: sommige huishoudens wonen om deze reden niet zoals ze zouden willen, en als zij ervan afzien een beter betaalde baan te accepteren vanwege de noodzaak van een verhuizing, lopen zij de inkomensstijging mis. Schattingen geven aan dat een verlaging van de verhuiskosten met 1 procentpunt 3 tot 10 procent meer transacties en een bescheiden welvaartswinst oplevert (CPB, 2012). De overdrachtsbelasting heeft als bijkomend nadeel dat de kosten koper hoger worden voor starters. In diverse rapporten wordt dan ook voorgesteld de overdrachtsbelasting af te schaffen (zie bijvoorbeeld de Commissie inkomstenbelasting (2013) en SER CSED (2010)).

**Doelrealisatie**

Het aandeel eigenwoningbezit lag in Nederland na de Tweede Wereldoorlog vrij laag, maar is door de jaren heen gestaag toegenomen. In 1950 was het percentage eigenwoningbezit nog minder dan 30 procent. In 1999 was dit toegenomen tot meer dan 50 procent en in 2015 tot ruim 60 procent (Figuur 3.2). De doelrealisatie van het stimuleren van eigenwoningbezit is dus hoog.

Figuur 3.2 De ontwikkeling van het eigenwoningbezit in Nederland 1920-2015




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van De Zeeuw & Kraan (2001) en CBS Maatwerk

**Doeltreffendheid**

Doelrealisatie is op zichzelf geen garantie voor de doeltreffendheid van een regeling. De mogelijkheid bestaat immers ook dat de toename van het eigenwoningbezit een andere oorzaak heeft. De literatuur gaat echter niet of nauwelijks in op deze mogelijkheid. De relatie tussen eigenwoningregeling en eigenwoningbezit wordt dus niet expliciet getoetst.
In de literatuur is wel veel aandacht voor de gevolgen van de toename van het eigenwoningbezit (in termen van de beleidstheorie: de impact).

Het CPB (2010) geeft aan dat het rondpompen van geld via gebonden inkomensoverdrachten welvaart kost en geen effectief instrument is om de inkomensverdeling bij te sturen. Zes jaar later ziet de Rijksoverheid (2016) dat de stimulering van zowel koop als huur aanzienlijk blijft en dat dit de

welvaart vermindert, doordat woonkeuzes van huishoudens worden verstoord en elders meer belasting moet worden geheven.

De VROM-Raad (2007) voegt daaraan toe dat de fiscale behandeling van de eigen woning niet consistent is. Hoewel de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait impliceren dat de woning als een investeringsgoed wordt gezien, worden de opbrengsten uit de eigen woning fiscaal anders belast dan vermogen dat buiten de woning wordt opgebouwd.

### Box 3-2 Analyse doeltreffendheid met het CPB Woningmarktmodel

In het kader van deze evaluatie heeft het CPB een aantal simulaties rond de eigenwoningregelingen gemaakt met het CPB Woningmarktmodel (zie bijlage A voor de notitie). Ook zijn met dit model een aantal van de maatregelen na 2001doorgerekend. Het CPB woningmarktmodel is een algemeen evenwichtsmodel waarin het gedrag van aanbieders en gebruikers van woningen is gemodelleerd. Aanname is dat aanbieders en gebruikers rationeel handelen en dat zij alle beschikbare informatie meenemen bij hun keuzes. In de effecten zijn gedragsaanpassingen meegenomen. Het gaat om effecten op lange termijn, als alle beleidsaanpassingen volledig zijn doorgevoerd.

Een subsidie op koop- of huurwoningen verstoort de keuzes van huishoudens, doordat zij kiezen voor een grotere of een ander type woning dan zij anders zouden hebben gedaan. Een verlaging van de (fiscale) subsidie op koopwoningen leidt in het model tot een lagere geaggregeerde vraag naar woningen en daardoor tot lagere huren en woningprijzen. Daarnaast leidt een lagere subsidievoet op koopwoningen tot een verschuiving van koopwoningen naar huurwoningen. De verstoring van de woningkeuze neemt af, waardoor de welvaart toeneemt.

De notitie bevat ook een simulatie van een aantal eindbeelden. In de eerste variant (defiscalisering) wordt de renteaftrek in box 1 afgeschaft (€ 8,9 mld. in 2017), kan de eigenwoningschuld worden opgevoerd in box 3, maar wordt de eigen woning niet belast in box 3. Er blijft dus een (impliciete) subsidie in box 3 in stand. De opbrengst wordt teruggesluisd in lagere IB-tarieven. In deze variant neemt de welvaart binnen het domein woningmarkt structureel met 0,3 procent bbp toe, terwijl de structurele huizenprijzen met 3,3 procent dalen. Het aandeel van huurwoningen in de totale woningvoorraad neemt structureel met 1,6 procentpunt toe.

In de tweede variant (2b) wordt de eigen woning verplaatst naar box 3 en daar wordt het saldo van de waarde van de eigen woning en de eigenwoningschuld belast (het begrip eigenwoningschuld vervalt); er is dan per saldo geen sprake meer van subsidie van de eigenwoning, maar van belasting. De opbrengst wordt teruggesluisd in lagere IB-tarieven. De welvaart neemt dan met 0,7 procent bbp toe, de structurele huizenprijzen dalen met 8,6 procent. Het aandeel huurwoningen in de totale woningmarkt neemt toe met 5 procentpunt. In deze variant is – los van verschillen in lokale belastingen – geen sprake meer van een fiscale bevoordeling in de inkomstenbelasting van eigenaar-bewoners ten opzichte van huurders, ook niet in box 3.

Op basis van de literatuur kan niet met zekerheid worden gesteld dat de eigenwoningregeling wel of niet doeltreffend is geweest; daarvoor ontbreekt hard empirisch bewijs. Diverse rapporten geven aan dat de doeltreffendheid beperkt wordt doordat de subsidie deels in de woningprijzen terechtkomt, en betwijfelen bovendien de positieve effecten van eigenwoningbezit op achterliggende doelen zoals leefklimaat. De uitkomsten van een simulatie met het CPB Woningmarktmodel suggereren dat in een wereld zonder fiscale subsidie in box 1 (renteaftrek) het eigen woningbezit 1,6 procentpunt lager zou liggen. In een wereld waarin bovendien de eigen woning net als al het andere vermogen ook belast zou worden in box 3, zou het eigen woningbezit 5 procentpunt lager liggen.

**Neveneffecten**

Ook de neveneffecten van de eigenwoningregeling krijgen veel aandacht in de literatuur.

Meerdere studies merken op dat het fiscale voordeel bij een inelastisch woningaanbod (waarvoor in Nederland sterke aanwijzingen zijn), voor een belangrijk deel tot uiting komt in hogere prijzen voor koopwoningen. De effectiviteit van de stimulans voor eigenwoningbezit wordt daarmee beperkt. Zie bijvoorbeeld VROM-Raad (2007) en CPB (2010). Ook de SER-CSED (2010) is van mening dat de combinatie van een restrictief ruimtelijk beleid, een stijgende woningvraag en de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning heeft geleid tot sterk gestegen huizenprijzen.[8]

Daarnaast wordt geconstateerd dat het directe fiscale voordeel voor een relatief groot deel terechtkomt bij hogere inkomens. Deze hebben relatief grote hypotheken en een relatief hoog marginaal tarief en dus direct relatief veel voordeel van de aftrek. De eigenwoningregeling is dus ook een 'subsidie op luxueus wonen' (VROM-Raad, 2007). Indirect kunnen effecten via doorwerking op de prijzen en over de levensloop anders uitpakken dan de directe effecten.

Een derde neveneffect is de toename van de totale nationale hypotheekschuld, met name in de jaren '90 van de vorige eeuw. Deze toename wordt zowel veroorzaakt door een stijging van het aantal hypotheken als door een toename van de loan-to-value ratio. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen:

- de vormgeving van de hypotheekrenteaftrek leidt tot een prikkel voor schuldfinanciering van de eigen woning;
- de huizenprijzen stijgen sterk. Naast de bovengenoemde oorzaak (stijgende vraag en inelastisch aanbod) wordt dit veroorzaakt door een periode van langdurige economische voorspoed;
- onder invloed van de sterk stijgende participatie van vrouwen in deze periode zijn financiers bereid het inkomen van de tweede verdiener mee te tellen voor de hoogte van de maximale hypotheek. Leenrestricties worden opgerekt;
- er worden constructies opgetuigd om rentebetalingen te maximaliseren (zoals spaar- en aflossingsvrije hypotheken) om zo het fiscale voordeel optimaal te benutten.

Het gevolg van de prikkel om zo groot mogelijk te gaan wonen met maximale schulden is een toename van financiële risico's tijdens een recessie, zowel voor individuele huishoudens als voor de economie als geheel. De fiscale behandeling van de eigen woning legt bovendien een groot beslag op de schatkist, dat niet in verhouding staat tot de maatschappelijke baten (VROM-Raad, 2007).

Diverse rapporten trekken de positieve effecten van eigenwoningbezit op onderhoud en op leefbaarheid en veiligheid van de omgeving in twijfel (zie bijvoorbeeld CPB, 2010). De Rijksoverheid (2010) geeft zelf aan dat er geen overtuigende argumenten zijn voor het fiscaal stimuleren van

8 Het aanbod van koopwoningen kan ook toenemen doordat huurwoningen worden omgezet naar koopwoningen. Dit maakt het koopwoningaanbod elastischer dan het woningaanbod als geheel.

eigenwoningbezit ten opzichte van andere vormen van bezit. Als nadelen van eigenwoningbezit worden daarnaast genoemd dat het de arbeidsmobiliteit beperkt (CPB, 2000) en dat het stelsel de vrijehuursector marginaliseert (VROM-Raad, 2007). De vrijstelling van de eigen woning in box 3 leidt bovendien tot een bevoordeling van de eigen woning ten opzichte van andere beleggingen.

De informatie verkregen uit de literatuurstudie is aangevuld met enkele interviews (zie Box 3-33). Deze interviews bevestigen de bevindingen uit de literatuur en vullen deze op sommige punten aan.

Box 3-3 Interviews gehouden in het kader van de evaluatie eigenwoningregeling

In het kader van dit onderzoek zijn interviews met diverse deskundigen afgenomen (zie bijlage B). Onder de geïnterviewden bestond consensus over de volgende zaken:

- de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigenwoningregeling zijn laag, omdat het fiscale voordeel voor een groot deel in de huizenprijzen gaat zitten en voor een groot deel terechtkomt bij kopers die het niet nodig hebben;
- hierover bestond in de academische wereld al langer consensus, maar de financiële crisis was pas aanleiding voor de politiek om in te grijpen;
- de eigenwoningregeling wordt mede in stand gehouden omdat de (negatieve) overgangseffecten naar een meer wenselijke situatie aanzienlijk zijn.

Daarnaast kwam uit de interviews naar voren dat:

- eigenwoningbezit niet meer als apart doel wordt nagestreefd met het woningmarktbeleid;
- het premiestelsel dat eind 20e eeuw bestond, waarschijnlijk een groter aandeel heeft gehad in het bevorderen van het eigenwoningbezit. Binnen dit stelsel konden kopers met een relatief lage inkomens daarvoor middels een prijsplafond bestemde huizen kopen met een bijdrage van de overheid;
- het eigenwoningforfait te laag is, wat bijdraagt aan de subsidiewerking van de eigenwoningregeling.

**Beleidstheorie uitgebreid**

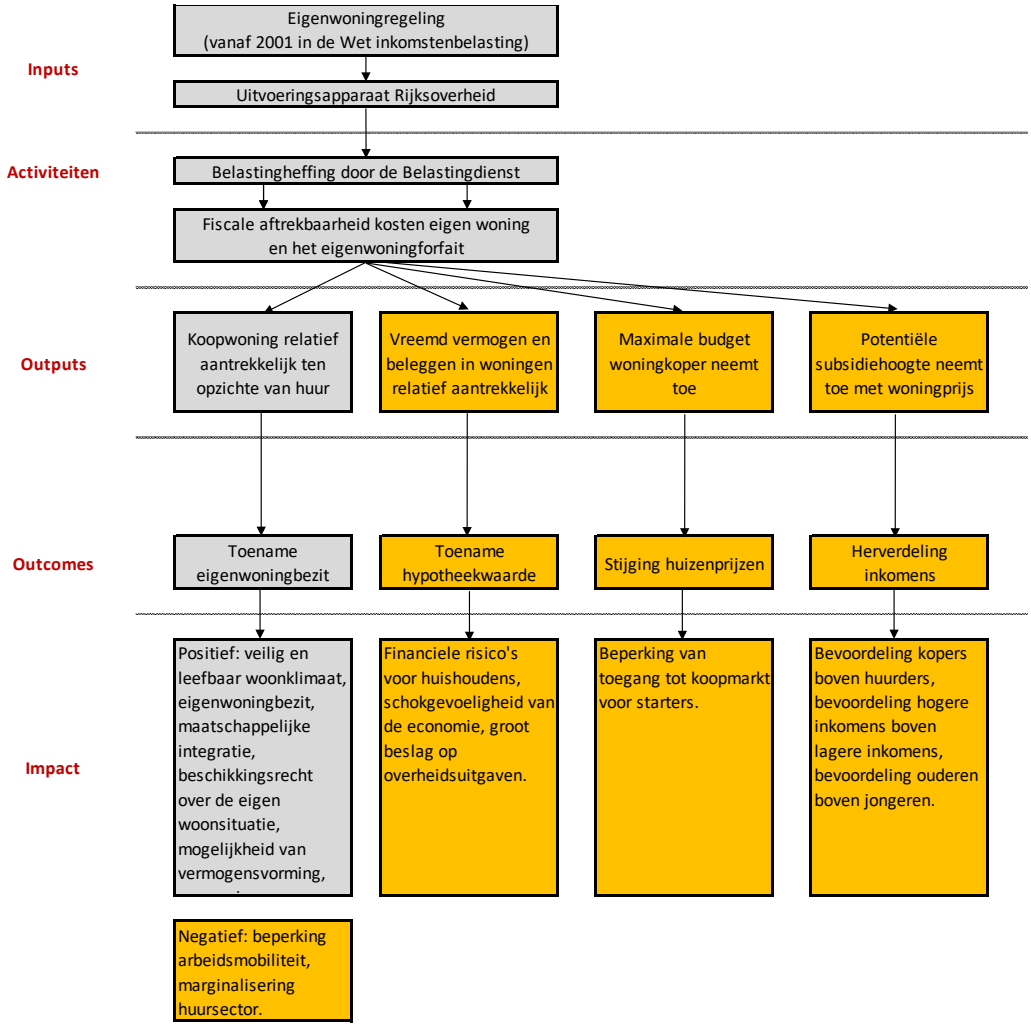
Op basis van bovenstaande overwegingen kan de beleidstheorie uit de vorige paragraaf worden uitgebreid. Ten opzichte van de oorspronkelijke beleidstheorie neemt het aantal outputs, outcomes en impacts toe.

- De vormgeving van de eigenwoningregeling heeft meer *outputs* tot gevolg dan alleen het stimuleren van eigenwoningbezit. Drie neveneffecten zijn dat 1) vreemd vermogen aantrekkelijker wordt als financieringsmiddel dan eigen vermogen, 2) dat het maximale budget van woningkopers toeneemt en 3) dat er meer subsidie beschikbaar is naarmate de woning duurder is.
- Deze outputs leiden op de middellange termijn tot een aantal onvoorziene *outcomes*. Als gevolg van (onder andere) de aantrekkelijkheid van vreemd vermogen neemt de totale hypotheekwaarde toe. Als gevolg van de toename van het woningbudget (in combinatie met een inelastisch woningaanbod) stijgen de huizenprijzen. De hogere subsidies voor duurdere woningen zorgen voor een herverdeling van inkomens.
- De *impact* van deze outcomes wordt in de literatuur negatief beoordeeld. Hoge hypotheekwaardes creëren financiële risico's voor huishoudens en maken de economie als geheel gevoelig voor schokken doordat de volatiliteit van de consumptie wordt verhoogd (Teulings en Zhang, 2019). Ook legt de toename van de hypotheekwaarde een steeds groter beslag op de overheidsuitgaven. De stijging van de huizenprijzen beperkt de toegang tot de koopwoningmarkt voor starters. De herverdeling van inkomen en vermogen wordt als ongewenst gezien omdat het in absolute termen gaat om een herverdeling van arm naar rijk, wat inwerkt tegen het algemene herverdelingsbeleid van de overheid. Met betrekking tot de impact van de toename van het eigenwoningbezit wordt de positieve impact gerelativeerd: de grootte van deze effecten zou kleiner zijn dan verondersteld. Daarnaast worden enkele negatieve gevolgen van het eigenwoningbezit genoemd: de beperking van de arbeidsmobiliteit en de marginalisering van de vrijehuursector.

De herziene beleidstheorie is weergegeven in figuur 3.3.

In het algemeen concludeert de literatuur dat de negatieve neveneffecten zwaarder wegen dan de positieve effecten van de eigenwoningregeling en dat de regeling daarom afgebouwd of drastisch hervormd zou moeten worden.

Figuur 3.3 Aangepaste beleidstheorie op basis van woningmarktliteratuur




Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 3.3 Samenvatting

De eigenwoningregeling, bestaande uit de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, is oorspronkelijk in het leven geroepen als onderdeel van een systeem voor vermogensheffing. In de loop van de 20e eeuw is het doel van de regeling echter verschoven naar een het stimuleren van eigenwoningbezit.

De doelrealisatie van het stimuleren van eigenwoningbezit is hoog. In de periode 1920-2015 steeg het aandeel van koopwoningen in de totale woningvoorraad van 20 procent naar 60 procent. In welke mate dit toegeschreven kan worden aan de renteaftrek is niet bekend. De simulatie met het CPB-woningmarktmodel suggereert dat het effect van de renteaftrek op het eigenwoningbezit relatief beperkt is (1,6 procentpunt).

De eigenwoningregeling wordt in de literatuur echter per saldo negatief beoordeeld, omdat de doeltreffendheid beperkt is en er sprake is van diverse negatieve neveneffecten. De kritiek op de eigenwoningregeling stoelt hoofdzakelijk op vier breed gedeelde argumenten:

1. de positieve effecten van eigenwoningbezit zijn beperkt en er staan negatieve effecten tegenover;
2. het fiscaal stimuleren van de vraag naar koopwoningen in combinatie met een relatief inelastisch aanbod zorgt voor weinig extra koopwoningen en voor hogere prijzen van bestaande woningen;
3. de oorspronkelijke vormgeving van de eigenwoningregeling stimuleert maximaal lenen en minimaal aflossen, wat zorgt voor grote vermogensrisico's op microniveau en een lage schokbestendigheid op macroniveau;
4. de vormgeving van de eigenwoningregeling zorgt voor een herverdeling van inkomen en vermogen naar mensen met een hoog inkomen en een hoge hypotheek.

Het beeld dat uit de literatuur naar voren komt werd bevestigd in diverse interviews met woningmarktexperts.

# 4 Deelregelingen sinds 2001

Dit hoofdstuk behandelt de wijzigingen in de eigenwoningregeling vanaf 2001. Paragraaf 4.1 beschrijft de deelregelingen vanaf 2001 en besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de beleidsdoelen. De geformuleerde doelen van een regeling bepalen immers hoe doeltreffendheid moet worden geïnterpreteerd (zie hoofdstuk 2, beoordelingskader). Daarnaast krijgt de beoogde werking van de regeling aandacht. Dit geeft mogelijke aangrijpingspunten om de doeltreffendheid te kunnen vaststellen.

Dit hoofdstuk draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1):

1. *Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen achter de fiscale eigenwoningregeling en wat was de oorspronkelijke beleidsdoelstelling van de beleidswijzigingen sinds 2001? (paragraaf 4.1)*
4. *Wat zijn de achterliggende doelstellingen van het stimuleren van het eigenwoningbezit, en is de vorming van netto vermogen daar onderdeel van? (paragraaf 4.1)*
3. *In welke mate wordt het eigenwoningbezit door de fiscale eigenwoningregeling fiscaal gestimuleerd? (paragraaf 4.1, 4.2)*
5. *Welke regelingen binnen de fiscale eigenwoningregeling dragen bij aan het vormen van netto vermogen in de eigen woning, en welke niet? (paragraaf 4.1, 4.2)*
6. *In hoeverre is de bijleenregeling doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
7. *In hoeverre is de fiscale aflossingseis doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
8. *In hoeverre is de tariefmaatregel doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
9. *In hoeverre is de invoering van de dertigjaarstermijn per 2001 doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
10. *In hoeverre zijn de wijzigingen sinds 2001 op het eigenwoningforfait doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
11. *Welke effecten heeft de regeling Hillen gehad? (paragraaf 4.2)*
12. *In hoeverre is het overgangsrecht m.b.t. de bestaande EWS en de 30-jaarstermijn doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*
13. *In hoeverre zijn de renseigneringsplicht en de informatieplicht doeltreffend en doelmatig? (paragraaf 4.2)*

## 4.1 Aanpassingen vanaf 2001

### 4.1.1 Introductie

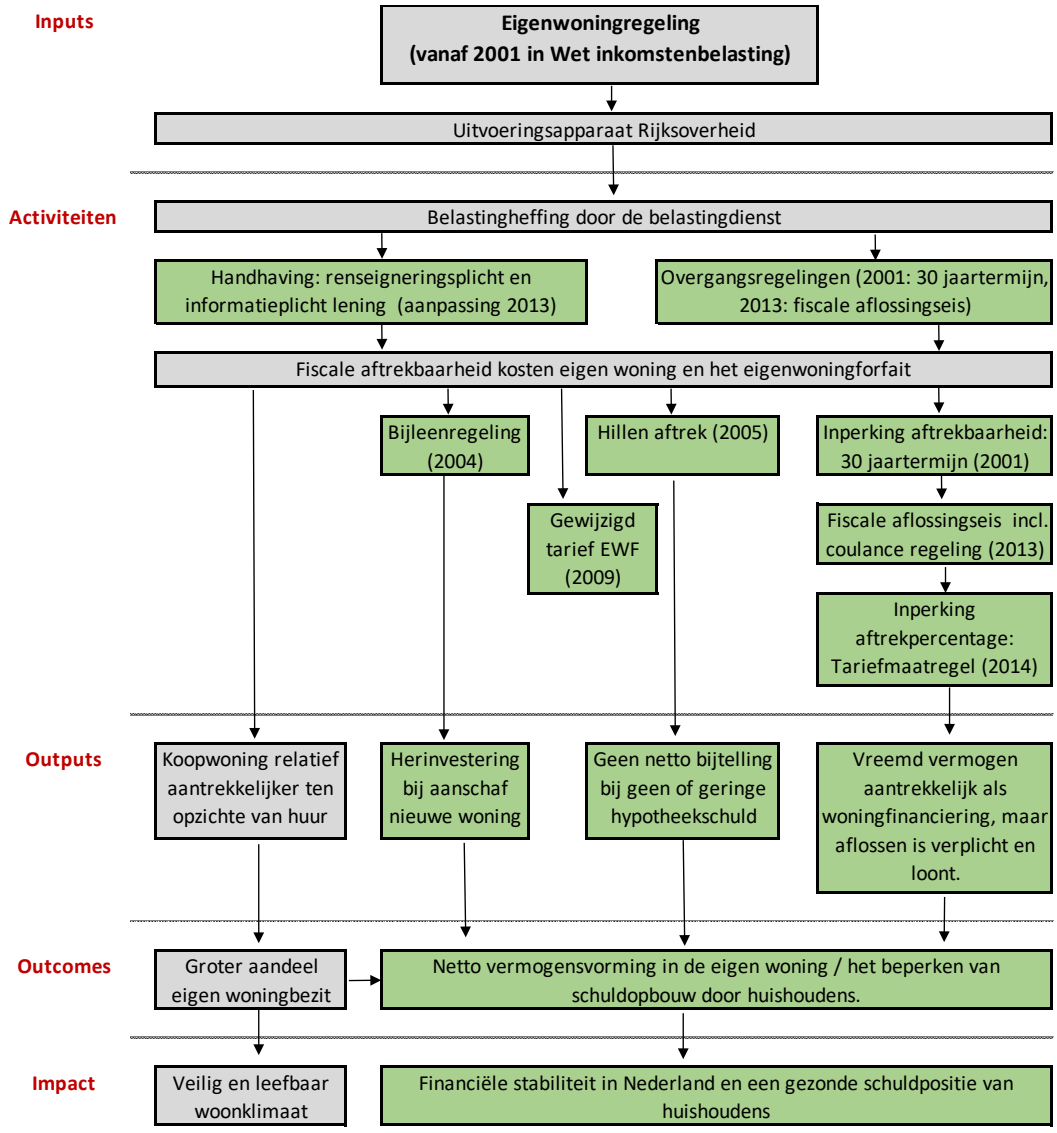
Vanaf de eeuwwisseling vond voorzichtig een verschuiving plaats in het denken over de fiscale eigenwoningregeling. Een nadeel van eigenwoningbezit is bijvoorbeeld dat het de arbeidsmobiliteit beperkt (Van Leuvensteijn en Koning, 2000). In de jaren voorafgaand aan de crisis zijn diverse kritische rapporten verschenen waarin de positieve externe effecten op onderhoud en leefbaarheid en veiligheid van de omgeving worden genuanceerd (CPB 2010, Rijksoverheid, 2010). De diverse studies merken op dat, bij een inelastisch woningaanbod, het fiscale voordeel voor een belangrijk deel terechtkomt in hogere prijzen voor koopwoningen en daarmee de effectiviteit van de stimulans voor eigenwoningbezit wordt beperkt. Daarnaast wordt geconstateerd dat het fiscale voordeel voor een relatief groot deel terechtkomt bij hogere inkomens, omdat die relatief grote hypotheken en een relatief hoog marginaal tarief hebben – en dus relatief veel voordeel van de aftrek.

Bovendien leidt het fiscale voordeel tot een prikkel voor schuldfinanciering van de eigen woning. De omvang van de nationale hypotheekschuld neemt snel toe in de jaren 90 van de vorige eeuw. Ook zijn in die tijd spaar- en aflossingsvrije hypotheekproducten op de markt gebracht om zo het

fiscale voordeel optimaal te benutten. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een sterke toename van de omvang van de hypotheekschuld en tot in internationaal perspectief hoge ltv's (NVB, 2014).

Als gevolg hiervan en als gevolg van de discussie over de legitimiteit van de hypotheekrenteaftrek is vanaf 2001 een aantal maatregelen genomen, gericht op beperking van een aantal van de ongewenste neveneffecten van de aftrek. Deze verschuiving is weergegeven in de rechterzijde van Figuur 4.1 in het groen. De grijze blokken representeren de eigenwoningregeling van rond de eeuwwisseling.

Figuur 4.1 Aanpassingen in de eigenwoningregeling sinds 2001



De beleidsdoelstelling van de eigenwoningregeling is geleidelijk verschoven van het stimuleren van eigenwoningbezit naar vermogensvorming in de woning en met name naar het beperken van de prikkels voor schuldfinanciering. Bij de belastingherziening 2001 is de hypotheekrenteaftrek in beginsel ongemoeid gelaten, maar is wel de periode waarover gebruikgemaakt kan worden van deze aftrek beperkt tot 30 jaar. Om te voorkomen dat overwaarde op de vorige woning geheel wordt aangewend voor consumptieve doelen en tegelijk de hypotheek wordt opgehoogd en dus de renteaftrek voor de nieuwe woning gemaximaliseerd wordt, is in 2004 de bijleenregeling geïntroduceerd. Deze regeling beperkt de hypotheekrenteaftrek tot die voor een hypotheek gelijk aan de waarde van de nieuwe woning minus de overwaarde op de vorige woning. De wet Hillen is er sinds 2005 en bepaalt dat als de betaalde hypotheekrente lager is dan het eigenwoningforfait, een extra aftrek mag worden geclaimd ter grootte van het verschil. Per 2009 werden wijzigingen doorgevoerd in het tarief van het eigenwoningforfait voor woningen met een WOZ-waarde boven de € 1 miljoen.

Na 2010 komt de hervorming van de fiscale eigenwoningregelingen in een stroomversnelling als gevolg van de financiële crisis. Die maakt de kwetsbaarheid van huishoudens voor de hoge schulden en hoge ltv's duidelijk. Veel starters op de woningmarkt die in de periode 2000-2008 met hoge ltv's zijn ingestapt, komen tijdens de crisis "onder water te staan" (Rabobank, 2015). Dit onder water staan betekent dat de hypotheekschuld de waarde van de woning overstijgt, waardoor de arbeidsmobiliteit verder beperkt wordt. Bovendien blijkt dat huishoudens die onder water staan hun consumptie relatief sterk terugbrengen, waardoor de volatiliteit van de consumptie in reactie op een (huizenmarkt)crisis versterkt wordt (CPB, 2014). Dit sterkt de beleidsmatige wens om prikkels voor schuldfinanciering van de eigen woning te beperken. Daar komt bij dat de wens om de overheidsfinanciën op orde te brengen na de crisis vraagt om maatregelen die geld opleveren. Tegen die achtergrond wordt in 2013 de fiscale aflossingseis geïntroduceerd. Voor nieuwe gevallen is daarmee alleen de hypotheekrente voor hypotheken die ten minste annuïtair binnen ten hoogste 360 maanden afgelost worden nog aftrekbaar. Deze fiscale aflossingseis ontmoedigt het gebruik van aflossingsvrije hypotheken. Ook deze wijziging wordt expliciet gemotiveerd met de wens om de schuldpositie van huishoudens te verkleinen en daarmee een bijdrage te leveren aan de financiële stabiliteit van Nederlandse huishoudens en tevens aan de macro-economische stabiliteit van de economie.[9] Vanaf 2014 wordt bovendien het tarief waartegen aftrekbare kosten voor de eigen woning, voor zover deze in de vierde schijf vallen, stapsgewijs verlaagd met een half procentpunt per jaar tot in 2041 het effectieve tarief van 37,65 procent is bereikt. Dit geeft jaar op jaar geen sterke directe prikkel tot aflossing, maar beperkt (cumulatief) wel de prikkel voor schuldfinanciering voor de hogere inkomens. [10]

De rest van dit hoofdstuk behandelt de sinds 2001 gedane aanpassingen in detail. Daarbij geldt dat extra aandacht wordt besteed aan de aflossingseis (2013) en de tariefmaatregel (2014). Deze wijzigingen worden in hoofdstuk 6 onderworpen aan een econometrische effectmeting.

9 Kamerstukken II, 2012/2013, 33405, nr. 3.

10 In het regeerakkoord is bovendien besloten deze afbouw versneld door te voeren tussen 2019 en 2023. Deze versnelde afbouw is inmiddels omgezet in wetgeving.

### 4.1.2 30 jaarstermijn (2001)

Tegelijk met de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 is de termijn waarin rente op de hypotheekschuld als aftrekpost kan worden opgevoerd gemaximeerd tot 30 jaar. Tot 2001 was deze termijn niet begrensd. Deze inperking wordt als volgt gemotiveerd:
*"Bij hypotheken wordt over het algemeen in een periode van 30 jaar het benodigde vermogen opgebouwd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de meer traditionele hypotheekvormen zoals de lineaire of de annuïteitenhypotheek. Ook bij de spaarhypotheek wordt veelal door middel van een kapitaalverzekering in een periode van 20–30 jaar het vermogen opgebouwd.*
*Bij de aflossingsvrije hypotheken wordt echter geen vermogen opgebouwd om de schuld af te lossen. Hierdoor wordt onbeperkt gebruikgemaakt van hypotheekrenteaftrek. Het aandeel van de aflossingsvrije hypotheek in het totaal aantal uitstaande hypotheken is gestegen van 3,4 procent in 1994 tot 17,5 procent in 1998. Een doorzetting van deze ontwikkeling is vanuit budgettair oogpunt ongewenst en baart zorgen.*
*Door de boxenstructuur in het wetsvoorstel IB 2001, de bijbehorende tariefspanning en de afschaffing van de consumptieve renteaftrek, zal het gebruik van de aflossingsvrije hypotheek bovendien naar verwachting alleen maar toenemen.*
*Met de looptijd van het grootste deel van de spaarhypotheken en de traditionele hypotheken als «maatschappelijk aanvaarde norm» kan een termijn van 30 jaar als acceptabel worden beschouwd voor de volledige aftrekbaarheid van hypotheekrente tegen het progressieve tarief.*[11]*"*

Deze wijziging werd daarmee vooral budgettair ingegeven. Tegelijkertijd duidt bovenstaande tekst erop dat reeds in 2001 de groei van het aantal aflossingsvrije hypotheken als onwenselijk werd gezien. Ook de mogelijke 'weglek' van fiscaal aantrekkelijke eigenwoningfinanciering naar consumptieve bestedingen wordt al benoemd.[12]

Tegelijkertijd met de inperking van de periode waarover de hypotheekrente kon worden afgetrokken. beperkte de Wet Inkomstenbelasting 2001 ook het aantal woningen waarover hypotheekrente aftrekbaar is[13]:

*"Voor de tweede eigen woning wordt ten opzichte van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 een wijziging voorgesteld. Dergelijke woningen vallen met ingang van 2001 onder het forfaitaire rendement. Dit betekent dat het regime van bijtelling van het huurwaardeforfait en aftrek van werkelijk betaalde financieringsrenten niet van toepassing is. De systematiek van het forfaitaire rendement brengt met zich dat alleen het eigen vermogen dat in een tweede woning is geïnvesteerd in de heffing wordt betrokken. Financieringsschulden kunnen immers in mindering worden gebracht op de grondslag. Hieruit vloeit voort dat eventuele (huur)opbrengsten onbelast blijven voor zover deze het forfaitaire rendement te boven gaan."*

**Overgangsrecht**
De 30-jaarstermijn geldt niet voor genoten hypotheekrenteaftrek daterend van voor 2001. Dit overgangsrecht betekent dat bestaande gevallen gerekend vanaf 1 januari 2001 nog 30 jaar rentekosten mogen aftrekken. Hierdoor heeft de 30-jaarstermijn pas vanaf 2031 concrete gevolgen voor huishoudens. Tegelijkertijd vormt de wetenschap dat aftrek beperkt is in de tijd wel een stimulans voor huishoudens om af te lossen op de eigenwoningschuld. Nadat de 30-jaarstermijn is verlopen is zijn de rentekosten immers niet meer fiscaal aftrekbaar en nemen de woonlasten toe.

11 Kamerstukken II, 1999-2000, 26 727 nr. 19.
12 Deze mogelijkheid werd in 2004 middels de Bijleenregeling de pas afgesneden.
13 Kamerstukken II 1999-2000, 26 727 nr. 3.

### 4.1.3 Bijleenregeling (2004)

De in 2004 geïntroduceerde bijleenregeling heeft als uitgangspunt dat bij verhuizing de eigenwoningschuld (waarover de rente aftrekbaar is) enkel mag worden verhoogd voor zover de hogere prijs van de aanschaf en eventuele verbetering van de nieuwe woning niet kan worden betaald uit de opbrengst van de oude woning. Wanneer de oude woning bijvoorbeeld wordt verkocht voor € 200 duizend en de nieuwe woning € 250 duizend kost, mag de eigenwoningschuld maximaal worden verhoogd met € 50 duizend.[14]

De memorie van toelichting bij de bijleenregeling verwoordt de beleidsafweging als volgt[15]:
*"Om aan de ongelijkheid tussen zittende en verhuizende eigenaar-bewoners een einde te maken en fiscaal gestuurd handelen te voorkomen, wordt voorgesteld een maatregel te treffen (…) Door de vormgeving van deze bijleenregeling is het voor iedereen mogelijk om voldoende geld onder de eigenwoningschuld te brengen om na verkoop van de oude woning de nieuwe woning te financieren. De mogelijkheid voor verhuizende eigenaar-bewoners om daarenboven en zonder noodzaak voor de woningfinanciering fiscaal gefacilieerd geld vrij te spelen voor consumptie of andere beleggingen wordt hiermee beëindigd. En wordt tevens een eind gemaakt aan de bevoordeling van de verhuizende eigenaar-bewoner boven de zittende. Voor beiden gaan dezelfde fiscale regels gelden: het aangaan van een nieuwe hypotheek of het verhogen van een bestaande hypotheek wordt fiscaal gefacilieerd voor zover de (verhoging van de) schuld betrekking heeft op het verwerven of verbeteren van de eigen woning. Deze maatregel is een logische vervolgstap in het beleid om rente op leningen die consumptief of voor beleggingen worden aangewend niet meer voor fiscale aftrek in aanmerking te laten komen. Ten slotte is de voorgestelde maatregel passend in de specifieke fiscale behandeling van de eigen woning in box 1. Deze fiscale regeling ter stimulering van het eigenwoning bezit beoogt immers vermogensvorming in het eigen huis te bevorderen. Een logisch vervolg is dan om dit aldus fiscaal gefacilieerd opgebouwde vermogen ook in de eigen woning in box 1 vast te houden, ook bij de aanschaf van een nieuwe woning."*

Hieruit zijn drie doelstellingen van de bijleenregeling te destilleren:
- gelijke behandeling van zittende en verhuizende eigenaar-bewoners;
- het voorkomen van (via de woning) fiscale aftrek voor consumptieve/beleggingsdoeleinden;
- vermogensvorming in de eigen woning bevorderen.

Deze doelstellingen zijn niet nader gekwantificeerd. Enerzijds beoogt de beleidsmaker met de bijleenregeling enkele negatieve neveneffecten van de eigenwoningregeling weg te nemen. Tegelijkertijd blijkt uit de toelichting bij de regeling dat naast het stimuleren van het eigenwoningbezit nu ook vermogensvorming in de eigen woning als doelstelling wordt genoemd.

Huishoudens met overwaarde in de woning zijn door de bijleenregeling niet langer in staat bij verkoop van de woning de gerealiseerde overwaarde in te zetten voor consumptieve doeleinden en het verschil fiscaal aantrekkelijk bij te lenen. Alleen wanneer de nieuwe woning goedkoper is dan de oude woning kan het verschil worden aangewend voor consumptie.

---

14 De maximale eigenwoningschuld na verhuizing is afhankelijk van de oorspronkelijke hoofdsom en gedane aflossing. Stel dat de woning in dit voorbeeld oorspronkelijk aangeschaft was voor € 150 duizend middels een hypotheek met diezelfde waarde. In de loop der jaren is € 30 duizend afgelost. De resterende eigenwoningschuld voor verkoop was dan € 120 duizend. Deze mag bij aanschaf van de nieuwe duurdere woning maximaal verhoogd worden tot € 170 duizend. De resterende € 80 duizend voor de aanschaf van de nieuwe woning kan worden gefinancierd met de overwaarde ((€ 50 duizend) en het bedrag dat reeds was afgelost (€ 30 duizend) dat weer vrijkomt uit de oude woning.

15 Kamerstukken II, 2002-2003, 29 210 nr. 3.

Een mogelijk bijeffect van de regeling is dat huishoudens een prikkel krijgen om een relatief dure nieuwe woning aan te schaffen. De overwaarde uit de oude woning 'moet' immers worden ingebracht in de nieuwe woning. Net als het fiscaal stimuleren van het aangaan van schulden voor de financiering van een eigen woning beïnvloedt de bijleenregeling zo de budgetafwegingen van huishoudens.

### 4.1.4 Aftrek geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen, 2005)

De wet Hillen beoogt: *"het aflossen van de eigen woningschuld te bevorderen en de lasten voor eigenaar-bewoners zonder schuld of met een lage schuld te verminderen (…) De wet Hillen strekt ertoe dat eigenaar-bewoners met geen of een lage schuld per saldo geen belasting hoeven te betalen over de inkomsten uit eigen woning."*[16]

De wet Hillen introduceert de zogenoemde aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Een huiseigenaar krijgt deze aftrek wanneer het saldo van eigenwoningforfait en de betaalde rente en aftrekbare kosten positief is. Volgens de fiscale systematiek van de eigenwoningregeling diende de huiseigenaar voor 2005 in dat geval een nettobedrag voor de eigen woning bij te tellen in box 1. De nieuw geïntroduceerde aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is even hoog als het verschil tussen het eigenwoningforfait en de betaalde rente met betrekking tot de eigenwoningschuld. Door deze aftrek in mindering te brengen op het inkomen uit werk en woning, kan uiteindelijk in het verzamelinkomen de netto bijtelling van het eigenwoningforfait in principe nooit meer bedragen dan nul.[17]

Bijvoorbeeld: In het geval een woning ter waarde van € 200 duizend waarop een eigenwoningschuld van slechts € 20 duizend rust bedraagt de betaalde rente (4 procent) € 800. Het eigenwoningforfait (0,6 procent in 2005) bedraagt dan € 1200. Om te voorkomen dat het betreffende huishouden 1200-800=€ 400 moet bijtellen ontvangt dit huishouden de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld van in dit geval € 400. De netto bijtelling is nul.

De beleidsmatige redenering voor de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld is als volgt[18]: *"Sinds de belastingherziening 2001 is de rente over de schuld op de eigen woning in de particuliere sfeer daarmee de enige rente die aftrekbaar is van het inkomen uit werk en woning. Deze aftrekbaarheid van de rente over de schuld op de eigen woning blijkt eraan bij te dragen dat eigenaar-bewoners hoge schulden aangaan. De neiging om eigen geld in de woning te steken of aangegane schulden af te lossen is gering. De hoge schulden, die dus ten dele om fiscale redenen worden aangegaan, leiden tot een hoge aftrek van hypotheekrente. Voor de meeste eigenaar-bewoners is het saldo van het eigenwoningforfait en de betaalde rente negatief. Voor hen levert de woning dus netto een aftrekpost op. Er is echter ook een groep voor wie de eigen woning leidt tot fiscale lasten. Het gaat hierbij vaak om ouderen die reeds lang in het bezit zijn van hun woning. Omdat in het verleden de woningprijzen lager waren, is hun eigenwoningschuld laag. Bovendien zijn zij vaker dan gemiddeld hypothecaire leningen aangegaan waar contractueel op wordt afgelost. Mede door de gestegen woningprijzen kan dan het eigenwoningforfait hoger worden dan de betaalde hypotheekrente. Betrokkenen ervaren de dan resulterende bijtelling soms als een onredelijke last."*

De probleemanalyse in de memorie van toelichting ziet vooral op de prikkel om hoge schulden aan te gaan die uitgaat van de fiscale bevoordeling van de eigenwoningschuld. Vanuit die probleemanalyse had een reductie van die fiscale stimulans voor de hand gelegen. De wet Hillen en de daarin opgenomen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld introduceren echter een extra fiscale

16 Kamerstukken II, 2002-2003, 29 209 nr. 3.
17 De invoering van de tariefmaatregel in 2014 heeft ervoor gezorgd dat er per saldo wel een (bescheiden) te betalen bedrag kan ontstaan voor huishoudens die gebruik maken van de aftrek Hillen met een belastbaar inkomen in het toptarief.
18 Kamerstukken II, 2002-2003, 29 209 nr. 3.

stimulans voor het eigenwoningbezit. De aftrek neemt het risico weg dat aan het eind van de looptijd een netto bijtelling in box 1 resteert. Over de gehele looptijd genomen wordt het eigenwoningbezit op deze manier dus fiscaal verder aangemoedigd; de woningbezitter ontvangt een fiscaal voordeel immers niet alleen tot het moment dat de betaalde rente kleiner wordt dan het eigen woningforfait, maar ook daarna. De groep woningbezitters die hun woning vrijwel geheel hebben afgelost profiteert direct van de aftrek. Bij een volledig afgeloste woning is het voordeel gelijk aan het eigenwoningforfait (0,6 procent van de woningwaarde in 2005). Deze groep wordt dus retrospectief 'beloond' voor het jarenlang aflossen.

Voor de woningeigenaren met een negatief saldo van het saldo van eigenwoningforfait en de betaalde rente verandert er niks. Zij ontvangen nog steeds een netto aftrek in box 1. Hen wordt door de wet Hillen echter wel in het vooruitzicht gesteld dat wanneer zij door aflossen in de situatie komen dat de betaalde rente minder is dan het eigenwoningforfait zij daarvoor gecompenseerd worden.

De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld wordt per 1 januari 2019 in 30 jaar uitgefaseerd[19]:
*De regeling Hillen heeft tot gevolg dat de inkomsten uit de eigen woning de facto op nihil worden gesteld. Daarmee wordt bewust afgeweken van het feit dat de eigen woning in de inkomstenbelasting een bron van inkomen vormt. Als gevolg van de per 2013 ingevoerde aflossingseis voor eigenwoningschulden is een extra stimulering voor een versnelde aflossing door de regeling Hillen echter niet meer noodzakelijk. Door de aflossingseis komen belastingplichtigen bovendien veel eerder in aanmerking voor toepassing van die regeling. Hierdoor is de regeling op termijn financieel onhoudbaar. De geraamde kosten van de regeling Hillen bedroegen in 2015 in totaal € 556 miljoen. Vooral door de met ingang van 1 januari 2013 ingevoerde aflossingseis neemt het budgettaire belang sterk toe, tot € 1,1 miljard in 2042. Het voorgaande is reden om deze regeling af te schaffen. Het kabinet heeft gekozen voor een afbouw van de regeling in kleine stappen. Hiermee worden de aan de beëindiging van de regeling verbonden gevolgen – waarbij het deel van het EWF waar geen daarop drukkende aftrekbare kosten tegenover staan tot het belastbare inkomen wordt gerekend – gemitigeerd. Met de voorgestelde maatregel wordt de aftrek met ingang van 1 januari 2019 in gelijke stappen in dertig jaren uitgefaseerd. Dit betekent dat per 2019 nog 96 2/3 procent van het verschil tussen het EWF en de daarop drukkende aftrekbare kosten in aanmerking wordt genomen, in 2020 nog 93 1/3 procent van genoemd verschil et cetera, tot de aftrek met ingang van 1 januari 2048 geheel is vervallen.*

[19] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 819 nr. 3.

### 4.1.5 Wijziging eigenwoningforfait (2009)

In 2009 is het toen geldende plafond van het eigenwoningforfait van € 9.300 (2008) losgelaten. Vanaf dit jaar loopt het eigenwoningforfait ook bij duurdere huizen verder op met de WOZ-waarde. Tegelijkertijd werd een extra tariefstaffel geïntroduceerd voor woningen met een WOZ-waarde van meer dan € 1 miljoen.[20] In 2009 bedroeg deze tariefstaffel 0,55 procent om vervolgens in stappen op te lopen tot 2,35 procent in 2016 en daarna. Alleen het deel van de WOZ-waarde dat boven de € 1 miljoen uitkomt wordt tegen dit nieuwe tarief belast. Deze wijziging wordt ook wel de villabelasting genoemd.

Voor een woning met een WOZ-waarde van € 2 miljoen diende in 2008 € 9.300 te worden bijgeteld in box 1.[21] In 2016 is deze bijtelling bij eenzelfde WOZ-waarde gelijk aan € 30.200.[22]

De redeneerlijn die ten grondslag ligt aan deze wijziging gaat terug naar de periode voor invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001:
*In het kader van evenwichtige maatregelen voor diverse inkomens- en vermogensgroepen is ook gekeken naar de huidige vormgeving van het eigenwoningforfait. De hoogte van het destijds nog als huurwaardeforfait aangeduide eigenwoningforfait werd voor de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 bepaald door de eigen woning te beschouwen als een mix van een belegging (wat een heffing in de inkomstenbelasting rechtvaardigt) en een besteding (wat niet leidt tot een heffing in de inkomstenbelasting). Van een directe koppeling van de hoogte van het eigenwoningforfait aan deze twee aspecten is echter onder de sinds 1 januari 2001 geldende regeling geen sprake meer. Wij wijzen in dit verband op de wijze van indexering van het eigenwoningforfait met de huurindex en de waardeontwikkeling. Wel kan worden aangenomen dat vanaf een bepaald waardeniveau het beleggingsaspect een verhoudingsgewijs grotere rol gaat spelen, hetgeen een hoger eigenwoningforfaitpercentage rechtvaardigt. Het eigenwoningforfait heeft in dat opzicht de laatste jaren de ontwikkeling op de woningmarkt, met name het topsegment, onvoldoende gevolgd.* [23]

Hieruit is af te leiden dat de wijziging tot doel heeft de eigenwoningregeling meer evenwichtig te maken ten aanzien van diverse inkomens- en vermogensgroepen. Dit wordt bewerkstelligd door de bezitters van de duurste eigen woningen een hogere heffing op te leggen.

### 4.1.6 Fiscale aflossingseis (2013)

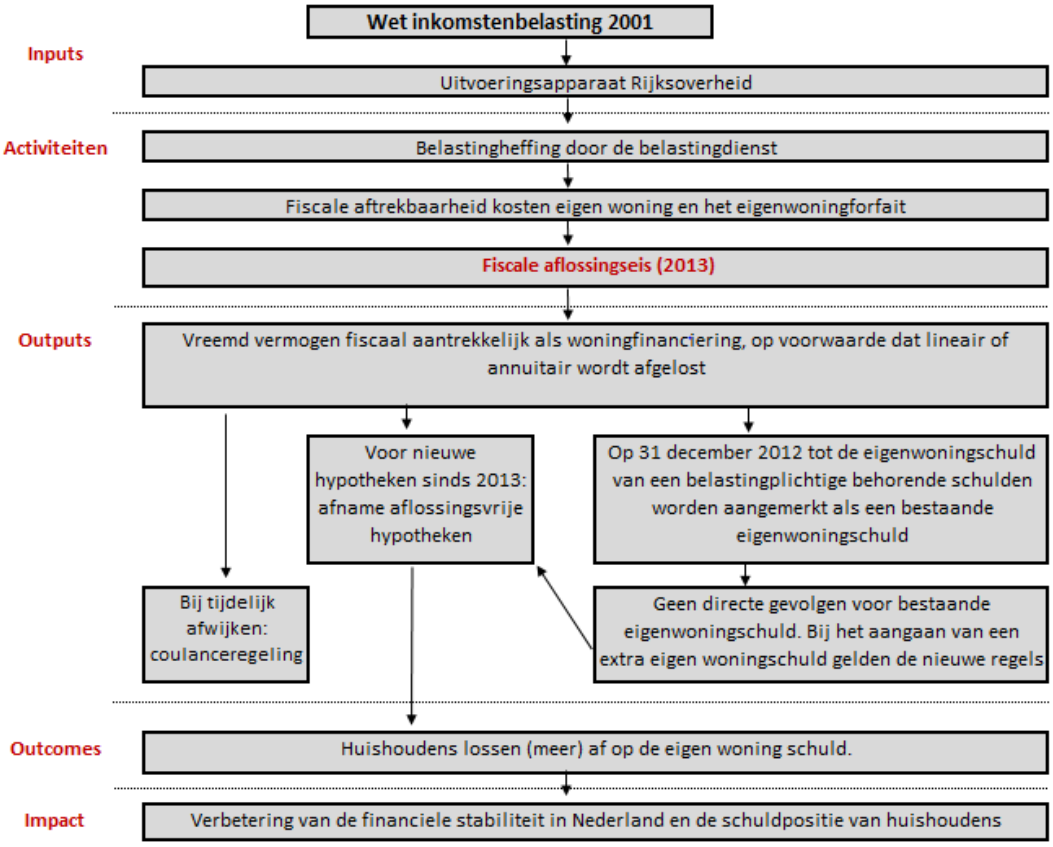
Vanaf 1 januari 2013 is de rente op nieuwe leningen alleen nog fiscaal aftrekbaar wanneer deze in maximaal 30 jaar, ten minste annuïtair en volledig worden afgelost. De wijziging is vormgegeven als een aanpassing van het begrip eigenwoningschuld. Alleen schulden die voldoen aan bovenstaande eisen gelden nog als 'eigenwoningschuld' en zijn dus fiscaal aftrekbaar.

Het doel van deze aanpassing is meervoudig[24]:
"*Immers, doordat in het Begrotingsakkoord 2013 overeen is gekomen dat op «nieuwe leningen» in maximaal 30 jaar, ten minste annuïtair en volledig moeten worden afgelost om recht op aftrek van rente op de schuld voor de eigen woning te hebben, zal de fiscale stimulans voor aflossingsvrije leningen verdwijnen en daardoor het aantal aflossingsvrije leningen in de komende 30 jaar zeer sterk teruglopen. Dit is uiteindelijk goed voor de financiële stabiliteit in Nederland en de schuldpositie van huishoudens.*"
Door aflossingsvrije hypotheken relatief minder aantrekkelijk te maken zal de afname van dit type product dalen. Huishoudens zullen voor nieuwe schulden overwegend een aflossingsverplichting

20 Dit bedrag wordt geïndexeerd en staat per 2019 op € 1.080.000.
21 2 miljoen maal 0,55 procent is 11.000. In 2008 gold echter een plafond van € 9.150.
22 1,05 miljoen maal 0,75 procent plus 950 duizend maal 2,35 procent.
23 Kamerstukken II, 2007-2008, 31 205 nr. 3.
24 Kamerstukken II, 2017-2018, 33 405 nr. 3.

aangaan. Dit betekent dat de eigenwoningschuld met de jaren zal afnemen. Het risico dat de woningwaarde op enige moment lager is dan de uitstaande schuld wordt zo verkleind. Dit draagt zorg voor een betere schuldpositie van huishoudens en op macroniveau voor een grotere financiële stabiliteit.

Figuur 4.2 Beleidstheorie van de fiscale aflossingseis




Bron: SEO Economisch onderzoek op basis van Kamerstukken II 33 405 nr. 3

De aanpassing past bij het tijdsgewricht van de crisis[25]:

*"Door de eurocrisis is het vraagstuk van de noodzaak tot schuldreductie, zowel op macro- (overheidsfinanciën), meso- (financiële instellingen) als microniveau (consumenten), nadrukkelijk op de agenda gekomen. (…) concludeert het kabinet dat risicoprofielen van huishoudens sterk verschillen. Vooral de recente koper met een – in verhouding tot de waarde van de woning – hoge hypotheek loopt het risico in betalingsproblemen te komen of met een restschuld te blijven zitten, wanneer deze eigenwoningbezitter bijvoorbeeld als gevolg van verandering van werk of als gevolg van echtscheiding of relatiebreuk verhuist. De helft van het hypotheekbestand bevat hypotheken die (voor een deel) aflossingsvrij zijn. Uiteindelijk kunnen betalings- en restschuldrisico's doorwerken naar de financiële stabiliteit. Ook de overheidsfinanciën kunnen onder druk komen te staan wanneer er een groot beroep gedaan zou worden op de Nationale Hypotheekgarantie. Op dit moment blijft de materialisatie van deze risico's ondanks de economische crisis beperkt. De ontwikkelingen laten echter zien dat er kwetsbaarheden zijn. Die kwetsbaarheden zouden volgens het kabinet niet tot gevolg moeten hebben dat de aftrek van rente betaald voor een lening die is aangegaan ter verwerving, onderhoud of verbetering van een eigen woning wordt afgeschaft. Ook niet op termijn. De inzet is behoud van die aftrek. De gesignaleerde kwetsbaarheden hebben er wel toe geleid dat het beleid gericht op het beperken van de risico's van hoge schulden is en nog verder wordt geïntensiveerd.*

[25] Kamerstukken II, 2012-2013, 33 405 nr. 3.

Het doel van de fiscale aflossingseis is dus primair het beperken van risico's van hoge schulden en bevorderen van de financiële stabiliteit. Een deel van de opbrengst van de introductie van de aflossingseis wordt teruggesluisd in de vorm van verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting.

*Het overgrote deel van de structurele opbrengst van de introductie van de aflossingseis die uitsluitend wordt opgebracht door eigenwoningbezitters, wordt in dit wetsvoorstel generiek teruggesluisd in de vorm van verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Van deze terugsluis profiteren niet alleen eigenwoningbezitters maar ook belastingplichtigen met een gehuurde woning. Het samenstel van enerzijds de introductie van de aflossingseis en anderzijds de in dit wetsvoorstel (lees: de tariefmaatregel, zie 4.1.7) opgenomen, met de introductie van die aflossingseis samenhangende, generieke terugsluis is per saldo profijtelijker voor huurders dan voor eigenwoningbezitters.*[26]

Huurders profiteren zo relatief meer van de introductie van de aflossingseis dan (nieuwe) kopers. Zij worden immers niet geraakt door de aflossingseis zelf.

**Overgangsrecht**

Om te voorkomen dat de nieuwe aflossingseis gevolgen heeft voor bestaande gevallen is deze wijziging alleen van toepassing op leningen die zijn afgesloten op of na 1 januari 2013.

*Het is niet uit te sluiten dat die investeringsbeslissing anders zou zijn uitgevallen als belastingplichtigen op het initiële moment van aangaan van de lening wel de wetenschap zouden hebben gehad dat er in de toekomst ten minste annuïtair zou moeten worden afgelost.*[27]

Per 31 december 2012 zijn alle eigenwoningschulden aangemerkt als de zogenoemde bestaande eigenwoningschuld. [28] Voor deze bestaande eigenwoningschuld geldt de fiscale aflossingseis niet. De per eind december 2012 lopende aflossingsvrije hypotheken worden dus niet geraakt door de aflossingseis.[29]

26 Kamerstukken II, 2013-2014, 33 756 nr. 3.
27 Kamerstukken II 2012-2013, 33 405 nr. 3.
28 Hier bestaat enige coulance. Voor huishoudens die op 31 december 2012 een schriftelijke overeenkomst tot koop waren aangegaan geldt de schuld op de nieuwe woning als de bestaande eigenwoningschuld. Voor huishoudens die per 31 december 2012 tijdelijk huurden in afwachting van een nog te kopen nieuwe woning geldt de eigenwoningschuld op de oude (inmiddels verkochte) woning als bestaande eigenwoningschuld.
29 Ook bij het oversluiten van de hypotheek of het aangaan van een geheel nieuwe hypotheek blijft de bestaande eigenwoningschuld van toepassing.

Box 4-1 Voorbeeld van de toepassing van het overgangsrecht

Kees bezit op 31 december 2012 een eigen woning met een aflossingsvrije eigenwoningschuld van € 200.000. Kees is die lening aangegaan in 2003. De omvang van de «bestaande lening» wordt derhalve gesteld op € 200.000 waarover nog 20 jaar recht op aftrek bestaat. In 2020 verkoopt Kees zijn eigen woning voor € 210.000. De eigenwoningschuld is doordat Kees in de tussentijd vrijwillig € 10.000 heeft afgelost op dat moment € 190.000. Kees heeft als gevolg van deze verkoop door de bijleenregeling een eigenwoning-reserve van € 20.000 (bestaande uit € 10.000 vanwege de aflossing en € 10.000 vanwege de waardestijging ten opzichte van de initiële eigenwoningschuld). Indien hij vervolgens in hetzelfde jaar een nieuwe eigen woning koopt van € 250.000 wordt zijn maximale eigenwoningschuld € 230.000. De nieuwe woning wordt gefinancierd door een lening die voor € 190.000 bestaat uit een «bestaande lening» waarop nog 13 jaar het recht op aftrek van toepassing is en voor € 40.000 uit een «nieuwe lening» waarvoor opnieuw 30 jaar aftrek geldt, mits de lening in maximaal 360 maanden, ten minste annuïtair en volledig wordt afgelost.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Kamerstukken II 33 405 nr. 3.

**Wijziging renseigneringsplicht en informatieplicht**

De belastingdienst toetst of voldaan wordt aan de fiscale aflossingseis aan de hand van de in elk jaar (resterende) hoogte van de schuld en niet aan de hand van het in een jaar af te lossen bedrag. Daardoor voldoet bij voorbeeld ook een lening met een (contractueel en daadwerkelijk) lineair aflossingsschema aan de aflossingseis. Om dit te faciliteren en de belastingdienst in staat te stellen de in de aangifte ingevulde gegevens te toetsen en waar nodig corrigeren is per 2013 tevens de al bestaande renseigneringsplicht aangepast:[30]

*"Per 1 januari 2013 wordt de fiscale behandeling van de eigen woning herzien, waarbij de voorwaarden waaronder een schuld kan kwalificeren als eigenwoningschuld waarvan de rente fiscaal aftrekbaar is, worden aangevuld met een aflossingseis. Zo moet een schuld om te kunnen kwalificeren als eigenwoningschuld voortaan gedurende de looptijd ten minste annuïtair en in ten hoogste 360 maanden volledig worden afgelost. Dit brengt een uitgebreidere renseignering met zich mee dan reeds van toepassing is op bestaande schulden voor de eigen woning. In aanvulling op de gegevens die nu al voor schulden voor de eigen woning en voor in box 3 vallende schulden moeten worden aangeleverd – te weten de waarde in het economische verkeer van de schuld aan het einde van het kalenderjaar en de rente die in het kalenderjaar is betaald, is verrekend, ter beschikking is gesteld of rentedragend is geworden – dienen de hierna opgenomen gegevens te worden verstrekt. Het betreft de datum van aangaan van de schuld (de ingangsdatum van de overeenkomst van geldlening), het startbedrag van de schuld, de resterende maximale looptijd van de schuld in maanden en de maandelijkse rentevoet van de schuld die geldt op 31 december van het kalenderjaar waarover wordt gerenseigneerd.*

*Deze gegevens zijn van belang om het aflossingsschema voor de desbetreffende schuld vast te kunnen stellen en te kunnen controleren. Alle hiervoor genoemde gegevens en inlichtingen moeten voor elke tot de eigenwoningschuld behorende schuld separaat worden aangeleverd. Voor de toepassing van de eigenwoningregeling wordt elke hoofdsom van geldlening waarop verschillende voorwaarden van toepassing zijn zoals een verschillende rentevoet, een verschillende wijze van aflossing of een verschillend startmoment, als afzonderlijke schuld aangemerkt (ook als er slechts één contractuele verplichting voor het geheel is aangegaan). De renseignering van de in artikel 22, eerste lid, onderdeel b, van het UBIB 2001 opgenomen gegevens dient dan ook per (deel)schuld plaats te vinden."*[31]

30 Het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 wijst onder bepaalde voorwaarden banken, beleggingsinstellingen, betaaldienstverleners, financiële instellingen, verzekeraars en pensioenuitvoerders aan als 'administratieplichtigen'. Deze partijen moeten vervolgens informatie over de producten van hun klanten renseigneren, oftewel delen met de belastingdienst.

31 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012) Besluit van 20 december 2012 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten.

Voor schulden die voortvloeien uit een overeenkomst met een geldverstrekker op wie de renseigneringsplicht niet van toepassing is geldt de informatieplicht.[32] Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de leningverstrekker een natuurlijk persoon is.

*Deze informatieplicht is nodig, omdat de aflossingen gedurende het jaar en schuldstand aan het einde van het jaar een belangrijkere rol gaan spelen voor de vraag of een belastingplichtige rente op die schuld fiscaal kan aftrekken. Het verstrekken van (contra-)informatie aan de Belastingdienst wordt daardoor belangrijker. Het verstrekken van die informatie wordt daarom voorwaarde voor het kunnen kwalificeren van die schuld als eigenwoningschuld in de zin van het voorgestelde artikel 3.119a van de Wet IB 2001 en is dus een voorwaarde voor fiscale renteaftrek voor de eigen woning.*[33]

Gegevens die als onderdeel van de informatieplicht dienen te worden aangeleverd zijn[34]:

a. *de datum van aangaan van de schuld;*
b. *het startbedrag van de schuld;*
c. *de maandelijkse rentevoet;*
d. *de contractueel vastgelegde looptijd in maanden;*
e. *de contractueel vastgelegde wijze van aflossing;*
f. *indien de leningverstrekker een natuurlijk persoon is: de naam, het adres en het Burgerservicenummer of, bij het ontbreken van het Burgerservicenummer, een hiermee vergelijkbaar door de fiscale woonstaat toegekend fiscaal identificatienummer van de leningverstrekker;*
g. *indien de leningverstrekker een rechtspersoon is: de naam, het adres en een uniek nummer als bedoeld in de Handelsregisterwet 2007 of, bij het ontbreken van een dergelijk nummer en indien dat bestaat, een hiermee vergelijkbaar door de fiscale woonstaat toegekend fiscaal identificatienummer van de leningverstrekker.*

Ook de wijzigingen ten aanzien van deze gegevens door de tijd heen dienen te worden gemeld bij de belastingdienst. Doel van renseignerings- en informatieplicht is dus primair te zorgen dat de belastingdienst beschikt over de benodigde handhavingsinformatie voor de eigenwoningregelingen, en meer specifiek voor de fiscale aflossingseis.

**Coulance regeling**

Indien blijkt dat de belastingplichtige in een belastingjaar niet heeft voldaan aan de fiscale aflossingseis komt de betreffende eigenwoningschuld in beginsel niet in aanmerking voor renteaftrek. Hierbij wordt echter enige coulance verleend mits:[35]

- het een incident betreft en de achterstallige aflossing in het opvolgende belastingjaar is ingehaald; of
- de belastingplichtige in het tweede opeenvolgde belastingjaar aannemelijk maakt dat de achterstallige aflossing het gevolg is van onvoldoende betalingscapaciteit en een nieuw annuïtair aflossingsschema overeenkomt met de geldverstrekker; of
- ook aan het nieuwe annuïtaire aflossingsschema niet kan worden voldaan maar uitstel van betaling wordt verleend door de geldverstrekker. In dat geval dient uiterlijk in het vierde jaar na de eerste achterstand opnieuw te worden voldaan aan de aflossingseis.

Wanneer niet aan bovenstaande wordt voldaan behoort de schuld na het tweede, dan wel het vierde kalenderjaar niet langer tot de eigenwoningschuld en komt voor de gehele resterende looptijd van de schuld niet langer in aanmerking voor renteaftrek.

32 Artikel 3.119g van de Wet IB 2001
33 Belastingplan 2013, p.41.
34 Artikel 17 Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001
35 Artikel 3.119e Wet IB 2001.

### 4.1.7 Tariefmaatregel (2014)

Vanaf 1 januari 2014 wordt stapsgewijs de maximale genoten aftrek afgebouwd. Het marginale tarief wordt per 2014 met 0,5 procent verlaagd naar maximaal 51,5 procent en vervolgens in 28 jaar tijd afgebouwd naar 37,65 procent in 2041 (niveau derde schijf[36]).

Voor huishoudens met kosten die in aftrek worden gebracht tegen het tarief van de eerste, tweede of derde schijf verandert er de eerste jaren niks. Voor kosten die in aftrek worden gebracht tegen het tarief van de vierde schijf geldt niet langer het eigenlijke marginale tarief van 52 procent maar het *aangepaste tarief*. Dat *aangepaste tarief* bedraagt in 2014 51,5 procent en wordt vervolgens jaarlijks met stappen van 0,5-procentpunt verlaagd. Er is geen sprake van overgangsrecht. De tariefmaatregel geldt voor zowel oude als nieuwe gevallen.

De structurele opbrengst van de tariefsaanpassing wordt geschat op € 770 miljoen per jaar. Dit bedrag wordt per 2041 teruggesluisd naar belastingplichtigen in de vorm van de verlenging van de derde schijf.

*Het einddoel van de maatregel is aftrek tegen maximaal het tarief in de derde schijf. Belastingplichtigen die door deze maatregel worden geraakt, kunnen als gevolg van deze maatregel aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning de facto niet meer tegen het tabeltarief in aftrek brengen maar tegen een lager tarief. Hierdoor wordt het aanhouden van een eigenwoningschuld voor de getroffen groep relatief onaantrekkelijker en levert deze maatregel zodoende een bijdrage aan het (…) nagestreefde doel om de schulden van burgers te verlagen en de financierbaarheid van de Nederlandse hypotheekportefeuille te verbeteren.*[37]

Door de aftrek op termijn te maximeren tot het tarief van de derde schijf wordt de hypotheekrenteaftrek relatief minder aantrekkelijk voor huishoudens die belasting betalen in de vierde schijf. Deze groep heeft van oudsher het meest profijt gehad van de eigenwoningregeling.

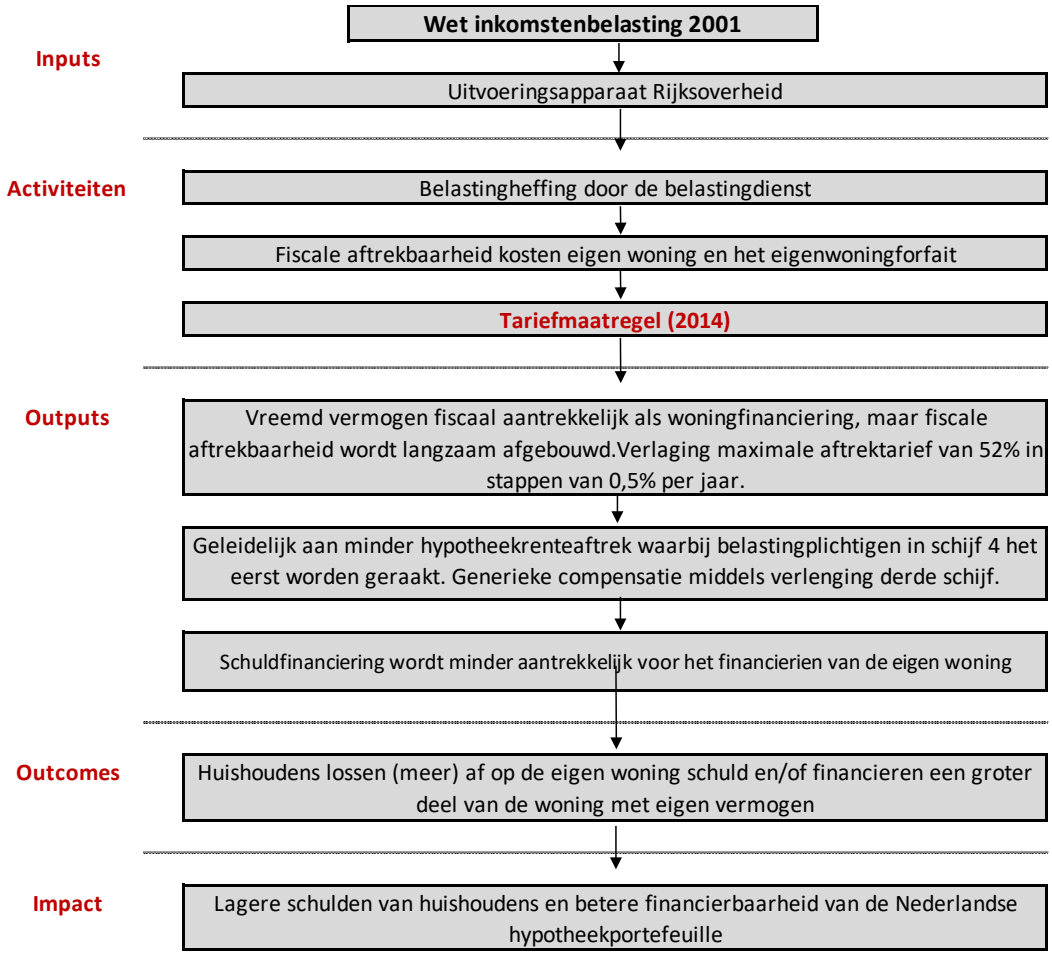
#### Box 4-2 Voorbeeld van de toepassing van de tariefmaatregel

Mariekes belastbare inkomen uit werk en woning voor aftrek van de aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning (maar inclusief EWF) bedraagt in 2015 € 75.000. Mariekes belastbare inkomen uit werk en woning na toepassing van de eigenwoningregeling bedraagt € 63.500 (€ 9.000 rente en € 2.500 kosten van geldlening). Marieke trekt derhalve het gehele bedrag aan rente en kosten van geldlening af tegen het tarief in de vierde schijf en krijgt dientengevolge te maken met de tariefsaanpassing. Zonder tariefsaanpassing bedraagt het fiscale voordeel ter zake van de door haar betaalde rente 52 procent van € 11.500, hetgeen neerkomt op € 5.980. Echter, in 2015 bedraagt het aangepaste tarief 51 procent. Hierdoor is het fiscale voordeel geen € 5.980, maar € 5.865 (51 procent van € 11.500). Het verschil van € 115 is het bedrag dat Marieke netto extra kwijt is als gevolg van de tariefsaanpassing aftrek kosten eigen woning.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Kamerstukken II 33756 nr. 3.

36 Na invoering van een twee-schijvenstelsel zal dit het belastingniveau van de eerste schijf zijn.
37 Kamerstukken II, 2013-2014, 33756 nr. 3.

Figuur 4.3 Beleidstheorie van de tariefmaatregel




Bron: SEO Economisch onderzoek op basis van Kamerstukken II 33756 nr. 3.

De tariefmaatregel is de meest recente grote aanpassing geweest van de eigenwoningregeling:
*De regering beschouwt deze maatregel (…) als het sluitstuk van de hervorming van de eigenwoningregeling in het algemeen en de hypotheekrenteaftrek in het bijzonder. De regering beoogt op deze manier eigenwoningbezitters (doorstromers) en toekomstige toetreders tot de koopwoningmarkt (starters) een langjarig perspectief te bieden. Het beoogde doel daarvan is om duidelijkheid op de koopwoningmarkt te creëren. Die duidelijkheid draagt eraan bij dat de rust op de koopwoningmarkt kan terugkeren. Rust is essentieel voor het herstel van vertrouwen op de koopwoningmarkt.*

De regering beschouwt de tariefmaatregel daarmee enerzijds als een noodzakelijke hervorming van de fiscale stimulering van de koopwoningmarkt. De genoemde doelstellingen zijn het verlagen van schulden van burgers en de financierbaarheid van de Nederlandse hypotheekportefeuille te verbeteren. De memorie van toelichting gaat niet verder in op het doel van financierbaarheid. Mogelijk dat hier een link is gelegd tussen lagere ltv's, daarbij behorend lager risico en zodoende betere mogelijkheden de resulterende hypotheekportefeuille op de kapitaalmarkt te (her)financieren.
De geleidelijke afbouw diende tevens om eigenwoningbezitters een langjarig perspectief te bieden en duidelijkheid te creëren op de koopwoningmarkt.[38]

[38] De wens om een langjarig perspectief te bieden bleek van korte duur toen drie jaar later besloten werd tot een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek, zoals voorgenomen in het Regeerakkoord 2017 en inmiddels opgenomen in wetgeving. Deze wijziging valt buiten de scope van deze evaluatie: *"De ruimte om de belastingen op inkomen nog verder te verlagen wordt gevonden (…) aftrekposten, waaronder de hypotheekrenteaftrek (…) vanaf 2020 in 4 jaarlijkse stappen van 3procentpunt te verlagen naar het basistarief. De opbrengst van de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt volledig gebruikt om de eigenwoningbezitters te compenseren door verlaging van het eigenwoningforfait."*

## 4.2 Samenvatting

Sinds 2001 is een zestal grotere wijzigingen doorgevoerd in de eigenwoningregeling:

- de introductie van de 30-jaarstermijn (2001):
- de bijleenregeling (2004);
- de wet Hillen (2005);
- de wijziging van het eigenwoningforfait – Villabelasting (2009);
- de fiscale aflossingseis (2013);
- de tariefmaatregel (2014).

De bijleenregeling, de wet Hillen, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel zijn met name ingegeven vanuit de beleidsmatige wens netto vermogensvorming in de woning te stimuleren. De bijleenregeling stimuleert huishoudens om eventuele overwaarde uit de oude woning in te brengen in de nieuwe woning. De wet Hillen en de daarin geïntroduceerde aftrek geen of geringe eigenwoningschuld belonen huishoudens met een vrijwel geheel afgeloste woning met een extra aftrekpost ter compensatie van het eigenwoningforfait. De fiscale aflossingseis stelt aflossing binnen dertig jaar verplicht om in aanmerking te komen voor renteaftrek. De tariefmaatregel beperkt tenslotte het maximale tarief waartegen renteaftrek kan worden afgetrokken en maakt schuldfinanciering zo minder aantrekkelijk.

Bij de introductie van de 30-jaarstermijn in 2001 is geen expliciete beleidsmatige toelichting gegeven. Wel wordt het fiscale voordeel dat uitgaat van schuldfinanciering ingeperkt. Net als de vier hierboven genoemde wijzigingen stimuleert de wetgever hiermee inbreng of opbouw van eigen vermogen in de woning.

De introductie van de zogenoemde villabelasting staat los van de wens van netto vermogensvorming in de woning. Deze wijziging van eigenwoningforfait is vooral ingegeven vanuit een verdelingsperspectief. Door deze wijziging betalen bewoners van woningen met een WOZ-waarde van meer dan € 1 miljoen zowel in absolute als in relatieve zin meer eigenwoningforfait dan huishoudens met een goedkopere woning. Het was daarmee vooral een lastenverzwaring voor eigenaars van woningen met een waarde boven € 1 miljoen.

## Box 4-3 Interviews over de maatregelen na 2001

De deskundigen (zie bijlage B) zijn ook geïnterviewd over de maatregelen die sinds 2001 zijn genomen. Onder de geïnterviewden bestond consensus over de volgende zaken:

- de richting van de maatregelen sinds 2001 die de hypotheekrenteaftrek beperken vinden zij over het algemeen logisch vanuit de analyse dat de externe effecten van eigenwoningbezit beperkt zijn, het aanbod inelastisch zodat de subsidie voor een groot deel terechtkomt in hogere prijzen, en de subsidie een prikkel geeft tot schuldfinanciering;
- de beperkingen van de aftrek waren in eerste instantie relatief klein, maar werden ingrijpender na de financiële crisis, die ook een budgettaire noodzaak met zich meebracht, en de wens om schuldfinanciering te beperken;
- de uitzondering hierop was de invoering van de aftrek bij geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen), de enige maatregel in deze periode die leidde tot een grotere fiscale subsidie en dus in feite contrair werkte aan de andere maatregelen. Over deze maatregel zijn diverse deskundigen zeer kritisch.

Deskundigen zijn kritischer over de wijze waarop deze beperkingen van de hypotheekrenteaftrek sinds 2001 zijn vormgegeven:

- ten aanzien van specifieke maatregelen lopen de meningen uiteen. De een vindt de tariefmaatregel logisch omdat deze de hypotheekrenteaftrek in box 1 beperkt, de ander niet omdat het een asymmetrie in de behandeling van (negatieve en positieve) inkomenscomponenten introduceert. Ten aanzien van de fiscale aflossingseis geeft een van de deskundigen aan dat deze onnodig streng en complex is, en negatief uitwerkt voor starters. Over de bijleenregeling als maatregel tegen misbruik en de 30-jaarstermijn is men positief, maar geeft men ook aan dat beide de complexiteit verhogen;
- door een lappendeken aan maatregelen met een lappendeken aan overgangsrecht is de fiscale behandeling van de eigen woning erg ingewikkeld en nauwelijks uitvoerbaar geworden, en er is bovendien geen helder en consistent eindbeeld waar de maatregelen naartoe groeien.

De meeste deskundigen pleiten voor een alternatieve aanpak die gekenmerkt wordt door een helder eindbeeld, namelijk de eigen woning in box 3, inclusief een heldere en langjarige transitie naar dat eindbeeld.

# 5 Gebruik en doelbereik

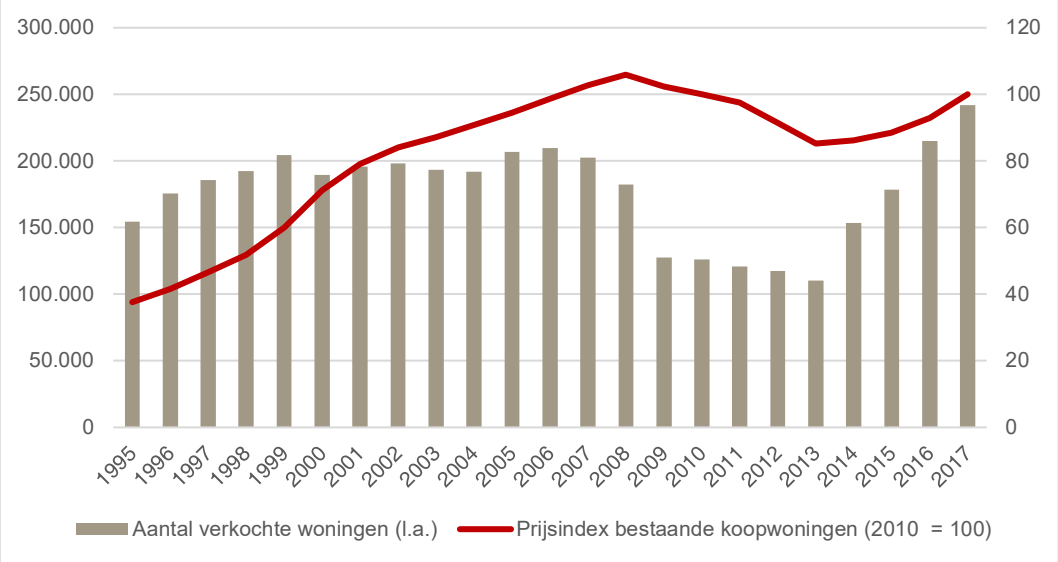
In dit hoofdstuk starten we met beschrijvende statistiek van de regelingen die na 2001 zijn geïntroduceerd. In eerste instantie gaat het dan steeds om overzichten van de aantallen belastingplichtige huishoudens en de grondslagen. Dat geeft een eerste idee van het belang van de verschillende regelingen, en de ontwikkeling daarvan over de tijd. In tweede instantie proberen we per regeling door het analyseren van statistische informatie ook een idee te krijgen van het doelbereik. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven kunnen we voor de meeste regelingen geen causale econometrische meting van de doeltreffendheid uitvoeren bij gebrek aan mogelijkheden om een goede controlegroep te construeren. We kunnen echter wel proberen te meten of de uitkomstmaat die bij het doel van de betreffende regeling hoort, zich in de door de regeling beoogde richting bewogen heeft (bijvoorbeeld: zien we een toename van annuïtair aflossende hypotheken sinds de introductie van de fiscale aflossingseis?). Daarmee kunnen we dus iets zeggen over doelbereik.

Het vervolg van dit hoofdstuk staat eerst kort stil bij het algemene beeld met betrekking tot het gebruik van de verschillende fiscale mogelijkheden. Daarna zoomen we voor een aantal onderdelen van de fiscale eigenwoningregeling verder in op het gebruik en indien mogelijk op het doelbereik.

## 5.1 Algemeen

De veranderingen in het gebruik van de fiscale eigenwoningregeling over de periode 2008-2017 moeten bezien worden tegen de achtergrond van een onrustige woningmarkt. Na het uitbreken van de crisis daalde de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen tussen 2008 en 2013 (Figuur 5.1). Het is aannemelijk dat de (discussies over) maatregelen om de hypotheekrenteaftrek te beperken tijdens de crisis hebben bijgedragen aan deze daling (zie ook tabel 8.1 in CPB, 2012). Anderzijds dalen de woningprijzen niet meer in de jaren dat de belangrijkste maatregelen (aflossingseis en tariefmaatregel) daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Pas na 2017 kwam de gemiddelde verkoopprijs weer boven het niveau van 2008. In het transactievolume is een vergelijkbare trend zichtbaar: deze liep terug van 182.000 woningen in 2008 naar 110.000 woningen in 2013. Pas rond 2016 lag dit volume weer op het niveau van voor de crisis.

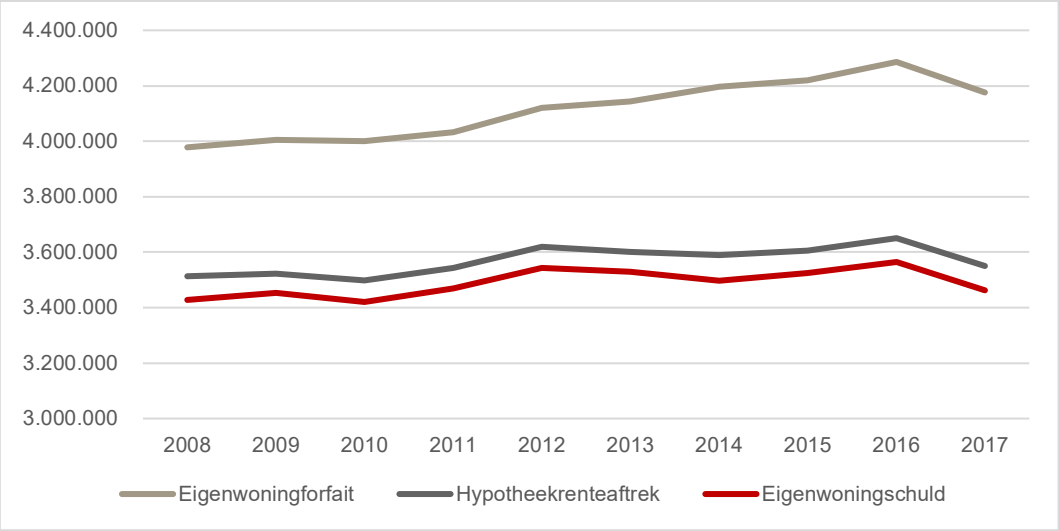
Figuur 5.1 Verslechterende woningmarkt tussen 2008 en 2013




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline.

In 2017 hadden ongeveer 4,2 miljoen huishoudens een eigen woning.[39] In 2008 ging het om ongeveer 4,0 miljoen huishoudens (Figuur 5.2.). Van de huishoudens met een eigen woning hadden in 2017 3,5 miljoen een eigenwoningschuld (~82 procent van het totaal). De totale omvang van deze aangegeven schuld bedroeg meer dan € 665 miljard. Fiscaal werd dat jaar over deze schuld circa € 24 miljard aan renteaftrek aangegeven.

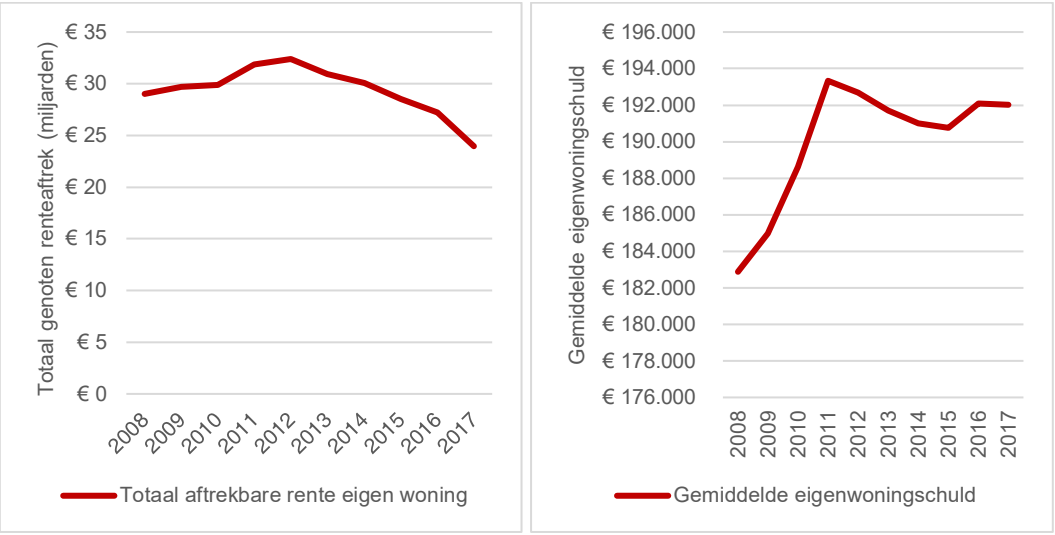
Figuur 5.2 Aantal gebruikers verschillende onderdelen fiscale eigenwoningregeling




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Sinds 2012 is deze aftrek met ongeveer € 1.5 miljard per jaar kleiner geworden (Figuur 5.3). Deels debet hieraan is de teruglopende rente die *ceteris paribus* een afname van de gemiddeld genoten renteaftrek impliceert. In 2017 betaalden de meeste eigenwoningbezitters een rente van tussen de 2,5 procent en 3 procent per jaar. Dit is fors lager dan in bijvoorbeeld 2008, toen het nog om tussen de 4,5 procent en 5 procent per jaar ging. Daarbij is sinds 2011 de schuld waarover rente betaald moet worden (en dus afgetrokken) gemiddeld per huishouden jaarlijks licht afgenomen (behoudens een kleine toename tussen 2015-2016).

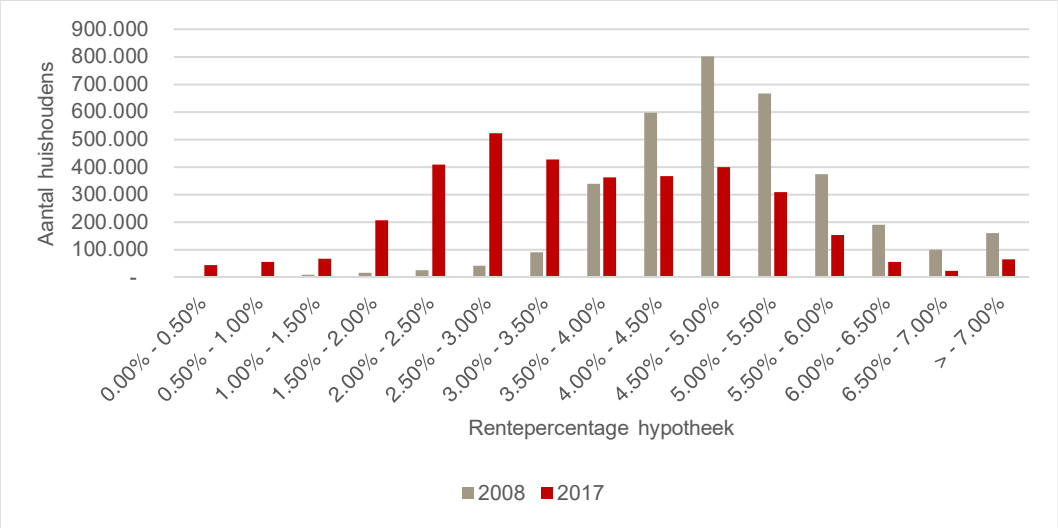
Figuur 5.3 Renteaftrek en woningschuld afgenomen sinds 2011




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

[39] De aggregatie naar huishoudens heeft plaatsgevonden door een koppeling met huishoudensbestanden van het CBS. Daardoor kunnen beperkte verschillen optreden met cijfers van het ministerie van Financiën.

Figuur 5.4 Gemiddelde hoogte van betaalde hypotheekrente afgenomen tussen 2008 en 2017



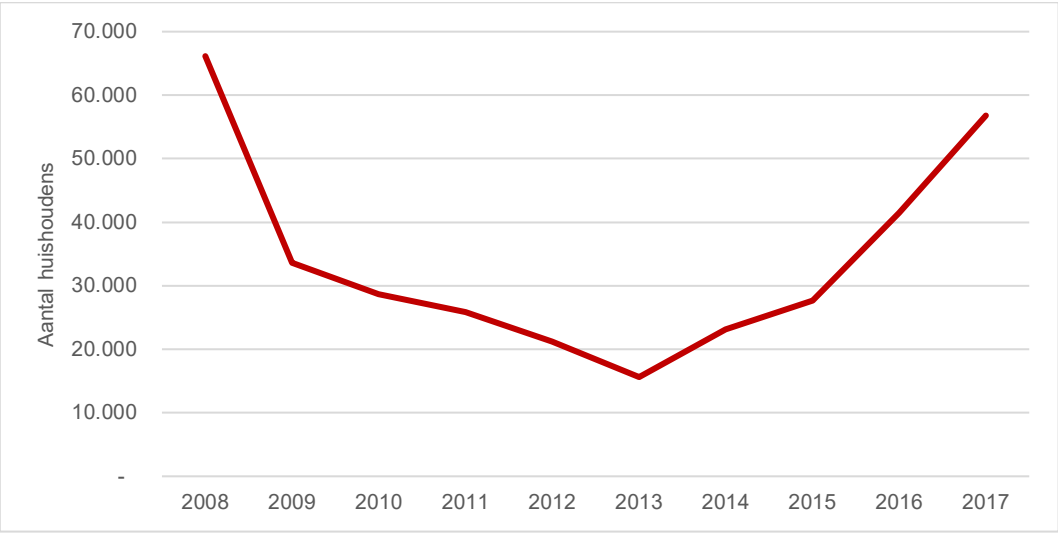

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

## 5.2 Bijleenregeling

**Gebruik**

Onder de bijleenregeling moet eventuele overwaarde van de verkoop van de oude woning gebruikt worden voor de aankoop van de nieuwe om renteaftrek te behouden. De potentiële groep huishoudens die dan geraakt wordt zijn de verhuizers per jaar, van wie een deel overwaarde zal hebben (Figuur 5.5). Het aantal verhuizers per jaar is conjunctuurgevoelig, evenals de mate waarin over- of onderwaarde gerealiseerd wordt bij verkoop. Gemiddeld genomen verkopen huishoudens hun woning met (aanzienlijke) overwaarde (zie het verschil tussen de lijnen in Figuur 5.6).

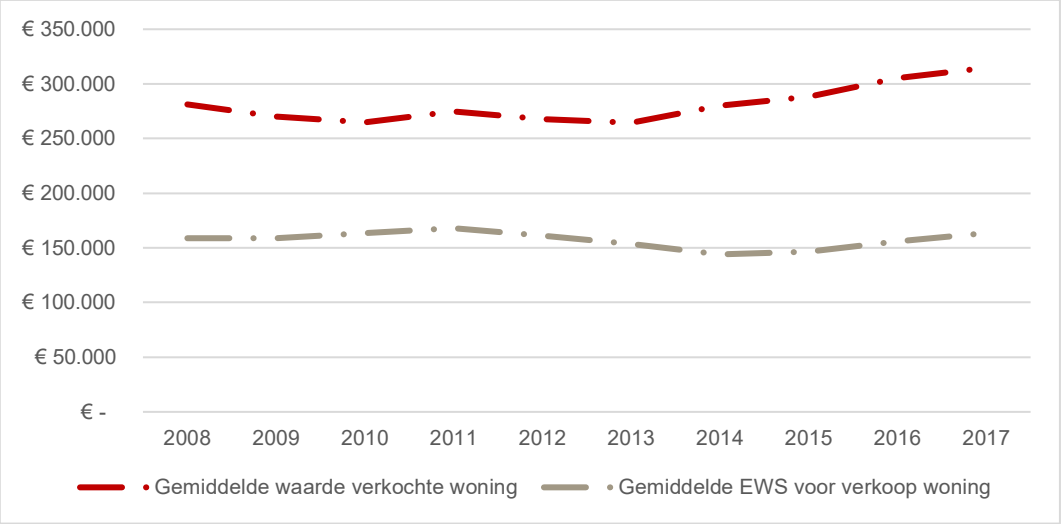
Figuur 5.5 Bereik bijleenregeling afhankelijk van conjunctuur[40]




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

40 Waarbij de eigenwoningreserve groter is dan nul. Bij een negatieve eigenwoningreserve wordt bij verhuizing de maximale aftrekbare hypotheeklening immers niet verhoogd door de bijleenregeling.

Figuur 5.6 Gemiddelde waarde verhuizingen




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

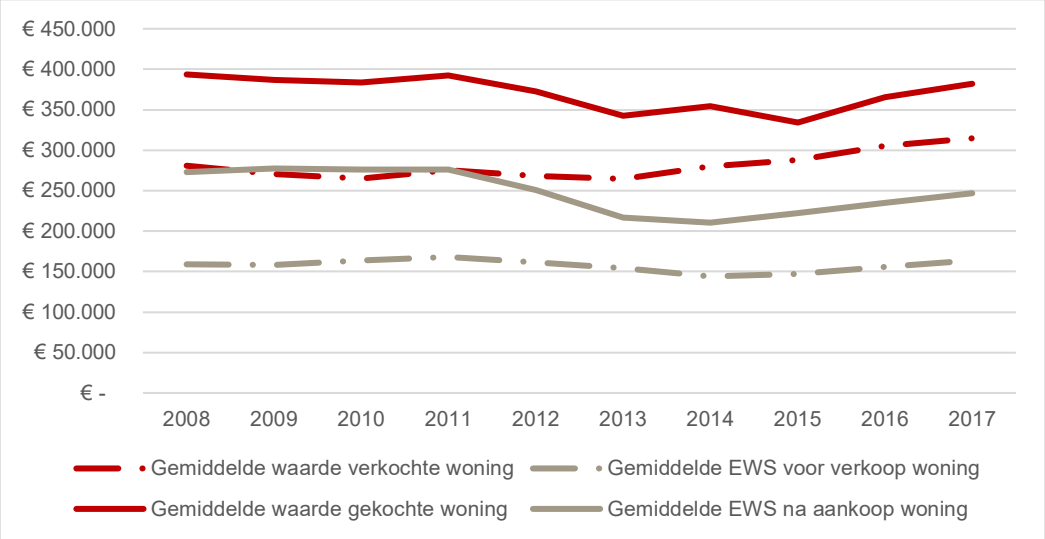
**Doelbereik**

De bijleenregeling spoort huishoudens aan om bij verhuizing uit de oude woning, de aankoop van de nieuwe woning deels te financieren met de overwaarde uit de verkoop van de oude woning. Het idee is dat dit bijdraagt aan behoud van vermogensvorming in de eigen woning. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Als huishoudens bij een verhuizing duurder gaan wonen, kan hun eigenwoningschuld in principe nog steeds toenemen, ook als zij de overwaarde van de verkoop van de vorige woning inzetten om deze nieuwe woning te bekostigen. In het meest extreme geval kiezen huishoudens in theorie hun nieuwe woning door eerst te bepalen wat hun leencapaciteit is, vervolgens bij deze capaciteit de overwaarde van de oude woning op te tellen, en dan een woning kopen met een waarde gelijk aan de som van de leencapaciteit en de overwaarde. De overwaarde van de verkochte woning eindigt dan volledig in de prijs van de nieuwe woning, terwijl de schuld van het huishouden toeneemt (ook al kan de lti wel lager zijn). Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt. Het is aannemelijk dat dit vaker voorkomt in een gespannen woningmarkt dan bij dalende huizenprijzen zoals voor een deel van de periode dat de bijleenregeling van kracht was. In de memorie van toelichting is ook aangegeven dat het doel van de bijleenregeling is om aftrek van rentelasten voor consumptieve doelen (via de woning) te voorkomen: aan dat doel draagt de bijleenregeling bij omdat bij een positieve eigenwoningreserve de nieuwe hypotheek met dat bedrag verlaagd wordt.

Figuur 5.7 laat zien dat de waarde van de gekochte woning gemiddeld strikt groter is dan die van de verkochte woning. Huishoudens gaan dus gemiddeld genomen bij een verhuizing duurder wonen. De schuld op de eigen woning stijgt mee: ook die is na verhuizing hoger dan ervoor. Sterker nog; de schuld op de eigen woning stijgt gemiddeld genomen meer dan navenant mee met de waarde van de woning. Dit geldt zowel indien gekeken wordt naar alle huishoudens, als naar een selectie van huishoudens die verhuizen naar een woning met een vergelijkbare waarde (zie Figuur 5.8). De schuld als percentage van de woningwaarde van huishoudens neemt dus ook toe bij een verhuizing naar een woning met een vergelijkbare waarde. De bijleenregeling zorgt blijkbaar niet voor een afname van de *relatieve* eigenwoningschuld.

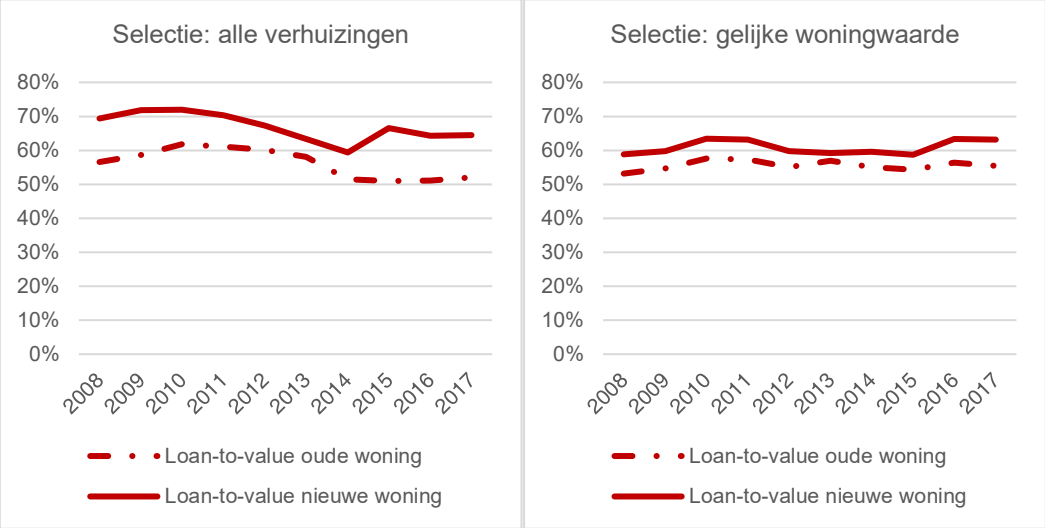
Om aan de bijleenregeling te voldoen zou de ltv van een nieuwe woning in het rechterpaneel van figuur 5.8 gemiddeld niet hoger mogen zijn dan de ltv van de oude nieuwe woning. Het feit dat de ltv gemiddeld wel hoger is kan betekenen dat niet iedereen de bijleenregeling naleeft. Andere verklaringen kunnen zijn dat de overdrachtsbelasting hier nog tussen zit (waardoor de ltv in de nieuwe woning in feite overschat wordt), en de data niet altijd zuiver is, bijvoorbeeld doordat een hogere lening voor een verbouwing niet altijd direct in de belastingdienstdata terugkomt. Ook sluit deze figuur niet uit dat de toename van de relatieve schuld voor deze groep nog groter was geweest zonder de bijleenregeling.

Figuur 5.7 Waarde woning en schuld hoger na verhuizing




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Figuur 5.8 Loan to value neemt toe na verhuizing, ook bij gelijke woningwaarde



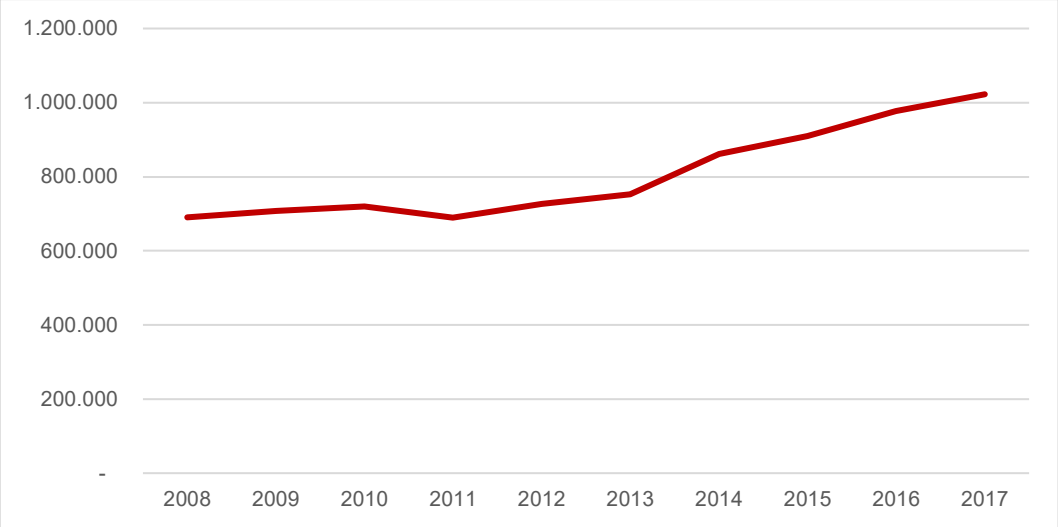

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Het linkerpaneel laat de ltv (beide in het jaar van aankoop) zien voor alle verhuisde huishoudens met positieve eigenwoningreserve. Het rechterpaneel kijkt alleen naar huishoudens met positieve eigenwoningreserve wiens oude en nieuwe woning niet meer dan 5% in waarde verschillen.

## 5.3 Aftrek geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen)

**Gebruik**

In 2017 genoten iets meer dan een miljoen huishoudens een aftrek wegens geen (ruim 60 procent van deze groep) of geringe eigenwoningschuld. Sinds 2008 is hun aantal met zo'n 310.000 huishoudens toegenomen. In totaal genoten huishoudens met een aftrek wegens geen of geringe woningschuld in 2008 voor bijna € 1 miljard aan aftrek. In 2017 was dit opgelopen tot zo'n € 1,8 miljard.

Figuur 5.9 Groei in aantal huishoudens met aftrek wegens geen/geringe eigenwoningschuld

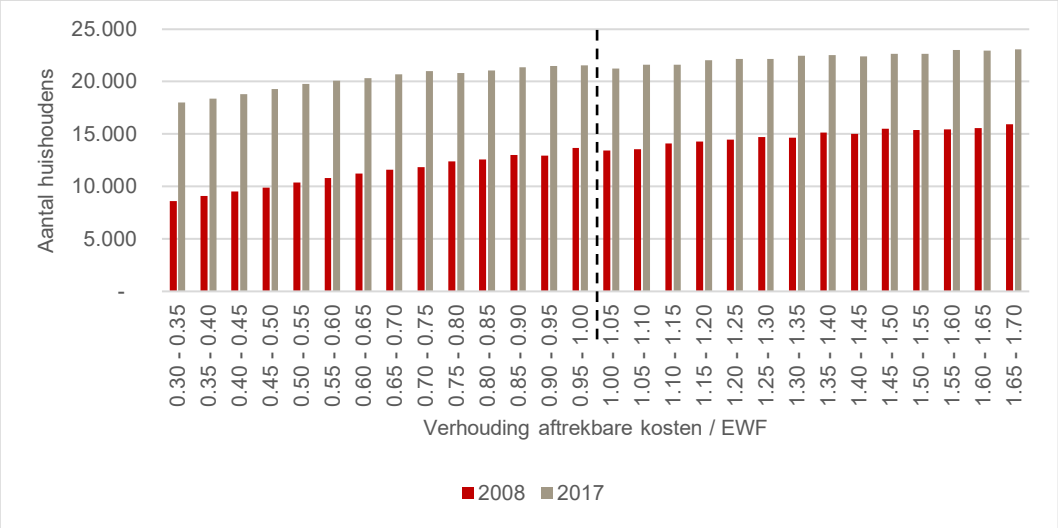



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

**Doelbereik**

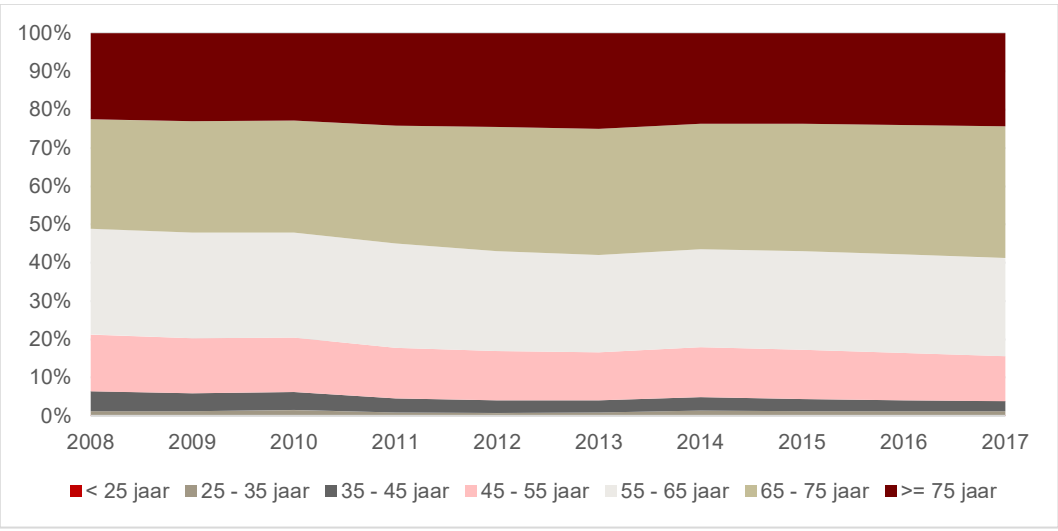
De systematiek van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld zou kunnen leiden tot een gedragseffect waarin er sprake is van een sprong in de verdeling van de verhouding tussen de aftrekbare kosten van de eigen woning en het eigenwoningforfait. Na het punt waarop de renteaftrek gelijk aan het eigenwoningforfait is zorgt de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld ervoor dat aflossen minder fiscaal bestraft wordt doordat de aftrek ervoor zorgt dat geen 'belastingnadeel' ontstaat. Hierdoor ontstaat een extra prikkel tot aflossen waardoor huishoudens mogelijk sneller gaan aflossen. Figuur 5.10 laat de geknotte verdeling van de verhouding aftrekbare kosten tot het eigenwoningforfait. Rond het punt waarop deze verhouding gelijk aan één is zou een versnelling in de aflossnelheid moeten optreden. Indien de verandering van de omvang van de groepen gesorteerd naar de verhouding van aftrekbare kosten tot eigenwoningforfait indicatief is voor de snelheid waarmee huishoudens door deze groepen heengaan, lijkt er sprake van hoogstens een beperkt gedragseffect (er is nauwelijks verandering in de helling tussen de kolommen voor en na de stippellijn in de figuur). De bijdrage van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld aan het bevorderen van schuldaflossing lijkt dus heel beperkt. De aftrek leidt wel tot lagere lasten voor de doelgroep met geen of geringe eigenwoningschuld, hetgeen ook als doelstelling is geformuleerd in de memorie van toelichting. Deze doelgroep bestaat voornamelijk uit oudere eigenwoningbezitters (Figuur 5.11).

Figuur 5.10 Verdeling gebruik aftrek Hillen




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Nota bene, de verdeling is geknot.

Figuur 5.11 Leeftijdsopbouw gebruik Hillen aftrek




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Box 5-1 Effecten aftrek geen/geringe eigenwoningschuld op prijzen en aandeel huurwoningen

In de CPB-notitie over de effecten van de woningmarktmaatregelen (Bijlage A) is ook een simulatie gemaakt van de effecten van de invoering van de aftrek geen / geringe eigen woningschuld. De invoering van deze aftrek vergroot de subsidiering van het eigenwoningbezit. In de structurele situatie leidt deze maatregel tot hogere woningprijzen (0,4 procent), een beperkte verschuiving van huur naar koop (-0,12 procentpunt) en een beperkt negatief welvaartseffect (-0,03 procentpunt bbp) omdat de verstoring van de woonbeslissing groter wordt.

## 5.4 Toptarief eigenwoningforfait

**Gebruik**

Het toptarief raakt een kleinere groep huishoudens. In 2016 ging het om ongeveer 14 duizend huishoudens. Huishoudens die boven de grens voor het toptarief vallen betalen een hoger eigenwoningforfait. Het effect hiervan is met name zichtbaar door jaren voor de invoer te vergelijken met jaren na de invoer. In 2008 was het gemiddelde forfait onder de grens van het (later ingevoerde) toptarief € 1.500. Boven deze grens ging het dat jaar om gemiddeld € 7.144. Dit is een verhouding

van 1:4,5. In 2016 blijkt het effect van het toptarief met name door de divergentie tussen het gemiddelde tarief onder en boven de grens van het toptarief. De verhouding tussen het gemiddelde forfait onder en boven de grens van het toptarief was in 2016 een factor 9 (twee keer zo hoog als in 2008). Terwijl het gemiddelde forfait onder de grens opgelopen was naar €1.821, lag het gemiddelde forfait boven de grens op €16.722.

Tabel 5. 1 Toptarief eigenwoningforfait

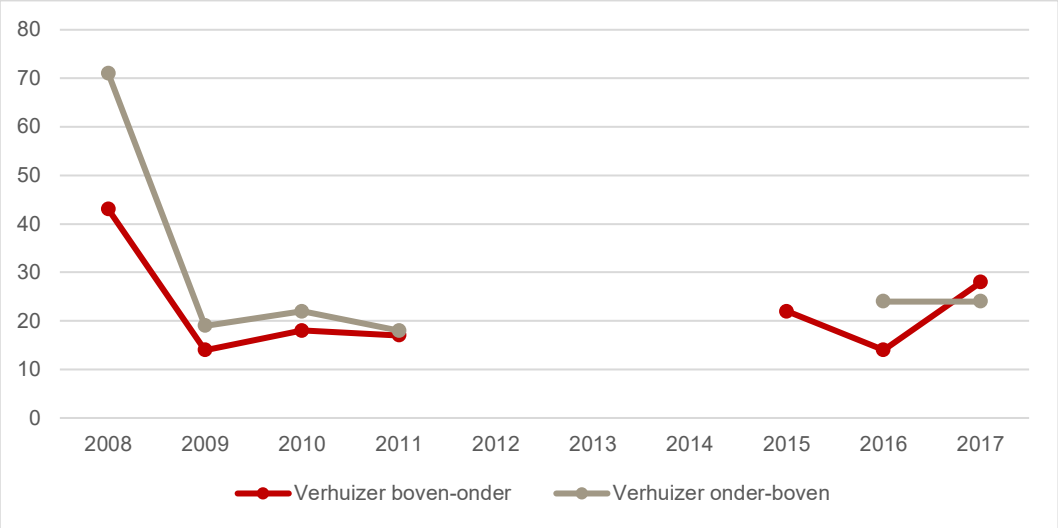
| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| Grens toptarief | € 1.000.000 | € 1.010.000 | € 1.040.000 | € 1.040.000 | € 1.050.000 |
| < toptarief | 3.880.706 | 3.918.260 | 4.050.121 | 4.118.214 | 4.195.646 |
| > toptarief | 21.296 | 25.531 | 20.085 | 14.704 | 14.016 |
| Gem. woz < toptarief | € 274.091 | € 284.607 | € 273.104 | € 250.245 | € 246.932 |
| Gem. woz > toptarief | € 1.582.594 | € 1.491.517 | € 1.459.430 | € 1.527.613 | € 1.469.755 |
| Gem. ewf < toptarief | € 1.500 | € 1.549 | € 1.620 | € 1.726 | € 1.821 |
| Gem. ewf > toptarief | € 7.144 | € 9.055 | € 11.193 | € 15.309 | € 16.772 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

**Doelbereik**

Desondanks lijkt hier geen substantieel gedragseffect vanuit te gaan. Figuur 5.12 laat zien dat het aantal verhuizers van net onder naar net boven de grens van het toptarief niet uit de pas is gaan lopen met het aantal verhuizers van net boven de grens naar net eronder. Dit suggereert dat de maatregel er niet toe heeft geleid dat relatief meer mensen net onder grens zijn gaan wonen, ondanks het oplopende tarief. In dat geval is er geen gedragseffect en is het toptarief relatief effectief geweest gegeven het geformuleerde doel (het zwaarder belasten van huishoudens met een dure woning). Anderzijds mag bij een (op korte termijn) gegeven woningvoorraad ook niet verwacht worden dat er een groot verschil ontstaat tussen verhuizers boven en onder de grens.

Figuur 5.12 Geen gedragseffect verhuizers rond grens




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. De breuk ontstaat wegens onthullingsregels van het CBS.

Box 5-2 Effecten toptarief eigenwoningforfait op prijzen en aandeel huurwoningen

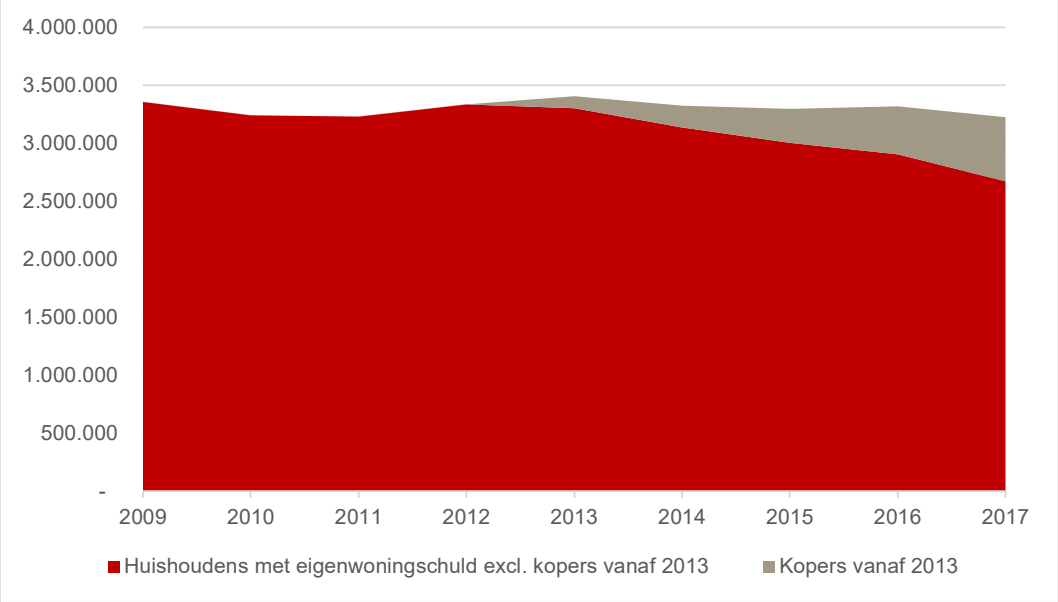
In de CPB-notitie over de effecten van de woningmarktmaatregelen (Bijlage A) is ook een simulatie gemaakt van de effecten van de invoering van het toptarief eigenwoningforfait. In de structurele situatie leidt deze maatregel tot lagere woningprijzen (-0,06 procent), een beperkte verschuiving van koop naar huur (0,02 procentpunt) en een klein positief welvaartseffect (0,01 procentpunt bbp) omdat de woonbeslissing minder verstoord wordt.

## 5.5 Fiscale aflossingseis

**Gebruik**

De fiscale aflossingseis geldt voor nieuwe hypotheken vanaf 2013. Figuur 5.13 laat het aandeel van de kopers vanaf 2013 zien in de huishoudens met eigenwoningschuld. Dit vormt een benadering van de huishoudens die mogelijk door de fiscale aflossingseis geraakt zijn. In 2017 ging het om ongeveer een 0,5 miljoen huishoudens op 3,2 miljoen huishoudens met een eigenwoningschuld; 17 procent van het totaal.

Figuur 5.13 Tot 17 procent van de huishoudens geraakt door fiscale aflossingseis



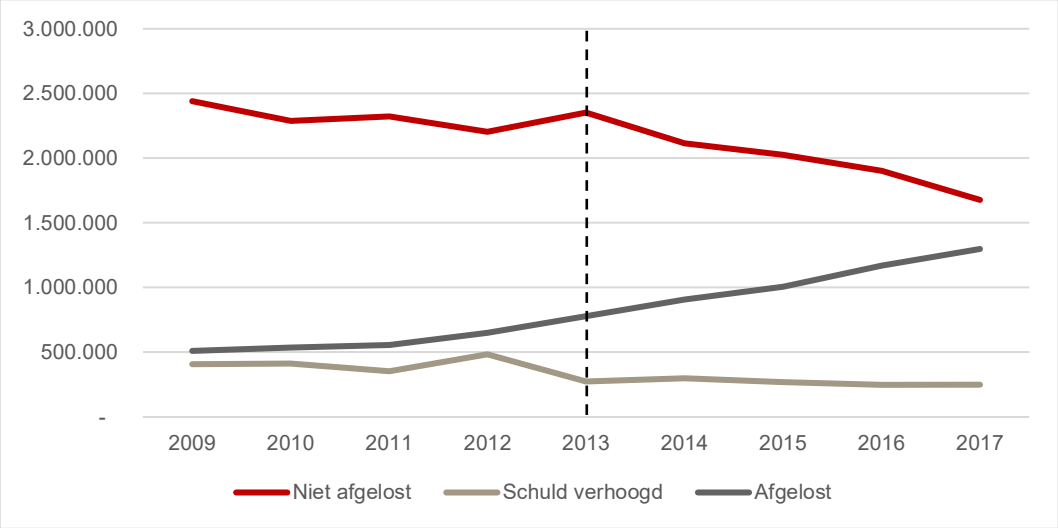

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

**Doelbereik**

De in 2013 ingegane fiscale aflossingseis schrijft voor dat er alleen een recht op renteaftrek bestaat als er minimaal volgens een annuïtair schema in 360 maanden wordt afgelost. In termen van doelbereik suggereert Figuur 5.14 dat deze regeling effect sorteert. De figuur laat namelijk zien dat het aandeel van de huishoudens met een eigenwoningschuld dat aflost sterk is toegenomen. De groep personen die niet aflost of hun schuld verhoogt is daarentegen afgenomen in deze periode. Opgemerkt moet evenwel worden dat dit niet noodzakelijkerwijs toegeschreven kan worden aan de aflossingseis. Ook voor 2013 was er al een trend zichtbaar naar meer aflossing. Bovendien blijkt uit de figuur niet of minimaal annuïtair wordt afgelost.

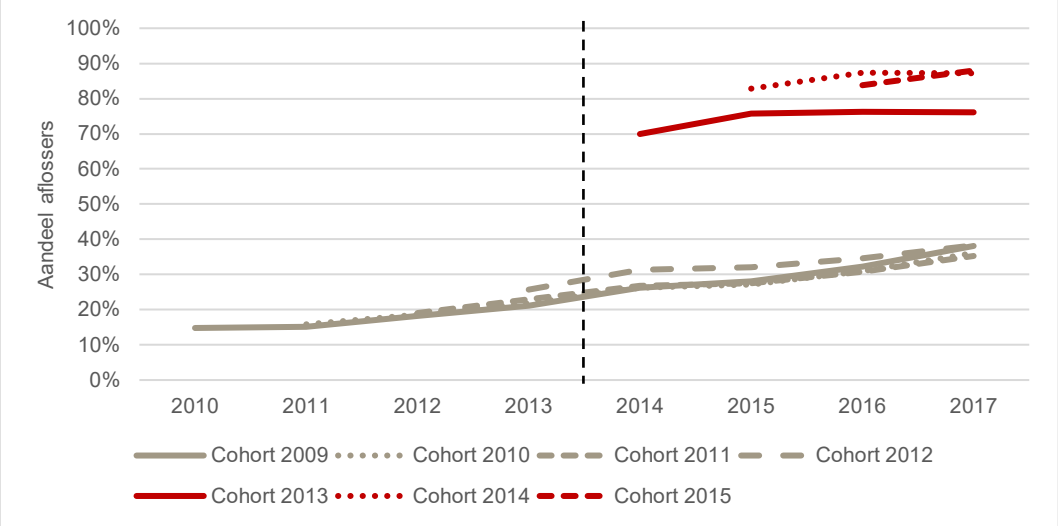
Figuur 5.15 biedt een scherper inzicht. De figuur laat het aandeel aflossers zien in cohorten huizenkopers (per jaar). Hoewel binnen alle cohorten huizenkopers huishoudens met de jaren steeds vaker gaan aflossen, is rond de invoering van de aflossingseis een markante sprong zichtbaar. Dit is toe te schrijven aan het feit dat kopers steeds vaker kiezen voor een annuïtaire hypotheek. Figuur 5.16 laat dit duidelijk zien. De figuur laat de hypotheekvorm zien van de nieuwe hypotheken per kwartaal. In het jaar 2013 is een scherpe toename te zien van het aandeel annuïtaire en lineaire hypotheken ten koste van met name spaar- en beleggingshypotheken. Dit suggereert dat de regeling effect heeft op de keuze voor de hypotheekvorm.

Figuur 5.14 Alle mensen met EWS



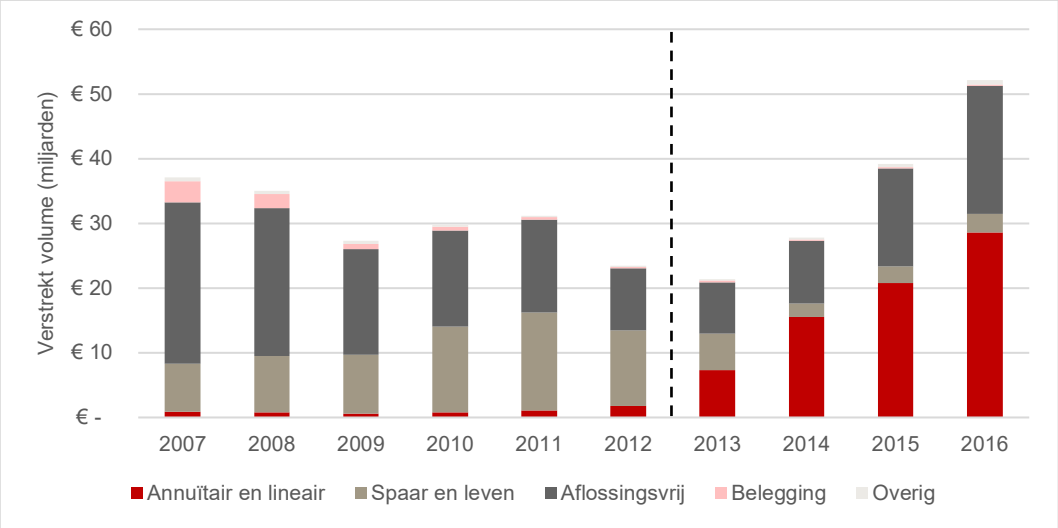

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Figuur is exclusief observaties waarbij in dat jaar van woning werd gewisseld.

Figuur 5.15 Markante sprong aantal aflossers in woningkopers na invoering aflossingseis




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Aflossers zijn gedefinieerd als huishoudens waarvan de schuld op t lager is dan die op t-1.

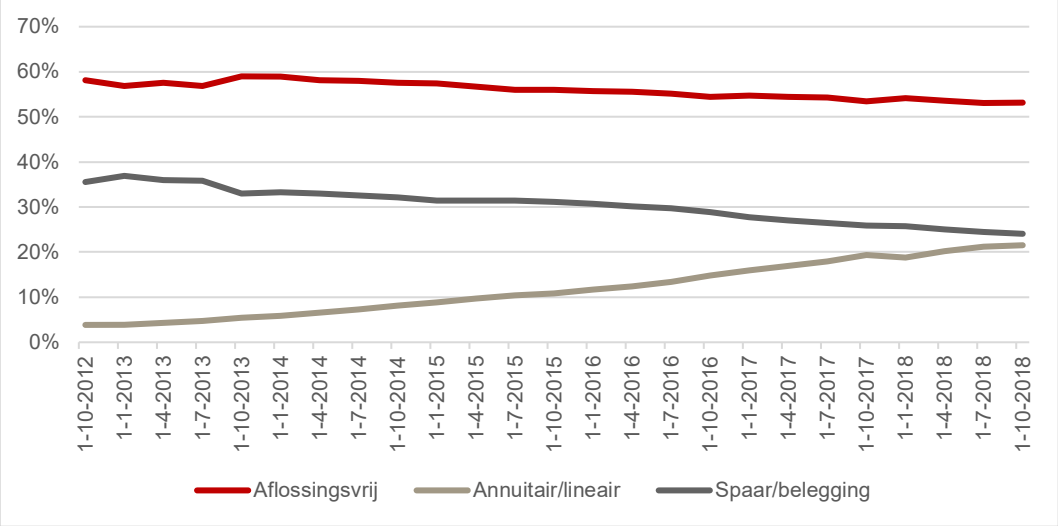
Figuur 5.16 Scherpe toename verstrekt volume annuïtaire hypotheken vanaf 2013




Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van DNB OFS 2017.

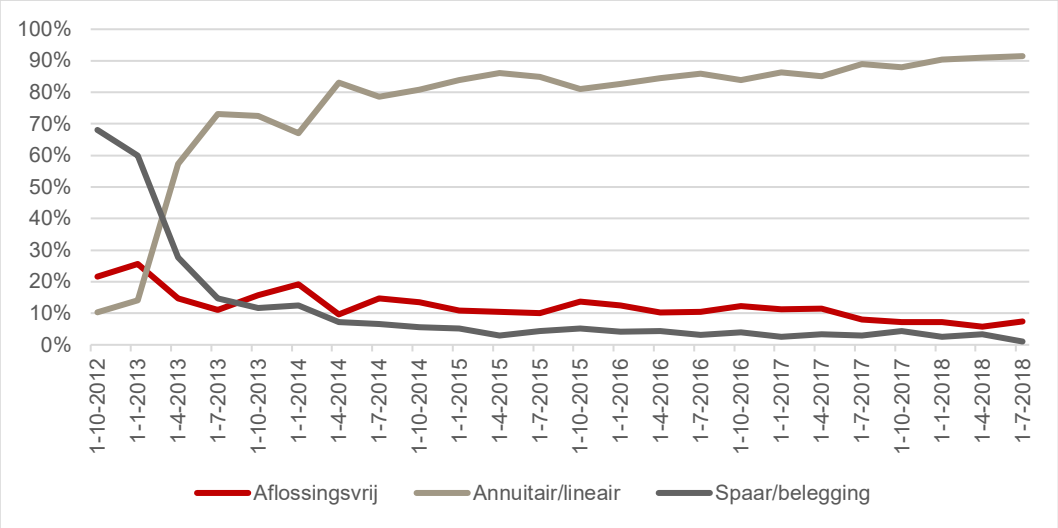
Het aandeel van aflossingsvrije hypotheken zonder enige vorm van kapitaalopbouw loopt tussen 2007 en 2012 sterk terug. Desalniettemin blijf vanaf 2013 40 procent van de waarde van nieuwe hypotheken nog altijd aflossingsvrij. Een verklaring hiervoor is dat hier het meenemen van een aflossingsvrije hypotheek onder het overgangsrecht zichtbaar wordt. Het aandeel van aflossingsvrij in de totale hypotheekstapel blijft daarmee aanzienlijk (Figuur 5.17). Figuur 5.18 suggereert dat dit vrijwel allemaal oude gevallen zijn; personen jonger dan 35 jaar kiezen vrijwel nooit voor een aflossingsvrije hypotheek.

Figuur 5.17 Aanzienlijke restvoorraad aflossingsvrije hypotheken als aandeel in totale hypotheekwaarde




Bron: SEO Economisch Onderzoek met dank aan DNB FS Divisie; voorlopige berekeningen op basis van DNB LLD.

Figuur 5.18 Starters kiezen inmiddels vrijwel exclusief voor annuïtaire/lineaire hypotheken




Bron: SEO Economisch Onderzoek met dank aan DNB FS Divisie; voorlopige berekeningen op basis van DNB LLD.

Box 5-3 Effecten aflossingseis op prijzen en aandeel huurwoningen

In de CPB-notitie over de effecten van de woningmarktmaatregelen (Bijlage A) is ook een simulatie gemaakt van de effecten van de fiscale aflossingseis. In de structurele situatie leidt de aflossingseis tot lagere woningprijzen (-2,3 procent), een verschuiving van koop naar huur (0,7 procentpunt) en een positief welvaartseffect (0,16 procentpunt bbp) omdat de woonbeslissing minder verstoord wordt.

## 5.6 Tariefmaatregel

**Gebruik**

De tariefmaatregel raakt een aanzienlijke groep. In 2017 ging het om iets meer dan een half miljoen personen. Het verschuiven van de 4e schijf per 2016 heeft deze groep wel aanzienlijk kleiner gemaakt. In 2015 ging het om circa 700 duizend personen. Gemiddeld hebben personen in deze groep een aanzienlijke aftrekpost (€ 12.000 in 2017). Deze groep is betrekkelijk oud (gemiddelde leeftijd 50 jaar).

Tabel 5. 2 Tariefmaatregel

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Grens 4e schijf | € 56.531 | € 57.585 | € 66.421 | € 67.072 |
| Tarief inkomstenbelasting | 52,0% | 52,0% | 52,0% | 52,0% |
| Maximaal aftrektarief | 51,5% | 51,0% | 50,5% | 50,0% |
| Personen 4e schijf | 677.545 | 691.970 | 504.197 | 504.260 |
| Gemiddelde aftrekpost | € 13.292 | € 12.968 | € 13.259 | € 12.170 |
| Gemiddelde leeftijd | 50,1 | 50,0 | 50,3 | 50,2 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

**Doelbereik**

De verwachting is dat de groep die geraakt wordt door de tariefmaatregel (marginaal) sneller gaat aflossen dan vóór de maatregel. Op de marge wordt voor deze groep immers interessanter om meer af te lossen omdat het voordeel van de aftrek net iets kleiner wordt. In grotere mate geldt dit sowieso voor belastingplichtigen die in de 3e schijf ten opzichte van de 4e en hoogste schijf zitten.[41] Figuur 5.19 laat zien hoe hoog de ltv's in 2015 en 2016 waren rondom de grens voor de hoogste belastingschijf. Daarin is vooral in 2016 een groot verschil te zien tussen de hoogste en laagste schijf, net boven en net onder de € 66.421.

Figuur 5.19 Loan-to-value rondom de grens voor het hoogste tarief van de inkomstenbelasting (met tussen haakjes het geldende aftrektarief).

| jaar | € 56.585 - € 57.585 | € 57.585 - € 58.585 | ..... | € 65.421 - € 66.421 | € 66.421 - € 67.421 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 0,740 *(42,0%)* | 0,746 *(51,0%)* | | 0,692 *(51,0%)* | 0,690 *(51,0%)* |
| 2016 | 0,702 *(40,4%)* | 0,704 *(40,4%)* | | 0,728 *(40,4%)* | 0,775 *(50,5%)* |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. belastingdienst

Box 5-4 Effecten tariefmaatregel op prijzen en aandeel huurwoningen

In de CPB-notitie over de effecten van de woningmarktmaatregelen (Bijlage A) is ook een simulatie gemaakt van de effecten van de tariefmaatregel. In de structurele situatie leidt de tariefmaatregel tot lagere woningprijzen (-0,9 procent), een beperkte verschuiving van koop naar huur (0,3 procentpunt) en een positief welvaartseffect (0,07 procentpunt bbp) omdat de woonbeslissing minder verstoord wordt.

## 5.7 Conclusies bereik en doelbereik regelingen

Het bereik van de maatregelen die na 2001 zijn ingevoerd verschilt in de periode 2001-2017. Regelingen die relatief veel huishoudens raken zijn de tariefmaatregel (ruim een half miljoen belastingplichtigen in 2017), de aftrek voor geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen, 1 miljoen huishoudens in 2017), en in mindere mate de bijleenregeling (bijna 57.000 in 2017) – met dien verstande dat elke toekomstige verhuizer mogelijk in aanraking gaat komen met de bijleenregeling. Voor de fiscale aflossingseis (naar schatting 555.000 huishoudens in 2017) geldt daarbij dat het bereik nog aanzienlijk zal groeien naarmate een groter deel van de populatie niet meer onder het overgangsrecht valt. Het toptarief eigenwoningforfait raakt een relatief kleine groep (circa 14.000 belastingplichtigen in 2017).

Het doelbereik van de **bijleenregeling** is niet evident als we kijken naar de waarde en schuld in de oude woning in vergelijking met de nieuwe woning. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat een deel van de doorstromers groter gaat wonen en dus in een duurder huis terechtkomt en ook een grotere lening nodig heeft. De ltv van de nieuwe woning ligt echter gemiddeld boven die van de oude, en dat geldt ook voor huishoudens die verhuizen naar een woning van vergelijkbare waarde. Uiteindelijk kennen we echter de *counterfactual* niet, dus het zou kunnen dat ltv's van de nieuwe woning nog hoger waren geweest zonder de bijleenregeling.

Het doel van de **aftrek geen of geringe eigenwoningschuld** (Hillen) is tweeledig. Als de maatregel primair gericht is op het bevorderen van schuldaflossing, zouden we een versnelling van de aflossing verwachten vanaf het punt dat de hypotheekrenteaftrek kleiner is dan het eigenwoningforfait. Die versnelling zien we niet. Bovendien suggereert de verdeling van het gebruik van de

41 Zie tevens hoofdstuk 6, waarin gebruik wordt gemaakt van dit principe om de effectiviteit van de tariefmaatregelen in kaart te brengen.

aftrek in 2007 niet dat er voor de invoering van de maatregel sprake was van een (groot) effect op het aflossingsgedrag van huishoudens waarvoor het eigenwoningforfait groter was dan de hypotheekrenteaftrek. De maatregel slaagt er wél in de lasten van huishoudens met geen of geringe eigen woningschuld te beperken.

Het doel van het **toptarief eigenwoningforfait** was het zwaarder belasten van huishoudens met een dure woning. Deze maatregel brengt jaarlijks circa € 40 mln. extra op ten opzichte van de situatie zonder toptarief opgebracht door huishoudens met een woning duurder dan ongeveer € 1 mln. Er zijn geen duidelijk aanwijzingen dat huishoudens het toptarief proberen te omzeilen We kunnen dus constateren dat de maatregel het gewenste doel heeft bereikt.

Het doelbereik van de **fiscale aflossingseis** is vooral zichtbaar in de duidelijk toename van het aandeel annuïtair aflossende hypotheken in de stroom van nieuwe hypotheken na introductie van de maatregel, met name voor starters. We zien ook een (meer trendmatige) daling van de aflossingsvrije hypotheken, maar deze is trager doordat veel doorstromers hun aflossingsvrije hypotheek nog meenemen onder het overgangsrecht. Als we kijken naar starters op de woningmarkt zien we dat zij nauwelijks nog aflossingsvrije hypotheken afsluiten, en dat dat ook duidelijk verminderd is na inwerkingtreding van de maatregel. De beweging naar minder aflossingsvrij is overigens al ingezet tijdens de financiële crisis, onder andere als gevolg van de Gedragscode Hypothecaire Financiering uit 2011. Deze ontwikkeling kan dus niet alleen toegeschreven worden aan de maatregel. In het volgende hoofdstuk komen we terug op het effect van de aflossingseis op de schuldpositie van huishoudens.

Het doelbereik van de **tariefmaatregel** kan op basis van deze analyse niet goed worden vastgesteld. In theorie maakt de maatregel het voor een deel van de groep die geraakt wordt relatief aantrekkelijker om af te lossen (het voordeel van de renteaftrek wordt kleiner). Op het oog is het lastig om vast te stellen of de groep die geraakt door de tariefmaatregel sneller is gaan aflossen dan voor de maatregel en/of dan de groep die niet wordt geraakt. In het volgende hoofdstuk komen we terug op de effecten van de tariefmaatregel op de schuldpositie van huishoudens.

# 6 Econometrische effectmeting

*Voor de deelregelingen fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel eigenwoning is een econometrische effectmeting uitgevoerd. De aflossingseis heeft een negatief effect op de nominale schuld en de ltv. Voor zover er voor de tariefmaatregel een negatief effect gevonden wordt, is dat alleen op de ltv bij hogere inkomens.*

## 6.1 Inleiding

Voor de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel is het mogelijk de doeltreffendheid met behulp van een econometrische analyse te benaderen. In het eerste geval is een *before-after* analyse het maximaal haalbare gebleken: we vergelijken huishoudens in 2012 zonder aflossingseis met huishoudens in 2013 die geconfronteerd worden met de aflossingseis. Een *Regression Discontinutiy Design* bleek vanwege databeperkingen niet mogelijk (zie 6.2). Voor de effectmeting van de tariefmaatregel maken we gebruik van de *difference –in-difference* methode (zie 6.3). Hiervoor gebruiken we microdata van het CBS, voor allerlei achtergrondkenmerken van huishoudens, en van de Belastingdienst over de aangiftes van Nederlandse belastingplichtigen, die we naar huishoudens aggregeren. Voor de andere regelingen is een econometrische effectmeting niet goed mogelijk, vooral vanwege de databeschikbaarheid. Om een goede controlegroep (bijvoorbeeld voor gebruik van *difference –in-difference* methode, zie 6.3) te kunnen construeren is het behulpzaam als er ook datapunten zijn voor de introductie van de betreffende maatregel. Onze dataset loopt echter niet verder terug dan 2007, waardoor we geen waarnemingen hebben voor de introductie van de bijleenregeling (2004) en de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld (2005).

Voorafgaand aan de analyse dient eerst een uitkomstmaat te worden bepaald. De keuze voor deze uitkomstmaat hangt primair af van het doel dat de betreffende regelingen beogen. Voor de fiscale aflossingseis geldt dat zij een prikkel tot aflossing introduceert. Dit maakt aflossingsvrije hypotheken relatief minder aantrekkelijk ten opzichte van leningen met een lineair of annuïtair aflossingsprofiel, met als gevolg dat de schuldpositie van huishoudens afneemt. De tariefmaatregel beoogt aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning te beperken, waardoor het aanhouden van een eigenwoningschuld voor de getroffen groep relatief onaantrekkelijker wordt. Hiermee hebben beide regelingen als doel de eigenwoningschuld van huishoudens te verminderen.[42]

Om huishoudens in de econometrische analyse onderling zo vergelijkbaar mogelijk te houden, is het nuttig een uitkomstmaat voor *relatieve* schuld te kiezen. Een optie hierbij is om niet naar het niveau van de schuld te kijken maar naar de jaar-op-jaarverandering van de eigenwoningschuld. Een alternatief om schuld per huishouden te standaardiseren is om naar *loan-to-value* of *loan-to-income* te kijken. Beide uitkomstmaten maken huishoudens onderling vergelijkbaar door de schuld naar respectievelijk de woningwaarde en het inkomen te schalen. Hieronder voeren we de analyses uit aan de hand van elk van deze uitkomstmaten (verandering in relatieve schuld, ltv en lti).

[42] De aflossingseis zou naar verwachting primair een effect op de hypotheekvorm moeten hebben. De hypotheekvorm is echter geen onderdeel van het aangifteformulier van de belastingdienst en ontbreekt zodoende in de dataset. In hoofdstuk 5 hebben we op basis van andere data laten zien dat het aandeel annuïtair aflossende hypotheken sterk is toegenomen na de introductie van de aflossingseis.

## 6.2 Fiscale aflossingseis

De fiscale aflossingseis is per 1 januari 2013 ingegaan en geldt voor nieuwe gevallen (huishoudens die een nieuwe hypotheek afsluiten). We kunnen daarom alleen nieuwe gevallen analyseren. We kunnen deze nieuwe gevallen wel door de tijd volgen. Onder de aanname dat huishoudens die in de periode vlak voor 1 januari 2013 voldoende lijken op huishoudens die in de periode vlak na 1 januari 2013 een hypotheek afsluiten, kunnen deze twee groepen huishoudens geloofwaardig met elkaar vergeleken worden om tot een schatting van het causale effect van de fiscale aflossingseis op de mate van schuldfinanciering te komen.

Dit vereist wel dat huishoudens niet anticipeerden op de invoering van de maatregel waardoor er quasi-willekeurig huishoudens zijn die vlak voor 1 januari 2013 nog een nieuwe hypotheek onder de oude regels hebben afgesloten, en huishoudens die vlak na 1 januari 2013 een nieuwe hypotheek onder de nieuwe regels hebben afgesloten. Onder de aanname dat we voldoende dicht rond 1 januari kunnen meten en we effectief uit dezelfde populatie trekken heeft dit de interpretatie van een *Regression Discontinuity Design (RDD)*. In de praktijk blijkt het moeilijk zeer dicht rond de jaarwisseling te meten. Daarbij is het goed mogelijk dat huishoudens wel hebben geanticipeerd op de invoering van de maatregel. Ook zijn de Nibud-normen per 2013 aangescherpt. Een analyse met een RDD-interpretatie is daarmee lastig, waarmee een *before-after* analyse het hoogst haalbare is gebleken.

Om een mogelijk effect van de fiscale aflossingseis te meten vergelijken we eerst de huishoudens die een huis hebben gekocht in 2012 met huishoudens die een huis gekocht hebben in 2013. We onderzoeken daarbij of de fiscale aflossingseis een effect heeft gehad op de (verandering van de) nominale schuld, de ltv en op de lti van huishoudens bij aankoop van de woning. De nominale schuld is de meest directe maat voor schuldfinanciering. Maten als ltv en lti hebben echter als voordeel dat zij geschaald worden naar woningwaarde en inkomen. Om deze reden bekijken we alle drie de maatstaven.

De 'meettechniek' van deze variabelen is niet zonder problemen. De schuld (*loan*) in de ltv, lti, en relatieve verandering van de hoofdsom wordt gemeten op het eind van het jaar (fiscale data), terwijl de aankoopwaarde van de woning (*value*) wordt gemeten op het moment van aankoop. De ltv is hierdoor niet de zuivere ltv op het moment van aankoop. Met betrekking tot woningwaarde kunnen we gebruikmaken van transactieprijzen. Als we naar niet-verhuizers kijken, gebruiken we de WOZ-waarde.

De fiscale aflossingseis is niet de enige verandering die is ingegaan in 2013. Het maximale leenpercentage ten opzichte van de aankoopwaarde van de woning, dus de ltv bij aankoop, ging in 2013 van 106 procent naar 105 procent. Om dit effect buiten beschouwing te laten is ook een analyse uitgevoerd van alle huizenkopers met een ltv die lager is dan 95 procent. Huizenkopers die maximaal of dicht tegen maximaal lenen voor hun woning vallen hierdoor buiten de analyse.

Tabel 6.1 In 2013 hadden huizenkopers een lagere nominale schuld en ltv dan in 2012, maar een hogere lti.

| Coëfficiënt | Δ Nominale schuld | LTV | LTV < 0.95 | LTI |
|---|---|---|---|---|
| 2013 t.o.v. 2012 | -0.0161 (0.0006)*** | -0.0132 (0.0011)*** | 0.0019 (0.0019) | 0.0377 (0.0117)*** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

De *before-after* analyse schat modellen van de volgend vorm:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \beta \mathbb{I}(t \geq 2013) + \gamma Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

waar $Y$ de uitkomstmaat is, $\mathbb{I}()$ een indicatorfunctie die gelijk aan 1 is voor perioden vanaf 2013 en 0 anders, en $Z$ controle variabelen zijn. Als controlevariabelen is gekozen voor het geslacht, de leeftijd, de migratie-achtergrond en het opleidingsniveau van de kernpersoon van het huishouden, alsmede het huishoudtype. Deze achtergrondkenmerken correleren met inkomen (en verdiencapaciteit) en daarmee waarschijnlijk ook met mogelijkheden voor vermogensopbouw. Dat kan leiden tot verschillen in het aflossingsgedrag. Door te corrigeren voor mogelijke verschillen op deze huishoudkenmerken, kunnen de uitkomstmaten op een zuiverder manier onderling worden vergeleken. In dit hoofdstuk zijn alleen de schattingsresultaten van het effect opgenomen (in dit geval de coëfficiënt β in bovenstaande formule). De volledige tabellen inclusief controlevariabelen zijn opgenomen in bijlage C.

De eerste kolom van Tabel 6.1 laat zien dat voor het cohort 2013 de relatieve schuldafname groter is dan voor het cohort 2012. Deze kolom vergelijkt de relatieve schuldmutatie van huishoudens op t+1 ten opzichte van het jaar t (in procenten).[43] Dit laat een effect zien in het jaar van invoering van de fiscale aflossingseis: voor de kopers in dit cohort verloopt de relatieve schuldafname van de netto schuld harder (coëfficiënt: -0.0161; significant op <0.001). Deze analyse heeft de interpretatie van een *before-after*-analyse omdat het niet mogelijk is een goede controlegroep te vormen (alle huishoudens in 2013 worden in beginsel geraakt door de aflossingseis). Strikt genomen kunnen we dus niet spreken van een causaal effect. Evenwel lijkt een effect zichtbaar. Als we de coëfficiënt interpreten als een effect van de aflossingseis, is de schuld in 2013 dus gemiddeld 1,6 procent lager dan in 2012 als gevolg van de introductie van de aflossingseis. Dit wordt ondersteund door een pseudo-placebo-analyse op de cohorten kopers 2011 en 2012 waartussen geen effect te zien is (zie bijlage D).

Tabel 6.1 toont in de tweede en derde kolom hoeverre de ltv (zowel zonder als met restrictie op huishoudens met een (ltv < 0,95) en lti van huishoudens in 2013 verschillen van die in 2012. Waar de relatieve schuldafname voor de verschillende cohorten de directe werking van de regeling meet (namelijk de plicht of af te lossen), kijken we aan de hand van de ltv en lti naar een mogelijk 'selectie-effect' op het moment van aankoop: mogelijk kiest het cohort 2013 voor een lagere aanvangsschuld dan het cohort 2012 deed (relatief ten opzichte van woningwaarde of inkomen). Dit effect zou kunnen ontstaan als op de marge de fiscale aflossingseis ervoor zorgt dat huishoudens minder kunnen lenen (i.e. bij gelijke maandlasten en een gelijke rentevoet zorgt een aflossingsplicht ervoor dat er minder aan rente uitgegeven kan worden waarmee de hoofdsom kleiner moet zijn).

43 $(Schuld_{t+1} - Schuld_t)/Schuld_t$

De schattingsresultaten laten zien dat de ltv zonder restrictie in 2013 significant lager was (-0.013, oftewel 1,3 procentpunt), waarbij is gecorrigeerd voor persoonskenmerken als geslacht, leeftijd, herkomst en opleidingsniveau, en het type huishouden. Wanneer alleen wordt gekeken naar huishoudens met een ltv kleiner dan 0,95, dan is dit significante effect verdwenen. Met andere woorden, het effect van een lagere ltv in 2013 wordt volledig gevormd door huishoudens met een ltv groter dan 0,95. Dit zijn huishoudens die dicht tegen de maximale leengrens aanzitten, en in 2013 mogelijk worden beperkt door de verlaging van deze grens van 106 naar 105 procent. In dat geval kan het effect in de eerste schatting vooral aan deze verlaging worden toegeschreven.

Het is hierbij niet met zekerheid te zeggen dat de fiscale aflossingseis geen effect heeft gehad op de ltv. Zoals hierboven beschreven wordt er in 2013 dóór de aflossingseis meer afgelost dan in 2012, waardoor op het meetmoment de schuld van huishoudens (en daarmee de ltv) in 2013 sterker is gedaald sinds de aankoop van de woning ten opzichte van 2012. Negatieve prijsontwikkelingen op de woningmarkt hebben echter weer naar verwachting een opwaarts effect op de ltv in 2013.

De lti was in 2013 significant hoger (3,8 procent) dan in 2012. Dat het effect in lti en ltv door elkaar heen lopen kan worden verklaard door het feit dat de huizenprijzen en inkomens zich in deze periode niet op dezelfde manier ontwikkelen. Een hogere lti is hierbij echter contra-intuïtief, aangezien de huizenprijzen waarschijnlijk harder gedaald zijn dan de inkomens in de periode 2012-2013.

**Gevoeligheidsanalyse: alleenstaanden**

Bij het corrigeren voor persoonskenmerken in de schatting is gekozen voor de kenmerken van de kernpersoon van het huishouden (zoals gedefinieerd door het CBS). Persoonskenmerken van overige leden van het huishouden worden daardoor buiten beschouwing gelaten in de schattingen. Bovendien zijn huishoudsamenstellingen door het jaar heen aan veranderingen onderhevig, zeker rondom het moment van aankoop van een woning.

Om de gevoeligheid van eventuele discrepanties in koppeling tussen personen en huishoudens te onderzoeken, is dezelfde schatting uitgevoerd voor alleenstaanden. Persoonskenmerken vormen dan betere controlevariabelen. Tabel 6.2 laat de resultaten zien voor deze analyse[44]. De resultaten komen sterk overeen met de schattingen voor alle huishoudens.

Tabel 6.2 Voor alleenstaande kopers wijken de resultaten niet af ten opzichte van alle kopers

| Coëfficiënt | Δ Nominale schuld | LTV | LTV < 0.95 | LTI |
|---|---|---|---|---|
| 2013 t.o.v. 2012 | -0.0196 (0.0013)*** | -0.0121 (0.0020)*** | 0.0020 (0.0035) | 0.0426 (0.0201)** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

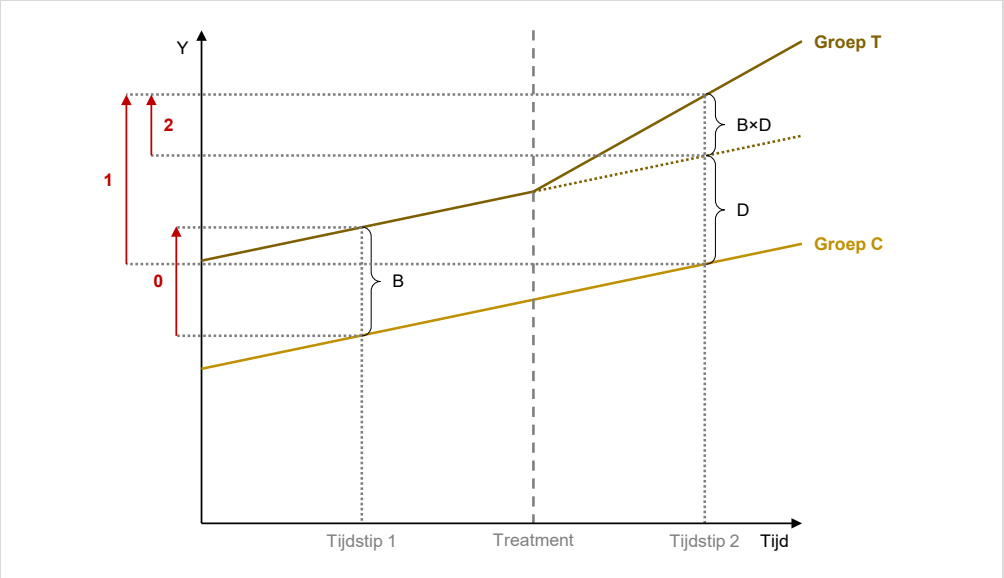
[44] Voor resultaten inclusief controlevariabelen zie bijlage C, tabel C.2.

## 6.3 Tariefmaatregel

De tariefmaatregel eigenwoning is in 2014 ingegaan en behelst een afbouw van het tarief waartegen de hypotheekrente afgetrokken mag worden voor de huishoudens die vallen in de hoogste belastingschijf. Dit zorgt wederom voor een discontinuïteit: huishoudens die net (toevallig) in deze hoogste schijf vallen zien hun hypotheekrenteaftrek dalen, terwijl dit voor huishoudens die net niet (toevallig) in deze schijf vallen niet geldt. Op basis hiervan maken we twee groepen huishoudens die we door de tijd kunnen volgen en meten we de verandering in de verschillen in de mate waarin zij hun eigenwoning met schuld financieren (*difference-in-difference*). Box 6-1 licht deze methodiek toe.

### Box 6-1 Difference-in-difference

De figuur illustreert hoe *difference-in-difference* in zijn werk gaat. De uitkomstmaat voor de controlegroep (Groep C) maakt een bepaalde trendmatige ontwikkeling door die niet kan worden veroorzaakt door de interventie (Groep T). De figuur laat zien dat in de nulmeting al sprake was van een verschil tussen de interventie- en controlegroep (pijl 0). Het zou daarom onterecht zijn het verschil tussen de interventiegroep en de controlegroep in de effectmeting (pijl 1) als effect te beschouwen. Een *difference-in-difference* analyse vergelijkt de ontwikkeling in de behandelgroep met de ontwikkeling in de controlegroep. Het verschil tussen de twee (pijl 2), gecorrigeerd voor relevante samenstellingseffecten, kan als het effect van de interventie op de uitkomstmaat worden beschouwd.




In wiskundige termen, als we observaties in groep *T* definiëren als observaties die behandeling ontvangen en groep *C* als andere (controle) observaties dan schatten we verschillende varianten van de volgende vergelijking:

$$y = b_0 + b_1 B + b_2 D + b_3 (B \times D) + e$$

waarin *y* de relevante uitkomstmaat is. *B* is een dummyvariabele die mogelijke verschillen tussen de groepen *T* en *C* oppikt. *D* is een variabele of een groep variabelen die veranderingen in *y* oppikt die er ook zonder behandeling zouden zijn. Het product van *B* en *D* oftewel coëfficiënt $b_3$ is de effectmeting. Deze coëfficiënt geeft het verschil weer binnen de groepen *voor* (periode 1) en *na* (periode 2) behandeling en tussen de groepen *T* en *C*:

$$\hat{b}_3 = (\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1}) - (\bar{y}_{C,2} - \bar{y}_{c,1})$$

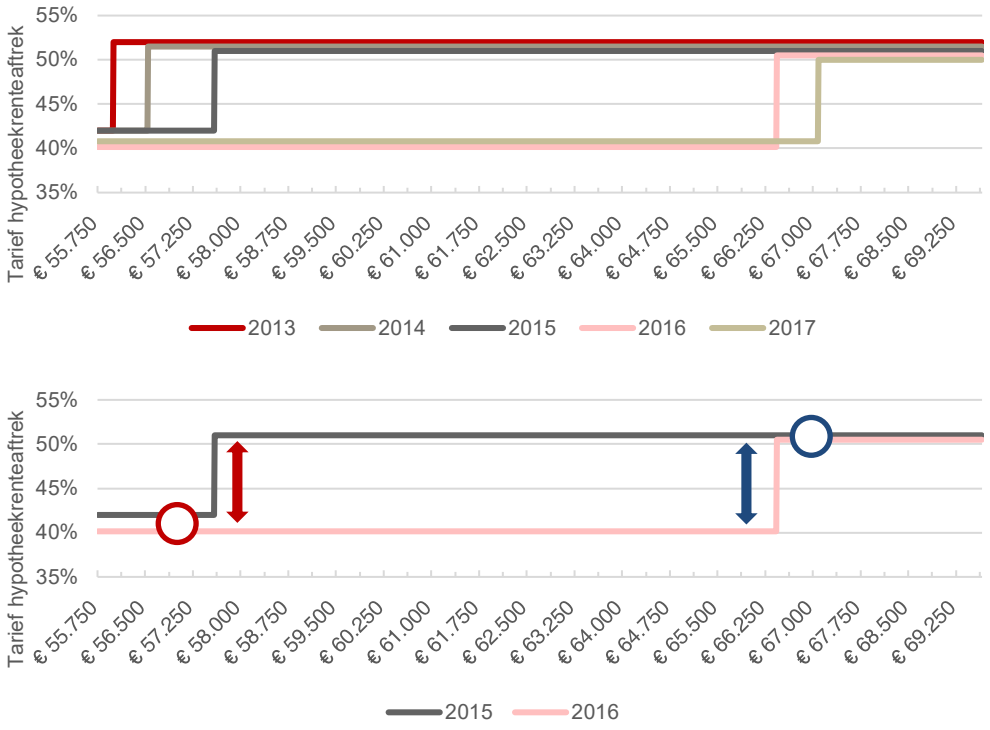
waarbij $(\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1})$ het verschil in ontwikkeling is binnen de groep bedrijven met een behandeling over de tijd, en $(\bar{y}_{T,2} - \bar{y}_{T,1}) - (\bar{y}_{C,2} - \bar{y}_{c,1})$ het verschil van het verschil met de controlegroep (vanwaar de naam *difference-in-difference*).

Huishoudens met een lager aftrektarief hebben een relatief kleiner voordeel van de hypotheekrenteaftrek, en hebben daarmee een relatief sterkere prikkel om af te lossen. De tariefmaatregel verlaagt dit aftrektarief slechts in stappen van 0,5 procent per jaar. Om te toetsen wat het effect is van de tariefmaatregel dient een groep waarvoor het aftrektarief verandert ten opzichte van het jaar daarvoor (als gevolg van de tariefmaatregel) te worden vergeleken met een groep waarvoor dit niet gebeurt. Het streven is om hierbij twee vergelijkbare groepen te creëren, door bijvoorbeeld groepen te nemen met om en nabij hetzelfde inkomen. Een dergelijke analyse wordt echter bemoeilijkt doordat de grens voor het hoogste belastingtarief jaarlijks opschuift. Bovendien maakt de relatief kleine omvang van de tariefaanpassing het vinden van statistisch significante effecten lastig.

Omdat er op de curve van marginale druk op inkomensbelasting grotere sprongen zitten in het aftrektarief (zie Figuur 6.1), én de grens voor het hoogste belastingtarief jaarlijks verschuift, is het ook mogelijk om een effect te berekenen van het verschuiven van dit belastingtarief. De hypothese blijft hierbij hetzelfde: huishoudens in de op een na hoogste schijf van de inkomstenbelasting hebben een lager aftrektarief dan huishouden in de hoogste schijf, waardoor zij een sterkere prikkel ervaren om af te lossen.

Het eerste voordeel van deze analyse is dat het verschil in aftrektarieven groter is zodat, wanneer er daadwerkelijk een effect is, de kans groter is dat dit empirisch kan worden gevonden. Het tweede voordeel is deze analyse het mogelijk maakt een controlegroep te kiezen met een vergelijkbaar inkomen ten opzichte van de groep waarvoor het aftrektarief verandert. Figuur 6.1 laat zien dat er vooral in 2016 een grote verschuiving van de schijfgrens naar rechts heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2015. We gebruiken daarom deze twee jaren om de ltv van inkomensgroepen net voor en net na de grens te schatten, voor zowel 2015 als 2016.

Figuur 6.1 Tarief hypotheekrenteaftrek en design




Bron: SEO Economisch Onderzoek. Het onderste paneel illustreert de controlegroepen (cirkels) en de marge waarop de behandelgroep geïdentificeerd wordt (pijlen).

We voeren hiervoor twee verschillende schattingen uit: één schatting voor inkomens rondom een de 4e schijfgrens van 2015 (€ 57.585), en één schatting voor inkomens rondom de 4e schijfgrens van 2016 (€ 66.421), waarbij we een marge nemen van € 1000 voor en na de grens. Tabel 6.3 laat zien dat rondom de grens van € 57.585 de hogere inkomensgroep in 2016 voordeel ondervindt van een lager belastingtarief, maar daarmee ook minder hypotheekrente kan aftrekken. Voor de groep net onder de grens is de verandering slecht -1,6 procentpunt. De hypothese is dan dat de groep net boven de grens zijn ltv zal verlagen ten opzichte van 2015, terwijl die andere groep dat niet of in beperktere mate zal doen, waardoor in de *difference-in-difference* analyse een neerwaarts (negatief) effect op ltv wordt verwacht.

Tabel 6.3 Aftrektarieven voor inkomensgroepen in de analyse.

| jaar | € 56.585 - € 57.585 | € 57.585 - € 58.585 | ..... | € 65.421 - € 66.421 | € 66.421 - € 67.421 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 42.0% | 51.0% | | 51.0% | 51.0% |
| 2016 | 40.4% | 40.4% | | 40.4% | 50.5% |
| Verschil 2015-2016 | -1.6% | -10.6% | | -10.6% | -0.5% |
| **"dif-in-dif"** | | **-9.0%** | | **-10.1%** | |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. belastingdienst

Bij de groep rondom de inkomensgrens van € 66.421 is het verwachte effect andersom. Hier profiteert de groep net onder de grens van een lager belastingtarief (-10,6 procentpunt), maar ondervindt daarbij nadeel van minder hypotheekrenteaftrek. Voor de groep boven de grens van € 66.421 geldt alleen de tariefmaatregel als beperking van -0,5 procentpunt. In de *difference-in-difference* analyse wordt daarom een neerwaarts (negatief) effect op ltv verwacht wanneer huishoudens net onder de grens van € 66.421 inderdaad op deze tariefmaatregel reageren door sneller af te lossen.

Tabel 6.4 laat zien dat de tariefmaatregel geen meetbaar statistisch effect heeft gehad op de (relatieve) verandering van de nominale schuld (ten opzichte van het schuldniveau de voorgaande periode). In dit hoofdstuk zijn alleen de schattingsresultaten van de *difference-in-difference*-effecten opgenomen. De volledige tabellen inclusief controlevariabelen zijn opgenomen in bijlage C. Ook zijn in de bijlage de resultaten opgenomen van een schatting zonder controlevariabelen (tabel C.4). Deze wijken niet sterk af van de schattingen in Tabel 6.4.

Het uitblijven van een meetbaar statistisch effect geldt zowel voor de relatieve schuldvermindering een jaar nadat de tariefverlaging optreedt, als voor de relatieve schuldvermindering in het jaar dat de tariefverlaging optreedt. Daarbij geldt dit zowel voor huishoudens rond de grens van € 57.585 als voor huishoudens rond de grens van € 66.421. Een *pooled* regressie van de huishoudens rond beide grenzen laat eenzelfde beeld zien (zie bijlage D).

Tabel 6.4 Geen effect tariefmaatregel op verandering nominale schuld

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** |
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0016<br>(0.0009)* | 0.0012<br>(0.0012) | -0.0050<br>(0.0008)*** | -0.0006<br>(0.0011) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0009<br>(0.0008) | -0.0001<br>(0.0013) | -0.0007<br>(0.0007) | 0.0000<br>(0.0012) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0014<br>(0.0012)** | **0.0002<br>(0.0016)** | **-0.0003<br>(0.0012)** | **0.0024<br>(0.0015)** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel 6.5 laat zien dat de verlenging van de 3e schijf een negatief effect heeft op de ltv wanneer er rondom de grens van € 66.421 wordt gemeten. De interpretatie hiervan is dat net onder de inkomensgrens van € 66.421 de ltv lager is dan net erboven. Het verwachte negatieve effect treedt niet op bij een effectmeting rond de grens van € 57.585. Het gemiddelde effect van 2016 ten opzichte van 2015 is wel negatief, waardoor de interpretatie is dat zowel net boven als net onder de grens van € 57.585 huishoudens een lagere ltv hebben in 2016 ten opzichte van 2015, terwijl op basis van de aftrektarieven deze daling met name verwacht was voor de groep net boven die grens.

Tabel 6.5 Rond inkomens van € 66.421 heeft de tariefmaatregel een significant effect op de ltv van 2,4 procentpunt.

| **Coëfficiënt** | **ltv (€ 57.585)** | **ltv (€ 66.421)** |
|---|---|---|
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0191 (0.0022)*** | 0.0459 (0.0049)*** |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | 0.0009 (0.0020) | -0.0004 (0.0031) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0006 (0.0030)** | **-0.0238 (0.0039)*** ** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Net als bij de fiscale aflossingseis wordt in deze analyse gecorrigeerd voor persoonskenmerken en huishoudkenmerken. De persoonskenmerken zijn in dit geval de kenmerken van de persoon die in de betreffende inkomenscategorie valt, en daarmee mee wordt genomen in de analyse. Wanneer meerdere personen in hetzelfde huishouden binnen de inkomenscategorieën van de analyse vallen wordt alleen de kernpersoon van het huishouden in de analyse meegenomen. Dit komt echter in zeer beperkte mate voor, zodat andere keuzes hierin (zoals het weglaten van deze waarnemingen) geen effect hebben op de uitkomsten.

Als gevoeligheidsanalyse is tevens onderzocht wat de effecten zijn als alleen huizenkopers worden meegenomen in de analyse. De gedachte hierachter is dat huizenkopers bij aankoop van hun woning gedwongen worden een keuze te maken over de hoogte van hun hypotheek en daarmee over hun hypotheekvorm (aflossingsvrij of niet) en ltv. De prikkel om af te lossen of te kiezen voor een lagere ltv vanwege een lager aftrektarief is voor deze groep daarom mogelijk sterker. In Tabel 6.6 worden de effecten voor deze schattingen weergegeven. Rond de inkomensgrens van € 66.421 wordt inderdaad een grotere coëfficiënt (3,3 procentpunt) gevonden dan bij de analyse van alle woningbezitters. Voor de andere analyses is nog altijd geen effect zichtbaar. Wederom veranderen deze uitkomsten niet als een *pooling* regressie wordt geschat (zie bijlage C).

Met het schatten van het effect van de verlenging van de 4e schijf op de ltv is nog niet aangetoond dat ook de tariefmaatregel een dergelijk effect sorteert. Wel hebben beide maatregelen dezelfde gevolgen voor de hypotheekrenteaftrek: deze wordt (voor een deel van huishoudens) beperkt, waardoor het aantrekkelijker wordt om af te lossen. Met de beoogde (versnelde) voortzetting van de tariefmaatregel tot een niveau van 37,05 procent in 2013 kunnen op termijn effecten worden verwacht in dezelfde orde van grootte.

Tabel 6.6 Rond inkomens van € 66.421 heeft de tariefmaatregel een significant effect op de ltv van 3,3 procentpunt, wanneer alleen naar huizenkopers wordt gekeken.

| Coëfficiënt | Δ Schuld (€ 57.585) | Δ Schuld (€ 66.421) | LTV (€ 57.585) | LTV (€ 66.421) |
|---|---|---|---|---|
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0007<br>(0.0081) | 0.0114<br>(0.0117) | 0.0212<br>(0.0108)* | 0.0385<br>(0.0240) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0009<br>(0.0081) | -0.0061<br>(0.0143) | 0.0123<br>(0.0100) | 0.0233<br>(0.0158) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0032<br>(0.0115)** | **-0.0021<br>(0.0170)** | **-0.0052<br>(0.0150)** | **-0.0333<br>(0.0193)*** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

## 6.4 Conclusies effectiviteit aflossingseis en tariefmaatregel

De uitkomsten van de econometrische analyses zijn niet bijzonder robuust. Voor de aflossingseis wordt een negatief effect gevonden op de nominale schuld en de ltv. Dit laatste effect wordt waarschijnlijk grotendeels gedreven door de verlaging van de maximale ltv van 2012 op 2013. Daarnaast vinden we een positief effect op de lti, en dat is contra-intuïtief. Het feit dat een vergelijkbare analyse van 2011 op 2012 geen effect vindt, ondersteunt wel de conclusie dat de introductie van de aflossingseis waarschijnlijk inderdaad een effect heeft gehad op de schuldaflossing. Deze conclusie wordt verder ondersteund door de forse toename van het aandeel annuïtair aflossende hypotheken na de introductie van de aflossingseis zoals gebleken in hoofdstuk 5. Voor de tariefmaatregel vinden we geen effect op de relatieve verandering van de nominale schuld, en alleen voor de hogere inkomens een negatief effect op de ltv. Een mogelijk verklaring hiervoor is dat de hogere inkomens relatief gevoelig zijn voor fiscale prikkels, zoals ook blijkt uit schattingen van de elasticiteit van het belastbaar inkomen (zie bijvoorbeeld Jongen en Stoel, 2016). Voor de aflossingseis geldt dat de maatregel op termijn meer huishoudens raakt (overgangsrecht) en voor de tariefmaatregel dat de prikkel op termijn sterker wordt (naarmate het tarief verder wordt afgebouwd). Het is dus aannemelijk dat effecten op termijn groter worden.

# 7 Doelmatigheidsaspecten

Dit hoofdstuk brengt de kosten van de eigenwoningregeling in kaart. Dit betreft de budgettaire derving als gevolg van de eigenwoningregeling, de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor de gebruikers.

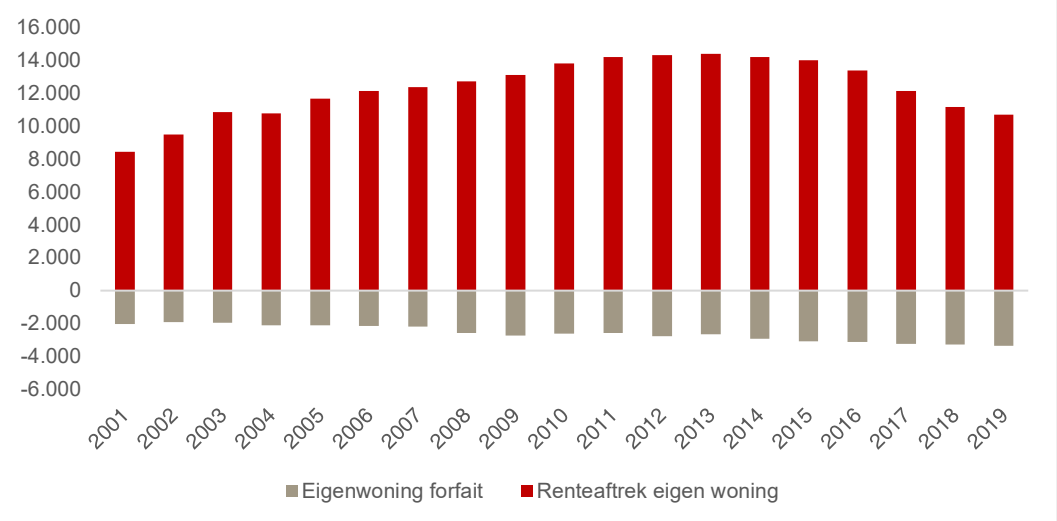
## 7.1 Budgettaire effecten

Zoals besproken in hoofdstuk 2 rekenen we de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (de 'oorspronkelijke regeling') tot de voor doelmatigheid relevante kosten. De budgettaire effecten door wijzigingen vanaf 2001 beschouwen we tegelijkertijd als een *neveneffect* van een deelregeling en als doelmatigheidswinst voor de regeling als geheel.

**Budgettaire effecten hypotheekrenteaftrek en eigenwoning forfait**

In de eerste plaats gaat het dan om de budgettaire effecten van de regeling met de oorspronkelijke doelstelling gericht op het bevorderen van eigen woningbezit: de combinatie van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Figuur 7.1 geeft enerzijds de kosten weer van de hypotheekrenteaftrek [45]en anderzijds de opbrengst van het ewf, over de periode 2001-2017. De derving van de hypotheekrenteaftrek (€ 12,1 mld. in 2017) is aanzienlijk groter dan de opbrengst van het ewf (€ 3,3 mld. in 2017). Het saldo van beide posten neemt toe van € 6,4 mld. in 2001 tot € 11,6 mld. in 2011. Daarna daalt het weer naar € 8,9 mld. in 2017 (raming Miljoenennota 2019). Het verschil wordt de afgelopen jaren wel snel kleiner, vooral omdat de hypotheekrenteaftrek sinds 2014 fors is gedaald door de daling van de hypotheekrente sinds de financiële crisis. Daarnaast is er een neerwaarts effect door de gedaalde huizenprijzen sinds 2008, die de hoogte van nieuwe hypotheken drukt. In het totaal van de hypotheekrenteaftrek zit ook het effect van de maatregelen die sinds 2001 genomen zijn.

Figuur 7.1 Kosten hypotheekrenteaftrek groter dan opbrengst eigenwoningforfait (mln. euro's)




Bron: Ministerie van Financiën

[45] Dit is de budgettaire derving inclusief Hillen, kosten financiering en erfpacht, aftrek rente restschuld, de tariefmaatregel en de fiscale aflossingseis.

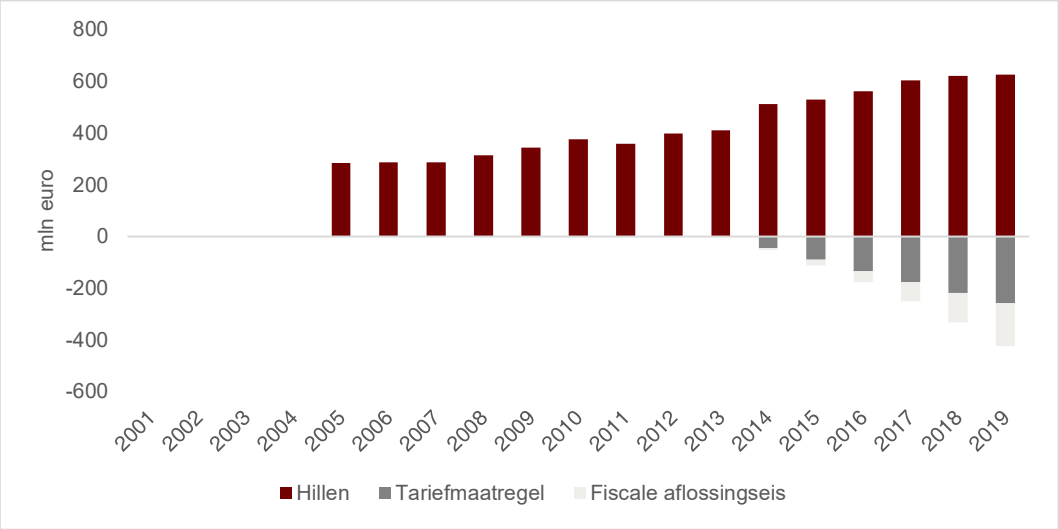
Deels maken we de effecten daarvan hierna zichtbaar, maar er zijn ook beleidsmaatregelen genomen met een effect op de omvang van de aftrek die we in deze evaluatie niet beschouwen (bijvoorbeeld de verlaging van de maximale ltv's). De maatregelen die sinds 2001 genomen zijn kunnen echter de daling van de hypotheekrenteaftrek sinds 2014 niet verklaren, zoals hierna zal blijken. Het is aannemelijk dat gedaalde rente de belangrijkste verklaring is voor deze daling.

Als we iets over de doelmatigheid van de ("oorspronkelijke") regeling willen zeggen dienen we de netto budgettaire kosten van de regeling (€ 8,9 mld. in 2017) te relateren aan de mate waarin deze effectief is in het stimuleren van eigenwoningbezit. Helaas hebben we geen harde (ex post) schattingen van de effectiviteit, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 3. Wel geven de eindbeelden zoals doorgerekend met het Woningmarktmodel van het CPB (zie Box 3-2) een illustratie van het effect van de hypotheekrenteaftrek op het eigenwoningbezit gegeven een plausibele aanname over aanbodelasticiteit van woningen op langere termijn. Uit die simulatie blijkt dat defiscalisering door het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek (opbrengst € 8,9 mld. in 2017) en terugsluis in lagere IB-tarieven leidt tot een daling van het eigenwoningbezit met 1,6 procentpunt. Op het eerste gezicht lijkt dit een flinke (fiscale) rekening voor een relatief beperkt effect op het eigenwoningbezit, die te verklaren is doordat een deel van de subsidie terechtkomt in hogere prijzen (3,3 procent). Als de eigen woning bovendien als vermogen belast zou worden in box 3, daalt het eigenwoningbezit met 5,0 procentpunt.

**Budgettaire effecten maatregelen sinds 2001**

De budgettaire effecten van de maatregelen sinds 2001 scharen we onder de *neveneffecten*. Van de maatregelen sinds 2001 kunnen we slechts van een deel de budgettaire effecten kwantificeren. In sommige gevallen is er onvoldoende informatie (bijvoorbeeld 30-jaarstermijn) om een inschatting van het budgettaire effect op te baseren, in andere gevallen is bovendien de verwachting dat de budgettaire effecten beperkt zijn, ook al is de maatregel wel belangrijk voor een efficiënte handhaving (renseigneringsplicht). Ook de opbrengst van het toptarief voor het eigenwoningforfait is beperkt, circa € 40 miljoen in 2017. Figuur 7.2 geeft voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld, de tariefmaatregel en de fiscale aflossingseis een schatting van de budgettaire effecten, tegen de achtergrond van de totale kosten van de hypotheekrenteaftrek gecorrigeerd voor het eigenwoningforfait. De tariefmaatregel en de fiscale aflossingseis hebben in de periode 2001-2017 een beperkt negatief effect op de kosten van de hypotheekrenteaftrek. Het effect van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is juist een toename van de kosten van de hypotheekrenteaftrek (zie ook hoofdstuk 4) die in deze periode groter is dan de effecten van de andere maatregelen. Vergeleken bij de kosten van de hypotheekrenteaftrek gecorrigeerd voor het eigenwoningforfait (€ 8,9 mld. in 2017) zijn de budgettaire effecten van deze maatregelen overigens beperkt.

Figuur 7.2 Budgettaire kosten Hillen op korte termijn groter dan opbrengst tariefmaatregel en aflossingseis




Bron: Ministerie van Financiën

**Structurele budgettaire effecten**

De budgettaire effecten van de tariefmaatregel en de fiscale aflossingseis groeien echter langzaam in. In het geval van de tariefmaatregel omdat het marginale tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken stapsgewijs wordt verlaagd over een periode van 28 jaar[46], de fiscale aflossingseis door het overgangsrecht: de eis geldt alleen voor nieuwe hypotheken afgesloten na 2013. Dat betekent dat de effecten groter worden naarmate een toenemend deel van de hypotheekvoorraad wordt vervangen door hypotheken die annuïtair afgelost worden. Deze maatregelen bereiken daarom pas na 2040 hun structurele budgettaire effect (zie Tabel 7.1). Weliswaar zijn de effecten van beide maatregelen in 2017 nog beperkt, structureel gaat het om substantiële budgettaire effecten, met name bij de fiscale aflossingseis. In de tabel is ook de structurele raming van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld opgenomen. De kosten daarvan lopen op lange termijn flink op doordat de fiscale aflossingseis ertoe leidt dat een steeds groter deel van de hypotheekstapel afgelost gaat worden. Op lange termijn komt daardoor (vrijwel) de gehele populatie in aanmerking voor compensatie van het eigenwoningforfait. Dit was een van de argumenten om te besluiten tot het gefaseerd afschaffen van deze aftrek (zie hoofdstuk 4).

46 In de opbrengst van de tariefmaatregel in de tabel is de versnelde afbouw van het tarief niet meegenomen omdat deze dateert van na de evaluatieperiode. Iets soortgelijks geldt voor de kosten van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld: deze wordt gefaseerd afgeschaft, maar dat besluit dateert van na de evaluatieperiode.

Tabel 7.1 Structurele effecten tariefmaatregel en fiscale aflossingseis substantieel (mld. euro)

| | 2017 | Structureel (2048) |
|---|---|---|
| Hypotheekrenteaftrek | 12,1 | 8,3 |
| Eigenwoningforfait | -3,3 | -2,8 |
| | | |
| Aftrek geen / geringe ews (Hillen) | 0,6 | 1,1 |
| Tariefmaatregel | -0,2 | -0,8 |
| Fiscale aflossingseis | -0,1 | -4,2 |
| Bijleenregeling | - | -0,5 |

Bron: Ministerie van Financiën

De budgettaire effecten van de hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait zijn aanzienlijk, maar de afgelopen jaren wel gedaald, voornamelijk als gevolg van de lagere rente. Deze kosten (€ 5,5 mld. structureel) kunnen we vergelijken met de effectiviteit in termen van stimuleren eigen woningbezit zoals die is af te leiden uit varianten met het CPB Woningmarktmodel. Deze exercitie suggereert een, gegeven de omvang van deze fiscale subsidie in box 1, relatief beperkt positief effect op het eigenwoningbezit van 1,6 procentpunt. De budgettaire effecten van maatregelen die sinds 2001 genomen zijn hebben in de beschouwde periode 2001-2017 per saldo een licht verhogend effect op de kosten. Op langere termijn drukken de tariefmaatregel en met name de fiscale aflossingseis de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek echter wel duidelijk.

## 7.2 Uitvoeringskosten

De eigenwoningregeling is sinds 2001 complexer geworden door de aanpassingen in de regelgeving en door het overgangsrecht (zie ook box 4.1 in hoofdstuk 4). De uitvoeringskosten van de totale inkomstenbelasting (niet-winst) schat de belastingdienst op € 350-400 mln. De uitvoeringskosten voor de eigenwoningregelingen vormen hier naar schatting enkele miljoenen van, en zijn onder te verdelen in systeemkosten en kosten voor behandeling (toezicht, dienstverlening, handhaving). Kosten kunnen niet preciezer geschat worden omdat de eigen woningregeling onderdeel uitmaakt van de IB in zijn geheel. De uitvoeringskosten voor een onderdeel van de heffing (i.c. de eigen woningregeling) zijn daarom niet goed in te schatten. Bovendien is de inzet voor capaciteit van behandeling flexibel en kan van jaar tot jaar verschillen.

De belastingdienst heeft verschillende toezichtsporen. Via renseingering kunnen veel zaken vooringevuld worden, zoals de WOZ-waarde, de betaalde hypotheekrente en hypotheekstanden.[47] Ook is er inzicht in digitale notariële akten. Aangiften worden op basis van toetscriteria eerst digitaal beoordeeld. Bij inconsistenties wordt er vervolgens op sommige posten geautomatiseerd gecorrigeerd, en anders slim geselecteerd voor handmatige behandeling. De capaciteit voor handmatige behandeling wordt flexibel ingezet.
Zolang er geen mutaties optreden in de hypotheeksituatie zijn de uitvoeringskosten beperkt. Als er wijzigingen zijn, is de belastingdienst voor actuele gegevens afhankelijk van de renseignering en de

47 Er is een duidelijk verschil tussen de renseignering en de informatieplicht. Die laatste is minder krachtig omdat het de belastingplichtige zelf is die informatie verstrekt over zichzelf. Destijds is nog gesproken over de mogelijkheid om bij degene die de lening verstrekt na te gaan of deze zich ook in box 3 bevindt. Dat wordt echter alleen nagegaan in de uitzonderlijke gevallen dat een aangifte handmatig wordt gecontroleerd. Het gaat om een relatief klein deel van de leningen (ruim 47.000 informatieplichtige burgers versus 5,5 miljoen burgers met een vooringevulde aangifte eigenwoningschuld in 2017).

aangifte. Een voordeel is dat huishoudens bij wijzigingen in de praktijk in veel gevallen een financieel adviseur raadplegen, die ervoor kan zorgen dat aan de fiscale randvoorwaarden is voldaan. Voor de controle van de bijleenregeling zijn extra velden opgenomen in de aangifte. Hierop kan automatisch worden getoetst of aan de bijleenregeling is voldaan. Ook komt via renseignering de nieuwe hypotheek binnen waaruit blijkt met hoeveel het hypotheekbedrag is verhoogd.

Het overgangsrecht is voor de 30-jaarstermijn en de fiscale aflossingseis lastig te controleren voor de belastingdienst. Dit moet elk jaar blijken uit de renseignering. Voor de handhaving van de 30-jaarstermijn wordt verkend hoe de informatiepositie richting 2031 verder uitgebouwd kan worden. Daarnaast zal vanaf dan vaker dan voorheen aan mensen gevraagd moeten worden te bewijzen dat ze nog recht op aftrek hebben.

## 7.3 Administratieve lasten

De eigenwoningregeling gaat gepaard met administratieve lasten voor huishoudens en voor hypotheekverstrekkers. Voor huishoudens zijn er administratieve lasten omdat ze extra formulieren moeten invullen bij de aanvraag van een hypotheek en omdat ze extra gegevens moeten invullen bij de aangifte van de inkomstenbelasting. De administratieve lasten voor hypotheekverstrekkers komen voort uit de renseigneringsplicht en de extra administratieve lasten bij de bijleenregeling. Hypotheekverstrekkers hebben een systeem moeten opbouwen en besteden ook tijd aan het verwerken van hypotheekinformatie en dit doorgeven aan de belastingdienst. De totale administratieve lasten voor huishoudens bedragen tussen de € 2,5 miljoen en € 6,0 miljoen. De administratieve lasten voor hypotheekverstrekkers bedragen tussen de € 1,8 miljoen en € 2,5 miljoen. De totale regeldrukkosten bedragen dus tussen de € 4,3 miljoen en € 8,5 miljoen. Hierbij is gerekend met gemiddelde tijden voor de gehele populatie. In werkelijkheid zullen de administratieve lasten behoorlijk kunnen verschillen. De complexiteit van de aangifte wordt namelijk vooral groter in geval van een stapeling van deelregelingen bij *life events* (scheiding, samenwonen etc.). In zulke situaties nemen de administratieve lasten voor belastingplichtigen sterk toe.

**Administratieve lasten voor huishoudens**

Bij het invullen van de belastingaangifte is er geen duidelijk onderscheid tussen welke informatie over welke deelregeling gaat. In het algemeen heeft het aangifteformulier betrekking op de gehele eigenwoningregeling. Het is dus niet mogelijk te berekenen welk deel van de administratieve lasten wordt veroorzaakt door de hypotheekrenteaftrek en welk deel door het eigenwoningforfait. Wel is het mogelijk een onderscheid in administratieve lasten te maken voor drie verschillende groepen: starters, huishoudens voor wie de bijleenregeling van toepassing is en huishoudens voor wie er geen wijziging in het woningbezit is of voor wie de bijleenregeling niet van toepassing is.

Starters kopen voor het eerst een huis en moeten dus ook voor het eerst de fiscaliteit hiervan regelen. Zij moeten bijvoorbeeld voor het eerst de eigen woning en hypotheekschuld opgeven (of controleren) bij de belastingaangifte - in sommige gevallen zullen huishoudens daardoor voor het eerst zelf aangifte doen. Omdat de complexiteit voor starters hoger is en omdat het de eerste keer is, worden de administratieve lasten voor hen hoger ingeschat dan voor andere huishoudens. In 2017 waren er 80.300 starters.[48]

Voor huishoudens voor wie de bijleenregeling van toepassing is, is de complexiteit van de hypotheekaanvraag ook hoger. De overwaarde van een woning moet worden verrekend met de nieuwe

[48] CBS en Kadaster (2018). Spanning op de woningmarkt.

hypotheekschuld. Daarom worden de administratieve lasten voor deze groep huishoudens ook hoger ingeschat, omdat de handelingen complexer zijn dan wanneer de bijleenregeling niet van toepassing is. In 2017 was voor 56.766 huishoudens de bijleenregeling van toepassing.[49]

Voor huishoudens met een eigen woning, voor wie er geen wijziging in het woningbezit was, of voor wie de bijleenregeling bij een nieuwe hypotheek niet van toepassing was, is de complexiteit van de belastingaangifte lager. Aangezien alle gegevens al vooraf staan ingevuld bij de belastingaangifte, hoeven de gegevens alleen nog gecontroleerd te worden, wat over het algemeen een redelijk eenvoudige handeling is en wat weinig tijd in beslag neemt. In 2017 waren er 4.060.859 belastingplichtige huishoudens voor wie er geen wijziging in het woningbezit was of voor wie de bijleenregeling niet van toepassing was.[50]

De tijdsbesteding per huishouden wordt berekend aan de hand van het Handboek Meting Regeldrukkosten 2018. Voor het invullen van een eenvoudig formulier staat 2 minuten, voor een gemiddeld formulier staat 5 minuten en voor een complex formulier staat 25 minuten. Voor het verzamelen en bewerken van complexe informatie (zoals bij een hypotheekaanvraag of een complex geval van de bijleenregeling) staat 20 minuten. Voor het verzamelen en bewerken van gemiddelde informatie (zoals bij een minder complex geval van de bijleenregeling) staat 3 minuten.

De tijdsbesteding voor starters bestaat uit 2 à 5 minuten voor een eenvoudig tot gemiddeld formulier invullen. Voor het verzamelen en bewerken van informatie bij de hypotheekaanvraag wordt 20 minuten gerekend. Daarmee komt de tijdsbesteding voor administratieve lasten bij starters op 22 tot 25 minuten.

Voor huishoudens voor wie de bijleenregeling van toepassing is, bestaat de tijdsbesteding uit 2 à 5 minuten voor een eenvoudig tot gemiddeld formulier invullen. Daar komen nog 3 à 20 minuten bij voor het verzamelen en bewerken van gemiddelde tot complexe informatie. In totaal bedraagt de tijdsbesteding voor administratieve lasten tussen de 5 en 25 minuten voor huishoudens voor wie de bijleenregeling van toepassing is.

Voor huishoudens voor wie er geen wijziging in het woningbezit was, of voor wie de bijleenregeling bij een nieuwe hypotheek niet van toepassing was, bestaat de tijdsbesteding enkel uit het invullen van een eenvoudig tot gemiddeld formulier. De tijdsbesteding voor administratieve lasten bedraagt dan tussen de 2 en 5 minuten.

De totale tijdsbesteding in 2017 bedraagt tussen de 169 duizend en 395 duizend uur. De totale regeldrukkosten komen uit tussen de € 2,5 miljoen en € 6,0 miljoen. De waarde van een uur tijd wordt gesteld op € 15, in navolging van het Handboek Meting Regeldrukkosten 2018. De waarde van tijd kan worden gelijkgesteld aan het netto uurloon. In de basis hebben huishoudens de keuze tussen een uur werken en een uur vrije tijd. De waarde van één uur besteed aan administratieve lasten kan dus worden gelijkgesteld aan het netto uurloon. Uit onderzoek van www.salarisnet.nl is gebleken dat het gemiddelde netto uurloon ongeveer € 15 bedraagt. De tijd die huishoudens in het invullen van de belastingaangifte hebben gestoken, hadden zij in principe ook kunnen werken en dan hadden zij gemiddeld € 15 per uur verdiend. Hierbij moet wel worden benadrukt dat het gaat om een standaardbedrag, maar dat in werkelijkheid de relevante netto uurlonen van huishoudens veel kunnen verschillen. De keuze voor € 15 is dus een benadering.

49 Berekening SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

50 Berekening SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Tabel 7.2 Overzicht administratieve lasten voor huishoudens

| Regeling | Doelgroep | Aantal handelingen (Q) | Tijd per behandeling (minuten) | Totaal aantal uur | Uurtarief | Kosten per handeling (P) | Administratieve lasten |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EWR | Zonder wijziging | 3.969.060 | 2 – 5 | 135.000 – 338.000 | € 15 | € 0,50 – € 1,25 | € 2,0 – € 5,1 mln. |
| EWR | Starters | 80.300 | 22 – 25 | 29.000 – 33.000 | € 15 | € 5,00 – € 6,25 | € 0,4 – € 0,5 mln. |
| Bijleenregeling | | 56.766 | 5 – 25 | 5.000 – 24.000 | € 15 | € 1,25 – € 6,25 | € 0,1 – € 0,4 mln. |
| **Totaal** | | **4.197.925** | | **169.000 – 395.000** | | | **€ 2,5 - € 6,0 mln.** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata, CBS & Kadaster (2018) en Handboek Meting Regeldrukkosten 2018. Uren en administratieve lasten zijn afgerond. Onderdelen tellen mogelijk niet op tot totaal door afronding.

### Administratieve lasten hypotheekverstrekkers

De totale administratieve lasten voor hypotheekverstrekkers bedragen tussen de € 1,8 miljoen en € 2,5 miljoen. Deze administratieve lasten komen voort uit de renseigneringsplicht en de extra administratieve lasten voor de bijleenregeling.

Met de renseigneringsverplichting moeten hypotheekverstrekkers fiscale informatie over hypotheken verstrekken aan de belastingdienst. Hypotheekverstrekkers moeten hiervoor eenmalig investeren in systemen. Er is geen berekening beschikbaar voor deze eenmalige kosten. De structurele kosten hiervan worden door de belastingdienst gesteld op € 1 miljoen.[51] Deze kosten hebben betrekking op onder andere het onderhoud van het systeem en het verwerken van de gegevens in het systeem. Zonder renseigneringsplicht zouden hypotheekverstrekkers ook informatie over de hypotheken verzamelen voor hun eigen bedrijfsvoering, dus de administratieve lasten hiervan zijn niet toe te wijzen aan de renseigneringsplicht.

Box 7-1 Administratieve lasten hypotheekbemiddeling en -advies

Hypotheekbemiddelaars en –adviseurs geven aan dat de administratieve lasten voor hen de afgelopen jaren flink zijn toegenomen door wijzigingen in de fiscaliteit (inclusief overgangsrecht). Een paar voorbeelden die genoemd worden:

- het is vaak lastig de juiste informatie te krijgen van hypotheekaanvragers: banken werken beperkt mee en zeggen regelmatig vanwege AVG eisen geen informatie te kunnen verstrekken. Klant moet soms een toestemmingsdocument ondertekenen. De administratieve verwerking kan soms lang duren;
- klanten zelf hebben echter vaak geen idee van het werkelijke hypotheekverleden. Adviseurs laten aanvragers het hypotheekverleden uitschrijven in een document, maar dit blijkt vaak te conflicteren met andere informatie zoals aangifte IB en jaaropgaven van de banken;
- het vaststellen van de eigenwoningschuld in geval van meerdere partners en/of (overwaarde uit) vorige woningen is zeer complex geworden;
- het hypotheekverleden is niet altijd goed te registreren in de systemen van verstrekkers; als twee klanten een eigen hypotheekverleden hebben en samen een nieuwe woning kopen is splitsing in een groot aantal leningdelen nodig om het verleden fiscaal correct te registreren. Hypotheekverstrekkers maken in de praktijk slechts offertes voor een beperkt aantal leningdelen. Gevolg is dan dat de maandlasten niet kloppen, met als gevolg vragen van de compliance afdelingen.

Voor de bijleenregeling gelden extra administratieve lasten, omdat de informatie over overwaarde van de vorige woning ook moet worden verwerkt in het systeem bij de hypotheekaanvraag. De richtlijnen voor de tijdsbesteding komen uit de tijdsbestedingstabel voor bedrijven in het Handboek Meting Regeldrukkosten 2018. De tijdsbesteding wordt ingeschat op 15 minuten voor het verwerken van gemiddelde gegevens door een bedrijf. De tijdsbesteding voor het verwerken van

51 Kamerstukken II 33 405 nr. 3.

complexe gegevens in het Handboek wordt ingeschat op 120 minuten. Echter, dit komt dan neer op een 8 maal hogere tijdsbesteding van bij gemiddelde gegevens. Waarschijnlijk is dit een overschatting. Daarom wordt de tijdsbesteding voor het verwerken van complexe gegevens ingeschat op 30 minuten. Het interne uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker wordt in het Handboek ingeschat op € 54 per uur. De aanname is dat dit ook geldt voor medewerkers bij hypotheekverstrekkers die de hypotheekaanvraag behandelen. In totaal gaan er dus 14 duizend tot 28 duizend uur aan administratieve lasten voor hypotheekverstrekkers gepaard met de bijleenregeling. De totale regeldrukkosten hiervan bedragen tussen de € 0,8 miljoen en € 1,5 miljoen.

Tabel 7.3 Administratieve lasten voor hypotheekverstrekkers

| Regeling | Doelgroep | Aantal handelingen (Q) | Tijd per behandeling (minuten) | Totaal aantal uur | Uurtarief | Kosten per handeling (P) | Administratieve lasten |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EWR | Zonder wijziging | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | € 54 | n.v.t. | n.v.t. |
| EWR | Starters | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | € 54 | n.v.t. | n.v.t. |
| Bijleenregeling | | 56.766 | 15 – 30 | 14.000 – 28.000 | € 54 | € 13,50 – € 27,0 | € 0,8 – € 1,5 mln. |
| Renseigneringsplicht | Gehele populatie | 4.197.925 | n.v.t. | n.v.t. | € 54 | n.v.t. | € 1 mln. |
| **Totaal** | | | | | | | **€ 1,8 - € 2,5 mln.** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata, CBS & Kadaster (2018), Handboek Meting Regeldrukkosten 2018 en Kamerstukken II 33 405 nr. 3. Uren en administratieve lasten zijn afgerond. Onderdelen tellen mogelijk niet op tot totaal door afronding.

## 7.4 Overzicht

De budgettaire effecten van de hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait (de oorspronkelijke regeling) zijn met € 8,9 mld. in 2017 aanzienlijk, maar de afgelopen jaren wel gedaald, voornamelijk als gevolg van de lagere rente. De budgettaire effecten van de maatregelen die sinds 2001 genomen zijn hebben in de beschouwde periode 2001-2017 per saldo een licht verhogend effect op deze kosten als gevolg van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Op langere termijn drukken de tariefmaatregel en met name de fiscale aflossingseis de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek echter wel duidelijk, met in totaal circa € 5 mld. Daar staat tegenover dat de aftrek voor geen of geringe eigenwoningschuld structureel zou zijn opgelopen naar € 1,1 mld. door de samenloop met de fiscale aflossingseis. Per saldo hebben de maatregelen die sinds 2001 genomen zijn dus een duidelijk drukkend effect op de budgettaire kosten van de eigenwoningregeling als geheel.

De verschillende maatregelen na 2001 en het overgangsrecht hebben wel geleid tot meer complexiteit in de uitvoering en handhaving, vooral omdat het hypotheekverleden en de mate waarin er wordt afgelost van belang is geworden. De hoeveelheid informatie die benodigd is voor de uitvoering en handhaving is daardoor aanzienlijk toegenomen.

Tabel 7.4 Schatting uitvoeringskosten en administratieve lasten, 2017

| **Uitvoeringskosten** | **Enkele mln.** |
|---|---|
| Administratieve lasten huishoudens | € 2,5 - € 6,0 mln. |
| Administratieve lasten hypotheekverstrekkers | € 1,8 - € 2,5 mln. |
| **Administratieve lasten totaal** | **€ 4,3 - € 8,5 mln.** |

De administratieve lasten voor huishoudens bedragen in 2017 naar schatting € 2,5-6,0 mln., en € 1,8-2,5 mln. voor hypotheekverstrekkers. Voor huishoudens, hypotheekadviseurs en hypotheekverstrekkers zijn de administratieve lasten als gevolg van de wijzigingen sinds 2001 toegenomen. Dat wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door het overgangsrecht en door de noodzaak het hypotheekverleden te kunnen aantonen. Daar staat tegenover dat de introductie van de vooringevulde aangifte in dezelfde periode de administratieve lasten van de fiscale eigenwoningregelingen voor huishoudens gedrukt heeft. Deze ontwikkeling hangt echter niet samen met de wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning sinds 2001.

# 8 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk vormt de oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigenwoningregeling, gebaseerd op de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken. Hieraan toegevoegd worden analyses van mogelijk alternatief beleid, om tot uitspraken over de doelmatigheid te kunnen komen. Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

## 8.1 Doeltreffendheid en neveneffecten

**Doeltreffendheid en neveneffecten van de regeling als geheel**
Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de regeling als geheel (dat wil zeggen de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait) sluiten we aan bij de oorspronkelijke doelstelling ervan, het stimuleren van het eigenwoningbezit. De beoordeling van de doeltreffendheid en neveneffecten van de regeling als geheel is gebaseerd op de literatuurstudie, de interviews met deskundigen en op een aantal simulaties met CPB Woningmarktmodel (zie bijlage A).

We kunnen constateren dat er in ieder geval sprake is geweest van *doelrealisatie*, omdat het eigenwoningbezit is toegenomen van minder dan 30 procent in 1950 naar ruim 60 procent in 2015. In hoeverre deze toename ook toegeschreven kan worden aan het bestaan van de hypotheekrenteaftrek is niet duidelijk. Op basis van de literatuur en de interviews met deskundigen kan niet met zekerheid worden gesteld dat de eigenwoningregeling *doeltreffend* is geweest; daarvoor ontbreekt hard empirisch bewijs. De uitkomsten van een simulatie met het CPB Woningmarktmodel suggereren dat in een wereld zonder fiscale subsidie in box 1 (renteaftrek) het eigen woningbezit op lange termijn 1,6 procentpunt lager zou liggen. Volgens deze simulaties draagt de renteaftrek dus wel bij aan een wat groter aandeel eigenwoningbezit.

De regeling als geheel heeft diverse *neveneffecten* (zie Tabel 8.1). In de eerste plaats komt de fiscale subsidie volgens diverse rapporten en deskundigen deels in de prijzen terecht, en komt volgens hen voor een deel terecht bij kopers die de subsidie niet nodig hebben. Deze aanname wordt bevestigd door de uitkomsten van de varianten met het CPB Woningmarktmodel: zonder fiscale subsidie in box 1 (renteaftrek) zouden de woningprijzen 3,3 procentpunt lager liggen. De welvaart op de woningmarkt zou hoger zijn, omdat de verstoring van de woonbeslissing door de fiscale subsidie afneemt, evenals de marginalisering van de particuliere huursector. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de (positieve) welvaartseffecten op de arbeidsmarkt als gevolg van een grotere arbeidsmobiliteit. Evenmin is rekening gehouden met eventuele (negatieve) welvaartseffecten van een lager eigenwoningbezit op bijvoorbeeld het leefklimaat. In de literatuur worden de positieve effecten van eigenwoningbezit op achterliggende doelen zoals leefklimaat echter in twijfel getrokken. Ten slotte is het aannemelijk dat de renteaftrek heeft geleid tot (meer) schuldopbouw in de eigenwoning omdat schuldfinanciering relatief aantrekkelijk wordt. Er ligt waarschijnlijk een relatie tussen de renteaftrek en de toename van het aandeel aflossingsvrije hypotheken (om de aftrek te maximaliseren) in de jaren ´90 van vorige eeuw.

Tabel 8.1 Doeltreffendheid en neveneffecten regeling als geheel (renteaftrek en ewf)

| | Structureel |
|---|---|
| **Doeltreffendheid**: effect op percentage eigenwoningbezit | +1,6 %-punt |
| | |
| **Neveneffecten**: | |
| Hogere prijzen | +3,3% |
| Welvaart op de woningmarkt | -0,3 %-punt bbp |
| Arbeidsmobiliteit | - |
| Kwaliteit leefomgeving | +/? |
| Schuldopbouw | + |
| Budgettaire kosten (inclusief wijzigingen na 2001) | € 5,5 mld. |
| Uitvoeringskosten (inclusief wijzigingen na 2001) | Enkele mln. |
| Administratieve lasten (inclusief wijzigingen na 2001) | € 3,6 - € 11,4 mln. |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) op basis van CPB (2019)

**Doeltreffendheid en neveneffecten van wijzigingen sinds 2001**

De doelen van de maatregelen sinds 2001 verschillen. De 30-jaarstermijn, de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel zijn met name ingegeven vanuit de beleidsmatige wens om schuldopbouw in de woning te ontmoedigen. Het doel van de introductie van het toptarief eigenwoningforfait was primair een lastenverzwaring voor eigenaars van woningen met een waarde boven € 1 miljoen. Het doel van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is tweeledig: zowel het bevorderen van aflossen van de eigenwoningschuld wordt genoemd, als het verminderen van de lasten van eigenaar-bewoners met geen of lage schuld.

Conclusies ten aanzien van *doelbereik en doeltreffendheid* verschillen per regeling:[52]

- het doelbereik van de **bijleenregeling** is niet zeker: de ltv van de nieuwe woning ligt gemiddeld boven die van de oude, ook voor doorstromers naar een woning met ongeveer dezelfde waarde. Dat sluit niet uit dat de maatregel doeltreffend is (als de ltv in het alternatief nog hoger was geweest). Bij gebrek aan data die teruggaan tot voor de invoering van de bijleenregeling kunnen echter geen harde uitspraken over doeltreffendheid worden gedaan;
- voor doelbereik of doeltreffendheid van de **aftrek geen of geringe eigenwoningschuld** (Hillen) in termen van schuldaflossing zien we geen aanwijzingen. We zien geen versnelling van de aflossing vanaf het punt dat de hypotheekrenteaftrek kleiner is dan het eigenwoningforfait. Op basis hiervan zijn er duidelijk indicaties voor geen of geringe doeltreffendheid, maar we hebben geen harde effectmeting kunnen doen vanwege databeperkingen. Het verminderen van lasten van huishoudens met een geringe eigenwoningschuld is met de maatregel wel bereikt;
- het doel van het **toptarief eigenwoningforfait** was het zwaarder belasten van huishoudens met een dure woning. Deze maatregel brengt jaarlijks ruim € 40 mln. extra op ten opzichte van de situatie zonder toptarief, die wordt opgebracht door eigenaars van een woning met een waarde van meer dan € 1 miljoen. De maatregel bereikt dus het gewenste doel;
- het doelbereik van de **fiscale aflossingseis** is zichtbaar in de duidelijke toename van het aandeel annuïtair aflossende hypotheken in de stroom van het nieuwe hypotheken na introductie van de maatregel. De econometrische effectmeting laat een negatief effect zien van de introductie van de aflossingseis op de nominale schuld en de ltv. Vanuit beide perspectieven lijkt

[52] Voor de 30-jaarstermijn is er te weinig informatie voor een oordeel over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. De doorrekening met het CPB Woningmarktmodel suggereert een beperkt negatief effect op het aandeel eigenwoningbezit (-0,2 procentpunt), een negatief effect op de huizenprijzen (-0,6 procent) en een klein positief effect op de welvaart op de woningmarkt (0,04 procentpunt bbp)

deze maatregel dus doeltreffend; de effectiviteit van de maatregel neemt op lange termijn nog toe naarmate een groter deel van de hypotheekvoorraad geraakt wordt;

- voor de **tariefmaatregel** is het beeld gemengd. De econometrische effectmeting vindt wel aanwijzingen voor een negatief effect op de ltv bij de hogere inkomens, maar geen effect op de nominale schuld. Ook hier geldt dat de effectiviteit op lange termijn groter wordt naarmate het tarief voor de renteaftrek in de hoogste schijf verder afneemt.

Tabel 8.2 Doeltreffendheid en neveneffecten wijzigingen na 2001 (structurele effecten)

| | Bijleenregeling | Hillen | Toptarief ewf | Aflossingseis | Tariefmaatregel |
|---|---|---|---|---|---|
| **Doeltreffendheid** | Onbekend | Nee/ja* | Ja | Ja | Gedeeltelijk |
| Schuldopbouw | ?/- | 0 | - | - | - |
| | | | | | |
| **Neveneffecten**: | | | | | |
| Percentage eigenwoningbezit (%punt) | - | +0,12 | -0,02 | -0,73 | -0,31 |
| Hogere prijzen (%) | - | +0,4 | -0,1 | -2,3 | -0,9 |
| Welvaart op de woningmarkt (%punt bbp) | + | -0,03 | +0,01 | +0,16 | +0,07 |
| Arbeidsmobiliteit | + | - | + | + | + |
| Kwaliteit leefomgeving | -/? | +/? | -/? | -/? | -/? |
| Budgettaire kosten (mld.) | € -0,5 | € +1,1 | € -0,04 | € -4,2 | € -0,8 |
| Uitvoeringskosten en administratieve lasten | ++ | + | + | ++ | + |

* niet doeltreffend in het bevorderen van aflossingen, wel in het compenseren van huishoudens met lage schuld
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) op basis van CPB (2019)

In termen van *neveneffecten* geldt dat het toptarief eigenwoningforfait, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel volgens de becijferingen met het CPB Woningmarktmodel de prijzen van koopwoningen drukken, het eigenwoningbezit enigszins drukken en een klein positief effect hebben op de welvaart en arbeidsmobiliteit. Deze maatregelen beperken de prikkels voor schuldopbouw en drukken de kosten van de renteaftrek voor de overheid (zie hierna). Dat laatste geldt ook voor de bijleenregeling. Voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld zien we omgekeerde effecten: de aftrek leidt tot hogere prijzen, een iets hoger aandeel eigenwoningbezit en een lagere welvaart. De aftrek verhoogt ook de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek, zeker in samenloop met de aflossingseis.

## 8.2 Doelmatigheid

**Doelmatigheid van de regeling als geheel**

De beoordeling van de doelmatigheid baseren we op de literatuur en de interviews met deskundigen en daarnaast vergelijken we de (structurele) effecten van de regeling op het eigenwoningbezit met de (structurele) kosten van de regeling. In het algemeen concluderen de literatuur en de deskundigen dat de negatieve neveneffecten van de regeling als geheel zwaarder wegen dan de positieve effecten en dat de regeling daarom afgebouwd of drastisch hervormd zou moeten worden. In de literatuur en door deskundigen wordt de regeling als geheel dus getypeerd als ondoelmatig. Beoordelen we de doelmatigheid van de regeling als geheel door de kosten ervan te relateren aan de doeltreffendheid, dan zien we dat de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait (de oorspronkelijke regeling) aanzienlijk zijn, € 8,9 mld. in 2017 en € 5,5 mld. structureel. Tegenover deze kosten staat een relatief beperkt positief effect op het eigenwoningbezit van 1,6

procentpunt volgens het CPB Woningmarktmodel. Als we ook de negatieve neveneffecten in de beschouwing betrekken (hogere huizenprijzen, lagere welvaart door verstoring van de woonbeslissing en lagere arbeidsmobiliteit, grotere schuldopbouw in de eigen woning met negatieve macroeconomische consequenties in tijden van crisis) kan de regeling gekarakteriseerd worden als ondoelmatig.

**Doelmatigheid en neveneffecten van de wijzigingen sinds 2001**

De bijleenregeling, het toptarief eigenwoningforfait, de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel drukken allen de budgettaire kosten van de renteaftrek in de periode 2001-2017, maar dit effect is beperkt. Op langere termijn drukken de tariefmaatregel en met name de fiscale aflossingseis de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek echter wel duidelijk. De aftrek geen of geringe eigenwoningschuld vergroot juist de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek. Voor beoordeling van de doelmatigheid van de maatregelen na 2001 kijken we naar de budgettaire effecten, uitvoeringskosten en administratieve lasten, en naar de mate waarin de maatregel erin slaagt negatieve neveneffecten van de regeling als geheel te beperken. Tabel 8.2 geeft een overzicht.

- De doeltreffendheid in het beperken van schuldopbouw van de **bijleenregeling** is niet zeker. Wel beperkt de regeling de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek. De bijleenregeling leidt tegelijkertijd tot hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten omdat de overwaarde van de verkochte woning moet worden bijgehouden. De mate waarin de bijleenregeling bijdraagt aan de doelmatigheid is ook onzeker.
- Voor doeltreffendheid van **de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld** (Hillen) in termen van het bevorderen van schuldaflossing zien we geen aanwijzingen. Bovendien leidt de regeling tot een vergroting van de derving van de hypotheekrenteaftrek, en zo tot een toename van de ondoelmatigheid ervan. Het verminderen van lasten van huishoudens met een geringe eigenwoningschuld is met de maatregel wel bereikt. De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn beperkt.
- Het **toptarief eigenwoningforfait** is doeltreffend en de opbrengst van de maatregel beperkt de kosten van de hypotheekrenteaftrek (enigszins). Administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn beperkt.
- De **fiscale aflossingseis** is effectief in het beperken van schuldopbouw en levert zeker op lange termijn een flinke beperking van de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek. Het overgangsrecht en de aflossingseis zelf leiden wel tot aanzienlijke administratieve lasten voor huishoudens, hypotheekbemiddelaars en –verstrekkers omdat het hypotheekverleden moet worden bijgehouden en het aflossingsschema moet worden vergeleken met het fiscale aflossingsschema.
- De **tariefmaatregel** is ook (gedeeltelijk) effectief en levert op langere termijn een beperking van de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek. Op die manier draagt de maatregel bij aan de doelmatigheid van de regeling als geheel. De uitvoeringskosten en administratieve lasten van deze maatregel zijn beperkt.

De fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel zijn op lange termijn effectief in het beperken van de schuldopbouw en drukken de huizenprijzen en de budgettaire derving van de renteaftrek. Vanuit dit perspectief kunnen we deze maatregelen typeren als doelmatig in de zin dat zij hun doel bereiken en verschillende negatieve neveneffecten van de regeling als geheel beperken. Daarbij dient aangetekend te worden dat de aflossingseis de uitvoeringskosten en administratieve lasten verhoogt. Voor de bijleenregeling geldt dit ook, en is de doeltreffendheid in (het behoud van) vermogensvorming in de eigen woning niet zeker. Deze regeling is dus minder doelmatig dan de aflossingseis en de tariefmaatregel. Het toptarief eigenwoningforfait heeft een ander doel, namelijk het zwaarder

belasten van huishoudens met een dure woning. Dat doel wordt op doelmatige wijze bereikt. Voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is het oordeel afhankelijk van de doelstelling. Als het doel was om aflossen te bevorderen kan de regeling getypeerd worden als ondoelmatig omdat zij niet effectief lijkt, en bovendien de negatieve neveneffecten van de regeling als geheel versterkt. Als vermindering van de lasten voor eigenaar-bewoners met een geen of lage schuld het doel was, is de maatregel doeltreffend, zij het dat de negatieve neveneffecten van de regeling als geheel worden versterkt.

## 8.3 Aanbevelingen

**Alternatieven en eindbeelden**

Uiteindelijk is de richting van het beleid sinds 2001 overwegend geweest de doelmatigheid van de regeling als geheel te vergroten door neveneffecten van de bestaande renteaftrek zoals schuldopbouw te beperken en door de budgettaire derving te drukken. Afgezien van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld is het daarin geslaagd. Daarbij geldt wel dat een relatief groot aantal relatief ongelijksoortige maatregelen genomen is die (onder andere door het overgangsrecht) de complexiteit van de fiscale behandeling van de eigenwoning behoorlijk hebben vergroot, waarbij opvalt dat de ene maatregel vermoedelijk effectiever is geweest dan de andere. Een tweede kanttekening die door diverse deskundigen wordt geplaatst, is dat het geheel van deze maatregelen vooralsnog niet tot een consistent en helder eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning leidt. Als mogelijke eindbeelden worden daarbij genoemd de defiscalisering van de eigen woning (het tot nul reduceren van de subsidie in box 1) of het verplaatsen van de eigen woning naar box 3 (al dan niet met vrijstelling).

Gegeven het feit dat de prikkel voor schuldopbouw automatisch beperkt wordt naarmate de fiscale subsidie beperkt wordt, en gegeven het feit dat de manier waarop dit gebeurt zeer verschillend kan uitpakken voor uitvoeringskosten en administratieve lasten, zou een doelmatige beperking van de renteaftrek moeten voldoen aan de volgende criteria:

- een helder eindbeeld voor de afbouw van de fiscale subsidie – bijvoorbeeld defiscalisering of de eigen woning in box 3:
  - defiscaliseren draagt bij aan het beperken van prikkels voor schuldopbouw en vermindert de verstoring van de woonbeslissing doordat de (expliciete) fiscale subsidie wordt afgebouwd naar nul. Defiscalisering zou bovendien de complexiteit, zowel voor de belastingdienst als voor de huishoudens en hypotheekverstrekkers, zeer sterk reduceren;
  - de eigen woning verplaatsen naar box 3 is logisch als de eigen woning gezien wordt als een investeringsgoed, waarover – net als over andere vermogenscomponenten – in box 3 belasting betaald moet worden (boven een eventuele vrijstelling). Afhankelijk van de vormgeving kan verplaatsing naar box 3 complexiteit verminderen. Een voordeel is dat de eigen woning fiscaal neutraal behandeld wordt: verschillende vermogenscomponenten worden dan fiscaal gelijk behandeld worden, waardoor ook verschillen tussen de koop- en de (commerciële) huurmarkt verdwijnen;
- een eenduidig transitiepad naar dit eindbeeld;
- een afbouw die zo min mogelijk belastend is voor de uitvoering (belastingdienst, hypotheekverstrekkers, huishoudens):
- waarbij de afbouw wordt vormgegeven in een maatregel waarvan we weten dat deze (ook) effectief is om schuldopbouw te beperken.

Gegeven de ondoelmatigheid van de regeling als geheel, lijkt voor het eindbeeld een continuering en intensivering van de beleidslijn van de afgelopen jaren in de vorm van een stapsgewijze verdere afbouw van de fiscale subsidie in box 1 (renteaftrek en eigenwoningforfait) naar nul voor de hand te liggen, op lange termijn gevolgd door een overheveling van de eigen woning naar box 3.

Voor het transitiepad kunnen verschillende overwegingen gelden. Redenerend vanuit de criteria en de inschatting van de doelmatigheid uit de vorige paragraaf komen vooral de aflossingseis en (in mindere mate) de tariefmaatregel naar voren als maatregelen die enerzijds effectief zijn in het beperken van schuldopbouw, en anderzijds bijdragen aan een grotere doelmatigheid van de regeling als geheel.

De fiscale aflossingseis heeft daarbij het voordeel dat deze heel direct aangrijpt bij de prikkel voor schuldreductie. Dit wel tegen de prijs van toegenomen complexiteit voor de handhaving en voor hypotheekverstrekkers, vooral als gevolg van het overgangsrecht. Voor huishoudens heeft de aflossingseis als neveneffect dat het aantal hypotheekvormen waaruit gekozen kan worden (de facto) is gereduceerd, waardoor het keuzeproces wordt vereenvoudigd. De aflossingseis heeft daarnaast als neveneffect dat ook huishoudens die in principe over voldoende alternatieven beschikken gedwongen worden om af te lossen; de vraag is of dat vanuit het perspectief van het optimaliseren van besparingen en consumptie over de levensloop optimaal is. Als een directe prikkel voor schuldreductie belangrijker gevonden wordt dan deze nadelen is het logisch om de aflossingseis in stand te houden (en eventueel te besluiten het overgangsrecht versneld uit te faseren om de uitvoering te ontlasten). Uiteindelijk verdwijnt de prikkel die uitgaat van de fiscale aflossingseis in een eindbeeld waarin de fiscale subsidie in box 1 is afgebouwd.

Voor de tariefmaatregel geldt dat er wel enige aanwijzingen zijn voor een negatief effect op schuldopbouw, maar dat deze wel minder direct op schuldreductie werkt dan de aflossingseis. Voordeel van de tariefmaatregel is dat deze eenvoudig te verenigen is met een consistent eindbeeld - als de subsidie wordt afgebouwd naar nul. De tariefmaatregel vormt nauwelijks of geen belasting voor de belastingdienst, huishoudens en hypotheekverstrekkers en –adviseurs. Door een systematische verlaging van het tarief waartegen kan worden afgetrokken kan de fiscale subsidie in box 1 op langere termijn worden afgebouwd naar nul. Op termijn wordt de prikkel die uitgaat van de fiscale aflossingseis dan wel minder sterk. Als de subsidie in box 1 is afgebouwd kan desgewenst vervolgens een overheveling plaatsvinden naar box 3. In dat geval wordt de eigen woning (los van andere – lokale – belastingen) hetzelfde behandeld als andere vormen van (financieel) vermogen.

# Literatuur

Aedes et al. (2012). Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). Naar een activerender belastingstelsel. Juni 2013.

CPB & PBL (2016). Kansrijk woonbeleid. Mei 2016.

CPB (2010). Hervorming van het Nederlandse woonbeleid. April 2010.

CPB (2012), Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. November 2012.

CPB (2014). Uncertain supply, fragile demand. Roads to recovery. Juni 2014.

CPB (2016). Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrente-aftrek. Juni 2016.

Hof, B. (2017). Naar een gebalanceerde evaluatie van het Rijksoverheidsbeleid, Me Judice, 27 december 2017.

Jongen, E. & M. Stoel (2016). The elasticity of taxable labour income in the Netherlands, CPB Discussion Paper 337.

Leuvensteijn, M. en Koning, P. (2000). The effects of homeownership on labour mobility in the Netherlands: Oswald's theses revisited, CPB Research Memorandum no 173.

NVB (2014). The Dutch Mortgage Market. Augustus 2014.

Rabobank (2015). Nederlandse woningmarkt: langzaam maar zeker meer huizen boven water. 30 april 2015.

Rijksoverheid (2010). Rapport brede heroverwegingen wonen. April 2010.

Rijksoverheid (2016). Rapport werkgroep woningmarkt. Juli 2016.

SER-CSED (2010). Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. April 2010.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2012) Besluit van 20 december 2012 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten.

Teulings R. & L. Zhang (2019). Huishoudens met hypotheek bezuinigen tijdens een recessie, CPB Notitie april 2019.

VROM-Raad (2007). Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans.

Zeeuw, F. De & R. Kraan (2001). Eigenwoningbezit in 100 jaar. Tijdschrift voor de volkshuisvesting. 2001/1.

**Kamerstukken**

Kamerstukken II, 1973-1974, 13 025, nr. 2
Kamerstukken II, 1983-1984, 18 053, nr. 2
Kamerstukken II, 1999-2000, 26 727 nr. 19.
Kamerstukken II, 1999-2000, 26 727 nr. 3.
Kamerstukken II, 2000-2001, 27 559, nr. 2
Kamerstukken II, 2002-2003, 29 210 nr. 3.
Kamerstukken II, 2012/2013, 33 405, nr. 3
Kamerstukken II, 2013-2014, 33 756 nr. 3.
Kamerstukken II, 2017-2018, 34 819 nr. 3.

# Bijlage A Notitie CPB

Centraal Planbureau

# Ex-post effecten woningmarktmaatregelen

Voor de evaluatie van de eigenwoningregeling heeft het ministerie van Financiën het CPB verzocht om voor 5 bestaande maatregelen op de woningmarkt en voor 2 mogelijke eindbeelden de structurele ex-post effecten in kaart te brengen. Dit gebeurde aan de hand van het CPB-woningmarktmodel.

Dit model voorspelt dat de 5 maatregelen samen zorgen voor een structurele stijging van de welvaart op de woningmarkt van 2 miljard euro. Door subsidies op de woningmarkt verder af te bouwen kan dit nog toenemen. Dit gaat gepaard met lagere huizenprijzen.

CPB Notitie

Jan Möhlmann
Stefan Groot

juli 2019

# 1 Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie van de eigenwoningregeling heeft het ministerie van Financiën het CPB verzocht om voor een aantal woningmarktmaatregelen de structurele ex-post effecten met het CPB-woningmarktmodel in kaart te brengen. Het verzoek heeft betrekking op vijf bestaande fiscale regelingen en op twee potentiële eindbeelden van de eigenwoningregeling. De gevraagde structurele effecten zijn (1) het welvaartseffect binnen het domein van de woningmarkt, (2) het effect op huizenprijzen en (3) het effect op de verhouding tussen koopwoningen en huurwoningen.

De vijf bestaande fiscale regelingen zijn hieronder beschreven.

1. Beperking van de renteaftrek tot een termijn van dertig jaar (sinds 2001). Deze regeling bepaalt dat de rente over een eigenwoningschuld na dertig jaar niet meer aftrekbaar is. Voor schulden die op het moment van invoering al bestonden, vangt deze termijn aan op 1 januari 2001, zodat deze beperking van de renteaftrek voor het eerst effectief zal zijn in 2031.

2. Invoering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (sinds 2005). Deze regeling wordt ook wel de Wet Hillen genoemd en met deze aftrekpost werd voorkomen dat huishoudens belasting betalen over het eigenwoningforfait. De aftrekpost is gelijk aan het verschil tussen het eigenwoningforfait en de aftrekbare kosten, indien dit saldo positief is. Sinds 2019 wordt de aftrekpost in dertig jaar lineair uitgefaseerd, zodat de aftrekpost in 2048 niet meer bestaat.

3. Invoering van een nieuw toptarief voor het eigenwoningforfait (sinds 2009). In 2008 was het hoogste tarief 0,55% van de WOZ-waarde en werd het maximale eigenwoningforfait van 9300 euro bereikt bij een WOZ-waarde van 1.690.909 euro. Vanaf 2009 is het eigenwoningforfait niet langer gemaximeerd en geldt een nieuw toptarief voor het deel van de WOZ-waarde dat hoger is dan 1.000.000 euro (2009). Dit nieuwe toptarief liep geleidelijk op en is vanaf 2016 structureel gelijk aan 2,35% van de WOZ-waarde.

4. Invoering van de aflossingseis (vanaf 2013). Deze regeling houdt in dat een eigenwoningschuld binnen dertig jaar volledig en minstens annuïtair moet worden afgelost om in aanmerking te komen voor renteaftrek. Voor schulden die op het moment van invoering al bestonden, is de aflossingseis niet van toepassing.

5. Invoering van een tariefbeperking van de kosten met betrekking tot de eigen woning (sinds 2014). Deze maatregel beperkt het belastingtarief waartegen de kosten van de eigen woning kunnen worden afgetrokken tot het tarief van de voorlaatste schijf. Oorspronkelijk zou deze maatregel het maximale tarief met 0,5%-punt per jaar afbouwen van 52% tot 37,65%. Inmiddels is de afbouw vanaf 2020 versneld naar 3%-punt per jaar, zodat het maximale aftrektarief daalt van 49% in 2019 naar 37,05% in 2023.

De twee potentiële eindbeelden van de eigenwoningregeling bestaan uit een variant waarbij de eigen woning verdwijnt uit de inkomstenbelasting (defiscalisering) en een variant waarbij de eigen woning wordt verplaatst van box 1 naar box 3. Beide varianten worden hieronder toegelicht. De tweede variant is op twee manieren vormgegeven (2a en 2b). Bij alle eindbeelden geldt dat zij voor de overheid budgetneutraal worden doorgevoerd, doordat de opbrengst volledig wordt omgezet in een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.

1. Defiscalisering van de eigen woning: in deze variant wordt de eigen woning fiscaal behandeld als een duurzaam consumptiegoed. Dat betekent dat het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten

van de eigen woning in box 1 komen te vervallen. Het begrip eigenwoningschuld verdwijnt en deze schulden worden fiscaal op dezelfde manier behandeld als overige schulden in box 3. De waarde van de eigen woning maakt geen deel uit van de grondslag in box 3 en speelt daardoor geen rol meer binnen de inkomstenbelasting. Daarnaast vervalt ook de overdrachtsbelasting van 2% voor woningen.

2a. Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 met een vrijstelling voor de eerste 300.000 euro: in deze variant wordt het deel van de woningwaarde onder de 300.000 euro fiscaal behandeld als consumptiegoed en het deel van de woningwaarde boven deze grens als een investeringsgoed. Net als in de variant defiscalisering komen het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 te vervallen. Dat geldt ook voor het begrip eigenwoningschuld en voor de overdrachtsbelasting voor woningen. Het deel van de waarde van de eigen woning dat uitkomt boven de 300.000 euro, maakt onderdeel uit van de grondslag van box 3. Deze grens van 300.000 euro (prijspeil 2019) wordt geïndexeerd met de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarde.

2b. Verplaatsing naar box 3 met extra algemene vrijstelling van 300.000 euro: in deze variant wordt de woning fiscaal behandeld als investeringsgoed en maakt de volledige waarde van de woning onderdeel uit van de grondslag van box 3. Ook in deze variant komen het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 te vervallen. Dat geldt ook voor het begrip eigenwoningschuld en voor de overdrachtsbelasting voor woningen. De variant introduceert een extra algemene vrijstelling van 300.000 euro per huishouden in box 3, in aanvulling op de al bestaande persoonlijke vrijstelling van 30.360 euro (2019). Dat betekent dat de vrijstelling ook benut zou kunnen worden door huurders of door eigenaar-bewoners met een woning die minder waard is dan 300.000 euro. De vrijstelling van 300.000 euro (prijspeil 2019) wordt geïndexeerd met de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarde.

# 2 Methode

Conform het verzoek zijn de structurele ex-post effecten berekend met het CPB-woningmarktmodel.[1] Dit is een algemeen evenwichtsmodel waarin het gedrag van aanbieders en gebruikers van woningen is gemodelleerd. Hierbij wordt onder andere aangenomen dat aanbieders en gebruikers rationeel handelen en dat zij alle beschikbare informatie meenemen bij hun keuzes. De gevraagde effecten zijn ex post en structureel, wat inhoudt dat gedragsaanpassingen worden meegenomen en dat het gaat om effecten op lange termijn, wanneer alle beleidsaanpassingen volledig zijn doorgevoerd.

De fiscale behandeling van de eigen woning heeft gevolgen voor de mate van subsidiëring van de eigen woning. Deze subsidievoet is in het CPB-woningmarktmodel bepalend voor huizenprijzen, de verhouding tussen koop- en huurwoningen en de welvaart.[2] Een verlaging van de subsidievoet op koopwoningen leidt bijvoorbeeld tot een lagere geaggregeerde vraag naar woningen en daardoor tot lagere huren en huizenprijzen. Daarnaast leidt een lagere subsidievoet op koopwoningen tot een verschuiving van koopwoningen naar huurwoningen, omdat koopwoningen relatief minder aantrekkelijk worden. Op lange termijn leiden de lagere huizenprijzen ook tot een lager woningaanbod, wat de structurele prijsdaling van huren en koopwoningen deels mitigeert.

[1] Voor een beschrijving van het CPB-woningmarktmodel, zie M. van Dijk, S.P.T. Groot en J.L. Möhlmann (2016), CPB Woningmarktmodel, CPB Achtergronddocument, 28 februari 2016, link.
[2] Bij het vaststellen van de maximale financieringslastenpercentages wordt ook rekening gehouden met de fiscale behandeling van de eigen woning, maar de maximale financieringslastenpercentages zijn in het CPB-woningmarktmodel niet endogeen gemodelleerd. In het model besteden huishoudens een vast aandeel van hun netto besteedbare inkomen aan (bovenminimale) woonconsumptie. Bij een versobering van de fiscale behandeling van de eigen woning dalen dus automatisch de bruto rentelasten die huishoudens bereid zijn te betalen.

Ten slotte hebben de welvaartseffecten alleen betrekking op het domein van de woningmarkt. Wijzigingen van de fiscale behandeling van de eigen woning kunnen ook welvaartseffecten hebben op andere gebieden. Een verhoging van de belasting op (woning-)vermogen vergroot bijvoorbeeld de verstoring van de intertemporele consumptie. Daarnaast kunnen er significante herverdelingseffecten optreden tussen verschillende groepen huishoudens. Dergelijke effecten vallen niet onder het hier gehanteerde welvaartsbegrip. De welvaartseffecten die in deze notitie worden gepresenteerd, hangen af van de mate waarin de consumptie van huishoudens, op het gebied van wonen, overeenkomt met de voorkeuren van huishoudens. Een subsidie op koop- of huurwoningen verstoort de keuzes van huishoudens, doordat zij bijvoorbeeld kiezen voor een grotere of een ander type woning dan zij anders zouden hebben gedaan.

Het CPB-woningmarktmodel kent een basispad. Het effect van maatregelen wordt bepaald ten opzichte van dit basispad. Het basispad dat gebruikt is voor deze notitie, is bijgewerkt tot en met het Centraal Economisch Plan 2019 en is gekalibreerd op microdata uit het Woon Onderzoek Nederland 2015. In het basispad zijn alle beleidsmaatregelen die relevant zijn voor de woningmarkt verwerkt en dus ook de vijf bestaande fiscale regelingen waarvoor we de structurele ex-post effecten willen bepalen. We doen dit door eerst een nieuw fictief basispad te maken. In dit fictieve basispad worden de vijf bestaande fiscale regelingen gezamenlijk afgeschaft. Vervolgens voeren we deze regelingen één voor één in chronologische volgorde in om de structurele ex-post effecten te bepalen ten opzichte van het fictieve basispad. Voor de mogelijke eindbeelden brengen we de effecten in kaart ten opzichte van het werkelijke basispad.

# 3 Ex-post effecten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de structurele ex-post effecten van de vijf bestaande woningmarktregelingen, zoals berekend met het CPB-woningmarktmodel. De cumulatieve effecten ten opzichte van het fictieve basispad staan tussen haakjes. Deze cumulatieve effecten zijn gelijk aan de som van de effecten van de maatregel zelf en de eerder ingevoerde maatregelen die in de tabel staan.

**Tabel 3.1 Structurele ex-post effecten van bestaande woningmarktmaatregelen, t.o.v. fictief basispad zonder deze maatregelen**

| | Welvaart binnen domein woningmarkt in %-punten bbp (cumulatief) | Huizenprijzen in % (cumulatief) | Aandeel huurwoningen in %-punten (cumulatief) |
|---|---|---|---|
| **Maatregel** | | | |
| 1. Dertigjaarstermijn | + 0,04 (+ 0,04) | – 0,58 (– 0,58) | + 0,17 (+ 0,17) |
| 2. Aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld (Wet Hillen) ( a) | – 0,03 (+ 0,01) | + 0,39 (– 0,19) | – 0,12 (+ 0,05) |
| 3. Toptarief eigenwoningforfait | + 0,01 (+ 0,02) | – 0,06 (– 0,25) | + 0,02 (+ 0,07) |
| 4. Aflossingseis | + 0,16 (+ 0,18) | – 2,30 (– 2,55) | + 0,73 (+ 0,80) |
| 5. Tariefbeperking | + 0,07 (+ 0,25) | – 0,90 (– 3,45) | + 0,31 (+ 1,11) |

(a) De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen) is ingevoerd in 2005 en wordt vanaf 2019 in dertig jaar lineair uitgefaseerd. De genoemde effecten in deze tabel hebben alleen betrekking op de invoering.

Ten opzichte van de fictieve situatie zonder deze vijf maatregelen leiden de maatregelen gezamenlijk tot een structurele welvaartswinst van 0,25% bbp. Bij een verwacht bbp van 800 miljard euro in 2019 (CEP 2019)

betekent dit een structurele welvaartsverbetering van 2,0 miljard euro in prijzen van 2019. Het woningmarktmodel voorspelt dat de vijf maatregelen gezamenlijk zorgen voor een daling van de structurele huizenprijzen met 3,5%. Bij de doorrekening van deze vijf maatregelen is geen rekening gehouden met een terugsluis van de budgettaire opbrengsten van de maatregelen. Als rekening wordt gehouden met een terugsluis zijn de gevolgen voor huizenprijzen kleiner. Het aandeel van huurwoningen in de totale woonconsumptie neemt door de vijf maatregelen met 1,1%-punt toe. Van deze vijf maatregelen kent de invoering van de aflossingseis de grootste effecten. De invoering van de Wet Hillen vergroot de subsidiëring van het eigenwoningbezit, wat leidt tot een stijging van huizenprijzen en tot een negatief welvaartseffect.

Tabel 3.2 toont de uitkomsten van de doorgerekende eindbeelden. Naast de structurele effecten rapporteert deze tabel ook het effect op de huizenprijzen in 2021 ten opzichte van het basispad. Hierbij is uitgegaan van aankondiging van de maatregel in 2019 en volledige invoering in 2021. Bij alle eindbeelden is rekening gehouden met een generieke terugsluis van de budgettaire opbrengsten voor de overheid. In het geval van defiscalisering (variant 1) neemt de welvaart ten opzichte van het basispad CEP 2019 structureel met 0,3% bbp (2,3 miljard euro in prijzen van 2019) toe. Ten opzichte van het basispad dalen de huizenprijzen in 2021 met 5,1% en structureel met 3,3%. De reden dat het effect op huizenprijzen structureel lager is dan op korte termijn is dat het woningaanbod over de tijd door de maatregel minder toeneemt dan in het basispad, wat de prijsdaling deels mitigeert. Het aandeel van huurwoningen in de totale woningvoorraad neemt structureel met 1,6%-punt toe. De effecten van een verplaatsing van de eigen woning naar box 3 met een vrijstelling voor de eerste 300.000 euro van de WOZ-waarde (variant 2a) zijn groter. Dat komt doordat een deel van de eigenaar-bewoners inkomstenbelasting in box 3 zal gaan betalen over de waarde van de eigen woning, waardoor de subsidievoet sterker daalt dan bij defiscalisering.

De effecten zijn het grootst in variant 2b, waarbij de volledige waarde van de eigen woning onderdeel uitmaakt van de grondslag in box 3. De welvaart binnen het domein van de woningmarkt neemt daar structureel toe met 0,7% bbp (5,3 miljard euro in prijzen van 2019). Bij deze variant dalen de huizenprijzen in 2021 met 12,0% en structureel met 8,6% ten opzichte van het basispad. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de nominale huizenprijzen voor een lange tijd lager zullen liggen dan het huidige niveau: in het basispad zit een structurele stijging van de nominale huizenprijzen van ongeveer 3% per jaar. De prijsdaling op korte termijn kan er wel voor zorgen dat een deel van de starters die recent een woning hebben gekocht te maken krijgt met een woningwaarde die lager is dan de hypotheekschuld. Het aandeel van huurwoningen in de totale woningmarkt neemt structureel toe met 5,0%-punt. In deze variant is geen sprake meer van een fiscale bevoordeling van eigenaar-bewoners ten opzichte van huurders. Door de introductie van een extra algemene vrijstelling van 300.000 euro in box 3 zijn eigenaar-bewoners desondanks niet duurder uit dan in variant 2a.

In alle eindbeelden wordt de overdrachtsbelasting van 2% voor woningen afgeschaft. Deze belasting vermindert de omvang van de subsidiëring van woonconsumptie in het basispad, zodat deze belasting het welvaartsverlies in het woningmarktmodel vermindert. Tegelijkertijd werkt deze belasting echter als een transactiebelasting op verhuizen, die de consumptie van huishoudens verstoort en de mobiliteit op de arbeidsmarkt verlaagt. Daardoor wordt de overdrachtsbelasting per saldo als een verstorende belasting gezien. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting heeft positieve welvaartseffecten doordat de verstoring van het verhuisgedrag wordt opgelost. Deze effecten vallen echter buiten het domein van het CPB-woningmarktmodel en zijn daarom niet meegenomen in de gepresenteerde welvaartseffecten van de eindbeelden.

**Tabel 3.2 Structurele ex-post effecten van mogelijke eindbeelden, t.o.v. huidige basispad**

| | Welvaart binnen domein woningmarkt in %-punten bbp | Huizenprijzen (2021) in % | Huizenprijzen (structureel) in % | Aandeel huurwoningen in %-punten |
|---|---|---|---|---|
| **Eindbeeld (a)** | | | | |
| 1. Defiscalisering | + 0,29 | – 5,12 | – 3,34 | + 1,56 |
| 2a. Woning naar box 3 met eerste 300.000 euro vrijgesteld | + 0,38 | – 6,74 | – 4,52 | + 2,26 |
| 2b. Woning naar box 3 met extra algemene vrijstelling van 300.000 euro per huishouden | + 0,66 | – 11,98 | – 8,57 | + 5,03 |

(a) Voor alle eindbeelden geldt dat de overdrachtsbelasting voor woningen (2%) ook wordt afgeschaft en dat de invoering voor de overheid budgetneutraal plaatsvindt door middel van een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.

# Bijlage B Geïnterviewde deskundigen

Professor dr. Peter Boelhouwer, Hoogleraar Housing Systems, TU Delft.

Professor dr. Johan Conijn, Directeur Woningcorporaties Finance Ideas

Professor dr. Kees Goudswaard, Hoogleraar toegepaste economie, Rijksuniversiteit Leiden

De heer Gijs van Hooijdonk, Financieel adviseur en franchisenemer bij de Hypotheker, Erkend financieel Adviseur 2017

Mevrouw Iris Monster, Belastingdienst

De heer Wouter Schilperoort. Plaatsvervangend directeur Woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer Leo Stevens, Emeritus hoogleraar fiscale economie, Erasmus Universiteit

De heer Tom Zandbergen, Belastingdienst

# Bijlage C Schattingsresultaten

Tabel C.1 In 2013 hadden huizenkopers een lagere nominale schuld en ltv dan in 2012, maar een hogere lti.

| Coëfficiënt | Δ Nominale schuld | LTV | LTV < 0.95 | LTI |
|---|---|---|---|---|
| **2013 t.o.v. 2012** | **-0.0161 (0.0006)*** ** | **-0.0132 (0.0011)*** ** | **0.0019 (0.0019)** | **0.0377 (0.0117)*** ** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0009 (0.0006) | -0.0160 (0.0011)*** | -0.0278 (0.0020)*** | 0.4253 (0.0123)*** |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | | | |
| tot 35 | 0.0476 (0.0078)*** | 0.4275 (0.0086)*** | 0.3230 (0.0104)*** | 2.0772 (0.0909)*** |
| 35-45 | 0.0299 (0.0079)*** | 0.3829 (0.0087)*** | 0.2952 (0.0104)*** | 1.3686 (0.0910)*** |
| 45-55 | 0.0270 (0.0078)*** | 0.2982 (0.0087)*** | 0.2371 (0.0103)*** | 0.7562 (0.0911)*** |
| 55-65 | 0.0203 (0.0079)** | 0.1600 (0.0088)*** | 0.1421 (0.0104)*** | -0.1588 (0.0927)* |
| 65-75 | 0.0090 (0.0082) | 0.0178 (0.0094)* | 0.0526 (0.0109)*** | -0.1947 (0.0982)** |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | | | |
| Turks | 0.0108 (0.0018)*** | 0.0597 (0.0043)*** | 0.0594 (0.0114)*** | 0.0080 (0.0479) |
| Marokkaans | 0.0037 (0.0041) | 0.0547 (0.0073)*** | 0.0439 (0.0182)** | -0.4412 (0.0756)*** |
| Surinaams | 0.0013 (0.0022) | 0.0463 (0.0040)*** | 0.0149 (0.0088)* | -0.1747 (0.0413)*** |
| Antilliaans | 0.0036 (0.0043) | 0.0422 (0.0073)*** | -0.0034 (0.0168) | -0.3414 (0.0751)*** |
| Westers | 0.0023 (0.0011)** | 0.0201 (0.0021)*** | 0.0082 (0.0038)** | -0.1009 (0.0218)*** |
| Overig niet-Westers | 0.0039 (0.0018)** | 0.0266 (0.0035)*** | 0.0273 (0.0070)*** | -0.1771 (0.0369)*** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | | | |
| Middelbaar | -0.0041 (0.0011)*** | -0.0060 (0.0023)** | 0.0157 (0.0046)*** | -0.0424 (0.0255)* |
| Hoog | -0.0116 (0.0011)*** | -0.0179 (0.0024)*** | 0.0309 (0.0046)*** | -0.4226 (0.0256)*** |
| Onbekend | -0.0056 (0.0012)*** | -0.0246 (0.0026)*** | 0.0123 (0.0048)** | -0.2336 (0.0279)*** |

| Coëfficiënt | Δ Nominale schuld | LTV | LTV < 0.95 | LTI |
|---|---|---|---|---|
| **2013 t.o.v. 2012** | **-0.0161 (0.0006)*** ** | **-0.0132 (0.0011)*** ** | **0.0019 (0.0019)** | **0.0377 (0.0117)*** ** |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | | | |
| Samenwonend zonder kinderen | 0.0055 (0.0012)*** | 0.0080 (0.0022)*** | 0.0117 (0.0041)*** | -0.1227 (0.0223)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0057 (0.0025)** | -0.0263 (0.0034)*** | -0.0199 (0.0049)*** | 0.1467 (0.0359)*** |
| Samenwonend met kinderen | 0.0077 (0.0016)*** | 0.0037 (0.0029) | 0.0178 (0.0051)*** | 0.1531 (0.0304)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0151 (0.0008)*** | -0.0290 (0.0014)*** | -0.0089 (0.0026)*** | 0.2025 (0.0149)*** |
| Eenouderhuishouden | 0.0057 (0.0012)*** | -0.0149 (0.0019)*** | -0.0107 (0.0033)*** | 0.1415 (0.0199)*** |
| Overig huishouden | 0.0108 (0.0023)*** | -0.0118 (0.0049)** | -0.0077 (0.0098) | -0.1248 (0.0512)** |
| Constante | -0.0697 (0.0080)*** | 0.5517 (0.0090)*** | 0.4249 (0.0114)*** | 3.4650 (0.0950)*** |
| N | 160455 | 119510 | 44074 | 100971 |
| $R^2$ | 0.0192 | 0.179 | 0.140 | 0.139 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel C.2 Voor alleenstaande kopers wijken de resultaten niet af ten opzichte van alle kopers

| Coëfficiënt | Δ Nominale schuld | LTV | LTV < 0.95 | LTI |
|---|---|---|---|---|
| **2013 t.o.v. 2012** | **-0.0196 (0.0013)*** ** | **-0.0121 (0.0020)*** ** | **0.0020 (0.0035)** | **0.0426 (0.0201)** ** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | 0.0008 (0.0014) | -0.0150 (0.0020)*** | -0.0222 (0.0036)*** | 0.2466 (0.0208)*** |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | | | |
| tot 35 | 0.0631 (0.0138)*** | 0.4164 (0.0115)*** | 0.3234 (0.0141)*** | 2.1982 (0.1178)*** |
| 35-45 | 0.0447 (0.0138)*** | 0.3746 (0.0115)*** | 0.2963 (0.0142)*** | 1.4302 (0.1183)*** |
| 45-55 | 0.0289 (0.0139)** | 0.2839 (0.0116)*** | 0.2322 (0.0140)*** | 0.8167 (0.1186)*** |
| 55-65 | 0.0140 (0.0142) | 0.1318 (0.0118)*** | 0.1308 (0.0141)*** | -0.1332 (0.1209) |
| 65-75 | 0.0080 (0.0150) | -0.0040 (0.0125) | 0.0499 (0.0147)*** | -0.1885 (0.1276) |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | | | |
| Turks | 0.0174 (0.0029)*** | 0.0409 (0.0082)*** | 0.0157 (0.0226) | -0.0292 (0.0908) |
| Marokkaans | -0.0087 (0.0099) | 0.0401 (0.0130)*** | 0.0486 (0.0322) | -0.2923 (0.1332)** |
| Surinaams | 0.0003 (0.0051) | 0.0533 (0.0076)*** | 0.0442 (0.0174)** | -0.1160 (0.0770) |
| Antilliaans | 0.0114 (0.0053)** | 0.0357 (0.0116)*** | 0.0145 (0.0263) | -0.2269 (0.1174)* |
| Westers | 0.0034 (0.0021) | 0.0158 (0.0033)*** | 0.0007 (0.0060) | -0.0476 (0.0337) |
| Overig niet-Westers | 0.0082 (0.0032)** | 0.0231 (0.0058)*** | 0.0279 (0.0121)** | -0.1813 (0.0595)*** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | | | |
| Middelbaar | -0.0065 (0.0027)** | 0.0009 (0.0046) | 0.0256 (0.0090)*** | -0.0670 (0.0478) |
| Hoog | -0.0168 (0.0027)*** | -0.0124 (0.0044)*** | 0.0406 (0.0086)*** | -0.5051 (0.0462)*** |
| Onbekend | -0.0131 (0.0030)*** | -0.0215 (0.0047)*** | 0.0184 (0.0087)** | -0.2406 (0.0487)*** |
| Constante | -0.0775 (0.0141)*** | 0.5580 (0.0125)*** | 0.4116 (0.0169)*** | 3.6643 (0.1286)*** |
| N | 34922 | 38500 | 14325 | 33743 |
| $R^2$ | 0.0293 | 0.194 | 0.187 | 0.155 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel C.3 Geen effect tariefmaatregel op verandering nominale schuld

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** |
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0016<br>(0.0009)* | 0.0012<br>(0.0012) | -0.0050<br>(0.0008)*** | -0.0006<br>(0.0011) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0009<br>(0.0008) | -0.0001<br>(0.0013) | -0.0007<br>(0.0007) | 0.0000<br>(0.0012) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0014<br>(0.0012)** | **0.0002<br>(0.0016)** | **-0.0003<br>(0.0012)** | **0.0024<br>(0.0015)** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0045<br>(0.0007)*** | -0.0059<br>(0.0010)*** | 0.0075<br>(0.0033)** | -0.0030<br>(0.0042) |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | | | |
| tot 35 | -0.0079<br>(0.0030)*** | -0.0062<br>(0.0044) | 0.0075<br>(0.0033)** | -0.0030<br>(0.0042) |
| 35-45 | -0.0007<br>(0.0029) | 0.0012<br>(0.0042) | 0.0117<br>(0.0032)*** | 0.0032<br>(0.0040) |
| 45-55 | -0.0014<br>(0.0029) | 0.0018<br>(0.0042) | 0.0106<br>(0.0032)*** | 0.0035<br>(0.0040) |
| 55-65 | -0.0154<br>(0.0029)*** | -0.0128<br>(0.0042)*** | -0.0017<br>(0.0032) | -0.0093<br>(0.0040)** |
| 65-75 | -0.0142<br>(0.0032)*** | -0.0168<br>(0.0046)*** | -0.0109<br>(0.0035)*** | -0.0119<br>(0.0043)*** |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | | | |
| Turks | 0.0069<br>(0.0031)** | -0.0025<br>(0.0057) | 0.0004<br>(0.0040) | 0.0033<br>(0.0046) |
| Marokkaans | -0.0131<br>(0.0059)** | -0.0089<br>(0.0075) | -0.0008<br>(0.0048) | -0.0108<br>(0.0078) |
| Surinaams | 0.0023<br>(0.0026) | 0.0048<br>(0.0035) | 0.0039<br>(0.0028) | 0.0053<br>(0.0033) |
| Antilliaans | 0.0010<br>(0.0047) | 0.0007<br>(0.0066) | 0.0063<br>(0.0047) | 0.0090<br>(0.0055) |
| Westers | -0.0003<br>(0.0011) | -0.0011<br>(0.0014) | 0.0015<br>(0.0010) | 0.0005<br>(0.0013) |
| Overig niet-Westers | -0.0073<br>(0.0024)*** | -0.0023<br>(0.0027) | -0.0053<br>(0.0025)** | -0.0003<br>(0.0026) |

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | | | |
| Middelbaar | -0.0027<br>(0.0023) | 0.0019<br>(0.0035) | -0.0022<br>(0.0024) | 0.0024<br>(0.0034) |
| Hoog | -0.0075<br>(0.0022)*** | -0.0033<br>(0.0033) | -0.0053<br>(0.0023)** | -0.0025<br>(0.0033) |
| Onbekend | -0.0052<br>(0.0022)** | -0.0021<br>(0.0033) | -0.0036<br>(0.0023) | -0.0015<br>(0.0033) |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | | | |
| Samenwonend zonder kinderen | -0.0005<br>(0.0014) | 0.0019<br>(0.0020) | -0.0005<br>(0.0015) | 0.0036<br>(0.0019)* |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0030<br>(0.0013)** | 0.0000<br>(0.0018) | 0.0012<br>(0.0013) | 0.0022<br>(0.0017) |
| Samenwonend met kinderen | 0.0095<br>(0.0013)*** | 0.0114<br>(0.0017)*** | 0.0092<br>(0.0014)*** | 0.0123<br>(0.0017)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0097<br>(0.0011)*** | 0.0126<br>(0.0015)*** | 0.0121<br>(0.0012)*** | 0.0151<br>(0.0015)*** |
| Eenouderhuishouden | 0.0051<br>(0.0021)** | 0.0074<br>(0.0028)*** | -0.0012<br>(0.0023) | -0.0008<br>(0.0030) |
| Overig huishouden | 0.0077<br>(0.0078) | 0.0081<br>(0.0093) | -0.0103<br>(0.0114) | -0.0025<br>(0.0164) |
| Constante | -0.0284<br>(0.0038)*** | -0.0395<br>(0.0055)*** | -0.0414<br>(0.0041)*** | -0.0441<br>(0.0053)*** |
| N | 138661 | 87018 | 142061 | 90241 |
| $R^2$ | 0.0085 | 0.0094 | 0.0098 | 0.0094 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

## Tabel C.4 Effecten van de tariefmaatregel op verandering nominale schuld zonder covariaten

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** |
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0028<br>(0.0009)*** | 0.0015<br>(0.0012) | -0.0068<br>(0.0008)*** | -0.0002<br>(0.0011) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0008<br>(0.0008) | -0.0002<br>(0.0013) | -0.0008<br>(0.0008) | -0.0001<br>(0.0012) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0011<br>(0.0012)** | **0.0015<br>(0.0016)** | **-0.0002<br>(0.0012)** | **0.0038<br>(0.0015)*** |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel C.5 Rond inkomens van € 66.421 heeft de tariefmaatregel een significant effect op de ltv van 2,4 procentpunt.

| Coëfficiënt | ltv (€ 57.585) | ltv (€ 66.421) |
|---|---|---|
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0191 (0.0022)*** | 0.0459 (0.0049)*** |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | 0.0009 (0.0020) | -0.0004 (0.0031) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0006 (0.0030)** | **-0.0238 (0.0039)*** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0115 (0.0019)*** | -0.0106 (0.0024)*** |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | |
| tot 35 | 0.5147 (0.0066)*** | 0.4738 (0.0089)*** |
| 35-45 | 0.4996 (0.0062)*** | 0.4601 (0.0082)*** |
| 45-55 | 0.3551 (0.0060)*** | 0.3254 (0.0080)*** |
| 55-65 | 0.2084 (0.0059)*** | 0.1777 (0.0079)*** |
| 65-75 | 0.1060 (0.0063)*** | 0.0954 (0.0084)*** |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | |
| Turks | 0.0856 (0.0107)*** | 0.1215 (0.0147)*** |
| Marokkaans | 0.1140 (0.0137)*** | 0.0832 (0.0188)*** |
| Surinaams | 0.1052 (0.0075)*** | 0.0940 (0.0097)*** |
| Antilliaans | 0.0813 (0.0137)*** | 0.1039 (0.0166)*** |
| Westers | 0.0392 (0.0028)*** | 0.0423 (0.0034)*** |
| Overig niet-Westers | 0.0609 (0.0066)*** | 0.0627 (0.0077)*** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | |
| Middelbaar | 0.0141 (0.0059)** | 0.0238 (0.0082)*** |
| Hoog | 0.0489 (0.0055)*** | 0.0487 (0.0078)*** |
| Onbekend | -0.0137 (0.0055)** | -0.0079 (0.0078) |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | |
| Samenwonend zonder kinderen | 0.0269 (0.0036)*** | 0.0275 (0.0046)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0110 (0.0029)*** | -0.0137 (0.0037)*** |
| Samenwonend met kinderen | 0.0336 (0.0034)*** | 0.0379 (0.0042)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0089 (0.0027)*** | 0.0007 (0.0034) |
| Eenouderhuishouden | 0.0087 (0.0048)* | 0.0226 (0.0062)*** |
| Overig huishouden | -0.0177 (0.0218) | -0.0514 (0.0304)* |
| Constante | 0.3902 (0.0085)*** | 0.3848 (0.0117)*** |
| N | 130744 | 83582 |
| $R^2$ | 0.253 | 0.242 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel C.6 Rond inkomens van € 66.421 heeft de tariefmaatregel een significant effect op de ltv van 3,3 procentpunt, wanneer alleen naar huizenkopers wordt gekeken.

| **Coëfficiënt** | **Δ Schuld (€ 57.585)** | **Δ Schuld (€ 66.421)** | **LTV (€ 57.585)** | **LTV (€ 66.421)** |
|---|---|---|---|---|
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0007<br>(0.0081) | 0.0114<br>(0.0117) | 0.0212<br>(0.0108)* | 0.0385<br>(0.0240) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0009<br>(0.0081) | -0.0061<br>(0.0143) | 0.0123<br>(0.0100) | 0.0233<br>(0.0158) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **0.0032<br>(0.0115)** | **-0.0021<br>(0.0170)** | **-0.0052<br>(0.0150)** | **-0.0333<br>(0.0193)*** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0075<br>(0.0072) | -0.0137<br>(0.0108) | -0.0110<br>(0.0089) | 0.0050<br>(0.0110) |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | | | |
| tot 35 | 0.0219<br>(0.0619) | 0.1155<br>(0.1467) | 0.4394<br>(0.0689)*** | 0.5890<br>(0.0654)*** |
| 35-45 | 0.1038<br>(0.1466) | 0.1038<br>(0.1466) | 0.4035<br>(0.0687)*** | 0.5537<br>(0.0648)*** |
| 45-55 | 0.0941<br>(0.1464) | 0.0941<br>(0.1464) | 0.2743<br>(0.0686)*** | 0.4537<br>(0.0646)*** |
| 55-65 | 0.0938<br>(0.1462) | 0.0938<br>(0.1462) | 0.0864<br>(0.0685) | 0.2732<br>(0.0644)*** |
| 65-75 | 0.0898<br>(0.1476) | 0.0898<br>(0.1476) | -0.0179<br>(0.0712) | 0.1967<br>(0.0682)*** |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | | | |
| Turks | 0.0404<br>(0.0091)*** | -0.0885<br>(0.0668) | 0.0791<br>(0.0467)* | 0.1546<br>(0.0698)** |
| Marokkaans | 0.0624<br>(0.0156)*** | 0.0624<br>(0.0156)*** | 0.0726<br>(0.0617) | 0.1274<br>(0.1023) |
| Surinaams | 0.0003<br>(0.0436) | 0.0003<br>(0.0436) | 0.0618<br>(0.0450) | 0.1028<br>(0.0495)** |
| Antilliaans | -0.0311<br>(0.0407) | -0.0311<br>(0.0407) | 0.1041<br>(0.0634) | 0.0404<br>(0.0578) |
| Westers | 0.0113<br>(0.0105) | 0.0113<br>(0.0105) | 0.0126<br>(0.0135) | 0.0293<br>(0.0162)* |
| Overig niet-Westers | -0.0082<br>(0.0185) | -0.0082<br>(0.0185) | 0.0482<br>(0.0247)* | 0.0638<br>(0.0288)** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | | | |
| Middelbaar | 0.0073<br>(0.0450) | 0.0073<br>(0.0450) | -0.0114<br>(0.0278) | -0.0631<br>(0.0424) |
| Hoog | -0.0007<br>(0.0440) | -0.0007<br>(0.0440) | -0.0016<br>(0.0260) | -0.0526<br>(0.0403) |
| Onbekend | 0.0149<br>(0.0444) | 0.0149<br>(0.0444) | -0.0365<br>(0.0262) | -0.1018<br>(0.0405)** |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | | | |
| Samenwonend zonder kinderen | 0.0257<br>(0.0156) | 0.0257<br>(0.0156) | 0.0054<br>(0.0153) | 0.0226<br>(0.0182) |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0134<br>(0.0252) | 0.0134<br>(0.0252) | 0.0032<br>(0.0155) | 0.0425<br>(0.0181)** |
| Samenwonend met kinderen | 0.0233<br>(0.0158) | 0.0233<br>(0.0158) | 0.0072<br>(0.0158) | 0.0394<br>(0.0180)** |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0217<br>(0.0117)* | 0.0217<br>(0.0117)* | -0.0402<br>(0.0126)*** | -0.0043<br>(0.0148) |

| Coëfficiënt | Δ Schuld (€ 57.585) | Δ Schuld (€ 66.421) | LTV (€ 57.585) | LTV (€ 66.421) |
|---|---|---|---|---|
| Eenouderhuishouden | 0.0105<br>(0.0160) | 0.0105<br>(0.0160) | -0.0469<br>(0.0214)** | -0.0037<br>(0.0263) |
| Overig huishouden | 0.0055<br>(0.0278) | 0.0055<br>(0.0278) | 0.0023<br>(0.0644) | -0.0725<br>(0.0685) |
| Constante | -0.1747<br>(0.1543) | -0.1747<br>(0.1543) | 0.5267<br>(0.0744)*** | 0.3985<br>(0.0780)*** |
| N | 1231 | 1231 | 4941 | 3201 |
| $R^2$ | 0.021 | 0.021 | 0.263 | 0.251 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

# Bijlage D Gevoeligheidsanalyses

Tabel D. 1 Geen effect aflossingseis voor 2011-2012

| Coëfficiënt | Alle huizenkopers | Alleenstaanden |
|---|---|---|
| | Δ Nominale schuld | Δ Nominale schuld |
| **2012 t.o.v. 2011** | **0.0001 (0.0005)** | **0.0007 (0.0012)** |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0010 (0.0005)* | 0.0007 (0.0012) |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | 0.0000 (0.0000)*** | 0.0000 (0.0000)*** |
| tot 35 | 0.0722 (0.0083)*** | 0.0851 (0.0142)*** |
| 35-45 | 0.0543 (0.0083)*** | 0.0689 (0.0143)*** |
| 45-55 | 0.0501 (0.0083)*** | 0.0537 (0.0143)*** |
| 55-65 | 0.0401 (0.0083)*** | 0.0348 (0.0146)** |
| 65-75 | 0.0290 (0.0086)*** | 0.0204 (0.0155) |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | |
| Turks | 0.0061 (0.0018)*** | 0.0132 (0.0028)*** |
| Marokkaans | 0.0040 (0.0033) | 0.0037 (0.0069) |
| Surinaams | 0.0015 (0.0019) | 0.0001 (0.0044) |
| Antilliaans | 0.0029 (0.0037) | 0.0045 (0.0066) |
| Westers | 0.0028 (0.0010)*** | 0.0040 (0.0020)** |
| Overig niet-Westers | 0.0042 (0.0017)** | 0.0046 (0.0034) |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | |
| Middelbaar | -0.0036 (0.0010)*** | -0.0018 (0.0029) |
| Hoog | -0.0070 (0.0011)*** | -0.0077 (0.0028)*** |
| Onbekend | -0.0057 (0.0011)*** | -0.0106 (0.0031)*** |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | |
| Samenwonend zonder kinderen | 0.0066 (0.0011)*** | |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0072 (0.0023)*** | |
| Samenwonend met kinderen | 0.0098 (0.0015)*** | |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0141 (0.0007)*** | |
| Eenouderhuishouden | 0.0084 (0.0011)*** | |
| Overig huishouden | 0.0065 (0.0023)*** | |
| Constante | -0.0940 (0.0084)*** | -0.1062 (0.0146)*** |
| N | 170833 | 38137 |
| $R^2$ | 0.0195 | 0.0278 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel D. 2 Pooling tabel I

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **A** | **B** | **A** | **B** |
| 2016 t.o.v. 2015 | -0.0001<br>(0.0007) | 0.0003<br>(0.0007) | -0.0038<br>(0.0007)*** | -0.0037<br>(0.0000)*** |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | 0.0005<br>(0.0007) | 0.0006<br>(0.0007) | -0.0006<br>(0.0006) | -0.0006<br>(0.0007)*** |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | **-0.0009<br>(0.0009)** | **-0.0006<br>(0.0009)** | **0.0014<br>(0.0009)** | **0.0015<br>(0.0009)*** |
| Hoog inkomen | | -0.0028<br>(0.0005)*** | | -0.0008<br>(0.0005) |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0049<br>(0.0006)*** | -0.0050<br>(0.0006)*** | -0.0036<br>(0.0006)*** | -0.0036<br>(0.0006)*** |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | | | |
| tot 35 | -0.0072<br>(0.0025)*** | -0.0073<br>(0.0025)*** | 0.0041<br>(0.0026) | 0.0041<br>(0.0026) |
| 35-45 | 0.0000<br>(0.0024) | 0.0000<br>(0.0024) | 0.0089<br>(0.0025)*** | 0.0090<br>(0.0025)*** |
| 45-55 | -0.0003<br>(0.0024) | -0.0002<br>(0.0024) | 0.0082<br>(0.0025)*** | 0.0083<br>(0.0025)*** |
| 55-65 | -0.0146<br>(0.0024)*** | -0.0145<br>(0.0024)*** | -0.0044<br>(0.0025)* | -0.0044<br>(0.0025)* |
| 65-75 | -0.0153<br>(0.0026)*** | -0.0153<br>(0.0026)*** | -0.0111<br>(0.0027)*** | -0.0111<br>(0.0027)*** |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | | | |
| Turks | 0.0037<br>(0.0028) | 0.0036<br>(0.0028) | -0.0044<br>(0.0041) | -0.0045<br>(0.0041) |
| Marokkaans | -0.0116<br>(0.0047)** | -0.0116<br>(0.0047)** | 0.0044<br>(0.0021)** | 0.0044<br>(0.0021)** |
| Surinaams | 0.0032<br>(0.0021) | 0.0031<br>(0.0021) | 0.0074<br>(0.0036)** | 0.0074<br>(0.0036)** |
| Antilliaans | 0.0009<br>(0.0039) | 0.0010<br>(0.0039) | 0.0011<br>(0.0008) | 0.0011<br>(0.0008) |
| Westers | -0.0006<br>(0.0009) | -0.0006<br>(0.0009) | -0.0034<br>(0.0018)* | -0.0033<br>(0.0018)* |
| Overig niet-Westers | -0.0054<br>(0.0018)*** | -0.0054<br>(0.0018)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** |

| | Volgend jaar | | Dit jaar | |
|---|---|---|---|---|
| | **A** | **B** | **A** | **B** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | | | |
| Middelbaar | -0.0013<br>(0.0019) | -0.0012<br>(0.0019) | -0.0043<br>(0.0019)** | -0.0042<br>(0.0019)** |
| Hoog | -0.0062<br>(0.0018)*** | -0.0060<br>(0.0018)*** | -0.0029<br>(0.0019) | -0.0029<br>(0.0019) |
| Onbekend | -0.0044<br>(0.0018)** | -0.0043<br>(0.0018)** | 0.0000<br>(0.0000)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | | | |
| Samenwonend zonder kinderen | 0.0004<br>(0.0012) | 0.0004<br>(0.0012) | 0.0018<br>(0.0010)* | 0.0019<br>(0.0010)* |
| Gehuwd zonder kinderen | -0.0019<br>(0.0010)* | -0.0018<br>(0.0010)* | 0.0107<br>(0.0011)*** | 0.0108<br>(0.0011)*** |
| Samenwonend met kinderen | 0.0102<br>(0.0010)*** | 0.0103<br>(0.0010)*** | 0.0135<br>(0.0009)*** | 0.0135<br>(0.0009)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0108<br>(0.0009)*** | 0.0109<br>(0.0009)*** | -0.0010<br>(0.0018) | -0.0010<br>(0.0018) |
| Eenouderhuishouden | 0.0059<br>(0.0017)*** | 0.0059<br>(0.0017)*** | -0.0075<br>(0.0094) | -0.0076<br>(0.0094) |
| Overig huishouden | 0.0078<br>(0.0060) | 0.0078<br>(0.0060) | 0.0000<br>(0.0000)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** |
| Constante | -0.0325<br>(0.0031)*** | -0.0319<br>(0.0031)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** | 0.0000<br>(0.0000)*** |
| N | 225679 | 225679 | 232302 | 232302 |
| $R^2$ | 0.0087 | 0.0088 | 0.0093 | 0.0094 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

Tabel D. 3 Pooling tabel II

| Coëfficiënt | A | B |
|---|---|---|
| 2016 t.o.v. 2015 | 0.0046 (0.0067) | 0.0054 (0.0067) |
| Boven t.o.v. onder inkomensgrens | -0.0012 (0.0071) | -0.0011 (0.0071) |
| **Effect tariefmaatregel (boven inkomensgrens & 2016)** | -0.0042 (0.0093) | -0.0036 (0.0093) |
| Hoog inkomen | | -0.0079 (0.0050) |
| Geslacht (vrouw t.o.v. man) | -0.0095 (0.0060) | -0.0097 (0.0060) |
| *Leeftijd t.o.v. 75+* | | |
| tot 35 | 0.0672 (0.0823) | 0.0667 (0.0817) |
| 35-45 | 0.0548 (0.0823) | 0.0544 (0.0817) |
| 45-55 | 0.0493 (0.0822) | 0.0491 (0.0816) |
| 55-65 | 0.0425 (0.0821) | 0.0423 (0.0816) |
| 65-75 | 0.0304 (0.0833) | 0.0303 (0.0828) |
| *Achtergrond (t.o.v. Nederlands)* | | |
| Turks | -0.0551 (0.0726) | -0.0552 (0.0730) |
| Marokkaans | 0.0094 (0.0192) | 0.0098 (0.0191) |
| Surinaams | 0.0001 (0.0226) | 0.0011 (0.0223) |
| Antilliaans | 0.0025 (0.0075) | 0.0025 (0.0075) |
| Westers | -0.0096 (0.0125) | -0.0086 (0.0125) |
| Overig niet-Westers | 0.0000 (0.0000)*** | 0.0000 (0.0000)*** |
| *Opleiding (t.o.v. laag)* | | |
| Middelbaar | -0.0255 (0.0142)* | -0.0241 (0.0142)* |
| Hoog | -0.0106 (0.0142) | -0.0092 (0.0142) |
| Onbekend | 0.0000 (0.0000)*** | 0.0000 (0.0000)*** |
| *Type huishouden (t.o.v. alleenstaand)* | | |
| Samenwonend zonder kinderen | -0.0058 (0.0189) | -0.0051 (0.0190) |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0285 (0.0088)*** | 0.0285 (0.0088)*** |
| Samenwonend met kinderen | 0.0220 (0.0069)*** | 0.0217 (0.0069)*** |
| Gehuwd zonder kinderen | 0.0127 (0.0092) | 0.0125 (0.0092) |
| Eenouderhuishouden | -0.0146 (0.0265) | -0.0141 (0.0266) |
| Overig huishouden | 0.0000 (0.0000)*** | 0.0000 (0.0000)*** |
| Constante | 0.0000 (0.0000)*** | 0.0000 (0.0000)*** |
| N | 3096 | 3096 |
| $R^2$ | 0.0140 | 0.0149 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata. Standaardfouten tussen haakjes; significantie *** 0.001, ** 0.01, * 0.05.

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl