



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 30 juni 2016

Een politiek- economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftrek

Arjan Lejour

CPB Achtergronddocument

Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftrek

30 juni 2016

Arjan Lejour

Inhoud

Samenvatting—3

1 Inleiding—4

2 De geschiedenis van de hypotheekrenteaftrek—5

2.1 Ontstaansgeschiedenis—5

2.2 Maatregelen—6

2.3 Ontwikkeling van de hypotheekrenteaftrek en eigen woningforfait—8

2.4 Maatschappelijke opvattingen—10

2.5 Politieke opvattingen—11

2.6 De rapporten—13

3 Het succes van de hypotheekrenteaftrek—15

3.1 Economische omstandigheden—15

3.2 Politieke omstandigheden—16

4 De hervormingen in 2012 en 2013—17

4.1 Economische omstandigheden—17

4.2 Politieke omstandigheden—18

5 De lessen—20

Literatuur—23

Annex: interviews—25

Annex: rapporten over de woningmarkt—26

Samenvatting

In 2012 en 2013 zijn er substantiële maatregelen genomen om de omvang van de hypotheekrenteaftrek te beperken. Deze studie verklaart waarom er op dat moment wel voldoende draagvlak voor beperkende maatregelen was, terwijl deze maatregelen politiek lang onbespreekbaar waren, ondanks de vele rapporten van deskundigen. De omvang van de hypotheekrenteaftrek is sinds 1990 verviervoudigd met substantiële effecten op de huizenmarkt. Dit document bespreekt ook de achterliggende oorzaken van deze toename.

De politieke en economische omstandigheden van de stijging van de hypotheekrenteaftrek en de beleidsmaatregelen om die aftrek te beperken, worden in kaart gebracht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bestaande rapporten en een aantal interviews. Daaruit blijkt dat de toenemende welvaart en ruimere leennormen de stijging van de hypotheekrenteaftrek mogelijk hebben gemaakt, waarbij de fiscaal gedreven hypotheekproducten van belang waren. Politiek werd dat ook gesteund door een aantal politieke partijen die eigenwoningbezit nastreefden en de aftrek als een instrument voor inkomenspolitiek zagen. Rond de millenniumwisseling werd duidelijk dat de gevolgen van de vraag naar meer koopwoningen, mede vanwege de hypotheekrenteaftrek, tot hogere huizenprijzen leidden. Daarna verschenen er steeds meer rapporten van binnenlandse en buitenlandse instellingen die voor een beperking of zelfs afschaffing van de hypotheekrenteaftrek pleitten en steeds vaker met hervormingsvoorstellen kwamen. Langzamerhand raakten steeds meer politieke partijen daarvan overtuigd. Het budgettaire beslag nam steeds meer toe en de fiscale bevoordeling van woningeigenaars werd door steeds meer partijen onrechtvaardig gevonden. Een politieke meerderheid wilde de hypotheekrenteaftrek echter in stand houden, het was immers ook een instrument voor inkomenspolitiek en men was bevreesd kiezers kwijt te raken. In 2010 was een beperking van de aftrek nog steeds voor verschillende politieke partijen onbespreekbaar.

De economische crisis deed de discussie kantelen. In de eerste plaats kwamen er nieuwe argumenten op: de hoge schulden versterkten de instabiliteit van de economie, en met minder hypotheekrenteaftrek kon dit op lange termijn beteugeld worden. Als gevolg van de daling van de huizenprijzen kwamen veel huishoudens (verder) onder water te staan. Daarnaast moest de overheidsbegroting verbeterd worden, mede onder druk van de Europese begrotingsregels. Bij de invulling van het zogenaamde Begrotingsakkoord in 2012 om aan die begrotingsregels te voldoen, kwamen huizenmarkthervormingen ter sprake. Met het Begrotingsakkoord is de annuïtaire aflossingseis in dertig jaar voor nieuwe hypotheekverplicht gesteld. Daarmee was de aanpassing van de hypotheekrenteaftrek geen taboe meer. Daarmee was het voor kabinet Rutte-II mogelijk verdergaande hervormingen op de koop en huurmarkt in te voeren, waarbij het maximale aftrektarief voor de hypotheekrenteaftrek met stapjes van 0,5%-punt per jaar wordt afgebouwd tot maximaal 38%.

Deze hervormingen werden doorgevoerd op het moment dat de politiek-economische factoren voor belastinghervormingen volgens de literatuur niet optimaal waren, zoals een electoraal mandaat en een gedegen politieke voorbereiding. Deze factoren waren echter niet doorslaggevend. De bijzondere situatie van de crisis en de daarbij behorende urgentie om maatregelen te nemen lijken de doorslag gevende factoren te zijn geweest, in combinatie met politiek leiderschap, maatschappelijk draagvlak, goede communicatie en framing en een stapel rapporten met beleidsmaatregelen waaruit gekozen kon worden. Die rapporten en eerdere maatregelen leidden ook tot hervormingsbewustzijn van dit onderwerp.

1 Inleiding

De hypotheekrenteaftrek is ingevoerd in 1914 met de Wet op de Inkomstenbelasting. Op dat moment werden (forfaitaire) inkomsten uit de eigen woning belast en mochten de rentelasten worden afgetrokken. Het idee dat de hypotheekrenteaftrek een beleidsinstrument kan zijn om het eigenwoningbezit te stimuleren werd echter pas gemeengoed vanaf de jaren negentig. Inmiddels bedragen de belastinguitgaven vanwege de hypotheekrenteaftrek bijna 14 miljard euro (2014).¹ In de Nederlandse politiek was een beperking van de hypotheekrenteaftrek een gevoelig onderwerp. Lange tijd gold het zogenaamde H-woord als een politiek taboe voor sommige politieke partijen. In de regeringsformaties van 2007 en 2010 werd het zelfs als breekpunt genoemd.

Met het Begrotingsakkoord uit 2012 bleek de hypotheekrenteaftrek wel politiek bespreekbaar. De *Wet herziening fiscale behandeling eigen woning* bepaalde dat voor nieuwe hypotheekleningen de betaalde rente alleen aftrekbaar is als het een lening betreft die gedurende een looptijd van maximaal dertig jaar volledig en ten minste annuïtair wordt afgelost (structurele besparing 5,4 mld euro/jaar). Om de risico's van hoge hypotheekschulden verder te beperken, wordt de *loan-to-value* (ltv) ratio geleidelijk beperkt tot 100%.² Het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek wordt sinds 2014 jaarlijks met 0,5% punt verlaagd totdat een maximum tarief van 38% is bereikt.

Deze ontwikkelingen leiden tot twee hoofdvragen die in dit document worden beantwoord. De eerste vraag is hoe kon de hypotheekrenteaftrek financieel ontsporen? Het is uiteindelijk een belastinguitgave van ongeveer 2% van het bbp geworden. Al vanaf de jaren negentig in de vorige eeuw verschijnen er rapporten die pleiten voor een beperking van de hypotheekrenteaftrek. Dat was politiek lang onbespreekbaar. De tweede vraag is waarom de aftrek met de Catshuisonderhandelingen en met het Begrotingsakkoord in 2012 bespreekbaar werd: wat was het politieke en economische momentum?

Sectie 2 bespreekt de geschiedenis van de hypotheekrenteaftrek, de maatregelen, rapporten en maatschappelijke en politieke opvattingen. Sectie 3 bespreekt de economische en

¹ Zonder rekening te houden met het eigenwoningforfait van bijna 3 mld euro.

² The *loan-to-income* ratio is ook strikter geworden.

politieke omstandigheden onderliggende aan de toename van de hypotheekrenteaftrek de laatste 20 jaar. Sectie 4 gaat in op de situatie in 2012 waarin een beperking van de hypotheekrenteaftrek wel mogelijk bleek en sectie 5 concludeert met een aantal politiek-economische lessen voor hervormingen.

De analyse in dit document beperkte zich tot de hypotheekrenteaftrek en de daaraan gekoppelde huurwaarde of eigenwoningforfait. Voor bredere fiscaal-economische beschouwingen van de woningmarkt verwijzen we naar Donders et al. (2010).

2 De geschiedenis van de hypotheekrenteaftrek

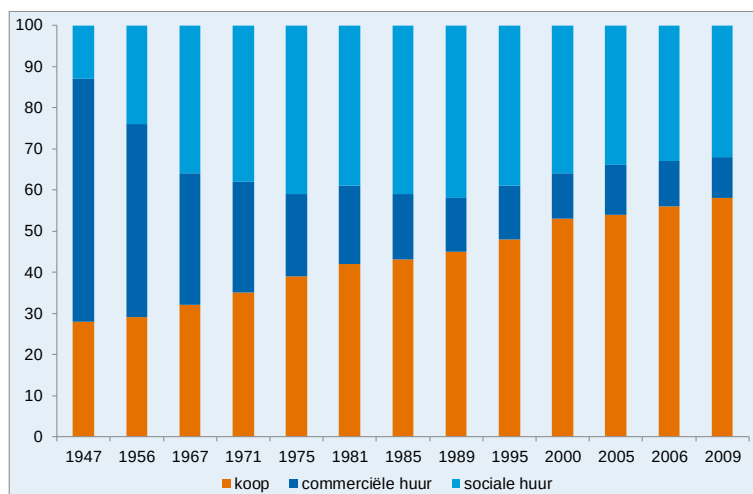
2.1 Ontstaansgeschiedenis

Aan het einde van de 19^{de} eeuw was het nog niet gebruikelijk om loon en inkomsten te belasten op de wijze waarop dit nu gebeurt. Accijnzen en importtarieven waren belangrijke inkomstenbronnen voor de overheid. In 1892 stelde de toenmalige minister van Financiën de ‘Wet op de Vermogensbelasting 1892’ voor, die een jaar later werd ingevoerd. Daarin werd vermogen gezien als een inkomstenbron, die belast kon worden. Hierbij gold de eigen woning ook als een bron van inkomsten. De hypotheekrenteaftrek zoals wij die tegenwoordig kennen – waarbij betaalde rente kan worden afgetrokken van andere inkomsten – ontstond met de invoering van de Wet op de Inkomstenbelasting 1914. De eigenaar ontleende woongenot aan zijn woning en verdiende zo een fictieve of impliciete huur. Het forfaitair rendement was vastgesteld op 4%, maar is later substantieel verlaagd.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam de gedachte in zwang dat eigenwoningbezit bijdroeg aan de ‘woonbeschaving’ en emancipatie. Het zou bevorderlijk zijn voor verantwoordelijkheidsgevoel, spaarzin, properheid en de gezinsstabiliteit.³ Vooral de KVP en ARP maakten zich sterk voor het eigenwoningbezit. Daarentegen zag de PvdA meer in gemeenschappelijk woningbezit door woningbouwverenigingen en -corporaties. In 1945 bestond maar 28% van de woningvoorraad uit koophuizen. Banken verstrekten geen hypotheek met volledige dekking: wie wilde kopen, moest een derde zelf betalen. Om het kopen van een eigen huis toch voor meer mensen bereikbaar te maken, werden bouwspaarkassen opgericht, waar mensen tegen hoge rentes konden sparen voor de bouw voor een woning. Het effect was echter gering. In de vijftiger jaren van de 20^{ste} eeuw werden premiekoopregelingen en de hypotheekgarantie ingevoerd. In 1971 was 35% van de woningen een koopwoning.

³ Voor deze opvattingen bestaat overigens weinig bewijs en zeker geen causale relatie.

Figuur 2.1 Samenstelling van de woningvoorraad tussen 1947 en 2009



Bron: Haffner (2011).

In 1974 werd het huurwaardeforfait verhoogd van 1,0% naar 1,3% van de waarde in bewoonde staat (in de praktijk gelijk aan 60% van de vrije verkoopwaarde). Het doel daarvan was om eigenwoningbezitters met hogere inkomens extra te belasten. Daarnaast werden vanaf 1974 premiereregelingen ingevoerd om eigenwoningbezit te stimuleren. De hypotheekrenteaftrek bleef onveranderd en nog steeds gemotiveerd op fiscale gronden en niet om de eigen woning te stimuleren. Banken leenden vanaf de jaren zeventig ook steeds meer geld uit voor de hypotheek, tot wel 120 tot 130% van de woningwaarde. Dat leek met snel stijgende lonen en huizenprijzen geen probleem, maar dat werd het wel met de tweede oliecrisis in 1978. Eind jaren tachtig werd de spaar- en aflossingsvrije hypotheek geïntroduceerd door de financiële instellingen. Een paar jaar later volgde de beleggingshypotheek en vanaf 1993 werden tweede inkomens ook volledig meegeteld voor het bepalen van de maximale hypotheeksom.

De gedachte dat de hypotheekrenteaftrek een instrument was om eigenwoningbezit te stimuleren, werd echter pas gemeengoed vanaf de jaren negentig. Ook de PvdA ging eigenwoningbezit stimuleren, terwijl daarvoor juist de sociale huursector werd gestimuleerd. Inmiddels bestond de helft van de woningvoorraad uit koopwoningen. Huurwoningen werden door corporaties zelfs te koop aangeboden. In 2000 verklaarde staatssecretaris Remkes (VVD) te streven naar 65% koopwoningen in 2010. Op gezamenlijk initiatief van PvdA, VVD, CDA en D66 werd de Wet Bevordering Eigenwoningbezit aangenomen, zodat ook lagere inkomens subsidie konden krijgen bij het kopen van een huis.

2.2 Maatregelen

Hoewel de hypotheekrenteaftrek een politieke beladen onderwerp is, zijn sinds de jaren negentig al een aantal maatregelen getroffen waarvan de meesten het bereik van de aftrek enigszins inperken. Deze maatregelen zijn:

- Vanaf 1997 is de rente op leningen met consumptieve doeleinden, zoals een boot, auto of beleggingsrekening, niet meer aftrekbaar.
- Met de belasting herziening in 2001 is de hypotheekrente alleen aftrekbaar op de aankoop en onderhoud van het hoofverblijf van de eigenaar en niet meer op een tweede woning. Daarnaast werd ook de aftrek van de hypotheekrente op maximaal dertig jaar gezet. Een derde maatregel is dat de rente van de Kapitaalverzekering Eigen Woning (KEW) niet meer aftrekbaar is voor het gedeelte dat niet voor aflossing van de hypotheek gebruikt wordt. De KEW valt in box 1 (net zoals de hypotheekrenteaftrek) en komt belastingvrij tot uitkering als deze aan de voorwaarden voldoet.
- In 2004 wordt de bijleenregeling ingevoerd. De bijleenregeling zorgt ervoor dat de overwaarde (verkoopwinst) bij verkoop in mindering moet worden gebracht op de nieuwe hypotheek, anders is de rente op dat deel van de hypotheek niet meer aftrekbaar.
- In 2005 wordt de wet Hillen ingevoerd. Eigenwoningbezitters hoeven geen belasting over het eigenwoningforfait meer te betalen als ze geen aftrek of een hypotheekrenteaftrek kleiner dan het forfait hebben. Dat is juist geen beperking van de aftrek.
- In 2008 worden de Spaarrekening Eigen Woning (SEW) en het Beleggingsrecht Eigen Woning (BEW) ingevoerd. De rekeninghouder spaart nu op een geblokkeerde rekening voor de aflossing van uw eigenwoningschuld, waarvan het saldo niet onder box 3 van de inkomstenbelasting valt.
- De omvang van het eigenwoningforfait was tot 2008 gemaximeerd. Sinds 2009 kent de bijtelling van het eigenwoningforfait geen maximum. Bij dure woningen betekent dit dat er minder hypotheekrente kan worden afgetrokken.
- Sinds 2010 is er ook een staffel voor het eigenwoningforfait. Bij hogere WOZ-waardes gaat het percentage fors omhoog, waardoor er minder hypotheekrente kan worden afgetrokken. Dit wordt ook wel de villabelasting genoemd.
- In 2010 is ook de Goedkoperwoningregeling ingevoerd die verplicht dat altijd de volledige overwaarde op de nieuwe hypotheek in mindering moet worden gebracht. Bij de bijleenregeling uit 2004 was de uitzondering gemaakt dat als iemand goedkoper ging wonen, de rente op de omvang van de oude hypotheekschuld kon worden afgetrokken en niet de nieuwe hypotheek minus de overwaarde.
- Het kabinet Rutte-I heeft in juli 2011 de overdrachtsbelasting tijdelijk verlaagd naar 2%.

Al deze maatregelen hadden gemiddeld genomen geen grote gevolgen op de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, maar hielpen wel om meer extreme vormen van hypotheekrenteaftrek in te dammen. Het Begrotingsakkoord tussen VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie in 2012 was een kentering. Dat akkoord is geïmplementeerd in de Wet Herziening fiscale behandeling Eigen Woning (CPB 2012c) en bevat de volgende eigenhuismaatregelen:

- Vanaf 2013 is voor nieuwe hypotheekleningen de rente alleen aftrekbaar als de hele hypotheek minstens annuïtair wordt afgelost in dertig jaar. De vrijstelling voor de kapitaalverzekeringen wordt afgeschaft voor nieuwe gevallen.

- Vanaf 2013 wordt de maximale hypotheekschuld in zes jaarlijkse stappen van 1% verlaagd van 106% naar 100% van de woningwaarde in 2018. Dit is de ltv-maatstaf.
- Overdrachtsbelasting blijft permanent op 2%.

Deze maatregelen bouwen voort op de voorgestelde maatregelen van het Catshuispakket (CPB 2012b). Daarbij werd nog een hypotheekrenteaftrek van 35 jaar en een verlaging van de ltv per 2015 overeengekomen. Structureel zouden deze maatregelen een lastenverzwaring van 5,6 mld euro betekenen (geldt voor Catshuispakket). Deze lastenverzwaring zou ook worden teruggesluisd.

Het woonakkoord tussen kabinet Rutte-II en een aantal politieke partijen bevat een aantal maatregelen die de bouw en daarmee de werkgelegenheid stimuleren, energiebesparing bevorderen, starters helpen en scheefwonen tegengaan. Ook verzacht het de effecten van de oorspronkelijke voorstellen uit het regeerakkoord Rutte-II voor de woningmarkt (CPB 2012d). In het woonakkoord van kabinet zijn de volgende maatregelen betreffende het eigen huis afgesproken:

- De rente op de restschuld, die mogelijk ontstaat bij de verkoop van een woning, wordt voor maximaal vijf jaar aftrekbaar. De maatregel geldt vanaf 2013 tot en met 2017.
- Het maximum percentage waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, wordt in 28 jaar afgebouwd naar 38%. De opbrengst wordt budgettair neutraal teruggesluisd.
- Naast de hypotheek, die in dertig jaar moet worden afgelost, kan een tweede lening afgesloten worden tot 50% van de woningwaarde. Deze 2^e lening kan niet worden afgetrokken van de belasting.

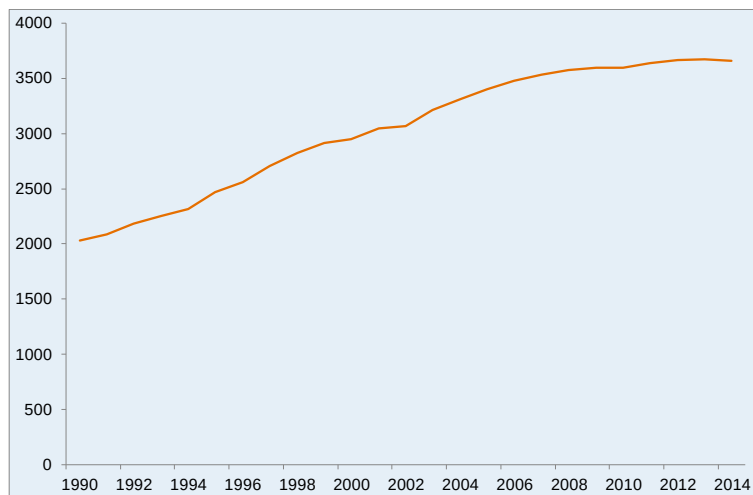
2.3 Ontwikkeling van de hypotheekrenteaftrek en eigen woningforfait

Sinds 1990 is het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de hypotheekrenteaftrek toegenomen van 2 miljoen naar bijna 3,7 miljoen, zie figuur 2.2.⁴

Daarnaast is het gemiddelde jaarlijkse bedrag van de hypotheekrenteaftrek toegenomen van 3500 euro in 1990 naar 8700 euro in 2010 per huishouden (figuur 2.3). Dat is deels vanwege de verschuiving naar hypotheekvormen waarbij gedurende de looptijd (bijna) niets wordt afgelost. Na 2010 is dit bedrag redelijk constant gebleven, mede ook vanwege de introductie van hypotheekleningen met verplichte fiscale aflossing bij nieuwe hypotheekleningen, een dalende rente en extra aflossingen door huishoudens. (Groot en Lejour 2016).

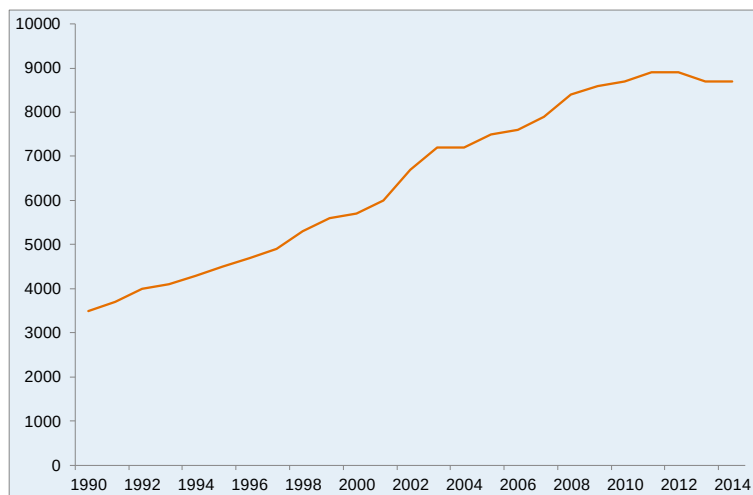
⁴ Bronnen: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3676-wm.htm> en <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2015/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand.htm>

Figuur 2.2 Aantal huishoudens met hypotheekrenteaftrek (maal 1000)



Bron: CBS, Statline data. Cijfer voor 2014 is een voorlopig cijfer.

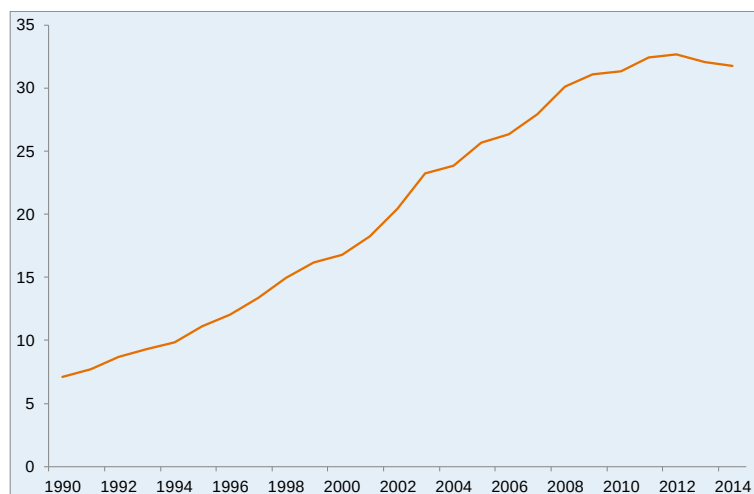
Figuur 2.3 Gemiddelde jaarlijkse hypotheekrenteaftrek per huishouden



Bron: CBS, Statline data. Cijfer voor 2014 is een voorlopig cijfer.

Het totaal bedrag aan betaalde hypotheekrente is vanwege deze twee ontwikkelingen toegenomen van 7 mld euro in 1990 tot 32 mld euro in 2014. Als percentage van het bbp is dit een toename van 3% van bbp in 1991 tot 5,4% in 2009. Daarna is het gestabiliseerd. Deze toename van 80% komt overeen met de toename van het aantal huishoudens met hypotheekrenteaftrek. De toename van het gemiddeld bedrag komt overeen met de ontwikkeling van de bbp. De hypotheekrente is wel gedaald, wat suggereert dat ook in reële termen de hoogte van de hypotheek is toegenomen.

Figuur 2.4 Totaal bedrag aan aftrekbare hypotheekrente (mld euro)



Bron: CBS, Statline data. Cijfer voor 2014 is een voorlopig cijfer.

Als het gevolg van deze betaalde hypotheekrente is ook het beslag op de belastinginkomsten in 2014 opgelopen tot bijna 14 mld euro. Vanwege het eigenwoningforfait van ongeveer 3 mld euro, is de belastingderving bijna 11 mld euro. Het is de verwachting dat deze derving vanaf 2015 afneemt richting 9 mld euro (tabel 2.1), mede vanwege de maatregelen die in 2013 genomen zijn.⁵

Tabel 2.1 Omvang hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait (x € miljard)

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hra	11,8	12,4	12	12,7	13,3	13,6						
Ewf	2,3	-2,8	-2,6	-2,6	-2,8	-2,9	-3	-3,1				
Hra-ewf	9,5	9,6	9,4	10,1	10,5	10,7	9,9	9,1	8,9	8,7	8,7	8,5
Hra als %bbp	1,77	1,63	1,55	1,62	1,60	1,58	1,59	1,59				

Bron: Raming ministerie van Financiën uit analyse t/m 2013; vanaf 2014 voor Eigen Woning uit Miljoenennota 2016.

2.4 Maatschappelijke opvattingen

In 2006 was volgens de enquête *Politieke kwesties en standpunten* van het CBS 18% van de geïnterviewden voor de volledige afschaffing van de hypotheekrenteaftrek.⁶ In 2010 was dit opgelopen naar 23% en in 2012 was dit zelfs 32%.

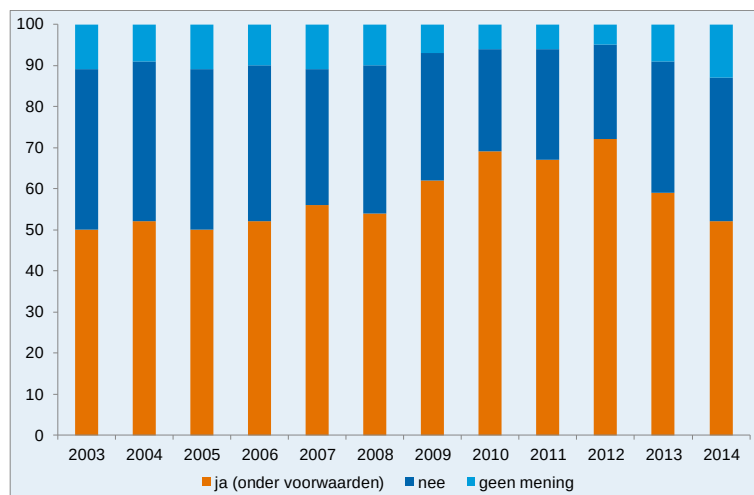
Ook de jaarlijkse enquête van het DNB household survey vraagt sinds 2003 naar de verwachtingen en opvattingen over de hypotheekrenteaftrek. Figuur 2.5 laat de opvattingen over een beperking van de aftrek zien. Ongeveer 50% van de ondervraagden steunt het beperken van de hypotheekrenteaftrek tussen 2003 en 2008, maar dat percentage loopt op

⁵ Ervan uitgaande dat de waarde van de eigen woning als vermogen in box3 belast zou moeten worden, is de belastingderving nog veel groter. Rijksoverheid (2010) heeft deze in 2010 op 7,7 mld euro.

⁶ [http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71723ned&D1=7&D2=a&D3=\(I-11\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71723ned&D1=7&D2=a&D3=(I-11)-I&VW=T). Verschijningsdatum 27 september 2015

met het verloop van de grote recessie en daarop volgende schulden- en bankencrisis. In 2012 is bijna 70% voor een beperking van de hypotheekrenteaftrek. Nadat er maatregelen genomen zijn daalt het weer naar 50%.

Figuur 2.5 Antwoorden op de vraag: Bent u voorstander van beperking van de hypotheekrenteaftrek?



Bron: DNB Household Survey.

In andere opinieonderzoeken wordt er wel eens naar de mening over de hypotheekrenteaftrek gevraagd. Dit zijn vaak eenmalige onderzoeken en de vraagstelling varieert per onderzoek waardoor de resultaten niet vergelijkbaar zijn. Uit het onderzoek 21minuten.nl (2006) door onderzoeksbureau McKinsey blijkt dat in 2006 60% van de bevolking de afschaffing of aanpassing van de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe gevallen ondersteunt. Uit een onderzoek van USP (2010) blijkt in 2008 dat 40% van de bevolking pertinent tegen het aanpassen van de hypotheekrenteaftrek is. In 2010 is dit teruggelopen tot ongeveer 20%.

2.5 Politieke opvattingen

De hypotheekrenteaftrek is lang niet altijd een onderwerp van discussie geweest in de politiek. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 pleitten CDA en VVD voor het behoud van de hypotheekrenteaftrek, maar veel andere partijen hadden daarover in hun verkiezingsprogramma's geen mening gevormd of geëtaleerd. Alleen de SGP en RPF wilden de aftrek aanpassen door de aftrek te begrenzen. Bij de verkiezingen in 1994 formuleren ook GPV, GroenLinks en de SP opvattingen over een beperking van de aftrek, waarbij SP niet alleen de aftrek wil begrenzen, maar ook de hypotheekrenteaftrek op het tweede huis wil afschaffen en een villabelasting wil introduceren.⁷

⁷ Groot deel van de tekst in deze paragraaf is gebaseerd op Rijnen (2011). Rijnen gebruikt de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen als bron. De analyse beperkt zich tot de politieke partijen die na de verkiezingen ten minste een zetel hebben behaald in de Tweede Kamer. Opvattingen zijn gecheckt met de maatregelen die partijen in *Keuzes in Kaart* voorstellen in 2002, 2006 en 2010.

Bij de verkiezingen van 1998 neemt de VVD geen passage over de hypotheekrenteaftrek in haar verkiezingsprogramma op. D66 wil de aftrek zonder substantiële wijziging behouden voor het eigen huis,⁸ maar pleit wel voor afschaffing van de aftrek op een tweede huis en plaatst de discussie van de aftrek in een complete herziening van het belastingstelsel. De PvdA wil de hypotheekrenteaftrek wel aanpassen.

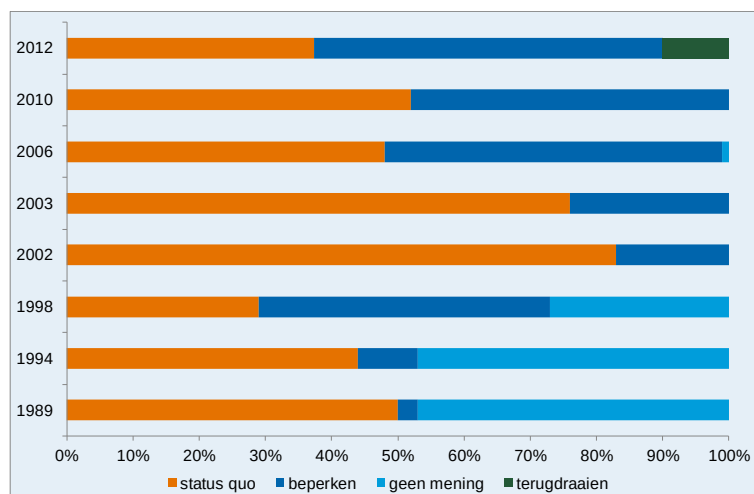
In 2001 volgt de belastingherziening, waarbij de hypotheekrenteaftrek op het tweede huis wordt afgeschaft en de aftrek tot dertig jaar gemaximeerd wordt. Daarnaast wordt het toptarief van de inkomstenbelasting verlaagd van 60% naar 52%. Dit heeft een beperkend effect op de aftrek.

In 2002 pleiten meer partijen voor het behoud van de hypotheekrenteaftrek in hun verkiezingsprogramma's: CDA, D66, VVD en PvdA. De ChristenUnie (fusie van GPV en RPF), SGP, GroenLinks en SP willen de aftrek beperken door middel van een plafond. SP en GroenLinks benadrukken ook de herverdelingsaspecten en het gebruik van de aftrek. Opvallend is dat, anders dan tien jaar terug, alle politieke partijen in de Tweede Kamer een mening hebben over de hypotheekrenteaftrek. Het onderwerp leeft ook meer in het maatschappelijke debat. Met de verkiezingen van 2003 in aantocht pleiten nu ook D66 en de LPF voor een beperking van de aftrek. Een aantal partijen dat de hypotheekrenteaftrek wil beperken, beargumenteert dit nu mede vanwege het prijsopdrijvende effect van de aftrek.

In het verkiezingsprogramma van 2006 pleit de PvdA voor een beperking van de aftrek en is er op basis van het aantal Tweede Kamerzetels een meerderheid voor aanpassingen van de hypotheekrenteaftrek. De PVV is net als het CDA en de VVD tegen een beperking. In 2010 komt hier de SGP bij en GroenLinks wil de aftrek geheel afschaffen. Een nieuw argument om de hypotheekrenteaftrek aan te beperken zijn de hoge hypotheekschulden. Burgers moeten voortaan gestimuleerd worden om hun hypotheek af te lossen in plaats van dat zij gestimuleerd worden een schuld te behouden. Volgens GroenLinks zijn het prijsopdrijvende effect van de aftrek en de oplopende kostenpost voor de overheid de belangrijkste redenen om de hypotheekrenteaftrek af te schaffen.

⁸ Wij volgen hier de indeling van Rijnen (2011). Het feit dat een politieke partij een bepaald standpunt nu wel of niet formuleert in vergelijking tot een eerder verkiezingsprogramma, betekent nog niet noodzakelijk een verandering van het standpunt. Rijnen introduceert ook een categorie afschaffen (alleen GL in 2010), maar dat wordt in figuur 2.6 bij de categorie beperken ingedeeld.

Figuur 2.6 Opvattingen in de Tweede Kamer over aanpassing hypotheekrenteaftrek



Bron: Rijnen (2011) voor data tot en met 2010, CPB Keuzes in Kaart en in enkele gevallen verkiezingsprogramma's van de partijen (50plus en PvdD in 2012).

In 2012 wordt het Begrotingsakkoord gesloten (zie paragraaf 2.2). De PVV wil de maatregelen uit dat akkoord terugdraaien, daarnaast wil deze partij de wet Hillen afschaffen. VVD, CDA en 50plus hebben geen voorstellen voor verdere beperkingen van de hypotheekrenteaftrek. ChristenUnie, D66, SP en PvdA pleiten wel voor verdere verlagingen van het aftrektarief naar 42% of 30%. Andere voorstellen zijn een maximum aan de aftrek en de fiscale behandeling van het eigen huis op termijn verplaatsen van box 1 naar box 3 (D66, GL). De PvdD wil de hypotheekrenteaftrek afschaffen.

2.6 De rapporten

In het rapport *Profijt van de overheid* (SCP 1977) werd (voor zover bekend) voor de eerste keer de hypotheekrenteaftrek naast het eigenwoningforfait⁹ gezet. Het gedeelte van de renteaftrek boven het eigenwoningforfait werd 'excessieve' renteaftrek genoemd door SCP (1977), omdat deze niet meer als verwervingskosten voor een inkomstenbron (woningdienst) kon worden gezien. Het rapport concludeerde ook dat het eigenwoningforfait waarschijnlijk ruim onder de werkelijke waarde van de woningdienst lag. Eigenaar-bewoners hadden daarmee een fiscaal voordeel dat gemiddeld genomen opliep met het inkomen. In de decennia daarna werd onder wetenschappers regelmatig een discussie gevoerd over de omvang en beperking van de hypotheekrenteaftrek.¹⁰

Vanaf het jaar 2000 namen ook langzamerhand binnenlandse en buitenlandse instituten een positie in over de hypotheekrenteaftrek, al dan niet met uitvoerige kwantitatieve analyses. Annex 2 presenteert een onvolledige lijst met publicaties van het CPB, EIB, IMF, OESO, REA, SEO en de VROM-raad (nu RLI) en analyses van de Rijksoverheid. Het is ondoenlijk al deze rapporten te bespreken. In deze paragraaf beperken we ons tot een paar recente rapporten, die sinds 2010 verschenen zijn.

⁹ In die tijd werd dit het huurwaardeforfait genoemd. In deze publicatie wordt consequent eigenwoningforfait gebruikt.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Caminada (1999), die het wetenschappelijk debat in 1997 en 1998 in aanloop van de belastinghervorming 2001 samenvat.

In 2010 concludeert de Commissie Sociaal Economisch Deskundigen (CSED) van de SER dat de Nederlandse woningmarkt niet goed functioneert. Op de koopmarkt is het voor starters moeilijk een huis te kopen vanwege de sterk gestegen prijzen. Ook behoren de Nederlandse private schulden tot de hoogste in Europa en slaat de hypotheekrenteaftrek een groot gat in de belastinginkomsten. Daarom stelt de CSED (2010) integrale hervormingen voor met als uitgangspunten: meer marktconformiteit op het terrein van wonen, beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid, neutraliteit tussen huren en kopen en garanties voor lagere inkomensgroepen. Dit impliceert dit een veel lagere hypotheekrenteaftrek en veel meer eigen vermogensopbouw in de eigen woning. De voorgestelde varianten zijn doorgerekend met het woningmarktmodel van het CPB (Donders et al. 2010). In deze CPB publicatie wordt geconcludeerd dat een hervorming van het Nederlandse woonbeleid met belangrijke doelmatigheidswinsten gepaard kan gaan, waardoor huishoudens erop vooruitgaan zonder dat de overheidsfinanciën erbij inschieten.

In 2012 presenteren 22 economen een zesstappenplan voor de woningmarkt (Bartelsman et al. 2012).

1. De maximale aftrek van de 52% willen zij in twintig jaar tijd terugbrengen naar 30%. Daarna kunnen de eigen woning en bijbehorende hypotheek naar box 3 worden verplaatst.
2. De overdrachtsbelasting kan worden verlaagd van 2% naar 0%. Deze lagere opbrengsten kunnen worden gecompenseerd door een hoger eigenwoningforfait.
3. Banken mogen hypotheeklen doorverkopen aan langetermijnbeleggers, zodat zij het herfinancieringsrisico kunnen beperken.
4. Verlagen van maximale toegestane hypotheekschuld tot 100% van de waarde van de woning. Wanneer de huizenprijzen weer stijgen, kan dit verder worden verlaagd naar 90%.
5. Huren in de sociale sector de komende 20 jaar laten stijgen met de inflatie + 2%.
6. De maximale grens voor NHG wordt in 3 stappen weer verlaagd naar 265.000 euro.

Enkele maanden later verschijnt het advies Wonen 4.0, waarachter zich vier belangrijke spelers op woningmarkt geschaard hebben. Dit zijn Aedes, Vereniging Eigen Huis, NVM en Woonbond. Dit advies lijkt veel op het plan van de 22 economen. Stap 2 en 5 van Bartelsman et al. (2012) zijn hetzelfde, maar er worden andere accenten gelegd;

1. De hypotheekrente en het eigenwoningforfait worden beide in dertig jaar helemaal afgebouwd voor zowel nieuwe als bestaande hypotheeklen. Hierdoor ontstaat een prikkel om af te lossen.
2. Compensatie van de hogere lasten door een geleidelijk verlaging van de inkomstenbelasting.
3. De introductie van een woontoeslag voor lagere en bescheiden middeninkomens, voor zowel huurders als huiseigenaren.

In 2013 verschijnt het rapport *Kosten Koper* van de tijdelijke TK-commissie huizenprijzen. Deze commissie concludeert dat de huizenprijsstijging vooral werd veroorzaakt doordat huishoudens meer gingen lenen. Dit leidde, ondanks alle waarschuwingen, tot een zeepbel. De overheid had kunnen ingrijpen, maar liet dat na. Daarnaast nam het aanbod niet toe: er werd bewust gestuurd op schaarste en niemand nam regie toen bleek dat er onvoldoende werd gebouwd. De aanbevelingen van de commissie hebben grotendeels betrekking op woningbouw, bouwregels en concurrentie op bouw en hypotheekmarkt. Er wordt ook aanbevolen de leenmogelijkheden ten opzichte van de waarde van het huis en het inkomen te begrenzen, maar het rapport bevat geen aanbevelingen over de hypotheekrenteaf trek.

3 Het succes van de hypotheekrenteaf trek

De omvang van de hypotheekrenteaf trek is gegroeid naar ruim 30 mld euro, ongeveer 5% van het bbp. De bijbehorende belastingderving in box 1, gecorrigeerd voor het eigenwoningforfait, is 11 mld euro en naast alle verstoringen op de huurmarkt verstoren deze fiscale subsidies de koopbeslissing en de totale woonconsumptie. De toenemende vraag met het starre aanbod leidden tot forse prijsstijgingen die uiteindelijk hebben geleid tot een prijsbubbel, hoge hypotheekschulden en beperktere toegang tot de koopmarkt. Zoals het rapport *Kosten Koper* concludeert zijn veel van deze gevolgen beschreven in talloze rapporten, maar met de oproep in die rapporten om de hypotheek rente te hervormen werd weinig gedaan. Aan de hand van de literatuur en de interviews bepalen we de economische en politieke omstandigheden die hiertoe bijgedragen hebben.

3.1 Economische omstandigheden

De vraag naar meer en duurdere koopwoningen en hogere hypotheek heeft meerdere oorzaken. In de eerste plaats zijn sinds de jaren negentig van de vorige eeuw de reëel besteedbare inkomens fors toegenomen. Dat geldt vooral voor meerpersoonshuishoudens, waar de partner in toenemende mate betaald werk is gaan verrichten. De arbeidsparticipatie van vrouwen is de laatste decennia flink toegenomen. Hoewel in het verleden de hoogte van de hypotheek door banken en verzekeraars op basis van het inkomen van de kostwinner werd bepaald, werd vanaf de jaren negentig ook het tweede inkomen (deels) meegenomen. Dat leidde tot ruimere hypotheekmogelijkheden.

Een tweede reden is dat nieuwe hypotheekproducten, waarbij de hoofdsom niet gedurende de looptijd werd afgelost populair werden. Tijdens de looptijd werd er in een apart potje gespaard of belegd, de kapitaalverzekering, zodat aan het einde van de looptijd, de hypotheek volledig kon worden afgelost. Daarmee met de fiscale af trek van de hypotheekrente maximaal benut. Uiteindelijk werd ook bedacht dat aflossen niet of maar

beperkt noodzakelijk was. Dat verlaagde de maandlasten, maar aan het einde van de looptijd bleef (een deel van) de hypotheekschuld staan.

Ondertussen stegen de huizenprijzen bijna zonder onderbreking. Ervan uitgaande dat deze stijgingen zich zou doorzetten en de betaalmoraal hoog is, bleken financiële instellingen bereid hogere hypotheeklen af te sluiten in relatie tot het inkomen (Iti) en de waarde van het huis (Itv). Daarbij hielp het dat de nominale rente redelijk laag bleef vergeleken met de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw.

3.2 Politieke omstandigheden

Vanuit het perspectief van de politiek heeft de hypotheekrenteaftrek in het verleden meerdere doelen gediend. In de eerste plaats was het een instrument voor inkomenspolitiek. Vooral voor de hogere inkomens een manier om de hoge marginale belasting tarieven te compenseren. Voor de lagere inkomens was er juist de huurtoeslag. Een tweede reden voor dit beleidsinstrument was de stimulering van het eigenwoningbezit. Eigenwoningbezit werd vooral door CDA en VVD gepropageerd en later ook door de PvdA.

De zeer forse prijsstijgingen in 2000 en 2001 waren een signaal dat er iets aan de hand was op de woningmarkt. Daarnaast introduceerde de belastinghervorming 2001 het boxensysteem waarbij de rol van het eigen huis en hypotheek in het fiscale systeem inzichtelijker werd volgens sommige geïnterviewden. Dat leidde niet direct tot hervormingen. Er werden wel maatregelen genomen om het gebruik van de aftrek in te dammen. Voorbeelden daarvan zijn de beperking van de hypotheekrenteaftrek tot dertig jaar, de beperking tot de eigen woning in 2001 en de bijleenregeling in 2004. Het principe van de aftrek stond niet op het spel. Daarnaast werd met de belastinghervorming in 2001 het hoogste marginale tarief verlaagd van 60% naar 52%, waardoor ook de aftrek enigszins beperkt werd.

De hypotheekrenteaftrek is geen overheidsuitgave die aan een uitgavenkader gebonden is, zodat een toename niet tot overschrijdingen en aanpassingen leidt. Daarnaast zijn de departementale verantwoordelijkheden gesplitst. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de belastingheffing en de aftrek, maar het DG Wonen en bouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en vroeger VROM) voor de woningmarkt en eigenwoningbezit.

In paragraaf 2.5 hebben we geconcludeerd dat in het begin van het millennium alle politieke partijen een mening over de hypotheekrenteaftrek hadden. Echter, de economische argumenten dat de woningmarkt verstoord was en doelmatigheidswinsten mogelijk zouden zijn als deze markt hervormd zou worden, bleken geen gewichtige argumenten in de politieke discussie te zijn. Hervormingsmaatregelen zouden wel zichtbare verliezers aan het licht brengen, terwijl de opbrengsten zeer diffuus zouden zijn en vaak pas in de toekomst gerealiseerd konden worden. Politieke partijen waren bevreesd om kiezers te verliezen als zij hervormingen voor zouden stellen. Dat speelde zeker bij het CDA en de VVD.

4 De hervormingen in 2012 en 2013

4.1 Economische omstandigheden

Met de grote recessie en de daarop volgende banken- en schulden crisis zijn in enkele jaren tijd de economische omstandigheden fors veranderd. Dat heeft op twee, samenhangende, manieren invloed gehad op het debat rond de hypotheekrenteaftrek. In de eerste plaats is er achtereenvolgens een stimulerings- en bezuinigingsbeleid gevoerd en in de tweede plaats veranderden de economische argumenten waarmee de discussie over de voortzetting en beperking van de aftrek gevoerd werd.

Met de crisis verslechterden de balansposities van banken en andere financiële instellingen. De risico's dat leningen aan bedrijven en buitenlandse overheden niet volledig afgelost zouden worden, werd een stuk groter. Daarnaast hadden veel huishoudens hoge hypotheekschulden. Bij aanvang van de hypotheek is deze waarde in het geval van starters vaak hoger dan de waarde van het eigen huis, en met de huizenprijsdalingen van ongeveer 20% nam het aantal huishoudens met onderwaterhypotheken toe tot 1,4 miljoen (CPB 2014). Dat is een derde van het aantal huishoudens met een koopwoning. Meer in het algemeen hebben de hoge schulden geleid tot meer macro-economische instabiliteit. Als gevolg van hoge verplichte besparingen zijn de vrije besparingen in Nederland vrij laag, waardoor de volatiliteit van de consumptie juist groter is.¹¹ Het nadeel van de hoge hypotheekschulden in tijden met stabiele of dalende huizenprijzen was een belangrijke reden om verplichte aflossingen van de hypotheek voor te stellen. Dit was een nieuw argument in het hypotheekrenteaftrek debat.

Daarnaast gaven de geïnterviewden aan dat de crisis zelf ook een reden was om te hervormen om in de toekomst economische groei te creëren. Er moest ook bezuinigd worden om het verwachte begrotingstekort van 4,5% zonder bezuinigingen (CPB 2012a), weer aan de normen van het Stabiliteits- en groeipact voor de eurolanden te laten voldoen in 2013. In deze omstandigheden was er dus geen budgettaire ruimte om benadeelde huishoudens te compenseren. Nu leverden de voorgestelde woningmarktmaatregelen in het Catshuisakkoord op korte termijn weinig op in termen van tekortreductie, maar wel aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Daarnaast was het beeld dat elke sector aan deze forse ombuigingsoperatie moest bijdragen.

Er is gekozen voor hypotheekleningen, waarbij verplicht wordt afgelost in dertig jaar in plaats van fictief annuïtair, omdat dit laatste op uitvoeringsproblemen stuitte bij de belastingdienst. Ook is er gekozen voor volledige aflossing. Vanuit een economische invalshoek is volledige aflossing niet erg aantrekkelijk, omdat een groot deel van het financieel vermogen van huishoudens dan in steen zit. Het is dan niet beschikbaar voor consumptie als men gepensioneerd is en over het algemeen een lager inkomen heeft. Toch is voor volledige

¹¹ Zie Lukkezen en Elbourne (2015).

aflossing gekozen omdat het gemakkelijker communiceerbaar en uitvoerbaar is. Gedeeltelijk verplichte aflossing (voor 50% van de hypotheek) is ook overwogen, maar hierbij speelde de vraag in hoeverre hypotheekschulden dan echt omlaag zouden gaan.

Economisch gezien was de timing van de maatregelen niet optimaal. Het aantal transacties op de woningmarkt was op een dieptepunt beland en dan zou het juist goed zijn om de markt aan te jagen. Het tegenovergestelde gebeurde. Wel heeft de lagere rente geholpen om de stijgende woonlasten van kopers te dempen. Daarmee hadden mogelijke tegenstanders van de maatregelen weinig argumenten om tegen de maatregelen te pleiten.

Belangrijk is dat door de verslechterde economische omstandigheden de framing van het debat over hypotheekrenteaftrek veranderde. De hypotheekrenteaftrek was lange tijd onderdeel was van discussies over de doelmatigheid van de woningmarkt en inkomenseffecten. Sinds de bankencrisis (2007) is HRA steeds meer in het teken geplaatst van de noodzaak om de risico's voor banken en burgers op financiële markten te beperken. De argumenten waren nu hoge schulden, instabiliteit van de economie en onderwaterhypotheken. Er was veel meer consensus dat aflossen van private schulden gestimuleerd moest worden. De aftrek verkeert nu op het kruispunt van verschillende beleidsdomeinen: woningmarkt, financiële markten, belastingstelsel en openbare uitgaven.

4.2 Politieke omstandigheden

We onderscheiden twee fasen. De eerste fase omvat de Catshuisonderhandelingen in maart en april 2012 over de invulling van de bezuinigingen en het Begrotingsakkoord dat op 26 april 2012 gesloten werd toen de Catshuisonderhandelingen mislukt waren. De tweede fase is de vorming van het kabinet Rutte-II dat op 5 november 2012 beëdigd werd.

Het Begrotingsakkoord

Vanwege het verwachte begrotingstekort van 4,5% van het bbp in 2013 (CPB 2012a) en de Europese begrotingsregels, moest het kabinet Rutte-I flink bezuinigen. Er moest een gat van 9 miljard euro gedicht worden om het EMU-tekort op 3% te laten uitkomen. Gegeven de omvang van dit pakket was er in feite een heronderhandeling van het Regeerakkoord Rutte-I noodzakelijk. Het kabinet onderhandelde met de gedoogpartner PVV 6 weken in het Catshuis. Daarbij kwamen veel bezuinigings- en stimuleringsmaatregelen aan de orde op uiteenlopende beleidsterreinen, waaronder de woningmarkt. Dat is opvallend, omdat de VVD daarmee een verkiezingsbelofte brak en ook het CDA keerde zich in het verleden altijd tegen een beperking van de hypotheekrenteaftrek (zie paragraaf 2.5). Hoewel de beperking van de aftrek vanuit de tekortreductie op korte termijn niet noodzakelijk was, creëerde de urgentie van het bezuinigingspakket een politiek momentum voor hervormingen.

Na het mislukken van de Catshuis-onderhandelingen werden de maatregelen uit het conceptakkoord (dat uiteindelijk door PVV werd verworpen) gepubliceerd. Op dat moment bleek dat VVD en CDA bereid waren om ook een beperking van de hypotheekrenteaftrek te accepteren. Daarmee was het pad geëffend om deze maatregel ook in het Begrotingsakkoord op te nemen. De andere partijen die dat akkoord steunden, D66, GroenLinks en ChristenUnie,

waren al eerder voorstander van een beperking van de hypotheekafrek. Daarmee werd de maatregel in feite verankerd in een regeerakkoord en was er politiek draagvlak voor deze maatregel.

De maatregel zelf droeg op korte termijn nauwelijks bij aan de terugdringing van het EMU-tekort, wel aan de houdbaarheid op langere termijn. Vanuit het bezuinigingsperspectief was deze maatregel dus niet noodzakelijk. De geïnterviewden geven wel aan dat de politieke weerstand tegen deze maatregel kleiner is geworden. Dat was in de eerste plaats het gevolg van de economische omstandigheden die hierboven besproken zijn. Dit veranderde ook de motivatie en politieke discours om deze maatregel door te voeren. De tweede reden was dat de maatschappelijke acceptatie voor aanpassingen van hypotheekrenteaftrek veel groter was geworden sinds 2009 (zie figuur 2.4). Ook een uitvoerige enquête van Vereniging Eigen Huis met 100.000 deelnemers in 2010 wees in die richting. Wonen moest wel betaalbaar blijven, maar de hypotheekrenteaftrek hoefde niet volledig in stand te worden gehouden. Daarmee was er ook maatschappelijk draagvlak.

Volgens alle geïnterviewden lag het voor de hand met het Begrotingsakkoord alleen voor nieuwe hypotheekverplichte aflossingen in te voeren. Op termijn zou dat al tot een structurele verbetering van het budget leiden en meer was politiek niet haalbaar. Na deze eerste stap was het logisch volgens de geïnterviewden om de aftrek voor alle huishoudens met een hypotheek op de eigen woning te beperken.

Illustratief voor de veranderende maatschappelijke opvattingen over de hypotheekrenteaftrek is ook het rapport Wonen 4.0 door VEH, NVM, Aedes en de Woonbond (2012). In dit rapport wordt een eindbeeld van de woningmarkt geschetst zonder hypotheekrenteaftrek (zie paragraaf 2.6) dat door deze vier organisaties gedeeld wordt. Op dat moment wilden de banken, bouwende Nederland en VNO/NCW zich daar niet bij aansluiten. Later werd ook voor deze partijen de beperking van de hypotheekrenteaftrek bespreekbaar.

De maatregel waarbij voortaan verplicht moet worden afgelost, kon ook worden genomen omdat er veel gezaghebbende rapporten lagen die hier voor pleiten. De respondenten noemen verschillende rapporten, zoals de SER (2010), CPB (2010), waarschuwingen van DNB, Werkgroep Brede Overwegingen Wonen (Rijksoverheid, 2010) en Wonen 4.0. De rapporten van de VROM-raad (nu RLI) worden minder vaak genoemd. Vooral de stapeling van rapporten heeft tot bewustwording geleid. De recente rapporten met analyses en oplossingen hebben meer impact gehad dan de eerdere rapporten, die zich beperkten tot waarschuwingen, maar dat kan ook samenhangen met het moment van de crisis. Het lijkt belangrijk om alternatieven te schetsen en niet alleen te problematiseren. Deze alternatieven zijn gebruikt om de balansverkering te bevorderen, bij te dragen aan de economische instabiliteit, schulden van huishoudens te verminderen en de positie van banken te verbeteren.

De rapporten hebben uiteindelijk twee doelen gediend. In de eerste plaats leidden deze tot bewustwording en in combinatie met de al eerder genomen maatregelen om uitwassen

tegen te gaan tot een zeker hervormingsbewustzijn. In de tweede plaats werden er alternatieven aangedragen. De maatregelen zijn op vrije korte termijn ingevoerd waardoor de periode voor beleidsvoorbereiding beperkt was.

Maatregelen kabinet Rutte-II

Over de redenen die ertoe leidden dat dit kabinet verdergaande maatregelen om de hypotheekrenteaftrek in te perken heeft genomen (zie paragraaf 2.2) zijn de geïnterviewden het met elkaar eens. De maatschappelijke acceptatie van een beperking van de hypotheekrenteaftrek en overige maatregelen in het Begrotingsakkoord, die nauwelijks op weerstand stuitten, maakten het veel eenvoudiger de woningmarkt verder te hervormen. De samenstelling van het kabinet maakte een uitruil tussen maatregelen in de koopmarkt en de huurmarkt mogelijk. De maatregelen moesten redelijk evenwichtig zijn over beide markten. De onderhandelaars van de PvdA en de VVD waren ook bereid tot veel economische hervormingen om de economie uit het slop te trekken. Er was dus draagvlak in de regering, geïllustreerd door de verankering in het regeerakkoord en in de maatschappij.

Daarnaast gaven meerdere geïnterviewden aan dat de minister van Wonen en Rijksdienst leiderschap heeft getoond met het Woonakkoord. Dit akkoord was noodzakelijk om de hervormingsvoorstellen op de woningmarkt door de Eerste Kamer heen te leiden. Daar had het kabinet geen meerderheid. De minister zat ook als onderhandelaar aan de formatietafels en was daardoor gecommiteerd. Het Woonakkoord was ook het eerste akkoord dat met oppositiepartijen werd gesloten en moest om die reden alleen al slagen.

De aftrek van de hypotheekrenteaftrek wordt op termijn beperkt tot 38%. Dat lijkt niet voor de hand te liggen. Het correspondeert niet met andere belastingtarieven in box 1 en box 3 van de inkomstenbelasting. Tijdens de kabinetsformatie zou 38% ook ongeveer het tarief van de derde schijf worden met de inkomensafhankelijke zorgpremie. Dat laatste is niet doorgegaan, maar de 38% van de hypotheekrenteaftrek is niet aangepast.

De maatregelen hebben weinig weerstand opgeroepen. De koopkrachtgevolgen van de woningmarktmaatregelen waren ook niet erg transparant, omdat ze ingebed waren in een veel grotere pakket van maatregelen in het regeerakkoord. De geïnterviewden schrijven dit toe aan het politieke klimaat. Er leefde de overtuiging dat er hervormd moest hervormd en dat iedereen daaraan mee zou moeten doen.

5 De lessen

Uit de literatuur blijkt dat er verschillende factoren zijn die bijdragen aan de totstandkoming van een belastinghervorming. Het gaat hierbij onder meer om omstandigheden die gerelateerd zijn aan draagvlak, voorbereiding van de hervorming en communicatie. In de Policy Brief (Lejour, 2016) worden op basis van de literatuur negen politiek-economische factoren bepaald die van belang zijn bij de totstandkoming van een belastinghervorming in Nederland.

1. Vastgelegd in een regeerakkoord (electoraal mandaat)
2. Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers (stabiele regering)
3. Draagvlak bij belangenorganisaties
4. Hervormingsrijpheid
5. Economische crisis
6. Beschikbaarheid van onafhankelijk onderzoek
7. Degelijke beleidsvoorbereiding
8. Politiek leiderschap en vastbeslotenheid
9. Effectieve communicatie (framing)
10. Budgettaire ruimte ('wisselgeld')

De literatuur over de politieke economie (van belastingen) bespreekt een aantal factoren om hervormingen door te voeren. Een eerste factor is een electoraal mandaat. Dat was er op basis van verkiezingsprogramma's in 2010 en 2012 niet, maar de economische omstandigheden gaven een dusdanig gevoel van urgentie dat de economische hervormingen, waaronder die van de hypotheekrenteaftrek, maatschappelijk geaccepteerd leken. Dat was nog niet het geval bij de vorming van kabinet Rutte-I in 2010. De beperking van de aftrek was dan ook niet in het regeerakkoord opgenomen. Dat was pas het geval bij het Begrotingsakkoord, dat als een soort herzien regeerakkoord geïnterpreteerd kan worden.

Het kabinet heeft geen parlementaire meerderheid. Voor het kabinet Rutte-II geldt dit voor de Eerste Kamer en Rutte-I had alleen een meerderheid in de Tweede Kamer met gedoogsteun. Er was wel maatschappelijk draagvlak. De opiniepeilingen over een beperking van de hypotheekrenteaftrek in 2012 wijzen ook in die richting net zoals de publicatie van Wonen 4.0 waarin een aantal belangrijke belangenorganisaties op de koop- en huurmarkt zich verenigden achter denkbare beelden die de aftrek zouden beperken. Daarbij heeft ook de economische crisis een rol gespeeld; de urgentie van het voorspelde hoge begrotingstekort in de crisis vergrootte het draagvlak voor bezuinigingen en hervormingen.

De hoeveelheid rapporten en eerdere maatregelen om de aftrek te beperken, hebben geleid tot een zekere hervormingsrijpheid. Dat is ook te zien aan de opvattingen van de politieke partijen in de loop van de tijd in figuur 2.6. Begin jaren negentig hebben niet alle politieke partijen een opvatting over beperking van de hypotheekrenteaftrek in hun verkiezingsprogramma, maar tien jaar later is dat wel anders. Op een gegeven moment is zelfs een Tweede Kamermeerderheid voor beperkingen van de aftrek, alleen vormt deze meerderheid niet het kabinet.

Naast politieke omstandigheden over het draagvlak van de maatregelen is ook de voorbereiding van belang. De hervormingen waren mogelijk omdat er veel rapporten over de woningmarkt lagen. Hoewel het perspectief van deze rapporten vaak anders was, verhoogden deze het bewustzijn dat er een probleem was op de woningmarkt en boden die rapporten ook oplossingen aan. Van die oplossingen is gebruikt gemaakt en daarmee zijn de rapporten nuttig geweest. Een zevende factor is dat de beleidswijziging lang van te voren

worden voorbereid en aangekondigd. Dat is nu niet het geval geweest, maar gezien de urgentie toch maatschappelijk acceptabel.

Tabel 5.1 Politiek-economische factoren bij de beperking van de hypotheekrenteaftrek

1	Vastgelegd in (herzien) regeerakkoord	✓
2	Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers	✗
3	Draagvlak polder / belangenorganisaties	✓
4	Hervormingsrijpheid	✓
5	Economische crisis	✓
6	Onafhankelijk onderzoek	✓
7	Degelijke beleidsvoorbereiding	✗
8	Politiek leiderschap	✓
9	Effectieve communicatie (framing)	✓
10	Budgettaire ruimte (wisselgeld)	✗

Leiderschap werd bij deze hervormingen van de woningmarkt als een wezenlijke factor gezien. Het optreden van de minister van Wonen en Rijksdienst werd als daadkrachtig bestempeld. Hij was de eerste minister die een akkoord met de oppositie bereikte en stond ervoor de taak afspraken uit het regeerakkoord in wetgeving om te zetten. Er werd ook naar de politieke leiders van VVD en PvdA gewezen betreffende de hervormingen. Hoewel niet expliciet genoemd, straalt het kabinet Rutte-II ook wel een eensgezindheid over de noodzakelijke hervormingen uit, terwijl het kabinet geen meerderheid had in de Eerste Kamer.

Een negende factor is framing en communicatie. Een gebrek aan economische efficiëntie in de woningmarkt werd niet als argument voor hervormingen gezien. Inkomenspolitiek en bevordering eigenwoningbezit werden belangrijker geacht, en het gebrek aan economische efficiëntie was niet electoraal schadelijk. De hoge hypotheekschulden in combinatie met de onderwaterproblematiek en lange balansen werden wel als probleem voor de economie en huishoudens gezien. Voor die gepercipieerde problemen waren beleidswijzigingen nodig. Die framing lijkt effectief te zijn geweest.

Er was geen budgettaire ruimte om de verliezers van de hervorming te compenseren.

Concluderend kan gesteld worden dat aan een aantal erkende factoren die in de literatuur worden genoemd niet voldaan werd, zoals een gedegen politieke voorbereiding, een politieke meerderheid en budgettaire ruimte. Deze factoren waren echter niet doorslaggevend. De bijzondere situatie van de crisis en de urgentie om maatregelen te nemen, lijken de doorslaggevende factoren te zijn geweest. Vastlegging in een (herzien) regeerakkoord, politiek leiderschap, maatschappelijk draagvlak, goede communicatie en framing en een stapel rapporten met beleidsmaatregelen waren ook politiek-economische omstandigheden die aan de hervorming bijdroegen. Die rapporten en eerdere maatregelen hebben ook tot hervormingsbewustzijn geleid.

Literatuur

Bartelsman, E. en 21 andere economen, 2012, Naar een duurzame financiering van de woningmarkt. ([link](#))

Caminada, K., 1999, Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde, Research Memoranda 99.02, Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid. ([link](#))

CSED/SER, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Commissie van sociaaleconomische deskundigen. ([link](#))

CPB, 2012a, *Centraal Economisch Plan 2012*. ([link](#))

CPB, 2012b, Doorrekening Catshuispakket: maatregelen CPB notitie 23 april 2012. ([link](#))

CPB, 2012c, Juni raming 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/1. ([link](#))

CPB, 2012d, Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB notitie 29 oktober 2012. ([link](#))

CPB, 2014, *Roads to Recovery*, CPB boek. ([link](#))

De Volkskrant, 2013, Hoe de hypotheekrenteaftrek uitgroeide tot een gruwel, 25 december (door Yvonne Hofs). ([link](#))

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, Den Haag, Centraal Planbureau. ([link](#))

Groot, S.P.T. en A.M. Lejour, 2016, Tax arbitrage incentives for mortgage prepayment behavior: Evidence from Dutch micro data, CPB Discussion Paper (nog te publiceren).

Haffner, M., 2011, The private rented sector in the Netherlands. In: Scanlon, K., & Kochan, B. (2011). *Towards a sustainable private rented sector: The lessons from other countries*, LSE London, The London School of Economics and Political Science. ([link](#))

Het historisch weekblad, 2008, De hypotheekrenteaftrek, 7/2008 (door Bas Kromhout en Rens Oving). ([link](#))

Lejour, A., 2016, De politieke economie van belastinghervormingen, CPB Policy Brief 2016/05?. ([link](#))

Lukkezen, J. en A. Elbourne, 2015, De Nederlandse consumptie: Goede tijden, slechte tijden, CPB Policy Brief 2015/03. ([link](#))

Rijksoverheid, 2010, Brede heroverwegingen 4. Wonen. ([link](#))

Rijnen, R., 2011, hypotheekrenteaftrek, master scriptie universiteit van Tilburg. ([link](#))

SCP, 1977, Profijt van de overheid. ([link](#))

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013, Kosten Koper: Eindrapport - Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen (tijdelijke commissie huizenprijzen). ([link](#)).

USP, 2010, Zorgbezuinigingen bepalender voor verkiezingsstelsel dan hypotheekrenteaftrek op 9 augustus 2011. ([link](#))

Van Wijnen, P., 2013, Opvattingen over politieke kwesties: seksen maakt verschil, I&O Research Twente. ([link](#))

Wonen, 4.0, 2012, Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt door Aedes, NVM, VEH, en Woonbond. ([link](#))

21minuten.nl, 2006, Nederland wil hervormen maar kloof met politiek is groot. Kiezer is zoekende. Persbericht 21minuten.nl.

Annex: interviews

Er zijn interviews in de periode januari en februari 2016 gehouden met:

Prof dr. J. Conijn, Bijzonder hoogleraar Woningmarkt Universiteit van Amsterdam en directeur Ortec Finance.

Dhr. G. Hukker, voorzitter NVM.

Dr. R. Mulder, directeur Strategie en Belangenbehartiging, Vereniging Eigen Huis.

Prof dr. H. Priemus (emeritus) hoogleraar, onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft.

Drs. W. Schilperoort, hoofd koopwoningmarkt, DG wonen en Bouwen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Drs. P.M. Sweers, directeur Algemene Fiscale Politiek, DG voor Fiscale Zaken Ministerie van Financiën.

Annex: rapporten over de woningmarkt

De knelpunten op de woningmarkt hebben tot een lange reeks van rapporten geleid om de woningmarkt te hervormen, zie ondermeer:

- Priemus, H. (2000) Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. Nethur/Ministerie van VROM.
- Ter Rele en van Steen, 2001 Housing subsidisation in the Netherlands; measuring its distortionary and distributional effects, CPB DP 02.
- VROM-raad (2004) Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland. Advies 044. Den Haag.
- OECD (2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014) Economic Surveys, Netherlands. Parijs
- Hof, B. [et al.] (2006) Een nieuw fundament: Borging van publieke belangen op de woningmarkt, Amsterdam (SEO-onderzoek).
- Priemus, H. (2006) Woningmarktbeleid: hervormingskabinet gezocht, ESB-dossier, december 2006, pp. 25-29.
- Ewijk, C. van [et al.] (2006) Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning (CPB-studie)
- Koning, M. [et al.] (2006) Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning (CPB-studie).
- REA (2006) Advies De woningmarkt op slot, Den Haag.
- IMF (2006) Kingdom of the Netherlands: Selected Issues, IMF Country Report No.06/284. Washington D.C.
- VROM-raad (2007) Advies Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans.
- Don, F.J.H. [red.] (2008) Agenda voor de woningmarkt. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam;
- Hoek, T.H. van (2009) Hervorming van de woningmarkt, EIB, Amsterdam;
- VROM-Raad (2010) Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid, Den Haag.
- Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen(2010).
- <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2012/05/25/analyse/analyse.pdf>
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/25/visie-toekomstbestendigheid-hypotheekrenteaf trek-reactie-motie-kuiper-c-s.html>



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juni 2016