

Vergaderjaar 2013–2014

33 752

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 14

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 oktober 2013 en het nader rapport d.d. 24 oktober 2013, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2013, no. 13.002204, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014), met toelichting.

De tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2014 geeft uitwerking aan het merendeel van de fiscale maatregelen die zijn opgenomen in de Begrotingsafspraken 2014 zoals die door het kabinet zijn gemaakt met de fracties van D66, ChristenUnie en SGP, en zoals deze zijn neergelegd in de brief¹ van de Minister van Financiën van 11 oktober 2013.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst eerst een algemene kanttekening en gaat vervolgens in op de aftrek van specifieke zorgkosten, de verlaging van het tarief voor box 2 in de inkomstenbelasting, het vervallen van de maximumgrens in de leidingwaterbelasting en het budgettaire effect van de afschaffing van de werkbonus.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2013, nr. 13.002204, 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 23 oktober 2013, nr. W06.13.0378/III, bied ik U hierbij aan.

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

¹ Kamerstuk 33 750, nr. 19.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Algemeen

In het advies over het wetsvoorstel Belastingplan 2014 heeft de Afdeling opgemerkt dat het belastingpakket 2014 uit vier wetsvoorstellen bestaat die een veelvoud aan uiteenlopende en los van elkaar staande fiscale maatregelen bevat, die naar het oordeel van de Afdeling nauwelijks bijdragen aan de noodzakelijke structurele herziening van onder andere de inkomstenbelasting.² De Afdeling merkt op dat dit eveneens geldt voor onderhavige tweede nota van wijziging. Zo wijst de Afdeling erop dat het terugdraaien van het afschaffen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten ten koste gaat van de eerste voorzichtige stappen in de richting van grondslagverbreding in de inkomstenbelasting. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het terugdraaien van deze en andere fiscale maatregelen, waaronder de herinvoering van de belasting op het storten van afval, niet getuigt van een bestendig fiscaal beleid. Dit bevordert niet het vertrouwen in de fiscale wetgever.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande nader in te gaan.

1. Algemeen

In het nader rapport dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het wetsvoorstel Belastingplan 2014 is opgesteld, is toegelicht dat het kabinet nadrukkelijk zoekt naar mogelijkheden om tot grondslagverbreding in de inkomstenbelasting te komen.³ Zo is bijvoorbeeld voorzien in de afschaffing van de stamrechtvrijstelling per 1 januari 2014. Daarnaast wordt nogmaals gewezen op de kabinetsvoornemens om de hypotheekrenteafrek te beperken en de fiscale mogelijkheden voor pensioensparen te beperken.

De tweede nota van wijziging bevat een aantal aanpassingen op het oorspronkelijke wetsvoorstel Belastingplan 2014, die voortvloeien uit de afspraken gemaakt in het kader van de Begrotingsafspraken 2014. Het kabinet erkent dat deze aanvullende maatregelen – in het bijzonder het behoud van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten – niet allemaal bijdragen aan een verdere grondslagverbreding. Deze aanvullende afspraken zijn echter noodzakelijk om voldoende draagvlak te creëren voor de begroting van 2014 en dragen op deze manier bij aan één van de belangrijkste peilers van het kabinetsbeleid, namelijk het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Wat betreft de herinvoering van de afvalstoffenbelasting merkt het kabinet nog op dat dit onderdeel is van een pakket aan vergroeningsmaatregelen, waarvan de opbrengst wordt gebruikt om de lasten op arbeid te verlichten. Op deze manier versterkt deze maatregel wel degelijk de belastingstructuur, namelijk door arbeid minder en gebruik/vervuiling meer te belasten.

2. Aftrek specifieke zorgkosten

In het bij koninklijke boodschap van 9 september 2013 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor

² Kamerstuk 33 752, nr. 4, blz. 2.

³ Kamerstuk 33 752, nr. 4.

specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten⁴ (hierna: wetsvoorstel 33 726), wordt onder andere voorzien in de volledige afschaffing van de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en van de tegemoetkoming voor specifieke zorgkosten. Als onderdeel van de Begrotingsafspraken 2014 is echter afgesproken dat, naast de middelen voor gemeentelijk maatwerk voor chronisch zieken en gehandicapten, de huidige fiscale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten – in aangescherpte vorm – gecontinueerd wordt voor de jaren 2014 en daarna.⁵ Het gevolg hiervan is dat niet, zoals was beoogd, € 706 miljoen aan het sociale domein voor gemeenten wordt toegevoegd, maar € 268 miljoen, derhalve € 438 miljoen minder.

Wetsvoorstel 33 726 en de daarmee samenhangende overheveling van middelen naar gemeenten is een onderdeel van de decentralisatieagenda. De opzet daarvan is dat generieke, ongerichte vormen van ondersteuning worden vervangen door maatwerkvoorzieningen. Specifiek voor de fiscale kostenafrekmogelijkheden voor chronisch zieken en gehandicapten is in de toelichting op wetsvoorstel 33 726 opgemerkt: «Ook voor de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de ter voorkoming van verzilveringsproblematiek bij deze aftrek geïntroduceerde niet-fiscale TSZ-regeling geldt, dat dit generieke regelingen zijn die onvoldoende kunnen worden gericht op de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten. Door het ontbreken van een eenduidige definitie is getracht de afbakening vorm te geven door slechts die kosten in aftrek toe te laten die doorgaans vooral door chronisch zieken en gehandicapten worden gemaakt. Dit blijkt echter in de praktijk niet sluitend te werken (denk bijvoorbeeld aan tandartskosten).»⁶ Door overheveling naar het Gemeentefonds kunnen deze middelen gericht worden ingezet, aldus de toelichting bij wetsvoorstel 33 726 (onderdeel afschaffing fiscale aftrek): «De keuze voor maatwerk waarin de eigen gemeente van de inwoner gaat voorzien, borgt dat de voorziening (of de directe inkomenssteun) die hij of zij ontvangt zoveel mogelijk aansluit bij zijn of haar individuele behoeften en mogelijkheden. Het stelsel van langdurige ondersteuning en zorg zal hierdoor beter aansluiten bij de ontwikkelingen en eisen van deze tijd. Zo zal de herijking van de in de Wmo vastgelegde compensatieplicht gemeenten meer ruimte bieden om mensen zo nodig te ondersteunen met passende voorzieningen. De Wmo is gericht op participatie en blijft ook – conform de kabinetsvoornemens met betrekking tot de langdurige ondersteuning en zorg – daarop gericht en zal derhalve geen mogelijkheden bieden voor inkomensondersteuning.»⁷

De Afdeling merkt op dat met de voorliggende nota van wijziging wetsvoorstel 33 726 in belangrijke mate wordt teruggedraaid.⁸ In de toelichting op de nota van wijziging wordt slechts opgemerkt dat hierover in de Begrotingsafspraken 2014 afspraken zijn gemaakt. Welke inhoudelijke beweegredenen aan deze keuze ten grondslag liggen wordt ten onrechte niet duidelijk gemaakt. De afwezigheid van een inhoudelijke motivering klemt te meer omdat uit de toelichting op de nota van wijziging volgt dat ook na deze wijziging de regeling op onderdelen te ongericht blijft en er te veel mensen voor zorgkosten worden gecompenseerd die dat niet nodig hebben.⁹

⁴ Kamerstuk 33 726, nr. 2.

⁵ Kamerstuk 33 750, nr. 19, blz. 4.

⁶ Kamerstuk 33 726, nr. 3, blz. 2.

⁷ Kamerstuk 33 726, nr. 3, blz. 2–3.

⁸ Onderdeel 1 van de nota van wijziging (toevoeging, ingevolge onderdeel c, van een nieuw onderdeel Fa aan artikel I van het wetsvoorstel Belastingplan 2014).

⁹ Zie onder **I. Algemeen**, *Maatregelen voortvloeiend uit de Begrotingsafspraken 2014, Aftrek specifieke zorgkosten*, tweede alinea, de op drie, op vier en op vijf na laatste volzinnen.

Voorts merkt de Afdeling op dat niet duidelijk is welke gevolgen de nu voorliggende nota van wijziging heeft voor wetsvoorstel 33 726 en de daaraan ten grondslag liggende beleidslijn, alsmede, in bredere zin, voor de opzet van de decentralisatieagenda.

Meer in het bijzonder merkt de Afdeling nog op dat, voor de taakstelling in het kader van de Wmo, voor gemeenten een substantieel bedrag (€ 438 miljoen) minder beschikbaar is dan waarvan tot nu toe mocht worden uitgegaan, terwijl de doelgroep zowel qua omvang als qua samenstelling niet wijzigt. Uit de toelichting blijkt niet dat de mogelijke gevolgen hiervan voor de gemeentelijke maatwerkvoorzieningen voldoende zijn onderkend.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en het voorstel op dit punt dragend te motiveren.

2. Aftrek specifieke zorgkosten

Bij de bespreking over aanpassingen van de begroting voor het jaar 2014 tussen de fracties van de VVD, de PvdA, D66, de ChristenUnie en de SGP is gebleken dat er onvoldoende parlementaire steun zou zijn voor wetsvoorstel 33 726, waaraan de Afdeling refereert. Bij betrokken partijen en ook breder in de Tweede Kamer leeft de wens om naast maatwerk ter ondersteuning van chronisch zieken en gehandicapten door gemeenten, ook een landelijke regeling voor (inkomens)ondersteuning van chronisch zieken en gehandicapten te handhaven. Dat blijkt uit onder andere het verslag dat de Tweede Kamer inmiddels over laatstgenoemd wetsvoorstel heeft uitgebracht. Daarbij speelt onder meer het argument een belangrijke rol dat inkomensbeleid, ook voor chronisch zieken en gehandicapten, primair voorbehouden wordt geacht aan het rijk en dat de bestaande wettelijke kaders gemeenten ook slechts beperkte mogelijkheden biedt tot inkomensondersteuning, waar ook de Afdeling in haar uitgebrachte advies op wetsvoorstel 33 726 heeft gewezen. Tegen die achtergrond is de keuze gemaakt om, naast de resterende maatwerkvoorziening bij gemeenten, de bestaande fiscale regeling specifieke zorgkosten als landelijke regeling voor (inkomens)ondersteuning van chronisch zieken en gehandicapten – aangepast – te continueren. Wel is daarbij direct onderkend, zoals ook in de toelichting is aangegeven, dat deze regeling nog steeds onvoldoende op de betreffende doelgroep is gericht, maar dat de tijd tot 1 januari 2014 te kort is om de regeling fundamenteeler te herzien. Dat is de reden dat is aangekondigd dat deze meer fundamentele herziening van de regeling zal plaatsvinden per 2015, mede ook in relatie tot de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning waar het gemeentelijk maatwerk voor chronisch zieken en gehandicapten onderdeel van uitmaakt. In overeenstemming met het advies van de Afdeling is de motivering voor het voorstel in de toelichting met de hiervoor gegeven overwegingen aangevuld.

3. Verlaging tarief box 2 inkomstenbelasting

Het box-2-tarief (aanmerkelijk-belangheffing) wordt voor het kalenderjaar 2014 tijdelijk met 3%-punt verlaagd van 25% naar 22% voor zover het inkomen uit aanmerkelijk belang niet hoger is dan € 250.000.¹⁰ Volgens de in de toelichting opgenomen tabel met budgettaire effecten wordt de opbrengst van deze maatregel geraamd op ruim € 1 miljard.

¹⁰ Onderdelen 1 en 2 van de nota van wijziging (toevoeging, ingevolge onderdeel a, van een nieuw onderdeel 00A aan artikel I van het wetsvoorstel Belastingplan 2014, respectievelijk toevoeging, ingevolge onderdeel c, van een nieuw onderdeel EA aan artikel II van het wetsvoorstel Belastingplan 2014.

De Afdeling merkt op dat de maatregel vanwege de voorziene opbrengst van ruim € 1 miljard de belangrijkste pijler vormt van de Begrotingsafspraken 2014. Volgens de Afdeling komt in de toelichting echter onvoldoende tot uitdrukking waarop de verwachting is gebaseerd dat de beoogde budgettaire opbrengst ook daadwerkelijk wordt behaald en of de voorgestelde fiscale prikkel voldoende uitnodigt dividend uit te keren. Een toereikende motivering acht de Afdeling van belang in het licht ook van de huidige financieringsbehoefte in het midden- en kleinbedrijf, de hoogte van de box-3-heffing in vergelijking met de box-2-heffing en de beperking van de dividendruimte van besloten vennootschappen met een pensioen in eigen beheer¹¹ als gevolg van het standpunt van de Belastingdienst dat voor de berekening van de dividendruimte de commerciële waarde van de pensioenverplichtingen als uitgangspunt moet worden genomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

3. Verlaging tarief box 2 inkomstenbelasting

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting opgenomen waarop de verwachting is gebaseerd dat de tijdelijke verlaging van het box 2-tarief in 2014 tot een opbrengst van € 1 miljard leidt.

4. Vervallen maximumgrens leidingwaterbelasting

Ingevolge de nota van wijziging en overeenkomstig de Begrotingsafspraken 2014 vervalt het maximumverbruik van 300 m³ waarover wordt geheven in de leidingwaterbelasting.¹² Hierdoor zal ook over waterverbruik boven de 300 m³ leidingwaterbelasting verschuldigd zijn.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting op de nota van wijziging geen motivering wordt gegeven van het vervallen van deze grens. Evenmin wordt ingegaan op de gevolgen hiervan voor grootgebruikers.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht aan het vorenstaande te besteden.

4. Vervallen maximumgrens leidingwaterbelasting

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld op het punt van het vervallen van de maximumgrens in de leidingwaterbelasting en de gevolgen daarvan voor grootverbruikers.

5. Budgettaire effect afschaffing werkbonus

In de toelichting op de nota van wijziging wordt vermeld dat de afschaffing van de werkbonus een structurele besparing oplevert van € 210 miljoen.¹³

¹¹ Zie Kamerstuk 33 402, nr. 7, blz. 13–14, Kamerstuk 33 402, nr. 46, blz. 61, en Handelingen I 2012/13, nr. 12, item 3, blz. 14.

¹² Onderdeel 15 van de nota van wijziging (toevoeging, ingevolge onderdeel a, van een nieuw onderdeel 0000A aan artikel XXIII van het wetsvoorstel Belastingplan 2014).

¹³ Zie onder **I. Algemeen**, *Maatregelen voortvloeiend uit de Begrotingsafspraken 2014, Afschaffing van de werkbonus*, laatste volzin.

De Afdeling merkt hierover op dat die besparing niet overeenkomt met de structurele besparing van € 163 miljoen zoals die staat vermeld in de budgettaire tabel.¹⁴ Voorts merkt de Afdeling op dat deze structurele besparing van € 163 miljoen niet overeenkomt met de ingevolge de Begrotingsafspraken 2014 voorziene olopende besparingen voor de jaren 2015 en volgende.¹⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

5. Budgettaire effect afschaffing werkbonus

Abusievelijk is in de budgettaire tabel van de tweede nota van wijziging een foutieve budgettaire reeks opgenomen voor de afschaffing van de werkbonus. Deze omissie is hersteld. De structurele besparing als gevolg van de afschaffing van de werkbonus is inderdaad € 210 miljoen, zoals vermeld in de toelichting op de nota van wijziging en in brief over de Begrotingsafspraken 2014.¹⁶

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal redactionele en technische wijzigingen in de nota van wijziging en de toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.H.B. van der Meer*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers

¹⁴ Zie onder **I. Algemeen**, *Budgettaire aspecten*.

¹⁵ € 163 miljoen in 2015, € 183 miljoen in 2016, € 196 miljoen 2017, en structureel € 210 miljoen met ingang van 2018 (Kamerstuk 33 750, nr. 19, blz. 3).

¹⁶ Kamerstuk 33 750, nr. 19, blz. 3.