

MASTERTHESIS

De fiscale mythe van het eigenwoningforfait

*Nieuwbouw, renovatie of sloop van het
eigenwoningregime in de Wet IB 2001?*



Naam

M.M.F.J. van Bakel

Adres

Dorpstraat 114a
5504 HL Veldhoven

Telefoonnummer

06-10639771

Studierichting

Fiscale Economie

Administratienummer

382705

Datum

juli 2011

Examencommissie

mr. S.M.H. Dusarduijn FB
prof. dr. A.C. Rijkers

VOORWOORD

De masterthesis die nu voor u ligt, heb ik geschreven in het kader van de afronding van mijn opleiding Fiscale Economie aan Tilburg University. Deze scriptie vormt de kroon op het werk dat ik in de afgelopen vier jaar heb geleverd en verschaft de toegang tot die door mij zo begeerde academische graad.

Het schrijfproces is voor mij een ware ontdekking geweest door het fiscale labyrint. Hoewel ik in eerste instantie dacht al vrij gauw helder te hebben wat er papier moest komen, heb ik dit gaandeweg toch nog flink moeten omgooien en bijschaven. Meerdere malen was ik aangenaam verrast door de informatie die ik aantrof. Op andere momenten was ik weer verwonderd, onder andere door de rare sprongen die de Nederlandse fiscale wetgever maakte. Hoewel ik hierdoor enkele malen even niet meer wist hoe ik dit alles in een logisch en goed gefundeerd verhaal moest gieten, heeft het construeren van deze scriptie mij alleen maar gesterkt in mijn overtuiging dat er niets wezenlijker is als fiscaal onderzoek.

Het geschrevene zou niet in zijn huidige vorm op papier zijn gekomen zonder de hulp van anderen. In de eerste plaats ben ik mijn scriptiebegeleider mr. S.M.H. Dusarduijn FB zeer erkentelijk voor de door haar aangereikte adviezen en kritische kanttekeningen. De gesprekjes bij haar op de kamer op het FIT en het mailverkeer onderling heb ik als zeer inspirerend ervaren. Daarnaast dank ik prof. dr. A.C. Rijkers om op de helft van het schrijfproces een verdiepend gesprek te houden over het onderwerp van deze scriptie. Dit gesprek fungeerde voor mij als een soort moment van bezinning en heeft mij erg gemotiveerd om nog voor het einde van het collegejaar de scriptie af te ronden. Ook dr. A.M.A. Bijvoet, prof. mr. O.I.M. Ydema en de heer G.M.W. Palm dank ik voor hun tijd en moeite om mij deelgenoot te laten worden van hun visies en opnies rondom het onderwerp van deze thesis. Tot slot wil ik een woord van dank richten aan dr. M.E.A. Haffner van de Technische Universiteit Delft en aan de collega's bij PwC (in het bijzonder het UK Tax Information Centre en Ingo Prang van kantoor Düsseldorf) voor het ter beschikking stellen van gegevens die zeer elementair waren voor mijn onderzoek.

Ik wens deze scriptie op te dragen aan mijn dierbare opa die in oktober vorig jaar helaas is overleden. Hij was altijd erg betrokken bij mijn loopbaan aan de Universiteit en altijd zeer geïnteresseerd in hoe het met 'de studie' vorderde. Ik hoop dat hij trots is op het werk dat ik nu aflever.

Maiko van Bakel

Veldhoven, juni 2011.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
HOOFDSTUK 1	5
Inleiding	5
1.1 Motivering keuze onderwerp	5
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Verantwoording van de opzet	6
HOOFDSTUK 2	8
Het Nederlandse regime voor het inkomen uit een eigen woning	8
2.1 Wat is een eigen woning?	8
2.2 Doel en strekking van het eigenwoningforfait in de Wet IB 2001	9
2.2.1 Algemeen.....	9
2.2.2 Ontstaansgeschiedenis van het eigenwoningforfait	9
2.2.3 Waarom een forfait?.....	10
2.3 Samenvattende conclusie.....	12
HOOFDSTUK 3	13
Het inkomensbegrip	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Inkomenstheorieën	14
3.2.1 Verbruikstheorie	15
3.2.2 Periodiciteitstheorie.....	15
3.2.3 Bronnentheorie.....	16
3.2.4 Opbrengsttheorie.....	18
3.2.5 Vermogensvergelijkingstheorie	19
3.2.6 Conclusie	22
3.3 Het inkomenskarakter van de eigen woning	23
3.4 De eigen woning onder het SHS-inkomensbegrip	24
3.5 Samenvattende conclusie.....	30
HOOFDSTUK 4	31
De eigen woning als bron van inkomen	31
4.1 Inleiding.....	31
4.2 De fiscale behandeling van de eigen woning gebaseerd op de werkelijke opbrengst ..	32
4.2.1 Een duik naar het verleden	32
4.2.2 Commissie van Lawick	36
4.2.2.1 Enkele vergelijkingen.....	36
4.2.2.2 Bestedingsgedachte.....	38
4.2.2.3 Beleggingsgedachte.....	38
4.2.2.4 Conclusie van de commissie van Lawick.....	38

4.3	De fiscale behandeling van de eigen woning gebaseerd op een forfaitaire heffingsmethode	39
4.3.1	Introductie van het huuwaaardeforfait	39
4.3.2	De forfaitaire benaderingswijze nader beschouwd	40
4.3.3	Discussie over wetstechnische uitwerking huurwaardeforfait.....	41
4.3.4	De huurwaardenota's	41
4.3.5	Ontwikkelingen in aanloop naar de Belastingherziening in 2001.....	46
4.3.6	De eigen woning onder de Wet IB 2001	47
4.3.7	De Wet Hillen.....	50
4.3.8	Recente ontwikkelingen	51
4.4	De fiscale behandeling van de eigen woning in internationaal perspectief	53
4.4.1	Een internationale verkenning	53
4.4.2	De fiscale behandeling van de eigen woning in het Verenigd Koninkrijk	57
4.4.3	De fiscale behandeling van de eigen woning in Duitsland.....	58
4.5	Samenvattende conclusie.....	60
HOOFDSTUK 5.....		61
Varianten om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen		61
5.1	Inleiding.....	61
5.2	Aanpassen huidige stelsel	61
5.2.1	Renovatie: Handhaven huidige eigenwoningregime in box 1	61
5.2.2	Nieuwbouw: De eigen woning naar box 3	62
5.2.3	Nieuwbouw: De eigen woning in een aparte box (referentievariant).....	65
5.3	Sloop: Een nieuw eigenwoningregime gebaseerd op het SHS-inkomensbegrip.....	66
5.4	Samenvattende conclusie en persoonlijke stellingname	68
HOOFDSTUK 6.....		69
Samenvatting		69
6.1	Algemene conclusie en persoonlijke stellingname.....	69
Literatuurlijst.....		75

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Motivering keuze onderwerp

Het fiscale regime van de eigen woning is sinds jaar en dag een gevoelig thema dat niet alleen de gemoederen op fiscaal terrein bezighoudt. Hoewel zich in de afgelopen jaren veel wijzigingen op het gebied van de fiscale behandeling van de eigen woning hebben voorgedaan, is het bouwwerk van het eigenwoningregime binnen de fundamenteën van onze inkomstenbelasting altijd recht overeind blijven staan. Ook het laatste kabinet Balkenende IV heeft de fiscale regelingen rond het eigenwoningbezit onaangetast gelaten.¹

Dat de roep om herbezinning groot is, blijkt wel uit de talloze discussies die al vele decennia over dit onderwerp gevoerd worden en Stevens kenschetsend deed concluderen dat Nederland met betrekking tot het eigenwoningregime ‘een huizenhoog probleem’ heeft.² De Studiecommissie Belastingstelsel die werd ingesteld door het kabinet Balkenende IV en welke onderzoek heeft verricht naar mogelijke herzieningsmaatregelen binnen het Nederlandse belastingstelsel, merkte de eigen woning aan als één van de speerpunten van haar onderzoek.³ Naast het onderzoek van de Studiecommissie zijn in 2010 maar liefst vier andere rapporten verschenen waarin de knelpunten in de fiscale behandeling van de eigen woning aan de orde zijn gesteld en waarin voorstellen zijn gedaan voor mogelijke systeemwijzigingen.⁴ Het moge hiermee duidelijk zijn geworden dat het eigenwoningregime in het middelpunt van de belangstelling staat.

Daarnaast betreft het een onderwerp met een grote mate van maatschappelijke relevantie. Met het fiscale regime van de eigen woning krijgt namelijk een groot deel van de Nederlandse bevolking in zijn leven een keer te maken. Uit de meest recente cijfers van het CBS blijkt dat in 2009 55,9% van het totaal aantal woningen een eigen woning betreft, tegenover 40,5% huurwoningen.⁵ Het aantal koopwoningen laat daarbij een gestage stijging zien. Het is onduidelijk of deze stijging samenhangt met de toegenomen (impliciete) fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit in ons land.⁶

1.2 Probleemstelling

In mijn onderzoek wil ik antwoord geven op de vraag of het inkomenstheoretisch gezien juist is dat in het Nederlandse belastingstelsel ‘inkomen’ uit een eigen woning in de heffing van inkom-

¹ Aanvullend beleidsakkoord ‘Werken aan toekomst’, p. 19, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl.

² Stevens 2005, p. 100.

³ Studiecommissie Belastingstelsel 2010, p. 13.

⁴ Het rapport ‘Brede overwegingen’ van de werkgroep wonen (4. Wonen), raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl, het rapport ‘Naar een integrale hervorming van de woningmarkt’ van de Commissie Sociale Economisch Deskundigen, raadpleegbaar via www.ser.nl, het rapport ‘Stap voor stap, naar hervorming van het woningmarktbeleid’ van de VROM-raad, raadpleegbaar via www.rli.nl en het rapport ‘Hervorming van het Nederlandse woonbeleid’ van het CPB, raadpleegbaar via www.cpb.nl.

⁵ Cijfers CBS Statline. Te raadplegen op www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/cijfers/woningvoorraad/2009-huur-en-koop-sl.htm

⁶ Van Ewijk e.a. 2006, p. 24.

stenbelasting wordt betrokken. Ik zal de motivering die hieraan door de wetgever is gegeven onder de loep noemen en stap voor stap gaan toetsen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de vraag wat er precies onder ‘inkomen’ dient te worden verstaan en hoe dit zijn vertaling heeft gekregen onder het Nederlandse belastingrecht. Vervolgens zal bekeken moeten worden hoe de eigen woning past binnen het voor het Nederlandse belastingstelsel algemeen van toepassing verklaarde bronnenstelsel: kan de eigen woning als bron van inkomen worden beschouwd? Teneinde een gefundeerd antwoord te kunnen geven op de vraag of het terecht is het ‘inkomen’ uit een eigen woning in de belastingheffing te betrekken, mag een internationale rechtsvergelijking niet ontbreken. Hoe gaan andere landen om met de eigen woning in hun belastingstelsels en welke motieven en beginselen hebben daarbij een rol gespeeld? Door op deze wijze een zo breed mogelijk toetsingskader op te zetten hoop ik mijn onderzoek af te sluiten met een weldoordacht advies voor de wetgever. De probleemstelling is dan ook tweeledig:

- Wat zijn de achterliggende motieven om het inkomen uit een eigen woning via art. 3.112 Wet Inkomstenbelasting 2001 in de heffing te betrekken en hoe verhouden deze motieven zich tot de aan het Nederlandse belastingstelsel ten grondslag liggende beginselen?
- Valt, mede gelet op de fiscale behandeling van de eigen woning in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, een andere benaderingswijze van de eigen woning in de Nederlandse inkomstenbelasting te prefereren? Zo ja, hoe zou een dergelijk systeem idealiter vormgegeven dienen te worden?

Ik wil hierbij opmerken dat ik mijn onderzoek uitsluitend zal richten op de inkomenskant van de fiscale behandeling van de eigen woning (het eigenwoningforfait van art. 3.112 Wet IB 2001). Ik zal de veelal politieke getinte discussies over de rol van de hypotheekrenteaftrek in ons fiscale stelsel dan ook zoveel mogelijk mijden.⁷

1.3 Verantwoording van de opzet

Deze scriptie zal ik aanvangen met een globale schets van het eigenwoningregime anno 2011. Ik zal kort aandacht besteden aan de historische motivering die door de wetgever aan de introductie van het eigenwoningforfait is gegeven. Hierbij zal ik het begrip ‘forfait’ nader omlijnen en kritiek uiten op de onduidelijke stillering van de onderliggende inkomenscomponenten in het eigenwoningforfait. In hoofdstuk 3 zal ingegaan worden op het begrip ‘inkomen’. Wat dient hier in fiscalibus onder verstaan te worden? Aan de hand van een korte inhoudelijke bespreking van verschillende inkomenstheorieën zal ik één theoretisch inkomensbegrip als uitgangspunt nemen dat in het vervolg van mijn betoog als toetsingskader zal worden meegenomen. Zijdelings zal ik verwijzen naar internationaal gebruikelijke methoden om inkomen in de belastingheffing te betrekken. Duidelijk zal worden gemaakt hoe sterk het inkomens karakter van de eigen woning mijns inziens geacht moet worden te zijn. Hiervoor zal een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de twee vormen welke thans ter zake de eigen woning onderscheiden kunnen worden, te weten het bezit en het gebruik van de eigen woning. In welke mate vallen deze twee soorten in te passen in een algemeen inkomensconcept?

In hoofdstuk 4 zal ik het ‘inkomen’ uit de eigen woning bespreken in het licht van het huidige aan

⁷ Staatssecretaris van Financiën Weekers voelde zich bij het bekend maken van zijn fiscale agenda op 14 april 2011 overigens geroepen in meerdere media te benadrukken dat aan de hypotheekrenteaftrek niet getornd zal worden, zie o.a. *De Telegraaf*, 14 april 2011, p. 1. Volgens Rijkers staan zowel handhaving als geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek overigens los van de vraag wat er dient te gebeuren met het eigenwoningforfait. Zie Rijkers 2011, p. 20.

onze inkomensbelasting ten grondslag liggende bronnenstelsel. De in de parlementaire geschiedenis genoemde functies van de eigen woning zullen worden besproken en inhoudelijk worden getoetst. Nagegaan zal worden hoe deze aspecten hun vertaling hebben gekregen in de wettelijke regeling zoals wij die thans kennen en of hieraan juiste overwegingen ten grondslag hebben gelegen. Voorts zal worden ingegaan op de fiscale behandeling van de eigen woning in internationaal perspectief. Aan de hand van twee praktijkvoorbeelden zal worden nagegaan welke motiveringen een rol hebben gesteld bij de beslissing om de eigen woning al dan niet in de belastingheffing te betrekken. De fiscale behandeling van de eigen woning in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zullen hierbij in mijn onderzoek als uitgangspunt dienen. In deze landen hebben zich in de afgelopen decennia hervormingen op het gebied van de fiscale behandeling van de eigen woning voorgedaan. Dit kan mogelijk interessante inzichten opleveren voor het toekomstplaatje van het eigenwoningregime in ons eigen land.

In hoofdstuk 5 worden diverse oplossingen besproken welke in de afgelopen jaren veelvuldig naar voren zijn geschoven om de fiscale behandeling van de eigen woning in meer of mindere mate te hervormen. Ik zal deze alternatieven toetsen ten aanzien van de door mij gehanteerde criteria en het door mij vormgegeven inkomensbegrip.

Tenslotte zal ik in hoofdstuk 6 de algemene conclusie en mijn persoonlijke stellingname presenteren en met aanbevelingen komen voor de wetgever. Uiteindelijk zal dit leiden tot een gefundeerd antwoord op de vraag die als rode draad door deze scriptie loopt:

Nieuwbouw, renovatie of sloop van het eigenwoningregime in de Wet IB 2001?

HOOFDSTUK 2

Het Nederlandse regime voor het inkomen uit een eigen woning

2.1 Wat is een eigen woning?

Afdeling 3.6 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 behandelt het belastbare inkomen uit eigen woning. Art. 3.110 Wet IB 2001 rekt de voordelen uit eigen woning tot dit inkomen, vermeerderd met het voordeel uit de kapitaalverzekering eigen woning, het voordeel uit spaarrekening eigen woning en het voordeel uit beleggingsrecht eigen woning. Op het totaal van deze voordelen mogen de op de voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten in mindering worden gebracht. In het huidige fiscale systeem valt hiermee als het ware een grondslagkant en een kostenkant te erkennen. Het begrip ‘voordelen uit eigen woning’ wordt getalsmatig vormgegeven door art. 3.112 Wet IB 2001 alwaar het eigenwoningforfait wordt behandeld. Voor de kostenkant geldt onder andere dat renten van schulden en kosten van geldleningen die zijn aangegaan ter financiering van de eigen woning aftrekbaar worden gesteld via art. 3.120 Wet IB 2001.

In art. 3.111 Wet IB 2001 wordt het begrip ‘eigen woning’ gedefinieerd. Als eigen woning kunnen worden aangemerkt een gebouw, een duurzaam aan een plaats gebonden schip of woonwagen in de zin van art. 1 van de Woningwet, of een gedeelte van een gebouw, een schip of een woonwagen, met de aanhorigheden daarvan (schuur, garage enzovoort), voorzover dat de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden, anders dan tijdelijk⁸, als hoofdverblijf *ter beschikking staat* op grond van:

- a. Eigendom, waarbij niet is vereist dat de belastingplichtige of één van de gezinsleden ook juridisch eigenaar van de woning is. Onder eigendom wordt namelijk mede economisch eigendom begrepen alsook een recht van lidmaatschap van een coöperatie, zolang met betrekking tot de woning de belastingplichtige of zijn partner de voordelen geniet, de kosten en lasten op de belastingplichtige of zijn partner drukken en de waardeverandering hen grotendeels aangaat.
- b. Enig persoonlijk recht – zoals een recht van vruchtgebruik – dat de belastingplichtige krachtens erfrecht heeft verkregen, indien met betrekking tot de woning de belastingplichtige de voordelen geniet en de kosten en lasten op hem drukken.

Het geursiveerde gedeelte in de tekst hierboven geeft aan dat de eigen woning tot gebruik moet staan van de belastingplichtige of zijn gezinsleden. Het komt hierbij aan op de vraag of de woning als hoofdverblijf betrokken *kán* worden; het feitelijk gebruik is irrelevant.⁹ De term ‘eigen’ is hiermee er niet op gericht invulling te geven aan de eigendomsverhouding, maar doelt primair op de gebruiksbevoegdheid: het voor eigen gebruik *ter beschikking* staan van de woning.¹⁰ Kamers in de woning die worden verhuurd aan derden, staan niet aan de belastingplichtige of zijn

⁸ Het dient te gaan om een voor duurzaam eigen gebruik bestemde woning welke overeenkomstig deze bestemming de belastingplichtige *ter beschikking* staat en niet in vrije opleverbare staat is te verkopen dan nadat de belastingplichtige op een andere wijze in zijn woonbehoefte heeft voorzien. Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 727, nr. 7, p. 175.

⁹ Van Dijck 1970, p. 810.

¹⁰ Maathuis 1995, p. 1088.

gezinsleden voor gebruik ter beschikking. Deze kamers zouden hierdoor buiten de werking van eigenwoningregeling vallen. Omdat dit de aftrekbaarheid van de daarop betrekking hebbende hypotheekrenteaftrek zou frustreren, heeft de wetgever besloten verhuurde kamers uitdrukkelijk als onderdeel van de voor bewoning beschikbare woning aan te merken indien de opbrengsten uit verhuur niet meer bedragen dan de door art. 3.114 Wet IB 2001 gestelde grens.¹¹ Verhuurde kamers worden hierdoor bij wijze van fictie aangemerkt als onderdeel van de eigen woning.¹² Verder zij opgemerkt dat ruimten in de eigen woning die een naar verkeersopvatting zelfstandig gedeelte vormen en worden gebruikt ten behoeve van een onderneming van de belastingplichtige of personen die tot zijn huishouden behoren, niet onder het begrip eigen woning worden begrepen nu deze niet voor bewoning beschikbaar staan (zie art. 3.111, lid 10 Wet IB 2001).

2.2 Doel en strekking van het eigenwoningforfait in de Wet IB 2001

2.2.1 *Algemeen*

Het eigenwoningforfait van art. 3.112 Wet IB 2001 vormt een onderdeel van het inkomen uit werk en woning in box 1. Met het eigenwoningforfait wordt in feite het in natura genoten voordeel dat samenhangt met het bezit van een eigen woning op forfaitaire wijze in de inkomstenbelasting betrokken. De resulterende bijtelling wordt gesteld op maximaal 0,55% van de WOZ-waarde van de woning. Voor woningen met een waarde boven de € 1.020.000 (wettekst 2011) geldt sinds 2010 een verhoogde bijtelling van 1,05% over het deel van de waarde van de woning dat uitstijgt boven de € 1.020.000. Dit percentage zal in de loop der jaren verder oplopen tot 2,35%.¹³ Als gevolg van een materiële implementatie van het initiatiefwetsvoorstel Hillen kan de bijtelling van het eigenwoningforfait nimmer hoger worden gesteld dan de rente van de eigenwoningsschuld. De belastingplichtige krijgt daarom via art. 3.123a Wet IB 2001 recht op aftrek ter grootte van het eigenwoningforfait wanneer hij geen of slechts een geringe eigenwoningsschuld heeft en er geen of weinig eigenwoningrente wordt afgetrokken. Dit systeem leidt er toe dat er per saldo nimmer een positief inkomen uit eigen woning in de heffing zal worden betrokken.^{14 15}

2.2.2 *Ontstaansgeschiedenis van het eigenwoningforfait*

Met het eigenwoningforfait heeft de wetgever beoogd op eenvoudige wijze aan te geven welk verondersteld rendement uit de eigen woning dient te worden belast. Dit valt terug te voeren op het feit dat de wetgever de eigen woning in het verleden heeft aangemerkt als bron van inkomen. Hij ging hierbij uit van de gedachte dat de eigenwoningbezitter de eigen woning aan zichzelf verhuurt en op deze wijze rendement op zijn vermogen behaalt. Het gevolg van de constatering dat

¹¹ Stevens 2007, p. 253.

¹² Mijns inziens tast de kamerverhuurvrijstelling van art. 3.114 Wet IB 2001 de zuiverheid van het fiscale inkomensbegrip aan. In het licht van het draagkrachtbeginsel hoort het inkomensbegrip namelijk niet beïnvloed te kunnen worden door de aard van de opbrengsten, ook niet wanneer daar een sociaal-economische doelstelling aan ten grondslag ligt (stimuleren kamerverhuur aan jongeren).

¹³ Hetgeen Arends 2007, p. 3 deed concluderen dat het eigenwoningforfait op deze manier slechts als middel wordt ingezet om het effect van de onbegrensde hypotheekrenteaftrek te mitigeren.

¹⁴ Studiecommissie Belastingstelsel 2010, p. 74.

¹⁵ Arends 2006, p. 467 is van mening dat de Wet Hillen afbreuk doet aan het beleggingskarakter van het eigenwoningregime en dat hierdoor het bronkarakter van de eigen woning ondergraven wordt. Zie hierover nader paragraaf 4.3.8.

de eigen woning als bron van inkomen geldt, is dat zuivere inkomsten daaruit in de heffing worden betrokken. Voor het bezit van een eigen woning is hiervoor aan de ontvangstkant het eigenwoningforfait van art. 3.112 Wet IB 2001 aangewezen. Deze bepaling beoogt de fictieve huur, de huurwaarde, als inkomen in natura in de heffing te betrekken. Bij de introductie van de voorganger van het eigenwoningforfait (art. 42a Wet IB 1964; toen bekend als ‘huurwaardeforfait’) in 1971 kwam het dubbelslachtige karakter van de bronkeuze tot uitdrukking.¹⁶ Aan een eigen woning werd naast een beleggingsfunctie namelijk ook een bestedingsfunctie onderkend. Vanwege deze bestedingsfunctie wordt de opbrengstwaarde (het woongenot in natura) van de eigen woning niet gesteld op de volledige waarde in het economische verkeer, maar vormt een verlaagd eigenwoningforfait het primaat.¹⁷

Uit de jurisprudentie met betrekking tot het bronbegrip van de eigen woning kan worden afgeleid dat een eigen woning in beginsel steeds als bron van inkomen aangemerkt kan worden, tenzij redelijkerwijs niet te verwachten valt dat de economische huurwaarde, de te verdisconteren kosten, lasten en afschrijvingen (renten en kosten van geldleningen uitgezonderd) zal overtreffen.¹⁸

Op de brondiscussie en de wetstechnische vormgeving van het eigenwoningforfait in combinatie met de daarbij naar voren gebrachte beleggings- en bestedingsgedachte zal in hoofdstuk 4 nader worden ingegaan.

2.2.3 *Waarom een forfait?*

In ons fiscale stelsel komt men op verschillende plaatsen zogenaamde forfaits tegen.¹⁹ Het eigenwoningforfait kan mijns inziens als meest bekende in dit selecte gezelschap forfaits worden beschouwd. Een forfait kan worden omschreven als een fictie voor een kwantitatieve maatstaf.²⁰ Een forfait is gebaseerd op de idee dat iemand geacht wordt een bepaald inkomensbestanddeel te hebben genoten.²¹ Het forfait beoogt een kwantificering te geven van dit inkomensbestanddeel. Dit geschiedt aan de hand van objectieve, maar vrij eenvoudige en vaak ruwe criteria.²²

Het gebruik van forfaits wordt meer dan eens ingegeven vanuit doelmatigheidsoverwegingen: wanneer de vaststelling van het werkelijke voordeel uitvoeringstechnische problemen oplevert of te kostbaar is, kan een forfaitaire regeling uitkomst bieden voor het aanslagregelend apparaat. De wetgever stelt met het forfait in zulke gevallen genormeerde bedragen vast waarmee getracht wordt de realiteit van de gemiddelde belastingplichtige zoveel mogelijk te benaderen.²³ Samenvattend kan worden geconstateerd dat het bij een forfait gaat om een regeling, waarbij voor bij elkaar behorende reële, feitelijke grootheden vaste bedragen worden bepaald, gebaseerd op een redelijk geacht gemiddelde, vanwege het feit dat het bepalen van de werkelijke bedragen te zwaarwegende bezwaren met zich mee brengt. Hierbij worden individuele afwijkingen in beginsel genegeerd.²⁴ Korter gezegd kan een forfait worden getypeerd als een fictie die strekt tot de kwantificering van een bepaald (reëel) voordeel.

¹⁶ Stevens 2006, p. 248. Voor 1971 was de fiscale behandeling van de eigen woning nog volledig op de beleggingsgedachte gestoeld

¹⁷ *Kamerstukken II* 1973/1974, 12 601, nr. 6, p. 11.

¹⁸ Zie o.a. HR 31 oktober 1973, *BNB* 1973/253, HR 28 april 1976, *BNB* 1976/152 en HR 24 maart 1982, *BNB* 1982/159.

¹⁹ Zie bijv. de reisaf trek in art. 3.87 Wet IB 2001 en de autokostenregeling in art. 3.20 Wet IB 2001.

²⁰ Volgens Geppaart 1999, p. 493.

²¹ Stevens 2007, p. 82.

²² Albert 2006, § 1.10.

²³ Zie Albregtse 1985, p. 1487 en Dusarduijn 2010, p. 68.

²⁴ Overigens vormt het ontbreken van een tegenbewijsmogelijkheid geen essentieel onderdeel van een forfaitaire regeling. In sommige gevallen wordt bij forfaitaire regelingen een tegenbewijsmogelijkheid inge-

Aanvankelijk werd bij de fiscale behandeling van de eigen woning de werkelijke huurwaarde in aanmerking genomen. Daar stond tegenover dat onder andere kosten voor onderhoud volledig aftrekbaar waren. De omvang van deze positieve en negatieve inkomensbestanddelen is voor individuele belastingplichtigen moeilijk vast te stellen en kan van jaar tot jaar aanzienlijk fluctueren. Daarnaast maakt dit het bijhouden van een administratie wat betreft de betaalde bedragen en de post onderhoud noodzakelijk.²⁵ In de praktijk stuitte ook de fiscus op moeilijkheden bij het vaststellen van de voor- en nadelen uit de eigen woning. Dit zorgde voor een aanzienlijk verzwaring van de uitvoeringstechnische lastendruk.²⁶ Om praktische redenen werd daarom gekozen voor een forfaitaire bijtelpost om het inkomen uit een eigen woning te benaderen. Gewezen op de kennelijk toch al sterke belasting van het aanslagregelend apparaat werd een forfaitaire benadering door de wetgever zelfs als *ultimum remedium* beschouwd:

*'In het kort gezegd zou dus handhaving van het huidige systeem van heffing in de komende jaren betekenen een veel zwaardere belastingdruk op de eigen woning en een aanzienlijke toeneming van werk voor de belastingdienst, die toch al zo zwaar is belast.'*²⁷

Het mede in de forfaitairing betrekken van de met de eigen woning verband houdende aftrekposten – behoudens de hypotheekrente en de kosten van geldleningen – vormde hierbij een zeer belangrijke element voor de vereenvoudiging van de eigenwoningregeling in *fiscalibus*.²⁸ Het forfait is hiermee tot een netto begrip verworden. Het representeert de bruto huurwaarde van de eigen woning verminderd met de aftrekbare kosten. Feitelijke kosten, lasten en afschrijvingen zijn hierdoor niet langer aftrekbaar, behoudens (in het bijzonder) de hiervoor reeds genoemde rente van schulden en de kosten van de geldlening.²⁹ Van Dijk merkt ten aanzien van deze benadering in mijn ogen terecht op dat het forfait verder gaat dan voor de gesignaleerde moeilijkheden noodzakelijk mag worden geacht. Onder het forfait worden zo namelijk ook lasten gebracht die eenvoudig zijn vast te stellen en waarover geen twijfel bestaat.³⁰ Te denken valt aan lasten als de gemeentebelasting en de waterschapsbelasting. Deze bedragen worden op (decentraal) overheidsniveau vastgelegd en zijn gemakkelijk te achterhalen.

Hoewel men zich bij de stilering van een forfait zoveel mogelijk wenst te baseren op de realiteit, kan een forfait nimmer volledig in overeenstemming worden geacht met de werkelijkheid. Deze vormt slechts een benadering van de werkelijkheid.³¹ Mijns inziens zorgt dit ervoor dat een forfait altijd een arbitrair karakter zal houden. Weliswaar hoeft dit de noodzaak tot gebruik van een forfait in bepaalde situaties niet te frustreren zolang de werkelijkheid zorgvuldig wordt ingeschat en dit zijn vertaling krijgt in een goed gefundeerd forfait. Inzicht in de oorspronkelijk aan de vormgeving van het forfait ten grondslag liggende uitgangspunten is voor de toetsing van deze voorwaarde essentieel. Hoewel de wetgever in de loop der jaren is blijven geloven in een forfaitaire benadering van het inkomen uit een eigen woning zijn er in de maatschappij ook veel kritische geluiden te horen. Van Arendonk wijst erop dat reeds vanaf de invoering van het forfait de hoogte daarvan punt van discussie is geweest.³² In zowel de wetenschappelijke als de politieke arena is

bouwd. Het forfait krijgt dan het karakter van een weerlegbaar vermoeden. Zie Freudenthal 2004, p. 15 en Hofstra/Niessen 2010, p. 219.

²⁵ Zie van Dijk 1970, p. 809-810, voor de problemen die specifiek met het vaststellen van onderhoudskosten gepaard gaan.

²⁶ *Kamerstukken II* 1969/1970, 10 790, nr. 3, p. 9.

²⁷ *Kamerstukken II* 1970/1971, 10 790, nr. 8, p. 25.

²⁸ *Kamerstukken II* 1970/1971, 10 790, nr. 8, p. 26-27.

²⁹ Stevens 2007, p. 252.

³⁰ Van Dijk 1970, p. 812.

³¹ Dusarduijn 2010, p. 68.

³² Van Arendonk 1981, p. 257.

daarom meermaals het verzoek gedaan tot een onderbouwing van de aan het eigenwoningforfait ten grondslag liggende (rekenkundige) componenten. Onvoldoende inzicht in de onderbouwing van deze componenten kan er namelijk toe leiden dat de belastingheffing een politieke en budgettaire speelbal wordt.³³ Onder andere in de nota ‘Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting’ uit 1981 werd aandacht besteed aan de samenstellende delen in de opbouw van het forfait.³⁴ Nadien is het inzicht in deze opbouw meermaals geactualiseerd.³⁵ Hoewel zich in de loop der jaren diverse (vaak politiek getinte) wijzigingen hebben voorgedaan in de hoogte en vormgeving van het eigenwoningforfait heeft sinds 1992 geen verheldering meer plaatsgevonden ten aanzien van de samenstellende delen van het forfait. Dit terwijl in de nota uit 1981 er sterk op werd gehamerd dat men niet kan ontkomen aan een ‘periodieke, volledige herijking’ van de kwantitatieve elementen van het forfait.³⁶ Dat een actualisering van deze elementen de laatste jaren is uitgebleven, heeft ertoe geleid dat vrijwel geen enkele belastingplichtige nog kan aangeven welke onderhoudskosten, zakelijke lasten en afschrijvingen in het forfait besloten zou liggen en hoe deze en andere elementen zoals de bruto huurwaarde (rekenkundig) gewaardeerd worden. De wetgever lijkt daarmee totaal het zicht verloren te zijn op de vaststelling en onderbouwing van het ‘inkomen’ uit een eigen woning als aanvaardbare basis voor de belastingheffing.³⁷

2.3 Samenvattende conclusie

In ons Nederlandse belastingstelsel hebben we bij een eigen woning aan de inkomenskant te maken met het (onweerlegbare) eigenwoningforfait van art. 3.112 Wet IB 2001. Vanwege uitvoeringstechnische complicaties heeft de wetgever ervoor gekozen een forfait van toepassing te verklaren daar waar box 1 overwegend uitgaat van het belasten van reëel genoten inkomen. De wetgever heeft in de vormgeving en vaststelling van dit forfait gepoogd het dubbelslachtige inkomens karakter van een eigen woning tot uitdrukking te laten komen.

De hoogte en vormgeving van het forfait worden al jaren niet meer onderbouwd door de wetgever. Daarmee rijst de vraag wat nog als mogelijke rechtvaardigingsgrond kan dienen voor het ‘inkomen’ uit een eigen woning. Is het eigenwoningforfait geworden tot niet meer dan een excuus om de hypotheekrente in stand te houden? Doet het eigenwoningforfait er nog wel toe?

Veel discussies over de vormgeving en houdbaarheid van het eigenwoningforfait vinden thans plaats binnen de grenzen van de inkomstenbelasting zelf. Evenwel is het zeer essentieel af te vragen of het überhaupt wel terecht is de eigen woning als inkomensveroorzakende factor aan te merken en uit dien hoofde het (fictieve) inkomen uit een eigen woning in een inkomstenbelasting te betrekken. Op deze vraag zal in het hiernavolgende hoofdstuk verder worden ingegaan. In hoofdstuk 4 zullen vervolgens de door de wetgever gehanteerde uitgangspunten – waaronder het onderscheid tussen het beleggings- en bestedingsgedachte en de vertaling die dat in het eigenwoningforfait heeft verkregen – nader onderzocht en becommentarieerd worden.

³³ Maathuis 1995a, p. 1953.

³⁴ *Kamerstukken II* 1980/1981, 16 668, nr. 2, p. 19 e.v. Zie hierover nader § 4.3.5.

³⁵ *Kamerstukken II* 1989/1990, 21 387, nr. 2 en *Kamerstukken II* 1992/1993, 22 859, nr. 1.

³⁶ *Kamerstukken II* 1980/1981, 16 668, nr. 2, p. 4.

³⁷ Freudenthal 2004, p. 31.

HOOFDSTUK 3

Het inkomensbegrip

3.1 Inleiding

Het inkomensbegrip vormt het kernpunt van een inkomstenbelasting. In onze Wet Inkomstenbelasting 2001 ontbreekt echter een definitie van het begrip inkomen. Dit geldt evenzeer voor haar voorgangers (Wet Inkomstenbelasting 1914, Besluit op de Inkomstenbelasting 1941, Wet Inkomstenbelasting 1964). Ook in de fiscale rechtspraak is men nooit tot een eenduidige omschrijving van het begrip ‘inkomen’ gekomen.³⁸

Met het ontwikkelen en formuleren van een (individueel) inkomensbegrip dient een aanduiding te worden gemaakt van de mate waarin natuurlijke personen nieuwe beschikkingsmacht over goederen en diensten verkrijgen.³⁹ Dit is uiteraard geen eenvoudige opgave. Reeds twee eeuwen geleden werden de eerste wetenschappelijke onderzoeken verricht naar de vraag wat onder individueel inkomen dient te worden verstaan.⁴⁰ Deze onderzoeken hebben niet tot een algemeen aanvaardbare definitie van het begrip inkomen geleid⁴¹, maar bieden wel interessante aanknopingspunten om een inkomstenbelasting vorm te geven. De diverse (historisch ontwikkelde) economische theorieën zijn in fiscalibus dan ook regelmatig voedingsbodem geweest voor discussies omtrent het bepalen van een inkomensbegrip dat het beste aansluit bij het voor ons belastingstelsel zo essentiële draagkrachtbeginsel.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.2 aangevangen met een theoretische beschouwing van de voor ons belastingrecht meest interessante inkomentheorieën.⁴² De selectie die ik heb gemaakt, spitst zich met name toe op theorieën welke door Duitse wetenschappers zijn ontwikkeld. Ik ben van mening dat deze theorieën het meest bruikbaar zijn voor het Nederlandse belastingrecht gezien de vergelijkbaarheid van de Duitse belastingwetgeving met de onze. Tevens is Duitsland een land dat qua welvaartsniveau en sociale voorzieningenniveau veel overeenkomsten vertoont met Nederland.

Achtereenvolgens zal aandacht worden besteed aan de verbruikstheorie (§ 3.2.1), de periodiciteitstheorie (§ 3.2.2), de bronnentheorie (§ 3.2.3), de opbrengsttheorie (§ 3.2.4) en de vermogensvergelijkingstheorie (§ 3.2.5). Ik sluit af met een conclusie (§ 3.2.6) waarin ik mijn voorkeur voor één van de theorieën uitspreek. In § 3.4 zal duidelijk worden gemaakt of er plaats is voor een eigen woning binnen het door mij gekozen inkomensbegrip. Hiertoe zal ik in § 3.3 duidelijk maken hoe sterk het inkomens karakter van de eigen woning in fiscale zin geacht moet worden te zijn. Voor de volledigheid merk ik op dat ik niet wens in te gaan op de regelmatig terugkerende discussie in de wetenschap en de politiek of draagkracht het beste kan worden gebaseerd op het ‘in-

³⁸ Van Dijk 1958, p. 47 geeft aan dat een definitie van het begrip inkomen zo algemeen geformuleerd zal moeten zijn dat daar praktisch nog weinig waarde aan toekomt.

³⁹ Stevens 2001, p. 48.

⁴⁰ Smeets 1931, p. 56

⁴¹ Zie in deze zin o.a. Kay & King 1990, p. 96-97.

⁴² Zie voor een systematische groepering van de verschillende opvattingen over het begrip ‘inkomen’ het werk van Bauckner, *Der privatwirtschaftliche Einkommensbegriff*, Mühldorf a. Inn: D. Geiger 1921.

komen' of vanuit de 'consumptie'.⁴³ In mijn ogen verdient een heffing over het 'inkomen' als maatstaf van de draagkracht de voorkeur.

Bij de beoordeling van het voor mij meest juist geachte inkomensbegrip zal ik me mede bedienen van de doelstelling van het fiscale inkomensbegrip om op een gereede wijze uitdrukking te geven aan het draagkrachtbeginsel. Immers:

*'Het inkomensbegrip waarvan een inkomstenbelasting zich bedient heeft (...) de pretentie een van de elementen te zijn, die het draagkrachtbeginsel tot uitdrukking brengen.'*⁴⁴

Voor de fundering van een rechtvaardig belastingstelsel is het essentieel het begrip 'draagkracht' nader te verkennen. Stevens beschouwt de draagkrachtgedachte, onder verwijzing naar de door Adam Smith gestelde eis van een verdeling van belastingdruk naar ieders 'ability to pay', als de historische motivering van onze inkomstenbelasting.⁴⁵ Mijns inziens vormt het draagkrachtbeginsel een algemeen aanvaard en uiterst sterk uitgangspunt in onze inkomstenbelasting.⁴⁶ Het begrip draagkracht wens ik te omschrijven als het vermogen (de 'ability-to-pay'; de betaalcapaciteit) van individuele belastingplichtigen om belasting te kunnen betalen. Draagkracht en koopkracht gaan daarbij hand in hand. Het begrip koopkracht kan worden omschreven als het vermogen van een individu om goederen en diensten te kunnen kopen. Een mutatie in de koopkrachtpositie van het individu beïnvloedt zo diens draagkracht en vormt daarmee een bepalende factor ten aanzien van de reële ontwikkeling van het individuele inkomen. De mate waarin nieuwe koopkracht wordt verworven en aangewend bepaalt in mijn optiek dus het fiscale inkomen. Koopkracht kan daarbij op twee mogelijke manieren worden aangewend: in de eerste plaats ter verwerving van nieuwe koopkracht (inkomensverwerving) en in de tweede plaats voor consumptieve doeleinden (inkomensbesteding).

3.2 Inkomenstheorieën

In de keuze voor een belasting waarin 'inkomen' als heffingsgrondslag wordt gehanteerd, ligt als het ware van nature de noodzaak tot definiëring van dit begrip besloten. De uitgebreide wetenschappelijke discussie die eind negentiende eeuw en in de eerst helft van de twintigste eeuw aan deze vraag is gewijd, laat duidelijk de worsteling zien waar wetenschappers zich voor gesteld zagen om te komen tot een volkomen sluitend en tegelijkertijd praktisch hanteerbaar inkomensbegrip. In de parlementaire geschiedenis is toegelicht dat als maatstaf van de heffing van inkomstenbelasting een empirisch, op maatschappelijk behoeften afgesteld inkomensbegrip de voorkeur verdient boven een dogmatisch inkomensidee die haar inhoud uitsluitend ontleend aan een bepaalde wetenschappelijke theorie.⁴⁷ Dit maakt duidelijk dat alle hierna te bespreken inkomenstheorieën bij hun invulling correcties behoeven om te komen tot een inkomstenbelasting die in de maatschappij voldoende fundament heeft (pragmatische benadering). Dergelijke correcties zijn in mijn ogen inherent aan de wezenlijke doelstelling van onze inkomstenbelasting om een evenwichtige verdeling van lasten naar de financiële draagkracht van de individuele belastingplichtigen te verwezenlijken.

⁴³ Korthedshalve verwijs ik naar de verschillende wetenschappelijke bijdragen welke als bijlagen bij het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel 2010 zijn opgenomen. Zo getuigen Bovenberg en Stevens 2010, p. 147 zich voorstander te zijn van een 'verteerbelasting', terwijl Jacobs 2010, p. 189 e.v. zich uitdrukkelijk tegen een persoonlijke consumptiebelasting keert.

⁴⁴ Creusen, Booij en van Schie 1979, p. 553.

⁴⁵ Stevens 2001, p. 11.

⁴⁶ Vgl. Gubbels 2011, p. 23.

⁴⁷ *Kamerstukken II 1962/63*, 5 380, nr. 19, p. 6.

3.2.1 *Verbruikstheorie*

Binnen de verbruikstheorie wordt als inkomen aangemerkt alles dat door verbruik kan worden aangewend zonder het aan het begin van het jaar aanwezige vermogen (stamvermogen) aan te tasten. Het inkomen is er met andere woorden op gericht de behoeften van de mens en zijn gezin (het verbruik) te bevredigen.⁴⁸

Alhoewel hij zijn ideeën zelf nooit typeerde als verbruikstheorie kan Hermann als grondlegger van dit inkomensbegrip worden beschouwd. Hij omschreef het individueel inkomen als:

*‘Die Summe der wirtschaftlichen oder Tauschgüter, welche in eine gewissen Zeit zu dem ungeschmältert fortbestehenden Stammgut einer Person neu hinzutreten, die sie saher beliebig verwenden kan.’*⁴⁹

Nadien zijn de ideeën van Hermann overgenomen door Schmoller, waardoor in Duitsland ook wel wordt gesproken van het ‘Hermann-Schmollersche Einkommensbegriff’. Beide wetenschappers brachten met hun ideeën naar voren dat het wezen van het inkomen in zijn bestemming tot verbruik (en besparing) ligt besloten.⁵⁰ Hermann heeft hieraan toegevoegd dat inkomen ontstaat door deel te nemen aan het productieproces: het productieproces verschaft de mens de middelen om in zijn behoeften te kunnen voorzien. Andere wetenschappelijk denkers (waaronder Schmoller) verwerpen deze gedachte en spitsen hun ideeën onder andere toe op kenmerken van een duurzame bron of rekenen elke vermogensvoortgang (ongeacht de herkomst) die een persoon toevalt tot het inkomensbegrip.⁵¹

Als voornaamste bezwaar tegen de verbruikstheorie kan worden ingebracht dat het moeilijk is om vast te stellen hoeveel individuen voor verbruik bestemmen. Hermann en Schmoller zijn hier beiden niet op ingegaan en dat maakt deze inkomensdefinitie praktisch moeilijk hanteerbaar. De inkomensdefinitie van deze Duitse denkers heeft niettemin zijn sporen achtergelaten in de hierna te bespreken, meer onderbouwde, theorieën omdat de definitie zich in de kern richt op de voortgang in positie van individuen, ongeacht de herkomst van deze voortgang en de omstandigheden die daarbij een rol hebben gespeeld.⁵² Wanneer het accent op de bestedingsmogelijkheden van het individu wordt gelegd, kan onder andere een bepaalde overlap worden geconstateerd met de hierna te bespreken vermogensvergelijkingstheorie (§ 3.2.5).

3.2.2 *Periodiciteitstheorie*

In de periodiciteitstheorie wordt voor het begrip ‘inkomen’ aangesloten bij hetgeen de genieter periodiek toevloeit. De ‘eis van periodiciteit’ fungeert als sleutelbegrip in deze theorie en stelt het blijvende karakter van een bepaalde oorzaak, dat dient als middel ter behoeftebevrediging, voorop. Van der Linden omschreef het inkomensbegrip van de periodiciteitstheorie dan ook als een periodiek opkomende ontvangst, waarover de genieter kan beschikken zonder zijn vermogen (de bron van zijn inkomen) te vernietigen.⁵³

Binnen de periodiciteitstheorie wordt de regelmatige herhaling van baten voorop gesteld. Subsidiar veronderstelt dit een vaste bron van inkomsten. Wagner spreekt immers over ‘der periodi-

⁴⁸ Smeets 1931, p. 57.

⁴⁹ F.B.W. Hermann, *Staatswissenschaftliche Untersuchungen*, München 1832, p. 299.

⁵⁰ Smeets 1931, p. 58.

⁵¹ Smeets 1932, p. 2.

⁵² Vgl. Stevens 2001, p. 50.

⁵³ C. van der Linden, *Leerboek der Financiën*, ‘s-Gravenhage 1887, p. 153.

sche, sich regelmässig wiederholende Reinertrag einer *festen Erwerbsquelle* (...)⁵⁴ [cursivering MvB]. De

Terecht merken Smeets en Stevens op dat de mogelijkheid van herhaling de meeste kritiek bouwsteen van de periodiciteitstheorie vormt.⁵⁵ Immers kunnen ook activiteiten die zich binnen een bepaalde tijdspanne niet herhalen voordelen opleveren die als 'inkomen' worden ervaren. Het gaat hier om voordelen die worden behaald uit op zichzelf staande, incidentele activiteiten. Anderzijds is de kans zeer gereed dat in een uiterst ruim verloop van tijd elke inkomst zich wel een keer zal herhalen. De Commissie voor de Inkomstenbelasting komt in 1931 dan ook terecht tot de conclusie dat periodiciteit geen essentieel onderdeel van het inkomen vormt.⁵⁶ Deze praktische bezwaren leiden ertoe dat de periodiciteitstheorie niet de gewenste grondstelling voor het begrip 'inkomen' in een inkomstenbelasting kan opleveren.

3.2.3 *Bronnentheorie*

In de bronnentheorie wordt nog meer dan in de periodiciteitstheorie de nadruk gelegd op de verwerving van het inkomen en de (permanente) bron waaruit het inkomen oorzakelijk dient voort te komen. Fuisting kan als voornaamste voorstander van deze theorie worden beschouwd. Binnen de bronnentheorie wordt als inkomen aangemerkt hetgeen de genierter subjectief toevloeit zonder de hieraan ten grondslag liggende (duurzame) bron aan te tasten.⁵⁷ Buiten de bron om verkregen voordelen, zoals erfenissen en loterijprijzen, vormen in deze visie geen inkomen. Zeer treffend is de metafoor die Cnossen naar voren brengt waarin wordt verwezen naar de vrucht (de opbrengst; het inkomen) die zich van de boom (de bron) losmaakt: 'Alleen datgene wat zich regelmatig van de bron losmaakt en geen afgescheiden deel van een vermogensbestanddeel is, kan het etiket "belastbare opbrengst" krijgen.'⁵⁸ In dit citaat komt duidelijk de voor aanhangers van de bronnentheorie zo evidente blijvende karakter van de bron naar voren. Indien een opbrengst wordt verkregen uit een op zichzelf staande werkzaamheid kan niet worden gesproken van een bron van inkomen.⁵⁹ Evenzeer als bij de periodiciteitstheorie is hier de kritiek op zijn plaats dat dergelijk losse activiteiten wel degelijk voordelen kunnen opleveren die als 'inkomen' worden ervaren. Onder een bronnentheorie blijven deze incidenteel behaalde voordelen onterecht onbelast, nu zij niet uit een permanente bron voortvloeien.⁶⁰

Hofstra en Niessen wijzen daarnaast op het feit dat er negatieve inkomenscomponenten bestaan die niet aan een bepaalde bron kunnen worden toegerekend (zogenaamde 'bovenbronnelijke' voordelen⁶¹). Daarnaast uiten zij kritiek op het onderscheid dat de bronnentheorie maakt tussen de opbrengst en de waardevermeerdering van de bron. De opbrengst van de bron wordt tot het inkomen gerekend. Waardevermeerderingen van vermogensbestanddelen daarentegen worden – afgezien van de ondernemings sfeer – buiten de berekening van het belastbare inkomen gelaten. Dergelijke 'capital gains' beïnvloeden echter wel degelijk de draagkracht van de belastingplichtige

⁵⁴ A. Wagner, *Grundlegung der politischen Oekonomie*, Leipzig 1892, p. 407.

⁵⁵ Smeets 1931, p. 60-61 en Stevens 2001, p. 50.

⁵⁶ Commissie voor de Inkomstenbelasting 1931, p. 21-22.

⁵⁷ Stevens 2001, p. 50.

⁵⁸ Cnossen 1990, p. 19.

⁵⁹ Smeets 1931, p. 62.

⁶⁰ Overigens heeft de wetgever deze tekortkoming van de bronnentheorie afgedekt door opbrengsten van op zichzelf staande werkzaamheden en diensten die geen vaste bron vormen tot het belastbare inkomen te rekenen (thans: resultaat uit overige werkzaamheden art. 3.90 Wet IB 2001 e.v.).

⁶¹ Zie o.a. het befaamde Smeerkuilarrrest, BNB 1984/2, waarin de Hoge Raad besliste dat een vergoeding voor immateriële schade onbelast was, omdat deze 'niet zo zeer' verband hield met de dienstbetrekking.

en zijn vermogen om belasting te betalen.⁶² Uitgaande van het draagkrachtbeginsel is het daarom theoretisch onjuist vermogenswinsten (en verliezen) niet in de belastingheffing te betrekken.⁶³

Het inkomensbegrip dat onder de Wet IB 1914, het Besluit IB 1941 en de Wet IB 1964 gehanteerd werd, beruiste grotendeels op de theoretische visie van de bronnentheorie.⁶⁴ Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen bronnen met een subjectief en bronnen met een objectief bronkarakter.⁶⁵ Een subjectief bronbegrip beoordeelt het inkomenskarakter vanuit de positie van de eigenaar of genietter van de bron. Hierbij wordt bekeken of deze persoon in zijn vermogenspositie met betrekking tot de inkomensbron erop voor of achteruit gaat. Zodoende kunnen zowel reguliere inkomsten als vermogensmutaties in de belastingheffing betrokken worden. Doordat puur en alleen gekeken wordt naar welke voordelen de belastingplichtige ter zake van het hebben van een bepaalde inkomensbron zijn opgekomen, wordt de doelstelling van onze inkomstenbelasting – heffing naar draagkracht – met een subjectieve inkomensbron goed bereikt.⁶⁶ Vandaag de dag kunnen de bronnen ‘winst uit onderneming’ en ‘inkomen uit aanmerkelijk belang’ (deze laatste sedert 1997) als subjectief getypeerd worden. Immers worden in deze bronnen naast de reguliere inkomsten ook vervreemdingsvoordelen in de belastinggrondslag betrokken.⁶⁷ De overige bronnen (inkomsten uit arbeid, inkomsten uit vermogen en periodieke uitkeringen en verstrekkingen) hebben van oudsher een objectief bronkarakter. Een objectief bronbegrip stelt het inkomen vast uitgaande van de inkomsten welke de bron genereert. Het gaat hierbij om inkomsten die worden voortgebracht met instandhouding van de inkomensbron zelf. Positieve en negatieve waardemutaties van de bron zelf worden niet in aanmerking genomen.

Onder de Wet IB 1964 leverde het buiten de heffing blijven van vermogensmutaties aanzienlijke problemen op voor de fiscus. De heffing van inkomstenbelasting ten aanzien van vermogen kon namelijk relatief eenvoudig worden ontlopen door de omzetting van belast inkomen in een onbelaste vermogensaanwas. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke arbitragemogelijkheden niet beantwoorden aan het ideaal belasting naar draagkracht te heffen.⁶⁸

Een belastingwet die gebaseerd is op de bronnentheorie, somt een aantal bronnen op (bijvoorbeeld arbeid of de onderneming) en verklaart de daaruit verkregen opbrengsten na aftrek van kosten belast. Wat onder het begrip ‘bron’ dient te worden verstaan, is onder de Nederlandse wet overgelaten aan de rechter en vormt de grondslag waarop het gehele stelsel van de inkomstenbelasting rust.⁶⁹ Een inkomensbron mag aanwezig worden geacht te zijn als er wordt deelgenomen aan het economisch verkeer, daarbij voordeel wordt beoogd en dit voordeel redelijkerwijs te verwachten valt.

Met de invoering van gesloten boxenstelsel in de Wet IB 2001, hebben veel theoretische aspecten van het bronnenstelsel hun betekenis behouden bij de invulling van het fiscale inkomensbegrip. Er heeft slechts een nuancering op boxenniveau plaatsgevonden. Gegeven het feit dat een individuele bron telkens in een inkomenscategorie is in te delen, maakt namelijk dat een bron bij voorbaat aan één van de drie boxen is toe te rekenen.⁷⁰ Vooral in de inkomenscategorie ‘resultaat uit

⁶² Hofstra/Niessen 2010, p. 357.

⁶³ Zie in deze zin ook De Zeeuw 1982, p. 66 die het onbelast laten van vermogenswinsten zelfs beschouwd als belastinguitgave, omdat vermogenswinsten als draagkrachtverhogende factor deel zouden moeten uitmaken van de normale structuur een belastingstelsel dat het draagkrachtbeginsel als uitgangspunt heeft.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1958/59, 5 380, nr. 3, p. 17.

⁶⁵ Van Eijck 2005, p. 80

⁶⁶ Van Dijk 1988, p. 1662.

⁶⁷ Van Eijck 2005, p. 81

⁶⁸ Van Eijck 2005, p. 80. Met de invoering van de Wet IB 2001 en de introductie van de vermogensrendementsheffing in box 3 heeft de wetgever getracht dit probleem aan banden te leggen.

⁶⁹ Stevens 2001, p. 58.

⁷⁰ Sillevius, Van Kempen e.a. 2010, p. 9 en p. 58.

overige werkzaamheden' zijn de broncriteria onverminderd van belang gebleven.⁷¹ In hoofdstuk 4 zal op minutieuze wijze onderzocht worden hoe de eigen woning onder een fiscaal inkomensbegrip dat goeddeels is gebaseerd op de bronnentheorie zijn huidige plaats in de inkomstenbelasting heeft verkregen en of dit systematisch gezien juist is geweest.

3.2.4 *Opbrengsttheorie*

De opbrengsttheorie definieert inkomen als al hetgeen dat door deelname aan het productieproces wordt genoten. Het aandeel van de belastingplichtige in de waarde van de voortgebrachte stoffelijke goederen wordt tot het inkomen gerekend; onstoffelijke productie wordt niet in aanmerking genomen.

Roscher wordt als grondlegger van deze theorie beschouwd. Hij rekent tot het inkomen slechts die ontvangsten welke voortvloeien uit een economische activiteit ('wirtschaftliche Tätigkeit'). De opbrengsttheorie wijkt daarmee af van de drie hiervoor besproken theorieën in die zin dat zij het wezen van het inkomen niet afleidt uit zijn bestemming, maar uit zijn oorsprong.

De opbrengsttheorie gaat uit van de idee dat door het leveren van 'productie' (in de ruime zin des woords), welke voorziet in een behoefte, 'opbrengst' gegenereerd wordt. Deze 'opbrengst' wordt bij de individuen, die haar wegens hun deelname aan het productieproces genieten, tot het 'inkomen' gerekend.⁷² Het verschil met de bronnentheorie is dat de opbrengsttheorie bepaalde baten niet tot het inkomen rekent. Dit betreft opbrengsten, welke niet uit een rechtstreekse deelname aan het productieproces worden verkregen, zoals afgeleid inkomen in de vorm van (door schenking verkregen) periodieke uitkeringen van ouders aan kinderen.⁷³

Volgens Alting-Mees is de opbrengsttheorie 'de meest volmaakte'.⁷⁴ Hij is van oordeel dat het 'inkomen' twee functies heeft te vervullen. In de eerste plaats dient het inkomen om in het onderhoud van het individu en het gezin te voorzien en ten tweede strekt inkomen tot kapitaalvorming: 'In 't kort gezegd: het moet worden verteerd en gedeeltelijk bespaard'.⁷⁵ Productie vormt hierbij een onmisbaar vereiste. Inkomen moet telkens opnieuw worden gevormd, vanwege het feit dat vermogen door consumptie wordt verbruikt. Alting-Mees komt tot de conclusie dat 'Een inkomstenbelasting zou (...) moeten steunen op de productietheorie, getemperd voor zooveel de praktijk dit eischt door de opbrengsttheorie'.⁷⁶

Hoewel Smeets van mening is dat aan de opbrengsttheorie bezwaren kleven, zoals het feit dat niet-gerealiseerde vermogensmutaties onder het inkomen gerangschikt worden, wijst hij erop dat deze theorie als groot voordeel heeft dat alles draait om de fundamentele vraag wat moet worden verstaan onder de 'opbrengst' voor het deelnemen aan het productieproces.⁷⁷ Mijns inziens kent het inkomensbegrip van de opbrengsttheorie een te beperkte invulling om als grondslag te dienen het individuele inkomen voor de belastingheffing vast te stellen.

⁷¹ Rijkers is het daarom niet eens met het opschrift 'restcategorie' dat de categorie 'resultaat uit overige werkzaamheden' nog al eens krijgt aangemeten. Hij is van mening dat de categorie beter beschouwd kan worden als de stamcel – de harde systematische kern – van onze inkomstenbelasting. Zie Sillevius, Van Kempen e.a. 2010, p. 540-541.

⁷² Smeets 1931, p. 64.

⁷³ Smeets 1931, p. 66.

⁷⁴ Alting-Mees 1927, p. 128.

⁷⁵ Alting-Mees 1927a, p. 235.

⁷⁶ Alting-Mees 1927, p. 237.

⁷⁷ Smeets 1931, p. 67.

3.2.5 Vermogensvergelijkingstheorie

Alle hiervoor besproken theorieën hebben gemeen dat zij het begrip ‘inkomen’ verbinden aan bepaalde criteria waardoor bepaalde draagkrachtvermeerderingen buiten de heffing blijven. De vermogensvergelijkingstheorie gaat daarentegen uit van een breed inkomensbegrip. Als inkomen wordt namelijk aangemerkt de algebraïsche som van de vermogensmutaties over een jaar vermeerderd met de privéonttrekkingen. In een formule kan dit als volgt worden weergegeven: $Y = EV - BV + C$, waarbij Y = inkomen, C = consumptie, EV = eindvermogen en BV = beginvermogen.

Als grondleggers van deze theorie worden in de literatuur veelal de namen van de heren Schanz, Haig en Simons genoemd (Schanz-Haig-Simons-inkomensbegrip, hierna: SHS-inkomensbegrip).⁷⁸ Uit het werk van deze wetenschappers volgt dat de vermogensvergelijkingstheorie elke reële draagkrachtvermeerdering wil belasten, ongeacht de oorzaak van deze toename en de bestemming die eraan wordt gegeven.⁷⁹ Onder de vermogensvergelijkingstheorie wordt derhalve niet naar de oorzaak of het karakter van het inkomen gevraagd, maar wordt slechts vastgesteld dat er inkomen is. Cnossen omschrijft het SHS-inkomensbegrip dan ook als de (toename van de) economische beschikkingsmacht waarmee het individu aanspraak kan maken op het maatschappelijke goederenpakket. Deze aanspraken bestaan voor elke periode uit hetgeen het individu heeft geconsumeerd, vermeerderd met hetgeen hij zou hebben consumeren, maar waarvan hij tijdelijk of blijvend heeft gezien (de vermogensmutatie $EV - BV$).⁸⁰ Onder deze uiterst ruime inkomensdefinitie kan naast het marktinkomen en de waardemutaties (waaronder het nog niet geconsumeerde marktinkomen) ook het zogenaamde ‘transferinkomen’ worden begrepen.⁸¹ Het gaat hierbij om zaken als erfenissen en schenkingen, maar ook loterijprijzen, sociale uitkeringen en letselschadevergoedingen kunnen hieronder worden begrepen.

Binnen het SHS-inkomensbegrip staat het individuele vermogen om belasting te kunnen betalen (de betaalcapaciteit) voorop. Schanz spreekt immers van een ‘Reinvermögenszugang eines bestimmten Zeitabschnitts inkl. der Nutzungen und geldwerten Leistungen dritter’.⁸² Hieruit volgt duidelijk dat Schanz wenst aan te sluiten bij de economische koopkrachtpositie van het individu. Een toename in de economische kracht van het subject in een bepaalde periode leidt tot een toename van diens inkomen. De definitie die door Simons aan het inkomensbegrip werd gegeven laat duidelijk de oorzaken zijn die leiden tot een mutatie van het inkomen: ‘Personal income may be defined as the algebraic sum of 1. the market value of rights exercised in consumption and 2. the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question. In other words, it is merely the result obtained by adding consumption during the periode to “wealth” at the end of the period and then subtracting “wealth” at the beginning’.⁸³ Binnen de vermogensvergelijkingstheorie wordt derhalve niet gekeken naar de oorzaak van het inkomen, maar wordt slechts geconstateerd dat er inkomen is.

Van Eijck wijst erop dat bij een zuivere (objectieve) toepassing van de vermogensvergelijkingstheorie belastingarbitrage binnen het kalenderjaar niet mogelijk is, omdat er geen voordelen te behalen zijn. Immers wordt bij elke inkomensveroorzakende factor (zoals arbeid of vermogen) dezelfde meetmethode gebruikt om het inkomen vaststellen. Voor een belastingplichtige is het daarentegen wel mogelijk de belastingdruk te minimaliseren door te profiteren van de mogelijk-

⁷⁸ Zie voor het werk van deze wetenschappers: G. Schanz, *Der Einkommensbegriff und die Einkommenssteuergesetz*, Finanzarchiv Band XIII 1986; R.M. Haig, *The Federal Income Tax*, New York 1921; H.C. Simons, *Personal income taxation*, London/Chigago: University Press 1965.

⁷⁹ Creusen, Booij en van Schie 1979, p. 557.

⁸⁰ Cnossen 1990, p. 19

⁸¹ Rijkers en van Vijfeijken 2010, p. 252-253.

⁸² Stevens 2001, p. 51.

⁸³ Stevens 2001, p. 51.

heid tot renteloos betalingsuitstel indien het fiscale realisatiemoment daartoe ruimte biedt.⁸⁴ Dit is het geval wanneer onder het SHS-inkomensmodel ervoor wordt gekozen pas bij realisatie rekening te houden met waardeinstijgingen (vermogenswinstbelasting). De belastingplichtige kan dan zelf bepalen – door wel of niet te vervreemden – of hij al dan niet belasting verschuldigd is. De latente inkomensbelastingclaim die zodoende op de inkomensbestanddelen rust vormt een renteloze schuld welke de belastingplichtige ertoe zal aanzetten zo laat mogelijk tot vervreemding over te gaan.⁸⁵

In de afgelopen decennia hebben discussies over de gewenste inkomensdefinitie in fiscalibus zich met name toegespitst op de verhouding tussen de momenteel (in zekere mate) toegepaste bronnentheorie en de vermogensvergelijkingstheorie. In de literatuur vallen er veel voorstanders van deze laatste theorie te onderscheiden. Zo wijzen Creusen, Booij en van Schie op het feit dat onder een vermogensvergelijkingstheorie, in tegenstelling tot onder de bronnentheorie, in beginsel geen enkele draagkrachtvermeerdering buiten beschouwing wordt gelaten. Onder de vermogensvergelijkingstheorie is het namelijk geen kwestie van vaststellen of inkomen uit een bepaalde bron voortvloeit, maar staat het constateren van een vermogenstoename voorop, ongeacht het feit of het eenmalige of frequente bate betreft en of deze bate beoogd was of niet. Daarnaast is het drietal van mening dat de vermogensvergelijkingstheorie uiterst flexibel is en het zich aanpast aan de gewijzigde maatschappelijke en economische omstandigheden.⁸⁶

Uiteraard is er ook kritiek geleverd op de vermogensvergelijkingstheorie. Deze kritiek spitst zich met name toe op de theoretische definiëring van het inkomensbegrip en de praktische uitvoerbaarheid van de theorie zelf. Kaldor stelt zich zelfs op het standpunt dat de vermogensvergelijkingstheorie – nog afgezien van haar praktische bezwaren – theoretisch onmogelijk is toe te passen. Kaldor baseert zijn mening op de instabiliteit van de waarde van het geld en fluctuaties van het renteniveau, welke de nominale waarde van de vermogensbestanddelen beïnvloeden zonder dat sprake is van reële en als inkomensbestanddeel aan te merken waardemutaties.⁸⁷ Daarmee stelt hij dat het theoretisch niet mogelijk is vermogensvermeerderingen vast te stellen vanwege de omstandigheid dat een (belaste) reële vermogensvermeerdering niet onderscheiden kan worden van een onbelaste (nominale) vermogensaanwas.⁸⁸ Een verandering in de marktwaarde van een bepaald vermogensbestanddeel kan namelijk zowel een verandering in de toekomstige opbrengst, als een verandering in de disconteringsvoet inhouden en deze zouden volgens Kaldor niet te onderscheiden zijn. Goode wenst echter niet zo ver te gaan en acht het voldoende dat geconstateerd kan worden dat de beschikkingsmacht om nu meer te consumeren, is toegenomen.⁸⁹

Ook Bittker uit stevige kritiek op de vermogensvergelijkingstheorie en wijst met name op de praktische problemen ter zake van het vaststellen van de waarde van de consumptie.⁹⁰ Saillant detail is dat één van de grondleggers van de vermogensvergelijkingstheorie zelf, Simons, reeds de aandacht erop vestigde dat de waarde van de consumptie onmogelijk nauwkeurig kan worden gemeten, onder andere vanwege het feit dat subjectieve waarderingen daarbij een rol kunnen spelen. Daarnaast zijn er veel goederen en diensten die zowel kunnen kwalificeren als een bron van persoonlijke behoeftenbevrediging als een middel om meer inkomen te verdienen.⁹¹

⁸⁴ Van Eijck 2005, p. 75.

⁸⁵ Van Dijk 1988, p. 1670.

⁸⁶ Creusen, Booij en van Schie 1979, p. 557. Zie in vergelijkbare zin Rijkers en van Vijfeijken 2010, p. 253 die aangeven dat aan het inkomensbegrip onder een vermogensvergelijkingstheorie geen impliciet instrumentele werking toekomt.

⁸⁷ Kaldor 1955, p. 69-70.

⁸⁸ Cnossen 1980, p. 908-909.

⁸⁹ Goode 1976, p. 15-16.

⁹⁰ Bittker 1967, p. 925 e.v.

⁹¹ Cnossen 1980, p. 908.

Smeets brengt verder als voornaamste bezwaren naar voren dat de vermogensvergelijkingstheorie overgedragen vermogen gelijk gesteld met overgedragen geldinkomen, dat de theorie realisatie bij geldinkomen niet nodig acht en dat zij beoogde en niet beoogde geldopbrengsten op één lijn stelt.⁹²

Vermeldenswaardig is het feit dat onder de Duitse belastingwetgeving het inkomensbegrip van 1920 tot en met 1925 gebaseerd is geweest op de vermogensvergelijkingstheorie. Nadien is men daar onder invloed van de inflatie en om praktische redenen van af gestapt.⁹³ Hoewel dit wat zegt over de praktische invulling van het SHS-inkomensbegrip in een belastingwet, hoeft dit in mijn ogen niets af te doen aan de inkomens theoretische zuiverheid van de theorie. Gewezen zij dan ook op de Verenigde Staten alwaar het geloof in de vermogensvergelijkingstheorie altijd is blijven voortduren.⁹⁴

Ondanks alle kritiek zijn voorstanders van de SHS-inkomensbegrip dan ook van mening dat indien 'inkomen' als grondslag voor de belastingheffing wordt genomen de vermogensvergelijkingstheorie het uitgangspunt moet vormen van waaruit de vraag beantwoord moet worden of iets al dan niet als inkomen kan worden aangemerkt. De beoordeling of het SHS-inkomens theorema dan een wenselijk fiscaal inkomensbegrip oplevert, zal mede afhangen van de wijze waarop deze fiscaal technisch wordt vormgegeven. Praktisch gezien staan hierbij twee benaderingen open: men kan kiezen voor het systeem van een vermogensaanwasbelasting ('accrued income') of het systeem van een vermogenswinstbelasting ('realised income'). Een vermogenswinstbelasting verschilt in die zin van een vermogensaanwasbelasting dat het heffingsmoment wordt uitgesteld tot het moment waarop de vermogensaanwas door verkoop of anderszins wordt gerealiseerd.⁹⁵ Hoewel onze huidige Wet IB 2001 op bepaalde punten kenmerken van een vermogenswinstbelasting vertoont, zoals de regeling van het inkomen uit aanmerkelijk belang in box 2, is een verdergaande integratie van dit alternatief door de regering tot dusverre telkens afgewezen.⁹⁶ Onder andere in het rapport 'Graag of niet' werd gerefereerd naar een mogelijk evolutie van het fiscale inkomensbegrip in de richting van de vermogensvergelijkingstheorie:

*'De problemen die er zijn door het naast elkaar bestaan van subjectieve en objectieve bronnen van inkomen, kunnen worden beperkt of uitgesloten door een ruimer inkomensbegrip, zoals dat wordt verdedigd door aanhangers van de vermogensvergelijkingstheorie. Een dergelijk ruim inkomensbegrip krijgt in de literatuur brede steun. De aangroei van vermogen wordt dan, op het moment van realisatie, als inkomen belast.'*⁹⁷

Rijkers acht het teleurstellend dat de Commissie geen enkele concrete bouwsteen voor de invoering van een (partiële) vermogenswinstbelasting in haar voorstellen naar voren liet komen.⁹⁸ De noodzaak daartoe is in zijn ogen groot en dit zal ook in de politieke arena tot genoegdoening kunnen scheppen. In vergelijkbare zin wijst Cnossen op het belang van een allesomvattend inkomensbegrip in de complexe, hedendaagse realiteit en stelt dat alleen de vermogensvergelijkingstheorie deze mogelijkheid kan bieden.⁹⁹ Ook Stevens lijkt de vermogensvergelijkingstheorie als het meest zuivere uitgangspunt voor de inkomstenbelasting te beschouwen.¹⁰⁰

⁹² Smeets 1932, p. 78. Zie ook de bezwaren die naar voren zijn gebracht door de Commissie voor de Inkomstenbelasting, 1931, p. 19-21.

⁹³ Tipke 2003, p. 625.

⁹⁴ Tipke 2003, p. 626.

⁹⁵ Volgens Stevens 2001, p. 54 lijken de door Shanz, Haig en Simons gegeven definities in de richting van een vermogensaanwasbelasting te wijzen.

⁹⁶ Zie Hofstra/Niessen 2010, p. 357 en Stevens 2001, p. 58.

⁹⁷ Commissie voor Belastingherziening 1991, p. 56.

⁹⁸ Rijkers 1991, p. 1357. Anno 2011 getuigt Rijkers zich nog steeds een warm pleitbezorger te zijn van het SHS-inkomensbegrip. Zie Rijkers 2010, Rijkers 2011 en Rijkers en van Vijfeijken 2010.

⁹⁹ Cnossen 1980, p. 909.

¹⁰⁰ Stevens 2001, p. 57. In deze zin ook Creusen, Booij en van Schie 1979, p. 562.

De slotsom lijkt daarmee te zijn dat de vermogensvergelijkingstheorie beschouwd kan worden als een begripsmatige invalshoek, zonder dat het een direct toepasbare formule voor de heffingsgrondslag oplevert. Vanwege uitvoeringstechnische complicaties heeft de wetgever de implementatie van de theorie tot dusverre telkens afgewezen.

3.2.6 *Conclusie*

Alles overziend draagt de vermogensvergelijkingstheorie in mijn ogen de beste bouwstenen aan om het 'inkomen' als maatstaf van de belastingheffing tot uitdrukking te brengen. Wanneer de vermogensvergelijkingstheorie vergeleken wordt met de bronnentheorie, wordt duidelijk dat de vermogensvergelijkingstheorie oplossingen biedt voor een aantal fundamentele onvolkomenheden van de bronnentheorie. Vanwege het fragmentarische inkomensbegrip dat hoort bij een bronnentheorie worden thans een groot aantal draagkrachtvermeerderingen buiten de heffing gelaten, welke onder het ruime inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie wel in de heffing betrokken kunnen worden. Deze inkomensgenererende factoren worden vervolgens allen op dezelfde manier becijferd. Dit maakt het concept eenvoudig en tegelijkertijd ontstaat minder ruimte voor constructies.

Hoewel er praktische bezwaren aan de theorie kleven, doet dit in mijn ogen niets af aan haar bruikbaarheid. Het is immers niet noodzakelijk dat letterlijk de omschrijving van het SHS-inkomensbegrip ($EV - BV + C$) moet worden toegepast. Het komt er op aan dat in de inkomstenbelasting de cruciale vraag wordt gesteld welk resultaat de wetgever wil bereiken indien het 'inkomen' in de heffing wordt betrokken. Mijns inziens komt het er dan op aan om alle factoren die koopkracht genereren (onderneming, arbeid, vermogen enzovoort), vast te stellen en bij al deze inkomensgenererende factoren het te belasten bedrag te berekenen op het verschil tussen alle opbrengsten minus alle kosten. Wanneer deze analogie consequent wordt toegepast, zal het belastbare inkomen in een jaar de facto gelijk zijn aan de vermogensmutatie en de consumptie in dat jaar.¹⁰¹

Bij de vaststelling van een belastgrondslag op basis van de vermogensvergelijkingstheorie zullen nog een aantal zeer wezenlijke overwegingen gemaakt moeten worden. Een daarvan betreft de vraag wat er dient te gebeuren met zogenaamd 'imputed income'. 'Imputed income', dat letterlijk 'toegerekend inkomen' betekent, betreft het inkomen dat voortgebracht wordt door privégoederen of privédiensten.¹⁰² Deze goederen en diensten worden voor eigen gebruik (en gebruik binnen het huishouden) aangewend. 'Imputed income' is derhalve consumptie welke het individu zelf creëert en ook aan zichzelf (of zijn gezin) bewijst.¹⁰³ Voor velen vormt de eigen woning bij uitstek een voorbeeld van een privégoed dat 'imputed income' oplevert. Men volgt dan de redenering dat de eigenaar-bewoner vanwege zijn bezit geen huur hoeft te betalen, en om die reden zichzelf het woongenot van de eigen woning verschaft en in de heffing moet worden betrokken. Met een Engelse term spreekt men dan ook wel over 'imputed rent'. 'Imputed rent' kan worden omschreven als de waarde welke moet worden toegerekend aan huishoudens welke niet de volle huurprijs van hun woning betalen, omdat zij ofwel eigenaar-bewoners zijn, of een huis huren tegen een lagere huurprijs dan de marktprijs hetzij een woning huren die zonder huurvergoeding wordt verstrekt.¹⁰⁴

¹⁰¹ Rijkers en Van Vijfeijken 2010, p. 253.

¹⁰² Gubbels 2011, p. 37.

¹⁰³ Een onbetwist voorbeeld van 'imputed income' vormt de bijtelling voor het privégebruik van de auto van de zaak.

¹⁰⁴ Definitie ontleend aan Commission Regulation (EC) No 1980/2003, *Official Journal of the European Union*, L 298/7

De hiervoor gevolgde redenering gaat in principe ook op voor een groot aantal vermogensobjecten. Het is de vraag of binnen de vermogensvergelijkingstheorie de gebruikswaarde van duurzame consumptiegoederen, en in het bijzonder de eigen woning, tot het inkomen gerekend moet worden.

Alvorens in te gaan op de vraag wat de plaats dient te zijn van de woning onder het SHS-inkomensbegrip zal in de navolgende paragraaf het inkomenskarakter van een eigen woning nader onderzocht worden.

3.3 Het inkomenskarakter van de eigen woning

Naar mijn overtuiging beschouwen veel eigen woning-bezitters, zeker gezien de huidige onstuimige woningmarkt, hun huis eerder als kostenpost dan als inkomen. Het is uiteraard juist dat een woning kosten met zich mee brengt, zoals onderhouds- en verzekeringskosten en een aantal financiële en fiscale lasten. Tegenover deze kosten staan echter talrijke voordelen, zoals een grote persoonlijke vrijheid, afwezigheid van verplichtingen als huurder en de mogelijkheid tot realisatie van een nominale waardestijging van het bezit. De eigen woning kan daarmee een zeker rendement toegerekend worden dat de eigenaar-bewoner als investeerder geniet in de vorm van woon-diensten. Daarbij is de eigenaar-bewoner in staat dit toegerekende rendement om te zetten in geld door zijn bezit te verkopen of te verhuren.¹⁰⁵

Dit maakt dat ten aanzien van de eigen woning twee componenten te onderscheiden vallen welke als inkomensgenererende factoren kunnen fungeren:

- Het gebruik van de eigen woning: het duurzaam ter beschikking staan van het eigen huis voor de eigenaar en zijn gezin (gebruikswaarde).
- Het bezit van de eigen woning: het op zeker tijdstip verwerven en de latere verkoop (opbrengstwaarde, afgezien van eventuele verhuuropbrengsten).

De invulling van het inkomensconcept van beide categorieën vraagt om een aparte aanpak. Het moge duidelijk zijn dat het bezit van de eigen woning en de daaruit voortvloeiende vermogensmutatie bij verkoop, een duidelijk draagkrachtverhogend effect met zich meebrengt. Immers stelt het bezit van de eigen woning de eigenaar-bewoner op deze manier in staat extra koopkracht te genereren. Een dergelijke zuivere vermogenswinst zou in een inkomensbelasting in beginsel niet onbelast dienen te blijven. Probleem is echter dat de ontvangen verkoopsom in de meeste gevallen gebruikt zal worden voor de financiering van een nieuwe eigen woning. Belastingheffing over de verkoopwinst op de oude eigen woning benadeelt de belastingplichtige dan in zijn mogelijkheden een gelijksoortige nieuwe eigen woning aan te schaffen. Het is de vraag of belastingheffing dan wel gewenst is (zie hierover nader § 3.4).

Het vaststellen van het inkomenskarakter van het gebruik van de eigen woning en het daaruit voortvloeiende 'woongenot' ligt nog gecompliceerder. Stevens wijst erop dat alle objecten met een wat langere levensduur zoals een auto of een plezierjacht de gebruiker genot opleveren. Het zou het dan zuiver zijn de netto-genotswaarde van de ten eigen behoeve aangewende duurzame goederen ('imputed income') tot het belastbare inkomen te rekenen.¹⁰⁶

Het inkomensgehalte van de gebruikswaarde van de eigen woning is in mijn ogen niet sterk te nemen. Onder een inkomensbegrip waarin koopkracht een cruciale rol speelt, is het niet moeilijk om te constateren dat het gebruik van een eigen woning niet de mogelijkheden verruimd om meer goederen en diensten te kunnen kopen: het eigen gebruik doet met andere woorden geen inkomsten stromen. Hetzelfde principe gaat op voor het gebruik van andere duurzame consumptiegoederen zoals motorvoertuigen, wasmachines of meubels.

¹⁰⁵ Goode 1976, p. 117.

¹⁰⁶ Stevens 2001, p. 52.

Het is een lastige opgave de twee hiervoor beschreven inkomenscomponenten te laten smelten in één allesomvattend inkomensconcept. Het is deze kwestie waar de wetgever zich voor gesteld bij zijn overweging een eigen woning al dan niet in de heffing te betrekken. Tekenend voor deze worsteling is de conclusie van de Commissie van Lawick welke bij de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning in de jaren zeventig stelde 'dat het hier om een verschijnsel gaat waarvan het „inkomensgehalte” dubieus is.'¹⁰⁷

Stevens geeft aan de heffing over de gebruikswaarde van duurzame goederen te willen beperken tot de meer omvangrijke besparingen op normale uit het inkomen te financieren uitgaven.¹⁰⁸ De realiteit van de besparing is derhalve van groot belang om te beoordelen of inkomen al dan niet geïmputeerd dient te worden. Ik zou hieraan als extra toetscriterium de realiteit van het genot willen toevoegen. Daarnaast is van groot belang dat het 'genot' op de een of andere wijze becijferd kan worden.

Dit alles maakt de keuze om een eigen woning fiscaal gezien gebruikswaarde toe te kennen altijd een arbitraire keuze en dan is nog niet eens rekening gehouden met de extra koopkracht die de eigenaar-bewoner genereert wanneer hij de eigen woning vervreemdt. Naast dit alles spelen in toenemende mate andere theoretische en praktische overwegingen, al dan niet instrumenteel van aard, een rol bij beoordeling van de vraag of een eigen woning als een inkomensgenererend vermogensbestanddeel moet worden beschouwd. Aan deze overwegingen – zoals de overheidsdoelstelling door middel van een fiscale subsidie het eigenwoningbezit in Nederland te stimuleren – wens ik geen aandacht te schenken.

In de navolgende paragraaf zal onderzocht worden wat idealiter de plaats dient te zijn van de eigen woning onder het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie.

3.4 De eigen woning onder het SHS-inkomensbegrip

Het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie omvat alle vermogensmutaties in een bepaalde periode vermeerderd met het totaal van de onttrekkingen (bestedingen en giften) in die periode. Onder het totaal van vermogensmutaties kan tevens het nog niet geconsumeerde marktinkomen worden begrepen. Hiermee is het resultaat bereikt dat onder de vermogensvergelijkingstheorie alle vormen van vermogenstoename – gerealiseerd of niet – gebracht kunnen worden.

Het is belangrijk om na te gaan of de gebruikswaarde van de eigen woning tot het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie gerekend kan worden. Schanz wenst het gebruiksvoordeel van duurzame consumptiegoederen slechts in de heffing te betrekken voorzover zij voortkomen uit het zogenaamde 'Leihkapital'. Dit 'Leihkapital' bestaat uit goederen die men ook aan derden ter beschikking zou kunnen stellen. Volgens Schanz kan de eigen woning tot dit 'Leihkapital' gerekend worden. De huuropbrengst van een woning wordt daarmee onverkort tot het inkomen gerekend, ook als men deze zelf bewoont en derhalve geen feitelijke opbrengst realiseert.¹⁰⁹ Ook in de ogen van Simons moeten de inkomsten uit een eigen woning in aanmerking worden genomen.¹¹⁰ De waarde van het genot van de in het bezit zijnde eigen woning kan daarmee tot het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie gerekend worden.¹¹¹ Deze gedachte berust op de idee dat de eigen woning de eigenaar-bewoner als het ware ieder jaar con-

¹⁰⁷ Bijlage II bij MvT, *Kamerstukken II* 1969/70, 10 790, nr. 5, p. 25. Zie voor een uitgebreide bespreking van het wetgevingsproces rond de eigen woning hoofdstuk 4.

¹⁰⁸ Stevens 2001, p. 52.

¹⁰⁹ Van den Dool 2009, p. 95.

¹¹⁰ Van den Dool 2009, p. 100.

¹¹¹ Zie ook Van Dijk 1978, p. 279 die stelt dat er volgens hem geen twijfel over bestaat dat de huurwaarde van de eigen woning in een vermogensvergelijkingstheorie tot de jaarconsumptie behoort.

sumptieve woondiensten verschaft.¹¹² Dit brengt met zich mee dat het inkomen van een eigen woning geïmputeerd dient te worden ('imputed income'; 'Eigeneinkommen'). Voorgaande geldt echter in beginsel ook voor de gebruikswaarde van alle andere duurzame goederen waarvan de gebruiker het genot heeft. De gedachte hierachter is dat de eigenaar van een duurzaam gebruiksgoed zich door het bezit een uitgave (huurpenningen) bespaart. Deze besparing dient tot het inkomen gerekend te worden. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de door belastingplichtige zelf geproduceerde goederen of diensten. Het ruime inkomensbegrip van de vermogensvergelijkings-theorie bewerkstelligt zo dat alle voordelen die voortkomen uit presentaties die de belastingplichtige ten behoeve van zichzelf verricht, zoals een bouwvakker die zijn eigen huis bouwt, tot het inkomen gerekend moeten worden. Tipke merkt op:

*'Nach der Reinvermögenszugangstheorie, nicht aber nach der Markeinkommenstheorie bewirkt auch der Eigenleistende konsumierbare (dem Verbrauch oder der privaten Nutzung dienende) Vermögenszugänge. Er erzielt zwar nicht Erwerbseinkommen, aber Eigeneinkommen, auch als zugerechnetes Einkommen bezeichnet.'*¹¹³

Uit de voorgaande interpretatie volgt duidelijk dat economen zoals Schanz ten aanzien van het vaststellen van de waarde van consumptieve bestedingen geen onderscheid maken naar de wijze waarop consumptie wordt verkregen. Het is met andere woorden irrelevant of het inkomen via een markttransactie wordt verkregen of niet.¹¹⁴ Het is de vraag of dit economische principe bij de inrichting van een doelmatig en rechtvaardig belastingstelsel één op één gevolgd moet worden. Hierbij dringt zich met name de vraag of het draagkrachtbeginsel wel voldoende gehonoreerd wordt.

Tipke wijst erop dat een volledige handhaving van de vermogensvergelijkingstheorie onder het fiscale inkomensbegrip niet wenselijk is:

*'Da ein Gesetz nur so gut ist wie seine Durchsetzung, sollte der Gezetsgeber auch die Vermögenszugangstheorie nur insoweit zugrunde legen, wie sie durchsetzbar is, sie mits anderen Worten auf das Administrierbare zurücknehmen.'*¹¹⁵

Mijns inziens hebben Schanz, Haig en Simons een puur economisch inkomensbegrip ontworpen, waarbij niet is gekeken naar handhaafbaarheid van de theorie in de randen van het inkomensbegrip gelet op een aantal theoretische en praktische overwegingen. Het al dan niet in de heffing betrekken van het genot van duurzame consumptiegoederen ('imputed income'), waaronder de eigen woning, zal dan ook een nadere beoordeling behoeven. In het slot van § 3.3 zijn een aantal criteria naar voren gebracht welke bij deze beoordeling een rol kunnen spelen: het realiteitsgehalte van het genot en de omvangrijkheid van de besparing bij degene aan wie het genot moet worden toegerekend. Gesteld kan worden dat de eigen woning aan deze eisen voldoet.¹¹⁶ Volgens Rijkers is het onwenselijk op basis van een dergelijke arbitraire keuze de eigen woning in de heffing te betrekken en andere duurzame consumptiegoederen ongeschonden te laten. Dit zorgt namelijk voor een fragmentarische en willekeurige invulling van het ruime SHS-inkomensbegrip.¹¹⁷ Ik onderschrijf dit argument. De hiervoor gegeven redenering gaat namelijk op voor een groot aantal andere ten eigen behoeven aangewende duurzame consumptiegoederen, zoals plezierjachten en privévliegtuigen. Het genot welke de bezitter van dergelijke consumptiegoederen geniet (de huurprijs die anders betaald had moeten worden), ligt in de consumptieve sfeer en dient onbelast te blijven. Naar de huidige stand van wetgeving worden de eigenaren van duurzame consumptiegoederen zoals privévliegtuigen en luxe jachten niet in de heffing betrokken, zolang deze

¹¹² Roxan 2005, p. 249. Zie ook Goode 1960, p. 504 die o.a. verwijst naar Haig: 'In 1921 Haig concluded that this income [imputed rent, *toevoeging MvB*] should be taxed "if it is practicable to evaluate it."'

¹¹³ Tipke 2003, p. 648.

¹¹⁴ Rijkers 2010, p. 195.

¹¹⁵ Tipke 2003, p. 630. Zie verder Tipke 2003, p. 649.

¹¹⁶ Zie Stevens 2001, p. 52 en Creusen, de Booij en Van Schie 1979, p. 561.

¹¹⁷ Rijkers 2011, p. 19.

goederen voor persoonlijke doeleinden worden aangewend (zie art. 5.3, lid 2, onderdeel c Wet IB 2001). Huisbezitters die hun woning voor eigen gebruik bestemmen, worden daarentegen wel in de heffing van inkomstenbelasting betrokken. Cnossen wenst deze ongelijkheid te willen opheffen door het netto-genot van de hiervoor beschreven vermogensobjecten ook in de heffing te betrekken.¹¹⁸ Hoewel het op grond van allocatief-economische overwegingen juist is ook deze duurzame consumptiegoederen een huurwaarde toe te rekenen, acht ik het standpunt van Cnossen toch een brug te ver. Het zou betekenen dat iedere autarkische activiteit belast dient te worden. Rijkers wijst er verder op dat nergens ter wereld bezitters van duurzame consumptiegoederen, anders dan de eigen woning, in de heffing van inkomstenbelasting worden betrokken. Dit heeft een aantal achtergronden: de uitgavenbesparing zou te minimaal zijn, heffing zou administratieve problemen met zich mee brengen en commerciële verhuur van dergelijke consumptiegoederen is relatief van minder belang dan bij woningen.¹¹⁹ In de Verenigde Staten heeft dit er toe geleid dat de huurwaarde van de eigen woning niet wordt belast, omdat het de belastingheffing anders zeer willekeurig zou maken. Tipke schrijft:

*'Faktisch wird der Nutzungswert aber nicht erfaßt. Man rechtfertigt diesen Verzicht damit, daß aus Gründen mangelnder Praktikabilität auch der Nutzungswert anderer Konsumgüter (wie Yachten, Privatflugzeuge, PKW's, Waschmaschinen, Rennpferde, dividendenlose Aktien) nicht erfaßt werde (...).'*¹²⁰

Neumark wijst in de dezelfde zin op het willekeur-argument en spreekt erover dat 'die Auswahl der betreffenden Gebrauchsgüter notwendigerweise willürlich sein müßte'.¹²¹

Rijkers en Van Vijfeijken wijzen er op dat het belasten van de gebruikswaarde van de eigen woning spanning oproept met het draagkrachtbeginsel. De diensten die iemand aan zichzelf bewijst, leveren namelijk geen nieuwe koopkracht op. Voor zover het het gebruik van de eigen woning aangaat, is de eigen woning dus niet inkomensgenererend.¹²² Louter het gebruik van een eigen woning levert geen extra koopkracht op.

Een bijkomende vraag die opkomt is waaruit de belasting gefinancierd moet worden die verschuldigd zou zijn over een 'imputed income'. Het marktinkomen is daarvoor geen geschikte bron, omdat dit inkomen reeds wordt getroffen door inkomstenbelasting. Rijkers concludeert dan ook stellig dat er een schroef los zit aan het op totale consumptie gebaseerde macro-economische inkomensbegrip: 'there is a hole in the bucket'.¹²³ Ik kan mij volledig verenigen met de hier beschreven zienswijze. Vanuit de economische basistheorie vertegenwoordigt de koopkracht – en de daaraan verbonden draagkracht – de contante waarde van een inkomensstroom. Het gebruik van een eigen woning aan sich laat geen inkomen 'stromen': er vallen geen periodieke voordelen aan toe te rekenen. Het voordeel dat is gelegen in het bewonen van een eigen woning kan daarmee niet als draagkrachtverhogend worden aangemerkt en zou daarom niet als bestanddeel van het fiscale inkomen aangemerkt mogen worden.

Conijn stelt zich op het standpunt dat de vergelijking tussen woningen en andere duurzame consumptiegoederen mank gaat vanwege de zeer lange levensduur en de relatief hoge verwervingskosten van de eigen woning. Dit vormt volgens hem een rechtvaardiging de eigen woning gebruikswaarde toe te rekenen: 'De woning is ten volle een inkomensbron'.¹²⁴ Conijn wenst de eigen woning met andere woorden gelijk te schakelen met overig (belastbaar) kapitaalinkomen,

¹¹⁸ Cnossen 1980, p. 920.

¹¹⁹ Rijkers 2010, p. 196. Op dit laatste punt werd reeds in 1932 door Tekenbroek gewezen, zie Commissie voor de Inkomstenbelasting 1932, p. 11.

¹²⁰ Tipke 2003, p. 652. Zie in vergelijkbare zin Hughes 1980, p. 71-72.

¹²¹ Neumark 1947, p. 44.

¹²² Rijkers en van Vijfeijken, p. 254.

¹²³ Rijkers 2010, p. 196.

¹²⁴ Conijn 1995, p. 99.

zoals waardepapieren en beleggingspanden. Mijns inziens is deze gelijkschakeling niet op zijn plaats. De eigen woning neemt ten opzichte van het overige kapitaalinkomen namelijk duidelijk een andere positie in, hetgeen juist pleit voor het buiten de heffing brengen van de eigen woning. Terecht wordt door Rijkers de stelling verworpen dat in een belastingstelsel alle vermogensobjecten vanwege economisch-allocatieve overwegingen gelijk behandeld moeten worden.¹²⁵ Men dient zich volgens hem altijd allereerst de vraag te stellen op welk punt vermogensobjecten gelijk geacht moeten worden te zijn. Wanneer men puur en alleen naar het inkomensgenererende karakter van de diverse vermogensobjecten kijkt, komt men tot de conclusie dat de eigen woning en andere vermogensobjecten zoals effecten wezenlijk van elkaar verschillen. Effecten generen namelijk periodiek inkomen, terwijl dit niet geldt voor de eigen woning. Hoewel ik het eens ben met de constatering van Rijkers, acht ik het opvallend te zijn dat hij met dit standpunt lijkt terug te komen op een eerdere stellingname van zijn kant. In 2003 stelde Rijkers zich namelijk op het standpunt dat het gelijkheidsbeginsel een legitimatie verschaft om aan de eigen woning een inkomenscomponent te verbinden. Hij maakte daarbij een vergelijking tussen twee belastingplichtigen waarbij A € 250.000 in de eigen woning stopt, en B € 250.000 stopt in een belegging en gaat huren. Over het positieve rendement dat B hiermee behaalt zal hij onder de vigeur van de Wet IB 2001 in box 3 in de heffing worden betrokken. Omdat A en B gelijk behandeld dienen te worden, moet volgens Rijkers aan het bezit van een eigen woning een belastbaar rendement toegerekend te worden om zo de fiscale gevolgen zo neutraal mogelijk te laten uitpakken.¹²⁶ Door het betoog dat Rijkers in 2010 heeft opgeschreven, lijkt het beeld gekanteld te zien. Ik juich deze ommezwaaai toe. A en B uit het voorbeeld verschillen mijns inziens namelijk wel degelijk van elkaar. Beleggingen (aandelen, obligaties enzovoort) genereren periodiek inkomen. Men houdt zich enkel en alleen bezig met inkomensvorming. Een eigen woning aan sich levert geen reëel inkomen op en verschaft belastingplichtige daarmee geen nieuwe koopkracht. Daarnaast wordt de eigen woning met een heel ander doel aangeschaft dan een belegging. De eigen woning dient namelijk primair als bevrediging van een eerste levensbehoefte; het voorzien in een dak boven het hoofd. De eigen woning is door deze primaire en essentiële functie niet inwisselbaar tegen ieder ander vermogensobject.

In de literatuur wordt bij discussies over de plaats van de eigen woning in de inkomstenbelasting veelal een vergelijking gemaakt tussen een eigenaar-bewoner en een huurder: er zou een gelijke lastentoedeling dienen te bestaan tussen de eigenaar-bewoner en de huurder. Het maken van een life-time vergelijking tussen huurders en kopers is lastig. Een individu weegt voor het kopen of huren van een woning niet alleen af, wat huren of kopen op korte termijn kost, maar ook welke risico's daaraan verbonden zijn. Wanneer de lasten ongelijk zijn verdeeld tussen huurders en kopers, leidt dit volgens Holmes tot een 'distortion in the market price of houses and in market rents'.¹²⁷ Ook Goode is van mening dat wanneer 'imputed rent' onbelast wordt gelaten dit resulteert in een ongelijke behandeling tussen eigenaar-bewoners en huurders.¹²⁸ In gelijke zin stelt Van den Dool zich op het standpunt dat belastingplichtigen met een eigen woning zich ten opzichte van huurders in een voordeligere positie bevinden, omdat zij geen huurpenningen hoeven te betalen voor het woongenot dat zij genieten. Het vrijstellen van de voordelen uit de eigen woning zou volgens hem impliciet betekenen dat bij eigenaar-bewoners een deel van de consumptieve bestedingen aftrekbaar wordt gesteld.¹²⁹

¹²⁵ Zie in deze zin o.a. Cnossen 1990, p. 46: 'Wat betreft economische positie verschilt een eigenaar-bewoner niet van iemand die zijn vermogen in effecten (...) belegt en voor de netto-opbrengst daarvan wordt aangeslagen (...)'. Zie hierover ook: Bourassa & Grigsby, p. 527-528.

¹²⁶ Rijkers 2003, p. 1.

¹²⁷ Holmes 2001, p. 526.

¹²⁸ Goode 1990, p. 68.

¹²⁹ Van den Dool 2009, p. 228.

Volgens Rijkers zijn deze veronderstellingen onjuist. Hij komt tot dit oordeel door een vergelijking te maken tussen A en B die beiden over onvoldoende vermogen beschikken om een eigen woning aan te schaffen. A besluit de woning te huren, terwijl B een hypothecaire lening afsluit om de woning te kopen. De huurprijs van A bestaat dan uit de som van de kapitaalvergoeding (rente) voor en de afschrijvingskosten van de verhuurder. De uitgaven voor B worden gevormd door de som van de rente en aflossing op de hypothecaire geldlening. Rijkers is van mening dat beide sommen gelijk zijn.¹³⁰ Met onderhoudskosten hoeft volgens hem geen rekening te worden gehouden, omdat dit een nieuwe toevoeging aan het kapitaal vormt. Zij compenseren slechts de afschrijving en de daarmee gepaard gaande kosten. Roxan is van mening dat de kosten ter zake van onderhoud wel meegenomen dienen te worden in de vergelijking: B betaalt dan de rente en aflossing en alle kosten die verband houden met reparaties en renovaties van het huis. A betaalt huur en hoeft geen rente- of aflossingsbetalingen te doen en draait in de meeste gevallen ook niet op voor ingrijpende onderhoudskosten. Volgens Roxan leveren alternatief A en B in een situatie waarin de markt van verkoop en het huren van woningen efficiënt georganiseerd is een gelijke uitkomst op.¹³¹ Overigens dient goed worden bedacht dat wanneer B voldoende kapitaal heeft om de aanschaf van de eigen woning mee te financieren, zijn totale uitgavenlast niet verandert. In dat geval derft B namelijk rente, omdat het opgeofferde kapitaal niet langer kan redeneren (bijvoorbeeld op een spaarrekening).¹³² De totale last van een eigenaar-bewoner bestaat in dit geval uit het totaal aan afschrijvingskosten en het totaal aan gedeerde rente door het opgeofferde eigen vermogen. Deze financieringslast is gelijk aan de last wanneer de eigenaar-bewoner besluit de woning met vreemd vermogen te financieren.

Een belangrijke vraag die nog onbeantwoord is gebleven, is wat er onder het SHS-inkomensideaal dient te gebeuren met een eventuele 'capital gain' welke ten aanzien van de eigen woning gerealiseerd wordt. Onder de huidige Nederlandse fiscale belastingwetgeving worden de door particulieren behaalde vermogenswinsten- en verliezen niet onder het inkomensbegrip begrepen.¹³³ Dit uitgangspunt heeft betrekking op alle vermogensbestanddelen en dus ook op woningen. Waardestijgingen van eigenwoningbezit (bijvoorbeeld door inflatie) blijven daarmee onbelast. Onder het SHS-inkomensbegrip moet het theoretisch juist worden geacht de waardemutatie van de eigen woning in de heffing te betrekken. Immers voldoet dit volledig aan het door Schanz, Haig en Simons gepredikte inkomensbegrip om vermogensmutaties over een jaar in de heffing te betrekken, ongeacht de oorzaak van deze mutatie.

De vraag is aan de orde op welk tijdstip waardeverschillen betreffende vermogensbestanddelen in de belastingheffing tot uitdrukking worden gebracht. Moeten de waardeschommelingen van het vermogen (waaronder de eigen woning) dat niet wordt verkocht, jaarlijks in de belastingheffing worden verantwoord ('accrued income') of kan toerekening aan het belastbare inkomen worden uitgesteld tot het jaar waarin het waardeverschil door verkoop of anderszins gerealiseerd wordt ('realised income')? Stevens geeft aan dat door Schanz, Haig en Simons gegeven definities voor het eerstgenoemde geval lijken te pleiten. Echter, een andere opvatting is in zijn ogen zeer wel mogelijk. Niet-gerealiseerde waardemutaties hebben namelijk geen definitief karakter. Belastingheffing zou dan ook idealiter moeten worden uitgesteld tot het moment dat het waardeverschil een definitief karakter krijgt.¹³⁴ Ik acht dit de meest juiste benaderingswijze, aangezien slechts bij

¹³⁰ Rijkers 2010, p. 197.

¹³¹ Roxan 2005, p. 250-251.

¹³² Roxan 2005, p. 250.

¹³³ Het fictief rendement van 4% in box 3 omvat (impliciet) zowel de vermogensinkomsten als de vermogensmutaties. Gerealiseerde vermogensmutaties als zodanig worden niet in aanmerking genomen, terwijl dit in een evenwichtig systeem van heffing over vermogensinkomsten wel het geval zou moeten zijn (door jaarlijks de omvang van het vermogen vast te stellen op peildatum 1 januari).

¹³⁴ Stevens 2001, p. 53-54.

uiteindelijke realisatie van de vermogensmutatie (ex post) de middelen beschikbaar komen om de belastingschuld mee te voldoen.

Tijdens zijn afscheidsrede aan de toenmalige Katholieke Universiteit Brabant (thans Tilburg University) in 1988 besteedde Van Dijck aandacht aan de praktische invulling van het belasten van vermogenswinsten op eigenwoningbezit.¹³⁵ Hij signaleerde een drietal problemen, waaronder het feit dat heffing de mogelijkheden van de belastingplichtige zou verminderen om de aankoop van een nieuwe eigen woning te financieren. Tevens wees hij erop dat belastingheffing over de vermogensmutatie bij uiteindelijke realisatie veel administratieve rompslomp met zich mee zou brengen. Belastingplichtigen zouden namelijk een nauwgezette, zich over vele jaren uitstrekkende administratie bij dienen te houden waarin de verkrijgingsprijs en de gemaakte onderhouds-, verbeterings-, verzekerings-, afschrijvings- en uitbreidingskosten geadmistreerd moeten te worden. Het controleren van deze posten zou een aanzienlijke lastendruk op het ambtelijk apparaat van de belastingdienst leggen. Vanwege deze praktische bezwaren bepleiten Rijkers en Van Vijfeijken het standpunt om de waardeontwikkeling van een eigen woning fiscaal gezien te negeren.¹³⁶ Dit ligt in lijn met de benadering welke door veel West-Europese landen wordt gekozen om de waardemutatie niet (of slechts onder zeer stringente voorwaarden) in de inkomstenbelasting te betrekken.¹³⁷ Ik zet grote vraagtekens bij deze benaderingswijze. Als onweerstellig vast staat dat de (positieve) vermogensmutatie van een eigen woning draagkrachtig inkomen oplevert, moeten de praktische bezwaren welke heffing over deze mutatie kunnen doorkruizen zeer zwaar wegen en onmiskenbaar aangetoond kunnen worden. Ook Roxan geeft aan dat ‘capital gains’ welke worden veroorzaakt door de verkoop van woningen belast moeten worden, zelfs wanneer de eigen woning beschouwd wordt als consumptiegoed: ‘They are actual ex post gains that the owner-occupier has recieved’.¹³⁸ Mijns inziens weegt de intensiteit van de te belasten vermogensmutatie niet op tegen de uitvoeringstechnische lasten. Dit is een principieel punt, waarbij wel nader onderzocht dient te worden om wat voor bedragen het gaat (kosten/baten-analyse). Ik vraag mij hierbij af of de uitvoerings- en controleproblemen wel zo fors zijn als in de literatuur wordt voorgehouden. Mede gelet op de hedendaagse stand van de digitalisering en automatisering in het fiscale en administratieve verwerkingsproces overtuigt dit argument mij niet. Met name ten aanzien van woningen lijken eventuele uitvoeringstechnische complicaties mee te vallen, omdat deze toch al veelvuldig worden geregistreerd en gecontroleerd. Ik stel daarom voor om de vermogensmutatie van de eigen woning jaarlijks bij een voor bezwaar vatbare beschikking vast te leggen en uiterlijk op het moment van overlijden (ex post) over te gaan tot heffing. De heffing kan ook geëffectueerd worden op het moment dat de eigenaar-bewoner besluit geen nieuwe eigen woning meer aan te schaffen of besluit een goedkopere eigen woning te betrekken. Op dat moment heeft de belastingplichtige de liquiditeiten in handen welke nodig zijn om de belastingschuld over de vermogensmutatie te kunnen voldoen. Door jaarlijks de vermogensmutatie bij beschikking vast te leggen, is het niet nodig een zich over vele jaren uitstrekkende administratie bij te houden van alle in acht te (o.a. onderhoudskosten en verbouwingkosten). Overigens valt het vaststellen van deze kosten voor belastingdoeleinden in mijn ogen goed te overzien. Zo komen verbouwingen niet op grote schaal voor en worden ingrijpende verbouwingen meegenomen bij het vaststellen van WOZ-waarden.

¹³⁵ Van Dijck 1988, p. 1674-1675.

¹³⁶ Rijkers en van Vijfeijken 2010, p. 254. Roxan (2005, p. 253) lijkt daarentegen niet zo ver te willen gaan.

¹³⁷ Gewezen zij op tabel 13.2.1 in bijlage 13 bij de Miljoenennota 2001 (p. 301) alwaar een overzicht wordt gegeven welke landen de vermogensmutatie op de eigen woning in de heffing betrekken. In sommige landen gebeurt dit in de situatie waarbij de verkochte eigen woning slechts een aantal jaren in het bezit is geweest. De eigen woning kan dan zijn aangeschaft met de bedoeling verkoopwinst te behalen. Zie hierover nader § 4.4.

¹³⁸ Roxan 2005, p. 253.

Verder stel ik voor om bij belastingplichtigen die de pensioengerechtigde leeftijd zijn gepasseerd tot een zeker bedrag vrijstelling te verlenen voor de te belasten vermogenswinst welke met de verkoop van de woning behaald wordt wanneer de belastingplichtige in kwestie besluit een kleinere woning te kopen of in plaats daarvan een huis te gaan huren. Een dergelijke keuze zal namelijk vaak zijn ingegeven vanuit de wens een ontoereikende pensioenuitkering aan te vullen met de opbrengst van de oude eigen woning.

3.5 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk heb ik onderzocht welke inkomentheorie de meest geschikte invalshoek vormt om het inkomensbegrip in een inkomstenbelasting op te baseren. De vermogensvergelijkingstheorie levert hiertoe mijns inziens de beste bouwstenen. Deze theorie rekent elke (netto) vermogensmutatie tot het inkomen en beoogt door het belastbaar stellen van het verschil tussen het eindvermogen en het beginvermogen vermeerderd met hetgeen voor consumptie aan het vermogen is onttrokken, uitdrukking te geven aan de feitelijke draagkracht van de belastingplichtige. De draagkracht kan namelijk worden afgeleid zonder onderscheid te maken naar de herkomst van het inkomen. De vermogensvergelijkingstheorie ondervangt daarmee de meeste gerede bezwaren welke ten aanzien van de bronnentheorie naar voren gebracht kunnen worden. De bronnentheorie is namelijk nogal gebrekkig te noemen. Zij betreft bepaalde inkomsten welke duidelijk de draagkracht van de individuele belastingplichtige beïnvloeden (onterecht) niet in de heffing.

Het inkomensbegrip onder de vermogensvergelijkingstheorie is vrij abstract vormgegeven. Het komt er op aan te constateren of er wel of niet sprake is van een toename van de draagkracht. Alleen met die aspecten welke de draagkracht van de belastingplichtige beïnvloeden, moet rekening worden gehouden. In mijn ogen levert het gebruik van een eigen woning een belastingplichtige geen extra draagkracht op. In dat opzicht is de eigen woning niet inkomensgenererend. Het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie dient daarom geen rekening te houden met geïmputeerde woonconsumptie. Het bezit van de eigen woning en de eventueel daaruit voortvloeiende vermogenswinst bij verkoop, levert wel extra koopkracht op en kan daarmee onder het inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie worden begrepen. Conceptueel staat mij hierbij de benadering voor dat in de formule van de vermogensvergelijkingstheorie in het onderdeel 'eigenvermogen minus beginvermogen' een uitzondering voor de eigen woning (en andere duurzame consumptiegoederen) wordt opgenomen wat betreft het eigen gebruik. De (reële exogene aperiodyke) vermogensmutatie dient onverkort in de heffing betrokken te worden, behoudens in de situatie dat de eigenaar-bewoner de verkoopwinst investeert in de aanschaf van een nieuwe (duurdere) eigen woning. Zoals gezegd vergroot de vermogenswinst de koopkracht en daarmee de draagkracht van de belastingplichtige. Het is mijns inziens niet zuiver deze theoretische juistheid te laten varen op grond van (weinig overtuigende) praktische en uitvoeringstechnische bezwaren.

HOOFDSTUK 4

De eigen woning als bron van inkomen

4.1 Inleiding

Het belasten van de eigen woning is iets van alle tijden. Al aan het begin van onze jaartelling liet keizer Augustus kadastrale registers aanleggen in het Romeinse Rijk. In deze registers werd nauwkeurig genoteerd hoeveel graslanden, boom- of wijngaarden, gebouwen, akkers en andere als onroerend beschouwde zaken beschikbaar waren voor de lokale productie en welke kwaliteit deze zaken hadden. De draagkracht van iedere belastingplichtige werd forfaitair vastgesteld, volgens wettelijk vermoeden.¹³⁹ Ook in de Middeleeuwen kan een voorloper van ons huidige eigenwoningforfait worden aangewezen. In de toen nog vrijwel volledig agrarische samenleving van de twaalfde en dertiende eeuw was onroerend goed veruit het belangrijke bezit en waren schulden een zeldzaam verschijnsel. Dit bracht met zich mee dat belastingheffing naar het vermogen in die tijd er een was naar de waarde van de grond en de opstal om zo de draagkracht van de belastingplichtigen uit te drukken. De vermogenswaarde die als basis voor de belastingheffing diende, werd berekend aan de hand van een gekapitaliseerde huur- of pachtwaarde.¹⁴⁰

In de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1581-1795) had iedere stad of gewest zijn eigen samenraapsel aan belastingregels. Er werd belasting geheven over een grote diversiteit aan goederen zoals brandhout en graan of over voor deze tijd meer luxe goederen als koffie en thee. Een bekende belastingsoort uit deze tijd is het haardstedengeld (schoorsteen-geld).¹⁴¹ Ook deze belastingsoort kan als voorloper van ons huidige eigenwoningforfait getypeerd worden. Belasting werd geheven over de stookplaatsen in de woning. Het was uiteindelijk Minister van Financiën Gogel die het eerste nationale belastingstelsel ontwierp. Onderdeel van deze eerste nationale heffing was een op Franse leest geschoeide ‘woonbelasting’. Er werd een personele belasting geheven over de huurwaarde van huizen en landerijen.¹⁴² De huurwaarde van woningen werd in deze tijd geacht een goede indicatie zijn van het inkomen van de bewoner. De belasting op woningen kon materiaal dan ook als een inkomstenbelasting getypeerd worden.¹⁴³

De Nederlandse fiscale wetgever heeft ervoor gekozen de eigen woning aan te merken als ‘bron van inkomen’. Voor de theoretische fundering van het huidige eigenwoningregime dient te rade worden gegaan bij de Wet IB 1964. Onder de vigeur van deze wet heeft in 1971 een wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning plaatsgevonden. In dit hoofdstuk zal een uitgebreid historische overzicht worden gegeven van de motieven en afwegingen welke door wetgever naar voren zijn gebracht om de eigen woning in de inkomstenbelasting te betrekken.

In paragraaf 4.2 zal aandacht worden besteed aan de fiscale behandeling van de eigen woning voor 1971 (het jaar van de belangrijke systeemwijziging). In paragraaf 4.3 zal vervolgens een historische en kritische analyse worden gemaakt van de standpunten van de wetgever welke de huidige fiscale behandeling van de eigen woning beïnvloeden. Vervolgens zal in paragraaf 4.4

¹³⁹ Ydema 2003, p. 20.

¹⁴⁰ Grapperhaus 1993, p. 46.

¹⁴¹ Dekkers 2001.

¹⁴² Ontleend aan hetgeen geschreven staat over Gogel in het biografisch archief van het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden. Raadpleegbaar via www.parlement.com.

¹⁴³ Ydema 2006, p. 902.

een uitstapje over de grens worden gemaakt: wat is de plaats van de eigen woning in de fiscale stelsels van andere landen? Aan de hand van twee praktijkvoorbeelden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, zal een analyse worden gemaakt van de daar geldende eigenwoningregimes en de overwegingen die tot de huidige fiscale behandeling van het eigenwoningbezit in de inkomstenbelasting van deze landen hebben geleid.

4.2 De fiscale behandeling van de eigen woning gebaseerd op de werkelijke opbrengst

4.2.1 Een duik in het verleden

Aan het einde van de negentiende eeuw ontstond in Nederland een groeiende aandrang tot de invoering van een inkomstenbelasting.¹⁴⁴ Vaak wordt in dit verband de naam van de toenmalige Minister van Financiën Pierson genoemd. Voorstellen om een inkomstenbelasting in te voeren werden lange tijd van tafel gevaagd, en dat noopte Pierson er in 1892 toe een vermogensbelasting in te voeren. Dit wetsontwerp bracht een voorlopig einde aan lange worsteling tot een algemeen aanvaardbare belastingheffing te komen.¹⁴⁵ Uiteindelijk resulteerde dit in een gesplitste inkomstenbelasting, welke geregeld werd in twee afzonderlijke wetten: de belasting op inkomsten uit vermogen (vermogensbelasting) en de belasting op bedrijfs- en andere inkomsten (bedrijfsbelasting). De vermogensbelasting werd niet geheven naar de werkelijk genoten vermogensinkomsten, maar naar een fictieve opbrengst die werd gesteld op 4% van de waarde van het vermogen.¹⁴⁶ Onder de vermogensbelasting werd iedere ingezetene wiens vermogen meer dan 13.000 gulden bedroeg belastingplichtig gesteld voor de waarde van zijn vermogen. De eigen woning werd als één van de bestanddelen van dat vermogen aangemerkt. De bedrijfsbelasting, die complementair was aan de vermogensbelasting, trof onder andere de vermogensinkomsten van degenen die niet door de vermogensbelasting werden getroffen, omdat hun vermogen niet boven de 13.000 gulden reikte.¹⁴⁷

Omdat de samenloop van de afzonderlijke wetten in de praktijk tamelijk gecompliceerd uitwerkte en men het forfaitaire karakter van de heffing enigszins ruw achtte, volgde diverse wetsvoorstellen in de richting van een geïntegreerde inkomstenbelasting. Daarbij leidde een ontwerp van Minister Kolkman in 1911 tot de uiteindelijke invoering van onze eerste volledige inkomstenbelasting in 1914 (Wet van 19 december 1914, *Stb.* 563).¹⁴⁸ Onder deze wet werd als inkomen aangemerkt het geen zuiver genoten wordt als opbrengst van bronnen, te weten onroerende goederen, roerend kapitaal, onderneming en arbeid. In tegenstelling tot de vermogensbelasting werd de inkomstenbelasting naar reële opbrengsten geheven.¹⁴⁹ Overigens werd onder deze wet niet het daadwerkelijk genoten inkomen in de heffing betrokken, maar het inkomen dat naar verwachting in het komende jaar zou worden genoten. Hiervoor werd aan de hand van de in het kalenderjaar op 1 mei aanwezige bronnen vastgesteld wat het inkomen van het komende jaar zou worden.¹⁵⁰ Omdat de eigen woning zelf geen opbrengsten genereert, werd in artikel 5 van de Wet IB 1914 gefingeerd dat als opbrengst van onroerende goederen naast reële opbrengsten, ook de huurwaar-

¹⁴⁴ Hofstra/Niessen 2010, p. 24.

¹⁴⁵ Grotenhuis 1999, p. 150.

¹⁴⁶ Hofstra/Niessen 2010, p. 24. Opvallend is natuurlijk de parallel met onze huidige vermogensrendementsheffing alwaar ook een forfaitair rendement van 4% in aanmerking wordt genomen. Zie daarover het lezenswaardige opstel van Grotenhuis in de Vriendenbundel van Ferdinand Grapperhaus (Grotenhuis 1999).

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, nr. 2, p. 12.

¹⁴⁸ Hofstra/Niessen 2010, p. 24-25.

¹⁴⁹ Simons 2000, p. 450.

¹⁵⁰ Heithuis, Kavelaars en Schuver 2009, p. 14.

den van gebouwen bij eigen gebruik voor woning had te gelden. De toelichting die hierbij werd gegeven was uiterst kort:

*'Het eigen gebruik van onroerend goed voor woning of tot huishoudelijke doeleinden, is gebruik in natura van eene bron van inkomen. Het voordeel dat op die wijze van het goed wordt getrokken, wordt naar zijn bedrag bepaald door de huurwaarde. Dit geldt natuurlijk zoowel voor den eigenaar als voor hem die een ander zakelijk of ook een bloot persoonlijk recht van vruchtgenot uitoefent.'*¹⁵¹

Er werd belasting geheven over 4% van de verkoopwaarde van het huis. Aftrekbaar waren de onderhoudskosten, verzekeringskosten en zakelijke lasten (art. 10 Wet IB 1914). Kosten en renten van hypothecaire geldleningen waren aftrekbaar op grond van art. 19 Wet IB 1914.

Simons acht het teleurstellend te zijn dat het principiële verschil tussen een forfaitaire vermogensbelasting en een inkomstenbelasting welke op het reële stelsel is geënt in de aanloop naar de totstandkoming van de eerste volledige Nederlandse inkomstenbelasting door de wetgever niet is onderkend. Volgens Simons was men indertijd zo vertrouwd geraakt met het belasten van de eigen woning dat dit uitgangspunt onder de nieuwe inkomstenbelasting gehandhaafd moest blijven. In een inkomstenbelasting gebaseerd op het bronnenstelsel dat reële opbrengsten van bronnen wil belasten, past een heffing naar de huurwaarde van de eigen woning zijns inziens niet. Terecht wordt er door hem op gewezen dat de argumentatie dat de eigen woning 'gebruik in natura' is van een bron van inkomen inhoudsloos is. Gebruik vindt namelijk altijd in natura plaats. De eigen woning lijkt daarmee om onjuiste redenen in onze eerste reële inkomstenbelasting geïncorporeerd te zijn. De stelling dat het huis in geval van bewoning een bron van inkomen vormt, is gebaseerd op een juiste waarneming. Het bewonen (het gebruik of verbruik) van de bron 'woning' (het onroerend goed) an sinch levert namelijk geen inkomen op.¹⁵²

Eigenwoningbezit was aan het begin van de twintigste eeuw een bijzonder verschijnsel.¹⁵³ De reden dat er belasting werd geheven naar de huurwaarde van de eigen woning berustte op de idee datgene die een woning bezit, in de gelegenheid is deze woning te verhuren en op die manier geld te verdienen. In het geval dat de eigenaar zelf in zijn woning woont, 'huurt' hij als het ware van zichzelf. Defacto is hij huurder en verhuurder tegelijk. Hij spaart zo maandelijks een bepaald bedrag aan huur uit. Als het ware wordt daarmee ten aanzien van de eigen woning als bron van inkomen een fictief economisch ruilverkeer gecreëerd.¹⁵⁴ Scholten merkt op 'dat voor een evenwichtige verdeling van belastingdruk over huurder en eigenaar-zelwbewoners in een fiscaal systeem waarin de huur uit het fiscale inkomen moet worden betaald, een belastingheffing van de eigenaar-zelwbewoner niet kan worden gemist.'¹⁵⁵ De volgende lezenswaardige passage, ontleend aan een beschouwing van Schendstok Jr. uit 1926, geeft een duidelijk beeld van de heersende opvattingen in deze tijd weer:

'De wijze, waarop de zuivere huurwaarde voor de inkomstenbelasting moet worden bepaald, dient men af te leiden uit de grondgedachte van onze wetsbepaling. Van de vele soorten van waardevol gebruiksvermogen (automobielen, pleziervaartuigen, edelgesteenten, schilderijen) heeft men slechts ééne als bron van inkomen in aanmerking willen nemen. Niet, omdat een huis den eigenaar wel gebruiksgenot schenkt, en de andere genoemde zaken niet, maar omdat men alleen dat gebruiksvermogen in aanmerking wilde nemen, dat naar zijn aard veelal het object is van huur en verhuur. Deze begrenzing mo-

¹⁵¹ Kamerstukken II 1911/12, 144, nr. 3, p. 29.

¹⁵² Simons 2000, p. 451. Zijn ook mijn eigen stellingname in § 3.3 en § 3.4.

¹⁵³ In het rapport van de commissie van Lawick wordt vermeldt dat het eigenwoningbezit in 1947 slechts 28% bedraagt. Zie Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 5, p. 24.

¹⁵⁴ Zie Maathuis 1995a, p. 1954 die aangeeft dat de interpretatie van dit ruilverkeer een stukje hersengymnastiek vergt dat vanuit de rechtsgeschiedenis nauwelijks te volbrengen is.

¹⁵⁵ Scholten 1963, p. 885.

ge eenigszins willekeurig schijnen; zij is alleszins logisch. In economischen zin is de jaarlijksche genotswaarde, die de belastingplichtige heeft zijn van hoed, evenzeer inkomen als de jaarlijksche genotswaarde van eigen woning. En hetzelfde geldt voor zijn Hispano-Suisa automobiel. De wetgever moest ergens een grens trekken, of wel alle gebruiksvermogen uitschakelen als bron van inkomen. Hij koos het eerste, en trok de grens niet bij een zekere waarde van het gebruiksvermogen of van het genot daarvan, maar ontdekte in het al of niet bestaan van een algemeen bestaand gebruik om het object te huren, een geschikte grenslijn. Door die keuze bevredigde de wetgever zoowel de eischen der fiscale techniek als die van ons rechtsgevoel.

Maar daarmee is ons tevens een leidraad gegeven voor de bepaling der „opbrengst”. Het huis in „eigen gebruik” levert opbrengst op in fiscaal zin, omdat hij die geen huis heeft er een pleegt te huren, hetgeen met diamanten en schilderijen niet het geval is. De reden van het in de belasting betrekken van onroerend gebruiksvermogen als bron van inkomen is dus gelegen in de besparing die de eigenaar tengevolge van zijn eigendom geniet.¹⁵⁶

In een in 1931 verschenen rapport over het fiscale inkomensbegrip werd ruimschoots aandacht besteed aan het belasten van de eigen woning in de inkomstenbelasting. De commissie die het rapport opstelde, kwam tot de conclusie dat het genot van de eigen woning met de opbrengsten uit arbeid en kapitaal geassimileerd diende te worden.¹⁵⁷ Er waren echter ook andere geluiden te horen. Zo brengt Langen in het debat over het rapport naar voren dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen het gebruik van eigen meubelen en het gebruik van een eigen woning. Volgens hem doet de uitgavenbesparing, waarmee in het rapport de bijtelling van de huurwaarde van de eigen woning gemotiveerd wordt, zich ten aanzien van alle duurzame consumptiegoederen voor. Ook acht hij het onderscheidende argument dat een eigen woning ‘strikt nodig’ zou zijn, weinig overtuigend.¹⁵⁸ Ook Van den Dries heeft kritiek op de bevindingen van de commissie. Hij stelt dat als de commissie van mening is dat zij de huurwaarde van de eigen woning niet buiten de belasting kan laten, omdat zij daardoor een belangrijke factor van de draagkracht van het individu negeert, dit mutatis mutandis ook heeft te gelden voor de rente, welke aan de gebruiker-eigenaar van roerende goederen toekomt.¹⁵⁹

Gedurende de Duitse bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog (1940-1945) werd de Wet IB 1914 vervangen door het Besluit IB 1941 (Besluit van de Secretaris-Generaal van het Departement van Financiën van 29 mei 1941, *Verordeningsblad* 1941, nr. 105). Deze belastingwet werd volledig op het reële stelsel geënt: het werkelijk genoten inkomen werd in de belastingheffing betrokken en hierop mochten gemaakte kosten in mindering worden gebracht.

De wettelijke bepaling met betrekking tot de eigen woning zoals deze van kracht was onder de Wet IB 1914 werd vrijwel gelijklopend in het Besluit overgenomen: art. 30, lid 1, onderdeel 2 van het Besluit IB 1941 bepaalde dat als opbrengst van goederen werd aangewezen de huurwaarde van gebouwen, gedeelten van gebouwen of gronden bij eigen gebruik voor woning of tot huishoudelijke doeleinden. Hieraan werd in het tweede lid toegevoegd dat de roerende inboedel niet in de huurwaarde werd begrepen. In de leidraad bij het Besluit wordt in paragraaf 35 hierover het volgende opgemerkt:

‘Behoort de huurwaarde van in eigen gebruik zijnde onroerend goed tot het inkomen, met de huurwaarde van in eigen gebruik zijnde roerend goed is dit niet steeds het geval. Om praktische redenen laat namelijk art. 30, lid 2, de huurwaarde van de in eigen gebruik

¹⁵⁶ Zie Schendstok Jr. 1926, p. 39. Zie ook Commissie voor de Inkomstenbelasting 1931, p. 18, Commissie voor de Inkomstenbelasting 1932, p. 13 en Bijvoet 2001, p. 7.

¹⁵⁷ Commissie voor de Inkomstenbelasting 1931, p. 18.

¹⁵⁸ Commissie voor de Inkomstenbelasting 1932, p. 30.

¹⁵⁹ Commissie voor de Inkomstenbelasting 1932, p. 38.

*zijnde inboedel buiten beschouwing. Praktisch komt dit hierop neer, dat, wat de roerende goederen in eigen gebruik betreft, slechts de huurwaarde van schepen (bijv. woonschuiten en plezierjachten) in aanmerking komt.*¹⁶⁰

Hiermee bleef het gedachtegoed dat in het verleden bepalend was geweest voor het belastingen van het eigenwoningbezit onder het Besluit IB 1941 volledig overeind.

Na de oorlog werd in 1948 een commissie ingesteld welke diende te onderzoeken hoe de besluitenwetgeving diende te worden aangepast. Dit leidde uiteindelijk tot een voorstel voor een nieuwe inkomstenbelasting welke op 1 januari 1965 in werking trad: de Wet Inkomstenbelasting 1964.¹⁶¹ In de periode tot de totstandkoming van de Wet IB 1964 wordt de tot dan toe gehanteerde fiscale behandeling van de eigen woning niet ter discussie gesteld. In de Memorie van Toelichting bij het eerste wetsontwerp van de Wet IB 1964 wordt slechts vermeld dat terwille van een gelijke fiscale behandeling van huurders en individuen die een eigen huis bewonen, het gewenst is de huurwaarde van de woning voor de eigenaar als inkomen aan te merken.¹⁶² De specifieke omschrijving van de eigen woning onder de Wet IB 1914 en het Besluit 1941 ging op in een algemene omschrijving van art. 24 Wet IB 1964.¹⁶³ Dit artikel merkte als inkomsten uit vermogen onder meer aan alle niet als winst uit onderneming en als inkomsten uit arbeid aan te merken voordelen die worden betrokken uit onroerende goederen. Deze bepaling zou voldoende fundament bieden om fiscale behandeling van de eigen woning te continueren. De tot het inkomen te rekenen huurwaarde werd hierbij vanaf 1963 op grond van resoluties afgeleid van de huurwaarde voor de Personele Belasting. Hierdoor werd bij de belastingheffing in feite niet meer uitgegaan van de werkelijke economische huurwaarde, maar van een genormeerde huurwaarde.¹⁶⁴ Er dienen zich in deze periode steeds meer problemen voor bij het schatten van de te belaste huurwaarde. Deels had te maken met allerlei huuraftrekbepalende maatregelen, maar de problematiek nam ook toe door de steeds grotere variëteit aan huizen. Daarnaast werd de uitvoeringspraktijk geconfronteerd met een steeds ruimere betekenis van het begrip 'aftrekbare kosten'. Ook werd steeds meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om achterstallig onderhoud, dat in feite als onderdeel van de aankoopprijs heeft te gelden, in aftrek te brengen. De feitelijke belastingopbrengst van het eigenwoningbezit was hierdoor laag te noemen.¹⁶⁵ Onder invloed van de sterke stijging van het eigenwoningbezit en het uitdijende takenpakket van de belastingdienst nam de hier beschreven problematiek steeds verder toe. Bij de wijziging van de inkomstenbelasting begin jaren zeventig werd naarstig gezocht naar een oplossing voor het hier beschreven probleem. In de Memorie van Toelichting van het hierop volgende wetsvoorstel wordt in de eerste plaats opgemerkt dat zolang in Nederland een inkomstenbelasting is geheven, de huurwaarde van de eigen woning als bestanddeel van het inkomen wordt beschouwd.¹⁶⁶ Desalniettemin achtten de bewindslieden een nader bezinning op de grondslagen van dit stelsel op zijn plaats. Als bezwaar wordt naar voren gebracht dat het belastingstelsel van de werkelijke opbrengst uitsluitend recht doet aan het beleggingsaspect van een woning, terwijl het gebruik van een eigen huis voor zelfbewoner ook kan worden gezien als consumptie door de eigenaar.¹⁶⁷ De bewindslieden achtten de gehele situatie aanleiding

¹⁶⁰ Leidraad bij Besluit IB 1941, § 35. Ontleend aan Scholten 1963, p. 878.

¹⁶¹ Heithuis, Kavelaars en Schuver 2009, p. 14-15.

¹⁶² *Kamerstukken II* 1958/59, 5 380, nr. 3, p. 17.

¹⁶³ Simons 2000, p. 452. Van Dijck 1970, p. 809 merkt op dat door deze wijziging de systematiek van de belastingheffing (verder) verduisterd wordt.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 601, nr. 6, p. 11.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 601, nr. 6, p. 16.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 9.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 1969/70, 10 790, nr. 8, p. 25-26.

te geven tot een nadere studie inzake de heffing van inkomstenbelasting over de eigen woning. Hiertoe werd een ambtelijke commissie ingesteld onder voorzitterschap van Baron van Lawick.¹⁶⁸

4.2.2 *Commissie van Lawick*

4.2.2.1 *Enkele vergelijkingen*

Onder de titel ‘De door de eigenaar bewoonde woning als bron van inkomen in de inkomstenbelasting’ presenteerde de commissie van Lawick zijn belangrijkste resultaten aan de regering. Tot het onderzoek behoorde onder andere het maken van een rechtsvergelijking met vijf landen binnen de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Luxemburg) en vier daarbuiten (Denemarken, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Duidelijk werd gemaakt dat Nederland zich in een uitzonderingspositie bevindt als het op het belasten van de eigen woning aankomt. De meeste landen hanteerde een op bescheiden leest geschoeide forfaitaire belastingheffing, terwijl sommige landen (zoals de Verenigde Staten en Frankrijk) de eigen woning zelfs volledig buiten de belastingheffing plaatsten.¹⁶⁹

Naast rechtsvergelijkend was het onderzoek van de commissie ook inkomenstheoretisch van aard. Er werd onderzoek gedaan naar de vraag of het voordeel van de eigen woning tot het belastbare inkomen gerekend moest worden. Om te komen tot een antwoord op deze fundamentele vraag werd als eerste aandacht besteed aan de kwestie of het genot van de eigen woning ‘inkomen’ vormt in de zin welke men naar algemeen maatschappelijke opvattingen aan dit begrip mag hechten. De commissie kwam tot de conclusie dat ten aanzien van het bezit van een eigen woning geen algemene maatschappelijke consensus waar te nemen valt of dit als inkomen moet worden aangemerkt.¹⁷⁰ Hiermee werd de vraag opportuun of zich ten aanzien van de eigen woning ‘inkomendraagkracht’ manifesteert. Om hier een oordeel over te kunnen vellen, kan men verschillende vergelijkingen maken. Zo kan de eigenaar-bewoner worden vergeleken met een individu die als belegger een gelijkwaardig huis verhuurt. Een verhuurder krijgt netto de beschikking over de ontvangen huursom minus de door hem gedragen kosten en lasten. Een eigenaar-bewoner vindt tegenover zijn kosten en lasten echter geen huursom terug, omdat hij de woning voor eigen gebruik bestemd heeft. Niettemin heeft hij eenzelfde vermogensbestanddeel als de verhuurder onder zich waarvan hij opbrengst in geld zou hebben genoten indien hij het pand zou hebben verhuurd. Volgens de commissie dient het voor de heffing van inkomstenbelasting geen verschil te maken op welke wijze de belastingplichtige een vermogensbestanddeel aanwendt. ‘In beide gevallen geniet men materieel een gelijke opbrengst; in het geval van verhuren door het ontvangen van huurpenningen, in het geval van eigen gebruik in de vorm van woongenot’.¹⁷¹ Vervolgens trekt de commissie de vergelijking met de verhuurder door en wordt de onrealistische situatie naar voren gebracht waarin een belastingplichtige een huis koopt, dit huis verhuurt en zich vervolgens genoodzaakt ziet een ander, vergelijkbaar, huis te huren om in te wonen. Deze persoon is slechter af dan degene die zijn eigen huis zelf bewoont. De verhuurder wordt namelijk belast voor de huuropbrengst, terwijl hij in feite geen liquiditeiten in handen krijgt omdat hij zelf een even groot bedrag aan huur verschuldigd is. Wanneer er dan geen te belasten huurwaarde in aanmer-

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 1969/70*, 10 790, nr. 3, p. 9. Een samenvatting van de resultaten van het onderzoek van deze commissie werd als bijlage bij de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel opgenomen. Overigens heeft navraag bij de bibliotheek van het Ministerie van Financiën uitgewezen dat het rapport zelf meer dan 100 pagina's beslaat. Het resumé van het rapport in de kamerstukken bevat echter slechts 6 bladzijden en dat kan op z'n minst karig worden genoemd.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 1969/1970*, 10 790, nr. 5, p. 22.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 1969/1970*, 10 790, nr. 5, p. 23.

¹⁷¹ *Kamerstukken II 1969/1970*, 10 790, nr. 5, p. 24.

king wordt opgenomen bij de eigenaar-bewoner, levert dit in de ogen van de commissie van Lawick een ongelijke behandeling op van in economische zin vergelijkbare gevallen. Ik vraag mij af of in deze situatie wel sprake is van vergelijkbare gevallen. Immers houden beide gevallen zich economisch gezien met verschillende zaken bezig. De eigenaar-bewoner is louter inkomensbestedend bezig, terwijl de verhuurder-huurder zowel inkomensverwervend als inkomensbestedend gedrag vertoont. Ook wanneer wel sprake zou zijn van gelijke gevallen, vraag ik mij ten eerste af of deze uiterst uitzonderlijke situatie een rechtvaardiging mag vormen voor het streven een eigenaar-bewoner en een verhuurder fiscaal een evengrote draagkracht toe te meten.¹⁷² Nergens wordt dit standpunt van de commissie als maatstaf voor de belastingheffing verder geëxpliceerd.

Naast de vergelijking tussen de eigenaar-bewoner en een verhuurder, maakt de commissie ook een vergelijking tussen een huurder en een eigenaar-bewoner. Deze laatste betaalt geen huur. De eigenaar-bewoner betaalt uiteraard wel de noodzakelijk aan iedere eigen woning verbonden kosten (afschrijvingskosten, onderhoudskosten en zakelijke lasten) maar deze zouden lager zijn dan de huursom die een huurder dient te voldoen. Volgens de commissie bespaart de eigenaar-bewoner zich hiermee een uitgaaf, waartoe de huurder zich wel genoodzaakt ziet. Naar de woorden van de commissie leidt dit tot 'een voorsprong van een eigenaar-zelbewoner op een huurder, waarin extra draagkracht van de eigenaar-zelbewoner tot uitdrukking komt'.¹⁷³ Naar mijn mening vormt dit een onjuiste constatering. Een eigenaar-bewoner ziet zich namelijk slechts getroost tot een besparing op inkomensbestedende uitgaven, de betaling van de huursom. Hierin valt geen draagkrachtmutatie te ontdekken omdat er geen 'inkomensstroom' wordt opgewekt: de koopkracht van de belastingplichtige wordt door de besparing namelijk niet vergroot.

De commissie maakt tenslotte een vergelijking tussen een eigenaar-bewoner en een individu welke een gelijke vermogenswaarde niet in een huis stopt, maar investeert in obligaties of andere beleggingen met geldelijke opbrengst. Volgens de commissie leidt het feit dat dit laatste individu voor het rendement dat hij behaald, belast wordt vanuit gelijkheidsoverwegingen tot de conclusie dat de eigenaar-bewoner niet in een gunstiger fiscale positie gebracht mag worden. De eigenaar-bewoner ziet de voorsprong in draagkracht alsdan gemanifesteerd in de belegging in het huis waarvan hij een opbrengst in natura in de vorm van het huurgenot trekt.¹⁷⁴ Ook deze vergelijking moet in mijn ogen onjuist worden geacht. Wederom worden inkomensbestedende en inkomensverwervende gedragingen door de commissie onterecht geacht gelijk te zijn. Zoals in het slot van § 3.4 reeds naar voren is gebracht zijn beleggingen primair gericht op de inkomensverwerving (het genereren van additioneel periodiek inkomen in de vorm van dividend, rente enzovoort), terwijl een eigen woning in de eerste plaats in het teken staat van inkomensbesteding, de verwerving van een goed onderkomen. De door de commissie aangedragen vergelijking zal daarmee nimmer kunnen dienen als grondslag om 'inkomen' uit een eigen woning in een inkomstenbelasting te betrekken.

In navolging van haar rapport brengt de commissie twee gedachten naar voren welke ten aanzien van de eigen woning onderscheiden kunnen worden, en welke in het wetgevingsproces en in de literatuur regelmatig naar voren zijn gebracht als spreekwoordelijke 'draaicirkels'. Ten aanzien van de eigen woning kan namelijk zowel een bestedingsgedachte als een beleggingsgedachte onderscheiden worden. In de hierna volgende subparagrafen zullen deze gedachten afzonderlijk besproken worden.

¹⁷² Vgl. Rijkers 2010, p. 197-198.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 24. Voor de juiste vergelijking in financieringslasten tussen een huurder en een eigenaar-bewoner zij overigens verwezen naar § 3.4.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 24.

4.2.2.2 *Bestedingsgedachte*

Onder de opvatting van de bestedingsgedachte wordt de eigen woning gezien als verbruiksgoed met een lange gebruiksduur. De aanschaf van de eigen woning is gericht op de verwerving van een gebruiksgoed met een duurzame waarde.¹⁷⁵ Van andere duurzame consumptiegoederen zoals auto's en plezierjachten wordt het genot van het verbruik fiscaal niet in aanmerking aangenomen. De voor de aanschaf van deze goederen gedane uitgaven zijn aan te merken als een besteding van het inkomen. Wanneer de eigen woning gerangschikt kan worden in dit rijtje duurzame consumptiegoederen, zal het in beginsel misplaatst zijn om de eigen woning wél in de inkomstenbelasting te betrekken. Slechts voor zover de eigen woning een bijzondere positie inneemt, zou een rechtvaardigingsgrond aanwezig kunnen zijn welke pleit voor een eigen fiscale behandeling van de genotswaarde van de eigen woning. Volgens de commissie van Lawick onderscheidt de eigen woning zich op twee manieren van de andere verbruiksgoederen met een lange levensduur. In de eerste plaats wordt gewezen op de functie van de eigen woning als eerste levensbehoefte; het feit dat iedereen nu eenmaal een dak boven het hoofd nodig heeft. Gezien de noodzakelijkheid van de behoefte om een goed onderkomen te bezitten, kan in mijn ogen in zekere zin van een gedwongen besteding worden gesproken. De beslissing om een eigen woning aan te schaffen wordt daarmee voor een groot deel door emotionele overwegingen bepaald, waardoor het aan een volledige gelijkenschakeling met andere beleggingsmogelijkheden in de weg staat. In de tweede plaats wijst de commissie op het hoge percentage huizen dat verhuurd wordt. Eenzelfde analogie gaat niet op voor andere duurzame consumptiegoederen zoals auto's.

4.2.2.3 *Beleggingsgedachte*

De beleggingsgedachte hangt samen met de idee dat de aanschaf van de eigen woning in de sfeer ligt van het beleggen van reeds gevormd vermogen. De eigen woning wordt aldus beschouwd als een vermogensbelegging, hetgeen een rechtvaardiging zou kunnen vormen voor (een gematigde) belastingheffing. Vanuit de beleggingsgedachte wordt de eigenaar-bewoner vergeleken met de verhuurder van een woning. In plaats van huuropbrengsten geniet de eigenaar-bewoner het woongenot, welk genot als opbrengst fungeert ten aanzien van de investering in de eigen woning. Wanneer de eigenaar-bewoner de woning zou hebben verhuurd aan een willekeurige derde zou hij daarvoor een zakelijke huurprijs hebben berekend. Door aan dit gegeven recht te doen, verlangt de beleggingsgedachte dat het woongenot fiscaal gewaardeerd wordt conform de economische huurwaarde van het pand.

4.2.2.4 *Conclusie van de commissie van Lawick*

Concluderend stelt de commissie van Lawick zich op het standpunt dat het inkomensgehalte van een eigen woning 'dubieus' is. Voor zover de beleggingsgedachte tot het in de inkomstenbelasting betrekken van de eigen woning noopt, dwingt de bestedingsgedachte – welke volgens de commissie steeds meer terrein wint – tot een matiging daarvan. De beantwoording van de vraag of het bewonen van een eigen woning belast moet worden, hangt dus volledig af van het gewicht dat wordt toegekend aan de beleggings- en bestedingsgedachte. De commissie zelf is van oordeel dat aan de bestedingsgedachte beslissende betekenis moet toekomen. Dit standpunt pleit ervoor de eigen woning voor de inkomstenbelasting niet als een bron van inkomen te beschouwen. Het genot van de eigen woning zou dientengevolge niet langer in de inkomstenbelasting in aanmer-

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 24.*

king genomen moeten worden.¹⁷⁶ Volgens de commissie heeft dit positieve uitstralingseffecten. Het zou de verwerving van een eigen woning aantrekkelijker maken, nu daar geringere offers voor nodig zijn. Naast een stimulans voor de bezitsvorming in ons land, zou tevens het huisvestingsbeleid positief worden beïnvloed. Het buiten de heffing plaatsen van de eigen woning bevordert namelijk de doorstroming van de huursector naar de sector van de eigen woningen. Verder zou in een klap een einde komen aan de perikelen rond het vaststellen van de in aanmerking te nemen bedragen van huurwaarde en aftrekposten. Geschillen tussen de belastingplichtigen en de belastingdienst op dit punt zouden definitief tot het verleden behoren. Gelet op de ontwikkeling in andere landen, zowel binnen als buiten de Europese Gemeenschap, wijst de commissie tevens op de voortschrijdende ontwikkeling naar een matige belastingheffing en naar het buiten de belastingheffing plaatsen van de eigen woning.

Hoewel de commissie overtuigend pleit voor het buiten de heffing laten van de eigen woning, is zij wel van mening dat het door haar gepropageerde verschil in draagkracht tussen een huurder en een eigenaar-bewoner dient te leiden tot correctie van de belastingvrije voet voor de eigenaar-bewoner ter grootte van 300 gulden op het belastbaar inkomen: 'Aangezien de noodzakelijke uitgaven terzake van het wonen – afgezien van eventueel betaalde interest – voor een eigenaar-bewoner lager zijn dan voor een huurder, kan de belastingvrije voet tot dit bedrag voor de eigenaar-bewoner lager worden gesteld.'¹⁷⁷ Het hier beschreven voorstel moet worden afgewezen nu de door de commissie gebruikte vergelijkingsmaatstaf mank gaat (zie § 4.2.2.1). Voor het overige valt het positief te beoordelen dat de commissie op een tamelijk fundamentele wijze een betoog heeft geconstrueerd dat pleit voor het buiten de inkomstenbelasting plaatsen van de eigen woning binnen de bronnentheorie.

4.3 De fiscale behandeling van de eigen woning gebaseerd op een forfaitaire heffingsmethode

4.3.1 *Introductie van het huuwaaardeforfait*

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning gaan de bewindslieden van Financiën in op de bevindingen van de commissie van Lawick. Pregnant genoeg geven deze bewindslieden in de eerste plaats te kennen de gedachte van het bestedingsaspect – dat pleit tot het buiten het inkomensbegrip plaatsen van de eigen woning – zeer aan te spreken.¹⁷⁸ Echter wordt het beleggingsaspect al gauw naar voren geschoven als meest gewenste aanknopingspunt voor de belastingheffing. Dit beleggingsaspect brengt mee dat het genot van de eigen woning deel moet blijven uitmaken van de grondslag van de inkomstenbelasting. Volgens de bewindslieden is het onmiskenbaar dat een eigen woning rendement oplevert [onderstrepingen MvB]:

'Juist omdat iedereen ergens moet wonen, heeft toch – ook al wordt alleen gelet op het normale, niet-luxueuze woongenot – de belastingplichtige met een eigen woning duidelijk een grotere draagkracht dan de belastingplichtige met een gelijk geldinkomen die daaruit

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 26.* Deze conclusie zou in die tijd geen gevolgen hebben gehad voor de hypotheekrenteaftrek; deze bleef onder het toen geldende systeem aftrekbaar als persoonlijke verplichting.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 26-27.*

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 9.* Gesteld wordt o.a. dat het bestedingskarakter aan de uitgaven van de eigen woning niet ontnomen wordt door het feit dat een ieder nu eenmaal een eigen woning nodig heeft.

*een huurwoning moet bekostigen. In die vergelijking is er alles voor te zeggen van eerstgenoemden een groter belastingoffer te vragen dan van laatstgenoemden.*¹⁷⁹

Het gebruik van de woorden ‘duidelijk’ en ‘alles’ ondermijnen in mijn ogen de geloofwaardigheid van de hier geponeerde overtuiging. Nergens wordt aangegeven *waarom* de bewindslieden van mening zijn dat een belastingplichtige met een eigen woning ‘duidelijk’ een grotere draagkracht heeft en *waarom* er dan ‘alles’ voor te zeggen valt een groter belastingoffer te vragen van een eigenaar-bewoner. De bewindslieden haken ook niet aan bij de door de commissie aangedragen – zij het onjuiste – vergelijkingen. Op een weinig overtuigende manier wordt geconcludeerd dat zij zich met het resultaat waartoe de commissie komt in hoofdzaak kunnen verenigen, maar dat zij deze uitkomst geen recht vinden doen aan het bij de eigen woning ‘onmiskienbaar’ mede aanwezige beleggingsaspect. De bewindslieden zien dan ook geen reden de eigen woning buiten het fiscale inkomensbegrip te plaatsen.¹⁸⁰ Er wordt een forfaitaire bijtelpost voorgesteld (art. 42a Wet IB 1964) welke afhankelijk wordt gesteld van de waarde van de eigen woning in het economische verkeer. Belastingtechnisch gezien leidt dit systeem ertoe dat de financieringskosten (hypotheekrente en dergelijke) tot de aftrekbare kosten kunnen blijven behoren en niet – zoals door de commissie werd voorgesteld – tot de persoonlijke verplichtingen moeten worden gerekend. Voor de overige ten aanzien van de eigen woning te onderscheiden kosten sluit het voorstel aftrek uit. De budgettaire consequenties van het wetsontwerp zouden naar verwachting neutraal uitpakken. Wel zouden er mogelijke enkele verschuivingen plaats kunnen vinden tussen bepaalde groepen eigenaar-bewoners.¹⁸¹ De bewindslieden sluiten af met een conclusie en stellen dat het voorstel ‘alleszins aanvaardbaar is’ en dat in vergelijking met de werkelijke economische huurwaarde van een woning de gekozen forfaitaire bedragen ‘aan de zeer matige kant zijn’.¹⁸² In de Tweede Kamer wordt met grote belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Een deel van de kamerleden concludeert dat men zich ten aanzien van de eigen woning in het ‘grensgebied van het inkomensbegrip’ bevindt, ‘maar dat er – uitgaande van het draagkracht – alle aanleiding bestaat deze inkomsten binnen de inkomenskring te trekken.’¹⁸³ Na een uitgebreide bespreking van het wetsvoorstel in beide kamers wordt de voorgestelde huurwaardeforfait-bepaling (art. 42a Wet IB 1964) met ingang van 1 januari 1971 tot wet verheven.

4.3.2 *De forfaitaire benaderingswijze nader beschouwd*

Het huurwaardeforfait (thans eigenwoningforfait) beoogt een redelijke benadering te zijn voor de netto huurwaarde. Dit is het saldo van de bruto voordelen (de geforfaiteerde economische huurwaarde) en de aftrekbare kosten met uitzondering van de rentekosten van schulden en kosten van geldleningen.¹⁸⁴ Werkelijke onderhoudskosten, tuinkosten en dergelijke zijn niet aftrekbaar. In het forfait zit als het ware een jaarlijkse aftrek ten aanzien van deze kosten verwerkt, ongeacht of en wanneer ze zullen plaatsvinden. Een belangrijk voordeel van deze benadering is dat belastingplichtigen niet langer een administratie hoeven bij te houden van de gemaakte kosten. De belastingdienst hoeft op haar beurt op dit punt niets meer te controleren.

Bij de vormgeving van het forfait beoogt men recht te doen aan zowel de beleggingsgedachte als aan de beleggingsgedachte door een zeer matig netto-rendement te belasten; ‘(...) voor de in het forfait verwerkte bijtelpost huur is namelijk een veel lager bedrag aangehouden dan overeenstemt

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 9.*

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 10.*

¹⁸¹ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 10.*

¹⁸² *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 10.*

¹⁸³ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 7, p. 19.*

¹⁸⁴ *Kamerstukken II 1969/70, 10 790, nr. 3, p. 10.*

met de economische huurwaarde.¹⁸⁵ Bijkomend voordeel van het belasten van een zeer matige huurwaarde is dat dit strookt met de overheidsdoelstelling het eigenwoningbezit te stimuleren. Volgens Van Dijck zou het bestedingsaspect in zijn totaliteit geen rol moeten spelen bij de vormgeving van het huurwaardeforfait. Met het introduceren van dit aspect is in zijn ogen de kloof, die geleidelijk tussen de werkelijke economische huurwaarde en die voor de inkomstenbelasting in aanmerking te nemen huurwaarde was gegroeid, op een ‘quasi-theoretische wijze’ gedicht.¹⁸⁶

4.3.3 *Discussie over wetstechnische uitwerking huurwaardeforfait*

In het oorspronkelijke wetsontwerp werd een procentuele huurwaardebijtelling van 0,5% tot 1% neergelegd. Een cijfermatige onderbouwing van deze percentages werd niet gegeven, vermoedelijk vanwege het streven de wetgevingsoperatie budgettair neutraal te laten uitpakken. Uit de gekozen forfaitaire nettorendementspercentages valt volgens Van Ark een sterke maatschappelijke terugdringing van het beleggingsaspect door het bestedingsaspect op te maken.¹⁸⁷ Bij de voorbereiding van het belastingplan 1974, slechts drie jaar na de vormgeving van de regeling van het huurwaardeforfait in het najaar van 1970, stelde het kabinet zich de vraag of men met de terugdringing van het beleggingsaspect niet te ver was doorgeschoten. Aannemend dat het bestedingsaspect en de gewenste bevordering van het eigenwoningbezit er aanleiding toe geven de economische huurwaarde niet voor het volledige bedrag in aanmerking te nemen, overwogen de bewindslieden dat de draagkrachtgedachte er zich tegen verzet op dit punt te ver te gaan.¹⁸⁸ Gewezen werd hierbij wederom op de mijns inziens onjuiste vergelijking met de verhuurder, die de volledige netto-opbrengst tot zijn inkomen moet rekenen. Het kabinet oordeelde desalniettemin dat een herafweging van het beleggingsaspect en het bestedingsaspect noodzakelijk was. Aan het beleggingsaspect diende meer gewicht toe te komen. Deze doelstelling leidde uiteindelijk tot een voorstel waarin voor goedkopere woningen met een waarde beneden de 30.000 gulden het forfait achterwege werd gelaten en voor woningen met een waarde daarboven de netto huurwaarde werd gesteld op maximaal 1,3% van de waarde van de woning in bewoonde staat. Bij de hantering van dit percentage zou het beleggingsaspect bij de eigen woning nog in sterke mate achter blijven bij het bestedingsaspect temeer wanneer de belastingdruk van de eigen woning werd vergeleken met de belastingdruk over andere beleggingsobjecten, zoals obligaties, aandelen en verhuurde woningen.¹⁸⁹

4.3.4 *De huurwaardenota's*

Een in het parlement gedane toezegging tot een nadere studie naar het huurwaardeforfait vond zijn beslag in de nota ‘Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting’, welke de toenmalige staatssecretaris van Financiën Van Amelsvoort de Tweede kamer in maart 1981 deed toekomen. In de nota kwam onder meer de vraag aan de orde of er een rechtsgrond aanwezig is het gebruik van een eigen woning (de gebruikswaarde) als element van het inkomen te beschouwen. In paragraaf 3.3 heb ik gesteld dat aan het gebruik van een eigen woning geen belastbare inkomenscom-

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 1969/70, 10 790, nr. 8, p. 26.

¹⁸⁶ Van Dijck 1978, p. 279.

¹⁸⁷ Van Ark 1973, p. 48. Volgens hem leidt het forfaitaire stelsel zo tot een ongerechtvaardigde bevoordeling van de eigenaar-bewoner, terwijl dit niet strookt met de werkelijke maatschappelijke opvattingen.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 601, nr. 6, p. 11. Het kabinet bediende zich hierbij overigens van de bevindingen van de werkgroep Hartog welke voorstelde het huurwaardeforfait te verdubbelen. Zie: *Kamerstukken II* 1972/73, 11 784, nr. 2. Deze verdubbeling ging de bewindslieden echter te ver.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 601, nr. 6, p. 11-12.

ponent verbonden moet worden. De staatssecretaris sluit voor de beantwoording van deze fundamentele vraag aan bij het empirische en praktische inkomensbegrip dat onder de Wet IB 1964 gehanteerd werd voor het bepalen van het heffingsobject. Duidelijk wordt gemaakt dat de maatschappelijke opvattingen ondertussen geen uitsluitel meer bieden voor de beantwoording van de vraag of een eigen woning als inkomensbestanddeel moet worden beschouwd. In ongeveer gelijke bewoordingen als de commissie van de Lawick constateert de staatssecretaris dat 'het inkomensgehalte van het genot van een eigen woning niet door een ieder als even sterk wordt ervaren'.¹⁹⁰

In de nota wordt erop gewezen dat de Wet op de Inkomstenbelasting in beginsel als uitgangspunt heeft dat de inkomsten in geld of in natura uit alle roerende en onroerende goederen tot het inkomen gerekend moeten worden. Dat slechts enkel ten aanzien van de eigen woning uitvoering is gegeven aan dit ideaal, doet aan de juistheid van dit principe volgens de staatssecretaris geen afbreuk. Het onderscheid dat daarmee wordt aangebracht tussen de eigen woning en andere consumptiegoederen met een lange levensduur zou zijn ingegeven vanuit uitvoeringstechnische redenen en ter wille van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de belastingheffing.¹⁹¹ Ik acht dit een nogal laakbaar standpunt te zijn. De argumenten die genoemd worden om ten aanzien van de duurzame gebruiksgoederen van belastingheffing af te zien gaan mijns inziens evenzeer, en misschien nog wel in sterkere mate, op voor de eigen woning.¹⁹² Om dit argument te staven is een simpele verwijzing naar de jarenlange politieke en wetenschappelijke discussie over het belasten van een eigen woning voldoende. Van een algemene maatschappelijke consensus dat een eigen woning 'inkomen' oplevert, lijkt absoluut geen sprake te zijn. Hiernaast zij gewezen op de uitvoeringstechnische moeilijkheden die een rol spelen bij een goede kwantificering van het forfait. In de Memorie van Antwoord bij het belastingplan voor het jaar 1974 werd dit probleem ook door de bewindslieden bij Financiën gesignaleerd:

*'Het probleem bij de eigen woning-regeling is dat de weging van de elementen beleggingsaspect enerzijds en bestedingsaspect en bevordering eigen woningbezit anderzijds, niet mathematisch kan geschieden. Men kan over het gewicht van de in het geding zijnde elementen van mening verschillen, en naar gelang van de waardering komen tot een hogere of lagere kwantificering van het forfait. Het resultaat van de weging zal daardoor nimmer zo kunnen zijn dat het algemeen als enige juist zou worden aangemerkt.'*¹⁹³

Al met al lijkt de nota volledig aan te sluiten bij het standpunt dat in het verleden over de rechtsgrond van het huurwaardeforfait is gesteld.¹⁹⁴ Opvallend is wel dat de vergelijking tussen de eigenaar-bewoner en de huurder van een kwalitatief gelijkwaardige woning, zoals onder andere naar voren gebracht door de commissie van Lawick, in de nota uitdrukkelijk wordt afgewezen. Naar de bewoordingen in de nota zou een dergelijke vergelijking niet zuiver zijn omdat een huurder de essentiële beschikkingsmacht mist die kenmerkend is voor de fiscale positie van een eigenaar-bewoner. Een huurder beschikt namelijk slechts over het genot van zijn huurwoning, maar heeft niet de feitelijke beschikkingsmacht over de woning in handen. Ik acht deze constatering een terechte aanvulling te zijn op de reeds door mij in paragraaf 4.3 ingebrachte argumenten tegen de vergelijking eigenaar-bewoner/huurder. In de nota wordt ook terecht de vergelijking met andere beleggingsvormen (obligaties, aandelen en dergelijke) afgewezen. Volgens de staatssecretaris zou het van weinig realisme getuigen de veronderstelling aan te nemen dat de eigen woning

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, nr. 2, p. 10. De commissie van Lawick sprak over een verschijnsel waarvan het inkomens karakter 'dubieus' is.

¹⁹¹ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, nr. 2, p. 11.

¹⁹² Zie in gelijke zin Simons 2000, p. 452.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 601, nr. 6, p. 12.

¹⁹⁴ Vgl. Mooij 1981, p. 481.

inwisselbaar is tegen ieder ander vermogensbestanddeel.¹⁹⁵ Ook Bakker staat negatief tegenover de in de loop der jaren naar voren gebrachte vergelijkingen met andere beleggingsmogelijkheden in de discussie over de rol van de eigen woning in de inkomstenbelasting:

*'Er zijn in de loop van de tijd nog al wat aanvallen gedaan op de hoogte van het huurwaardeforfait. Die aanvallen hebben gemeen, dat het tweeslachtige karakter van de eigen woning: belegging en duurzaam consumptiegoed, onder het vloerkleed wordt geveegd door de vergelijking met andere beleggingsmogelijkheden.'*¹⁹⁶

Het onderdeel van de notitie waarin getalsmatig inzicht wordt verschaft over de hoogte van het netto huurwaardeforfait voorzag in een dringende behoefte welke sinds de invoering van de regeling in 1971 werd gevoeld.¹⁹⁷ De netto forfaitaire bijtelling valt uiteen in enerzijds de brutohuurwaarde van de woning in het economisch verkeer (gewaardeerd naar de waarde in bewoonde staat) en anderzijds de (forfaitaire) aftrek van uitgaven voor onderhoud, afschrijvingskosten en zakelijke lasten (verzekeringen, onroerend-goedbelasting en overige lasten zoals waterschapslasten). Daarnaast dient acht te worden geslagen op de te verdisconteren invloed van het bestedingsaspect dat ten aanzien van het bezit van de eigen woning onderkend moet worden. Volgens Maathuis kan deze zogenoemde bestedingscorrectie worden ontleend aan de wetssystematiek bij inkomen uit natura. Het genot van een eigen woning is namelijk een niet-stoffelijk, slechts als concept bestaan voordeel waarover niet vrijelijk kan worden beschikt. De waarde van dit voordeel in natura dient daarom niet op de economische huurwaarde van de woning gesteld te worden maar op de waarde van de bespaarde huur.¹⁹⁸ In de nota wordt een poging gedaan de hoogte van het bruto huurwaardeforfait te becijferen. Wat hierbij opvalt, is dat er geen poging wordt gedaan de kwantitatieve invloed van het bestedingsaspect te onderbouwen. De staatssecretaris geeft slechts aan dat het gewicht van het bestedingsaspect in relatie tot het beleggingsaspect zich niet eenvoudig laat vangen en sluit daarom aan bij het reeds gehanteerde netto forfait van 1,3%.¹⁹⁹ De toegekende forfaitaire aftrek in verband met het bestedingsaspect lijkt daarmee alleen te zijn gekozen om de bijtelling op het toen geldende niveau van 1,3% te handhaven.²⁰⁰ Ik acht het teleurstellend te zijn dat voor deze benaderingswijze is gekozen en dat de staatssecretaris zich niet de moeite heeft getroost een poging te wagen de invloed van het bestedingsaspect op de te belaste huurwaarde mathematisch te becijferen.²⁰¹

Voordat de staatssecretaris zijn mathematische onderbouwing van het huurwaardeforfait presenteerde werd hiertoe in 1975 reeds een poging gedaan door het SCP. In het rapport *Profijt van de overheid* (I) werd vermeld dat het door de wetgever gehanteerde huurwaardeforfait van maximaal 1,3% te gering is om de werkelijke waarde van de door de woning geleverde woondiensten te benaderen.²⁰² Het verschil tussen het bedrag aan belastingen en sociale verzekeringspremies dat verschuldigd zou zijn bij een meer realistisch vastgestelde huurwaarde als onderdeel van het inkomen en het bedrag dat verschuldigd is bij een forfait van maximaal 1,3% werd door het SCP getypeerd als 'huurwaardevoordeel'. Het SCP komt in haar publicaties uiteindelijk met verschillende percentages op de proppen, variërend van 6,5%²⁰³ in 1975 tot 3,2% in 1977.²⁰⁴

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, nr. 2, p. 11.

¹⁹⁶ Bakker 1989, p. 1257.

¹⁹⁷ Mooij 1981, p. 484 en Van Arendonk 1981, p. 257.

¹⁹⁸ Maathuis 1995a, p. 1956.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, p. 33.

²⁰⁰ Mooij 1981, p. 486.

²⁰¹ Maathuis 1995a, p. 1955 is van mening dat het gebrek aan een nadere onderbouwing van de correctie van het bestedingsaspect heeft meegebracht dat deze post in politieke zin 'boterzacht is gebleken.'

²⁰² Sociaal en Cultureel Planbureau 1977, p. 58.

²⁰³ Sociaal en Cultureel Planbureau 1977, p. 59.

Dat de bevindingen in de huurwaardennotitie sterk uiteenlopen in vergelijking met de resultaten welke door het SCP naar voren zijn gebracht, heeft als oorzaak dat men bij de bepaling van de samenstellende delen van het huurwaardeforfait altijd uitgaat van uiteenlopende empirische onderzoeksgegevens of bepaalde vergelijkbare grootheden. Hierdoor zal de hoogte van het forfait altijd een benadering van de werkelijkheid blijven en in dat opzicht altijd een arbitrair karakter houden.²⁰⁵ De vraag komt dan op of de fiscale techniek van het forfait ten aanzien van de kwantificering van het inkomen uit een eigen woning wel een geschikt middel is. Wanneer deze benadering om pragmatische redenen de voorkeur verdient dient het forfait in mijn ogen zo te zijn vorm gegeven dat het een redelijk gemiddelde benadert, waarbij in individuele gevallen geen al te grote afwijkingen van de werkelijkheid worden waargenomen. De diverse mathematische pogingen die alleen al in de periode 1971-1981 zijn gedaan om te komen een forfaitpercentage dat overeenstemt met de gangbare fiscale werkelijkheid, en de uiteenlopende uitkomsten die deze berekeningen hebben opgeleverd, laten in mijn ogen zien dat het forfait geen geëigend middel is om het inkomen uit een eigen woning fiscaaltechnisch vorm te geven. Het zijn de eerste indicaties welke erop duiden dat het huurwaardeforfait als wetgevingstechniek heeft gefaald.

In 1989 verschijnt de tweede huurwaardennota.²⁰⁶ Ook in deze notitie wordt gepoogd inzicht te verschaffen in de cijfermatige aspecten van de (toenmalige) hoogte van het huurwaardeforfait. In de nota wordt door de staatssecretaris verder aangegeven waarom het inkomens karakter van een eigen woning in zijn ogen minder sterk is. De volgende argumenten geven aan waarom rekening gehouden moet worden met het bijzondere (lees zwakkere) karakter van de eigen woning als bron van inkomen:

1. Het bestedingsaspect: Een eigen woning is een belegging in de vorm van een duurzaam consumptiegoed. Als het om roerende goederen gaat, wordt onder ons belastingstelsel het genot dat men aan deze goederen onttrekt om praktische redenen niet in de inkomstenbelasting betrokken. Dit terwijl veel van deze goederen, in vergelijking met de eigen woning, een nagenoeg gelijk gebruiksgenot opleveren.
2. Een eigen woning voorziet onmiskenbaar in de primaire behoefte aan huisvesting. Bij een eigen woning sluiten inkomensverwerving en inkomensbesteding immers zonder overgang op elkaar aan. Over het genot dat een eigen woning oplevert kan niet afzonderlijk worden beschikt zoals het geval is bij voordelen in liquide vorm (rente, dividend, huur); het betreft een niet-stoffelijk, slechts als concept bestaand voordeel.²⁰⁷
3. Bij de woning als gebruiksobject spelen bij de beslissing tot verkoop doorgaans niet-economische factoren (leeftijd, gezinssamenstelling, inkomen en woon-werkafstand enzovoort) een belangrijke rol. Deze factoren, naast de simpele behoefte een onderdak, onderstrepen het weinig vervreembare karakter van de eigen woning. Wijzigingen in deze factoren zullen los van economische overwegingen wel aanleiding kunnen geven tot verandering van de woning. De transactiekosten die zich hierbij voordoen (overdrachtsbelasting, notaris- en makelaarskosten, afsluitprovisie, kosten een overlijdensrisicoverzekering) kunnen worden beschouwd als typisch aan de gebruiksfunctie van de woning ge-

²⁰⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau 1981, p. 82-83. Zie voor een meer recente studie naar de fiscale bevoordeling van het eigen woning bezit Koning, Saitua en Ebregt 2006.

²⁰⁵ Van Arendonk 1981, p. 258.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 387, nr. 2.

²⁰⁷ Volgens Conijn 1995, p. 99 zou het feit dat wonen een primaire levensbehoefte is niet tot het lager vast stellen van de huurwaarde mogen leiden. Het feit dat er sprake is van een gedwongen besteding gaat namelijk evenzeer op voor de huurder. Deze heeft echter geen mogelijkheid de huur af te trekken van zijn belastbare inkomen. Mijns inziens is dit argument onjuist en vloeit de stelling van Conijn rechtstreeks voort uit zijn acceptatie van de niet valide vergelijking tussen de eigenaar-bewoner en de huurder.

bonden kosten. Deze kosten treft men niet of nauwelijks aan bij vrije beleggingen. Op grond van een gemiddelde bewoningsduur van 12 jaar zou de eigenaar-bewoner hierdoor elke 12 jaar een extra last ondervinden die ongeveer 8% bedraagt van de waarde van de woning in onbewoonde staat.

4. Bij een eigen woning heeft men veel minder ruimte doelbewust vermogensverliezen te ontgaan of vermogenswinsten te realiseren dan bij vrije beleggingen het geval is. De vervreemding van een eigen woning vloeit namelijk voor een groot deel voort uit niet-economische factoren (zie hiervoor onder 3.) waardoor vermogensverliezen minder gemakkelijk ontlopen kunnen worden en realisatie van waardeinstijgingen vaker achterwege zal blijven.

Hoezeer de hier weergegeven argumenten ook pleiten voor het buiten de heffing plaatsen van de eigen woning heeft de staatssecretaris geen aanleiding gevonden 'het feit dat belasting wordt geheven van de eigen woning ter discussie te stellen (...)'.²⁰⁸

In de tweede huurwaardenota wordt – naar aanleiding van een voorstel van de Commissie Oort²⁰⁹ – voor het jaar 1990 een verhoging van het huurwaardeforfait aangekondigd naar een niveau van 1,8%.²¹⁰ Dit terwijl de berekening van de netto forfaitaire huurwaarde, gebaseerd op cijfers van het jaar 1988, een percentage oplevert van 2,4%. Vanwege het feit dat gemiddelde huurstijging na 1988 wat achter zou blijven en de omstandigheid dat op basis van de ter beschikking staande gegevens nog geen eenduidige berekening mogelijk zou zijn, geeft de staatssecretaris aan voor het jaar 1990 de voorkeur te geven aan een uitkomst die enigszins lager ligt.²¹¹ Wel wordt aangetekend dat een aanpassing tot 2,3% op de stapel zou liggen. Opvallend is verder de opmerking van de staatssecretaris dat na verloop van jaren een herijking van alle in de berekening van het nettoforfait te onderkennen elementen niet gemist kan worden. Hij komt met het volgende voorstel: 'De frequentie van een herijking zou ik om de gedachten te bepalen, willen stellen op eenmaal in de vijf jaar.'²¹² Zoals in paragraaf 2.2.3 reeds naar voren is gebracht, heeft de staatssecretaris zich niet aan zijn voornemen gehouden. In oktober 1992 verschijnt namelijk de laatste huurwaardenotitie welke nader inzicht probeert te verschaffen inzake de berekeningsgrondslag van het forfait. De staatssecretaris geeft aan dat de notitie een verdere cijfermatige uitwerking en fundering van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting bevat welke in lijn ligt met de overwegingen die de regering reeds bij eerdere gelegenheden heeft aangegeven.²¹³

De berekeningen van de staatssecretaris in de huurwaardenota's zijn niet zonder kritiek gebleven. Naast de nodige discussies welke in de Staten-Generaal over het onderwerp zijn gevoerd²¹⁴, valt ook in de literatuur stevige kritiek op de berekeningsmethode van de staatssecretaris te ontdekken.²¹⁵ Deze elementen geven in mijn ogen duidelijk de teloorgang van het huurwaardeforfait

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 387, nr. 2, p. 2-3.

²⁰⁹ Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 20 873, nr. 3. p. 2 alwaar, onder verwijzing naar de toen nog te verschijnen huurwaardenota, wordt aangegeven dat een dergelijke verhoging verantwoord is, omdat het huidige forfait te laag is gebleken.

²¹⁰ In de periode van 1 juli 1983 tot 1 januari 1986 is het forfait tijdelijk verhoogd geweest van 1,3% naar 1,6%. Deze verhoging hing samen met de tijdelijke verruiming van de mogelijkheden voor aftrek voor groot onderhoud en schilderwerk. Zie Conijn 1995, p. 97.

²¹¹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 387, nr. 2, p. 8.

²¹² *Kamerstukken II* 1989/90, 21 387, nr. 2, p. 9.

²¹³ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 859, nr. 1, p. 3.

²¹⁴ Zie de verwijzingen die in *Kamerstukken II* 1992/93, 22 859, nr. 1 onder noot 1 worden gemaakt naar de betreffende parlementaire stukken. Zie in deze in ook Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening 1991, p. 260.

²¹⁵ Zie onder meer Bakker 1990, 1991 en 1992. Hij is van mening dat het huurwaardeforfait uit gaat van een fictieve, duidelijk te hoge opbrengst. De belangrijkste oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat de staatssecretaris 'zich in afwijking van de meer dan 40 algemeen aangehangen opvatting opeens ging base-

aan. Hoewel het forfait bij de systeemwijziging in 1971 als gerede uitkomst werd beschouwd om de praktische problemen ter zake van het vaststellen van het inkomen uit een eigen woning te ondervangen, is de fiscale wetgever er herhaaldelijk niet in geslaagd het forfait een gegronde basis te geven. De veronderstelling dat men de uitvoeringstechnische moeilijkheden kon oplossen door middel van een forfait is mijns inziens te simplistisch gebleken.

4.3.5 *Ontwikkelingen in aanloop naar de Belastingherziening in 2001*

Inzake de tussenbalans op het terrein van volkshuisvesting kondigen de bewindslieden in 1990 de beleidsvoornemens voor de jaren 1992 tot en met 1994 aan. In het kader van een jaarlijkse huursomverhoging met ingang van 1 juli 1991 van 5,5% wordt de noodzaak gevoeld te komen tot corresponderende verhogingen in het huurwaardeforfait. Hiervoor wordt met ingang van 1 juli 1991 voorzien in een verhoging met 0,3 procentpunt (2,1%) en daaropvolgende verhogingen van 0,4 procentpunt per 1 januari 1992 en volgende jaren (1992: 2,5%, 1993: 2,9%).²¹⁶ Hoewel initieel voor het jaar 1994 een verhoging in het vooruitzicht was gesteld naar een niveau van 3,3%, wordt de stijgende lijn met ingang van dat jaar doorbroken. Uit nacalculatie zou onder meer zijn gebleken dat het wettelijk vastgelegde forfait te hoog was vastgesteld.²¹⁷ Voorgesteld wordt het huurwaardeforfait op een niveau van 2,9% te bevrozen. Na een amendement uit de Tweede Kamer wordt het huurwaardeforfait echter verlaagd tot 2,8%.²¹⁸

Met ingang van 1 januari 1997 wordt vervolgens de waardering van woningen op grond van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) in de inkomstenbelasting geïntroduceerd (aanpassingswet WOZ). Het systeem van waardeklassen van woningen, zoals deze tot en met 1996 tot uitdrukking werd gebracht in de huurwaardetabel in art. 42a Wet IB 1964 kwam daarmee te vervallen. In de Memorie van Toelichting bij de aanpassingswet WOZ wordt hierover opgemerkt dat waardeklassen een ruwheid vormen, omdat het effectieve huurwaardeforfait als percentage van de woning afneemt, naarmate binnen de waardeklasse de waarde van de woning toeneemt. De meer exacte waardevaststelling in het kader van de Wet WOZ zou een einde kunnen maken aan deze ruwheid.²¹⁹ Met de overschakeling naar de waardering van woningen volgens de Wet WOZ zou een eenduidiger en objectievere waardebepaling plaatsvinden dan in het verleden het geval was geweest. Administratieve lasten voor zowel de overheid als de burger zouden hierdoor aanzienlijk beperkt worden.

Gelijktijdig met de invoering van de WOZ-waarde in de systematiek van het huurwaardeforfait is een nieuw vast indexeringsmechanisme ten aanzien van het eigenwoningforfait en de maximumbedragen ingevoerd (art. 66e Wet IB 1964, thans art. 10.3 Wet IB 2001). Jaarlijks wordt op basis van het indexeringsmechanisme ('inflatiecorrectie eigenwoningforfait') bezien of het eigenwoningforfait aanpassing behoeft. Deze correctie is afhankelijk van de ontwikkeling van de woninghuren in een voorafgaande periode. Via het indexeringsmechanisme wordt op de eerste plaats beoogd evenwicht te bereiken in de woonlastenontwikkeling in de koop- en huursector en anderzijds verhogingen van huurprijzen automatisch te laten doorwerken in de bruto-huurwaarde van de woning. Het forfaitpercentage wordt verder, bij de aanvang van een nieuw WOZ-tijdvak, aangepast aan de waardeontwikkeling van de woningen. Het percentage wordt op deze manier

ren op de maximaal redelijke huur, terwijl het feitelijk gemiddelde huurniveau, dat altijd het uitgangspunt was, daar zeker 30% onder ligt.' (zie Bakker 1991, p. 1121). De staatssecretaris zou zich zonder nadere motivering bij de totstandkoming van de nota uit 1989 en 1992 van een andere methodiek hebben bediend dan ten opzichte van de notitie van 1981 (Zie Bakker 1992, p. 1764).

²¹⁶ *Kamerstukken II* 1990/91, 22 088.

²¹⁷ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 471, nr. 3, p. 1-2.

²¹⁸ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 471, nr. 9. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 471, nr. 153b, p. 3.

²¹⁹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 037, nr. 3, p. 4.

verlaagd naar rato de stijging van de gemiddelde waarde van woningen tussen twee opeenvolgende waardepeildata. Samenvattend wordt op deze manier bereikt dat het eigenwoningforfait opwaarts gecorrigeerd wordt naarmate de huurindex stijgt en neerwaarts wordt bijgesteld naar de mate de gemiddelde eigenwoningwaarde toeneemt.²²⁰

De overschakeling naar de waarderingmethode van de Wet WOZ bracht met zich mee dat het huurwaardeforfait aangepast diende te worden. Voorgesteld werd het huurwaardeforfait te verlagen tot 1,25% van de WOZ-waarde.²²¹ Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel wordt door diverse fracties gevraagd naar een onderbouwing van het voorgestelde percentage van het huurwaardeforfait. Door de bewindslieden van Financiën wordt opgemerkt dat gedurende de periode 1971-1996 slechts tweemaal een volledige herijking van het niveau van het huurwaardeforfait heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 4.3.5). Hoewel door de staatssecretaris in de laatste huurwaardenotitie nog wordt opgemerkt dat een (periodieke) volledige herijking van de afzonderlijke componenten in de berekening van het huurwaardeforfait noodzakelijk is²²², wordt dit uitgangspunt door de bewindslieden volledig van tafel geveegd. Overwogen wordt slechts dat de WOZ op het punt van het vaststellen van de brutohuurwaarde ‘tot veel minder discussie aanleiding zal geven’ en dat op het punt van de overige componenten (aftrek van onderhoudskosten, zakelijke lasten, afschrijvingen, bestedingscomponent) geen nieuwe materiaal beschikbaar zou zijn.²²³ Verder wordt aangegeven dat de uitkomst van het forfait niet alleen het resultaat is van een cijfermatige bewerking, maar dat dit mede afhangt van de weging van verschillende posten. Geconcludeerd wordt:

‘Gelet op het vorenstaande en gezien de onvolledigheid van de ter beschikking staande gegevens is er van afgezien het thans voorgestelde niveau van het forfait vanuit alle verschillende elementen die daarbij een rol spelen, opnieuw te onderbouwen. Aan het nieuwe forfaitpercentage, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, ligt derhalve geen herijking in traditionele zin volgens de in het verleden toegepaste methode ten grondslag.’²²⁴

Het is teleurstellend te noemen dat de wetgever de toegezegde periodieke herijking van de samenstellende delen van het huurwaardeforfait niet is nagekomen. De gedane uitlatingen duiden er in mijn ogen op dat men het forfait meer beschouwt als ‘noodzakelijk kwaad’ dan als een bepaling die tracht een redelijke en kwantitatief goed onderbouwde inkomenscomponent voor te stellen. Zoals door mij in paragraaf 2.2.3 reeds werd verdedigd, verlangt de hantering van het forfait als wetgevingstechniek een periodieke herziening en heroverweging teneinde de fictieve kwantitatieve maatstaf goed te laten stroomlijnen met de (fiscale) werkelijkheid.

4.3.6 *De eigen woning onder de Wet IB 2001*

In 1997 werd door de toenmalige staatssecretaris van Financiën Vermeend en Minister van Financiën Zalm een verkenning uitgebracht over de richting waarin het Nederlandse belastingstelsel zich in het eerste kwart van de 21^{ste} eeuw zou moeten ontwikkelen. Deze verkenningnota (*Belastingen in de 21^e eeuw: een verkenning*) vormde het startschot van het ontwerpen van onze huidige Wet Inkomstenbelasting 2001.²²⁵ In de verkenning wordt opgemerkt dat internationaal beschouwd het Nederlandse fiscale regime op het punt van de eigen woning het ruimst mag worden genoemd. Dit heeft met name te maken met de onbegrensde hypothecaire renteaftrek. Aanpassing

²²⁰ Van Mourik 2006, p. 255-256. Zie over de systematiek van deze correctie nader Cursus Belastingrecht, onderdeel Inkomstenbelasting, onderdeel 10.1.2.

²²¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 052, nr. 3, p. 2.

²²² *Kamerstukken II* 1989/90, 21 387, nr. 2, p. 9.

²²³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 052, nr. 7, p. 13.

²²⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 052, nr. 7, p. 14.

²²⁵ Stevens 2001, p. 10.

van het regime in de richting van de systemen in andere landen wordt echter afgewezen, omdat het bij de eigen woning in regel gaat om langlopende verplichtingen waarvan ook de fiscale wetgever zich rekenschap moet geven: 'Een regimewijziging die tot aftrekbeperkingen en daarmee opbrengsten voor de schatkist leidt, is dan ook geen realistische optie.'²²⁶

In de verkenningsnota wordt verder ingegaan op een mogelijke regimewijziging waarbij het huurwaardeforfait wordt afgeschaft onder handhaving van een hypothecaire renteaftrek tot circa 70%. Als voordeel van deze stelselwijziging wordt onder andere het verdwijnen van het 'veel bediscussieerde huurwaardeforfait' genoemd. Voor de Minister en staatssecretaris blijken de bezwaren echter meer gewicht in de schaal te leggen. Naast het bezwaar dat het probleem van hoge aanvangslasten voor starters op de koopmarkt verder zou worden verscherpt, zou ook de onzekerheid over de duurzaamheid van de aftrekbaarheid van hypotheekrente toenemen. Een en ander strekte tot de conclusie dat de huidige fiscale behandeling van de eigen woning gecontinueerde dient te worden.²²⁷ Deze continuering krijgt vorm door in het wetsvoorstel tot vaststelling van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001) in artikel 3.6.3 een vrijwel gelijklopende bepaling als onder de Wet IB 1964 op te nemen.²²⁸ In de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat de fiscale behandeling van de (eerste) eigen woning in het belastingstelsel voor de 21^{ste} eeuw gelijk blijft aan de regeling onder de Wet IB 1964.²²⁹ De fundamentele vraag of de eigen woning als bron van inkomen kan worden beschouwd wordt door de ontwerpers van de Belastingherziening 2001 niet aan de orde gesteld. Men volstaat met de opmerking dat de eigen woning in de fiscale systematiek gezien wordt als een bron van inkomen.²³⁰ Met Stevens ben ik van mening dat hiermee wederom is aangetoond dat het fiscale regime van de eigen woning een typisch voorbeeld is van een 'heilig huisje'. De wetgever lijkt met een angstvallige boog om de brondiscussie heen te lopen.²³¹

Door de overschakeling van een synthetische, op het bronnenstelsel geschoede inkomstenbelasting naar een analytische inkomstenbelasting gebaseerd op een gesloten boxenstelsel werd de wetgever voor de keuze gesteld de eigen woning op te nemen in box 1 (alwaar het inkomen uit werk is opgenomen) of box 3 (alwaar het vermogen in aanmerking wordt genomen). Nadrukkelijk werd voor deze eerste optie gekozen.²³² De eigen woning heeft daarmee een gunstige fiscale positie verworven door plaatsing in de box waar door de genereuze grondslagversmallende hypotheekrenteaftrek en het progressieve tarief een aanzienlijk belastingvoordeel behaald kan worden. Met deze stelselwijziging werd tegemoet gekomen aan de in regeerakkoord neergelegde wens om de volledige aftrekbaarheid van hypothecaire aftrek onder de nieuwe inkomstenbelasting in stand te houden.²³³ De Raad van State merkt in haar advies bij de Belastingherziening 2001 hierover op:

*'Deze indeling van de inkomsten uit eigen woning in box I en niet in box III doorbreekt de indeling naar de aard van de inkomsten en vergt naar het oordeel van de Raad een betere onderbouwing. De indeling is nu kennelijk alleen ingegeven om de hypotheekrente tegen het tabeltarief aftrekbaar te houden.'*²³⁴

²²⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2, p. 42.

²²⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2, p. 43.

²²⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 1/2, p. 49. Het huurwaardeforfait werd omgedoopt tot eigenwoningforfait, omdat het forfait, anders dan onder de Wet IB 1964, slechts van toepassing is op de eerste eigen woning.

²²⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 31.

²³⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 31.

²³¹ Stevens 2002, p. 146.

²³² Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 31.

²³³ Regeerakkoord 1998, p. 93. Raadpleegbaar via:

www.rijksbegroting.nl/rijksbegrotingsarchief/regeerakkoorden/regeerakkoord_1998.pdf

²³⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, A, p. 58.

In een reactie merken de bewindslieden van Financiën op dat het rangschikken van de eigen woning onder categorie 'inkomsten uit vermogen' onder art. 24 van de Wet IB 1964 niet automatisch mee brengt dat de eigen woning moet worden aangemerkt als vermogensbestanddeel dat thuis hoort in de box waar de belastingheffing ter zake van inkomen uit sparen en beleggen wordt geregeld. Volstaan wordt met het inhoudsloze argument dat 'de maatschappelijke functie van eigen woning' (het bieden van huisvesting) aan het inkomensbestanddeel van de eigen woning 'een bijzonder karakter' geeft dat plaatsing in box 1 'rechtvaardigt'.²³⁵ Door expliciet te overwegen dat de eigenwoningregeling los van de vermogensrendementsheffing gepositioneerd dient te worden, omdat daar het beleggingsvermogen is opgenomen²³⁶, geeft de wetgever mijns inziens impliciet aan dat het bestedingsaspect het beleggingsaspect van de eigen woning in zekere zin heeft verdrongen.

Ten tijde van de Belastingherziening 2001 werd wederom niet de noodzaak gevoeld te komen tot een actualisering van de samenstellende delen van het eigenwoningforfait. In reactie op een vraag van de GroenLinks-fractie hierover merken de bewindslieden op dat gezien de niet gewijzigde huidige reële omvang van de onderhoudskosten er geen aanleiding aanwezig is een ander percentage dan het voorgestelde percentage van 1,25 in aanmerking te nemen.²³⁷ Nergens wordt duidelijk gemaakt waarop de constatering gebaseerd is dat de huidige reële omvang van onderhoudskosten ongewijzigd zou zijn. Tevens is niet goed te volgen waarom dit argument pleit voor het achterwege laten van het verschaffen van inhoudelijk inzicht in de te onderscheiden elementen van het eigenwoningforfait. Naast de onderhoudskosten moet namelijk ook rekening worden gehouden met zakelijke lasten, afschrijvingen en de correctiefactor inzake het bestedingsaspect. Nergens wordt aangegeven of zich in deze factoren wijzigingen hebben voorgedaan.

Per 1 januari 2001 is het eigenwoningforfait uiteindelijk vastgesteld op 0,8%.²³⁸ De indexeringsmechanisme welke voor de jaren 1997 tot en met 2001 met de invoering van het vaste indexeringsmechanisme was aangekondigd werd niet uitgevoerd op basis van overgangsrecht hieromtrent.²³⁹ Met de invoering van de Wet IB 2001 op 1 januari 2001 zou een inhaalslag moeten plaatsvinden over de afgelopen vier jaar en zou het huurwaardeforfait dientengevolge worden verhoogd met de huurindex over het tijdvak 1997-2001 van 14,1%.²⁴⁰ Van deze inhaalslag is echter weinig terecht gekomen. Onder de argumentatie dat een inhaalslag tot te grote negatieve inkomenseffecten zou leiden werd besloten de indexeringsmechanisme voor de huurstijging te beperken tot het jaar 2000. Arends acht het achterwege laten van de afgesproken inhaalslag een structurele inbreuk op het indexeringsmechanisme te zijn. Terecht merkt hij op dat deze handelswijze afbreuk doet aan de beleggingsgedachte van het eigenwoningforfait.²⁴¹

In 2001 presenteerde de staatssecretaris van Financiën een notitie waarin een breed opgezette inventarisatie werd gemaakt van de aspecten die samenhangen met de fiscale behandeling van de eigen woning. Ook in deze notitie is de principiële vraag of de eigen woning in een inkomstenbelasting thuis hoort niet beantwoord.²⁴² Wederom werd volstaan met de opmerking dat de eigen woning als bron van inkomen wordt aangemerkt.²⁴³ Het huidige systeem wordt als een evenwichtig systeem gekenschetst en vanuit dat oogpunt lijkt er geen aanleiding te bestaan om de bestaan-

²³⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, A, p. 59.

²³⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 31.

²³⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 7, p. 484.

²³⁸ Zie voor motivatie en achtergronden *Kamerstukken II* 2000/01, 27 431, nr. 3, p. 26-28.

²³⁹ Art. XXI, lid 6 van de Wet van 20 december 1996, *Stb.* 654.

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 431, nr. 3, p. 27.

²⁴¹ Arends 2006, p. 469.

²⁴² Zie Bijvoet 2001, p. 137.

²⁴³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 800, nr. 2, p. 294

de regeling te wijzigen. De wetgever lijkt het niet aan te durven de systematiek van de fiscale behandeling van de eigen woning fundamenteel te heroverwegen. Op een voorstel van Tweede Kamerlid Reitsema dat strekt tot de bevrozing van het eigenwoningforfait en daaruit volgende geleidelijke afname van de betekenis van het forfait regeert de staatssecretaris als volgt:

*‘Een bewuste vermindering van de betekenis van het huurwaardeforfait zou, gezien de wetsgeschiedenis op dit punt, een fundamentele heroverweging van de systematiek van de fiscale behandeling van het eigen huis vergen.’*²⁴⁴

Het antwoord van de staatssecretaris stopt hier, maar het vervolg op zijn stellingname laat zich niet moeilijk raden.

Later heeft op verzoek een actualisatie plaats gevonden van de in de notitie besproken beleidsvarianten.²⁴⁵ Ook deze notitie heeft een sterk conservatief karakter. De staatssecretaris lijkt de mening te zijn toe gedaan dat het beter is om alles bij het oude te laten. Dit geeft in mijn ogen blijk van een heel kortzichtige blik op de toch wel pregnant aanwezige problemen. Heeft de wetgever last van een blinde vlek of loopt hij bewust met een grote boog om een fundamentele heroverweging van Neerlands meest heilige huisje heen?

4.3.7 *De Wet Hillen*

Het initiatief wetsvoorstel van Tweede Kamerlid Hillen²⁴⁶ vormde de basis voor het opnemen van art. 3.123a in de Wet IB 2001. Per 1 januari 2005 regelt deze bepaling ‘de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld’. Deze aftrek is bestemd voor belastingplichtigen met positieve belastbare inkomsten uit eigen woning op grond van art. 3.112 Wet IB 2001 en bedraagt het positieve verschil tussen het eigenwoningforfait en de aftrekbare kosten van art. 3.120 Wet IB 2001. De bepaling komt er op neer dat geen eigenwoningforfait in aanmerking wordt genomen voorzover er geen hypothecaire renteaftrek tegenover staat. Het initiatiefvoorstel van Hillen voorzag in een maximering van het eigenwoningforfait tot het bedrag dat de eigenaar-bewoner als aftrekbare kosten ex. art. 3.120, lid 1, onderdeel a en c Wet IB 2001 kon aftrekken. Hillen knibbelde daarmee aan de positieve inkomsten uit de eigen woning. Omdat de wetgever vreesde dat dit het bronkarakter van de eigen woning in gevaar zou brengen is het wetsvoorstel in gewijzigde vorm overgenomen.²⁴⁷ De aftrek is daarbij bewust in een aparte afdeling (3.6a Wet IB 2001) ondergebracht zodat op deze manier het eigenwoningforfait ongemoeid wordt gelaten. Dit wetstechnische foefje heeft ervoor gezorgd dat de belastingplichtige die de aftrek ex. art. 3.123a Wet IB 2001 ontvangt tevens positieve belastbare inkomsten uit eigen woning geniet. De belastbare inkomsten uit de eigen woning worden daarmee nimmer op nihil gesteld.²⁴⁸ De facto is het resultaat wel dat er geen inkomen in de heffing worden betrokken. Het eigenwoningforfait valt namelijk weg tegen de aftrek op grond van art. 3.123a Wet IB 2001.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van Hillen is er door de regering op gewezen dat ‘de maatschappelijke beleving van het eigenwoningforfait als genoten inkomsten in natura in de vorm van woongenot, niet erg groot (...)’ is.²⁴⁹ Dit gevoel zou des te sterker aanwezig zijn wanneer sprake is van geen of slechts een geringe eigenwoningschuld door de per saldo resulterende forfaitaire bijtelling. Personen bij wie dit geval is – veelal 65-plussers – zouden slechter af zijn dan degenen bij wie het eigenwoningforfait volledig wordt gecompenseerd met de

²⁴⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 800, nr. 2, p. 329.

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 210, nr. 103.

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 056, nr. 1-3. Zie voor bezwaren ten aanzien van het voorstel van Hillen: Stevens 2006, p. 270.

²⁴⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 209, nr. 1-3.

²⁴⁸ Van Mourik 2006, p. 289.

²⁴⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 209, nr. 7, p. 1.

af trek van de hypotheculaire rente. De tegemoetkoming die via ‘de aftrek wegens geen of een geringe eigenwoningsschuld’ neerslaat bij belastingplichtigen die geen restschulden meer bezitten, kan volgens Hillen worden verdedigd vanwege het feit dat ter zake van de eigen woning meer de nadruk op het bestedingsaspect is komen te liggen. De stelling dat de eigen woning als bron van inkomen moet worden aangemerkt, kan volgens Hillen dan ook niet meer met alle stelligheid verdedigd worden. Hij overweegt:

‘De maatschappelijke ontwikkeling is dat het bezit van een eigen woning als middel om aan de persoonlijke behoefte aan huisvesting te voldoen in de loop der tijd zeer gangbaar is geworden. Het bezit van een onroerende zaak als een duurzaam consumptiegoed is lang niet meer voorbehouden aan enkelen.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben de betekenis van de eigen woning als bron van inkomen gerelativeerd. De gedeeltelijke afschaffing van het huurwaardeforfait is met die relativering in overeenstemming en daarmee niet in strijd met de systematiek van de wet IB 2001.’²⁵⁰

Dit standpunt is door de regering uiteraard niet overgenomen, maar omdat het voorstel van de regering materieel en qua doelstellingen niet verschilt van het voorstel van Hillen wordt wel duidelijk dat het eigenwoningforfait voor nettobetalers volledig het onderspit heeft gedolven. Door de huidige systematiek is een onmiskenbaar verband gelegd tussen de hoogte van de forfaitaire bijtelling en de aftrek op grond van art. 3.123a Wet IB 2001. Terecht constateert Arends dat op deze wijze exact hetzelfde resultaat wordt bereikt als met het voorstel van Hillen.²⁵¹ In mijn ogen heeft de wetgever met het opnemen van art. 3.123a Wet IB 2001 het bronkarakter van de eigen woning in te sterke mate aan de kant geschoven.²⁵² Het heeft er daarmee alle schijn van dat de wetgever zelf niet gelooft in het ‘fiscale sprookje’ van de eigen woning als bron van inkomen.

4.3.8 *Recente ontwikkelingen*

Vanaf de aanvang van het eerste WOZ-tijdvak op 1 januari 1997 tot en met nu is het eigenwoningforfait meer dan gehalveerd. Het eigenwoningforfait bedroeg op 1 januari 1997 1,25%. Anno 2011 bedraagt het hoogste forfait percentage 0,55%.²⁵³ Uit dit gegeven blijkt duidelijk dat de huurprijzen geen gelijke tred hebben gehouden met de waardeontwikkelingen op de woningmarkt. Volgens Arends is het lage eigenwoningforfait-percentage het gevolg van het gekozen indexeringsmechanisme. Hierdoor zijn de samenstellende delen van het eigenwoningforfait door de jaren heen telkens op dezelfde wijze geïndexeerd. De componenten zakelijke lasten en onderhoudskosten hebben een veel geringere stijging laten zien dan thans verdisconteerd in het forfait. De enorme prijsstijgingen van woningen hebben zo een veel grotere impact gehad op het forfait dan overeenstemt met de realiteit. Arends merkt op dat dit alles ingegeven lijkt te zijn door de wens het forfaitpercentage jaarlijks min of meer op gelijk niveau te laten dan wel het slechts zeer minimaal te laten stijgen.²⁵⁴ Wanneer de wetgever vaker tot een actualisering van de samenstellende delen van het eigenwoningforfait zou zijn gekomen, hadden we nu waarschijnlijk geen eigenwoningforfait gehad dat op geen enkele wijze overeenstemt met de werkelijkheid. Ook met een vast indexeringsmechanisme blijft het derhalve geboden periodiek tot een herijking te komen.²⁵⁵ In dezelfde zin geeft Van Arendonk aan dat de wetgever op het verkeerde spoor zit met het gekozen bijstellingsmechanisme: het forfait lijkt naar nihil te tenderen. Het uitkleden van de

²⁵⁰ *Kamerstukken II 2001/02, 28 056, A, p. 2.*

²⁵¹ Arends 2004, p. 36.

²⁵² Zie in gelijke zin Rijkers 2003, p. 2 en Arends 2006, p. 467.

²⁵³ Sinds 1 januari 2009 geldt een verhoogde bijtelling voor woningen boven € 1.020.000 (zie hierna).

²⁵⁴ Arends 2007, p. 2.

²⁵⁵ Vgl. Arends 2006, p. 480.

belastingheffing van de eigen woning, zal de roep om afschaffing van de regeling zijns inziens steeds groter maken.²⁵⁶ Ook Bavick constateert dat te belaste huurwaarde ‘onnatuurlijk laag’ is. Volgens hem ligt de fiscale subsidie voor de eigenwoningbezitter technisch gezien daarom niet zozeer in de hypotheekrenteaftrek, maar vooral in de lage huurwaarde die in de heffing wordt betrokken.²⁵⁷

Oorspronkelijk was in de regeling van het eigenwoningforfait een zogenaamd plafondbedrag opgenomen. Deze aftopping was van oudsher ingegeven vanuit de gedachte dat boven een bepaalde woningwaarde geen extra huuropbrengsten op de markt meer te verwezenlijken zijn.²⁵⁸ In het Belastingplan van 2008 werd echter een inbreuk gemaakt op deze gedachte. Voorzien werd in een aanpassing van het eigenwoningforfait voor de jaren vanaf 2009 tot en met 2016. Onderdeel van deze aanpassing was het vervallen van het plafondbedrag. Daarnaast wordt met ingang van 1 januari 2010 het forfaitpercentage van 0,55% voor het deel van de woningwaarde boven de € 1.020.000 (cijfer 2011) in zeven gelijke stappen verhoogd totdat het eigenwoningforfait op 1 januari 2016 2,35% bedraagt (zie art. 10.3a). De aanpassing is ingegeven vanuit de overweging van de wetgever dat vanaf een waardeniveau van € 1.000.000 het beleggingsaspect een verhoudingsgewijze grotere rol gaat spelen, hetgeen een hoger eigenwoningforfait-percentage zou rechtvaardigen.²⁵⁹ Dure woningen zouden op deze manier fiscaal reëel behandeld worden.²⁶⁰ Opvallend bij dit wetsvoorstel is de overweging van de bewindslieden dat van een directe koppeling van de hoogte van het eigenwoningforfait aan het beleggings- en bestedingsaspect sinds het inwerking treden van de Wet IB 2001 geen sprake meer zou zijn.²⁶¹ Uit de bewust ongewijzigde voorzetting van het onder de Wet IB 1964 geldende systeem kan in mijn ogen worden opgemaakt dat beide aspecten nog wél een rol spelen, ook al is de wetgever hier bij de totstandkoming van de Wet IB 2001 niet uitdrukkelijk op ingaan.²⁶² Verder kan worden gewezen op een door de VVD-fractie naar voren geschoven vraag of het kabinet het voorstel tot aanpassing van het eigenwoningforfait kon motiveren vanuit de ‘mix van beleggen en besteden’. Uit het antwoord van de staatssecretaris blijkt duidelijk dat het bestedings- en beleggingsaspect niet aan belang hebben ingeboet [onderstreping MvB]:

‘Hierop kan ik genoemde leden antwoorden dat in het algemeen geldt dat aan een eigen woning economisch gezien zowel een bestedingsaspect te onderkennen valt (verkrijging van woongenot) als een beleggingsaspect.’²⁶³

Volgens Arends valt er veel af te dingen op het zwak onderbouwde wetsvoorstel. Door de wetgever worden namelijk geen argumenten gegeven waarom de redenen die aan het oude plafond ten grondslag lagen niet meer geldig zouden zijn. Vanuit de beleggingsgedachte valt niet goed te volgen dat boven een woningwaarde van € 1.000.000 een veel grotere huuropbrengst realiseerbaar zou zijn. Ook de verwachting van een toekomstige waardeinstijging lijkt geen valide argument te zijn om woningen boven € 1.000.000 extra zwaar te belasten. De reden om dergelijke zeer dure woningen aan te schaffen lijkt verder veelal niet ingegeven te zijn door beleggingsmotieven, maar eerder vanuit bestedingsoverwegingen (meer luxe, meer leefruimte enzovoort). Al met al lijkt de wetgever met dit wetsvoorstel zich verder te distantiëren van de van oudsher aan het eigenwo-

²⁵⁶ Van Arendonk 2005, p. 296.

²⁵⁷ Bavick 2005, p. 699-700.

²⁵⁸ Zie o.a. *Kamerstukken I* 1999/00, 26 727 en 26 728, nr. 202a, p. 54.

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 3, p. 31. Opgemerkt zij dat het percentage van 2,35% op geen enkele wijze onderbouwd wordt. In de *Cursus Belastingrecht (IB)* is wel een suggestie gedaan voor de berekening van dit percentage. Zie Sillevius, Van Kempen e.a. 2010, p. 639.

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 9, p. 44.

²⁶¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 3, p. 31.

²⁶² Zie in gelijke zin Arends 2006, p. 464.

²⁶³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 205, nr. 9, p. 44.

ningforfait ten grondslag liggende gedachten en lijkt de verhoging enkel te zijn ingegeven vanuit de gedachte het effect van de onbegrensde hypotheekrenteaftrek te mitigeren.²⁶⁴

Tenslotte zij gewezen op een op 8 februari 2010 ingediend wetsvoorstel waarin het voornemen werd aangekondigd om vanaf 2011 de grens van € 1.020.000 niet langer te indexeren.²⁶⁵ Wanneer het wetsvoorstel tot wet verheven zou zijn, dan zouden in de toekomst steeds meer woningen onder het hoge tarief komen te vallen. Op 18 maart 2011 heeft staatssecretaris Weekers echter aangekondigd het wetsvoorstel in te trekken vanuit de noodzaak rust en vertrouwen in de woningmarkt te scheppen.²⁶⁶ Om deze zelfde reden bevat de fiscale agenda van Weekers geen voorstellen inzake de fiscale behandeling van de eigen woning.²⁶⁷

Het moge duidelijk zijn dat gelet op de oorspronkelijk aan het belasten van de huurwaarde ten grondslag liggende doelstellingen en veronderstellingen de huidige vormgeving van het eigenwoningforfait steeds moeilijker te plaatsen valt binnen de door de wetgever aangereikte kaders. Het eigenwoningforfait is in een ver verwijderd verband komen te staan van de van oudsher naar voren geschoven beleggings- en bestedingsgedachte en verloochend op bepaalde punten haar afkomst. Mede door het invoeren van de verhoogde bijtelling voor woningen met een waarde boven € 1.020.000 is de realiteitswaarde van het eigenwoningforfait tot op een absoluut nulpunt gedaald. Wil in de toekomst nog iets van de geloofwaardigheid van het eigenwoningforfait in stand blijven, dan is een nadere bezinning noodzakelijk. Wellicht dat hierbij iets geleerd kan worden van de behandeling van de eigen woning onder de fiscale stelsels in de ons omringende landen. Hierover gaat de volgende paragraaf.

4.4 De fiscale behandeling van de eigen woning in internationaal perspectief

4.4.1 Een internationale verkenning

In de wetshistorie met betrekking tot de fiscale positie van de eigen woning onder de inkomstenbelasting is regelmatig een internationale vergelijking gemaakt met andere landen.²⁶⁸ Vaak rolde hier als conclusie uit dat de behandeling van de eigen woning onder de Nederlandse inkomstenbelasting sterk afwijkt van die in de meeste andere landen. Echter werd nimmer de noodzaak gevoeld om op basis van dit gegeven het Nederlandse heffingssysteem te wijzigen. Dit mede vanuit de overweging dat de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting binnen de beleidsruimte van de EU-lidstaten valt.²⁶⁹

Er mag worden aangenomen dat de noodzaak om tot een internationale rechtsvergelijking te komen met betrekking tot de wijze waarop de eigen woning in de heffing wordt betrokken steeds belangrijker wordt. Hiernaar werd door de Raad van State reeds verwezen in zijn advies bij de concept-Miljoenennota over het jaar 1999:

²⁶⁴ Arends 2007, p. 3.

²⁶⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 303.

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 303, nr. 5.

²⁶⁷ Brief van staatssecretaris van Financiën van 26 mei 2011, p. 13. Raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl.

²⁶⁸ Zie onder meer het rapport van de commissie van Lawick (*Kamerstukken II* 1969/1970, 10 790, nr. 5, p. 22 e.v.), de eerste huurwaardennota (*Kamerstukken II* 1980/81, 16 668, nr. 2, p. 13-14) en de notitie 'Fiscale aspecten van het eigenwoningbezit' welke als bijlage bij de Miljoenennota van 2001 werd gevoegd (*Kamerstukken II* 27 800, nr. 2, p. 300-303). Zie ook: *Kamerstukken II* 1987/88, 20 492, nr. 4, p. 9-16 en *Kamerstukken I* 1989/90, 21 399, nr. 91b, p. 34-42.

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 27 800, nr. 2, p. 294.

*'De mogelijkheden die de interne markt biedt kunnen alleen dan optimaal worden benut indien ook op het terrein van de directe belastingen afstemming plaatsvindt tussen de verschillende lidstaten.(...) Zo zal bijvoorbeeld ook de wijze waarop bij ons de eigen woning in de heffing wordt betrokken op den duur niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten.'*²⁷⁰

In het advies bij het wetsvoorstel strekkende tot invoering van de Wet IB 2001 werd dit standpunt door de Raad van State herhaald en het verzoek ingediend om een lange termijnvisie met betrekking tot de wijze waarop de eigen woning fiscaal in aanmerking wordt genomen te presenteren.²⁷¹ Een dergelijke lange termijnvisie is tot op heden uitgebleven.²⁷²

Uit een recent rapport van de Europees Centrale Bank blijkt dat in totaal drie landen binnen de Economische en Monetaire Unie (EMU) belasting heffen over 'imputed rent for owner-occupied housing'. Naast Nederland kennen België en Luxemburg een soortgelijke heffing als ons eigenwoningforfait.²⁷³ Aangezien België de forfaitaire bijtelling ('cadastral income') met ingang van 1 januari 2005 uit de nationale inkomstenbelasting heeft geschrapt, maar wel min of meer van kracht heeft gelaten in de regionale en lokale belastingen²⁷⁴, neemt naast Nederland effectief alleen Luxemburg binnen de EMU-zone een toegerekend inkomen uit de eigen woning in de nationale inkomstenbelasting in aanmerking. Op het eerste gezicht lijkt het inkomen dat in Luxemburg in de heffing wordt betrokken hoger te zijn dan dat in Nederland: er wordt belasting geheven over 4% van de woningwaarde tot € 3.800 en 6% over het meerdere. De woningwaarde is echter gebaseerd op de waardering per 1 januari 1941, ook als de woning later is gebouwd.²⁷⁵ Daarmee is het toegerekende inkomen uit eigenwoningbezit dat in Luxemburg in aanmerking wordt genomen net als in Nederland erg laag te noemen.

Buiten EMU-verband zijn Noorwegen, Litouwen en Zwitserland de enige Europese landen die het forfait consequent in de heffing van inkomstenbelasting betrekken. In Zwitserland is rond de eeuwwisseling wel een voorstel gedaan om de forfaitaire bijtelling met betrekking tot de eigen woning uit de inkomstenbelasting te schrappen²⁷⁶, maar dit voorstel is tot op heden niet aangenomen.²⁷⁷ In Frankrijk is het betrekken van de eigen woning in de inkomstenbelasting al reeds met ingang van 1965 beëindigd.²⁷⁸ Ook in de fiscale wetgeving van de Verenigde Staten wordt van oudsher geen belastbare huurwaarde voor de eigenaar-bewoner in aanmerking genomen.²⁷⁹ In

²⁷⁰ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 200, A, p. 9.

²⁷¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, A, p. 58.

²⁷² De breed opgezette notitie 'Fiscale aspecten van het eigenwoningbezit' (*Kamerstukken II 27 800*, nr. 2, p. 293) biedt hiervoor mijns inziens te weinig aanknopingspunten. Ook het huidige kabinet Rutte I heeft aangekondigd (voorlopig) alles bij het oude te willen laten.

²⁷³ ECB 2009, p. 34-35.

²⁷⁴ Verbist & Lefebure 2007. Zie ook Haffner 2006, p. 15.

²⁷⁵ Van der Hoek 2007, p. 402.

²⁷⁶ Zie hierover Bijvoet 2001, p. 152-154.

²⁷⁷ Bourassa & Hoesli 2007, p. 9. Volgens auteurs vormt de belasting over het toegerekende inkomen uit de eigen woning één van de verklarende variabelen voor het relatief lage percentage eigenwoning-bezitters (± 35%) in Zwitserland.

²⁷⁸ Het is frappant te noemen dat het Franse ministerie van Financiën onlangs een wetsvoorstel presenteerde waarin niet in Frankrijk woonachtige eigenaren van huizen extra belasting zouden moeten gaan betalen. Het zou daarbij gaan om een soort huurwaardeforfait, 20 procent op de helft van de kadastrale waarde van het eigendom. Gemiddeld zou het gaan om 500 euro per persoon per jaar. Zie NRC Handelsblad, 12 mei 2011. Op 21 juni 2011 maakte president Sarkozy bekend, hierbij vermoedelijk gedreven door electorale belangen, dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken.

²⁷⁹ Van Dijck 1978, p. 279 is van mening dat een duidelijke verdediging van het standpunt om het voordeel uit eigen woning onbelast te laten ontbreekt. Hij geeft aan dat in de (Amerikaanse) literatuur juist veel motieven voor het belasten van de huurwaarde ontdekt kunnen worden.

landen als Japan²⁸⁰ en Australië²⁸¹ wordt evenmin een fiscaal inkomen toegerekend met betrekking tot eigenwoningbezit.

Zweden, Finland en Denemarken hebben allen in de loop der jaren (respectievelijk 1991, 1993 en 2000) de forfaitaire bijtelpost met betrekking tot het eigenwoningbezit overboord gezet, zij dat deze Scandinavische landen het forfait in meer of mindere mate hebben omgezet in een soort onroerendezaakbelasting ('property tax'). Deze omzetting werd mede ingegeven vanuit de bevinding dat belastingbetalers het forfait niet begrepen.²⁸² In deze landen kan de eigen woning thans noch worden beschouwd als consumptiegoed, noch als investeringsgoed.²⁸³ Ter illustratie kan worden gewezen op Denemarken alwaar men een heffingssystematiek kent welke de onze nog het meeste nadert. De heffing over eigendom is daar opgesplitst in 'property value tax' en een 'municipal property tax'. De 'property value tax' fungeert als een soort netto huurwaardeforfait. Deze belastingsoort maakt geen deel uit van de inkomstenbelasting, maar wordt wel gelijktijdig met de inkomstenbelasting geïnd.²⁸⁴ De belasting bedraagt 1% van de waarde van het eigendom tot een bedrag van 3.040.000 Deens Kronen (\pm € 407.500) en 3% over het meerdere. In vergelijking met Nederland mogen de forfaitschijven erg ruim worden genoemd en de heffing is ook sterk progressief. Het is af te vragen hoe dit zich verhoudt tot het draagkrachtbeginsel.

Wanneer de uitkomsten van mijn onderzoek vergeleken wordt met de onderzoeksresultaten welke door de commissie van Lawick in 1969 gepresenteerd zijn²⁸⁵, wordt duidelijk dat veel Westerse landen ooit een heffing over de huurwaarde gekend hebben, maar deze in de loop der jaren hebben afgeschaft. Deze landen zijn overgestapt van de beleggingsgedachte naar de bestedingsgedachte en beschouwen de eigen woning thans in meer of mindere mate als consumptiegoed.²⁸⁶ Door namelijk geen inkomensgenererende component te verbinden aan de woondiensten die het eigenwoningbezit oplevert, vindt een gelijkshakeling plaats met andere duurzame consumptiegoederen. De consumptie van deze goederen wordt niet belast met inkomstenbelasting, dus heeft dat principe ook voor de eigen woning te gelden. In deze benadering wordt de eigen woning geacht geen inkomen op te leveren en deze moet om die reden buiten de inkomstenbelasting geplaatst worden. Indien de beleggingsgedachte wordt gevolgd, wordt ervan uitgegaan dat de eigen woning inkomen oplevert in de vorm van woongenot (inkomen in natura), dat vervolgens in monetaire termen wordt vertaald en het predikaat 'huurwaarde' krijgt aangemeten.

Dat in veel landen in eerste instantie de beleggingsgedachte werd aangelegd ten aanzien van het belasten van de eigen woning is volgens Haffner logisch te verklaren wanneer men de wortels van de inkomstenbelasting, in de periode na de Industriële Revolutie, in ogenschouw neemt. In deze periode werden er op grote schaal woningen gehuurd. De fiscale behandeling van individuen die zelf een woning kochten werd daarmee ingegeven vanuit de doelstelling de belastingheffing bij deze eigenaar-bewoners op dezelfde wijze te laten plaatsvinden als ten aanzien van huurwoningen gebeurde ('tenure neutrality').²⁸⁷

Uit de internationale literatuur blijkt geen duidelijke consensus over de vraag of inkomen uit eigenwoningbezit belast moet worden. Er zijn auteurs die het onbelast laten van eigenaar-bewoners

²⁸⁰ Goode 1990, p. 68.

²⁸¹ Pulo 2010, p. 74-75.

²⁸² Haffner 2006, p. 16.

²⁸³ Haffner 2002, p. 525 en p. 526-527.

²⁸⁴ Ontleend aan: www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1880488 (geraadpleegd op 16 juni 2011).

²⁸⁵ Toen naast Nederland nog in zes van de acht onderzochte Europese landen (België, Duitsland, Italië, Luxemburg, Denemarken en Zweden) op de een of andere wijze huurwaarde in de belastingheffing in aanmerking werd genomen. Zie § 4.2.2.1.

²⁸⁶ Voor een beschrijving van de bestedingsgedachte en de beleggingsgedachte wordt verwezen naar § 4.2.2.2 en § 4.2.2.3.

²⁸⁷ Haffner 2002, p. 526.

in een inkomstenbelasting discriminerend achten in vergelijking met huurders. Zo constateert Robinson dat een eigenaar-bewoner in feite twee rollen vervult: hij is huurder en verhuurder in een en levert op deze manier woondiensten aan zichzelf. Door deze synthese van rollen zou de eigenaar-zelbewoner fiscaal bevoordeeld worden wanneer geen geïmputeerde huurwaarde in de heffing zou worden betrokken: '(...) the absence of taxation on owner-occupiers means that the cost to them of consuming a given quantity of housing services is lower than it is in the private rented sector (...)'.²⁸⁸ Cnossen en Messere wijzen er op dat de ongelijke behandeling ten aanzien van de huurder daarin is gelegen dat bij de huurder de betaalde huur als consumptie impliciet in het inkomen is begrepen.²⁸⁹ Volgens Goode zijn de meeste economen er het over eens dat de huurwaarde van een woning tot het inkomen van een eigenaar-bewoner behoort. De woondiensten dat het bezit levert, geven de eigenaar namelijk de macht in zijn behoeften te voorzien en deze macht zou volgens Goode vatbaar zijn voor een monetaire waardering.²⁹⁰

Mijns inziens vallen er nogal wat manco's te constateren in bovenstaande beweringen. Reeds meerdere malen heb ik gewezen op het feit dat er geen sprake is van gelijke gevallen tussen een huurder/verhuurder en een eigenaar-zelbewoner. Materieel-economisch gezien houden zij zich namelijk met andere (inkomensverwervende- en/of bestedende) activiteiten bezig. Een fiscale gelijke behandeling ligt dan niet in de rede. Evenmin is er een inkomenstheoretische grond aanwezig om het eigen gebruik van de woning in de heffing van inkomstenbelasting te betrekken (zie hierover hoofdstuk 3). De trend welke op internationaal niveau in gang is gezet, beweegt zich volledig in deze richting. Ook in de internationale literatuur kan bijval voor dit standpunt worden gevonden.²⁹¹ Het standpunt dat in 1969 door de bewindslieden van Financiën werd ingenomen dat Nederland geen uitzonderingspositie inneemt met betrekking tot het in de inkomstenbelasting betrekken van het woongenot van de eigen woning²⁹², is vandaag de dag onhoudbaar geworden. Niet vergeten moeten worden dat bij de overweging om de eigen woning al dan niet buiten de inkomstenbelasting te plaatsen vaak ook praktische factoren een rol spelen. Dergelijke factoren spelen ook binnen de Nederlandse discussie over de houdbaarheid van het eigenwoningregime een rol.

In veel landen waar de huurwaarde van de eigen woning niet in aanmerking wordt genomen, dient wel belasting afgedragen te worden over de vermogenswinst welke ter zake van de verkoop van de woning wordt behaald. Wel kennen veel landen een tegemoetkomende behandeling en stellen deze de vermogenswinst in meer of mindere mate vrij. Zo schrijven Spanje, Zweden en de Verenigde Staten voor dat de verkoopopbrengst van de oude eigen woning moet worden aangewend voor de aankoop van een nieuw onderkomen, door de vermogenswinst in mindering te brengen op de aankoopprijs van de nieuwe eigen woning. Op deze manier wordt de vermogensmutatie later alsnog belast.²⁹³ Ook in Griekenland en Portugal wordt in principe belasting geheven over de verkoop van de eigen woning, maar deze heffing wordt teruggenomen wanneer de verkoopwinst (binnen bepaalde tijdspannes) wordt geherinvesteerd in de aanschaf van een nieuw onderkomen.²⁹⁴

²⁸⁸ Robinson 1979, p. 129.

²⁸⁹ Cnossen & Messere 1990, p. 32.

²⁹⁰ Goode 1960, p. 504.

²⁹¹ Zie o.a. Roxan 2005, p. 250 e.v. en Merret (zie Conijn 1995, p. 104) die stelt dat het belasten van een geïmputeerde huurwaarde 'A piece of grotesque nonsense' is.

²⁹² *Kamerstukken II* 1969/70, 12 601, nr. 6, p. 17.

²⁹³ Cnossen 1990, p. 47.

²⁹⁴ Zie schema ECB 2009, p. 35.

Aan de hand van twee voorbeelden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, zal hierna worden geschetst welke overwegingen een rol hebben gespeeld de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit in deze landen op een zeker moment te wijzigen.

4.4.2 *De fiscale behandeling van de eigen woning in het Verenigd Koninkrijk*

Onder het belastingstelsel van het Verenigd Koninkrijk werd de bijtelling in 1945 buiten werking gesteld en op 6 april 1963 (begin nieuw belastingjaar) volledig afgeschaft. Tot deze tijd werden eigenaar-bewoners op een nagenoeg gelijk wijze behandeld als particuliere grondbezitters.²⁹⁵ Onder de zogenaamde ‘Schedule A Tax’ van de Engelse inkomstenbelasting werd ‘imputed rent’ in de belastingheffing betrokken. Het was een fundamenteel uitgangspunt dat een woning inkomen genereert. Dit inkomen zou meetbaar zijn door het bedrag aan inkomsten dat het in staat is te produceren, ongeacht of er daadwerkelijk inkomsten uit voortkomen.²⁹⁶ Ter verdediging van de rangschikking van de eigenaar-bewoners onder de Schedule A Tax deed Beattie een beroep op het draagkrachtbeginsel. Hierbij werd de vergelijking met de huurder naar voren geschoven als scharnierpunt van de belastingheffing ten aanzien van de eigenaar-bewoner. De gedachte was dat een individu die een eigen huis bewoont een grotere draagkracht heeft dan een individu die een huis moet huren en dus huur betaald. Wanneer de eigenaar-bewoner niet meer zou worden belast, zouden huurders komen met een claim voor aftrek van een deel van de door hen verschuldigde huur. Volgens Beattie zou een dergelijke aftrek uit het oogpunt van rechtvaardigheid niet geweigerd kunnen worden.²⁹⁷ In een reactie op het betoog van Beattie merkt Green op dat wanneer de gedachtegang van voorstanders van de Schedule A Tax consequent gevolgd wordt de conclusie niet anders kan zijn dat ook de belastingplichtige die een motor-scooter koopt Schedule A Tax moet betalen, omdat hij of zij geen geld kwijt is aan tickets om met de bus te reizen.²⁹⁸ Hoewel dit voorbeeld nogal ridicuul aan doet, kan Green geen ongelijk worden gegeven. Inkomentheoretisch is er op basis van het voorbeeld namelijk geen grond de eigen woning wél in de belastingheffing te betrekken en scooters, plezierjachten en privévliegtuigen niet (zie hfd. 3).

Geleidelijk aan leverde het belasten van eigenaar-bewoners onder de Schedule A Tax steeds meer problemen op. Oorzaken daarvan waren gelegen in het feit dat er nauwelijks een ongereguleerde markt van huurhuizen bestond en het feit dat de forfaitaire huurwaardebedragen in 1939 bevroren waren en gradueel niet werden aangepast aan het inflatieniveau.²⁹⁹ Dit zorgde er voor dat in de jaren vijftig en zestig de bedragen waar belasting over werd geheven ruim 25 jaar ‘out of date’ waren: ‘(...) the amount of Schedule A income assessed on a owner-occupied property became increasingly divorced from any reasonable estimate of the owner’s housing income’.³⁰⁰ De inkomsten welke door het in de heffing betrekken van eigenaar-bewoners naar de schatkist vloeiden waren hierdoor uiterst laag.³⁰¹

In 1963 stond de regering voor de keuze om de forfaitaire bedragen te actualiseren of om de regeling af te schaffen.³⁰² De Engelse regering koos voor de laatste optie, temeer omdat het lastig werd bevonden een accurate waardering van de te belaste huurwaarde te maken.³⁰³ Volgens Hug-

²⁹⁵ Hills 1991, p. 195.

²⁹⁶ Brudo & Bower 1957, p. 264.

²⁹⁷ Beattie 1960, p. 163.

²⁹⁸ Green 1960, p. 376.

²⁹⁹ Hughes 1980, p. 87 en Kay & King 1990, p. 80.

³⁰⁰ Hughes 1980, p. 87.

³⁰¹ Robinson 1979, p. 130.

³⁰² Kay & King 1990, p. 80.

³⁰³ Bijvoet 2001, p. 147.

hes & Heal had de afschaffing van de ‘Schedule A tax’ vooral te maken met het onaantrekkelijke politieke perspectief om de forfaitaire bedragen in overeenstemming te brengen met realistische huurwaardebedragen.³⁰⁴

Rentekosten (‘mortgage interest tax relief’) waren tot 1974 volledig aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Vervolgens is de aftrekbaarheid van rentekosten stapsgewijs afgebouwd. Met ingang van het belastingjaar 2000 (aangekondigd in het ‘Budget 2000’) is de aftrekpost van de hypotheekrente volledig afgeschaft.³⁰⁵ De eigen woning wordt hierdoor niet langer jaarlijks in de inkomstenbelasting betrokken. Wel kent men een vermogenswinstbelasting (‘capital gains tax’) die in beginsel ook geldt voor de eigen woning. Eigenaar-bewoners wordt het hierbij toegestaan de verkoop van de eerste eigen woning zonder belastingheffing te laten plaatsvinden.³⁰⁶ De vervreemding van de tweede eigen woning is wel onderworpen aan een ‘capital gains tax’ (na indexatie), maar alleen in het geval de woning wordt verkocht. Er wordt verder geen belasting geheven als de woning verkocht wordt vanwege het overlijden van de eigenaar.³⁰⁷

De geleidelijke beperking van de aftrekbaarheid van hypotheeklasten is gepaard gegaan met een stimulering van eigenwoningbezit buiten het belastingstelsel om. Lage inkomensgroepen werden ondersteund met speciale regelingen (de zogenaamde ‘income support for mortgage interest’).³⁰⁸

Deze niet-fiscaal geïndiceerde stimulering van het eigenwoningbezit lijkt zijn vruchten afgeworpen te hebben. In 2007 bedraagt het eigenwoningbezit in het Verenigd Koninkrijk ongeveer 69%, daar in Nederland een lager percentage (2006: 56%) eigenwoningbezitters te constateren valt.³⁰⁹

Al met al kenmerkt het belastingstelsel in het Verenigd Koninkrijk zich door zeer lage fiscale bemoeienis met het eigenwoningbezit. Terwijl de bewindslieden in het Verenigd Koninkrijk tot de conclusie kwamen dat een accurate waardering van de te belaste ‘imputed rent’ niet goed mogelijk was, lijken de bewindslieden in Nederland zich niet bij dit gegeven te hebben stil gestaan. In tegendeel zelfs: keer op keer is op basis van politiek geïndiceerde motieven afbreuk gedaan aan het beginsel een realistische belastingheffing over de huurwaarde plaats te laten vinden.

In mijn ogen valt de Britse fiscale behandeling van de eigen woning vanuit theoretisch oogpunt zeer wel te rechtvaardigen. Door de eigen woning volledig uit de inkomstenbelasting te halen en de maatregelen ter stimulering van de bezitsvorming volledig buiten de belastingheffing om te laten lopen, wordt in mijn ogen het enige te prefereren systeem gecreëerd.

4.4.3 *De fiscale behandeling van de eigen woning in Duitsland*

In Duitsland hebben de belangrijkste hervormingen met betrekking tot het belasten van eigenwoningbezit zich voorgedaan rond 1987. Vóór 1987 werd belasting geheven over het inkomen uit een eigen woning (§ 7b van de Duitse ‘Einkommensteuergesetzes’ (EStG)). Het belastbare inkomen dat voortvloeide uit de zelfbewoning van het huis (de zogenaamde ‘Nutzungswert’; gebruikswaarde) bedroeg 1% van de geschatte waarde van de woning inclusief de grond (de zogenaamde ‘Einheitswert’; eenheidswaarde). Deze eenheidswaarde werd berekend volgens de Waarderingswet (‘Bewertungsgesetz’). De geschatte waarde van de woning werd niet gebaseerd op de waarde in het economisch verkeer van de woning (de vervangingswaarde), maar werd gebaseerd op een lagere historische waarde. Uitgangspunt daarbij was de normale huur die een woning kan genereren, vermenigvuldigd met een correctiefactor, gecorrigeerd voor de aard van de woning.

³⁰⁴ Hughes 1980, p. 87.

³⁰⁵ Van Ewijk e.a. 2006, p. 26.

³⁰⁶ Bijvoet 2009.

³⁰⁷ Kay & King 1990, p. 80.

³⁰⁸ Bijvoet 2001, p. 148.

³⁰⁹ Oxley & Haffner 2010, p. 7.

De uiteindelijke eenheidswaarde die resulteerde, kwam ongeveer uit op een twaalfde tot een kwart van de marktwaarde van de eigen woning.³¹⁰

De gebruikswaarde kon hiernaast voor een periode van acht jaar worden verminderd met een speciale afwaardering van 5% van de constructie- of verwervingskosten van de woning. Deze afwaardering was wel gebonden aan bepaalde limieten (maximaal DM 200.000 voor eengezinswoningen en maximaal DM 250.000 voor tweegezinswoningen).³¹¹ De eigenaar-bewoner kwam hiernaast nog in aanmerking voor een speciale vermindering van DM 600 per kind vanaf het tweede kind dat door de belastingbetaler werd onderhouden. Deze aftrek stond ook wel bekend als het 'Baukindergeld' ('Bouwkindergeld').³¹² Naast dit alles was het ook mogelijk rentekosten in mindering te brengen op de belastbare gebruikswaarde. De totale 'Nutzungswert' kon echter nimmer uitkomen op een negatief bedrag.³¹³

Met ingang van 1987 stapt men in de Bondsrepubliek Duitsland over van de beleggingsgedachte naar de bestedingsgedachte.³¹⁴ De eigen woning wordt sindsdien beschouwd als een consumptiegoed. Dientengevolge werd niet langer belasting geheven over de toegerekende gebruikswaarde van woningen. Tegelijkertijd werden de fiscale regelingen van versnelde afschrijvingen en 'bouwkindergeld' verruimd. Met deze maatregelen wilde de Duitse overheid het eigenwoningbezit bevorderen. Hierbij werd onder andere de gezinspolitiek gepromoot. Dit vanuit de gedachte dat de woning en het gezin bij elkaar horen. De eigen woning wordt in Duitsland dan ook mede gezien als een investering voor de oude dag.³¹⁵ In 1996 werd de eigen woning vervolgens volledig uit de inkomstenbelasting gehaald.³¹⁶ De Duitse overheid heeft de bezitsvorming in het land onder andere willen stimuleren door middel van spaarsystemen voor de aanschaf van eigen woningen ('Bausparen').³¹⁷

Bijvoet geeft aan dat motieven om het belasten van het eigenwoningbezit in Duitsland te veranderen meer op praktische dan op theoretische argumenten gebaseerd waren. Zij wijst op politici die tegen het afschaffen van de heffing over de genotswaarde van de eigen woning waren op grond van gelijkheidsoverwegingen en het feit dat inkomstenbelasting een algemene heffing is. De commissie die het voorstel naar voren had gebracht, was echter de mening toegedaan dat de wijziging gerechtvaardigd was, omdat het huishouden het volledige bedrag aan investeringskosten, onderhoudskosten en hypotheekkosten betaalt. Het nieuwe systeem zou daarnaast het sparen stimuleren en zou hierdoor economisch efficiënt uitwerken.³¹⁸

De Duitse fiscale behandeling van de eigen woning spreekt mij vanuit theoretisch opzicht aan. Door het vrijstellen van de gebruikswaarde van de eigen woning voor de Duitse inkomstenbelasting wordt de enige juiste benadering gevolgd, namelijk die waarbij aan de eigen woning geen periodieke voordelen worden toegerekend. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk zien we in Duitsland echter een erg laag percentage eigenwoningbezitters terug (ongeveer 39%).³¹⁹ Dat de meeste mensen in Duitsland een woning huren (ongeveer 54% in de marktsector) is in bijzondere mate versterkt door een gul belastingregime voor huurders.³²⁰ Ook de hoge woningprijzen (vooral in de steden) lijken een rol van betekenis te spelen.

In Duitsland wordt in beginsel een vermogenswinstbelasting ('Veräußerungsgewinnbesteuerung') geheven ten aanzien van de verkoop van de eigen woning. De verkoop van een huis dat in de pe-

³¹⁰ Haffner 1990, p. 115.

³¹¹ Degner 1987, p. 31.

³¹² Haffner 1990, p. 116.

³¹³ Bijvoet 2001, p. 149.

³¹⁴ Eekhoff 2002, p. 133.

³¹⁵ Haffner 1990, p. 114.

³¹⁶ Haffner 2002, p. 526.

³¹⁷ Bijvoet 2009.

³¹⁸ Bijvoet 2001, p. 150.

³¹⁹ Oxley & Haffner 2010, p. 7.

³²⁰ Oxley & Haffner 2010, p. 3 en 39.

riode tussen aankoop en verkoop uitsluitend voor eigen bewoning of in het jaar van verkoop en in de twee voorafgaande jaren uitsluitend ten eigen behoeve werd aangewend, wordt niet belast (zie § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr 1 Satz 3 EStG). Bij een bezit van meer dan tien jaar is sowieso geen vermogenswinstbelasting meer verschuldigd voor zover het onroerend goed voor privé doeleinden ('eigenen Wohnzwecken') wordt gebruikt.³²¹ Mijns inziens valt deze laatste regel uit praktisch oogpunt sterk te prefereren. Door de belastingverplichting te verminderen naarmate de woning langer in bezit is, wordt namelijk voorkomen dat belastingplichtigen een langdurige administratie over de woning moeten voeren.

4.5 Samenvattende conclusie

Voor de Nederlandse inkomstenbelasting wordt de eigen woning van oudsher aangemerkt als een bron van inkomen. Er wordt belasting geheven over de waarde van de woondiensten die de woning levert. In feite wordt door deze benadering de eigenaar-bewoner beschouwd als een eigenaar-verhuurder, die de woning aan zichzelf verhuurt.

De motivatie die voor het opnemen van de eigen woning in de grondslag van onze eerste volledige inkomstenbelasting (Wet IB 1914) naar voren werd geschoven, lijkt te berusten op een drogreden. De stelling dat 'de eigen woning gebruik in natura is van een bron van inkomen'³²² klopt namelijk niet. Een woning produceert zelf niets, meer verwezenlijkt slechts een bepaalde hoeveelheid woondiensten. Het gebruik of verbruik van de woning aan zich stelt de eigenaar-bewoner niet in staat extra inkomen te toucheren. De eigen woning vormt ten aanzien van het eigen gebruik dus misschien wel wettelijk maar naar haar aard bezien geen bron van inkomen.

Sedert 1971 is de belasting over de huurwaarde van de eigen woning in fiscaaltechnische wetgevingstechniek van het forfait gegoten (huurwaardeforfait; eigenwoningforfait). De belangrijkste overweging voor het hanteren van een forfait, in plaats van het belasten van de feitelijke opbrengsten en kosten, was indertijd gelegen in de praktische moeilijkheden om met name de onderhoudskosten vast te stellen.

Ter zake van het belasten van de eigen woning staan twee gedachtes tegenover elkaar: de beleggingsgedachte en de bestedingsgedachte. De wetgever heeft niet gekozen voor de bestedingsgedachte en evenmin consequent de beleggingsgedachte doorgevoerd. Hoewel de wetgever vasthoudt aan het vrijwel algemeen aanvaarde bronkarakter van de eigen woning vallen er in het wetgevingsproces van de afgelopen veertig jaar haarscheurtjes te ontdekken welke dit principe ondermijnen. Pogingen om het eigenwoningforfait een realistisch karakter te geven door inzicht te verschaffen in de samenstellende delen van de bijtelling hebben gefaald en de noodzaak om periodiek tot een herijking van deze inzichten te komen lijkt door de wetgever in de loop der jaren onterecht opzij te zijn geschoven. De materiële implementatie van de wet Hillen en de maatregel om bij woningen met een waarde van meer dan € 1.020.000 een verhoogd forfaitair percentage in aanmerking te nemen doen daarnaast evenzeer afbreuk aan het bronkarakter van de eigen woning en de daaraan ten grondslag liggende beginselen.

Een uitstapje over de grens maakt duidelijk dat Nederland in vergelijking met andere Westerse landen de eigen woning een bijzondere fiscale positie heeft verschaft. Deze bijzondere positie markeert de steeds twijfelachtiger wordende houdbaarheid van ons eigenwoningregime. Het wordt tijd voor een fundamentele herziening. De vraag is dan aan de orde waar we naar toe moeten met ons huidige eigenwoningregime. In het volgende hoofdstuk zullen een aantal alternatieven naar worden geschoven en de contouren worden geschetst van de in mijn ogen meest gewenste oplossing.

³²¹ Ernst & Young 2009, p. 387.

³²² *Kamerstukken II* 1911/12, 144, nr. 3, p. 29.

HOOFDSTUK 5

Varianten om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen

5.1 Inleiding

De fiscale behandeling van de eigen woning is onderhevig aan openlijke kritiek. De kritische geluiden welke de afgelopen jaren in de politiek en in de literatuur te horen zijn geweest, hebben ertoe geleid dat er regelmatig voorstellen zijn gedaan voor een alternatieve fiscale vormgeving van het huidige eigenwoningregime. In dit hoofdstuk zullen deze alternatieve aanwendingsmogelijkheden globaal worden besproken en worden beoordeeld op hun fiscale wenselijkheid. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijkheden die passen binnen het door mij geschetste SHS-ideaal (zie hoofdstuk 3) als aan mogelijkheden die sleutelen aan het huidige op de bronnentheorie gebaseerde belastingstelsel. De in hoofdstuk 1 gepresenteerde kernbegrippen: nieuwbouw, renovatie en sloop zullen hierbij terugkeren. Om enige innerlijke logica aan te brengen in dit hoofdstuk wens ik eerst in te gaan op de mogelijkheden welke wijzigingen aanbrengen in het huidige stelsel. Achtereenvolgens zal daarbij aandacht worden besteed aan de mogelijkheid tot het (onder voorwaarden) handhaven van het huidige regime in box 1 (§ 5.2.1), overplaatsing van de eigen woning naar box 3 (§ 5.2.2) en de opname van de eigen woning in een afzonderlijke box (§ 5.2.3). Vervolgens zal worden ingegaan op de situatie waarin het huidige belastingsysteem vervalt en het ideaal van het SHS-inkomensbegrip wordt geïmplementeerd (§ 5.3). Ik zal dit hoofdstuk afsluiten met een samenvattende conclusie (§ 5.4).

Benadrukt zij dat de gevolgen van de beleidsvarianten voor de renten op eigenwoningsschulden zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten. Ook is dit hoofdstuk niet bedoeld om een uitputtend overzicht te geven van alle mogelijke fiscaaltechnische verfijningen van de eigenwoningregeling, maar zullen slechts de meest aansprekende alternatieven op hoofdlijnen worden besproken. Overigens zou het presenteren van een volledig overzicht binnen het bestek van deze scriptie bijna een onmogelijke opgave worden, gezien de vele varianten welke de afgelopen jaren naar voren zijn geschoven.³²³ Om met de woorden van Kavelaars te spreken: 'Ik zal niet zeggen dat er net zoveel varianten zijn als er Nederlanders zijn, maar misschien is dat zo langzamerhand wel het geval.'³²⁴

5.2 Aanpassen huidige stelsel

5.2.1 *Renovatie: Handhaven huidige eigenwoningregime in box 1*

In de literatuur laait regelmatig de discussie op of het fiscaaltheoretisch juist is dat de wetgever bij de overgang naar Wet IB 2001 de eigen woning in box 1 heeft geplaatst. Sommige schrijvers zijn van mening dat opname van de eigen woning in box 3 (economisch gezien) meer voor de hand ligt aangezien daar de vermogensbestanddelen zijn ondergebracht die niet gerelateerd zijn aan een onderneming of een werkzaamheid. De wetgever zou slechts vanwege politieke motieven

³²³ Voor een uitgebreid overzicht zij verwezen naar de Van den Dool 2010, p. 758-771.

³²⁴ Geschriften VBW 2010, p. 31.

(het in stand houden van de onbegrensde hypotheekrenteaftrek) de eigen woning in box 1 hebben geplaatst.

Anders auteurs zijn van mening dat de eigen woning niet thuishoort in box 3. Zo geeft Van Arendonk aan dat het eigen huis niet zonder meer op een lijn te stellen valt met de andere vermogensbestanddelen in box 3. Een eigen woning heeft namelijk een wezenlijk ander karakter dan het overige vermogen dat een belastingplichtige bezit. Een eigen woning voorziet namelijk in een primaire levensbehoefte (bieden van huisvesting) en dit rechtvaardigt volgens Van Arendonk een bijzondere fiscale behandeling. Het bronkarakter van de eigen woning en de overheidsdoelstelling ter bevordering van het eigenwoningbezit worden door hem volledig onderschreven, zij het dat de doelstelling in de feitelijke toepassing te ver is doorgeschoten. De eigen woning zou verder zozeer verband houden met het arbeidsinkomen dat dit plaatsing in box 1 rechtvaardigt.³²⁵

Voorstanders van de box 1-variant zijn het erover eens dat de huidige vormgeving van de eigenwoningregeling flink op de schop moet. Er dient een einde te worden gemaakt aan de steeds verdergaande uitholling van het bronkarakter van de eigen woning (zie hierover § 4.3.8). Daarnaast dient de eigenwoningregeling gezuiverd te worden van oneigenlijke elementen. Om dit te bereiken zijn diverse aanpassingen mogelijk. Zo kan het eigenwoningforfait fors worden opgehoogd en daarmee op een realistisch niveau worden gebracht. Volgens Stevens is het gegeven het bronnenaxioma theoretisch juist om de bevoordeling van eigenwoningbezitters te lokaliseren in de hoogte van het eigenwoningforfait. Een verhoging van dit forfait zou tot een verbetering van de rechtsgelijkheid leiden.³²⁶ Jacobs wijst erop dat een hogere bijtelling voor het eigenwoningforfait gewenst kan zijn, omdat de vermogenswinst op de eigen woning voornamelijk bestaat uit 'schaarsterents' (waardestijging van de grond of locatie). Hij stelt voor het eigenwoningforfait vast te prikken op minimaal 5,7% van de WOZ-waarde.³²⁷ Daarmee wordt aangesloten bij bevestigingen van het Centraal Planbureau (CPB) welke de huurwaarde van de vrije verkoopwaarde van de eigen woning (economisch rendement) eveneens op 5,7% becijfert.³²⁸

Andere alternatieven waar aan gedacht kan worden binnen box 1, betreffen een aanpassing van het indexeringsmechanisme en het afschaffen van de aftrekpost wegens geen of een geringe eigenwoningsschuld.³²⁹ Van Arendonk acht het hiernaast wenselijk te zijn alle onroerende zaken welke behoren tot de rendementsgrondslag van box 3 naar box 1 over te hevelen en op dezelfde wijze als andere onroerende zaken in box 1 (ondernemingsvermogen, tbs-vermogen) in de heffing te betrekken. Alleen op deze wijze zou volgens hem een gelijke fiscale behandeling van onroerende zaken gerealiseerd worden en belastingarbitrage voorkomen worden.³³⁰

5.2.2 *Nieuwbouw: De eigen woning naar box 3*

De huidige behandeling van de eigen woning in box 1 is substantieel gunstiger dan de belastingheffing volgens de vermogensrendementsheffing in box 3. In box 1 kan de hypotheekrenteaftrek namelijk tegen het progressieve tarief van maximaal 52% in mindering worden gebracht op het belastbare inkomen, terwijl belastingbetalers in box 3 niet de werkelijk betaalde financieringslasten in aanmerking kunnen nemen maar deze financieringsschulden moeten wegzetten tegen (voldoende) bezittingen welke tot de rendementsgrondslag gerekend kunnen worden. Vervolgens wordt het belastbaar inkomen gesteld op 4% van de grondslag sparen en beleggen, welke inkomen vervolgens tegen een proportioneel tarief van 30% in de belastingheffing wordt betrokken.

³²⁵ Van Arendonk 2005, p. 300.

³²⁶ Stevens 2002, p. 150.

³²⁷ Jacobs 2010, p. 176.

³²⁸ Centraal Planbureau 2010, p. 58.

³²⁹ Zie voor commentaar op beide onderdelen van het eigenwoningregime § 4.3.7 en § 4.3.8.

³³⁰ Van Arendonk 2010, p. 262-263.

Door het grote verschil van wijze in heffen tussen box 1 en box 3 treedt een spanning op tussen de fiscale behandeling van de eigen woning en de fiscale behandeling van andere vermogensbestanddelen. Door verschillende auteurs is er daarom voor gepleit de eigen woning over te hevelen naar box 3. Deze 'neutraliteitsvariant' leidt ertoe dat de eigenwoningwaarde wordt gesteld op 4%. Om het eigenwoningbezit toch te blijven bevorderen wordt door Stevens voorgesteld een vast vrijstellingsbedrag van bijvoorbeeld € 300.000 in te voeren. In afwijking van de huidige wetgeving kan een eventueel hieruit voortvloeiende negatieve box-3-heffing verrekend worden als een soort belastingkorting met de verschuldigde belasting over het inkomen in box 1 en 2. Het vrijstellingsbedrag fungeert als een fiscale subsidie die duidelijk zichtbaar is. Bijkomend voordeel is dat de subsidie niet afhankelijk is van de mate waarin de woning is gefinancierd met vreemd vermogen. De vrijstelling vervult daarom in concreto dezelfde rol als het kunstmatig lage eigenwoningforfait, maar heeft als voordeel dat het beter herkenbaar is als instrument ter bevordering van het eigenwoningbezit. In de ogen van Stevens leidt zijn box-3-variant tot een rechtvaardig, effectief en eenvoudig systeem.³³¹ Cnossen c.s. wijzen erop dat de door Stevens bepleite oplossingsrichting de meeste verstoringen in het eigenwoningregime wegneemt. Er treden namelijk geen verstoringen meer op in de financieringskosten, de huur/koop-beslissing, de woonconsumptie en de arbeidsmarkt.³³² Plaatsing van box 3 bewerkstelligt tevens dat de waardeangroei van de eigen woning, voor zover deze leidt tot een hogere waarde van de woning dan het bedrag van de vrijstelling, op gelijke wijze in de heffing wordt betrokken als de waardeangroei van andere bezittingen in box 3.³³³ Bovenberg en Stevens geven aan dat het mogelijk wenselijk kan zijn bovenop de basisvrijstelling nog een leeftijdsafhankelijke vrijstelling in te voeren voor het vrijgespaard vermogen in de eigen woning. Op deze manier zouden belastingplichtigen die niet over pensioenrechten beschikken, maar die wel als oudedagsvoorziening vermogen hebben opgebouwd in hun eigen huis op gelijke wijze worden behandeld als degenen die voor hun pensioen sparen via de financiële sector.³³⁴

Door Bavinck wordt een andere fiscaaltechnische invulling van de overplaatsing naar box 3 voorgesteld. Volgens hem geven de verschillen tussen de eerste (eigen) woning en de tweede woning en andere beleggingspanden aanleiding om voor de eerste woning een lager fictief rendement in aanmerking te nemen. Op deze manier zou de verschuiving van de eigen woning naar box 3 beperkt blijven tot een technische herziening die slechts een geringe wijziging van de individuele belastingdruk tot gevolg heeft. De hoogte van het exact in acht te nemen percentage zal een politieke afweging vergen.³³⁵ Caminada c.s. wijzen in gelijke zin als Bavinck op de onrealistische situatie wanneer aan het nettovermogen in de eigen woning (waarde woning in het economisch verkeer minus resterende hypotheekschuld) een rendement wordt toegerekend van 4%. Ter onderbouwing van dit standpunt wordt onder andere gewezen op het bestedingsaspect en de gewenste stimulering van het eigenwoningbezit, welke een legitimatie verschaffen de eigen woning een lager fictief rendement toe te rekenen dan 4%.³³⁶ Voorgesteld wordt aan het nettovermogen in de eigen woning een rendement toe te rekenen van 1,25% en dit te belasten tegen het box 3-tarief van 30%. De betaalde hypothecaire rente zou vervolgens aftrekbaar moeten zijn tegen 30% voorzover deze rente meer bedraagt dan 1,25%.

Ook de Studiecommissie Belastingstelsel onder leiding van Van Weeghel bepleit de overplaatsing van de eigen woning naar box 3. Hierbij staat hen de benadering met de door Stevens geïntroduceerde vrijstelling voor (gedeeltelijke defiscalisering van de eigen woning).³³⁷ Overbrenging

³³¹ Stevens 2006, p. 266.

³³² Cnossen, Van Ewijk en De Mooij 2006, p. 154.

³³³ Cornelisse 2006, p. 173.

³³⁴ Bovenberg en Stevens 2010, p. 149.

³³⁵ Bavinck 2006, p. 882.

³³⁶ Vording, Goudswaard en Caminada 1999, p. 1701-1702.

³³⁷ Studiecommissie Belastingstelsel 2010, p. 75.

naar box 3 van de eigen woning zou voor een efficiënter belastingstelsel zorgen. Door de Studiecommissie wordt benadrukt dat het transitiepad zorgvuldig en langzaam moet worden bewandeld. Deze langzame ingroei komt voort uit de wens rechtszekerheid te bieden aan burgers die langjarige financiële verplichtingen aangaan en uit de noodzaak om schokeffecten op de woningmarkt tot het minimale te beperken. Het af te leggen traject moet consciëntieus worden ingericht en veranderd worden in de wet om de eigenaar-bewoner de noodzakelijke rechtszekerheid te bieden. De Studiecommissie ziet hierbij in abstracto twee aangrijpingspunten voor een geleidelijke ingroei van de eigen woning naar box 3. Een daarvan betreft de geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait. Ook het effect van de Wet Hillen zou langzaam moeten worden afgebouwd.³³⁸ Kavelaars laat zich tijdens de bespreking van het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel voor de Vereniging voor Belastingwetenschap positief uit over het voorstel de eigen woning over te hevelen naar box 3. Hij geeft aan dat de denktrant ten aanzien van de eigen woning de laatste jaren is omgebogen:

*'Als je een jaar of vijf, zes geleden over de eigen woning in box 3 sprak, werd je ongeveer verketterd. Nu laat al bijna het merendeel zich er positief over uit. Naar mijn stellige overtuiging zal zij helemaal bijgebogen worden in de situatie waarin het eigen woningbezit vanuit box 1 naar box 3 gaat.'*³³⁹

Rijkers juicht om meerdere redenen het box-3-alternatief niet toe. Volgens hem levert belastingheffing in box 3 nadelige gevolgen op voor ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd zijn gepasseerd en die hun hypothecaire geldlening volledig hebben afgelost.³⁴⁰ Ter illustratie van deze stelling kan worden gewezen op een ouder gepensioneerd echtpaar, zonder hypothecaire lening, die een eigen woning bezitten met een waarde van € 500.000. Rekening houdend met een vrijstelling van stel € 300.000 is dit echtpaar aan inkomstenbelasting verschuldigd: 30% van 4% van € 200.000, is € 2.400. Dit bedrag zal noodzakelijkerwijs betaald moeten worden uit de pensioenuitkeringen. Rijkers geeft aan dat in plaats van de flinke subsidie welke onder het huidige stelsel aan het eigenwoningbezit wordt gegeven, de balans op deze wijze doorslaat naar de andere kant.³⁴¹ Een kritische kanttekening welke bij deze opmerking gemaakt kan worden is dat het hypotheekvrije gepensioneerde echtpaar uit het voorbeeld onder het huidige stelsel op geen enkele wijze gesubsidieerd wordt doordat vanwege de Hillen-aftrek (art. 3.123a Wet IB 2001) het belastbare inkomen op nihil wordt gesteld. Mijns inziens mist het geponeerde argument hierdoor overtuigingskracht.

Wanneer over de mogelijkheid wordt gesproken om de eigen woning over te hevelen naar box 3, dringt automatisch de vraag op wat er dient te gebeuren met de heffing over andere duurzame consumptiegoederen. Onder de huidige wetgeving worden duurzame consumptiegoederen met een hoge waarde (zoals jachten, caravans, privévliegtuigen) welke worden gebruikt of verbruikt voor persoonlijke doeleinden geheel buiten de heffing in box 3 gelaten, tenzij deze roerende zaken hoofdzakelijk dienen als belegging (zie art. 5.3, lid 2, onderdeel c Wet IB 2001). De gedachte hierachter is dat dergelijke roerende zaken geen economische voordelen genereren.³⁴² De (consumptieve) leningen welke zijn aangegaan om deze goederen aan te schaffen, mogen daarentegen wel in mindering worden gebracht op de rendementsgrondslag. Bij de vermindering op de rendementsgrondslag hoeft het namelijk niet te gaan om schulden die verband houden met bezittingen die tot de grondslag gerekend kunnen worden. Stevens geeft aan het pleitbaar te achten duurzame consumptiegoederen tot een gezamenlijke waarde van maximaal € 100.000 vrij te stellen en het

³³⁸ Studiecommissie Belastingstelsel 2010, p. 76.

³³⁹ Geschriften VBW 2010, p. 30.

³⁴⁰ Rijkers 2010, p. 201.

³⁴¹ Rijkers 2010, p. 202.

³⁴² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 17, p. 131-132. Zie voor commentaar op dit standpunt: Sillevius, Van Kempen e.a. 2010, p. 859. Zie in bevestigende zin: Dusarduijn 2010, p. 197.

meerdere belast te verklaren.³⁴³ Ook Kavelaars geeft aan dat er geen verschil in fiscale behandeling zou moeten zijn tussen de situaties waarin een belastingplichtige voor € 500.000 een eigen woning heeft of voor € 500.000 een plezierjacht onder zich houdt. Om deze reden is volgens hem in beginsel een (partiële) box-3-vrijstelling voor het consumptieve deel van de eigen woning slechts op zijn plaats als ook andere duurzame consumptiegoederen in box 3 in de heffing worden betrokken.³⁴⁴ In tegenovergestelde zin stelt Rijkers zich op het standpunt dat duurzame consumptiegoederen vanwege het feit dat zij naar hun aard geen periodiek inkomen kunnen genereren, vrijgesteld behoren te zijn in box 3. Er is dan ook geen reden consumptieve leningen toe te laten in box 3.³⁴⁵

5.2.3 *Nieuwbouw: De eigen woning in een aparte box (referentievariant)*

Door het Centraal Planbureau (CPB) is in 2006 een referentievariant gepresenteerd waarin de eigen woning wordt ondergebracht in een aparte box (box 4).³⁴⁶ De eigen woning wordt in deze box aangeslagen tegen een lagere forfaitaire heffing. Deze lagere forfaitaire heffing op de eigen woning wordt bereikt door een genormeerde vrijstelling voor het ingebrachte eigen vermogen in te voeren ter grootte van 56% van de waarde van de eigen woning. Hierdoor wordt per saldo slechts 44% van de waarde van de woning belast tegen 1,2%. De forfaitaire rendementsheffing van de eigen woning komt dan uit op ongeveer 0,5% ($44\% * 1,2\%$) van de woningwaarde. De hypotheekschuld is daarnaast als een soort heffingskorting volledig aftrekbaar tegen het tarief van 1,2%. Een eventueel negatief saldo kan worden verrekend met de overige verschuldigde belasting of wordt uitbetaald door de fiscus.

Volgens de onderzoekers van het CPB sluit deze variant aan bij de huidige fiscale behandeling van de eigen woning waarbij enerzijds de waarde van de woning via het eigenwoningforfait in de heffing wordt betrokken en anderzijds de hypotheekrente aftrekbaar is.³⁴⁷

Eerder dan het CPB kwam Palm met een gelijksoortig voorstel om voor de eigen woning een nieuwe box 4 in het leven te roepen. Aan dit voorstel werd tijdens de parlementaire behandeling van de Belastingherziening 2001 meermaals gerefereerd, maar tot een inhoudelijke bespreking is het voor zover bekend nooit gekomen.³⁴⁸ Palm spreekt over een 'fiscaal-pragmatische oplossing' binnen ons analytische belastingstelsel. Een afzonderlijke box 4 voor 'bestedingsobjecten met een sociaal-maatschappelijk belang' zou de fiscale behandeling van de eigen woning loskoppelen van alle politieke verwevingen zoals de 'basale inkomenspolitiek, vlaktakdiscussies, budgettaire behoeften en koppelingen met spaar- belegvermogen en kapitaalverzekeringen in box 3'.³⁴⁹ Palm wenst evenwel af te zien van enige vorm van (forfaitaire) bijtelling over de woningwaarde. Als bestedingsobject hoort de eigen woning namelijk gedefiscaliseerd ten aanzien van 'rijksbelastingen die waarde van de woning tot grondslag hebben'; de filosofie achter de 'huurwaardetoerekening' en 'bron van inkomen' verhuist daarmee definitief naar het 'rijk der fabelen'. Gezien de

³⁴³ Zie laatste volzin van noot 33 in Stevens 2006, p. 267.

³⁴⁴ Geschriften VBW 2010, p. 32.

³⁴⁵ Rijkers 2010, p. 201. Ook Dusarduijn stelt zich op het standpunt dat persoonlijk gebruiksgenot niet als inkomen te beschouwen is. Zie Dusarduijn 2010, p. 198.

³⁴⁶ Hier niet te verwarren met het plan dat in de fiscale agenda van staatssecretaris Weekers is gepresenteerd om een in te voeren box 4 (winstbox) te reserveren voor ondernemers.

³⁴⁷ Van Ewijk e.a. 2006, p. 31.

³⁴⁸ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 727, nr. 6, p. 120 en *Kamerstukken II* 1999/00, 26 727, nr. 7, p. 178-179. De bewindslieden gaven aan geen voorstander te zijn van het voorstel gezien de ingezette koers van een ongewijzigde fiscale behandeling van de eigen woning.

³⁴⁹ Palm 2006, p. 14.

doelstelling het eigenwoningbezit te stimuleren acht Palm enige vorm van fiscale facilitatie wel op zijn plaats. Deze facilitatie dient evenwel beperkt te blijven tot het geïnvesteerde vreemd vermogen in de eigen woning. De hypothecaire rente dient hierbij als specifiek consumptieve rent aftrekbaar te worden gesteld tot een maximaal hypotheekbedrag en volgens een inkomensafhankelijk tarief.³⁵⁰

5.3 Sloop: Een nieuw eigenwoningregime gebaseerd op het SHS-inkomensbegrip

In hoofdstuk 3 heb ik getracht een solide basis te leggen voor een belastingstelsel waarin het inkomensbegrip wordt gebaseerd op de vermogensvergelijkingstheorie. Gelet op het algemeen aanvaarde verdelingsprincipe van het draagkrachtbeginsel heb ik beargumenteerd dat het gebruik van een eigen woning geen inkomen doet ontstaan. Het persoonlijke gebruiksgenot dat een woning levert, valt namelijk niet als inkomen te beschouwen onder een inkomensbegrip waarin koopkracht een cruciale rol vervult. Een eigen woning levert de eigenaar namelijk geen nieuwe koopkracht op. Onder het huidige belastingstelsel wordt daarentegen wel een inkomen toegerekend ter zake van het gebruik van de eigen woning (eigenwoningforfait). In de literatuur zijn meerdere malen geluiden opgegaan om de eigen woning in dat opzicht te defiscaliseren. Defiscalisering betreft het wetgevingsinstrument waarbij bepaalde inkomens- of vermogensbestanddelen fiscaal genegeerd worden. Defiscalisering veronderstelt het intact laten van de heffingsstructuur van de wet en de noodzaak om tot defiscalisering over te gaan, dient te blijken uit een maatschappelijke kijk op het inkomensbegrip.³⁵¹ Defiscalisering is daarmee een wetgevingstechniek welke de fiscaliteit beoogt te laten aansluiten bij de gangbare economische realiteit die belastingplichtigen ervaren: indien een bepaald onderdeel van de belastingwet maatschappelijk gezien niet als draagkracht inkomen wordt ervaren, dient dit van belastingheffing uitgesloten te worden.

Onder andere door Rijkers en Van Vijfeijken is het voorstel gedaan de eigen woning (op termijn) geheel buiten de inkomstenbelasting te plaatsen. Dit voorstel volgt uit de fundamentele visie dat een eigen woning vanwege het eigen gebruik geen koopkracht oplevert waaruit belasting kan worden voldaan. In een op koopkracht gebaseerd inkomensbegrip (het SHS-model) is in de ogen van beide auteurs geen plaats voor een fictief huurwaarde-inkomen. Zoals ik reeds meerdere malen naar voren heb laten komen in deze thesis kan ik mij volledig op één lijn stellen met deze overtuiging. Het fiscale inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie biedt geen plaats voor een dergelijke vorm van zelf creëerde consumptie in de vorm van woongenot omdat het de belastingplichtige niet verstrekt in zijn vermogen ('ability-to-pay') om belasting te kunnen betalen. Maatschappelijk gezien wordt het gebruik van een eigen woning derhalve niet als draagkrachtig inkomen ervaren. Hoewel de marktwaardemutatie op de eigen woning inkomsten theoretisch gezien wel belastbaar gesteld kan worden, zijn Rijkers en Van Vijfeijken verder van mening dat vanwege praktische en uitvoeringstechnische bezwaren deze vermogenswijziging toch buiten de inkomstenbelasting moet worden gelaten. Hieraan kan worden toegevoegd dat op dit moment geen enkel vermogensbestanddeel belast wordt naar zijn vermogenswinst. Het ligt dan niet in de rede dit inkomsten theoretische principe enkel ten aanzien van de eigen woning door te voeren.³⁵² Zoals ik in het slot van § 3.4 heb verdedigd, acht ik de hier gegeven argumentatie niet voldoende te zijn om de eigen woning ook wat betreft het beleggingsaspect te defiscaliseren. Gelet op de hedendaagse stand van het administratieve verwerkingsproces acht ik het uitvoeringstechnisch goed mogelijk te zijn om een systeem in te voeren waarin de vermogensmutatie jaarlijks bij be-

³⁵⁰ Palm 2006, p. 38.

³⁵¹ Dusarduijn 2010, p. 117 en p. 133.

³⁵² Rijkers en Van Vijfeijken 2010, p. 254.

schikking wordt vastgelegd en ex-post (bij overlijden, kopen van goedkopere woning of ophouden eigenwoningbezitter te zijn door te gaan huren) in de heffing te betrekken.

Al eerder waren in de fiscale literatuur geluiden te horen voor een defiscalisering van de eigen woning. Zo pleitte Boot er in 1997 voor dat aangesloten moet worden bij de fiscale invalshoek dat de eigen woning geen bron van inkomen is. Volgens hem zou defiscalisering van het eigen huis leiden tot het wegnemen van een oneigenlijk element uit ons fiscale stelsel dat de heffingsgrondslag aantast. Hij verwees daarbij met name naar de hypotheekrenteaf trek.³⁵³ Simons verdedigde in 2000 de stelling dat hoewel de eigen woning door wetsaanduiding als bron van inkomen wordt gezien, dit feitelijk niet het geval is.³⁵⁴ In gelijke zin gaf Rijkers in 2003 al aan dat de eigen woning de eigenaar-bewoner geen nieuwe koopkracht verschaft. Er is dan geen reden de eigen woning als bron van inkomen te bestempelen.³⁵⁵

Voor velen lijkt een volledige defiscalisering van de eigen woning nog een brug te ver te zijn. Gerverdinck en Pieterse spreken over een 'wel heel radicaal idee'³⁵⁶ en ook Kavelaars is niet overtuigd, omdat je door defiscalisering van de eigen woning 'een heel raar onderscheid zou maken tussen consumptie en investering in de eigen woning en consumptie en investeringen in andere goederen'.³⁵⁷ Tegen deze laatste opmerking kan worden ingebracht dat men zich goed dient te realiseren dat een eigen woning naar haar aard wezenlijk verschilt van andere beleggingsgoederen. Dit rechtvaardigt een differente fiscale behandeling.

Volgens Jacobs is defiscalisering ongewenst omdat de eigen woning een van de belangrijkste vermogensbestanddelen van huishoudens vormt. Door defiscalisering zouden belastingplichtigen geprikkeld worden om zoveel mogelijk onbelast vermogen op te bouwen in de vorm van onroerend goed ('verstenen' van vermogen). Dit zou de belastingheffing op kapitaalinkomen dusdanig kunnen frustreren, dat van defiscalisering moet worden afgezien.³⁵⁸ Tegen deze stelling kan in de eerste plaats worden ingebracht dat niet quod non vaststaat dat het periodieke inkomen uit een eigen woning kapitaalinkomen genereert. Verder lijkt er ook weinig op tegen te zijn dat individuen in de eerste plaats zorgen voor voeding en onderdak. De vraag is dan aan de orde wat dit überhaupt te maken kan hebben met enige vorm van belastingarbitrage.

Door de studiegroep Wonen is als aan van de beleidsvarianten de mogelijkheid onderzocht waarbij de eigen woning over een periode van 30 jaar defiscaliseerd wordt (variant E). Doorberekend is dat deze variant een budgettaire besparing oplevert van ongeveer 4 miljard euro in 2015 en dit bedrag oploopt tot 8 miljard in 2020. De fiscale subsidiëring op de eigen woning daalt ten opzichte van ander vermogen geleidelijk van ongeveer 25% in 2011 tot 19% in 2020 en verder tot slechts 5% in 2042.³⁵⁹ Volgens Rijkers biedt deze variant niet alleen een deeloplossing voor de huidige postkredietcrisisbezuiningen maar past zij ook het best in een inkomenstheoretisch aanvaardbaar model.³⁶⁰

³⁵³ Boot 1997 en 1997a.

³⁵⁴ Simons 2000, p. 450.

³⁵⁵ Rijkers 2003, p. 1.

³⁵⁶ Gerverdinck en Pieterse 2010, p. 21-22.

³⁵⁷ Geschriften VBW 2010, p. 31.

³⁵⁸ Jacobs 2010, p. 196. In gelijke zin: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen 2010, p. 55.

³⁵⁹ Werkgroep Wonen 2010, p. 49.

³⁶⁰ Rijkers 2010, p. 203.

5.4 Samenvattende conclusie en persoonlijke stellingname

De ‘renovatie’ van het huidige eigenwoningregime in box 1 lijkt mij om meerdere redenen onwenselijk. Ten eerste houdt deze variant het onjuiste fiscaaltheoretische begrip ‘eigenwoningforfait’ in stand, en ten tweede blijft de eigen woning als bron van inkomen onterecht overeind. Vanwege de constatering dat het eigenwoningforfait elke intrinsieke fiscaalsystematische rechtsgrond mist, moet het bezwaarlijk worden geacht deze bepaling in leven te houden. Dit ondanks het op het eerst oog sympathieke streven om het forfait naar een ‘realistischer’ niveau te tillen.

Ook het box 3-alternatief overtuigt mij niet. Mijns inziens is de heffing in box 3 gericht op vermogensbestanddelen welke in staat zijn periodiek inkomen te genereren (in de vorm van rente, dividend, huur enzovoort) en waardestijgingen geheel of gedeeltelijk om te zetten naar inkomen door op het juiste moment deze waardemutatie te verzilveren. De eigen woning is net als andere duurzame consumptiegoederen niet in staat periodiek inkomen te genereren. Inkomenstheoretisch gezien hoort de eigen woning dan ook niet tot de rendementsgrondslag in box 3 gerekend te worden. Dit gegeven leidt ten principale niet tot een inbreuk op de vereiste neutraliteit tussen vermogensbestanddelen en tussen belastingplichtigen.

Onderbrenging van de eigen woning in een aparte inkomensbox lijkt mij om meergenoemde redenen niet op zijn plek. De CPB-variant houdt namelijk het fiscale paradigma van de eigen woning als bron van inkomen in stand. Palm daarentegen veegt terecht het eigenwoningforfait van de fiscale landkaart en wenst slechts ter bevordering van de woningmarkt de hypotheekrenteaftrek in stand te houden. Wat van de eventuele aanvaardbaarheid van dit laatste ook zij, wens ik te benadrukken dat de afschaffing van het eigenwoningforfait los staat van enige andere fiscale subsidies op het eigenwoningbezit. Hoe deze fiscale subsidiëring idealiter vorm gegeven zou moeten worden is echter een tweede en blijft buiten het bestek van deze scriptie.

Wat in mijn ogen belangrijk is om af te vragen in de discussie over de diverse beleidsvarianten is waarom mensen huizen kopen. Als een starter op de woningmarkt een huis koopt, zal hij dit echt niet voelen als een belegging. Gezien de huidige woningmarkt zal een starter zich bijna altijd gedwongen zien tot zware huisvestigingslasten waarbij ook nog eens een aanzienlijk risico wordt gelopen. De constatering dat aan het eigenwoningbezit in zekere zin een beleggingsaspect kleeft, zal in de meeste gevallen juist moet worden geacht, maar vormt slechts een onbestendig gevolg van de pure noodzaak om voor onderdak te zorgen. Het beleggen vormt in de meeste situaties geen doel op zich. De huidige discussies over geleidelijke afbouw en temporisering van de hypotheekrenteaftrek en het box-3-alternatief worden in mijn ogen dan ook te sterk geregardeerd door belastingbetalers aan de top van het inkomensgebouw. De discussie zou zich echter veel meer moeten concentreren tot de situatie van Jan Modaal. In die situatie lijkt de pure noodzaak om ergens te moeten wonen tot de aanschaf van een eigen woning te leiden. Het valt dan af te keuren aan deze volledig te rechtvaardigen behoefte enige inkomensgenererende capaciteit toe te dichten. Ik ben dan ook voorstander van de defiscaliserings-variant ten aanzien van het belasten van het gebruik van de eigen woning. De idee dat de eigen woning wat betreft het gebruik een bron van inkomen vormt, moet de wetgever resoluut laten varen: de bestedingsgedachte moet de overhand krijgen.

HOOFDSTUK 6

Samenvatting

6.1 Algemene conclusie en persoonlijke stellingname

In mijn onderzoek stond de vraag centraal of het inkomenstheoretisch gezien juist is dat ‘inkomen’ uit een eigen woning in de heffing van inkomstenbelasting wordt betrokken. Tevens wilde ik onderzoeken hoe de eigen woning past binnen het huidige op het bronnenstelsel gebaseerde belastingstelsel. Hierbij stond de vraag centraal of de eigen woning als bron van inkomen kan worden beschouwd. Teneinde deze vragen te beantwoorden heb ik ervoor gekozen een zo breed mogelijk toetsingskader op te zetten. Dit toetsingskader valt in abstracto uiteen in vier aspecten:

- **het inkomensaspect:** levert de eigen woning economische voordelen op en dienen deze voordelen belast te worden?
- **het bronaspect:** welke motieven en beginselen hebben een rol gespeeld bij het aanmerken van de eigen woning als bron van inkomen? In hoeverre wordt afbreuk gedaan aan dit bronkarakter?
- **het internationale aspect:** in hoeverre stemt de fiscale behandeling van de eigen woning onder de Nederlandse inkomstenbelasting overeen met de fiscale behandeling van eigenwoningbezit in andere landen (in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Duitsland)?
- **het beleidstechnische aspect:** welk alternatief voor de fiscale behandeling van de eigen woning is het beste?

Deze aspecten smelten samen in de volgende probleemstelling:

- Wat zijn de achterliggende motieven om het inkomen uit een eigen woning via art. 3.112 Wet Inkomstenbelasting 2001 in de heffing te betrekken en hoe verhouden deze motieven zich tot de aan het Nederlandse belastingstelsel ten grondslag liggende beginselen?
- Valt, mede gelet op de fiscale behandeling van de eigen woning in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, een andere benaderingswijze van de eigen woning in de Nederlandse inkomstenbelasting te prefereren? Zo ja, hoe zou een dergelijk systeem idealiter vormgegeven dienen te worden?

Hierna zullen de door mij onderzochte aspecten afzonderlijk worden samengevat. Ik zal eindigen met een algemene conclusie en mijn aanbevelingen voor de wetgever presenteren.

Het inkomensaspect

De inkomstenbelasting wil inkomen belasten als maatstaf van de individuele draagkracht van de belastingplichtigen. Onder een inkomstenbelasting waarbij inkomen als grondslag fungeert, komt van natura de vraag op wat onder inkomen moet worden verstaan. De vermogensvergelijkings-theorie (SHS-inkomensbegrip) levert hiervoor zonder meer het meest concrete en tegelijkertijd meest brede inkomensconcept aan. Onder het SHS-inkomensbegrip worden alle draagkrachtvermeerderingen tot het inkomen gerekend, ongeacht de onderliggende oorzaak van de toename. De vermogensvergelijkings-theorie brengt daarmee een brede belastinggrondslag tot stand waarbij verschillende soorten (economisch) inkomen allen op dezelfde wijze in de belastingheffing wor-

den betrokken. Er wordt daarnaast geen onderscheid gemaakt tussen de opbrengsten van de bron en de waardeverandering ervan. Het SHS-inkomensbegrip stelt de economische vooruitgang van het individu voorop en dit vormt in mijn ogen het kernpunt waar onze inkomstenbelasting bij aan dient te sluiten. Mijns inziens zou de inkomstenbelasting zich dan ook moeten bedienen van een belastinggrondslag welke op het SHS-inkomensbegrip is geënt. Alleen op de wijze kan de individuele draagkracht van belastingplichtigen volledig in de greep worden gehouden.

Het inkomens karakter van een eigen woning valt in twee delen uiteen. Enerzijds hebben we te maken met een zogenaamde opbrengst waarde – de waardemutatie van het bezit – en anderzijds kan de gebruikswaarde worden onderscheiden. Deze gebruikswaarde betreft het voordeel in natura (het woongenot) dat het individu ontleend aan de eigen woning. Beide waarden vragen om een aparte toets van het vaststellen van het inkomensgehalte.

Onder het economische inkomensbegrip van de vermogensvergelijkingstheorie vormt de eigen woning een vermogensbestanddeel waarvan het toegerekende voordeel (woongenot) tot het inkomen gerekend kan worden. De vermogensvergelijkingstheorie maakt namelijk geen onderscheid naar de wijze waarop de consumptie wordt verkregen en dit zorgt ervoor dat de gebruikswaarde van alle duurzame consumptiegoederen theoretisch gezien tot het inkomen gerekend kan worden. Aldus ingevuld, zou de theorie sterk in strijd komen met de eisen van de praktijk. Teneinde een rechtvaardig en congruent belastingstelsel in te richten, verdient deze constatering dan ook een nuancering.

Mijns inziens kan het persoonlijke gebruiksgenot ten aanzien van de eigen woning niet als inkomen worden aangemerkt. Het eigen gebruik van een woning levert geen inkomsten op. Hier ontbreekt namelijk een intrinsieke draagkrachtverhogende factor. De stelling dat een eigen woning in vergelijking met andere duurzame consumptiegoederen een meer omvangrijke besparing op normale uit het inkomen te betalen uitgaven vormt, overtuigt niet. Deze stelling gaat namelijk evenzeer op voor de aanschaf van bijvoorbeeld een plezierjacht, privévliegtuig of luxe jaguar. Door alleen een eigen woning in het inkomensbegrip te trekken, zou onterecht op een heel willekeurige wijze invulling aan het SHS-inkomensbegrip worden gegeven.

In mijn ogen past de uitzondering die ik de eigen woning op deze manier aanmeet binnen de centrale gedachte van de vermogensvergelijkingstheorie. Deze theorie richt zich in de kern namelijk op de constatering of er inkomen wordt behaald. Het gaat er om of economische beschikkingsmacht wordt verkregen, waarmee het individu aanspraak kan maken op het maatschappelijke goederenpakket. In mijn ogen vormt de toevoeging aan de koopkracht een essentieel kenmerk van de vermogensvergelijkingstheorie. Schanz spreekt immers van een 'Reinvermögenszugang', waarmee hij aangeeft elke koopkrachtvermeerdering tot het inkomen te willen rekenen. Het louter gebruik van een eigen woning levert de eigenaar-bewoner geen extra koopkracht op (er komt niks binnen) en leidt dus niet tot een vergroting van de draagkracht. De gebruikswaarde van een eigen woning dient daarom buiten het inkomensconcept te blijven.

Een afwijkende fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van ander kapitaalinkomen komt niet in strijd met de gewenste neutraliteit in de fiscale behandeling van verschillende soorten kapitaalinkomen. De eigen woning verschilt naar aard namelijk wezenlijk van overig kapitaalinkomen zoals een beleggingsportefeuille. De aanschaf van een eigen woning valt niet zonder meer gelijk te stellen met beleggen. Wonen is namelijk een levensnoodzaak. De aanschaf van een eigen woning geschiedt dus met een heel ander doel dan de aanschaf van een belegging. Deze primaire en essentiële functie maakt dat de eigen woning niet inwisselbaar is tegen ieder ander vermogensobject. Daarnaast richt het individu zich ter zake van beleggen puur op de inkomensvorming, terwijl de aanschaf van een eigen woning in de eerste plaats inkomensbestedend van karakter is.

Het bezit van een eigen woning en de daaruit voortvloeiende (positieve of negatieve) vermogensmutatie bij vervreemding genereert wel degelijk inkomen dat de draagkracht van de belas-

tingplichtige beïnvloed. Onder een inkomstenbelasting welke op het SHS-inkomensbegrip is gebaseerd, zou deze zuiver monetaire vermogensmutatie idealiter in de heffing betrokken moeten worden. Dat daadwerkelijke heffing over deze vermogensmutatie praktische bezwaren met zich mee zou brengen, doet geen afbreuk aan de intensiteit van deze principiële juistheid. Ik sta hierbij een benadering voor waarbij de vermogensmutatie jaarlijks bij beschikking wordt vastgelegd en pas op het moment dat de belastingplichtige over de liquiditeiten beschikt tot belastingheffing wordt overgegaan (ex post). Eventueel kan een vrijstelling worden ingebouwd voor belastingplichtigen die met de verkoop van hun woning hun te lage pensioenpot trachten te compenseren. Ook kan worden gedacht aan een vrijstelling welke wordt gekoppeld aan een bepaalde bezitsduur (te vergelijken met het systeem in Duitsland, zie § 4.4.3). Een dergelijke vrijstelling zou de uitvoeringstechnische lasten sterk verminderen.

Aangezien op dit moment geen enkel vermogensbestanddeel belast wordt naar zijn vermogenswinst pleit ik er wel voor de vermogensmutatie van de eigen woning pas belastbaar te stellen op het moment dat daadwerkelijk wordt overgegaan tot invoering van een vermogenswinstbelasting waarin alle duurzame consumptiegoederen naar hun vermogenswinst belast worden.

Het bronaspect

Het wettelijk inkomensbegrip wenst de individuele draagkracht te benaderen en aan te sluiten bij de maatschappelijke opvattingen over het inkomen. Op deze manier ontstaat een praktisch en empirisch inkomensbegrip. Bij de invoering van onze eerste volledige, op het bronnenstelsel gebaseerde, inkomstenbelasting in 1914 (Wet IB 1914) werd het historisch geïndiceerde gegeven dat de eigen woning belast diende te worden, onverkort overgenomen. Dit gebeurde op basis van een onjuiste motivering. Gesteld werd namelijk dat het eigen gebruik van een woning 'gebruik in natura is van een bron van inkomen'. Deze stelling is inhoudsloos, omdat 'gebruik' altijd in natura plaatsvindt. De eigen woning is daarmee in de inkomstenbelasting betrokken omdat het 'gebruik' is van een 'bron van inkomen'. De bron van inkomen representeert hier het onderliggende onroerend goed; de woning. De historische motivering dat deze woning vanwege eigen gebruik een bron van inkomen vormt, berust op een waarnemingsfout. Naar maatschappelijke opvattingen vormt het gebruik van een woning namelijk geen inkomen. In het geval van bewoning doet een huis namelijk geen inkomen stromen; er gaat geen draagkrachtverhogende invloed van uit. Puur het gebruik alleen stelt de eigenaar-bewoner niet in staat extra koopkracht te genereren. De conclusie lijkt maar te zijn dat de eigen woning wettelijk tot bron van inkomen is aangewezen, maar dit feitelijk, gelet haar op inkomens karakter, niet is. Dat de wetgever consequent is blijven vasthouden aan deze feitelijke onjuistheid valt vanuit theoretisch oogpunt dan ook sterk te betreuren.

In het verleden zijn ter verdediging voor het in de inkomstenbelasting betrekken van de eigen woning verschillende vergelijkingen aangedragen. Veel van deze vergelijkingen blijken niet te kloppen en kunnen dientengevolge niet de legitimatie vormen voor het in aanmerking nemen van de eigen woning in de Nederlandse belastingheffing. Een vergelijking die veel is gemaakt betreft die waarbij de eigenaar-bewoner wordt vergeleken met een huurder. De gedachte is dan dat de eigenaar-bewoner een voorsprong heeft op een huurder, omdat hij geen huursom hoeft te betalen. In deze voorsprong zou zich een extra draagkracht van de eigenaar-bewoner manifesteren. Mijns inziens klopt deze stelling niet. Een eigenaar-bewoner ziet zich namelijk slechts getroost tot een besparing op inkomensbestedende uitgaven (de betaling van de huursom). Hierin valt geen draagkrachtmutatie te ontdekken, omdat de economische beschikkingsmacht van de eigenaar-bewoner door de besparing niet wordt vergroot. Ook valt op basis van het gelijkheidsbeginsel niet goed in te zien waarin de bevoordeling schuilt van de eigenaar-bewoner ten opzichte van de huurder. Een simpel rekensommetje laat namelijk zien dat beide alternatieven een gelijke uitkomst opleveren. Om dit te verduidelijken, wens ik het volgende voorbeeld te hanteren. Stel een belastingplichtige is naarstig op zoek naar een onderkomen. Hij heeft twee opties: hij kan een huis kopen (waarde € 200.000) of hij kan een woning huren (huurlast € 1.000 per maand). Wan-

neer de belastingplichtige de woning koopt en voldoende eigen vermogen beschikbaar heeft om de aankoop te financieren, derft hij rente, omdat het geïnvesteerde kapitaal niet langer kan redden op een spaarrekening of door middel van een belegging in ander kapitaalinkomen. De belastingplichtige kan er natuurlijk ook voor kiezen om een hypothecaire lening af te sluiten. In dat geval zal hij periodiek interest- en aflossingsbetalingen moeten verrichten. Beide alternatieven zijn (economisch gezien) vrijwel gelijk. In allebei de situaties dient de eigenaar-bewoner daarnaast rekening te houden met de afschrijving van zijn woning. De totale last van een eigenaar-bewoner bestaat dan uit de afschrijvingskosten en uit ofwel de som van interest en aflossing op de lening of uit het totaal aan gedeerde rente door het opgeofferde eigen vermogen. Wanneer de belastingplichtige besluit de woning te huren, zal hij maandelijks een huursom dienen te voldoen. Deze huursom bestaat enerzijds uit de afschrijvingskosten voor de verhuurder en anderzijds uit een kapitaalvergoeding (rente). Wanneer de woningmarkt efficiënt is ingericht, zijn de uitgaven van de huurder gelijk aan die van de eigenaar-bewoner.

Slechts één vergelijkings situatie levert een bevoordeling van de eigenaar-bewoner op. Dit betreft de situatie waarin een individu een woning koopt, deze woning gaat verhuren en vervolgens besluit een andere woning te huren om in te wonen. Deze persoon wordt wegens de belastbaarheid van kapitaalinkomen (over de verhuuropbrengsten) nadeliger behandeld dat het individu dat onmiddellijk een eigen woning koopt en daarin gaat wonen. Deze onlogische situatie mag in mijn ogen echter geen rechtvaardiging vormen om de eigenaar-bewoner wat betreft het gebruik van de woning in de belastingheffing te betrekken. De beschreven situatie vormt in mijn ogen geen reëel vergelijkingsobject, omdat iedere homo economicus zijn activiteiten niet op een dergelijke wijze zou vormgeven.

In de discussies rond het al dan niet in de inkomstenbelasting betrekken van de eigen woning fungeren de beleggingsgedachte en de bestedingsgedachte als een soort parameters. Of en in hoeverre de eigen woning met inkomstenbelasting getroffen moet worden, hangt volledig af van het gewicht dat wordt toegekend aan beide gedachtes. Hoewel de wetgever in zekere zin altijd rekening heeft gehouden met de bestedingsgedachte komt de meeste beslissende invloed toe aan de beleggingsgedachte. Dit kwam ook tot uitdrukking bij de wijziging van het benaderen van de inkomens kant van een eigen woning in 1971 toen het huurwaardeforfait zijn intrede deed in de fiscale wetgeving. Deze forfaitaire bijtelpost diende om een groot aantal praktische moeilijkheden te ondervangen die bij het vaststellen van het belastbare inkomen uit een eigen woning, op basis van de werkelijke opbrengsten en kosten, steeds prangender begon te worden. Er werd een onweerlegbaar forfait geïntroduceerd, waarbij de te belasten huurwaarde werd gesteld op een wettelijk bepaald percentage van de waarde van de woning.

In de loop der jaren zijn de hoogte en onderbouwing van dit forfait regelmatig aan de orde gesteld. Het eigenwoningforfait-percentage werd aanvankelijk gesteld op ongeveer 1% van de waarde van de woning in de bewoonde staat. Na een jaarlijkse stijging tot een topniveau van 2,9% in 1993 is het percentage daarna ieder jaar afgenomen. Met de introductie van de WOZ-waardes in 1997 werd het forfait vastgelegd op 1,25% van de WOZ-waarde. Sindsdien is het forfait meer dan gehalveerd. In 2001 bedroeg het forfait nog 0,8% en vandaag de dag is het forfait op een niveau van 0,55% uitgekomen. Het forfait lijkt daarmee naar nihil te tenderen.

De wetgever lijkt hiernaast totaal het oog verloren te zijn op de noodzaak een actueel inzicht te verschaffen in de samenstellende delen van het forfait. Hoewel dit voornemen in de diverse notities welke over dit onderwerp in de jaren tachtig en negentig verschenen zijn duidelijk werd uitgesproken, heeft de wetgever zich de afgelopen twintig jaar niet de moeite getroost een geactualiseerd inzicht te presenteren. Waarschijnlijk valt dit toe te schrijven aan het in 1997 geïntroduceerde indexeringsmechanisme. Mijns inziens ontslaat dit de wetgever echter niet van de noodzakelijke plicht een periodieke actualisering van de samenstellende delen van het forfait te presenteren.

In mijn ogen heeft het forfait als wetgevingstechniek gefaald. Hoewel het forfait bij de systeemwijziging in 1971 als gereede uitkomst werd beschouwd de praktische problemen ter zake van het vaststellen van het inkomen uit een eigen woning te ondervangen, is men er herhaaldelijk niet in geslaagd het forfait een gegronde basis te geven. De veronderstelling dat men de uitvoeringstechnische moeilijkheden kon oplossen door middel van een forfait is daarmee te simplistisch gebleken.

Daarnaast heeft de wetgever door meerdere wetgevingsoperaties het bronkarakter van de eigen woning zwaar op de tocht gezet. Gewezen zij op de befaamde Hillen-aftrek (art. 3.123a Wet IB 2001) die er voor zorgt dat onder het huidige systeem nimmer enig positief inkomen uit een eigen woning in aanmerking wordt genomen. Ook de per 1 januari 2009 geïntroduceerde verhoogde bijtelling voor woningen met een waarde van meer dan € 1.000.000 strookt niet met de fundamentele uitgangspunten en beginselen van het huidige eigenwoningregime. Als het ware heeft de wetgever op deze manier voor dure woningen de inkomenskant van box 3 (beleggingsgedachte) in box 1 geïncorporeerd. Het valt daarnaast te betreuren dat de gekozen percentages niet onderbouwd zijn.

Al met al is het eigenwoningforfait in een ver verwijderd verband komen te staan van de van oudsher naar voren geschoven beleggings- en bestedingsgedachte. De realiteitswaarde van het eigenwoningforfait is tot een absoluut nulpunt gedaald.

Wat men zich verder goed dient te realiseren is dat eigenwoningbezit ten tijde van de invoering van onze eerste inkomstenbelasting, ruim een eeuw geleden, een bijzonder verschijnsel was. De woning was naar zijn aard veelal object van huur en verhuur. Vanuit dat opzicht kan goed begrepen waarom men het opportuun achtte de eigen woning in de inkomstenbelasting te betrekken. Hierbij werd de gedachte gevolgd dat een woning in eigen gebruik opbrengst oplevert, omdat de gene die niet over een woning beschikt er één pleegt te huren.

De tijden zijn echter veranderd. Het merendeel van de Nederlandse bevolking bezit inmiddels een eigen woning. Het wordt dan ook eens tijd dat het huidige eigenwoningregime fundamenteel wordt herzien en dat een herijking van de fiscale behandeling van de eigen woning ontstaat welke past bij het huidige tijdsbeeld.

Het internationale aspect

Op de langere termijn ontkomen de EU-lidstaten er niet aan op het terrein van de directe belastingen afstemming te doen plaatsvinden van hun belastingstelsels. In dit licht heb ik onderzocht in hoeverre de fiscale behandeling van de eigen woning afwijkt van andere Europese landen. Hierbij kwam naar voren dat er maar weinig Europese landen zijn welke effectief een toegerekend inkomen uit eigen woning in de inkomstenbelasting betrekken.

Op EU-niveau kan verder de tendens worden geconstateerd waarbij landen op een bepaald moment de forfaitaire huurwaardebijtelling uit hun belastingwet hebben geschrapt. Ter illustratie kan worden gewezen op het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Deze landen zijn overgestapt van de beleggingsgedachte naar de bestedingsgedachte en beschouwen de eigen woning thans in meer of mindere mate als consumptiegoed. De conclusie luidt daarmee dat Nederland met de eigenwoningregeling sterk uit de pas loopt in Europa.

Het beleidstechnische aspect

In de loop der jaren zijn er veel alternatieven naar voren geschoven waarnaar het eigenwoningregime in onze inkomstenbelasting kan ombuigen. De zogeheten box 3-variant springt daarbij nog het meest in het oog. Door de overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 zouden de verstoringen in de keuzes tussen een eigen woning en ander beleggingsvermogen worden weggenomen. Het overbrengen van de eigen woning naar box 3 past niet binnen het door mij gedefiniëerde inkomensbegrip. Een eigen woning kan naar aard geen periodiek inkomen genereren en

hoort systematisch dus niet in box 3 of in welke inkomensbox dan ook ondergebracht te worden. In mijn ogen verdient een defiscalisering van de eigen woning wat betreft het eigen gebruik de voorkeur. De variant beantwoordt als enige aan het inkomenstheoretisch enige juiste uitgangspunt dat de eigen woning naar aard geen economische voordelen oplevert. Het eigen gebruik van een woning is nimmer inkomensgenererend en daarom dient het eigenwoningforfait uit de wettekst geschrapt te worden.

Conclusie en aanbevelingen

Er bestaan geen overtuigende inkomenstheoretische argumenten om het gebruik van de eigen woning als bron van inkomen in de belastingheffing in aanmerking te nemen. Mede gelet op de internationaal waarneembare ontwikkeling, lijkt het mij niet mogelijk dat het huidige eigenwoningregime op termijn in stand kan blijven. Een fundamentele stelselwijziging is gewenst. Vermoedelijk zal de door mij gekozen defiscaliseringsvariant in politiek Den Haag de komende jaren onbespreekbaar zijn. Dit vanwege de eventuele gevolgen voor de hypotheekrenteaftrek en de huidige onrust op de woningmarkt. Mij lijkt het echter alleszins redelijk om op korte termijn de huurwaardebijtelling uit de wet te schrappen en de hypotheekrente (voorlopig) in stand te laten. Aangezien deze aftrek dan systematisch niet meer in box 1 in aanmerking kan worden genomen, kan een aparte vierde box in het leven worden geroepen waarin de hypotheekrente wordt ondergebracht. Als de wetgever vervolgens bij de invoering van deze vierde box in de wet opneemt dat over een periode van 30 jaar de hypotheekrente afgeschaft wordt, weet iedere belastingplichtige die nadien op de woningmarkt toetreedt waar hij of zij aan toe is. In de tussentijd kan een systeem worden uitgedokterd waarin het eigenwoningbezit gestimuleerd wordt buiten het belastingstelsel om. Wellicht dat de Nederlandse beleidsmakers hierbij iets kunnen leren van de wijze hoe dit in het Verenigd Koninkrijk is aangepakt.

Tegelijkertijd pleit ik voor het belastbaar stellen van de vermogensmutatie van de eigen woning onder een overkoepelende vermogenswinstbelasting. Het wordt hoog tijd dat de discussie over deze belasting opnieuw wordt aangewakkerd en dit keer een extensieve studie wordt verricht naar alle uitvoeringstechnische aspecten. Pas dan kan een weloverwogen standpunt worden ingenomen of deze belastingsoort wel of niet ingevoerd moet worden. Een heffing over gerealiseerde particuliere vermogenswinsten zou het heffingsstelsel mijns inziens rechtvaardig maken en meer in overeenstemming brengen met het draagkrachtbeginsel. Een breed (economisch) inkomensbegrip waarin iedere vermeerdering van de draagkracht tot het inkomen gerekend wordt, zou onder dit heffingsstelsel het primaat moeten vormen. De aard van de mutatie van de draagkracht – de koopkracht – hoort hierbij irrelevant te zijn.

Ook wanneer het voorgaande (vooralsnog) als te ingrijpend wordt ervaren, is actie van wetgevers kant gewenst. Het huidige eigenwoningforfait vormt immers geen reële afspiegeling meer van wat zij oorspronkelijk hoorde te zijn. Wil de wetgever iets van de geloofwaardigheid van deze bepaling in stand houden dan is het belangrijk dat het forfait wordt herijkt zodat een realistische bijtelling in aanmerking wordt genomen in box 1. Hiervoor is het noodzakelijk dat een actueel onderzoek wordt verricht naar de samenstellende delen van het forfait (economische huurwaarde, kosten, afschrijvingen en zakelijke lasten). Tevens kan de bijtelling worden aangevuld met een tegenbewijsmogelijkheid waardoor rekening wordt gehouden met serieus te nemen afwijkingen van de in het forfait opgenomen elementen, wanneer het werkelijke inkomen lager uitkomt dan het inkomen dat op grond van het eigenwoningforfait in aanmerking genomen dient te worden.

Tot slot benadruk ik dat het eigenwoningforfait in mijn ogen van oorsprong elke intrinsieke achtergrond mist en om die reden is verworpen tot een mystiek onderdeel van onze inkomstenbelasting. Mijns inziens kan het fiscale axioma van de woning als bron van inkomen naar het rijk der fabelen worden verwezen. Het sprookje is uit, en het wordt hoog tijd dat de wetgever dit onder ogen ziet.

LITERATUURLIJST

- P.G.H. Albert, *Fictie en werkelijkheid in het belastingrecht*, Amersfoort: Sdu 2006.
- D.A. Albregtse, 'Fictie en werkelijkheid in de inkomstenbelasting', *WFR* 1985/5704, p. 1487-1493.
- L.A. Alting-Mees, 'Problemen der inkomstenbelasting', *De Gids*, Jaargang 91, .N. van Kampen & zoon, Amsterdam 1927, p. 102-130.
- L.A. Alting-Mees, 'Problemen der inkomstenbelasting', *De Gids*, Jaargang 91, .N. van Kampen & zoon, Amsterdam 1927, p. 234-257.
- H.P.A.M. van Arendonk, 'De nota huurwaardeforfait: Een evaluatie na 10 jaar huurwaardeforfait?', *MBB* 1981/11, p. 253-262.
- H.P.A.M. van Arendonk, 'Belastingheffing van de eigen woning: nieuwbouw of toch maar renovatie', *MBB* 2005/09, p. 294-300.
- H.P.A.M. van Arendonk, 'Rapport Continuïteit en vernieuwing: meer continuïteit dan vernieuwing!', *MBB* 2010/07/08, p. 255-267.
- A.J.M. Arends, 'De eigenwoningregeling vanaf 2004 rechtvaardiger?', *WPNR* 2004/6561.
- A.J.M. Arends, 'De eigen woning in de Wet IB 2001', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Wet jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006, p.459-481.
- A.J.M. Arends, 'Het eigenwoningforfait, waarop stoelt het nog?', *NtFR* 2007/2176, p. 1-3.
- J. van Ark, 'De juridische onvolkomenheid van een politieke vraag', *WFR* 1973/5116, p. 47-48.
- C.P.A. Bakker, 'Het fiscale voordeel van de eigen woning', *WFR* 1981/5523, p. 1336-1339.
- C.P.A. Bakker, 'Tax credits en woonlasten', *WFR* 1989/5886, p. 1256-1261.
- C.P.A. Bakker, 'Het huurwaardeforfait: een terugblik en vooruitzien', *WFR* 1990/5907, p. 404-409.
- C.P.A. Bakker, 'De strijd om het huurwaardeforfait', *WFR* 1991/5972, p. 1119-1127.
- C.P.A. Bakker, 'Aanpassing van het huurwaardeforfait', *WFR* 1992/6036, p. 1764-1767.
- C.B. Bavinck, 'Woningruil', *WFR* 2005/6624, p. 699-700.
- C.B. Bavinck, 'Voorstel overheveling van de eigen woning naar box 3', *WFR* 2006/6681, p. 879-883.
- C.N. Beattie, 'Schedule A Tax', *British Tax Review Reviews*, may/june 1960, p. 163-168.
- A.M.A. Bijvoet, *Owner-occupied dwelling and income taxes*, Delft: Uitgeverij Eburon 2001.
- A.M.A. Bijvoet, 'De fabels rond de eigenwoningregeling', *Belastingbrief* 2009/05.
- B.I. Bittker, 'A "comprehensive tax base" as a goal of income tax reform', *Harvard Law Review*, Volume 80 (1967), nr. 5, p. 925 e.v.
- A.W.A. Boot, 'Heilige huisjes', *ESB* 1997/4090, p. 63.
- A.W.A. Boot, 'Heilige huisjes 2', *ESB* 1997/4093, p. 129.
- S.C. Bourassa & W.G. Grigsby, 'Income Tax Concessions for Owner-Occupied Housing', *Housing Policy Debate* 2000 (11), Issue 3, p. 521-546.
- S.C. Bourassa & M. Hoesli, 'Why do the Swiss rent?', Paper Centre de Recherche de Bordeaux Ecole de Management, mei 2007.
- A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens, 'Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht', Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, 's Gravenhage 2010.
- Centraal Planbureau, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, 's Gravenhage: CPB 2010.
- S. Cnossen, 'Hervorming van de inkomstenbelasting', *WFR* 1980/5465, p. 901-934.

- S. Cnossen, 'Personal Income Tax Reforms in OECD Member Countries', in: S. Cnossen & R.M. Bird (ed.), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers 1990.
- S. Cnossen, *Hervorming van de inkomstenbelasting – een internationaal perspectief* (Geschriften voor de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 182), Deventer: Kluwer 1990.
- S. Cnossen, C. van Ewijk en R.A. de Mooij, 'Tussen wetenschap en beleid: het eigenwoningdossier' in: D.A. Albrechtse & P. Kavelaars (red.), *Maatschappelijk heffen. De wetenschap*, Deventer: Kluwer 2006, p. 145-155.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad 2010.
- Commissie voor de Belastingherziening, *Graag of niet*, Amersfoort: Sdu Juridische & Fiscale uitgeverij 1991.
- Commissie voor de Inkomstenbelasting, *Het begrip "inkomen"* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 16), Purmerend: Muusses 1931.
- Commissie voor de Inkomstenbelasting, *Het begrip "inkomen". Stenografisch verslag van het debat betreffende het rapport van de commissie voor de inkomstenbelasting* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 19), Purmerend: Muusses 1932.
- J.B.S. Conijn, *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Delft: Delfts Universitaire Pers 1995.
- R.P.C. Cornelisse, 'Nederland heeft met betrekking tot het eigenwoningregime een huizenhoog probleem' in: D.A. Albrechtse & P. Kavelaars (red.), *Maatschappelijk heffen. De wetenschap*, Deventer: Kluwer 2006, p. 167-176.
- E.M.G. Creusen, D. Booiij en P.M. Schie, 'Naar een breder inkomensbegrip?', *WFR* 1979/5406, p. 553-562
- J. Degner, 'Reform of subsidies for owner-occupied housing in Germany', *Housing Finance International* februari 1987, p. 31-32.
- G. Dekker, 'Het theeservies van Isaäc Jan Alexander Gogel', *Historisch Nieuwsblad* 2008, nr. 2.
- J.E.A.M. van Dijck, 'De rechter en het begrip „Bron van inkomen”' in: *Om der schattinge wille*, Deventer: Kluwer 1958, p.47-68.
- J.E.A.M. van Dijck, 'Het forfait voor de eigen woning in art. 42a Wet I.B.', *WFR* 1970/5008, p. 809-816.
- J.E.A.M. van Dijck, 'Vernieuwingen in de inkomstenbelasting', *WFR* 1978/5354, p. 270 e.v.
- J.E.A.M. van Dijck, 'Vermogenswinstbelasting', *WFR* 1988/5820, p. 1661-1680.
- R.P. van den Dool, *Belastingheffing over kapitaalinkomen bij natuurlijke personen*, Deventer: Kluwer 2009.
- R.P. van den Dool, 'De fiscale positie van de eigen woning', *WFR* 2010/6862, p. 758-771.
- S.M.H. Dusarduijn, *De vermogensrendementsheffing*, Deventer: Kluwer 2010.
- J. Eekhoff, *Wohnungspolitik* (2. Auflage), Tübingen: Mohr Siebeck 2002.
- S.R.A. van Eijck, *Het vermogen te dragen*, Deventer: Kluwer 2005.
- Ernst & Young, *The 2009 global executive. Individual tax, social security and immigration*, United States: EYGM Limited 2009
- European Central Bank, *Housing finance in the Euro area*, Frankfurt am Main: ECB 2009.
- C. van Ewijk, M. Koning, M. Lever, R. de Mooij, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB-studie nr. 62), 's-Gravenhage: Centraal Planbureau 2006.
- R.M. Freudenthal, *In de ban van de vervlakkings; een inkomstenbelastingsprookje in drie delen*, Amersfoort: SDU 2004.
- Ch.P.A. Geppaart, 'Over een robuuste fictie', *WFR* 1999/6336, p. 493-494.
- T.C. Gerverdinck en L.J.A. Pieterse, 'Eigenwoningregeling: enkele recente ontwikkelingen', *FTV* 2010/03, p. 21-25.

- Geschriften VBW, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Bespreking van het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel* (No. 241), Deventer: Kluwer 2010.
- R. Goode, 'Imputed Rent of Owner-Occupied Dwellings Under the Income Tax', *Journal of Finance* 1960 (15) no. 4, p. 504-530.
- R. Goode, *The Individual Income Tax*, Washington, D.C.: The Brooking Institution 1976.
- R. Goode, 'Key issues in the reform of personal income taxes', in: S. Clossen & R.M. Bird (ed.), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers 1990.
- F.H.M. Grapperhaus, *De pelgrimstocht naar het draagkrachtbeginsel*, Zutphen: Walburg Pers 1993.
- H.C. Green, Ingezonden reactie op artikel C.N. Beattie, *British Tax Reviews* oktober 1960, p. 376.
- A.L.J. Grotenhuis, 'Hoe inspirerend is Pierson?' in: J. Verburg, N.H. de Vries & O.I.M. Ydema, *Liberale Gifte. Vriendenbundel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer: Kluwer 1999, p. 149-157.
- N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Kluwer 2011.
- M.E.A. Haffner, *Fiscus en eigenwoningbezit in de EG. Inventarisatie van de regelgeving*, Delft: Onderzoeksinstituut voor technische bestuurskunde 1990.
- M. Haffner, 'Een kijkje over de grens. Fabels over de hypotheekrenteaf trek', *Real Estate* 2006/48, p. 14-17.
- E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars en B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting* (Fed Fiscale Studieserie nr. 35), Deventer: Kluwer 2009.
- J. Hills, *Unravelling Housing Finance*, Oxford: Clarendon Press 1991.
- M.P. van der Hoek, 'Taxing owner-occupied housing: comparing the Netherlands to other European Union Countries', *Public Finance and Management* 2007 (7), no. 4, p. 393-421.
- K. Holmes, *The Concept of Income*, Amsterdam: IBFD Publications 2000.
- G.A. Hughes, 'Housing and the Tax System' in: G.A. Hughes & G.M. Heal (eds.), *Public Policy and the Tax System*, Londen: George Allen & Unwin 1980, p. 67-105.
- B. Jacobs, 'Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland', Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, 's Gravenhage 2010.
- N. Kaldor, *An Expenditure Tax*, London: University Press 1955
- P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan)winst?*, Deventer: Kluwer 1997.
- J.A. Kay & M.A. King, *The British Tax System* (5th edition), Oxford: University Press 1990.
- M.A. Koning, R. Saitua en J. Ebregt, *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB document 128), Den Haag: Centraal Planbureau 2006.
- H.H.M. Maathuis, 'De consequentie van de verruiming van het huurwaardeforfait', *WFR* 1995/6160, p. 1085-1094.
- H.H.M. Maathuis, 'Bruto- en nettohuurwaarde van de eigen woning; plussen en minnen.' *WFR* 1995/6179, p. 1952-1964.
- H. Mooij, 'Het huurwaardeforfait zwart op wit', *WFR* 1981/5496, p. 481-480.
- M.J.J.R. van Mourik, *De eigen woning in de Wet IB 2001* (Fiscale geschriften Inkomstenbelasting), Amersfoort: Sdu Fiscale & Financiële Uitgevers 2006.
- F. Neumark, *Theorie und praxis der modernen einkommensbesteuerung*, Bern: Verlag A. Francke 1947.
- R.E.C.M. Niessen en H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht* (Fiscale handboeken nr. 1), Kluwer: Deventer 2010.
- R.Oxley & M. Haffner, *Housing taxation and subsidies: international comparisons and the options for reform* (JFR Programme Paper), Leicester: De Monfort Univerisity 2010.

- G.M.W. Palm, *Integraal structuurplan voor het wonen 21^e eeuw* (discussienota), Rijswijk, september 2006.
- A.E. Pulo, 'Tax Expenditure Considerations for Owner-occupied Housing', *Economic Round Up* 2010, no. 2, p. 73-90.
- A.C. Rijkers, 'De 'V' van Verbetering', *WFR* 1991/5978, p. 1357-1562.
- A.C. Rijkers, 'Eigen woning, bijleenregeling en implementatie Hillen', *NtFR* 2003/2049, p. 1-3.
- A.C. Rijkers, 'Hebban olla vogala nestas' in: K. Braun e.a. (red.), *40 jaar Cursus Belastingrecht. Tribuut aan Leno Sillevius en Nico de Vries*, Deventer: Kluwer 2010, p. 193-203.
- A.C. Rijkers, 'Kapitaal inkomen in 'Continuïteit en Vernieuwing'', *TFO* 2011, nr. 112-113, p. 11-21.
- A.C. Rijkers en I.J.F.A. van Vijfeijken, 'Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting', Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, 's Gravenhage 2010.
- R. Robinson, *Housing Economics and Public Policy*, London and Basingstoke: The Macmillan Press 1979.
- I. Roxan, 'Imputed income (including deductible costs)' in: P.Essers & A. Rijkers (ed.), *The Notion of Income from Capital* (EATLP International Tax Series Volume 1), Amsterdam: IFBD 2005, p. 259-262.
- B. Schendstok Jr., 'Onroerend goed in huishoudelijk gebruik', *Weekblad der directe belastingen, invoerrechten en accijnzen* 1926/2795, p. 38-40.
- W. Scholten, 'De eigenaar-zelfbewoner en de inkomstenbelasting', *WFR* 1963/4675, p. 876-887.
- L.W. Sillevius, M.L.M. van Kempen e.a., *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting* (Studenteneditie 2010-2011), Deventer: Kluwer 2010.
- A.L.C. Simons, 'Is de eigen woning wel een bron van inkomen?', *WFR* 2000/6379, p. 449-455.
- M.J.H. Smeets, 'Opstel over het begrip „inkomen”', bijlage bij: Rapport van de commissie voor de inkomstenbelasting, *Het begrip "inkomen"* (Geschriften van de Vereeniging voor Belastingwetenschap, nr. 16), Purmerend: Muusses 1931, p. 50-92.
- M.J.H. Smeets, *Inkomen en vermogen. En hun beteekenis voor de welvaart*, Amsterdam: H. van der Marck's Uitgevers 1932.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid. De verdeling van overheidsuitgaven voor Volkshuisvesting en Onderwijs in 1975*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1977.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1981.
- L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001* (Fiscale hand- en studieboeken nr. 2), Deventer: Kluwer 2001.
- L.G.M. Stevens, *Belasting: weggegooid geld?*, Deventer: Kluwer 2002.
- L.G.M. Stevens, 'Naar een nieuw eigenwoningregime', *ESB* 11 maart 2005, p. 100 e.v.
- L.G.M. Stevens, *Fiscale Fascinatie*, Deventer: Kluwer 2006.
- L.G.M. Stevens, *Basisboek Belastingen*, Deventer: Kluwer 2007.
- Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, 's-Gravenhage: Ministerie van Financiën 2010.
- K. Tipke, *Die Steuerrechtsordnung. Band II Steuerrechtfertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachgerechts Steuersystem*, Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt 2003.
- G. Verbist & S. Lefebure, *Country report Belgium on Imputed Rent*, Antwerpen: University of Antwerp, Centre for Social Policy Herman Deleeck 2007.
- H. Vording, K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'De eigen woning naar box 3', *WFR* 1999/6366, p. 1694-1703.

- Werkgroep Wonen, *Rapport brede heroverwegingen*, 's Gravenhage: Ministerie van Financien 2010.
- O.I.M. Ydema, 'Een historische kanttekening bij de belasting van onroerende zaken', *Forfaitair* 2003/133, p. 19-23.
- O.I.M. Ydema, 'De belastinghervorming van Alexander Gogel uit 1806', *WFR* 2006/6681, p. 900-906.
- J.C. de Zeeuw, 'Aspekten van overheidsbeleid ten aanzien van woonlasten', *MBB* 1982, nr. 3/4, p. 60-67.