

Evaluatie eigenwoningregeling: hoe nu verder?

28-2-2020 | Door Kees van Oostwaard werkzaam bij Fiscale Zaken VIVAT



In december 2019 heeft toenmalig staatssecretaris Snel van Financiën twee evaluaties van de eigenwoningregeling aangeboden aan de Tweede Kamer. De evaluaties gingen vergezeld van een kabinetsreactie.¹ De evaluaties en de kabinetsreactie geven genoeg stof tot nadenken.

Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid

Onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek (hierna SEO) heeft onderzocht in hoeverre de fiscale eigenwoningregeling doeltreffend en doelmatig is. Daarbij is met name gekeken naar de beleidswijzigingen sinds 2001. En dat zijn de volgende:

- de bijleenregeling;
- de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (Wet Hillen);
- de verhoging van het eigenwoningforfait voor woning vanaf een bepaalde waarde;
- de fiscale aflossingseis, en
- de tariefmaatregelen voor aftrekbare kosten eigen woning.

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid heeft het SEO gekeken naar de oorspronkelijke doelstelling van de regeling. Dat is het stimuleren van het eigenwoningbezit. SEO geeft aan dat er aanwijzingen zijn dat de eigenwoningregeling bijdraagt aan het eigenwoningbezit. Kijkend naar de negatieve neveneffecten (waaronder hogere huizenprijzen en meer schuldopbouw) is de conclusie dat de regeling ondoelmatig is.

Van de maatregelen na 2001 beschouwt SEO vooral de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregelen effectief en doelmatig als het gaat om het beperken van de neveneffecten. De Wet Hillen is waarschijnlijk niet effectief en ondoelmatig als het gaat om het bevorderen van schuldaflossing. De effectiviteit en doelmatigheid van de bijleenregeling om de schuldopbouw te ontmoedigen, is onzeker.

¹ Brief staatssecretaris van Financiën, 13 december 2019, kenmerk 2019-0000214241



SEO heeft ook diverse deskundigen geraadpleegd. De diverse maatregelen leiden nog niet tot een *'consistent en helder eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning'*. Genoemde mogelijke eindbeelden zijn defiscalisering van de eigen woning of verplaatsing naar box 3.

Evaluatie complexiteit

Het ministerie van Financiën heeft onderzoeksbureau Panteia gevraagd te kijken naar de complexiteit van de eigenwoningregeling. Kernvragen zijn in hoeverre de complexiteit een juiste toepassing van de regeling belemmert, welke knelpunten zich voordoen en hoe de complexiteit verminderd kan worden.

Panteia heeft gekeken naar veel voorkomende 'live events' zoals de aankoop van de eerste woning, samenwonen, (echt)scheiding, aanpassing financiering/oversluiten en verhuizen.

Het onderzoeksbureau geeft aan dat complexiteit kan ontstaan door een afzonderlijke deelregeling². Maar de complexiteit neemt met name toe door samenloop van diverse deelregelingen bij een life-event.

Probleem is onder meer dat voor adviseurs vaak onmogelijk is om alle benodigde informatie te achterhalen. Belastingplichtigen kunnen die vaak niet volledig leveren. Verder heeft de Belastingdienst ook niet meer de beschikking over de benodigde (historische) informatie.

De grootste complexiteit doet zich voor bij scheiden.

Na de conclusie dat de huidige eigenwoningregeling te complex is, beveelt Panteia aan om de regeling *'ingrijpend te herzien, of de eigen woning volledig uit de fiscale regelgeving te halen'*.³ Totdat de regeling eventueel herzien wordt is het verstandig om geen (rigoureuze) maatregelen te treffen. Wel ziet Panteia in de periode tot een eventuele herziening mogelijkheden om de regeling beter onder de aandacht te brengen van belastingplichtigen en adviseurs. Het bureau noemt daarbij:

- a) eventsignalering (als via de Basisregistratie Personen een life event wordt gemeld, vraagt de Belastingdienst aandacht voor de fiscale aspecten)
- b) meer dan nu overleg tussen Belastingdienst en adviseurs over fundamentele vragen
- c) opening van een Belastingdienstloket voor aspirant woningkopers
- d) rekenprogramma's en stroomschema's op de website van de Belastingdienst
- e) meer uitleg in het aangifteprogramma waarom bepaalde zaken gevraagd worden
- f) ontwikkelen van een standaardpassage voor scheidingsconvenanten
- g) ontwikkelen van een digitaal platform waar de eigenaar van een woning alle gegevens rondom de woning kan inzien
- h) de mogelijkheid om bij de Belastingdienst een beschikking aan te vragen voor de dertigjaarstermijn
- i) jaarlijkse verklaring laten ondertekenen door belastingplichtigen over het eigenwoningverleden
- j) Belastingdienst nog meer gebruik laten maken van broninformatie
- k) uitbreiding van de renseigneringsverplichting van banken met de looptijd van de lening

² Vooral de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en het overgangsrecht voor bestaande eigenwoningsschulden

³ Kabinetsreactie (brief van 13 december 2019), pag. 4

- l) opbouwen van een (hypotheek)renteaf trekregister
- m) indienen van een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om de Belastingdienst informatie over oude jaren te laten bewaren.

Voor de zaken genoemd bij de onderdelen g) tot en met m) geldt dat wel dat in veel gevallen een wetswijziging nodig is.

Ook Panteia pleit voor een eindbeeld waarbij de eigen woning wordt gedefiscaliseerd dan wel het overbrengen naar box 3 (of een aparte box 4).

Kabinetsreactie

Algemeen

Het kabinet benadrukt dat de eigenwoningregeling een belangrijke fiscale regeling is. Het raakt ongeveer 4,2 miljoen huishoudens. Daarnaast kent het een groot budgettair beslag.

Lange termijn aanbevelingen

Panteia heeft aangegeven dat de huidige regeling op termijn niet goed houdbaar, controleerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het kabinet is van mening dat er verschillende scenario's denkbaar zijn om de complexiteit te verminderen. Naast defiscalisering en overbrengen naar een andere box kan dat ook binnen de huidige behandeling in box 1. Het huidige kabinet laat de keuze voor de eventuele stappen naar een minder complexe fiscale behandeling van de eigen woning aan een volgend kabinet. Daarbij tekent het kabinet aan dat zij het - conform de aanbeveling van Panteia - raadzaam vindt om niet opnieuw gegevens te introduceren die belastingplichtigen langdurig moeten bewaren. Voor burgers geldt geen bewaarplicht. Het kabinet constateert tegelijkertijd dat *"een juiste toepassing van de eigenwoningregeling in grote mate afhankelijk van de inzet en bereidwilligheid van belastingplichtigen om langdurig een gedegen administratie bij te houden. Gezien de bewijslast van een aftrekpost (die bij belastingplichtige ligt), het door hem beoogde belastingvoordeel en het door hem juist kunnen doen van aangifte, is het in het belang van de belastingplichtige om relevante stukken goed te bewaren en te administreren."*⁴

De oplossing ligt volgens het kabinet niet bij de Belastingdienst. Dit valt buiten het takenpakket en de capaciteit van de dienst.

⁴ Kabinetsreactie (brief van 13 december 2019), pag. 7

Korte termijn aanbevelingen

Het kabinet onderschrijft veel van de aanbevelingen van Panteia voor de kortere termijn (Panteia noemt drie tot vijf jaar). Gelet op de uitdagingen die de Belastingdienst al heeft, moet de oplossing niet in die hoek gezocht worden.

Voor de communicatie doet de overheid al het nodige. Zo heeft de Belastingdienst gekozen voor informatieverstrekking via haar website en is er een landelijke campagne 'Voor wie verder wil, maar niet samen'. Ook staat op de website een handreiking met fiscale aandachtspunten voor het echtscheidingsconvenant en de eigen woning.

Ook voor aspirant-kopers doet de overheid al het nodige is de mening van het kabinet. Zo is er de website 'Woning kopen: wat moet ik regelen?' En op de website van de Belastingdienst is informatie te vinden over de fiscale aspecten van de aankoop van een eigen woning, het oversluiten van een hypotheek en het invullen van de belastingaangifte.



Overleg met professionals vindt het kabinet ook belangrijk. Daarvoor bestaan al diverse kanalen. Vraagpunten kunnen adviseurs voorleggen aan inspecteurs en aanbieders van producten kunnen contact opnemen met de kennisgroep Onroerende Zaken van de Belastingdienst. Verder biedt de Belastingdienst het Forum Fiscaal Dienstverleners. Daarop kunnen adviseurs elkaar onderling helpen. De Belastingdienst levert daaraan ook een bijdrage.

Tot slot wringt een deel van de aanbevelingen g) tot en met m) van Panteia zoals hiervoor genoemd met de kerntaken van de Belastingdienst. Daar komt bij dat alleen nieuwe gevallen hiermee geholpen kunnen worden. De historische gegevens ontbreken namelijk.

Het kabinet concludeert dat *“de Belastingdienst al veel doet om belastingplichtigen en adviseurs te faciliteren.”*⁵

Analyse kabinetsreactie

Voor een ieder die professioneel bij de eigenwoningmarkt betrokken is, zijn de uitkomsten van de onderzoeken waarschijnlijk geen verrassing. Toch hebben die onderzoeken wel degelijk nut. Simpelweg omdat zonder deze onderzoeken een startsein voor het in actie komen door de overheid (nog) lang(er) op zich kan laten wachten.

Kern van de reactie van het kabinet lijkt te zijn: we doen op dit moment al veel en het is aan een volgend kabinet om vervolgstappen te nemen. En dat is jammer en bovendien een gemiste kans. Dat het kabinet vindt dat zij nu voldoende doet aan voorlichting is nog te billijken. Maar bijvoorbeeld kijkend naar de zeer lage rentestand, lijkt nu het ideale moment aangebroken om verdergaande hervormingen door te voeren. Het kabinet hoeft daarbij niet direct knopen door te hakken, maar een nieuwe eigenwoningregeling is er niet van vandaag op morgen. Het is dus zaak om door te pakken met het uitwerken van de scenario's voor de eigenwoningregeling. Dan mag het volgende kabinet de keuze maken. Maar die keuze kan pas worden gemaakt als goed onderzoek is verricht naar de effecten van een keuze voor verplaatsen naar box 3, een nieuwe box 4 creëren of - al dan niet gedeeltelijke - defiscalisering.

Kortom: actie door het kabinet is nu geboden!

⁵ Kabinetsreactie (brief van 13 december 2019), pag. 9

Hoe nu verder?

Zoals ik hiervoor al aangaf, is de tijd voor verandering nu rijp. De rente staat historisch laag. Dat maakt het voor nieuwe gevallen veel minder voelbaar als er iets fundamenteel gewijzigd wordt aan de aftrek van de eigenwoningrente. Daarmee is het nog niet eenvoudig. Er zijn momenteel circa 4,2 miljoen huishoudens die met de fiscale regels voor de eigen woning te maken hebben. En die hebben uiteraard lang niet allemaal het laagste rentepercentage. De overheid moet zich betrouwbaar tonen als belastingplichtigen keuzes voor de lange termijn maken.

Samenhang met box 3

Haast is ook geboden omdat de mogelijkheid bestaat dat overheveling naar box 3 plaatsvindt. En daarover vindt nu net discussie plaats en is het de bedoeling om daar op korte termijn stappen te zetten.

Wil 'Den Haag' het echt goed doen, dan is een grootschaligere belastingherziening op zijn plaats. Maar daar lijkt de tijd niet rijp voor.

Defiscalisering

Volledige defiscalisering ligt wat mij betreft niet voor de hand. Het zal in ieder geval (nog meer dan nu) leiden tot veelvuldige discussies over de vraag of een schuld tot de eigen woning behoort - dan geheel buiten de fiscaliteit, ook niet in box 3 - of niet. Gedeeltelijke defiscalisering wordt ook genoemd door SEO en Panteia.⁶ Dat neemt in ieder geval het discussiepunt over de kwalificatie van schulden weg. Dat is dan niet anders dan nu. In ieder geval moet voor deze variant onderzocht worden wat het effect op de huizenprijzen is, de (verwachte) omvang van de schulden en hoe daar eventueel nog grip op kan blijven bestaan.

Bij een keuze voor (gedeeltelijke) defiscalisering wordt de eigen woning volledig als consumptiegoed aangemerkt.

Box 3

Al vanaf de invoering van de Wet IB 2001 zijn er pleitbezorgers geweest van plaatsing van de eigen woning in box 3.⁷ En daarbinnen zijn diverse varianten mogelijk.

⁶ Zie ook kabinetsreactie (brief van 13 december 2019), pag. 6

⁷ Bijvoorbeeld prof.dr. Leo Stevens in AM Web 8 april 2008 en ook in Financieel Actief: ['Alles draait om de eenvoud'](#), 27 juni 2012

Te denken valt aan een (beperkte) waardevrijstelling voor de eigen woning. De woning kan daarbij gedeeltelijk worden gezien als consumptiegoed en gedeeltelijk als investeringsgoed.

Overheveling naar box 3 heeft budgettair een positief effect. Het tarief van 30% is lager dan het in 2023 beoogde tarief van de eerste schijf van box 1 (37,1%).

Aspect dat in box 3 een rol speelt is of de regering bereid is om ook een negatieve waarde mee te nemen en aftrek toe te staan.

Overheveling naar box 3 kan eventueel worden vormgegeven zonder ingewikkeld overgangsrecht.

Tot slot lijkt het me goed de 30-jaarstermijn los te laten. Vanuit het perspectief van schuldvermindering kan ik de maximumtermijn begrijpen, maar het is gewoon te complex. Zoals uit de onderzoeken blijkt is de informatie vaak niet meer (volledig) beschikbaar. De Belastingdienst heeft de informatie niet. En het is momenteel aan de belastingplichtige om zelf aannemelijk te maken dat recht bestaat op renteaftrek. Veel belastingplichtigen bewaren niet dertig jaar lang hun stukken. Dan wordt aannemelijk maken bijzonder lastig. Dit staat los van de variant die gekozen wordt.

Tot 2031 geen probleem, maar daarna voorzie ik vele discussies.

Box 4

Hoe een box 4 er uit moet komen te zien is onduidelijk. Panteia suggereert dat het een box 3 is waarbij belasting wordt geheven over het saldo van de eigen woningwaarde en de bijbehorende schuld.⁸ Een box 4 heeft als voordeel dat aparte regels kunnen worden gemaakt. Daar schuilt ook een gevaar in. Aparte regels kunnen ook vereenvoudiging in de weg staan. Wel een variant die het onderzoeken waard is.

Slotopmerkingen

Het is begrijpelijk dat dit kabinet geen vergaande besluiten neemt om de fiscale regelgeving voor de eigen woning aan te passen. Dat vergt gedegen onderzoek naar de diverse opties en niet te vergeten het eventuele overgangsrecht. Dat onderzoek moet wel zo snel mogelijk gestart worden. Met de huidige lage rentestand is nu het momentum stappen te zetten in de fiscale behandeling van de eigen woning.

⁸ Panteia, Evaluatie complexiteit fiscale Eigenwoningregeling, pag. 88