



Doelmatigheidswinst van minder hypotheekrenteaf trek

We bespreken enkele welvaartsdividenden van het versoberen van de subsidie op de eigen woning. Deze dividenden doen zich in de eerste plaats voor op de woningmarkt. Daarnaast kan zich een welvaartsdividend voordoen op de arbeidsmarkt. De omvang van dit tweede dividend is evenwel sterk afhankelijk van de elasticiteit van het aanbod van woningen.

**CASPER VAN EWYJK
BAS JACOBS EN
RUUD DE MOOIJ**

Van Ewijk en Jacobs zijn verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. De Mooij is werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van Ewijk en De Mooij zijn tevens verbonden aan het Centraal Planbureau. c.van.ewijk@cpb.nl

De eigen woning belandde ooit in de inkomstenbelasting vanwege het fiscale beginsel dat de eigen woning een bron van inkomen is, vergelijkbaar met inkomen uit andere investeringen. Daarbij past dan dat de kosten van vreemd vermogen (de hypothecaire lening) aftrekbaar zijn, net als bijvoorbeeld in de vennootschapsbelasting het geval is. Het inkomen van de eigen woning – dat fiscaal wordt gemeten via het eigenwoningforfait – is evenwel aanzienlijk achtergebleven bij de sterk gegroeide aftrek aan hypotheekrente. Inmiddels wordt in 2006 naar schatting ruim 26 miljard euro aan kosten voor de eigen woning afgetrokken van de inkomstenbelasting in box 1,

terwijl daar slechts een kleine vijf miljard euro aan inkomsten tegenover staat in verband met het eigenwoningforfait. Per saldo impliceert de eigen woning dus een grondslagversmalling van ruim 21 miljard euro. Tegen een gemiddeld marginaal tarief van ongeveer 44 procent, betekent dit een directe budgettaire derving voor het Rijk van 9½ miljard euro. Het fiscale regime voor de eigen woning houdt daarmee een aanzienlijke subsidiëring van de eigen woning in. Wij schatten de effectieve subsidie op de eigen woning – met nodige slagen om de arm – op ongeveer vijftien procent van de jaarlijkse kosten van de eigen woning (dat wil zeggen de toegerekende huurwaarde; zie kader). Dit heeft een versturende invloed op het gedrag van mensen en vermindert de welvaart. Dit wordt nog versterkt doordat het rendement op andere investeringen in box 3 forfaitair wordt belast, waardoor de consistentie met de fiscale behandeling van investeringen in de eigen woning zoek is.

Hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning heeft belangrijke gevolgen voor de inkomensverdeling, zowel binnen generaties als tussen gene-

raties. Deze effecten blijven in deze bijdrage buiten beschouwing. Dit artikel beoogt vooral een bijdrage te leveren aan het denken over de welvaartseffecten van de fiscale behandeling van de eigen woning. De subsidiëring van de eigen woning veroorzaakt namelijk economische verstoringen die we in dit artikel nader zullen belichten.

Optimale belasting op wonen

Subsidiëring van de eigen woning zou kunnen worden beargumenteerd vanuit *merit good* motieven (paternalisme) of positieve externe effecten van het eigenwoningbezit. Onderzoek van Glaeser and Shapiro voor de Verenigde Staten laat zien dat positieve externe effecten aanwezig zijn omdat eigenaren meer doen aan huis- en tuinonderhoud (Glaeser & Shapiro, 2002). Eigenwoningbezit heeft daarom gunstige effecten op een hele buurt. De effecten zijn echter klein. Bovendien kunnen er ook negatieve externe effecten optreden. Zo kunnen subsidies op wonen druk uitoefenen op het gebruik van schaarse open ruimte. Ook kan eigenwoningbezit een remmende factor zijn voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt en daardoor leiden tot extra forensenverkeer en meer congestie op wegen (Oswald, 1999; Van Leuvensteijn, 2000). Subsidiëring zou ook kunnen worden gemotiveerd om de doorstroming vanuit de huursector te bevorderen. Hoewel dit argument op het eerste gezicht hout snijdt, is het niet overtuigend omdat directe instrumenten, die ingrijpen op de verstoringen in de huurmarkt, doelmatiger zijn om dit probleem aan te pakken (Hof et al., 2006).

Bevordering van het eigenhuizenbezit en verbetering van de woonkwaliteit lijken tegenwoordig dan ook vooral gelegenheidsargumenten om de subsidiëring van de eigen woning te kunnen rechtvaardigen. Daar staat tegenover dat de subsidie ook economische verstoringen met zich meebrengt waardoor welvaartsverliezen zullen optreden. De onderbouwing voor deze welvaartsdividenden is echter subtiel. Het beeld dat door beperking van de hypotheekrenteaftrek er eenvoudig een eind komt aan 'rondpompen van geld' is een te simpele voorstelling van zaken. We zullen nader ingaan op twee belangrijke welvaartsdividenden van de reductie van de subsidie op de eigen woning en een gelijktijdige (budgetneutrale) verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting. Het eerste welvaartsdividend heeft betrekking op de woonbeslissing. De woonlasten voor eigenwoningbezitters worden kunstmatig verlaagd en dit leidt tot een verstoring in de keuze tussen woondiensten en andere vormen van consumptie. Het tweede dividend hangt samen met het feit dat het aanbod van woningen in belangrijke mate vastligt, waardoor een lagere subsidie neerkomt op een kapitaalheffing op de bestaande woningvoorraad. Een dergelijke heffing is voor de eigenaar een eenmalige *sunk cost*, die geen verandering in de woonbeslissing teweegbrengt. Het welvaartsdividend doet zich nu voor op de arbeidsmarkt omdat de afgeroomde *rents* kunnen worden

Subsidie op de eigen woning

De omvang van de impliciete subsidie op de eigen woning kan worden bepaald door de fiscale behandeling van de eigen woning te vergelijken met de belasting op andere vormen van vermogen (spaartegoeden, aandelen en dergelijke), die worden belast in box 3. Dit leidt tot de opstelling zoals in tabel 1. Naast de hypotheekrenteaftrek en de belasting via het eigenwoningforfait, wordt in deze berekening ook rekening gehouden met de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing voor het deel van de eigen woning dat is gefinancierd met eigen vermogen. Daar staat tegenover dat de eigen woning ook door andere heffingen wordt belast, zoals de overdrachtsbelasting, de onroerendezaakbelasting en het deel van de gemeentelijke heffingen dat op de waarde van de eigen woning rust. De totale nettosubsidie op de eigen woning komt uit op ongeveer twaalf miljard euro. Deze subsidie willen we uitdrukken in termen van de consumptie van woondiensten. Wij bepalen de toegerekende huurwaarde als som van het vereiste rendement op de investering in woningen, de afschrijving en de overige kosten op de woning, minus de verwachte nominale waardestijging en komen dan uit op een percentage van zeven procent van de waarde van de woning bij de huidige eigenwoningvoorraad in Nederland op een toegerekende huurwaarde van zestig tot tachtig miljard euro. De gemiddelde subsidie is dan gelijk aan ongeveer vijftien procent van de woonconsumptie van eigenwoningbezitters. Dit cijfer is wel met de nodige onzekerheid omgeven. Bij deze opstelling gaat het overigens om de totale effectieve subsidie op de eigen woning. Dit staat los van de vraag hoe een eventuele vermindering van de subsidie moet worden vormgegeven.

tabel 1

Impliciete nettosubsidie op de eigen woning, geschat voor 2006
in miljarden euro

Aftrek hypotheekrente	11½
Gederfde vermogensrendementsheffing	7½
Opbrengst eigenwoningforfait	-2
OZB & Gemeentelijke heffingen	-2
Overdrachtsbelasting (gecorrigeerd voor aftrek notaris- kosten en dergelijke)	-3
Nettosubsidie op de eigen woning	12

Bron: CPB (2006).

ingezet om de belasting op arbeid te verlagen.

Welk van de twee dividenden in de praktijk het belangrijkste is hangt af van de mate waarin het aanbod van woningen vastligt, ofwel van de aanbodelasticiteit van huizen. Bij een elastisch aanbod overheerst het eerste dividend; bij een inelastisch aanbod het tweede. Om dit duidelijk te maken onderscheiden wij in onze analyse twee uitersten: een volkomen elastisch aanbod en een volkomen inelastisch aanbod. Voor beide gevallen proberen wij de orde van grootte van de welvaartseffecten aan te geven. Daarbij gaat het slechts om een ruwe indicatie op basis van vuistregels uit de welvaartstheorie. Het werkelijke effect zal tussen deze twee uitersten in liggen. Omdat de huizenprijs bepaald wordt door vraag en aanbod over een lange tijdshorizon, is voor de welvaartseffecten vooral de elasticiteit op lange termijn van belang. De welvaartseffecten staan daarom grotendeels los van de fasering van de hervorming van de hypotheekrenteaftrek in de tijd. Wel kan fasering een effect hebben op de verdeling van de lusten en lasten van de hervorming.

Woningmarktdividend

Hoewel het aanbod van woningen vrij inelastisch is, zeker op korte termijn, zal

het aanbod zich op langere termijn aanpassen aan veranderingen in de vraag. Bij een lagere huizenprijs zal er namelijk minder of juist kleiner worden gebouwd en zullen mensen minder investeren om de kwaliteit van hun woning te vergroten. Verlaging van de subsidie op de eigen woning zal daarom effectief zijn om de 'overconsumptie' van de eigen woning te verminderen.

Om dit duidelijk te maken nemen we bij wijze van gedachte-experiment aan dat het aanbod van huizen perfect elastisch is. In dat geval zal de huizenprijs niet wijzigen bij veranderingen in de vraag. De prijs wordt bepaald door de gegeven bouwkosten. Beperking van de hypotheekrenteaftrek leidt in dit geval niet tot een waardedaling van woningen en woningbezitters hebben in dit opzicht geen last van deze maatregel. Huiseigenaren met een hypotheek worden echter wel geconfronteerd met hogere nettowoonlasten. Dit geldt ook voor nieuwkomers. Ook zij zien hun woonlasten per maand stijgen en worden niet gecompenseerd door een lagere aanschafprijs van huizen. Alle lasten worden dus gedragen door de vragers van woondiensten.

Doordat de nettowoonlasten voor huiseigenaren stijgen, zullen zij gaan substitueren van woondiensten naar andere consumptie. Aanvankelijk verstoort de fiscale subsidie op wonen deze beslissing, aangezien de relatieve prijs van woondiensten niet de relatieve schaarsteverhouding ervan weerspiegelt. De beperking van de hypotheekrenteaftrek maakt het consumptiepakket dan ook efficiënter, waardoor de maatschappelijke welvaart toeneemt.

Hoe groot is nu dit woningmarktdividend? Bij een oneindige aanbodelasticiteit op de woningmarkt, is het welvaartsverlies uitgedrukt als percentage van de omvang van de subsidie gelijk aan $0,5 \epsilon t$, waarbij ϵ de vraagelasticiteit van woondiensten is, en t de subsidie als percentage van de woonlasten. Het *Handbook of Public Economics* rapporteert een waarde voor de prijselasticiteit van wonen (conditioneel op eigen woningbezit) tussen $-0,5$ en $-1,0$ (Rosen, 1984). Wij stellen de waarde hier tussenin op $-0,75$. Indien de subsidie op woonlasten, zoals eerder is beredeneerd, wordt gesteld op 15 procent, impliceert dit een welvaartsverlies van $5\frac{1}{2}$ procent van het subsidiebedrag van twaalf miljard euro, ofwel ongeveer 0,7 miljard euro in de huidige situatie. Dit welvaartsdividend komt volledig voor rekening van een efficiënter consumptiepakket.

In het geval van een elastisch arbeidsaanbod, moet ook rekening worden gehouden met een positieve doorwerking op de arbeidsmarkt. De verstoringen in het consumptiepakket hebben namelijk indirect gevolgen voor het arbeidsaanbod. Om dit effect te begrijpen zij opgemerkt dat een verschuiving van de subsidie op wonen naar lastenverlichting op arbeid op zichzelf geen verkleining van de wig betekent. De subsidie op wonen werkt immers ook als een subsidie op consumptie. En subsidie op consumptie stimuleert het arbeidsaanbod net zo goed als een lagere belas-

De woonlasten voor eigen woningbezitters worden kunstmatig verlaagd en dit leidt tot verstoringen

ting op arbeid. Bij de keuze rond het arbeidsaanbod kijken individuen namelijk naar de reële nettobeloning van een extra verdiende euro. Het vervuilen van de hypotheekrenteaftrek voor een lager tarief in box 1 leidt daarom in beginsel alleen tot een verschuiving van belastingen binnen de marginale wig (van direct naar indirect), niet tot een verlaging ervan. Dat de verstoring op de arbeidsmarkt toch vermindert, komt doordat de consumptie efficiënter en daardoor meer waard wordt. Het efficiëntere consumptiepakket impliceert dat de reële beloning per gewerkt uur in termen van consumptie stijgt: voor dezelfde verdiende euro wordt immers een beter pakket goederen en diensten gekocht. Dat heeft hetzelfde effect als een productiviteitsstijging van arbeid. Bij een totale loonsom van 250 miljard euro komt de welvaartswinst van 0,7 miljard euro overeen met een efficiëntietoeename van arbeid van ongeveer $\frac{1}{4}$ procent. Het werkgelegenheidseffect kan in een eenvoudige, ruimende arbeidsmarkt worden benaderd door de formule $\epsilon_s \epsilon_d / (\epsilon_s + \epsilon_d) \Delta a$, waarbij ϵ_s en ϵ_d de aanbod- en vraagelasticiteiten van arbeid zijn, en Δa de arbeidsproductiviteitsstijging. Bij een aanbodelasticiteit van 0,3 en een vraagelasticiteit van 0,7 zal de werkgelegenheid toenemen met ongeveer 0,05 procent. Op lange termijn kan het effect iets groter zijn, wanneer door aanpassing van de kapitaalvoorraad in Nederland de vraag naar arbeid extra toeneemt. Bij een volledige kapitaalmobilititeit en afwezigheid van nadelige ruilvoeteffecten zal het werkgelegenheidseffect en daarmee het arbeidsmarktdividend ongeveer $1\frac{1}{2}$ keer zo groot zijn. Dat geldt ook voor het nog te bespreken geval van volledig inelastisch aanbod van woningen. Indien we echter uitgaan van een toename van de werkgelegenheid van 0,05 procent, impliceert dat een toename van looninkomen van 0,13 miljard euro. Het welvaartsdividend is kleiner omdat dit extra inkomen ten koste gaat van vrijetijd. Omdat de wig van zestig procent (inclusief indirecte belastingen) het aandeel van de pure welvaartswinst meet, komt de additionele welvaartswinst neer op 0,08 miljard euro. Opgeteld bij de 0,7 miljard euro via de huizenmarkt, komt het totale welvaartsdividend op bijna 0,8 miljard euro. Dat is iets meer dan 0,15 procent van het bbp. Deze jaarlijkse welvaartswinst is structureel.

Arbeidsmarktdividend door heffing op woningbezit

Als volgende gedachte-experiment nemen wij aan dat het aanbod van woningen volkomen inelastisch is. Het aanbod reageert dus niet op de prijs. Veranderingen in de vraag zullen daarom nu volledig doorwerken in de prijs. Net als in het vorige geval krijgen bezitters van een eigen woning door de versobering van de hypotheekrenteaftrek te maken met hogere woonlasten. Dit hoeft echter niet op te gaan voor toetreders op de woningmarkt. Doordat de vraag naar huizen omlaag gaat, zullen de huizenprijzen dalen. De vragers op de woningmarkt wentelen daarmee de lasten af op de aanbieders, nieuwkomers hebben gemiddeld genomen geen last van de beperking van de hypotheekrenteaftrek. De lagere subsidie op de eigen woning wordt voor nieuwkomers namelijk helemaal gecompenseerd door de lagere aankoopprijs. De waarde van alle toekomstige subsidies is met andere woorden gekapitaliseerd in de huizenprijs. De huidige huizenbezitters en grondeigenaren zijn slechter af omdat zij hun vermogen in waarde zien dalen. De beperking van de hypotheekrenteaftrek werkt dus in feite als een (eenmalige) heffing op het huizenbezit. Een dergelijke heffing is niet verstoring voor de huizenmarkt omdat het aanbod van woningen niet reageert. Voor ieder huishouden is de heffing in de vorm van de prijsdaling van het eigen huis een niet te vermijden of verzonken ('sunk') kostenpost.

Door de opbrengst van de lagere hypotheekrenteaftrek terug te sluisen via een verlaging van de belastingtarieven op arbeid is een welvaartswinst mogelijk. Met een bedrag van elf miljard euro kunnen de tarieven op arbeid met bijna 4,5 procentpunt worden verlaagd. Het effect op de werkgelegenheid kan worden bepaald met de formule $\epsilon_s \epsilon_d / (\epsilon_s + \epsilon_d) \Delta t / (1-t)$, waarbij t nu voor het (marginale) tarief van de inkomstenbelasting staat. Nemen wij voor t een waarde van 0,4

dan volgt dat de werkgelegenheid met 1½ procent toeneemt. Dit komt overeen met ongeveer 100.000 arbeidsjaren. Met een loonsom van ruim 250 miljard euro voor 2006, zou dit een toename van het inkomen impliceren van 3¼ miljard euro. Het welvaartsdividend is opnieuw kleiner vanwege het verlies aan vrijetijd en komt uit op meer dan twee miljard euro, ofwel ruim 0,4 procent van het bbp. Ook dit effect is jaarlijks en structureel. Bij een inelastisch huizenaanbod is het welvaartsdividend volledig een gevolg van een efficiëntere arbeidsmarkt.

Totaal dividend

In de praktijk ligt de aanbodelasticiteit van huizen tussen nul en oneindig. Studies voor de Verenigde Staten gaan veelal uit van een aanbodelasticiteit van 2 (Rosen, 1984). De situatie in Nederland kan daarvan afwijken, bijvoorbeeld vanwege een restrictief ruimtelijkordeningsbeleid (Swank et al., 2002). Het ruimtelijkordeningsbeleid kan evenwel ook betekenen dat prijsstijgingen vooral restricties opleggen aan de uitbreiding in de woningvoorraad, maar dat prijsdalingen wel leiden tot een relatief forse verkleining van het aanbod. De welvaartskosten van de hypotheekrenteaftrek zullen ergens uitkomen tussen de twee extremen van 0,8 en 2 miljard euro, oftewel ongeveer 7 tot 17 procent van de totale fiscale subsidie op de eigen woning. Deze welvaart verdampt via arbeids- en huizenmarkten. De omvang en samenstelling van welvaartswinst is afhankelijk van de aanbodelasticiteit op de huizenmarkt.

In de bovenstaande analyse is geen rekening gehouden met andere potentiële welvaartseffecten. In de eerste plaats kan welvaartswinst worden geboekt wanneer in de herziening van de hypotheekrenteaftrek ook de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft. Deze belasting vormt een belemmering voor de mobiliteit op de woningmarkt. Uitrusten tussen een lagere hypotheekrenteaftrek en afschaffing van de overdrachtsbelasting kan daarom een extra dividend opleveren in de vorm van betere doorstroming op de woningmarkt en een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkt (Van Leuvensteijn & Van Ommeren, 2003). Daarnaast verstoort de huidige subsidie op de eigen woning de financiële portefeuille van huishoudens; mensen worden aangemoedigd hoge hypotheekrentes af te sluiten en tegelijkertijd grotere risico's te nemen in de vorm van huizenbezit. Deze financiële verstoring kan gevolgen hebben voor de welvaart. Zo kunnen hoge hypotheekrentes gezinnen extra kwetsbaar maken voor schokken.

Voorts wordt de eigendomsstructuur van huizen verstoord, namelijk tussen koopwoningen en huurwoningen. Tegenover de subsidie voor bezitters van een eigen woning staan namelijk geen lagere woonlasten voor mensen die huren in de vrije sector. Dit kan reële welvaartseffecten met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat mensen worden aangemoedigd meer risico te nemen via het investeren in een eigen

De totale welvaartswinst kan bij afschaffing van de subsidie uitkomen tussen de 0,8 en 2 miljard euro

huis of omdat mensen minder mobiel worden op de arbeidsmarkt. Er kunnen overigens ook redenen zijn waarom de welvaartswinst kleiner is dan hierboven berekend. Zo blijft het mogelijk gunstige effect op de doorstroming vanuit de sociale huursector, waar de huren kunstmatig laag zijn, buiten beschouwing. Deze overige effecten kunnen de omvang van de welvaartseffecten van de fiscale subsidie op de eigen woning wijzigen. Het beeld zal echter niet wezenlijk veranderen.

Conclusie

In dit artikel hebben we onderzocht wat de welvaartseffecten zijn van een beperking van de fiscale subsidie op het eigen huis gecombineerd met een lagere belasting op arbeid. We hebben twee welvaartsdividenden in het bijzonder besproken: een efficiëntere woonconsumptie en een grotere werkgelegenheid. De verhouding in de omvang van deze twee dividenden hangt af van de (langetermijn) elasticiteit van het huizenaanbod. Bij een elastisch huizenaanbod worden de welvaartseffecten gedreven door vermindering van de verstoring op de woningmarkt; het positieve effect op de arbeidsmarkt is dan secundair en betrekkelijk klein. Bij een inelastisch huizenaanbod ontstaan welvaartswinsten met name door de heffing op het vaste huizenbezit en doet het dividend zich vooral voor op de arbeidsmarkt. In dat geval gaat de beperking van de subsidie gepaard met een daling in de huizenprijs. De totale welvaartswinst kan bij volledige afschaffing van de subsidie – afhankelijk van de aanbodelasticiteit van de woningproductie – volgens een ruwe becijfering ergens uitkomen tussen de 0,8 en 2 miljard euro, dat wil zeggen tussen 0,15 en 0,4 procent van het bbp. De welvaartswinst is dus bij een inelastisch woningaanbod beduidend groter. De keerzijde is dat ook het effect op de huizenprijzen in dat geval groter zal zijn. Aan de welvaartswinst zijn in alle gevallen onvermijdelijk herverdelingseffecten verbonden.

LITERATUUR

- CPB (2006) *Centraal Economisch Plan*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Glaeser, E.L. & J.M. Shapiro (2002) *The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction*. NBER Paper, 9284. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hof, B., C. Koopmans & C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament: Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.
- Leuvensteijn, M. van (2004) *Is home-ownership an impediment to the labour market?* CPB Report, 2000/4. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Leuvensteijn, M. van & J. van Ommeren (2003) *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*. CPB Discussion Paper, 18. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Oswald, A.J. (1999) *The housing market and Europe's unemployment: a non-technical paper*. Mimeo. Coventry: University of Warwick.
- Rosen, H.S. (1984) *Housing subsidies: Effects on housing decisions, efficiency, and equity*, in: M. Feldstein & A. Auerbach (eds.), *Handbook of Public Economics*, Volume 1, Amsterdam, North-Holland, 375-420.
- Swank, J., J. Kakes & A.F. Tieman (2002) *The housing ladder, taxation, and borrowing constraints*. DNB Report no. 9. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.