

Vergaderjaar 2009–2010

32 303

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met betrekking tot de indexering van het eigenwoningforfait

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 januari 2010 en het nader rapport d.d. 27 januari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2009, no. 09.003696, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met betrekking tot de indexering van het eigenwoningforfait, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een onderdeel van het houdbaarheidspakket dat is opgenomen in het aanvullend beleidsakkoord. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar mist de motivering voor de keuze om de hoogste schijf van het eigenwoningforfait als houdbaarheidsmaatregel niet te indexeren alsmede de onderbouwing van de taakstelling. In de memorie van toelichting dient verder deugdelijk te worden onderbouwd, dat het beoogde doel, de taakstellende opbrengst, redelijkerwijs verzekerd is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2009, no. 09.003696, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 januari 2010, no. W06.09.0556/III, bied ik U hierbij aan.¹

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

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. In het aanvullend beleidsakkoord dat bij brief van 25 maart 2009 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (de brief)² is als element van het zogenoemde houdbaarheidspakket het niet-indexeren van de grens van € 1 mln voor de bepaling van het percentage eigenwoningforfait (EWF-maatregel) opgenomen. Deze maatregel bewerkstelligt, aldus de brief, dat hogere inkomens c.q. meer-vermogenden bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen, zonder dat de fundamentele regelingen rond het eigenwoningbezit worden aangetast. De EWF-maatregel is eerder als een van de opties voor lange termijn solide overheidsfinanciën genoemd in het in februari 2009 uitgebrachte rapport «Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen» van de

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

² Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24H.

werkgroep Gerritse, dat tegelijkertijd met het aanvullend beleidsakkoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden. Als andere houdbaarheidsmaatregelen in de fiscale sfeer zijn in dat rapport genoemd de verdere fiscalisering van de AOW, het aftoppen van de fiscale begunstiging van het pensioensparen tot 1,5 maal modaal, het vervallen van de hypotheekrente-aftrek boven een schuldbedrag van € 1 mln en het direct afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor alle groepen. In de brief is de keuze voor de EWF-maatregel uit de verschillende fiscale houdbaarheidsmaatregelen die in het rapport van de werkgroep zijn genoemd, niet nader gemotiveerd. Deze motivering is evenmin in de toelichting op het voorstel opgenomen. Zij kan echter niet gemist worden, omdat de maatregelen zowel in tempo waarin de taakstellende opbrengst wordt bereikt, als in de verdelingseffecten van elkaar verschillen.

Taakstellende opbrengst

Als taakstellende opbrengst van de EWF-maatregel wordt in de brief 0,2% BBP genoemd. Bij een BBP van € 580 mrd¹ bedraagt de taakstelling aldus € 1,16 mrd. In de toelichting op het voorstel wordt gesteld, dat de EWF-maatregel een houdbaarheidseffect van 0,2% BBP heeft.

De Raad merkt op, dat in het Belastingplan 2008 als budgettaire opbrengst van de aanpassing eigenwoningforfait voor de jaren 2009–2011 € 15 mln per jaar is geraamd². De oorspronkelijk voorgestelde aanpassing van het eigenwoningforfait waarop deze raming betrekking heeft, betrof het loslaten van het plafond in het eigenwoningforfait waardoor de bijtelling ook bij hogere eigenwoningwaarden oploopt met de WOZ-waarde, alsmede de invoering van een hoger percentage (2,35) ter vaststelling van het eigenwoningforfait bij een eigenwoningwaarde van meer dan € 1 mln voor het deel van de eigenwoningwaarde dat uitkomt boven € 1 mln.

In het licht van deze raming, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat de EWF-maatregel beperkter is dan de maatregelen waarop de raming ziet, dient het houdbaarheidseffect van 0,2% BBP van de EWF-maatregel deugdelijk te worden onderbouwd. De toelichting dient te verduidelijken dat de taakstellende opbrengst redelijkerwijs verzekerd is, en daartoe met een gedetailleerde cijfermatige onderbouwing te worden aangevuld.

Tempo

Doordat de EWF-maatregel beperkt blijft tot de indexering van de hoogste schijf, vindt slechts een zeer geleidelijke verhoging van de opbrengst van de inkomstenbelastingheffing plaats. Deze opbrengst wordt bovendien nog gedempt door de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (artikel 3.123a van de Wet inkomstenbelasting 2001), aangezien op grond van deze regeling de aftrek met hetzelfde bedrag als de verhoging van het eigenwoningforfait wordt verhoogd, indien op het voordeel uit eigen woning geen of tot een laag bedrag hypotheekrente in aftrek wordt gebracht. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan het tempo waarin de taakstellende opbrengst door de EWF-maatregel wordt bereikt, en is geen vergelijking gemaakt met de tempi van de andere houdbaarheidsmaatregelen. De toelichting dient op deze punten te worden aangevuld.

Verdelingseffecten

In de toelichting op het voorstel is gesteld dat de EWF-maatregel bewerkstelligt, dat hogere inkomens c.q. meer-vermogenden bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. Dit is echter niet nader uitgewerkt.

In de toelichting dient te worden aangegeven welke hogere inkomensgroepen en welke meer-vermogenden door de EWF-maatregel worden getroffen, alsmede welke koopkrachteffecten voor de onderscheiden groepen worden opgeroepen. Tevens dient de toelichting te worden aangevuld met de verdelingseffecten van de andere houdbaarheidsmaatregelen.

De Raad adviseert in het licht van het vorenstaande de keuze van de EWF-maatregel als houdbaarheidsmaatregel boven de overige houdbaarheids-

¹ Macro Economische Verkenning 2010, Bijlage 1.2, blz. 104.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 3, hoofdstuk 19.

maatregelen in de fiscale sfeer nader te motiveren, alsmede de toelichting aan te vullen met de hiervoor aangeduide nadere gegevens.

1. Motivering van het voorstel

De Raad van State is van mening dat de keuze voor het niet-indexeren van de grens van € 1 miljoen voor de bepaling van het percentage eigenwoningforfait (hierna: de EWF-maatregel) uit de verschillende fiscale houdbaarheidsmaatregelen alsnog gemotiveerd moet worden. Het kabinet onderschrijft de gedachte van de Raad dat een maatregel zoals die met betrekking tot de indexering van het eigenwoningforfait voldoende gemotiveerd dient te worden. Anders dan de Raad is het kabinet van mening, dat de keuze voor de drie houdbaarheidsmaatregelen wel in het aanvullend beleidsakkoord is toegelicht. Over de achtergrond en keuzes van het aanvullend beleidsakkoord heeft het kabinet vervolgens in een plenair debat op 26 maart 2009 uitgebreid met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld. Voorop gesteld moet worden dat het kabinet, in tegenstelling tot wat de Raad van State lijkt te suggereren, zich niet heeft laten leiden tot een keuze voor uitsluitend houdbaarheidsmaatregelen in de *fiscale* sfeer. Een motivering voor een keuze uit de houdbaarheidsmaatregelen zoals de Raad deze opsomt in zijn advies komt het kabinet dan ook enigszins arbitrair voor. Het kabinet heeft de commissie-Gerritse gevraagd een overzicht op te stellen van mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensivering.¹ Aan de hand van het rapport-Gerritse is het kabinet gekomen tot een crisispakket welke, inclusief de onderbouwing daarvoor, te vinden is in het aanvullend beleidsakkoord.² Zo merkt het kabinet in dat aanvullend beleidsakkoord op dat houdbare overheidsfinanciën betekenen dat de voorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat in de toekomst de belastingen moeten worden verhoogd. Belangrijke collectieve voorzieningen moeten ook over langere periode kwalitatief hoogwaardig en goed toegankelijk zijn. In deze context heeft het kabinet ingezet op maatregelen die inzetten op versterking van de arbeidsparticipatie en kennis en houdbaarheid van de zorg. Op basis daarvan is het kabinet gekomen tot een houdbaarheidspakket bestaande uit het brengen van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, de maatregelen met betrekking tot de zorg en het niet-indexeren van de grens van € 1,01 miljoen voor de bepaling van het percentage eigenwoningforfait. Dit pakket is mede gebaseerd, zo valt ook te lezen in paragraaf 48 van het aanvullend beleidsakkoord, op de overweging dat de eerstgenoemde twee elementen het meest direct te relateren zijn aan de z.g. vergrijzingproblematiek. Daarnaast heeft het kabinet ook een bijdrage willen vragen van hogere inkomens c.q. meer-vernogenden aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. Een dergelijke bijdrage zou niet bereikt kunnen worden door het (sneller dan in de bestaande kabinetsmaatregelen) inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Nu het kabinet ten aanzien van de behandeling van de oude dag de maatregel van het brengen van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in het houdbaarheidspakket heeft opgenomen, ligt het niet voor de hand in de toelichting op het onderhavige voorstel van wet nader de keuze te motiveren tussen die maatregel en voor een verdere fiscalisering van de AOW of aftoppen van de fiscale begunstiging van het pensioensparen. Het kabinet heeft overigens bewust niet willen kiezen voor aantasting van de fundamentele regelingen rond het eigen woningbezit, o.a. vanwege het te verwachten effect op het tornen aan de hypotheekrenteaftrek in een tijd van crisis. Daarmee is ook een legitimatie gegeven voor het niet laten vervallen van de hypotheekrenteaftrek boven een schuldbedrag van € 1,01 miljoen. Wellicht ten overvloede merkt het kabinet op dat de EWF-maatregel goed aansluit bij het kabinetsbeleid zoals dat al in het Belastingplan 2008 is vormgegeven.

Het kabinet benadrukt dat de houdbaarheidsmaatregelen een samenhangend geheel vormen, ondanks dat de diverse wetsvoorstellen niet in één houdbaarheidswet zijn samengevoegd. Min of meer gelijktijdig met dit voorstel van wet zullen de houdbaarheidsmaatregelen met betrekking tot de zorg aan de Staten-Generaal worden aangeboden. De wetswijzigingen die het naar 67 jaar brengen van de AOW-leeftijd begeleiden doorlopen weer een eigen traject.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24, bijlage.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24.

Taakstellende opbrengst en tempo

De Raad merkt in het vervolg terecht op dat de toelichting dient te verduidelijken dat de taakstellende opbrengst redelijkerwijze verzekerd is en voorts dat de toelichting aandacht dient te schenken aan het tempo waarin de taakstellende opbrengst door de EWF-maatregel wordt bereikt. De memorie van toelichting bij het onderhavig wetsvoorstel is op dit punt aangevuld.

Verdelingseffecten

De Raad merkt in zijn advies terecht op dat de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel dient te worden uitgebreid met de koopkrachteeffecten van de EWF-maatregel voor de belastingplichtigen die door de EWF-maatregel worden getroffen. Op dit punt is de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel dan ook aangevuld.

De mening van de Raad dat de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel ook aangevuld zou moeten worden met de verdelingseffecten van de andere houdbaarheidsmaatregelen deelt het kabinet echter niet. Zoals reeds eerder opgemerkt, vormen de houdbaarheidsmaatregelen een samenhangend pakket. Dat neemt niet weg, dat de voor de maatregelen benodigde wetswijzigingen in afzonderlijke wetsvoorstellen zijn opgenomen. Naar de mening van het kabinet horen de verdelingseffecten van de andere maatregelen, het naar 67 jaar brengen van de AOW-leeftijd alsmede de aanpassingen in de zorg waaronder de zorgtoeslag, dan ook toegelicht te worden in de wetsvoorstellen waarin de desbetreffende maatregelen zijn opgenomen.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekening

Met betrekking tot de redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft in de bijlage bij zijn advies, merk ik op dat aan de kanttekening gevolg is gegeven.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W06.09.0556/III met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans tot uitdrukking brengen dat het voorstel wenselijk is in verband met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de noodzaak ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van collectieve voorzieningen zeker te stellen, in overeenstemming met de considerans van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 2).