

Vergaderjaar 2017–2018

34 819

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 november 2017 en het nader rapport d.d. 3 november 2017, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 november 2017, no. 2017001841, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 november 2017, no. W06.17.0358/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 1 november 2017, no. 2017001841, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan een van de fiscale maatregelen uit het Regeerakkoord 2017–2021, «Vertrouwen in de toekomst»². Het betreft het geleidelijk (in 30 jaar met jaarlijks gelijke

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

stappen) afbouwen van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (Hillen-regeling³).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden. Zij begrijpt de afbouw van de Hillen-regeling. De Afdeling is wel van oordeel dat in de toelichting meer ten principale aandacht moet worden besteed aan de (toekomstige) positie van de eigen woning in het fiscale stelsel, en aan de inkomensgevolgen van het geleidelijk afbouwen van de Hillen-regeling voor onderscheiden categorieën belastingplichtigen.

1. Inleiding

De inkomstenbelasting (Wet IB 2001) is gebaseerd op het zogenoemde bronnenstelsel. Dit stelsel houdt in dat inkomsten uit een bron van inkomen (bijvoorbeeld loon uit de bron dienstbetrekking of winst uit de bron onderneming) worden belast en dat uitgaven voor de verwerving van inkomsten uit een bron (bijvoorbeeld reiskosten respectievelijk bedrijfskosten) aftrekbaar zijn.

De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting als een bron van inkomen aangemerkt. Dit betekent dat de inkomsten worden belast en dat de uitgaven (in de praktijk voornamelijk hypotheekrente) aftrekbaar zijn. Uit doelmatigheidsoverwegingen worden de inkomsten uit de eigen woning forfaitair vastgesteld (het eigenwoningforfait). Het eigenwoningforfait is een percentage van de WOZ-waarde.⁴

Indien de inkomsten (eigenwoningforfait) lager zijn dan de kosten (hypotheekrente) is per saldo sprake van een aftrekpost. Indien de inkomsten (eigenwoningforfait) hoger zijn dan de hypotheekrente (er is weinig of geen hypotheekrente meer omdat er sprake is van een geringe respectievelijk geen eigenwoningsschuld) is per saldo sprake van een bijtelling.

In 2005 is een aftrekpost geïntroduceerd («aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld»: de zogenoemde Hillen-regeling) ter grootte van deze bijtelling.⁵ Deze aftrekpost reduceert de bijtelling tot nihil. Volgens de memorie van toelichting bij de totstandkoming van deze aftrekpost – in die toelichting terecht een belastinguitgave genoemd – is de doelstelling ervan tweeledig: bevordering aflossing eigen woningsschuld en lastenverlichting eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningsschuld.⁶ De toelichting gaf daarbij aan dat financiële interventie noodzakelijk was «met name» om deze lastenverlichting te bewerkstelligen.

In voorliggend wetsvoorstel wordt de Hillen-regeling in 30 jaar (met 3 1/3% per jaar) afgebouwd tot nihil. Dit betekent dat in 2019 nog 96 2/3% van een bijtelling (positief saldo van eigenwoningforfait en hypotheekrente) in aftrek kan worden gebracht, in 2020 nog 93 1/3%, enzovoort. Bij een WOZ-waarde van € 300.000 en een volledig afgeloste hypotheek gaat het om een bijtelling in 2019 van € 70, en vervolgens 30 jaar lang ieder jaar een € 70 hogere bijtelling (in 2020 dus € 140), waarbij de hoogte van de te betalen inkomstenbelasting over de bijtelling afhangt van het marginale tarief van belastingplichtige.⁷ Pas met ingang van 1 januari

³ Oorspronkelijk opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel van het lid Hillen (Kamerstukken II 2001/02, 28 056), later door de regering overgenomen in het wetsvoorstel materiële implementatie initiatiefwetsvoorstel Hillen (Kamerstukken II 2003/04, 29 209).

⁴ Artikel 3.112 van de Wet IB 2001.

⁵ Artikel 3.123a van de Wet IB 2001.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 209, nr. 3, paragraaf 4, Toetsingskader nieuwe belastinguitgaven.

⁷ Zie het voorbeeld in de toelichting op artikel I van het voorstel.

2048 is sprake van een volledige afbouw van de Hillen-regeling. Anders gezegd, pas dan is sprake van een volledige bijtelling, zoals dat vóór 2005 ook het geval was.

De toelichting op het wetsvoorstel noemt twee redenen om de Hillen-regeling af te bouwen.⁸ De eerste reden is dat als gevolg van de met ingang van 2013 ingevoerde aflossingseis voor eigenwoningschulden – hypotheekrente komt slechts voor aftrek in aanmerking indien de eigenwoningschuld ten minste annuïtair in 30 jaar wordt afgelost⁹ – een extra stimulering voor een versnelde aflossing niet meer noodzakelijk is. De tweede reden is dat door deze aflossingseis belastingplichtigen veel eerder in aanmerking komen voor toepassing van de Hillen-regeling, waardoor de regeling op termijn financieel onhoudbaar is.

2. Afbouw Hillen-regeling

De Afdeling begrijpt het afbouwen van de Hillen-regeling. Zoals de Raad van State eerder heeft opgemerkt,¹⁰ acht de Afdeling de Hillen-regeling in strijd met het systeem van de inkomstenbelasting waarin de eigen woning als bron van inkomen wordt aangemerkt: het op nihil stellen van inkomsten uit een bron op het moment dat er geen of weinig kosten meer zijn, past daarbij niet. Ook bij andere bronnen van inkomen is een dergelijke verlaging niet aan de orde.

De effectiviteit van de Hillen-regeling is bovendien zeer twijfelachtig omdat de aftrek pas effect heeft indien de hypothecaire schuld ver of tot nul is gedaald. Voor schuldaflossing tót dat lage niveau heeft de Hillen-regeling geen effect. Zo een schuldaflossing tót dat lage niveau gewenst is, zou een verdere beperking van de hypotheekrenteaftrek eerder voor de hand liggen. Die is nu voorgenomen.

De Afdeling plaatst twee kanttekeningen.

a. Stapeling van maatregelen; einddoel eigenwoningregeling

In de afgelopen jaren is de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting regelmatig en vaak snel na elkaar gewijzigd. Op 1 januari 2004 is de zogenoemde bijleenregeling ingevoerd.¹¹ Zoals in de inleiding hiervoor is aangeduid, is vervolgens op 1 januari 2005 de Hillen-regeling ingevoerd. Op 1 januari 2013 is de verplichting ingevoerd dat de eigenwoningschuld ten minste op annuïtaire basis na 30 jaar geheel moet zijn afgelost. Vanaf 1 januari 2014 wordt het tarief waartegen de hypotheekrente aftrekbaar is geleidelijk (in stappen van 0,5%-punt per jaar tot 38% in 2041) afgebouwd. En in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» worden opnieuw maatregelen aangekondigd rond de eigen woning: met ingang van 1 januari 2019 de thans voorgestelde afbouw (in 30 jaar) van de Hillen-regeling en met ingang van 1 januari 2020 een versnelling van vorenbedoelde afbouw van het tarief waartegen de hypotheekrente aftrekbaar is.

⁸ Toelichting, onder «Algemeen», tweede tekstblok.

⁹ Artikelen 3.119a, eerste lid, onderdeel b, en 3.119c van de Wet IB 2001.

¹⁰ Advies van de Raad van State van 13 december 2001 over het voorstel van wet van het lid Hillen, houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, inzake afbouw eigenwoningforfait bij aflossing hypotheekschuld (W06.01.0562/IV), Kamerstukken II 2001/02, 28 056, nr. A, en advies van de Raad van State van 10 september 2003 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, ter zake van het bevorderen van de financiering van de eigen woning met eigen middelen (materiële implementatie initiatiefwetsvoorstel Hillen) (W06.03.0361/IV), Kamerstukken II 2003/04, 29 209, nr. 5.

¹¹ De artikelen 3.119a, 3.119aa en 3.119b, van de Wet IB 2001.

Over deze stapeling van maatregelen merkt de Afdeling het volgende op. De aanschaf van een eigen woning is in het leven van belastingplichtigen een belangrijke stap omdat omvangrijke financiële verplichtingen voor meestal 30 jaar worden aangegaan. Het is voor het maatschappelijk draagvlak dan ook van groot belang dat de eigenwoningregels in de inkomstenbelasting voorspelbaar en zo eenvoudig mogelijk zijn. De eigenwoningregeling, waaronder de hypotheekrenteaftrek, is echter dermate gecompliceerd geworden dat in veel voorkomende, niet uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld verhuizing, verblijf in het buitenland of verbreking van relaties) de hulp van een deskundige niet kan worden gemist om de juiste gevolgen voor de eigenwoningregeling vast te stellen. Dit is een ongewenste situatie met betrekking tot deze voor veel belastingplichtigen zeer belangrijke regeling.

Het vorenstaande roept de vraag op of een aanzienlijke vereenvoudiging van de eigenwoningregeling noodzakelijk is of in de rede ligt. Direct daarmee verband houdt de vraag welk einddoel voor ogen staat als het gaat om de fiscale behandeling van de eigen woning: bijvoorbeeld een behandeling als vermogensbestanddeel (box 3) eventueel gepaard gaande met vrijstellingen, bijvoorbeeld ter bevordering van het bezit van een eigen woning al dan niet met het oog op de oude dag. Een helder standpunt over dit einddoel maakt tussentijdse veranderingen die het stelsel compliceren, acceptabeler.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet op vorengenoemde aspecten ingaat. Zij adviseert er in de toelichting aandacht aan te besteden.

b. Inkomenseffecten

Zoals hiervoor in de inleiding is opgemerkt, is met de invoering van de Hillen-regeling, naast de introductie van een stimulans tot extra aflossen, met name een lastenverlichting beoogd voor eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld. Met betrekking tot de afbouw van de Hillen-regeling gaat de toelichting echter niet in op de mogelijke inkomensgevolgen van het wetsvoorstel voor onderscheiden categorieën belastingplichtigen die thans gebruik maken van de Hillen-regeling.

Gelet op dit oorspronkelijke oogmerk van lastenverlichting is het naar het oordeel van de Afdeling nodig om in de toelichting ook aandacht te besteden aan de inkomensgevolgen bij het afbouwen van de Hillen-regeling. In het bijzonder wijst de Afdeling daarbij op de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2018, waarin wordt opgemerkt dat het aantal belastingplichtigen dat de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting niet kan verzilveren, relatief groot is.¹² Omdat voornamelijk oudere belastingplichtigen met een koopwoning te maken krijgen met de afbouw van de Hillen-regeling – jongeren zullen veelal niet beschikken over een (bijna) afgeloste hypotheek – zal voor deze groep belastingplichtigen de afbouw van de Hillen-regeling nauwelijks inkomensgevolgen hebben. Belastingheffing over de bijtelling wordt immers gecompenseerd door het verzilveren van genoemde kortingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de inkomensgevolgen van het voorstel voor onderscheiden categorieën belastingplichtigen.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 6, blz. 3.

2. Afbouw Hillen-regeling

a. Stapeling van maatregelen; einddoel eigenwoningregeling

De Afdeling wijst op de stapeling van maatregelen in de eigenwoningregeling in de afgelopen jaren en wijst daarbij ook op de verschillende maatregelen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd. De Afdeling geeft terecht aan dat de aanschaf van een eigen woning in het leven van belastingplichtigen een belangrijke stap is met doorgaans omvangrijke financiële verplichtingen die voor lange tijd worden aangegaan. Met de Afdeling ben ik van mening dat zeer prudent moet worden omgegaan met het nemen van (fiscale) maatregelen op het gebied van de woningmarkt. De Afdeling stelt in dat kader de vraag of er geen aanleiding is tot een verdere vereenvoudiging van de eigenwoningregeling. In het pleidooi van de Afdeling voor een vereenvoudiging van de eigenwoningregeling kan ik mij vinden. Vereenvoudiging van de fiscale maatregelen op de woningmarkt is echter geen eenvoudige opgave, mede omdat wijzigingen in de eigenwoningregeling gepaard kunnen gaan met ingrijpende gevolgen. Dit is de reden dat dergelijke maatregelen voorzichtig moeten worden getroffen en waar mogelijk onderdeel dienen te zijn van een groter pakket aan maatregelen waarmee bijvoorbeeld de inkomenseffecten kunnen worden gemitigeerd.

Voorts vraagt de Afdeling welk einddoel het kabinet voor ogen staat als het gaat om de fiscale behandeling van de eigen woning. Het kabinet heeft met het regeerakkoord invulling gegeven aan de ambities op het gebied van de fiscaliteit, waaronder ook de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting. Daaruit kan worden opgemaakt dat dit kabinet geen vergaande systeemwijziging van de eigenwoningregeling voor ogen heeft waarmee de eigen woning bijvoorbeeld naar box 3 zou worden overgeheveld of zou worden gedefiscaliseerd.

b. Inkomenseffecten

Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling om in de toelichting aandacht te besteden aan de inkomensgevolgen van het voorstel voor de verschillende inkomenscategorieën, is de toelichting aangevuld. Daarbij heb ik mij overigens beperkt tot de effecten op het besteedbare inkomen. De inkomenseffecten in brede zin kunnen niet gegeven worden zonder rekening te houden met de overige maatregelen in het regeerakkoord waarvan een deel pas op een later moment in wetgeving zal worden omgezet.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de toelichting nog een aantal aanvullingen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel