

DE WAARDE VAN WONINGEN IN VERHUURDE STAAT

ACTUALISATIE EN EVALUATIE VAN DE LEEGWAARDERATIO

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, WARD ROUGOOR, ASTRID LENSINK, WILLIAM LUITEN, NILS VERHEUVEL EN MICHIEL BIJLSMA, MET MEDEWERKING VAN JAN ROUWENDAL (VU)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIEN

Samenvatting

Door huurbescherming kan de waarde van een woning in verhuurde staat onder de WOZ-waarde liggen. De leegwaarderatiotabel in de vermogensrendementsheffing die hiervoor corrigeert, is echter niet actueel. Hierdoor betalen eigenaren van huurwoningen jaarlijks ongeveer 80 miljoen euro te weinig belasting in box 3.

In box 3 en de schenk- en erfbelasting wordt de waarde van een verhuurde woning met huurbescherming bepaald door de WOZ-waarde te vermenigvuldigen met de leegwaarderatio. Het percentage hangt af van de verhouding van de jaarlijkse huurprijs tot de WOZ-waarde van de woning, ofwel het directe rendement. Zo corrigeert de leegwaarderatio ervoor dat de waarde in het economische verkeer van een woning gedrukt wordt wanneer deze in verhuurde staat verkeert, terwijl de WOZ-waarde uitgaat van het volle en onbezwaarde eigendom. Huurders genieten namelijk doorgaans huurbescherming waardoor een nieuwe eigenaar de huur niet zomaar kan aanpassen of nieuwe huurders kan aantrekken.

In opdracht van het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek de leegwaarderatio geactualiseerd en geëvalueerd. De laatste actualisatie dateert van 2013 en er heeft nog nooit een evaluatie plaatsgevonden. Het onderzoek is daarnaast mogelijk van belang voor de voorgenomen hervorming van box 3.

De leegwaarderatiotabel is niet actueel

Tabel S.1 laat zien dat de percentages in de leegwaarderatiotabel met bijna dertig procentpunten omhoog moeten om ze actueel te maken, met een maximum van honderd procent. Deze inschatting is gebaseerd op de verhouding tussen verkoopprijs en WOZ-waarde van woningen die tussen 2015 en 2020 in verhuurde toestand zijn verkocht. Het instrument is hiermee alleen nog relevant voor woningen waarbij de huurinkomsten minder dan vijf procent van de WOZ-waarde bedragen. Het gaat om ongeveer veertig procent van de 140 duizend huurwoningen waarop de leegwaarderatio in box 3 nu naar schatting wordt toegepast.

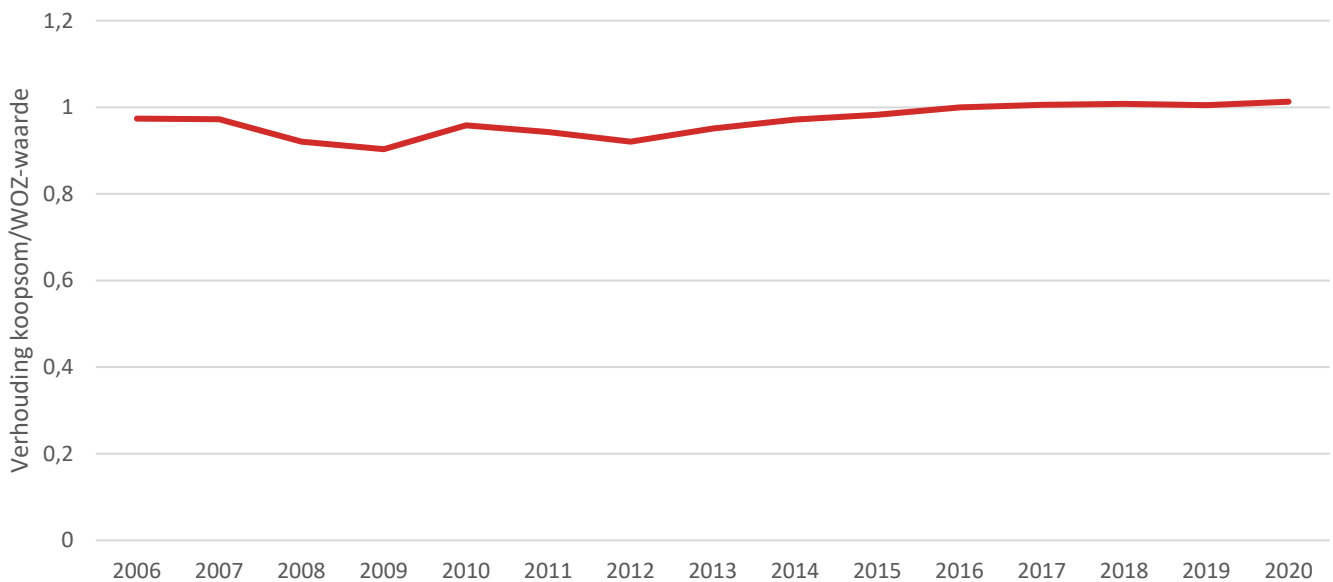
Tabel S.1 Actualisatie van de leegwaarderatiotabel

Verhouding jaarlijkse huurprijs tot WOZ-waarde		Huidige leegwaarderatio	Voorstel voor actualisatie
Meer dan	Niet meer dan		
	0%	1%	45%
	1%	2%	51%
	2%	3%	56%
	3%	4%	62%
	4%	5%	67%
	5%	6%	73%
	6%	7%	78%
	7%	-	85%
			73%
			79%
			84%
			90%
			95%
			100%
			100%
			100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur S.1 laat zien dat de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding van in verhuurde staat verkochte woningen in de periode 2006-2020 tussen de negentig en de honderd procent varieerde en sinds 2016 rond de één ligt. De mediane leegwaarderatio is sinds de vorige actualisatie, toen de woningmarkt zich in een dal bevond, toegenomen met bijna tien procentpunten. Dat is aanzienlijk minder dan de ophoging die nodig is om de leegwaarderatietabel actueel te maken. Dit wijst erop dat de leegwaarderatietabel bij de vorige actualisatie te laag is ingeschat.

Figuur S.1 De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding varieert tussen de negentig en honderd procent



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek.

Eigenaren van huurwoningen betalen hierdoor te weinig belasting

Bij de huidige leegwaarderatietabel betalen verhuurders ongeveer 80 miljoen euro te weinig belasting in box 3. De belastingderving door dit instrument zou na actualisatie teruglopen van 100 miljoen euro naar 19 miljoen euro per jaar. Het belastingvoordeel van ongeveer 580 euro per woning komt terecht bij verhuurders met een belastbaar vermogen van gemiddeld ruim 300 duizend euro. Daarnaast wordt over woningen in verhuurde toestand te weinig erf- en schenkbelasting betaald.

Dit belastingvoordeel maakt de verhuur van woningen voor particulieren aantrekkelijker. De omvang is met ruwweg 0,3 procentpunt extra rendement op de WOZ-waarde echter beperkt ten opzichte van een gemiddeld rendement uit huurinkomsten van ongeveer vijf procent. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat dit een grote rol heeft gespeeld in de toegenomen populariteit van woningverhuur (*buy to let* of *keep to let*). Het onderzoek vindt ook geen aanwijzing voor aanzienlijke ongewenste neveneffecten, zoals het stimuleren van schuldfinanciering van vastgoed.

Actualisatie kan de leegwaarderatio doeltreffend en doelmatig maken

Ook in de huidige marktomstandigheden zijn er woningen waarvan de waarde wordt gedrukt doordat ze verhuurd worden. Dit effect zou er zonder huurbescherming niet zijn, omdat eigenaren dan op elk gewenst moment het volle en onbezwaarde eigendom van de woning kunnen opeisen. Een actuele leegwaarderatio is een doeltreffend instrument om hiervoor bij de belastingheffing te corrigeren. Uit interviews blijkt het instrument goed uitvoerbaar tegen beperkte kosten en dit onderzoek levert ook geen aanwijzingen voor aanzienlijke ongewenste neveneffecten. Hiermee lijkt een actuele leegwaarderatio ook aan het doelmatigheids criterium te voldoen.

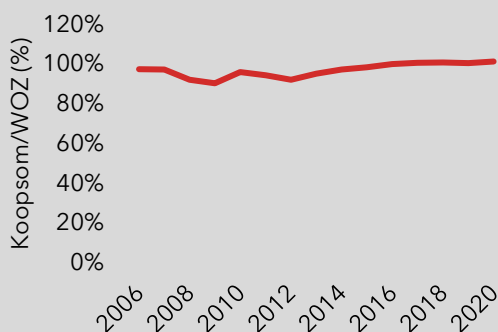
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument kunnen nog beter door naast huurbescherming ook een vast huurcontract als een vereiste op te nemen. Bij een tijdelijk huurcontract krijgt de eigenaar immers op korte termijn het volle en onbezwaarde eigendom over de woning, zodat er vrijwel geen waardedrukkend effect van de verhuurde toestand is.

Actualisatie en evaluatie leegwaarderatio

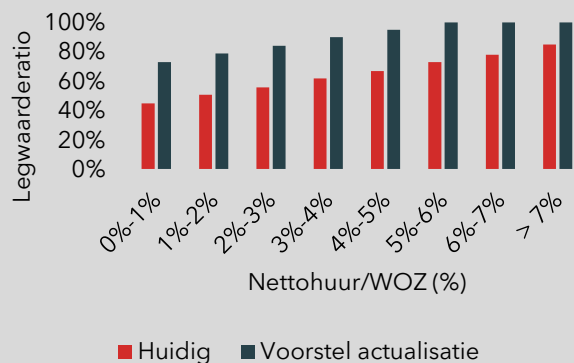
Actualisatie

- 1 Door huurbescherming: contractuur < markthuur
- 2 Lagere waarde economisch verkeer van verhuurde woningen
- 3 Verhuurders betalen in Box 3 niet belasting over 100% van WOZ, maar over **45-85% van WOZ** (afhankelijk van netto jaarhuur/WOZ ratio).
- 4 **Leegwaarderatio:** correctie voor lagere waarde verhuurde woning

**Mediane verhouding
koopsom/WOZ fluctueert
tussen 90% en 100%**



**Voorstel om leegwaarderatio te
verhogen**



Evaluatie

Huidige leegwaarderatio (uit 2013) is:

- Niet actueel
- Niet effectief
- Niet doelmatig



€ 80 miljoen minder belasting met huidige leegwaarderatio dan met actualisatie



€ 580 belastingvoordeel per verhuurder in huidige situatie (0,3% extra rendement op WOZ)

Na actualisatie:

- Wel effectief
- Wel doelmatig

Neveneffecten zijn beperkt:

- Lagere belasting voor verhuurders zolang actualisatie uitblijft
- Dit effect is te klein om toename particuliere verhuur te verklaren
- Geen aanwijzing voor meer schuldfinanciering
- Geringe impact op huur

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën

Inhoudsopgave

Samenvatting	i	
1	Introductie en achtergrond	1
1.1	Introductie leegwaarderatio	1
1.2	Ontwikkelingen op de woningmarkt en beleid	1
1.3	Coalitieakkoord en uitspraak Hoge Raad inzake box 3	3
1.4	Opbouw van het rapport	4
2	Invoering en werking van de leegwaarderatio	5
2.1	Invoering van de leegwaarderatio	5
2.2	Economische onderbouwing van de leegwaarderatiotabel	8
2.3	Gebruik van de leegwaarderatio	9
3	Actualisatie	14
3.1	Koopsom/WOZ-waardeverhouding en direct rendement	14
3.2	Ontwikkeling van de koopsom/WOZ-waardeverhouding	18
3.3	Implicaties voor actualisatie van de leegwaarderatiotabel	23
4	Evaluatie	26
4.1	Introductie	26
4.2	Effectiviteit van de leegwaarderatio	26
4.3	Doelmatigheid van de leegwaarderatio	28
Bijlage A	DCF-model	33
Bijlage B	Interviewpartners	37
Bijlage C	Data en methode	38
Bijlage C.1	Bestanden	38
Bijlage C.2	Bewerkingen	39

1 Introductie en achtergrond

De leegwaarderatio is een belangrijke component van de vermogensrendementsheffing op verhuurde woningen in box 3. Na bijna tien jaar is het instrument toe aan actualisatie. Ook is de leegwaarderatio nog nooit geëvalueerd.

1.1 Introductie leegwaarderatio

De leegwaarderatio is een van de huurprijsafhankelijke factoren op basis waarvan in box 3 de waarde van een verhuurde woning wordt berekend. Een verhuurde woning is onderdeel van het vermogen van een particuliere verhuurder en wordt als zodanig belast in box 3. De grondslag hiervoor is de *waarde in het economische verkeer* (WEV) van de verhuurde woning.¹ De WEV kan echter afwijken van de WOZ-waarde van de betreffende woning wanneer de woning verhuurd is. De huurder geniet huurbescherming waardoor de woning niet in lege staat verkocht kan worden. Ook kan het zijn dat het huurniveau niet langer aansluit bij de (toegenomen) waarde van de woning. In beide gevallen kan gelden dat de waarde van de woning in verhuurde staat lager is dan de waarde van het *volle en onbezwaarde eigendom*.² De leegwaarderatio corrigeert hiervoor. Afhankelijk van het huurniveau (uitgedrukt percentage van de WOZ-waarde) geeft de leegwaarderatiotabel een percentage tussen de 45 en 85 procent als uitkomst. In box 3 is vervolgens belasting verschuldigd op basis van de WOZ-waarde maal dit percentage. In het geval van een woning met een WOZ-waarde van 200 duizend euro en een leegwaarderatio van 85 procent mag dan in plaats van 200 duizend 170 duizend euro vermogen worden opgegeven. De verhuurder betaalt hierdoor minder box 3-belasting. De leegwaarderatio is ook van toepassing op het moment dat een particulier een woning in verhuurde staat erft of krijgt en hierover belasting moet betalen.

De leegwaarderatio is in 2010 geïntroduceerd en voor het laatst in 2013 geactualiseerd.³ Dit doet de vraag rijzen of de leegwaarderatio na bijna tien jaar zonder aanpassing nog wel actueel is. Hierbij geldt bovendien dat de woningmarkt er anno 2022 heel anders uitziet dan in 2010 of 2013. Ook heeft niet eerder een evaluatie plaatsgevonden naar de eventuele effecten van de leegwaarderatio. Het is zodoende waardevol om terug te kijken en te leren. Dit geldt des te meer in het kader van de aankomende hervormingen van box 3 waarbij het nog geen uitgemaakte zaak is welke rol de leegwaarderatio zal houden.

1.2 Ontwikkelingen op de woningmarkt en beleid

De woningmarkt bevindt zich in 2022 in een fundamenteel andere staat dan in 2010. Ter illustratie daarvan: in Kamervragen uit 2011 werd naar aanleiding van de invoering van de leegwaarderatio de vraag gesteld wat de staats-

¹ Dit geldt overigens voor al het vermogen in box 3.

² In de WOZ-waardering wordt echter uitgegaan van het volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak.

³ Staatsblad 2013, 569. *Besluit van 18 december 2013 tot wijziging van enige uitvoeringsbesluiten op het gebied van belastingen en toeslagen*. Het onderliggende onderzoek lijkt nooit openbaar gemaakt en is ook als onderdeel van deze actualisatie en evaluatie niet gevonden. Ditzelfde geldt overigens voor het oorspronkelijke onderzoek uit 2009 waar de leegwaarderatiotabel in eerste aanleg op is gebaseerd.

secretaris ging doen aan het feit dat sommige verhuurders met lage huurinkomsten als gevolg van het puntensysteem en de hogere box 3-heffing als gevolg van de WOZ-grondslag een negatief rendement behaalden.⁴ De staatssecretaris gaf daarop aan dat de minister recent een aantal maatregelen had getroffen om de maximale huurprijs te verhogen en noemt daarbij tevens de mogelijkheid dat die maatregelen verhuurders in staat zullen stellen de woning tegen een geliberaliseerde huurprijs te verhuren⁵:

“Daarnaast heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal maatregelen getroffen om de maximale huurprijs te verhogen. Zo is per 1 juli 2011 een wijziging van het woningwaarderingstelsel in werking getreden waarbij de energieprestatie van de woning wordt gewaardeerd. Die wijziging heeft tot gevolg dat woningen met een goede energieprestatie een hogere maximale huurprijs hebben. Bovendien biedt de in het Regeerakkoord aangekondigde maatregel van maximaal 25 extra punten in het woningwaarderingstelsel voor woningen in schaarstegebieden voor woningen in die gebieden een hogere maximale huurprijs. (...) Sommige huurwoningen zullen door deze maatregelen voldoende punten krijgen om na een huurderswisseling tegen een geliberaliseerde huurprijs verhuurd te kunnen worden waardoor de huurprijs in het geheel niet wordt gelimiteerd door het woningwaarderingstelsel.”

Dit alles staat in contrast met de actuele discussies over bijvoorbeeld de weging van de WOZ-waarde in het puntenstelsel en wetsvoorstellen die juist geënt zijn op het voorkomen van liberalisatie van huurwoningen en het beperken van huurprijsstijgingen. De huidige schaarste op de woningmarkt maakt dat voor verhuurders het risico op leegstand nihil is geworden. De overvraag maakt ook het doorvoeren van huurprijsstijgingen gemakkelijker. In combinatie met het feit dat de leegwaarderatio sinds 2014 niet meer is geactualiseerd, kan het zijn dat onbedoeld een marktverstoring effect uitgaat van de leegwaarderatio. Namelijk dat het als particulier aankopen van woningen om deze vervolgens te verhuren onnodig stimuleert met een fiscaal aantrekkelijke behandeling.

Wet doorstroming huurmarkt 2015

Ook de Wet doorstroming huurmarkt 2015 heeft invloed gehad. De wet creëert de mogelijkheid van tijdelijke huurcontracten voor een periode van maximaal twee jaar waarbij de huurder huurbescherming geniet en de verhuurder weet dat diens woning na een bepaalde tijd weer vrijkomt. De verwachting was dat dit zou leiden tot extra (flexibel) huuraanbod en een betere benutting van de woningvoorraad waarbij het huurcontract voor onbepaalde tijd evenwel de norm zou blijven. Uit de evaluatie van de wet volgt echter dat het gebruik van tijdelijke huurcontracten een vlucht heeft genomen. Particuliere verhuurders geven in de voor de evaluatie afgenomen enquête aan dat de helft van de nieuwe contracten die sinds de inwerkingtreding van de wet werden afgesloten tijdelijke huurcontracten waren.⁶ De evaluatie noemt verder dat verhuurders als gevolg van huurcontracten voor bepaalde tijd flexibeler kunnen omgaan met hun bezit. Omdat duidelijk is op welk moment een woning vrijkomt, kan een verhuurder beter sturen op doorgaan met exploiteren of verkopen. Dit impliceert vervolgens ook een lager waardedrukkend effect van een woning in verhuurde staat. Na afloop van deze periode van twee jaar heeft de verhuurder immers weer de beschikking over het *“volle en onbezwaarde eigendom”* waarover de Wet WOZ spreekt. De huidige leegwaarderatietabel stamt van voor de invoering van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 en weegt de mogelijkheid van tijdelijke verhuur dus in zijn geheel niet mee. De geactualiseerde leegwaarderatietabel (Hoofdstuk 3) is tot stand gekomen op basis van verkooptransacties tussen 2015 en 2020. Voor een deel van deze transacties geldt waarschijnlijk dat sprake is van een tijdelijk huurcontract conform de Wet doorstroming huurmarkt.⁷

⁴ Kamervragen over een onjuiste waardebeoordeling van verhuurde panden in box 3 en de Successiewet waardoor mensen extreem hoge belastingen dienen te betalen. 10 oktober 2011. 2011Z16314

⁵ Ibid

⁶ Companen (2021) Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015, 27 mei 2011.

⁷ Welk deel dit precies betreft, is overigens niet bekend omdat het contracttype niet is geregistreerd.

1.3 Coalitieakkoord en uitspraak Hoge Raad inzake box 3

In het coalitieakkoord is opgenomen dat per 2025 een nieuw box 3-stelsel op basis van reëel rendement zal worden ingevoerd.⁸ Verder staat geschreven dat de leegwaarderatio vooruitlopend daarop al per 2023 zal worden afgeschaft. Dit heeft als doel om *"het rendement op verhuurd vastgoed in box 3 meer te laten aansluiten bij de praktijk"*. Dit lijkt te impliceren dat de coalitiepartners van mening zijn dat de huidige leegwaarderatietabel niet langer actueel is, of in elk geval afwijkt van de huidige *praktijk*. Uit het coalitieakkoord blijkt niet expliciet op welke wijze tussen afschaffing van de leegwaarderatio in 2023 en invoering van een nieuw box 3-stelsel in 2025 belasting zal worden geheven op verhuurd vastgoed. Ook is niet expliciet af te leiden of de leegwaarderatio (ook) in de Successiewet zal worden afgeschaft.

Het coalitieakkoord is in zekere zin ingehaald door een uitspraak van de Hoge Raad op 24 december 2021.⁹ De Raad oordeelt dat de manier waarop vermogen in box 3 wordt belast in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het in 2017 ingevoerde stelsel gaat uit van een zogenoemde 'vermogensmix' voor het bepalen van de heffing in box 3. Deze veronderstelde vermogensmix is afhankelijk van het vermogen van de belastingplichtige. Bij hogere vermogens wordt verondersteld dat relatief een groter aandeel is belegd waarmee een hoger rendement wordt behaald. Op basis hiervan wordt in drie schijven (en een belastingvrije voet) een vaste forfaitaire rendementsheffing betaald over het inkomen uit hun vermogen, ongeacht welk gedeelte van het werkelijke vermogen van de belastingplichtige uit spaargeld en welk gedeelte uit beleggingen bestaat. Dit kan er in individuele gevallen toe leiden dat het forfaitaire stelsel een hoger rendement veronderstelt dan daadwerkelijk is gerealiseerd. De Hoge Raad oordeelt daarom dat dit stelsel in strijd is met recht op ongestoord genot van eigendom en het verbod op discriminatie in het EVRM.

De uitspraak raakt indirect aan de leegwaarderatio. De leegwaarderatio is weliswaar geen component in het bepalen van de forfaitaire tarieven in box 3, maar is zelf wel een forfaitair instrument bedoeld om de waarde van woningen in verhuurde staat te benaderen. Op het moment dat de uitspraak van de Hoge Raad leidt tot een (versnelde) hervorming van box 3 verandert mogelijk ook de rol van de leegwaarderatio daarbinnen. In de in april 2022 gepresenteerde *contournota box 3-heffing op basis van werkelijk rendement* staat nogmaals vermeld dat de leegwaarderatio per 2023 zal worden afgeschaft.¹⁰

Zowel het coalitieakkoord als de uitspraak van de Hoge Raad dateren van een latere datum dan het moment waarop deze evaluatie en actualisatie van de leegwaarderatio van start gingen. Ondanks de mogelijke hervorming van box 3 en de eventuele afschaffing van de leegwaarderatio behoudt dit onderzoek zijn relevantie. Voor het evaluatiedeel geldt dat het van belang is lessen te trekken uit het verleden. Het belang van de actualisatie is afhankelijk van de uiteindelijk wijze waarop en tijdspanne waarbinnen hervormingen in box 3 kunnen worden doorgevoerd. Ook voor de toepassing van de leegwaarderatio in de Successiewet blijft in beginsel de noodzaak bestaan om de waarde van het na te laten vermogen vast te stellen.

⁸ Zie Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021.

⁹ ECLI:NL:HR:2021:1963

¹⁰ Brief regering (2022). *Contournota box 3-heffing op basis van werkelijk rendement*, 15 april 2022.

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in meer detail in op de invoering en werking van de leegwaarderatio. Dit hoofdstuk beschrijft ook welke economische mechanismen ten grondslag liggen aan de leegwaarderatio en hoeveel belastingplichtigen momenteel gebruikmaken van de leegwaarderatio. Hoofdstuk 2 legt daarmee de basis voor de actualisatie van de leegwaarderatio in Hoofdstuk 3. Deze actualisatie is vervolgens de belangrijkste input voor de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leegwaarderatio in Hoofdstuk 4. Bijlage A bevat een eenvoudig economisch model waarmee de leegwaarderatietabel kan worden onderbouwd. Een overzicht van interviewpartners staat in Bijlage B. Ten slotte geeft Bijlage C een overzicht van de gebruikte data en methoden.

2 Invoering en werking van de leegwaarderatio

De leegwaarderatio beoogt de waarde van een woning in verhuurde staat zo goed mogelijk te benaderen. De leegwaarderatio is van toepassing op ongeveer 140 duizend huurwoningen. De belastingderving is per verhuurde woning gemiddeld ongeveer 700 euro per jaar.

Dit hoofdstuk schetst de achtergrond voor het invoeren van de leegwaarderatio, de beleidsdoelstellingen en de onderliggende economische theorie. Ook brengen we het gebruik in kaart. Het hoofdstuk fungeert als basis voor de actualisatie in Hoofdstuk 3 en (met name) de evaluatie in Hoofdstuk 4.

2.1 Invoering van de leegwaarderatio

De waarde in het economische verkeer (WEV) van woningen in box 3 wordt sinds 2010 gelijkgesteld aan WOZ-waarde.¹¹ De Wet WOZ zelf is afkomstig uit 1994, maar de eerste jaren werd de WOZ-waarde van een pand slechts eens in de vier jaar vastgesteld.¹² Vanaf belastingjaar 2008 werd de WOZ-waarde jaarlijks vastgesteld op de waardepeildatum 1 januari van het voorgaande jaar (2007), zoals nu nog steeds het geval is. Het Kamerstuk waarin de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 aan de orde komt, schrijft daarover:¹³

“Nu sinds enkele jaren de WOZ-waarde jaarlijks wordt vastgesteld, is deze waarde zodanig actueel dat de WOZ-waarde kan worden gebruikt in plaats van de waarde in het economische verkeer. Bovendien is per 1 januari 2009 de basisregistratie waarde onroerende zaken (BR WOZ) gerealiseerd. De hierin opgenomen waardegegevens zijn authentieke gegevens waarop het bestuursorgaan, dat op grond van een wettelijk voorschrift deze waardegegevens mag gebruiken, mag vertrouwen.”

De leegwaarderatio is onderdeel van deze zelfde Fiscale vereenvoudigingswet 2010 en bouwt in die zin ook voort op de relatief recente mogelijkheid de WOZ-waarde te hanteren als maat voor de WEV. Er is echter nog een aanleiding voor de invoering van de leegwaarderatio. Al in 1999 schreef de Raad van State namelijk in haar advies bij de Wet inkomstenbelasting 2001 het volgende:¹⁴

“Wet WOZ bepaalt dat de waarde wordt gesteld op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. In het bijzonder voor verhuurde onroerende zaken kan de Wet WOZ-waarde afwijken van de waarde in het economische verkeer, omdat de Wet WOZ-waarde wordt bepaald naar de waarde «vrij op te leveren». In de toelichting is geen enkele aandacht

¹¹ Het concept Waarde in het economische verkeer werd ook daarvoor al gebruikt. In de toelichting bij de belastingaangifte voor het jaar 2009 was opgenomen: “U moet uitgaan van de waarde in het economische verkeer. Normaal gesproken is die gelijk aan de verkoopwaarde. Maar soms is het moeilijk om de verkoopwaarde van (een deel van) uw bezittingen te bepalen, bijvoorbeeld omdat er geen ‘markt’ voor is. U moet dan de waarde schatten. Geef de waarde aan van uw bezittingen en schulden op 1 januari 2009 en 31 december 2009.”

¹² Peiljaren 1995, 1999, 2003. Voor belastingjaar 2007 werd gebruikgemaakt van peildatum 1 januari 2005.

¹³ Kamerstukken 2009-2010, 32 130 nr. 3. Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vereenvoudigingswet 2010).

¹⁴ Kamerstukken 1998-1999, 26 727 A. Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001). Advies Raad van State en nader rapport.

gegeven aan de maatstaf voor de Wet WOZ-waardebepaling in relatie tot de waarde in het economische verkeer. De Raad adviseert in de toelichting de verschillen tussen beide «waarden» te analyseren en te motiveren om welke redenen inbreuken op de waarde in het economische verkeer bij de bepaling van de rendementsgrondslag genegeerd kunnen of moeten worden.”

Kortom, de WEV kan afwijken van de WOZ-waarde in het geval dat de onroerende zaak zich in verhuurde (en dus niet *vrij op te leveren*) staat bevindt. In reactie op de opmerkingen van de Raad is in 2001 besloten om voor onroerende zaken in beginsel de WEV te blijven hanteren.¹⁵ Voor zover wij hebben kunnen nagaan, werd daarbij voor woningen in verhuurde staat geen nadere duiding of rekenhulp geboden om de WEV te bepalen. Wel staat zowel in de memorie van toelichting als in een later arrest van de Hoge Raad vermeld dat de WEV dient te worden bepaald op de relevante WOZ-waardepeildatum.¹⁶

Toen de leegwaarderatio in 2010 zijn intrede deed, werd daarbij als belangrijkste voorwaarde opgenomen dat de huurder recht heeft op huurbescherming.¹⁷ Dat betekent bijvoorbeeld dat leegwaarderatio niet van toepassing is op het moment dat de woonruimte slechts voor korte duur wordt verhuurd, zoals voor vakantiewoningen geldt.¹⁸ Dit sluit aan bij de notie dat het waardedrukkende effect van een woning in verhuurde staat enkel optreedt op het moment dat een huurder er voor langere tijd in blijft wonen en de verhuurder (als gevolg van huurbescherming) beperkte mogelijkheden heeft om de huur aan te passen of de woning (leeg) te verkopen. De in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 gecreëerde mogelijkheid om een huurder met behoud van huurbescherming een tijdelijk huurcontract van maximaal twee jaar te bieden bestond ten tijde van de invoering van de leegwaarderatio nog niet.

2.1.1 Beleidsarm instrument

De leegwaarderatio is een beleidsarm instrument. Dit beeld komt naar voren uit de memorie van toelichting uit 2009 en ook de in het kader van deze evaluatie gevoerde gesprekken met beleidsmakers bij de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en de Belastingdienst als uitvoerder. Beleidsarm doelt hier op het feit dat de wetgever bij invoering de leegwaarderatio niet bedoeld heeft als instrument om ontwikkelingen op de woningmarkt te sturen, gedrag te stimuleren of ontmoedigen of anderzijds bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Uit de memorie van toelichting komen wel enkele praktische voordelen van het gebruik van de WOZ-waarde en in het verlengde daarvan de leegwaarderatio naar voren:

“Het voordeel van het gebruik van deze waardegegevens is dat er duidelijkheid is voor de burger en de Belastingdienst over de te hanteren waardering en dat de Belastingdienst minder taxaties hoeft uit te voeren om de waarde vast te stellen. Dit zal ook leiden tot een sterke vermindering van discussies bij de aanslagregeling en van het aantal bezwaren en beroepsprocedures. Bovendien kan door het gebruik van het waardegegeven de aangifte eenvoudiger worden voorgevuld.”

Het doel van het invoeren van de leegwaarderatio was dus primair de waarde van onroerende zaken op een duidelijkere en daarmee eenduidigere manier vast te stellen voor in de box 3-aangifte. De leegwaarderatiotabel beperkt

¹⁵ Vanaf 2010 werd de WOZ-waarde het uitgangspunt, als onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010.

¹⁶ Kamerstukken 1998-1999, 26 727 A. Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001). Advies Raad van State en nader rapport en ECLI:NL:HR:2015:812.

¹⁷ Zoals vastgelegd in afdeling 5 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁸ Naast recreatiewoningen geldt er ook geen huurbescherming voor woonboten, winkelwoningen, dienstwoningen, kamers in een verzorgingstehuis en huurcontracten waarbij sprake is van een mondelinge overeenkomst.

bovendien de ruimte die er is om in bezwaar of beroep te gaan over de precieze lezing van het concept WEV. De leegwaarderatio vult immers concreet in hoe WEV dient te worden berekend.

De leegwaarderatio is ook opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Successiewet (artikel 10a) en wordt dus ook toegepast om de WEV te bepalen van woningen die in verhuurde staat worden nagelaten aan erfgenamen.

2.1.2 Huidige leegwaarderatietabel

Tabel 2.1 toont de laatste versie van de leegwaarderatietabel die per 1 januari 2014 is ingegaan. Door de verhouding van de jaarlijkse huurprijs tot de WOZ-waarde te berekenen is te zien in welke categorie een verhuurde woning valt en wat de corresponderende leegwaarderatio is. Bijvoorbeeld: bij een verhuurde woning met een WOZ-waarde van € 240.000 is de maandelijkse huur € 700. De jaarlijkse huur is dan € 8.400. De verhouding tussen de jaarlijkse huur en de WOZ-waarde is 3,5 procent. Dit betekent dat de leegwaarderatio van 62 procent uit Tabel 2.1 moet worden gehanteerd. De waarde van de verhuurde woning in box 3 is dus € 148.800 (62 procent van € 240.000). Een andere verhuurder heeft ook een woning met een WOZ-waarde van € 240.000, maar vraagt een maandelijkse huur van € 1.100. De jaarlijkse huur is dan € 13.200. Dit is 5,5% van de WOZ-waarde is. Dit correspondeert met een leegwaarderatio van 73 procent. De waarde van de verhuurde woning in box 3 is dus € 175.200 (73 procent van € 240.000).

Tabel 2.1 Huidige leegwaarderatietabel

Verhouding jaarlijkse huurprijs tot WOZ-waarde		Leegwaarderatio
Meer dan	Niet meer dan	
0 %	1 %	45 %
1 %	2 %	51 %
2 %	3 %	56 %
3 %	4 %	62 %
4 %	5 %	67 %
5 %	6 %	73 %
6 %	7 %	78 %
7 %	-	85 %

Bron: Belastingdienst.

Naast de bovenstaande tabel onderscheidt de leegwaarderatio twee uitzonderlijke situaties. De eerste daarvan is verhuur tegen een ongebruikelijke huurprijs. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de huurder en de verhuurder familie van elkaar zijn en de huur niet marktconform is vastgesteld. De meest extreme vorm hiervan is dat überhaupt geen huur wordt betaald. In het geval van een niet-marktconforme huur dient altijd de leegwaarderatio 62% te worden toegepast.¹⁹ Waarom juist hiervoor is gekozen, is niet met zekerheid te achterhalen, maar het lijkt om een pragmatische insteek te gaan waarbij is gekozen voor het midden van de leegwaarderatietabel.

De andere uitzonderingssituatie betreft de gedeeltelijke verhuur van de woning. In dat geval mag de leegwaarderatio enkel worden toegepast op het verhuurde deel (als fractie van het totaal aantal vierkante meters). Het niet-verhuurde deel dient op basis van de WOZ-waarde te worden opgegeven.

¹⁹ In plaats van de leegwaarderatio van 45% die zou gelden bij een zeer lage huur.

2.2 Economische onderbouwing van de leegwaarderatietabel

Deze paragraaf laat zien hoe de opbouw van de leegwaarderatio met een economische analyse kan worden onderbouwd. Bijlage A beschrijft een eenvoudig model voor de relatie tussen de verhouding van de jaarlijkse huurprijs tot de WOZ-waarde, ofwel het directe rendement, en de leegwaarderatio in Tabel 2.1. De waarde in het economische verkeer is in dit model een optelsom van huurinkomsten (direct rendement) en de opbrengst bij verkoop (indirect rendement).

In overeenstemming met Tabel 2.1 neemt de leegwaarderatio toe met het directe rendement, omdat een woning die nu en in de toekomst meer huurinkomsten genereert een hogere waarde in het economische verkeer heeft. De gevoeligheid hangt af van de discontovoet die toekomstige kasstromen vertaalt naar hun huidige waarde. Bij een hogere discontovoet zijn toekomstige kasstromen nu minder waard en een hoger direct rendement voegt daarom minder toe aan de waarde van de woning. Daarnaast draagt de verwachte opbrengst bij verkoop in de toekomst bij aan de huidige waarde van een woning in verhuurde toestand. Ook als er niet of nauwelijks sprake is van een direct rendement, zoals in de bovenste rijen van Tabel 2.1, dan is de leegwaarderatio dus nog niet gelijk aan nul.

De rol van huurbescherming

In een ongereguleerde huurmarkt zijn er diverse mechanismen die ervoor zorgen dat de leegwaarderatio in de buurt van de één blijft. Immers, als de waarde van een huurwoning in onverhuurde staat hoger zou liggen dan in verhuurde staat, dan kan de verhuurder winst maken door de huurders op straat te zetten en de woning te verkopen. Als de woningwaarde in verhuurde staat juist hoger ligt, dan kunnen investeerders winst maken door woningen op te kopen en ze te verhuren. Aan de vraagkant van de woningmarkt maken bewoners ook een afweging tussen kopen en huren, die maakt dat woningprijzen beperkt af kunnen wijken van de waarde van woningen in verhuurde staat. Een groot verschil tussen huren en jaarlijkse kosten van eigenaarschap zou er immers toe leiden dat mensen van huur naar koop overstappen, of omgekeerd. In een ongereguleerd marktevenwicht en onder de aanname dat de WOZ-waarde correspondeert met de marktwaarde in onverhuurde staat, verwachten we daarom dat de leegwaarderatio hoogstens tijdelijk afwijkt van één.

Vanwege huurbescherming en andere vormen van regulering op de huurmarkt kan de leegwaarderatio in evenwicht echter wel substantieel onder de één terechtkomen. De huur van woningen in de sociale sector wordt bepaald door een puntensysteem en in zowel de sociale als de vrije sector is de jaarlijkse groei van huren aan een maximum gebonden, niet alleen in contracten maar ook vanwege overheidsbeleid. Als de huur hierdoor niet (meer) past bij de marktomstandigheden, dan mogen woningbezitters hun huurders niet zomaar op straat zetten. De verhouding tussen de door regulering beperkte huur en de huur die in een volledig vrije markt zou ontstaan, vormt in het eenvoudige model van Bijlage A een benadering voor de leegwaarderatio. Woningen waarvan de WOZ-waarde door lokale marktontwikkelingen sterk is toegenomen en waarvan de huur hiermee geen gelijke tred heeft gehouden, hebben bijvoorbeeld een lage leegwaarderatio.²⁰ Bij woningen met een flexibel huurcontract speelt dit niet en verwachten we dus een leegwaarderatio in de buurt van één. Na een of twee jaar kan de eigenaar de huur immers weer aanpassen aan marktomstandigheden of de woning verkopen.

Een leegwaarderatio hoger dan één?

Huurbescherming kan in evenwicht wel leiden tot een leegwaarderatio kleiner dan één, maar niet tot een leegwaarderatio hoger dan één. Verhuurders kunnen huren immers altijd neerwaarts aanpassen als marktomstandigheden

²⁰ Hieruit volgt niet dat de leegwaarderatio bij dalende woningprijzen boven de één uitkomt, want er is geen regulering die verhuurders belet om de huur naar beneden aan te passen als marktomstandigheden daarom vragen.

hierom vragen. De leegwaarderatio kan wel hoger dan één liggen als de verwachting is dat woningwaarden gaan stijgen. Flexibele huurcontracten versterken dit effect wellicht, omdat eigenaren die speculeren op een prijsstijging, en dus de mogelijkheid willen hebben om snel te verkopen, hierdoor ondertussen toch kunnen profiteren van huurinkomsten. In interviews geven marktpartijen inderdaad aan dat er als gevolg van de sterke stijging in woningprijzen ook een groep verhuurders actief is (geworden) die met name speculeert op verdere prijstoename. De leegwaarderatio kan ook boven de één uitkomen als de WOZ-waarde onder de werkelijke woningwaarde ligt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als woningprijzen stijgen en de WOZ-waardering hierbij (tijdelijk) achterloopt.

Deze situatie correspondeert niet met een marktevenwicht waarin verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen in de prijs zijn verdisconteerd. Zolang de waarde van woningen in verhuurde staat boven de verkoopprijs ligt, kunnen investeerders winst maken door woningen op te kopen en ze te verhuren. Voor huurders is het dan aantrekkelijk om een woning te kopen. Dergelijke aanpassingen kosten wel tijd – zeker in de Nederlandse gereguleerde woningmarkt. Aan de aanbodkant valt te denken aan beperkingen op het omzetten van koop- naar huurwoningen, zoals de opkoopbescherming die in sommige gemeenten het verhuren van nieuw aangekochte woningen verbiedt. Aan de vraagkant spelen bijvoorbeeld kredietrestricties waardoor huurders niet zomaar een woning kunnen kopen. Hierdoor kan het enige tijd duren voordat de woningmarkt terugkeert naar een evenwichtssituatie.

2.3 Gebruik van de leegwaarderatio

Het precieze gebruik van de leegwaarderatio is niet eenvoudig te achterhalen. Er zijn echter wel schattingen te maken. De belastingdienstdata bevatten geen eenduidige variabele die weergeeft of een individuele belastingplichtige wel of geen leegwaarderatio heeft toegepast. Hierbij speelt dat de belastingplichtige zelf in het aangifteprogramma ook niet direct aangeeft dat de leegwaarderatio van toepassing is. In plaats daarvan krijgt de belastingplichtige in het aangifteprogramma een serie hulpvragen om te bepalen of de leegwaarderatio in diens situatie van toepassing is, zie Figuur 2.1. Op basis van de ingegeven antwoorden berekent het aangifteprogramma zelf of de leegwaarderatio van toepassing is en wat de bijhorende *aangiftewaarde is* die vervolgens fungeert als grondslag voor belastingheffing in box 3.

Figuur 2.1 Hulpvragen leegwaarderatio in belastingaangifte

Verhuurde u de woning op 1 januari 2021?

Ja Nee

Had de huurder van de woning recht op huurbescherming?

Ja Nee

! In deze situatie rekenen wij met een lagere waarde dan de WOZ-waarde. Pas daarom niet zelf de WOZ-waarde aan.

Verhuurde u een zelfstandig deel van een groter gebouw?

Ja Nee

Was de huurprijs marktconform?

Ja Nee

Jaarhuur van de woning

€ 10.000

Bron: Belastingaangifteprogramma 2021.

De aangiftewaarde kan wél worden ontsloten uit de belastingdienstdata. Als vervolgens blijkt dat de aangiftewaarde (bijvoorbeeld) precies 85 procent van de WOZ-waarde is, mag worden aangenomen dat de leegwaarderatio (in dit geval trede 85 procent) is toegepast. Middels een vergelijking van de WOZ-waarde enerzijds en de aangiftewaarde anderzijds kan dus wel op indirecte wijze worden afgeleid dat de leegwaarderatio is gebruikt.

Deze vergelijking WOZ-waarde kan echter maar voor ongeveer veertig procent van de belastingplichtigen worden gemaakt. Een voorwaarde is namelijk dat de belastingplichtige een WOZ-objectnummer heeft opgegeven in de belastingaangifte.²¹ Dit is echter niet verplicht en 51 procent van de belastingplichtigen heeft zo'n WOZ-objectnummer opgegeven. De analyse is daarom uitgevoerd op basis van deze 51 procent van de belastingplichtigen (in belastingjaar 2019) en vervolgens op basis de onderliggende WOZ-waarden (42 procent van de totale aangiftewaarde) geëxtrapoleerd naar 100 procent van de belastingplichtigen.²² Dit resulteert in een zo goed mogelijk onderbouwde schatting van het gebruik van de leegwaarderatio, gegeven de beschikbare data.

2.3.1 Gebruik van de leegwaarderatio in belastingaangiften 2019

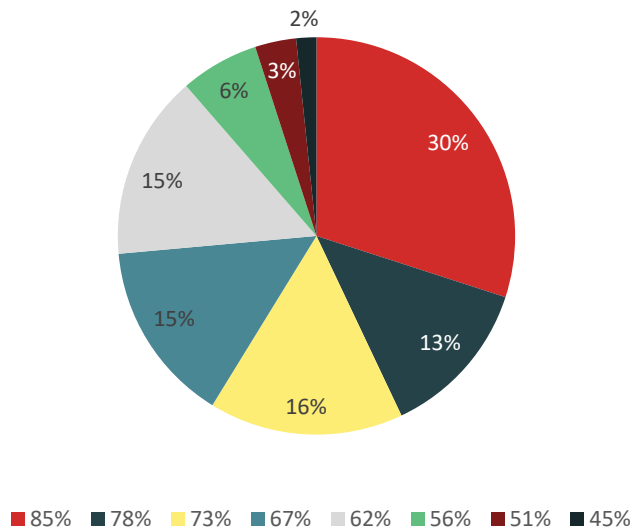
De leegwaarderatio zorgt gemiddeld voor ongeveer dertig procent lagere vermogensrendementsheffing op verhuurde woningen. In het meest recent beschikbare belastingjaar (2019) werd de leegwaarderatio naar schatting toegepast op zo'n 140 duizend woningen met een totale WOZ-waarde van ongeveer 29 miljard euro. De leegwaarderatio is enkel van toepassing op particuliere verhuurders die in box 3 vermogensrendementsheffing betalen. Het aandeel van de 3,3 miljoen huurwoningen dat in box 3 wordt belast, is met minder dan vijf procent gering. De meeste huurwoningen worden immers verhuurd door woningcorporaties of institutionele beleggers.

²¹ Het WOZ-objectnummer is een uniek identificatienummer van de woning.

²² Deze analyse is uitgevoerd door de Directie Algemene Fiscale Politiek (AFP) van het ministerie van Financiën.

De meest gebruikte 'trede' van de leegwaarderatio is 85 procent.²³ Ongeveer dertig procent van de verhuurde woningen valt in deze categorie, zie Figuur 2.2. De leegwaarderatio van 85 procent correspondeert met relatief de hoogste huren en (daarom) de kleinste afslag op de WOZ-waarde. Slechts 11 procent van de verhuurde woningen valt in de categorieën 45, 51 of 56 procent.²⁴ De gemiddelde toegepaste leegwaarderatio is 72 procent als we wegen naar het aantal woningen en 69,5 procent als we daarbij ook rekening houden met de WOZ-waarde.

Figuur 2.2 85 procent is meest gebruikte leegwaarderatio



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van analyse belastingaangifte data door Directie AFP van het ministerie van Financiën.

Bij deze berekening en bij de percentages in Figuur 2.2 geldt een kanttekening. De 62-procentcategorie bevat namelijk niet alleen woningen met een jaarhuur tussen de 3 en 4 procent van de WOZ-waarde, maar is daarnaast ook van toepassing in het geval van een *niet-marktconforme* huur aan bijvoorbeeld een familielid – zie ook de vraag over marktconforme huur in Figuur 2.1. Ook wanneer bij wijze van spreken überhaupt geen huur wordt gevraagd aan een zoon of dochter is dus een leegwaarderatio van 62 procent van toepassing.²⁵ De geanalyseerde belastingdienstdata bevatten geen informatie over de hoogte van de huur. Op basis van de hierboven beschreven indirecte toets (vergelijk van aangiftewaarde met WOZ-waarde) kan geen onderscheid worden gemaakt tussen woningen die vanwege het huurniveau in de 62-procentcategorie thuishoren en woningen die vanwege niet-marktconforme verhuur aan bijvoorbeeld familieleden in deze categorie terecht zijn gekomen. Ditzelfde geldt voor de gevallen waarbij slechts een deel van de woning verhuurd wordt.²⁶

Figuur 2.3 laat zien dat verhuurde woningen met de hoogste leegwaarderatio's (73-85 procent) gemiddeld genomen de laagste WOZ-waarden (150 tot 200 duizend euro) hebben. Het bijbehorende (afgeleide) huurniveau ligt rond de 900 euro in de maand. De blauwe balken in deze figuur geven de gemiddelde WOZ-waarde weer (linker-as) en de

²³ Dit correspondeert met een jaarhuur van meer dan 7 procent van de WOZ-waarde.

²⁴ Deze categorieën corresponderen met een respectievelijk jaarhuur van 0 tot 1 procent, 1 tot 2 procent en 2 tot 3 procent van de WOZ-waarde.

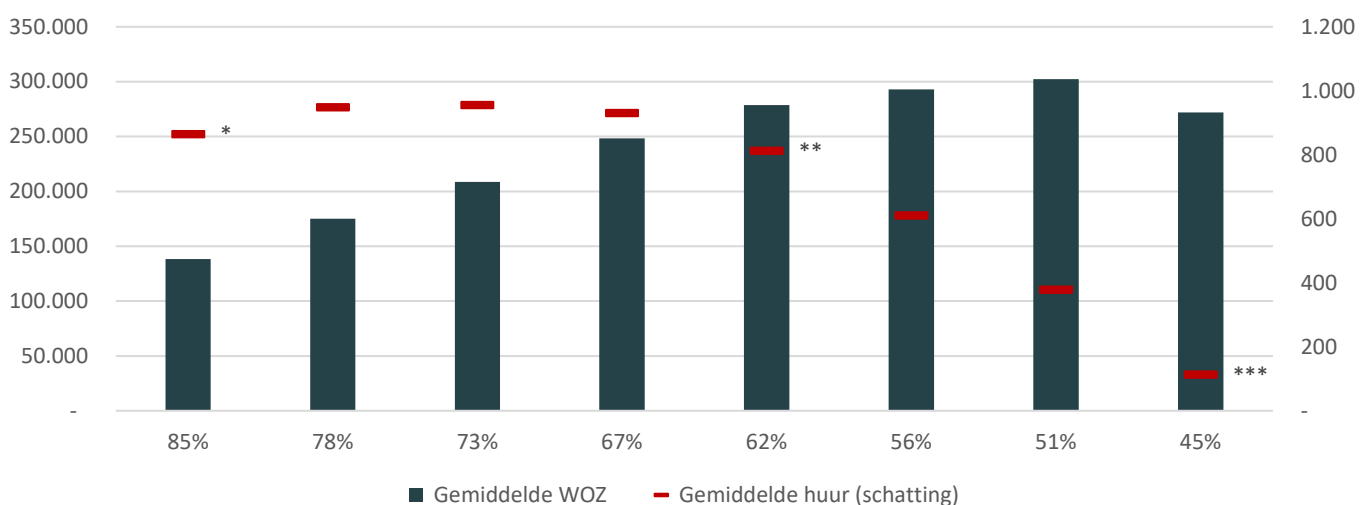
²⁵ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/erfbelasting/content/berekening-waarde-verhuurde-of-verpachte-woning>

²⁶ De beschikbare belastingdienstdata bevatten geen informatie over het (verhuurde) oppervlakte binnen grotere gebouwen.

rode streepjes het afgeleide huurniveau (rechter-as). Het daadwerkelijke huurniveau is niet uit de data af te leiden. Daarom is op basis van de toegepaste leegwaarderatio en de WOZ-waarde teruggerekend wat het huurniveau moet zijn geweest.²⁷

Waar het bij de huurwoningen in de hoogste categorie zou kunnen gaan om relatief kleine huurappartementen in de vrije sector in de grote steden, heeft de groep verhuurde woningen met een leegwaarderatio van 51-56 procent een wat ander karakter. Deze woningen hebben een hogere WOZ-waarde (300 duizend euro) maar een lager huurniveau van 400-600 euro in de maand. Dit zouden bijvoorbeeld grotere sociale huurwoningen kunnen zijn. Een leegwaarderatio van 45 procent wordt maar mondjesmaat gebruikt, zie ook Figuur 2.2. Het is goed mogelijk dat het hier (vooral) om niet-courante of uitzonderlijke situaties gaat.

Figuur 2.3 Relatief lage WOZ-waarden corresponderen met relatief hoge leegwaarderatio's



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van analyse belastingaangifte data door Directie AFP van het ministerie van Financiën * Leegwaarderatio van 85% geldt voor jaarhuur groter dan 7 procent van de WOZ-waarde. Bij het berekenen van het huurniveau is uitgegaan van 7,5%. ** Leegwaarderatio van 62% geldt voor een jaarhuur tussen de 3 en 4 procent van de WOZ-waarde, maar ook voor *niet-marktconforme* jaarhuur aan derden. Hier is uitgegaan van 3,5 procent, maar dit is waarschijnlijk een overschatting. ***Het aantal woningen in deze leegwaarderatiocategorie is beperkt. Het betreft waarschijnlijk uitzonderlijke situaties die mogelijk niet representatief zijn.

2.3.2 Derving van belastinginkomsten

De leegwaarderatio maakt dat per verhuurde woning gemiddeld ongeveer 700 euro minder belasting hoeft te worden betaald. Dit is af te leiden uit de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord. Daaruit volgt dat er als gevolg van de leegwaarderatio per jaar ongeveer 100 miljoen euro minder belasting wordt geheven dan in de situatie waarin het betreffende onroerend goed tegen de WOZ-waarde zou worden belast.²⁸ Uitgaande van de naar schatting 140 duizend woningen uit de vorige paragraaf gaat het dus om ruim 700 euro per woning, wederom ten opzichte van de situatie waarin huurwoningen zouden zijn belast op basis van de WOZ-waarde.

²⁷ In het geval van een gemiddelde WOZ-waarde van 200.000 euro en een leegwaarderatio van 67% is een huurniveau van 4,5 procent (het midden tussen 4 en 5 procent) verondersteld om uit te komen op een maandhuur van $(200.000 \cdot 0,045) / 12 = 750$ euro. Voor een leegwaarderatio van 85% is 7,5 procent huur verondersteld.

²⁸ Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021.

Deze 700 euro is nadrukkelijk een gemiddelde. In extreme gevallen waarbij een woning met een zeer hoge WOZ-waarde tegen een zeer lage huur wordt verhuurd door een zeer vermogend persoon kan het om duizenden euro's gaan.²⁹ Daartegenover zijn echter situaties denkbaar waarin de leegwaarderatio niet of nauwelijks effect heeft op de te betalen belasting, bijvoorbeeld omdat de verhuurder relatief veel (aftrekbare) schuld kan opvoeren in box 3 waardoor het belastbare vermogen ook los van de leegwaarderatio al gering is. Op basis van de beschikbare data kunnen we geen uitspraken doen over de onderliggende verdeling.

Box 2.1 berekent dat een gemiddelde gebruiker van de leegwaarderatio een belastbaar vermogen heeft van zo'n 335 duizend euro en hierover aan de marge een belasting van 1,05 procent betaalt. Dit komt overeen met iets meer dan twintig procent van het gemiddelde directe rendement dat op deze woningen wordt behaald.³⁰

Box 2.1 Gemiddelde gebruiker van leegwaarderatio heeft vermogen van ruim 300 duizend euro

De leegwaarderatio zorgde er in belastingjaar 2019 voor dat de aangiftewaarde van verhuurd onroerend goed 9,5 miljard euro lager was dan de optelsom van de WOZ-waarden van deze huurwoningen. Dit volgt uit de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord. Hieruit kan tevens worden afgeleid dat de marginale belastingdruk op vermogen van gebruikers van de leegwaarderatio in 2019 1,05 procent bedroeg.³¹

Op basis hiervan kan vervolgens ook worden gesteld dat een gemiddelde gebruiker van de leegwaarderatio een belastbaar vermogen heeft van zo'n 335 duizend euro. Dit vereist echter wel enige uitleg over de werking van box 3.

Het huidige box 3-stelsel gaat uit van een zogenoemde 'vermogensmix' voor het bepalen van de heffing in box 3. Deze vermogensmix is afhankelijk van de hoogte van het vermogen van de belastingplichtige. Bij hogere vermogens wordt verondersteld dat relatief een groter aandeel is belegd waarmee een hoger rendement wordt behaald. Op basis hiervan wordt in drie schijven een vaste forfaitaire rendementsheffing betaald over het inkomen uit hun vermogen. In 2019 werd 30 procent inkomstenbelasting geheven over een fictief rendement van 1,931 procent (schijf 1), 4,443 procent (schijf 2) of 5,59 procent (schijf 3). Op basis van de eerder becijferde 1,05 procent marginale belastingdruk kan dan worden terugerekend dat de gebruikers van de leegwaarderatio een gemiddeld fictief rendement van 3,51 procent werd aangerekend.³²

Het is logisch dat dit niet precies overeenkomt met (een van) de tarieven van de drie schijven. Elke belastingplichtige heeft immers eerst een belastingvrije voet (30.060 euro in 2019), vervolgens wordt het eerste deel van het vermogen belast in schijf 1, het tweede deel in schijf 2 en in het geval van een belastbaar vermogen van meer dan 989.737 euro (in 2019) ook nog een deel in schijf 3. Een fictief rendement van 3,51 procent rijmt met een vermogen van ongeveer 335 duizend euro.³³ Dit is daarmee een grove inschatting van het gemiddelde vermogen van gebruikers van de leegwaarderatio.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

²⁹ Stel: Een woning met een WOZ-waarde van 800 duizend euro met een huur van 600 euro in de maand. Op deze woning is een leegwaarderatio van 45 procent van toepassing. Dat betekent dat niet over 800 duizend euro maar over 360 duizend euro vermogen belasting wordt geheven. Stel verder dat de betreffende verhuurder een vermogen van meer dan een miljoen euro in een jaar heeft. Dat betekent dat een (marginaal) forfaitair rendement verondersteld is van 5,59 procent. 5,59 procent van 540 duizend euro is ruim 30 duizend euro. Daarover wordt vervolgens (per 2021) 31 procent (ruim 9 duizend euro) belasting geheven.

³⁰ Het op basis van WOZ-waarde gewogen gemiddelde directe rendement is 4,9 procent.

³¹ $100 \text{ miljoen} / 9,5 \text{ miljard} = 1,05 \text{ procent}$.

³² De belastingvoet in box 3 was in 2019 30%. Bij een marginale belastingdruk van 1,05% is dan blijkbaar $1,05\% / 30\% = 3,51 \text{ procent}$ forfaitair rendement verondersteld.

³³ Waarvan 30.060 euro belastingvrije voet, 71.563 euro belast in schijf 1 op basis van een forfaitair rendement van 1,931 procent en de overige 235 duizend euro belast in schijf 2 op basis van een forfaitair rendement van 4,443 procent.

3 Actualisatie

De verhouding tussen koopsom en WOZ-waarde ligt voor woningen die in verhuurde staat verkocht zijn gemiddeld genomen ruim twintig procent boven de leegwaarderatio waarmee in de belastingaangifte wordt gerekend. Alleen voor woningen met een laag direct rendement en woningen die al lang door hetzelfde huishouden bewoond zijn, is er sprake van een waardedrukkend effect. De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding varieerde in de periode 2006-2020 tussen de negentig en de honderd procent.

Past de leegwaarderatietabel nog bij de huidige marktwaarde van woningen in verhuurde staat? Dit hoofdstuk beantwoordt die vraag door de prijs waarvoor woningen in verhuurde staat verkocht zijn te vergelijken met de WOZ-waarde.

Om de transactieprijs van woningen in verhuurde staat vast te stellen maken we gebruik van verschillende databronnen in de microdataomgeving van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zo weten we of het gaat om een huurwoning, of hier voor en na de transactie dezelfde mensen in woonden en welke huur ze betaalden. Informatie over de huur is nodig om het directe rendement te bepalen - de verhouding tussen netto huurinkomsten en de WOZ-waarde. Bij woningtransacties is de kopende partij in onze data altijd een particulier. Bijlage C bevat een uitgebreide verantwoording van de gebruikte data en onze aanpak.

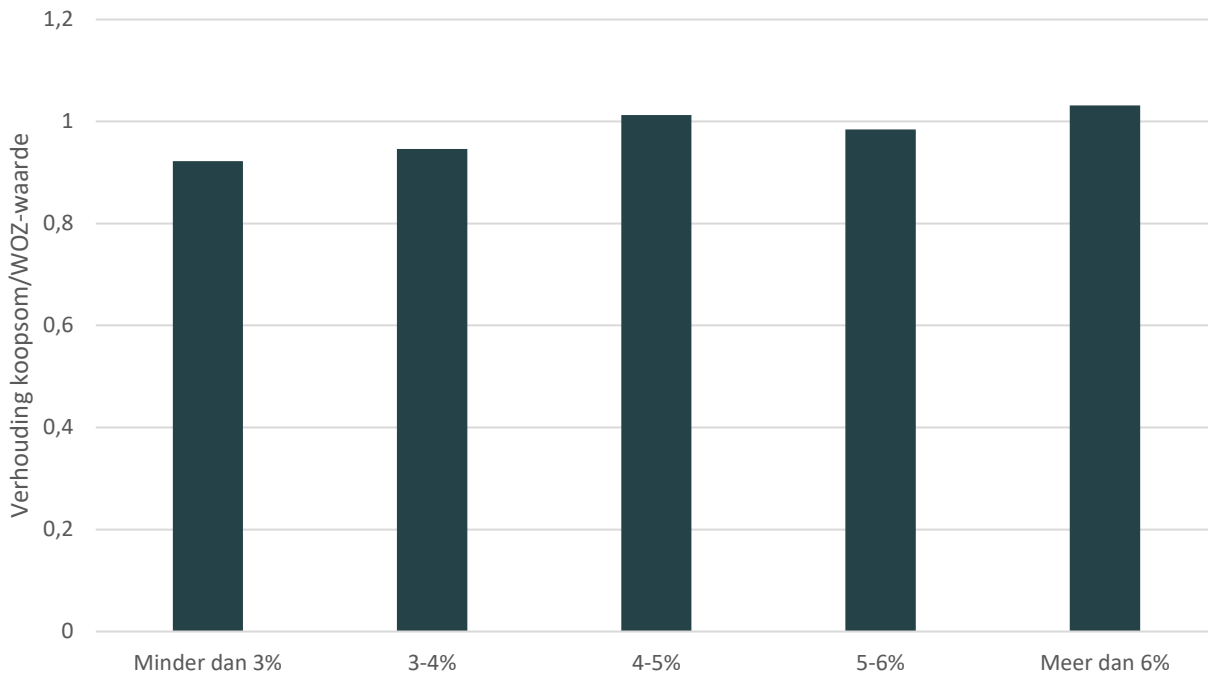
De volgende paragraaf verkent hoe de verhouding tussen koopsom en WOZ-waarde samenhangt met het directe rendement. Paragraaf 3.2 laat zien hoe de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en gaat in op mogelijke verklaringen. In Paragraaf 3.3 doen we op basis van deze analyse een voorstel voor de actualisatie van de leegwaarderatietabel.

3.1 Koopsom/WOZ-waardeverhouding en direct rendement

Figuur 3.1 laat zien dat de verhouding tussen de koopsom en de WOZ-waarde toeneemt met het directe rendement. De figuur is gebaseerd op transacties tussen 2015 en 2020 en toont per directe rendementsklasse de mediaan van de verhouding tussen de koopsom en de WOZ-waarde. Voor woningen met een direct rendement onder de vier procent ligt deze verhouding onder de één. Bij woningen met een hoger direct rendement is de koopsom/WOZ-waardeverhouding ongeveer gelijk aan één - alleen voor woningen met een direct rendement hoger dan zes procent komt deze verhouding daar iets bovenuit. Het gewogen gemiddelde van de koopsom/WOZ-waardeverhouding is 98 procent, waarbij het aantal woningen per directe rendementsklasse in de belastingaangifte van 2019 als gewicht is gebruikt - zie Figuur 2.2.³⁴ Op dit cijfer baseren we ons voorstel voor de actualisatie van de leegwaarderatietabel in Paragraaf 3.3.

³⁴ Als we per directe rendementsklasse het gemiddelde van de koopsom/WOZ-waarde nemen in plaats van de mediaan, dan komen we op een gewogen gemiddelde koopsom/WOZ-waardeverhouding van 99 procent. Het verschil is klein, maar de berekening op basis van de mediaan is minder gevoelig voor uitbijters en heeft daarom onze voorkeur.

Figuur 3.1 De koopsom/WOZ-waardeverhouding neemt toe met het directe rendement

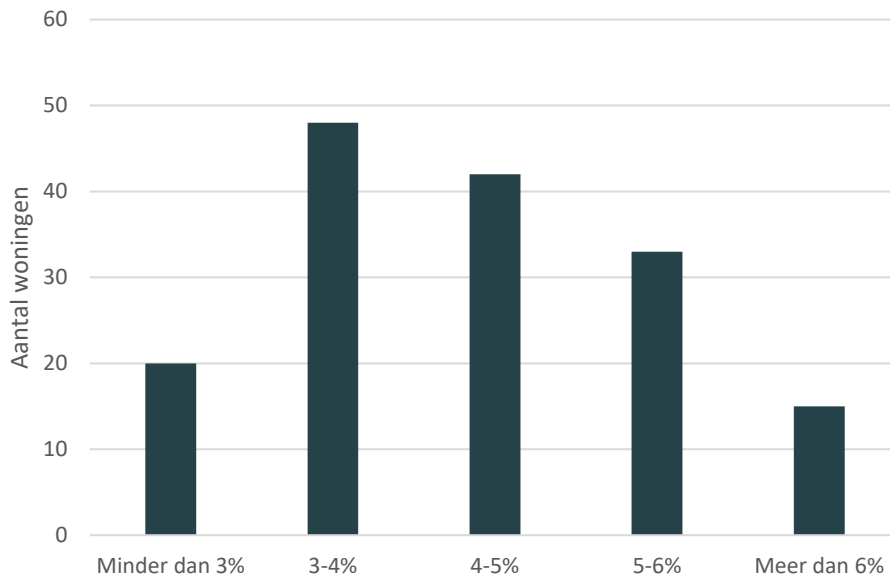


Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur toont de mediane verhouding tussen koopsom en WOZ-waarde per (geaggregeerde) directe rendementsklasse, voor transacties tussen 2015 en 2020.

De koopsom van verkochte woningen in een kalenderjaar wordt in Figuur 3.1 vergeleken met de WOZ-waarde met een peildatum van 1 januari van dat kalenderjaar. Dit komt niet overeen met de WOZ-waarde in de belastingaangifte over dit jaar, want die is gebaseerd op de waarde op 1 januari van het jaar daarvoor. Voor een woning verkocht in juni 2019 nemen wij bijvoorbeeld de WOZ-waarde bij de belastingaangifte op 1 januari 2020. Deze is namelijk gepeild op 1 januari 2019. Dit doen we omdat het niet de bedoeling is dat de leegwaarderatio corrigeert voor de verandering in WOZ-waarde sinds de WOZ-waardepeildatum, maar voor het waardedrukkende effect van de verhuurde staat. Zoals in het vorige hoofdstuk besproken, moet de waarde in het economische verkeer namelijk worden bepaald op de relevante WOZ-waardepeildatum. In ons voorstel voor de actualisatie corrigeren we daarom ook nog voor het feit dat woningen niet op 1 januari verkocht zijn, maar gedurende het jaar – zie Paragraaf 3.3.

Figuur 3.2 laat zien dat het aantal waargenomen transacties beperkt is, vooral voor woningen met een direct rendement van minder dan drie procent. Dit is juist de categorie waarbij we het grootste waardedrukkende effect van de verhuurde staat zouden verwachten. De reden voor het lage aantal observaties is dat we voor informatie over de huur aangewezen zijn op een enquête. Dit vraagt om voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten van deze analyse. In ons voorstel voor de actualisatie kiezen we er daarom voor om de gemiddelde *hoogte* van de leegwaarderatio wel op basis van deze cijfers aan te passen, maar de *stijging* van de leegwaarderatio bij een procentpunt hoger direct rendement niet.

Figuur 3.2 Aantal waargenomen transacties is vooral voor woningen met een laag direct rendement beperkt

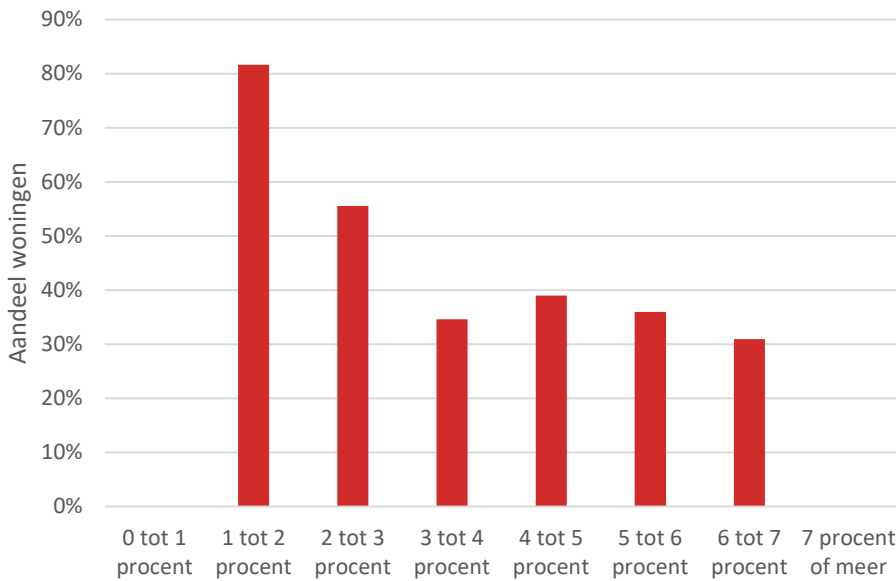


Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur toont transacties tussen 2015 en 2020 in onze data per (geaggregeerde) directe rendementsklasse.

Op basis van een groter aantal observaties kunnen we wel vaststellen dat woningen in de laagste directe rendementsklassen vaak al langer door hetzelfde huishouden worden bewoond en dat de koopsom/WOZ-verhouding voor dit soort woningen lager is. Allereerst laat Figuur 3.3 zien dat er een sterk verband is tussen het directe rendement en hoelang mensen al in een woning wonen. Deze figuur is gebaseerd op alle particuliere huurwoningen in de huurenquête van 2020. Meer dan tachtig procent van de woningen met een direct rendement tussen de één en twee procent wordt bewoond door huishoudens die hier al acht jaar of langer wonen. Voor woningen met een direct rendement van drie procent of meer ligt het aandeel tussen de dertig en de veertig procent.

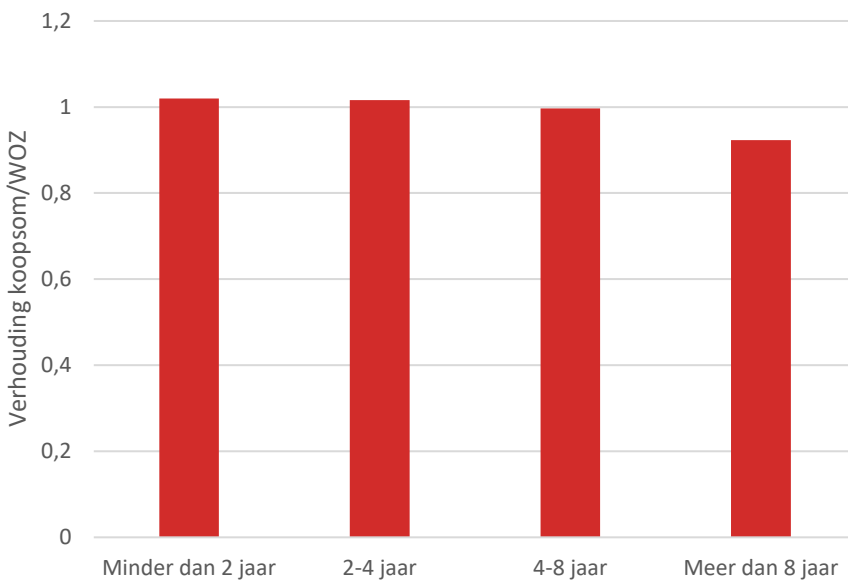
Uit Figuur 3.4 blijkt vervolgens dat de koopsom/WOZ-verhouding lager is voor woningen die al langer door hetzelfde huishouden worden bewoond. De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding is voor woningen die acht jaar of langer door hetzelfde huishouden worden bewoond gelijk aan 92 procent. Bij deze woningen heeft de stijging van huren kennelijk geen gelijke trend gehouden met de stijging van de woningwaarde – zie het vorige hoofdstuk en Bijlage A. Voor woningen die korter aan hetzelfde huishouden verhuurd zijn, geldt dit niet en is de koopsom/WOZ-waardeverhouding ongeveer gelijk aan één. Koppeling met de huurenquête is voor het maken van deze figuur niet nodig waardoor het aantal observaties groter is en de koopsom/WOZ-waardeverhouding betrouwbaarder.

Figuur 3.3 Woningen met een laag direct rendement zijn vaak al lang door hetzelfde huishouden bewoond



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur toont het aandeel van alle particuliere huurwoningen in 2020 dat acht jaar of meer door hetzelfde huishouden wordt bewoond. De laagste en hoogste categorie zijn leeg vanwege een te laag aantal observaties.

Figuur 3.4 De koopsom/WOZ-waardeverhouding is lager voor woningen waar mensen langer in wonen



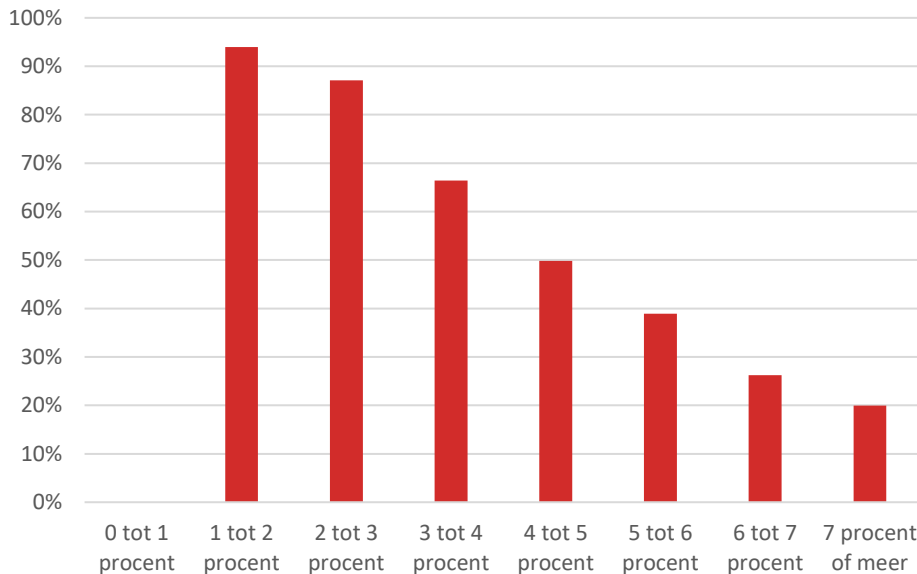
Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur toont de mediane verhouding tussen koopsom en WOZ-waarde naar hoelang de woning bewoond wordt door hetzelfde huishouden, voor transacties tussen 2015 en 2020.

Figuur 3.5 laat ten slotte zien dat particuliere huurwoningen met een laag direct rendement sterk oververtegenwoordigd zijn in de Randstad.³⁵ Het aandeel varieert van ruim negentig procent van particuliere huurwoningen met een

³⁵ Onder 'Randstad' verstaan wij de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. De overige provincies vallen in ons onderzoek onder het gebied 'Niet-Randstad'

direct rendement van minder dan twee procent tot twintig procent van de particuliere huurwoningen in de hoogste rendementsklasse. Een verklaring hiervoor kan zijn dat woningprijzen in de grote steden in de Randstad harder zijn gestegen dan in de rest van het land.³⁶ Huren lopen hier daarom mogelijk verder achter bij de woningwaarde waardoor het directe rendement lager is.

Figuur 3.5 Woningen met een laag rendement bevinden zich relatief veel in de Randstad



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur geeft voor particuliere huurwoningen in 2020 per leegwaardeklasse weer welk deel van de woningen zich in de Randstad bevindt.

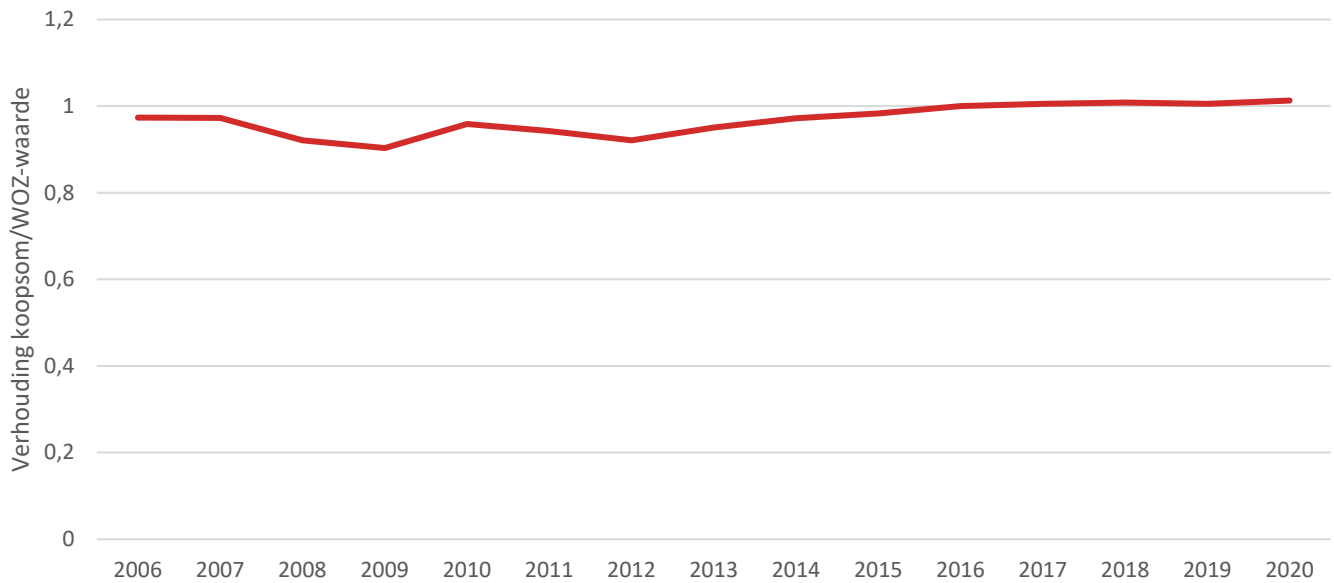
3.2 Ontwikkeling van de koopsom/WOZ-waardeverhouding

De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding varieerde in de periode 2006-2020 tussen de negentig en de honderd procent, blijkt uit Figuur 3.6. Met ingang van de financiële crisis in 2008 zette deze verhouding een daling in waarna de verhouding zich gedurende enkele jaren onder de één bevond. Het dieptepunt was een verhouding van negentig procent in 2009 en in 2013 was de verhouding 95 procent. Sinds 2016 ligt de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding rond de één.

Figuur 3.6 is gebaseerd op alle transacties van woningen in verhuurde toestand. Omdat we voor deze figuur geen gegevens uit de huurenquête nodig hebben, is het aantal observaties veel groter – ruim 20 duizend in totaal. We tonen de mediane leegwaardeverhouding in plaats van het gemiddelde, omdat er toch vrij veel ruis in de data zit en de mediaan een robuuster beeld geeft. De WOZ-waarde is net als in Paragraaf 3.1 gepeild op 1 januari van het jaar waarin de woning verkocht is.

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Vermeulen, W., Teulings, C., Marlet, G., & de Groot, H. L. (2016). Groei & Krimp: Waar moeten we bouwen-en waar vooral niet? Nijmegen: VOC Uitgevers.

Figuur 3.6 De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding varieert tussen de negentig en honderd procent



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. Deze figuur geeft de mediane verhouding koopsom/WOZ-waarde weer voor verkochte woningen in verhuurde staat.

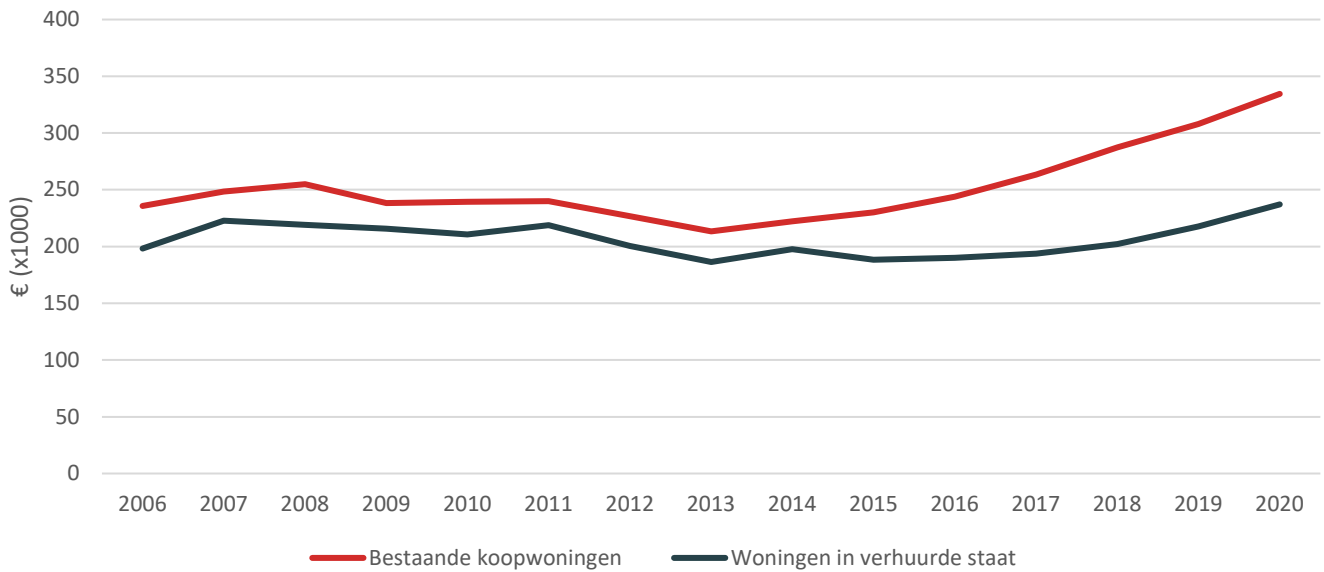
De mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding ligt in deze figuur in de afgelopen jaren dus dicht bij het gewogen gemiddelde van 98 procent op basis van de cijfers in Figuur 3.1 – zie de vorige paragraaf. Dat spreekt niet voor zich, want huurwoningen die minder vaak worden verhandeld, zijn minder goed in deze data vertegenwoordigd. Juist bij woningen die langer aan hetzelfde huishouden worden verhuurd en dus minder vaak verhandeld worden, verwachten we een lagere koopsom/WOZ-verhouding (Figuur 3.4). Daarom kan de analyse van cijfers over verkochte woningen tot een overschatting leiden. De berekening op basis van de cijfers in Figuur 3.1 houdt hier rekening mee door onderscheid te maken naar directe rendementsklasse en te wegen op basis van gegevens uit de belastingaangifte. Woningen die al langer worden verhuurd en waarbij de huur geen gelijke tred gehouden heeft met de ontwikkeling van woningprijzen hebben hierdoor namelijk een lager direct rendement (Figuur 3.3). Uiteindelijk blijkt dit voor de inschatting van de koopsom/WOZ-waardeverhouding dus niet zoveel uit te maken.

De woningmarkt zit sinds 2013 in de lift

Onder de aanname dat de actualisatie in 2013 gebaseerd was op cijfers uit 2012 is de mediane leegwaardeverhouding sinds de vorige actualisatie toegenomen met bijna tien procentpunten. Wat verklaart deze toename? In het vervolg van deze paragraaf bespreken we enkele ontwikkelingen die hier mogelijk aan hebben bijgedragen. Allereerst nemen we de ontwikkeling van de koopsom en de WOZ-waarde voor woningen die in verhuurde staat verkocht zijn nader onder de loep.

Woningprijzen bevonden zich bij de vorige actualisatie op een dieptepunt en sindsdien zit de markt in de lift. Figuur 3.7 laat zien dat dit niet alleen geldt voor de woningmarkt als geheel, maar ook voor woningen in verhuurde staat. Voor deze woningen was de stijging wel ongeveer de helft kleiner, wat het gevolg kan zijn van de beperkte mogelijkheid voor huurverhoging. Dit zorgt namelijk voor een lager direct rendement, wat vervolgens de stijging van verkooprijzen drukt. De waardestijging van woningen in verhuurde staat kan deels zijn gevoed door verwachtingen over de toekomst. Marktpartijen geven bijvoorbeeld aan dat als gevolg van de sterke stijging in woningprijzen ook een groep verhuurders actief is (geworden) die met name speculeert op verdere prijstoename.

Figuur 3.7 Sinds de vorige actualisatie zijn woningprijzen gestegen

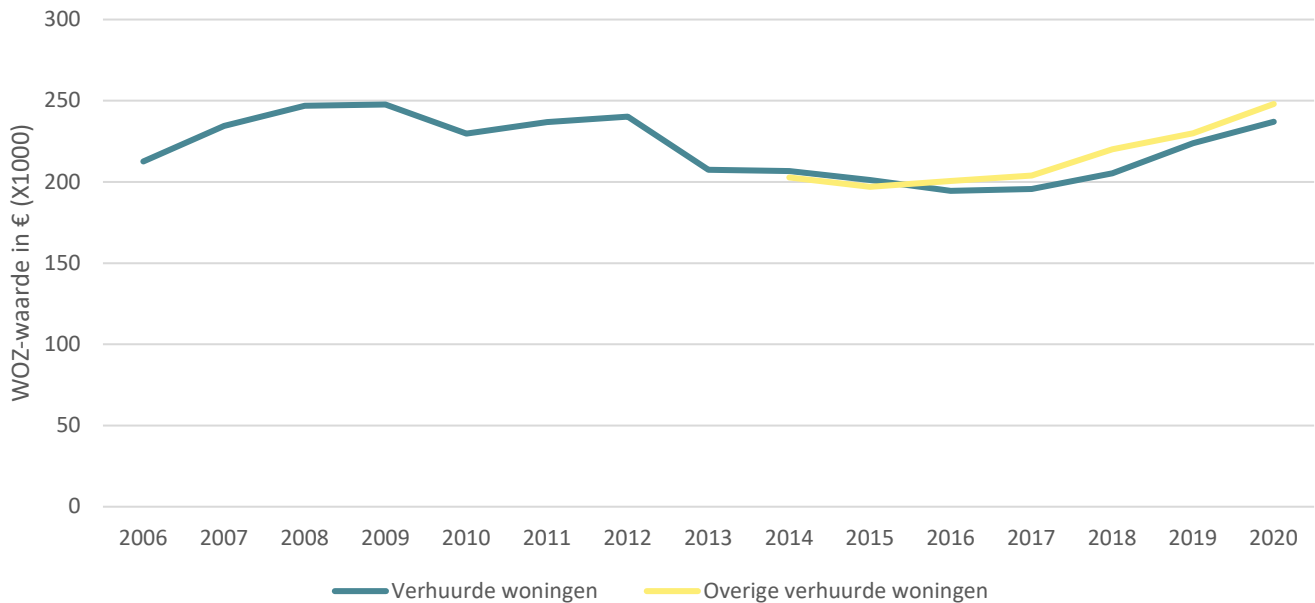


Bron: CBS-Microdata en CBS-Stateline³⁷. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur geeft de gemiddelde transactieprijs van woningen in verhuurde staat en de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen over tijd weer.

Figuur 3.8 laat zien dat de gemiddelde WOZ-waarde voor woningen die in verhuurde staat verkocht zijn in 2020 ongeveer gelijk is aan de waarde in 2012. De verandering in de koopsom/WOZ-waardeverhouding sinds de vorige actualisatie werd dus gedreven door de verandering in woningprijzen en niet door de verandering in WOZ-waarde. Verder blijkt uit Figuur 3.8 dat deze WOZ-waarde gemiddeld gelijke tred heeft gehouden met de WOZ-waarde van particuliere huurwoningen.

³⁷ Bron bestand: zie Bestaande koopwoningen

Figuur 3.8 Gemiddelde WOZ-waarde van woningen in verhuurde staat verkocht in 2012 en 2020 ongeveer gelijk



Bron: CBS-Microdata en CBS-Statline³⁸. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur geeft de gemiddelde WOZ-waarde weer van in verhuurde staat verhandelde woningen en de gemiddelde WOZ-waarde van overige verhuurde woningen over tijd. Overige verhuurde woningen zijn huurwoningen die niet van corporaties zijn. Deze categorie is een benadering voor de WOZ-waarde van particuliere huurwoningen. De categorie 'Verhuurde woningen' is op basis van CBS-Microdata, de categorie 'Overige verhuurde woningen' is op basis van CBS-Statline.

De discontovoet is sinds 2013 gedaald

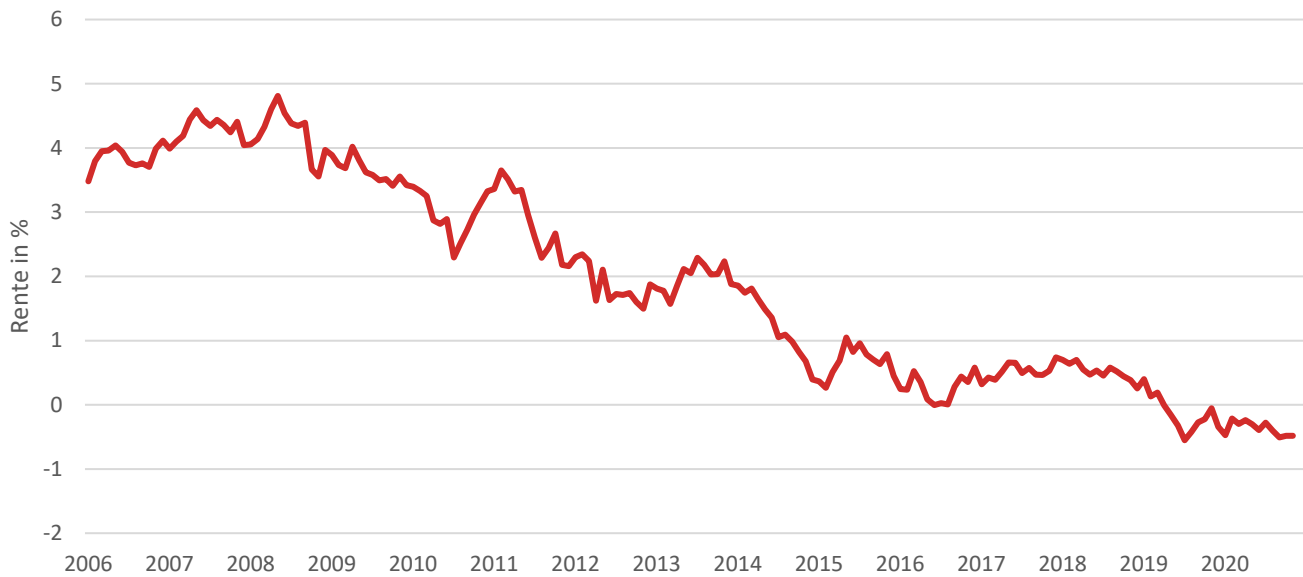
De economische analyse in Bijlage A voorspelt dat een lagere discontovoet bij gelijke woningprijzen leidt tot een hogere leegwaarderatio, omdat toekomstige huurinkomsten dan meer waard zijn. Figuur 3.9 laat zien dat het tienjaars rendement op Nederlandse obligaties in de afgelopen jaren gestaag afnam, wat erop wijst dat de discontovoet is gedaald. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de toegenomen leegwaarderatio. Tegelijk heeft deze ontwikkeling waarschijnlijk ook bijgedragen aan de stijgende woningprijzen.

Het directe rendement is sinds 2013 beperkt toegenomen

Huren zijn sinds 2013 iets gestegen ten opzichte van de WOZ-waarde. Figuur 3.10 laat zien dat ze eerst zijn gestegen en daarna weer iets gedaald, mogelijk vanwege een stijging in WOZ-waarden. De huren in deze figuur zijn gebaseerd op alle huurenquêtes sinds 2006. Uit de vorige paragraaf weten we dat een hoger direct rendement zich vertaalt in een hogere leegwaarderatio. Als we rekenen met de 5,5 procentpunt toename in leegwaarderatio per procentpunt direct rendement uit Tabel 2.1, dan staat de toename van 0,3 procentpunt tussen 2013 en 2020 voor een toename in de leegwaarderatio van 1,7 procentpunt. Dat het directe rendement sinds 2013 is gestegen, terwijl de discontovoet is gedaald, is overigens opmerkelijk. Kennelijk is de relatie tussen het rendement dat beleggers op de huurmarkt vragen en de discontovoet op de kapitaalmarkt zwak.

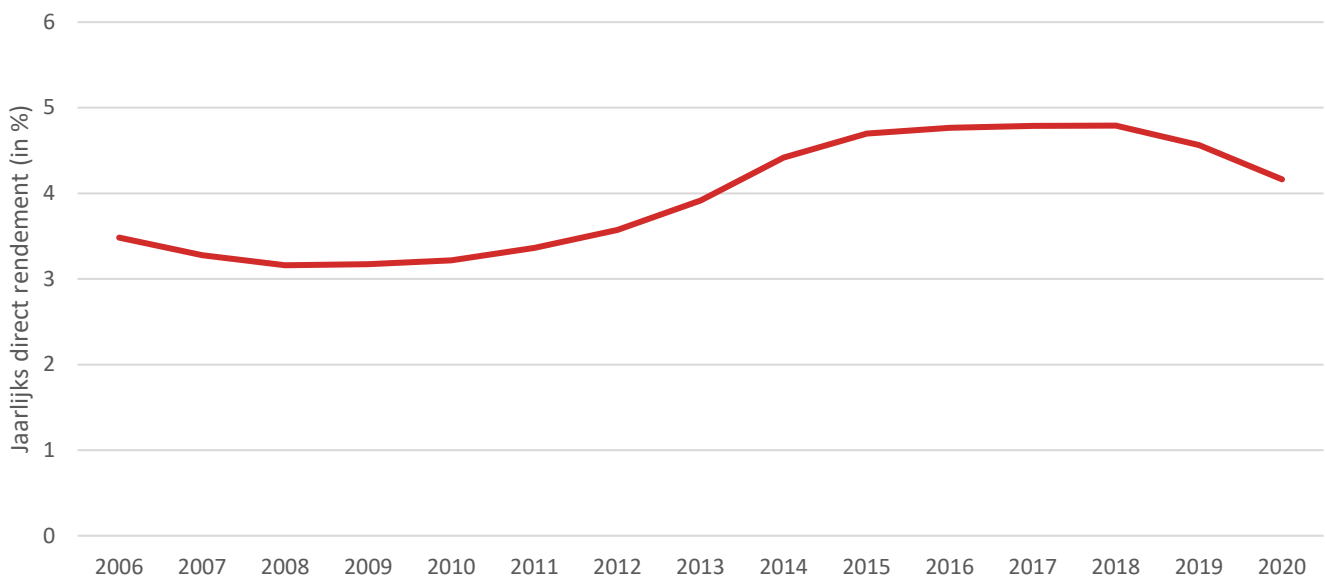
³⁸ Bron bestanden: voor de WOZ-waarde: WOZ_2012_2014_2016, WOZ_2015_2017, WOZ_2018, WOZ_2019_2021 en voor de koopsom: Bestaande koopwoningen

Figuur 3.9 Het tienjaars rendement van Nederlandse obligaties nam tussen 2006 en 2020 af



Bron: Investing.com³⁹. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 3.10 Het gemiddelde rendement van verhuurde woningen is toegenomen over tijd



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur is gebaseerd op alle huurwoningen in huur-enquêtes sinds 2006.

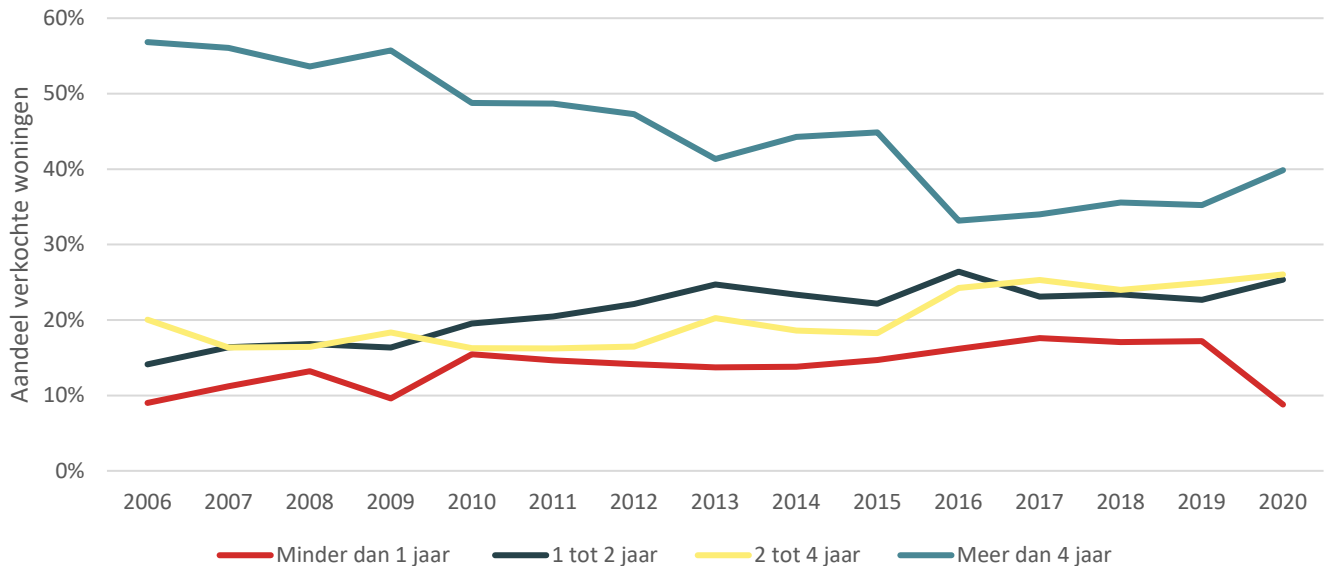
Huurders zitten steeds korter in een woning voordat deze wordt verkocht

Figuur 3.11 laat zien dat huurders gemiddeld steeds korter in hun woning zitten voordat deze wordt verkocht. Het gaat hier om dezelfde transacties van woningen in verhuurde staat als in Figuur 3.6. In 2006 had bijna zestig procent van de verkochte woningen huurders die hier al langer dan vier jaar woonden. In 2020 was dit afgenomen tot veertig procent. Hoe langer mensen al in een woning wonen voordat deze wordt verkocht, hoe verder de huren waarschijnlijk

³⁹ Bron bestand: zie Nederland 10 jaar Obligatie

achterlopen bij de marktwaarde (Figuur 3.4). Deze verschuiving kan dus ook een stijging van de leegwaarderatio verklaren.

Figuur 3.11 Huurders zitten gemiddeld steeds korter in een woning voordat deze wordt verkocht



Bron: CBS-Microdata. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek. De figuur laat zien van hoelang mensen gemiddeld in een huurwoning woonden voordat deze werd verkocht.

Ten slotte kan de introductie van tijdelijke huurcontracten met de Wet doorstroming huurmarkt 2015 om dezelfde reden ook aan een stijging van de leegwaarderatio hebben bijgedragen. We hebben geen cijfers over de ontwikkeling van de gemiddelde verblijfsduur in een huurwoning om dit te bevestigen.

3.3 Implicaties voor actualisatie van de leegwaarderatietabel

Tabel 3.1 bevat een voorstel om op basis van de resultaten uit dit hoofdstuk tot een geactualiseerde leegwaarderatietabel te komen. De eerste kolom toont opnieuw de huidige waarden uit Tabel 2.1. In de onderste rij laten we het naar aantal woningen gewogen gemiddelde zien op basis van de belastingaangiftegegevens in Figuur 2.2. Uit het gewogen gemiddelde blijkt dat de leegwaarderatio die eigenaren nu voor een gemiddelde woning betalen, overeenkomt met 72 procent.

In de tweede kolom verhogen we alle percentages uit de eerste kolom met 23 procent. Op basis van de cijfers in Figuur 3.1 komt de gewogen gemiddelde koopsom/WOZ-verhouding uit op 98 procent. Daarmee lijkt het voor de hand te liggen om de leegwaarderatietabel op te hogen met het verschil, namelijk 26 procent. We corrigeren in Tabel 3.1 echter voor de gemiddelde stijging van de WOZ-waarde tussen 1 januari en het moment waarop de woning verkocht is, zodat het moment waarop de waarde in het economische verkeer gemeten is en het peilmoment van de WOZ-waarde zo dicht mogelijk op elkaar aansluiten. Voor de huurwoningen waarop Figuur 3.1 gebaseerd is, is de WOZ-waarde met vijf procent gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. Van dit percentage nemen we de helft. Zo komen we in de tweede kolom uit op een gewogen gemiddelde leegwaarderatio van 96 procent.

Tabel 3.1 Actualisatie van de leegwaarderatietabel

Verhouding jaarlijkse huurprijs tot WOZ-waarde		Huidige leegwaarderatietabel	Ophoging naar actuele koopsom/WOZ-waardeverhouding	Afgekapt op 100%	
Meer dan	Niet meer dan				
	0%	1%	45%	68%	73%
	1%	2%	51%	74%	79%
	2%	3%	56%	79%	84%
	3%	4%	62%	85%	90%
	4%	5%	67%	90%	95%
	5%	6%	73%	96%	100%
	6%	7%	78%	101%	100%
	7%		85%	108%	100%
Gewogen gemiddelde			72%	96%	96%

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De derde kolom bevat ons uiteindelijke voorstel voor de actualisatie van de leegwaarderatietabel. In deze kolom kappen we de leegwaarderatio af op honderd procent en tegelijk hogen we alle percentages met vijf procentpunten op. Door op honderd procent af te kappen sluiten de percentages in Tabel 3.1 beter aan op de waarden in Figuur 3.1. In deze figuur komt de koopsom/WOZ-waardeverhouding voor de hogere directe rendementsklassen immers niet of nauwelijks boven de honderd procent uit – een aanzienlijk verschil met de 108 procent in de tweede kolom van Tabel 3.1. In de belastingaangiftegegevens bevat deze klasse bovendien de meeste huurwoningen – zie Figuur 2.2. De percentages voor de lagere directe rendementsklassen sluiten in de derde kolom ook beter aan. Door de percentages in de derde kolom tegelijk met vijf procentpunten op te hogen zorgen we ervoor dat de gewogen gemiddelde leegwaarderatio niet verandert ten opzichte van de tweede kolom. Zo blijft de leegwaarderatietabel aansluiten bij de gewogen gemiddelde koopsom/WOZ-waardeverhouding uit Figuur 3.1.

Een economisch argument voor het afkappen van de leegwaarderatio op honderd procent is dat er bij een hogere verhouding tussen verkoopprijs en WOZ-waarde geen sprake is van een marktevenwicht, zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk en in Bijlage A. Weliswaar kan aanpassing van de markt naar een nieuw evenwicht tijd kosten, maar een leegwaarderatietabel die niet correspondeert met een marktevenwicht zal eerder aan actualisatie toe zijn. Verder geeft dit argument een economische onderbouwing voor de empirische observatie in Figuur 3.1 dat koopsom/WOZ-waardeverhoudingen ook voor hogere directe rendementsklassen nauwelijks boven de één uitkomen.

In ons voorstel voor de actualisatie is de leegwaarderatio niet meer relevant voor ongeveer zestig procent van de 140 duizend huurwoningen waarop de leegwaarderatio in box 3 nu naar schatting wordt toegepast (Figuur 2.2). Dit sluit aan bij het beeld in Figuur 3.3 en Figuur 3.4 dat de koopsom/WOZ-waardeverhouding alleen substantieel onder de één uitkomt voor woningen die al acht jaar of langer door hetzelfde huishouden worden bewoond – ongeveer een derde van de particuliere huurwoningvoorraad.

De toename van de gemiddelde leegwaarderatio met 23 procent in Tabel 3.1 is aanzienlijk groter dan de verandering in de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding sinds de vorige actualisatie in Figuur 3.6. Dit wijst erop dat

de leegwaarderatietabel bij de vorige actualisatie te laag is ingeschat. Het is voor ons niet mogelijk om dit verschil nader te duiden, omdat het op dit moment niet bekend is hoe de vorige actualisatie precies is uitgevoerd.

Stappen uit dit onderzoek herhalen om leegwaarderatietabel actueel te houden

Figuur 3.6 laat een bandbreedte in de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding zien van ongeveer tien procentpunten. De verhouding was op zijn laagst toen de woningmarkt door een dal ging. Dit suggereert dat actualisatie weer relevant wordt als de woningmarkt omslaat en prijzen opnieuw gaan dalen. In de vorige paragraaf bespreken we ook een aantal andere factoren die van invloed kunnen zijn op de leegwaarderatio.

Het is ook mogelijk om de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding te monitoren op vergelijkbare wijze als in dit onderzoek en de leegwaarderatietabel hierop aan te passen. Als de verhouding met een aantal procentpunten toe- of afneemt, dan kan de tabel zo worden aangepast dat de gemiddelde leegwaarderatio met datzelfde aantal verandert. Daarbij kunnen dezelfde stappen worden doorlopen als in deze paragraaf.⁴⁰ De meer uitgebreide analyse op basis van koppeling met de huurenquête kan periodiek worden uitgevoerd.

⁴⁰ Hiervoor moeten de percentages in de tabel met een aantal procentpunten worden opgehoogd of verminderd, zodat de leegwaarderatio met 5,5 procentpunten per procentpunt direct rendement oploopt tot een percentage van honderd en de verandering in het gewogen gemiddelde gelijk is aan de verandering in de mediane koopsom/WOZ-waardeverhouding die uit de monitor komt.

4 Evaluatie

De huidige leegwaarderatietabel is niet doeltreffend of doelmatig, omdat de tabel niet actueel is. Actualisatie kan de leegwaarderatio wel tot een doeltreffend en doelmatig instrument maken. Naar schatting zou van de belastingderving van 100 miljoen euro per jaar dan slechts 19 miljoen euro overblijven.

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag in hoeverre de leegwaarderatio doeltreffend en doelmatig is als middel om de waarde in het economische verkeer van verhuurde woningen te benaderen. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden: Allereerst is dat de huidige situatie waarin de leegwaarderatietabel als gevolg van woning- en kapitaalmarkt ontwikkelen niet langere actueel is, zoals volgt uit Hoofdstuk 3. Daarnaast is het relevant in hoeverre de leegwaarderatio ná actualisatie als doeltreffend en doelmatig kan worden beschouwd.

Paragraaf 4.2 behandelt de effectiviteitsvraag en bouwt hierbij voort op Paragraaf 2.3 over het huidige gebruik van de leegwaarderatio in de belastingaangiften en op Hoofdstuk 3. Paragraaf 4.3 gaat in op de doelmatigheidsvraag.

4.2 Effectiviteit van de leegwaarderatio

Zoals besproken in paragraaf 2.1.1 is de leegwaarderatio een beleidsarm instrument. Het doel (effectiviteit) is de waarde in het economische verkeer (WEV) zo goed mogelijk te benaderen. Dat is daarmee ook het beoordelingscriterium als het gaat om effectiviteit.

4.2.1 De leegwaarderatio is niet actueel

In Hoofdstuk 3 is al vastgesteld dat de leegwaarderatietabel actualisatie behoeft. Het verschil tussen de huidige leegwaarderatietabel en de geactualiseerde leegwaarderatietabel is bovendien aanzienlijk. Op basis daarvan mag worden gesteld dat de leegwaarderatietabel al enige tijd niet meer actueel en (daarmee) niet meer effectief is.

Wanneer we wegen op basis van de waarde van het vastgoed werd in belastingjaar 2019 gemiddeld genomen een leegwaarderatio van 69,5 procent gehanteerd (zie 2.3.1). Op basis van de nieuwe geactualiseerde tabel uit Hoofdstuk 3 zou dit echter 94,3 procent zijn geweest.⁴¹ Het grote verschil tussen beide impliceert dat de niet-actuele leegwaarderatietabel ertoe heeft geleid dat in belastingjaar 2019 minder belasting is geheven over woningen in verhuurde staat dan op grond van de eigenlijke WEV gerechtvaardigd zou zijn geweest.

Concreet zou in het hypothetische geval dat de geactualiseerde leegwaarderatietabel zou zijn toegepast in belastingjaar 2019 de belastingderving van de leegwaarderatio niet 100 miljoen, maar naar schatting 19 miljoen euro zijn geweest.

⁴¹ Voor beide getallen geldt dat het een gewogen gemiddelde betreft op basis van enerzijds het aantal woningen per leegwaarderatiecategorie en anderzijds de WOZ-waarden van die woningen.

4.2.2 Effectiviteit bij een actuele leegwaarderatio

Op het moment dat de leegwaarderatio wél (weer) actueel is, dan is hiermee per definitie ook de effectiviteit hersteld. Door toepassing van de leegwaarderatio komt de grondslag van de belasting op huurwoningen dan namelijk weer overeen met de waarde in het economische verkeer.

Dat de waarde van een woning in verhuurde staat onder de leegwaarde kan liggen, blijkt uit de empirie in Hoofdstuk 3 en sluit aan bij de economische theorie in Hoofdstuk 2 en Bijlage A. Huurbescherming en in sommige gevallen ook huurprijsregulering maken dat de eigenaar niet het (in juridische termen) *volle en onbezwaarde eigendom* van de woning geniet. Uit Hoofdstuk 3 volgt bijvoorbeeld dat huurders die al geruime tijd dezelfde huurwoning bewonen ten opzichte van de WOZ-waarde een lagere huur betalen dan huurders met een recenter huurcontract. Dit is een uiting van het feit dat de huren de in de afgelopen decennia gestegen WOZ-waarden niet hebben kunnen 'bijhouden'. In termen van de leegwaarderatio kan het dan zijn dat de woning vervolgens in een lagere leegwaarderatio terecht komt. Zo wordt in box 3 meegewogen dat de verhuurder de gestegen WEV (als gevolg van huurregulering) niet volledig heeft kunnen doorberekenen in de huur.

Stakeholders, taxateurs en experts bevestigen dat de leegwaarderatio een conceptueel logisch instrument is en een duidelijk kader biedt om tot de WEV te komen. Dit kader ontbrak in de situatie voor invoering van de leegwaarderatio (2010 en eerder) en leidde zodoende tot onduidelijkheid bij belastingplichtigen en belastingdienst. In de praktijk werd de waarde in het economische verkeer geschat of werden door belastingplichtigen verschillende berekeningswijzen gehanteerd. Ten opzichte van die situatie is de leegwaarderatio een aanmerkelijk effectievere manier om te komen tot de WEV. Daarbij geven de Belastingdienst, fiscaal adviseurs en taxateurs in gesprekken aan goed met de leegwaarderatio uit de voeten te kunnen. Ook ontvangen zij geen signalen dat dit voor belastingplichtigen anders ligt.

4.2.3 Conclusie effectiviteit

De leegwaarderatiotabel is al enige tijd niet meer actueel en is daarmee ook niet meer effectief in het benaderen van de WEV. In de basis is de leegwaarderatio (mits actueel) echter wel een laagdrempelig en conceptueel logisch instrument.

Tijdelijke huurcontracten uitsluiten

De effectiviteit van de leegwaarderatio kan mogelijk nog worden vergroot door het instrument enkel nog toe te passen op verhuurde woningen waarvoor een huurcontract voor onbepaalde tijd geldt. Een tijdelijk contract heeft een beperkt waardedrukkend effect op een woning in verhuurde staat. Na afloop van de periode van maximaal twee jaar heeft de verhuurder immers weer de beschikking over het "*volle en onbezwaarde eigendom*" waarover de Wet WOZ spreekt.

De actualisatie van de leegwaarderatiotabel maakt echter ook dat (op dit moment) het effect van het uitsluiten van tijdelijke contracten voor de leegwaarde beperkt is. In de geactualiseerde tabel geldt enkel bij lage huren (minder dan 3 procent) nog een substantiële afslag op de WOZ-waarde. Het is onwaarschijnlijk dat zich in deze categorie veel woningen met een tijdelijk huurcontract bevinden.

Niet-marktconforme huur en verhuur van een deel van een woning

De evaluatie is er niet in geslaagd in kaart te brengen in hoeveel gevallen sprake is van een niet-marktconforme huur of de gedeeltelijke verhuur van de woning. Bij niet-marktconforme huur geldt het risico dat de leegwaarderatio als neveneffect belastingvoordeel oplevert voor vermogende ouders die een appartement kopen voor hun kind en dit

gratis ter beschikking stellen. Daarom gold in de oude tabel dat bij niet-marktconforme huur altijd een leegwaarderatio van 62 procent van toepassing was (3 - 4 procent huur/WOZ). In de geactualiseerde tabel zou deze leegwaarderatio 92 procent worden. Een alternatief is om in geval van niet-marktconforme huur de volledige WOZ-waarde als uitgangspunt te nemen. In vrijwel alle gevallen van niet-marktconforme huur is immers sprake van een door de verhuurder doelbewust gekozen situatie. De verhuurder geeft er zelf de voorkeur aan om de woning te verhuren aan bijvoorbeeld diens zoon of dochter. De vraag is of in die situatie een afslag op de WOZ-waarde passend is.

Verhuur van een deel van een woning zorgt voor enige complexiteit, maar de nu gekozen route lijkt passend en werkbaar. Op basis van het aantal vierkante meters uitrekenen welk deel van de WOZ-waarde zich in verhuurde staat bevindt en alleen op dat deel de leegwaarderatio toepassen is ook vooruitkijkende de te adviseren route.

4.3 Doelmatigheid van de leegwaarderatio

4.3.1 Introductie

Uit Hoofdstuk 3 volgt dat de huidige leegwaarderatiotabel actualisatie behoeft. Dat betekent dat de leegwaarderatio de waarde in het economische verkeer (WEV) niet goed benadert en dus niet effectief is. Beleid dat niet effectief is, is per definitie ook niet doelmatig. Dat geldt in dit geval dus ook voor de leegwaarderatio.

De leegwaarderatio is een beleidsarm instrument. Het doel is de waarde in het economische verkeer (WEV) zo goed mogelijk te benaderen. De doelmatigheidsvraag is vervolgens of dit doel tegen zo laag mogelijke kosten en met zo min mogelijk neveneffecten wordt bereikt.

Het feit dat de leegwaarderatio nu niet leidt tot een goede weergave van de WEV maakt echter dat wel ongewenste neveneffecten optreden, deze komen aan bod in de volgende paragraaf. Paragraaf 4.3.3 gaat vervolgens in op de vraag in hoeverre het toezicht door de belastingdienst toereikend is om eventueel ongeoorloofd gebruik van de leegwaarderatio te detecteren. De slotparagraaf bevat de belangrijkste conclusies.

4.3.2 Neveneffecten

Aantrekkelijkheid woningverhuur

Het feit dat de leegwaarderatio al jarenlang niet actueel is, is in het voordeel van verhuurders. Zij betalen op grond van de huidige leegwaarderatiotabel 81 miljoen euro minder belasting dan eigenlijk op basis van de geactualiseerde leegwaarderatiotabel passend zou zijn geweest (zie 4.2.1). Het belastingvoordeel dat een individuele verhuurder als gevolg hiervan geniet, is afhankelijk van tal van factoren, waaronder het huurniveau, het overige vermogen en de eventuele aftrekbare schulden. De databeschikbaarheid laat niet toe dit geheel inzichtelijk te maken. Deze paragraaf baseert zich daarom op gemiddelden.

Verdeeld over 140 duizend huurwoningen komt de hierboven genoemde 81 miljoen euro neer op iets meer dan 580 euro per woning per jaar. Afgezet tegen de gemiddelde WOZ-waarde van 209 duizend euro in belastingjaar 2019 gaat het dan om ongeveer 0,3 procentpunt extra rendement op de WOZ-waarde per jaar.⁴² Dit is het extra rendement dat verhuurders gemiddeld realiseren ten opzichte van de hypothetische situatie dat de geactualiseerde leegwaarderatiotabel zou zijn toegepast in belastingjaar 2019.

⁴² $580/209.000 = 0,277\%$

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de niet-actuele leegwaarderatio met die 0,3 procent extra rendement een grote rol heeft gespeeld in de toegenomen populariteit van woningverhuur (*buy to let* of *keep to let*).⁴³ De leegwaarderatietabel houdt rekening met directe rendementen uit huur tussen de 0 en de 7 procent. Ten opzichte daarvan is 0,3 procent relatief gering. Voor een verklaring voor de toegenomen populariteit van particuliere woningverhuur ligt het meer voor de hand te kijken naar de lage rente, de algemene krapte op de woningmarkt en de daardoor snel oplopende prijzen (indirecte rendementen uit waardeestijging).⁴⁴

Desalniettemin kan de leegwaarderatio - en dan specifiek het feit dat deze de afgelopen jaren niet actueel was - wel worden gezien als een van de factoren die het verhuren van woningen (iets) aantrekkelijker heeft gemaakt.

Schuldfinanciering

Er zijn geen aanwijzingen dat het gebruik van de leegwaarderatio samengaat met meer schuldfinanciering. Onroerend goed heeft als voordeel dat het kan dienen als onderpand op basis waarvan financiering (schuld) kan worden aangetrokken. Dit kan ook aantrekkelijk zijn, omdat schuld in box 3 in mindering mag worden gebracht op het (belastbare) vermogen. Dit is echter een algemene karakteristiek van box 3 die grotendeels los staat van de leegwaarderatio.

Figuur 4.1 laat wel zien dat belastingplichtigen met onroerend goed in belastingjaar 2019 een hogere box 3 aangiftewaarde opgaven, en ook meer schuld hadden dan de gemiddelde box 3-belastingbetaler. Dit is echter een logische uitkomst van het feit dat belastingplichtigen met onroerend goed over het algemeen meer vermogen hebben en dat onroerend goed vaak met schuld gefinancierd is. Het is daarom relevanter om onroerend goed waarop de leegwaarderatio is toegepast te vergelijken met onroerend goed waarvoor dit niet geldt.⁴⁵ Uit die vergelijking volgt dat de gemiddelde schuld⁴⁶ afgezet tegen de gemiddelde aangiftewaarde⁴⁷ bij belastingplichtigen die de leegwaarderatio toepassen iets lager (68 procent) is dan bij belastingplichtigen met onroerend goed die de leegwaarderatio niet (mogen) toepassen (72 procent). Met andere woorden, op grond van deze (noodgedwongen grofmazige) analyse zijn er geen aanwijzingen dat verhuurders de leegwaarderatio massaal gebruiken in combinatie met agressieve schuldfinanciering om zo de belastingdruk in box 3 te minimaliseren.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Kadaster (2021). *Keep-to-let: iets meer woningen vastgehouden als belegging*, juli 2021 en Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Kopen om te verhuren*, mei 2019.

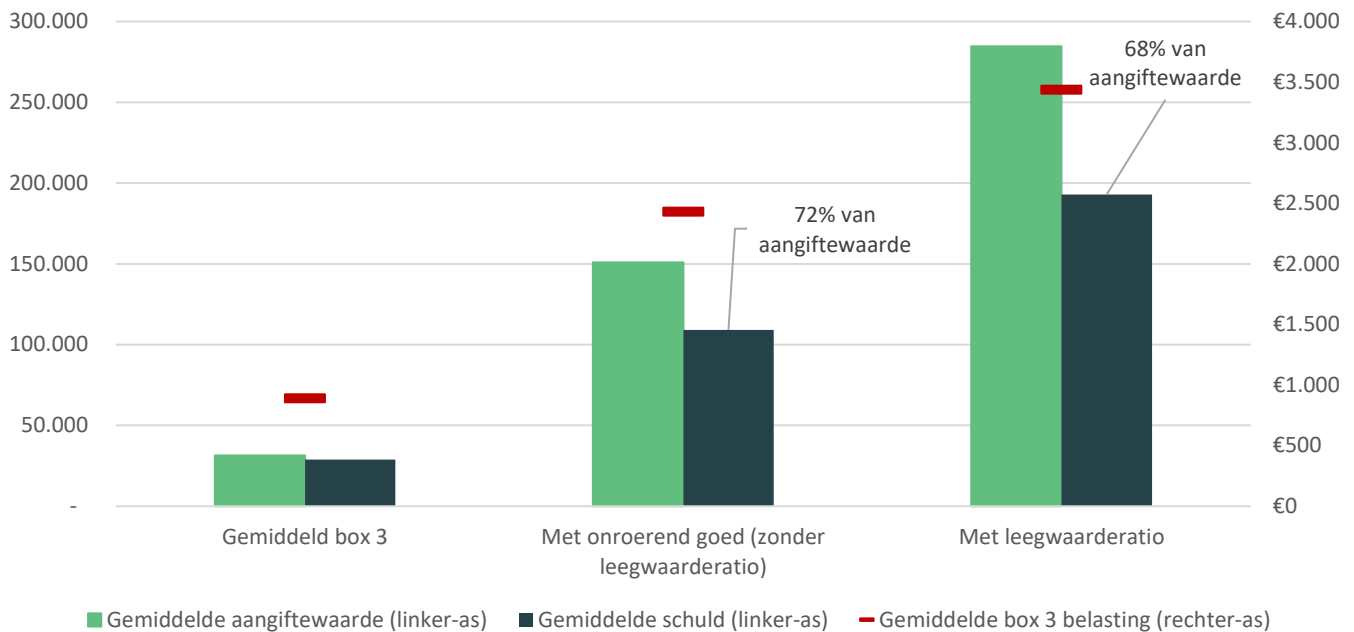
⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Conijn et al (2019). *Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt*. Juli 2019.

⁴⁵ Dit zijn bijvoorbeeld vakantiehuizen, tweede huizen die niet worden verhuurd of een aflossingsvrij deel van de eigen hypotheek dat daarom in box 3 wordt belast.

⁴⁶ Dit is de totale box 3-schuld. De data laten het niet toe enkel de schuld die betrekking heeft op de verhuurde woning waarop de leegwaarderatio is toegepast te isoleren.

⁴⁷ Ook hiervoor geldt dat dit de totale aangiftewaarde van al het onroerend goed betreft.

Figuur 4.1 Geen aanwijzing dat gebruik leegwaarderatio samengaat met hogere schuldpositie



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van analyse belastingaangifte data door Directie AFP van het ministerie van Financiën

Navraag bij verhuurders, taxateurs en fiscalisten leert bovendien dat het in lang niet alle gevallen financieel aantrekkelijk is om volledig op schuldfinanciering te leunen. Het renteniveau van buy to let-hypotheek ligt hoger dan dat van hypotheek voor de eigen woning.⁴⁸ Een verhuurder die al te zeer leunt op schuldfinanciering zal een aanzienlijk deel van het directe rendement uit de verhuur zien opgaan aan rentelasten. Daarbij kan anders dan bij hypotheek voor de eigen woning bij een buy to let-hypothec geen honderd procent van de waarde van de woning worden gefinancierd. De meeste aanbieders vereisen minimaal twintig procent inbreng van eigen geld.⁴⁹

Een verhuurder die de beschikking heeft over eigen geld zal er daarom in de regel voor kiezen dat als basis te gebruiken en enkel het eventuele restant te financieren met een kleine hypotheek. Dat gezegd hebbende geven marktpartijen ook aan dat er als gevolg van de sterke stijging in woningprijzen ook een groep verhuurders actief is (geworden) die met name speculeert op verdere prijsstijging. Voor hen is het directe rendement uit huurinkomsten minder van belang, en zij beschikken ook niet altijd over voldoende eigen middelen. Deze groep speculeert op waardeverhoging van de woning (indirect rendement) en kiest ervoor om bijvoorbeeld wél zeventig of tachtig procent van de woning te financieren met schuld. Deze keuze wordt echter niet ingegeven door de werking van de leegwaarderatio, maar eerder door het feit dat in box 3 huurinkomsten noch waardeverhoging van de woning (direct) worden belast.⁵⁰

Effect op huurniveau

De leegwaarderatio heeft naar verwachting hoogstens een geringe impact op het huurniveau. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

⁴⁸ Op het moment van schrijven tussen de 2,5 en 3 procent, ongeveer een procentpunt hoger dan een vergelijkbare hypotheek voor een eigen woning.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.hypotheekshop.nl/hypotheek/hypotheekvormen/verhuurhypotheek/>

⁵⁰ Box 3 veronderstelt immers een forfaitair rendement op basis van de omvang van het vermogen (na aftrek van schulden) waarin impliciet zowel waardeverhoging als huurinkomsten zouden moeten zijn verdisconteerd.

Een verhuurder verhuurt een woning met een WOZ-waarde van 250 duizend euro voor 1042 euro per maand. Dit is op jaarbasis gelijk aan 5% van de WOZ-waarde. Op deze huurwoning is dus nog net een leegwaarderatio van 67 procent van toepassing (huur op jaarbasis tussen 4 en 5 procent). Bij zelfs de meest geringe verhoging van de huur - zonder dat de WOZ-waarde toeneemt - zal een leegwaarderatio van 73 procent van toepassing worden (huur op jaarbasis tussen 5 en 6 procent). Met hoeveel moet de verhuurder zijn huur verhogen om te compenseren voor de extra belastingdruk van een hogere leegwaarderatio?

De verhuurder geeft in de uitgangssituatie een aangiftewaarde op van 0,67 maal 250 duizend euro = 167.500. Als het een gemiddelde verhuurder betreft, betaalt deze hierover 1,12% belasting (zie Box 2.1). Dat is 1876 euro. In de situatie na de huurverhoging moet de verhuurder een aangiftewaarde van 0,73 maal 250 duizend = 182.500 euro opgeven. Bij hetzelfde gemiddelde belastingtarief betaalt de verhuurder hierover 2044 euro. Het verschil met de uitgangssituatie is 168 euro op jaarbasis of 14 euro in de maand. Om hiervoor te compenseren moet de verhuurder de huur dus met 14 euro verhogen tot 1056 euro. Dit is een verhoging van 1,34 procent.

Dit voorbeeld is extreem, omdat de huur in de uitgangssituatie al op de grenswaarde van de leegwaarderatio werd gesteld. De meeste huurwijzigingen zullen überhaupt geen gevolgen hebben voor de leegwaarderatio of de belastingdruk. Ter illustratie daarvan: bovengenoemde verhuurder zou zijn huur verder kunnen verhogen tot 1458 euro per maand (een verhoging van 38%) alvorens een leegwaarderatio van 78 procent (huur op jaarbasis tussen 6 en 7) van toepassing zou worden.

4.3.3 Toezicht en uitvoering

De Belastingdienst ondervindt geen knelpunten bij de uitvoering van (het toezicht op) de leegwaarderatio. De regeling lijkt goed te worden begrepen door belastingplichtigen en er worden vrijwel nooit procedures over gevoerd. In een enkel geval vraagt de Belastingdienst aanvullende stukken, bijvoorbeeld een huurovereenkomst, op. Ook bij de interne expertisecentra van de Belastingdienst komen maar weinig vragen over de leegwaarderatio.

Het relatief geringe financiële belang van de leegwaarderatio maakt waarschijnlijk ook dat er maar beperkt discussie over ontstaat. In de gemiddelde aangifte gaat het om een belang van ongeveer 700 euro (zie ook Paragraaf 2.3.2). Ook speelt mee dat de Belastingdienst niet beschikt over contra-informatie over bijvoorbeeld de hoogte van de huur. De opgave van de verhuurder is daarmee in de praktijk vaak leidend, tenzij er concrete aanleiding is daaraan te twifelen of op het moment dat een aangifte bij wijze van steekproef (handmatig) wordt gecontroleerd. In dat laatste geval zal de belastingplichtige door de Belastingdienst gevraagd worden de aangifte nader te onderbouwen.⁵¹

Ondanks de beperkte eigen informatiepositie heeft de Belastingdienst niet het idee dat er bij de leegwaarderatio een groot risico op fouten of misbruik is. Figuur 2.2 lijkt dit te bevestigen. Er zijn maar heel weinig huurwoningen waarvoor geldt dat de meest gunstige (45-, 51- of 56 procent) leegwaarderatio is toegepast. De meest gebruikte leegwaarderatio (85 procent) is ook de minst gunstige.

⁵¹ Er worden echter geen steekproeven uitgevoerd specifiek gericht op de leegwaarderatio. Een steekproeftrekking betekent dat de gehele aangifte handmatig tegen het licht gehouden wordt.

4.3.4 Conclusie doelmatigheid

De huidige leegwaarderatietabel is niet effectief in het benaderen van de WEV en daarmee per definitie ook niet doelmatig. Verhuurders betaalden in belastingjaar 2019 op grond van de huidige leegwaarderatietabel ongeveer 80 miljoen euro minder belasting dan op basis van de in dit rapport geactualiseerde tabel het geval zou zijn geweest.

Ondanks dat lijkt het onwaarschijnlijk dat de niet-actuele leegwaarderatio er op zichzelf staand voor heeft gezorgd dat woningverhuur (*buy to let* of *keep to let*) in populariteit is toegenomen of zich op grote schaal andere onbedoelde neveneffecten hebben voorgedaan. De leegwaarderatio geeft maar in zeer beperkte mate aanleiding om een ander huurniveau te hanteren en ook voor de hypothese dat gebruikers van de leegwaarderatio (ook) veel schulden aangaan om belasting in box 3 te minimaliseren is geen bewijs gevonden.

Bijlage A DCF-model

We ontwikkelen een economisch model om inzicht te krijgen in determinanten van de leegwaarderatio. Het gaat niet om een kwantitatieve analyse. Daarom houden we het model zo eenvoudig als mogelijk. We modelleren de woningwaarde in verhuurde staat aan de hand van een *discounted cashflow model* (DCF-model). De leegwaarderatio volgt hieruit als de verhouding tussen de waarde van de woning in verhuurde staat en WOZ-waarde. We gaan ervan uit dat de WOZ-waarde overeenkomt met de waarde van de woning in onverhuurde staat, op dit onderscheid komen we aan het eind van deze bijlage kort terug.

Basismodel

Een DCF-model stelt de waarde van een verhuurde woning vast op basis van verdisconteerde kasstromen. Een verhuurder heeft twee typen kasstromen: huurinkomsten en exploitatiekosten. Deze kasstromen vinden jaarlijks plaats zolang de woning in verhuurde staat is. De waarde van de woning in verhuurde staat is te berekenen door deze toekomstige kasstromen te verdisconteren naar de huidige tijd. De vastgoedsector past deze methode vaak toe.⁵²

In ons eenvoudige model abstraheren we van exploitatiekosten en kijken we alleen naar huurinkomsten.⁵³ Voor een woning die van nu tot in de eeuwigheid verhuurd blijft, beschrijven we de waarde in het economische verkeer (*WEV*) dan als volgt.

$$WEV = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{H_t}{(1+d)^t}$$

In deze vergelijking staat H_t voor de huurinkomsten in jaar t en d staat voor de discontovoet. Onder de aanname dat huurinkomsten elk jaar hetzelfde zijn, kunnen we deze vergelijking als volgt herschrijven.

$$WEV = \frac{H}{d}$$

De waarde in het economische verkeer wordt dus benaderd door de jaarlijkse huurinkomsten, gedeeld door de discontovoet. Bij een hogere discontovoet zijn toekomstige huurinkomsten nu minder waard en is de woningwaarde dus lager. Op de aanname dat de woning voor altijd verhuurd blijft, komen we later terug.

De leegwaarderatio *LWR* volgt door de *WEV* te delen door de WOZ-waarde. Daarbij nemen we aan dat de WOZ-waarde constant is over de tijd en dat de jaarlijkse huurinkomsten hiervan een vast percentage vormen: het directe rendement h .

$$LWR = \frac{h}{d}$$

De leegwaarderatio neemt dus lineair toe met het directe rendement, net als in de leegwaarderatietabel van de Belastingdienst, en is omgekeerd evenredig met de discontovoet. Bij een hogere discontovoet is de leegwaarderatio lager.

De situatie in een ongereguleerde markt

De hoogte van het directe rendement is afhankelijk van marktomstandigheden en van regulering. We definiëren h_{vrij} als het directe rendement dat investeerders vragen in een ongereguleerde markt. Dit hangt onder meer af van het rendement dat ze op andere investeringen zouden behalen, van het risico dat ze lopen door in huurwoningen te

⁵² Zie bijvoorbeeld: Fakton (2021). Handboek modelmatig waarderen marktwaarde. Actualisatie peildatum 31 december 2021. Fakton.

⁵³ Een alternatief is om de huurinkomsten in dit model te interpreteren als netto huurinkomsten, dus na verrekening van de exploitatiekosten.

investeren en van het indirecte rendement – de verwachte opbrengst bij verkoop van de huurwoning. In een ongeregeerd marktevenwicht en onder de aanname dat de WOZ-waarde correspondeert met de marktwaarde in onverhuurde staat, verwachten we dan een leegwaarderatio gelijk aan één. Immers, als de woningwaarde in onverhuurde staat hoger is dan in verhuurde staat, dan kan de verhuurder winst maken door de huurders op straat te zetten en de woning te verkopen. Als de woningwaarde in verhuurde staat juist hoger is, dan kunnen investeerders winst maken door woningen op te kopen en ze te verhuren. Aan de vraagkant van de woningmarkt maken bewoners ook een afweging tussen kopen en huren, wat maakt dat woningprijzen beperkt af kunnen wijken van de waarde van woningen in verhuurde staat. Als huren te hoog zijn, dan treden huurders toe op de koopmarkt en omgekeerd. Het volgt dat in deze situatie $h_{vrij} = d$.

Huurbescherming

Vanwege huurbescherming en andere vormen van overheidsingrijpen op de huurmarkt kan de leegwaarderatio toch substantieel onder de één terechtkomen. De huur van woningen in de sociale sector wordt bepaald door een puntensysteem en in zowel de sociale als de vrije sector is de jaarlijkse groei van huren aan een maximum gebonden, niet alleen in contracten maar ook vanwege overheidsbeleid. Als de huur hierdoor niet (meer) past bij de marktomstandigheden, dan mogen woningbezitters hun huurders niet zomaar op straat zetten. Dit zal het directe rendement h_{reg} drukken ten opzichte van h_{vrij} . In een marktevenwicht kunnen we de leegwaarderatio dan schrijven als de verhouding tussen het directe rendement onder regulering en het rendement dat in een ongeregeerde markt zou ontstaan. Dit komt overeen met de verhouding tussen de gereguleerde huur en de huur die een investeerder in een ongeregeerde markt zou vragen.

$$LWR = \frac{h_{reg}}{d} = \frac{h_{reg}}{h_{vrij}} = \frac{H_{reg}}{H_{vrij}}$$

Een van de mechanismen om op een leegwaarderatio onder de één uit te komen is dat de woningwaarde en de corresponderende vrijemarkthuurstijgen, maar dat de huur hier geen gelijke tred mee houdt. Dit kunnen we als volgt met het model illustreren. Stel dat de woning verhuurd wordt tegen een vrijemarkthuurstijg op tijdstip $t = 0$ en dat er dan sprake is van een marktevenwicht, dus $h_{vrij} = d$. Er geldt $H_0 = h_{vrij}WOZ_0$, waarbij WOZ_0 staat voor de WOZ-waarde op tijdstip $t = 0$. Neem verder aan dat de regulering zodanig is dat de huur gelijk blijft en dat de discontovoet ook niet verandert.⁵⁴ De leegwaarderatio op tijdstip t wordt dan gegeven door de waarde in het economische verkeer die gebaseerd is op H_0 , gedeeld door de WOZ-waarde op tijdstip t .

$$LWR_t = \frac{WEV_t}{WOZ_t} = \frac{h_{vrij}WOZ_0}{dWOZ_t} = \frac{WOZ_0}{WOZ_t}$$

De leegwaarderatio is onder deze aannamen omgekeerd evenredig met de groei van de WOZ-waarde. Dus hoe harder woningprijzen sinds de aanvang van het contract gestegen zijn, hoe lager de leegwaarderatio. Uit deze redenering volgt overigens niet dat de leegwaarderatio bij dalende woningprijzen boven de één uitkomt, want regulering belet verhuurders niet om de huur naar beneden aan te passen als marktomstandigheden daarom vragen.

Eindige contractduur

In het basismodel is er sprake van een huurder die de woning van nu tot in de eeuwigheid huurt en al die tijd huurbescherming geniet. In werkelijkheid zijn er ook huurcontracten van korte duur, deze komen de laatste jaren steeds vaker voor. Na het einde van het huurcontract kan de verhuurder beslissen of hij de woning verkoopt of opnieuw verhuurt tegen een aangepaste huur. Als de eigenaar ervoor kiest om de woning opnieuw te verhuren, dan zal dit minstens zoveel opleveren als de verkoop en in een marktevenwicht verwachten we dat ook het omgekeerde geldt. Vanwege de eenvoud modelleren we hier de situatie bij verkoop.

⁵⁴ In werkelijkheid berekent de overheid een maximale stijging voor woningen in de sociale en vrije sector die gebaseerd is op de inflatie.

We modelleren de waarde in het economische verkeer van een woning waarvoor het huurcontract op tijdstip $t = 0$ ingaat en die op tijdstip $t = s$ wordt verkocht. Daarbij doen we alsof de WOZ-waarde op tijdstip s bekend is, hoewel het hier in werkelijkheid om een verwachting gaat.

$$WEV = \sum_{t=1}^s \frac{hWOZ_0}{(1+d)^t} + \frac{WOZ_s}{(1+d)^s}$$

Met gebruik van eigenschappen van de meetkundige reeks herschrijven we deze uitdrukking als volgt.

$$WEV = \frac{hWOZ_0}{d} - \frac{hWOZ_0}{d} \frac{1}{(1+d)^s} + \frac{WOZ_s}{(1+d)^s}$$

De eerste term in deze uitdrukking is de waarde bij verhuur tegen een huur $H_0 = hWOZ_0$ van nu tot in de eeuwigheid. De tweede term trekt hier de contante waarde van de huurinkomsten vanaf jaar s van af. Deze term is groter naarmate s kleiner is. De contante waarde van toekomstige huurinkomsten is namelijk kleiner naarmate de woning minder lang wordt verhuurd. Daar staat tegenover dat de woning na s jaar WOZ_s oplevert. Deze opbrengst is nu minder waard naarmate s groter is.

We berekenen de leegwaarderatio op tijdstip $t = 0$ door te delen door WOZ_0 .

$$LWR = \frac{h}{d} + \frac{1}{(1+d)^s} \left(\frac{WOZ_s}{WOZ_0} - \frac{h}{d} \right)$$

Als we uitgaan van een vrijemarktevenwicht en constante woningprijzen, dan is de tweede term gelijk aan nul en is de leegwaarderatio gelijk aan de situatie waarin geen verkoop plaatsvindt en de woning altijd verhuurd blijft. Als woningprijzen groeien, neemt de leegwaarderatio door de tweede term toe. En als het directe rendement door regulering onder de vrijemarkthuur ligt, dan neemt de leegwaarderatio door de tweede term ook toe. Het waardedrukkende effect van huurbescherming wordt door verkoop immers ongedaan gemaakt. Tenslotte is het effect van de tweede term groter naarmate s kleiner is. Als woningwaarden stijgen, of de huur ligt onder de vrijemarkthuur, dan is de leegwaarderatio groter naarmate de woning eerder wordt verkocht.

In de limietsituatie waarin $s = 0$, ofwel de woning wordt in hetzelfde jaar weer verkocht, is de leegwaarderatio gelijk aan de verandering in prijs. En als prijzen binnen een jaar niet veranderen, is de leegwaarderatio gelijk aan één, in overeenstemming met de vrijemarktsituatie. Dit illustreert dat de leegwaarderatio voor woningen met een flexibel huurcontract, waarbij de woning na afloop verkocht mag worden, niet ver onder de één ligt. Verhuurders kunnen immers snel weer onder de vastgelegde huur uit.

Een leegwaarderatio hoger dan één

Bovenstaande vergelijking illustreert dat de leegwaarderatio ook hoger dan één kan zijn, namelijk als de verwachting is dat woningwaarden gaan stijgen. Flexibele huurcontracten versterken dit effect wellicht, omdat eigenaren die speculeren op een prijsstijging, en dus de mogelijkheid willen hebben om snel te verkopen, hierdoor ondertussen toch kunnen profiteren van huurinkomsten. De leegwaarderatio kan ook boven de één uitkomen als de WOZ-waarde onder de werkelijke woningwaarde ligt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als woningprijzen stijgen en de WOZ-waardering hierbij (tijdelijk) achterloopt.

Deze situatie correspondeert echter niet met een marktevenwicht. In een evenwicht zijn verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen namelijk in de prijs verdisconteerd. Zolang de waarde van woningen in verhuurde staat hierboven ligt, kunnen investeerders winst maken door woningen op te kopen en ze te verhuren. Voor huurders is het dan aantrekkelijk om een woning te kopen.

In de praktijk kan de leegwaarderatio wel enige tijd boven de één liggen, ook al correspondeert deze situatie niet met een marktevenwicht. Amerikaans onderzoek laat zien dat de handel in woningen zelfs in een betrekkelijk onge-reguleerde markt 'klonteriger' is dan de handel in aandelen, waardoor op de korte termijn toch sprake kan zijn van enige voorspelbaarheid van woningprijzen. Verwachtingen worden hier dus niet onmiddellijk in de prijs verdiscon-teerd.⁵⁵ In de Nederlandse woningmarkt die sterker gereguleerd is, zullen evenwichtsherstellende mechanismen nog meer tijd nodig hebben. Aan de aanbodkant valt te denken aan beperkingen op het omzetten van koop- naar huur-woningen, zoals de opkoopbescherming die in sommige gemeenten het verhuren van nieuw aangekochte woningen verbiedt. Aan de vraagkant spelen bijvoorbeeld kredietrestricties waardoor huurders niet zomaar een woning kunnen kopen.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Case, K. E., & Shiller, R. J. (1989). The Efficiency Of The Market For Single-Family Homes. *The American Economic Review*, 79(1), 125.

Bijlage B Interviewpartners

Als onderdeel van deze actualisatie en evaluatie is door SEO gesproken met:

- Het ministerie van Financiën
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken
- De Belastingdienst
- Het Centraal Planbureau (CPB)
- Vastgoed Belang (branchevereniging van particuliere beleggers in Vastgoed)
- Prof. dr. Johan Conijn (Directeur Finance Ideas en emeritus-hoogleraar woningmarkt)
- Drs. Mark Robben (docent aan het Fiscaal Economisch Instituut (FEI) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en zelfstandig belastingadviseur)
- Enkele (grote) vastgoedinvesteerders en taxateurs

Bijlage C Data en methode

Bijlage C.1 Bestanden

Binnen de CBS Microdata-omgeving is gebruikgemaakt van verschillende bronbestanden om informatie te verzamelen over kenmerken van woningen in verhuurde staat. De woningkenmerken hebben betrekking op de eigenaar, de verkoopprijs, de bewoners en het adres. Hieronder geven we een overzicht van de gebruikte bronbestanden en de gegevens die eruit zijn gehaald:

BKW

Het Bestaande Koopwoningen-bestand (BKW) bevat records van door het Kadaster geregistreerde marktconforme transacties van bestaande koopwoningen in Nederland waarbij de koper een particuliere partij is. We gebruiken het BKW om woningen te identificeren die zijn verkocht. Ook verkrijgen we hiermee data over de koopsom en de gemeente en informatie over de koper. We filteren alle waarnemingen uit het bestand waarvan het RIN-objectnummer ontbreekt, omdat we dit niet kunnen koppelen. Ook filteren we op woningen met INDHUUR = 1. Dit betekent dat we enkel huurwoningen onderzoeken waarbij de koper niet de zittende huurder is, omdat het huis in verhuurde staat moet blijven.

EIGENDOMWOZTAB

In het bestand Woonruimten naar eigendom en WOZ-waarde (EIGENDOMWOZTAB) staat de eigendomssituatie van de woning vastgesteld. De EIGENDOMWOZTAB is de voorloper van de EIGENDOMTAB. Deze bevat data voor de periode tot en met 2011. Aan de hand van dit bestand bepalen we of een huis in jaar t en jaar t+1 in bezit is van een verhuurder. Zo wordt duidelijk of een woning het gehele jaar in verhuurde staat is geweest. We kijken naar t en t+1, omdat het peilmoment van het bestand 1 januari is. In EIGENDOMWOZTAB kan geen keuze worden gemaakt tussen het type eigenaar. Daarom selecteren we hier enkel huurwoningen (VBOIEGENDOM == H).

EIGENDOMTAB

Eigendom van Woningen (EIGENDOMTAB) is een bestand van de woningvoorraad op 1 januari en bevat informatie over het type eigendom, het type eigenaar en de bewoning van een woning voor de periode 2012-2020. Aan de hand van deze bestanden bepalen we of een huis in t en t+1 in het bezit is van een verhuurder (corporatie of particulier). Zo wordt duidelijk of een woning het gehele jaar in het bezit is geweest van een verhuurder. We kijken naar t en t+1, omdat het peilmoment van het bestand 1 januari is. In EIGENDOMTAB filteren we op basis van type eigenaar. We nemen alleen woningen mee die in het bezit zijn van 'particuliere verhuurders' en 'corporaties'. Dit komt neer op alle huurwoningen.

EIGENDOMWOZBAGTAB

Het bestand WOZ-waarde en eigendom van woningen en niet-woningen (EIGENDOMWOZBAGTAB) is een bestand van de woningvoorraad op 1 januari. Uit dit bestand gebruiken wij de WOZ-waarde van elke woning op 1 januari van het jaar nadat de woning is verkocht. Deze WOZ-waarde is gepeild op 1 januari van het jaar waarin de woning is verkocht. Op deze manier verkleinen we het verschil tussen de datum van verkoop en de datum waarop de WOZ-waarde is gepeild.

GBARESOBJECTBUS

De GBARESOBJECTBUS bevat de adreskenmerken van personen die in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven (hebben ge)staan. Dit bestand gebruiken we om te kijken of een huurder gedurende het gehele (transactie)jaar in de woning is blijven wonen. We filteren daarom alleen op observaties van personen die ten minste het gehele jaar op een adres hebben gewoond (tussen JAAR-01-01 en JAAR-12-31). Voor elk jaar ontstaat zo een bestand met mensen die het gehele jaar woonachtig waren op hetzelfde adres.

Huurenquête

De huurenquête is een panel van zelfstandige huurwoningen waarvan de huren en (service)kosten worden geregistreerd van het huidige verslagjaar en het vorige verslagjaar. Uit deze enquête halen we gegevens over huurwoningen, zoals de netto huur.

Bijlage C.2 Bewerkingen

Het koppelen van alle losse bestanden tot de analysebestanden gebeurt in stappen. In ons onderzoek creëren we twee analysebestanden. Eén voor het analyseren van de leegwaarderatio over tijd en één bestand voor het analyseren van de samenhang met het directe rendement. Hieronder volgt een uitgebreide beschrijving per stap.

Analysebestand leegwaarderatio over tijd

We stellen het analysebestand samen vanuit het BKW, omdat we op zoek zijn naar huizen die verkocht zijn. Aan het BKW koppelen we de andere bestanden. Als tussenstap koppelen we alle EIGENDOM-bestanden van jaar t en t+1 aan elkaar. Zo blijven enkel woningen over die zowel in jaar t als in jaar t+1 in het bezit waren van verhuurders. Dit bestand wordt hierna per jaar aan het BKW gekoppeld. Na deze koppeling blijven enkel woningen over die verkocht zijn en gedurende dat gehele jaar in het bezit waren van verhuurders. Hierna koppelen we de GBARESOBJECTBUS aan het bestand. Hierdoor bevat het bestand enkel observaties van woningen die zijn verkocht in jaar t, heel jaar t in verhuurde staat verkeerden en in heel jaar t door dezelfde huurder werden bewoond. Voor elk jaar blijft vervolgens een bestand over. Deze koppelen we aan elkaar waardoor een bestand ontstaat voor de periode 2006-2020.

Op basis van dit analysebestand maken we de variabele koopsom/WOZ-waarde. De koopsom is de prijs waarvoor de woning in jaar t verkocht is en de WOZ-waarde heeft als peildatum 1 januari van hetzelfde jaar. Observaties met een verhouding koopsom/WOZ-waarde van meer dan tien zijn buiten beschouwing gelaten. Het analysebestand bevat na alle koppelingen 21.810 observaties over de periode 2006-2020.

Analysebestand voor samenhang met direct rendement

Het analysebestand voor een analyse van de samenhang met het directe rendement is op vergelijkbare manier opgebouwd als het analysebestand voor de leegwaarderatio over tijd. Voor dit bestand wordt echter eerst voor elk jaar apart de huurenquête aan de BKW gekoppeld. Door aan de huurenquête te koppelen krijgen we inzicht in karakteristieken van de woning, zoals de netto huur en de verhouding tussen de jaarlijkse netto huur en WOZ-waarde. Voor 2015 kunnen we slechts een beperkt aantal observaties koppelen. Bovendien worden alle observaties waarvan geen koopsom of netto huur bekend is verwijderd. De omvang van de huurenquête neemt vanaf 2015 toe. Voor de analyse filteren we alle woningen eruit met een verhouding koopsom/WOZ-waarde van meer dan twee.



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2022-50
ISBN 978-90-5220-190-0

Informatie & Disclaimer

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

Copyright © 2022 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl