

Vergaderjaar 1995–1996

24 438

Voorstel van wet van de leden Reitsma en Biesheuvel tot wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (invoering woonkostenaf trek)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 november 1995

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek inzake bovenstaand wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Met een tijdige beantwoording acht de commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid.

1. Algemene opmerkingen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij vragen de indieners of zij zich bewust zijn van het feit dat het bij dit wetsvoorstel gaat om zowel een specifieke fiscale regeling als een belastinguitgave. Daarbij wijzen zij op de opstelling van de CDA-fractie bij zowel de algemene als de financiële beschouwingen, waarbij deze fractie bezwaren opperde tegen zowel specifieke fiscale regelingen als tegen de zogenoemde belastinguitgaven.

De leden van de CDA-fractie nemen met gemengde gevoelens kennis van het voorstel. Naar hun mening gaat het hier om het sluipenderwijs inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag. Als dat de bedoeling is dan kan naar hun mening die discussie beter ten principale aan de orde worden gesteld. Nu wordt immers na de Wet op de individuele huursubsidie ook de Wet op de inkomstenbelasting vermengd met oneigenlijke elementen. Dit maakt de wetgeving onnodig ingewikkeld, leidt op den duur weer tot de noodzaak van een schoonmaakoperatie à la Oort en heeft als enig positief neveneffect dat de bureaucratie op peil wordt gehouden.

Nu echter het kwaad reeds is geschied door een aanpassing van de Wet individuele huursubsidie kan enig begrip worden opgebracht voor de initiatiefnemers om de rechtsongelijkheid tussen mensen met eenzelfde inkomenspositie en eenzelfde samenstelling van het huishouden recht te trekken. Deze leden zullen echter de dag prijzen waarop beide tegemoetkomingen kunnen worden vervangen door een maatregel in de sfeer van de kinderbijslag, waar dit onderwerp thuishoort.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegert (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, De Jong (CDA), Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA) en Van Walsem (D66).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Van de Camp (CDA), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Crone (PvdA), Verkerk (AOV), Rosenmüller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Passtoors (VVD), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA) en vacature (D66).

Deze leden vinden het jammer dat de indieners een fiscaal instrument hanteren om hun doel te bereiken. Naar het oordeel van de VVD-fractie dient het fiscale instrument zeer terughoudend gehanteerd te worden. Deze fractie is het niet eens met de indieners dat invoering van deze faciliteit opweegt tegen het feit dat slechts een deel van de doelgroep van huishoudens met kinderen wordt gecompenseerd in de IHS. De leden van de VVD-fractie delen de mening van de regering dat de kindertoeslag in de IHS weliswaar niet de meest ideale maatregel is, maar dat er geen betere alternatieven zijn. Zij wijzen er op dat ook in dit voorstel niet de gehele door de indieners bedoelde doelgroep wordt bereikt.

De leden van de fractie van D66 hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De indieners hebben gelijk als zij stellen dat met de kindertabel in de IHS slechts zo'n 60% van de voor de beoogde compensatie in aanmerking komende groep wordt bereikt. De D66-fractie heeft daar zelf nadrukkelijk op gewezen. De financieel kwetsbare huishoudens die niet voor IHS in aanmerking komen zullen inderdaad doorgaans over een eigen woning beschikken.

Het siert de indieners dat zij, ruim na de behandeling van het wetsvoorstel inzake de kindertabel, alsnog een poging hebben gedaan om een maatregel te verzinnen die de hiervoor geschetste situatie ongedaan maakt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de mening van de initiatiefnemers dat het beter ware geweest als de beperking van de kinderbijslag minder omvangrijk was geweest. Zij vonden destijds bij de Kamerbehandeling van die omvangrijke bezuiniging op de kinderbijslag dat de invoering van een kindertabel in de IHS niet echt een schoonheidsprijs verdiende. Overigens gingen deze leden niet zo ver als de initiatiefnemers dat zij tegen invoering van deze tabel hebben gestemd. Kunnen zij dit gelet op hun huidige voorstel nog eens toelichten?

Over het voorstel van de initiatiefnemers om ook een tegemoetkoming te realiseren voor huishoudens met een eigen woning hebben de leden van de fractie van GroenLinks enige vragen te stellen. Zij tekenen daarbij aan dat zij in beginsel niet onsympathiek staan tegenover het voorstel van deze leden.

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden stellen het initiatief op prijs om te zoeken naar een compensatie van de kinderbijslag voor huishoudens met kinderen die een eigen huis hebben.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Zij waarderen de inzet van de initiatiefnemers om een kennelijke onevenwichtigheid op het punt van compensatie van de bezuinigingen op de kinderbijslag weg te nemen. Een en andermaal hebben ook de leden van de SGP-fractie gewezen op de onwenselijkheid om alleen in de sfeer van de IHS maatregelen te nemen ter compensatie van de vermindering van de kinderbijslag. Zij verwijzen daarvoor naar de behandeling van de wetsvoorstellen 23 957, 24 079 en 24 091. De gecreëerde onevenwichtigheid wordt door de voorgestelde tegemoetkoming in de sfeer van de inkomstenbelasting voor het grootste gedeelte ongedaan gemaakt. De positieve houding van de leden van de SGP-fractie ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel neemt niet weg, dat deze leden op sommige punten nog vragen willen stellen, die zij in het navolgende aan de initiatiefnemers voorleggen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn verheugd dat de indieners compenserende maatregelen voorstellen voor huiseigenaren met kinderen die de gevolgen van de beperking van de kinderbijslag ondervinden. Deze groep benadeelde huishoudens werd immers niet met de compenserende kindertoeslag in de individuele huursubsidie bereikt. De leden van de GPV-fractie stellen voorts met genoegen vast, dat de indieners de differentiatie tussen huishoudens met één of twee kinderen en huishoudens met drie of meer kinderen, bij amendement in de Wet op de individuele huursubsidie opgenomen, ook hebben vastgelegd in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie hechten eraan te benadrukken, dat naar hun mening de omvangrijke beperking van de kinderbijslag achterwege had moeten blijven. Deze leden zijn daarom van opvatting, dat de compenserende maatregelen, zowel door middel van de kindertoeslag in de Wet individuele huursubsidie als door middel van de woonkostenaf trek in de Wet op de inkomstenbelasting, een tijdelijk karakter moeten hebben in afwachting van wettelijke maatregelen die dergelijke regelingen overbodig maken. Dat met dit voorstel van wet de fiscale eenvoud niet wordt bevorderd betekent voor de leden van de GPV-fractie niet, dat enkel om die reden moet worden afgezien van invoering van een woonkostenaf trek. Deze leden laten het tot stand brengen van compenserende maatregelen voor huishoudens met een eigen woning die nadelige gevolgen ondervinden van de beperking van de kinderbijslag zwaarder wegen.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

Met dit onderhavige wetsvoorstel willen de indieners de beperkingen die in de kinderbijslag zijn aangebracht compenseren met een regeling die vergelijkbaar uitwerkt als de regeling voor huurders in de Wet individuele huursubsidie (IHS).

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat woningbezitters in feite bezig zijn met het verwerven van eigen bezit, dus vermogen, en hiervoor reeds de voordelen genieten van de bestaande specifieke aftrekposten. Volgens deze leden zijn beide regelingen dan ook niet te vergelijken. Bovendien wordt onder huizenbezitters een uitzonderingsregel aangebracht waardoor de regeling in strijd moet worden geacht met het gelijkheidsbeginsel.

De leden van de PvdA-fractie snappen niet waarom er geen aanleiding zou zijn voor compensatie voor woningen met een waarde van minder dan f 30 000.

Kunnen de indieners een nadere uitleg geven op hun stelling dat de faciliteit is opgenomen in de buitengewone lastenregeling, omdat het om een persoonlijke vermindering van het onzuivere inkomen gaat?

Het initiatiefwetsvoorstel gaat verder uit van een belastbaar inkomen tot f 42 000 als maximum om voor de faciliteit in aanmerking te komen. De leden van de PvdA-fractie achten deze grens zeer fraudegevoelig omdat met verschillende hypotheek, te denken valt aan een tweede hypotheek voor achterstallig onderhoud, het belastbaar inkomen gemanipuleerd kan worden. Ook de verschillende soorten hypotheek brengen hierin ongelijkheid. Te denken valt aan de spaarhypotheek. Immers bij de berekening van het onzuivere inkomen worden de aftrekposten eigen woningbezit in mindering gebracht. De definitie van woonlasten wordt hiermee variabel. Graag vernemen deze leden hierop een reactie van de indieners.

Tevens vragen deze leden of diegenen die onder de 68%-regeling van de vermogenbelasting vallen de woonkostenaf trek kunnen claimen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarop het aantal van 120 000 gevallen is gebaseerd. Deze leden vragen hoe de regeling werkt

bij aankoop van een huis waar het goed mogelijk is dat in het jaar daarvoor waarin nog gehuurd werd sprake is van een hoger belastbaar inkomen. Moet om discriminatie te vermijden gekeken worden naar het voorgaande jaar?

Kunnen de indieners een reactie geven op het antwoord van staatssecretaris Tommel op vragen van het lid Stellingwerf (195) waarin hij aangeeft nadere stimulerende maatregelen voor eigen woningbezit onder de lagere inkomensgroepen overbodig te vinden?

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de bepaling van het relevante inkomen wordt uitgegaan van het gezinsinkomen en niet van het inkomen van de hoogstverdienende partner. In elk geval zou de behandeling van eigen-woningbezitters in dit opzicht gelijk moeten zijn als van de ontvangers van individuele huursubsidie. In beide gevallen zou de CDA-fractie er een voorkeur voor hebben wanneer werd uitgegaan van het gezinsinkomen, omdat dit de draagkracht het best benadert.

Wat betreft de huurwaarde-bijstelling voor mensen met een woning in de waardeklasse f 90 000 tot f 120 000 is de CDA-fractie van mening dat deze f 2520 bedraagt, dit in afwijking van het bedrag dat de initiatiefnemers vermelden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen rekening is gehouden met het aantal in een huishouden aanwezige kinderen. Nu wordt de indruk gewekt dat het hebben van zo weinig mogelijk kinderen door de initiatiefnemers wordt beloond. Tenslotte willen deze leden weten of een aanpassing van de huurwaardetabel niet eenvoudiger was geweest.

De leden van de fractie van D66 zijn er niet van overtuigd dat in dit wetsvoorstel sprake is van een afdoende en aanvaardbare oplossing voor het gesignaleerde probleem. Zij hebben hierbij de volgende vragen.

In de eerste plaats vraagt de D66-fractie of het terecht is dat een tegemoetkoming in de uitgaven ter zake van woonkosten wordt gecreëerd, terwijl het beoogde doel is de ondersteuning van financieel kwetsbare groepen.

De leden van de fractie van D66 spreken er voorts hun verbazing over uit dat ervoor gekozen wordt de faciliteit te zoeken in de sfeer van de buitengewone lasten. Wat is er buitengewoon aan niet-exorbitante woonlasten? Is hier niet sprake van persoonlijke verplichtingen?

Ook vraagt de D66-fractie waarom wordt gekozen voor «belastbaar inkomen» in plaats van «onzuiver inkomen» in dit verband.

In het voorstel wordt als voorwaarde gesteld dat de belastingplichtige geen belasting is verschuldigd ingevolge de Wet op de vermogensbelasting. De leden van de D66-fractie vragen of wat dit betreft niet een groot risico van misbruik ontstaat. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de woningbezitter niet, maar zijn of haar partner wel over vermogen beschikt? En hoe pakt een en ander uit in geval van vruchtgebruik-situaties?

Het is de leden van de fractie van D66 ook niet geheel duidelijk hoe de voorgestelde regeling uitpakt voor huishoudens waar het huis op naam van meer dan één persoon staat. Komen allen dan in aanmerking voor de aftrek?

Zoals de indieners zelf al lijken te voorzien, zal in veel van de desbetreffende gevallen nu geen sprake zijn van een belastingaanslag. Dat betekent dat veelvuldig gebruik zou moeten worden gemaakt van de regels in de aangekondigde ministeriële regeling inzake de berekening van een belastbaar inkomen. Het verdient in de ogen van de D66-fractie geen schoonheidsprijs als wordt voorgesteld bij ministeriële regeling regels te stellen voor uitzonderingen die regel zullen blijken te zijn. Waarom dan niet de zaken geregeld in de wet?

Tot slot, en niet het minst belangrijk, is in de ogen van de D66-fractie het volgende. Een van de voorwaarden om voor de faciliteit in aanmerking te

komen is het recht hebben op kinderbijslag. De kinderbijslag wordt toegekend aan de meest verzorgende ouder. In de situaties waar het voorliggende wetsvoorstel op ziet, zal het veelal juist de andere ouder zijn die de woning op zijn naam heeft. Zal niet in de meeste gevallen de beoogde fiscale faciliteit als gevolg daarvan zijn doel voorbij schieten?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben herhaaldelijk gewezen op het verschil in behandeling van huurders en eigenwoningbezitters. Neem bijvoorbeeld het feit dat het Rijk jaarlijks \pm f 2,3 miljard uitgeeft aan IHS, terwijl er door de hypotheekrente-aftrek ieder jaar zo'n f 6 miljard minder aan belasting en premies bij het Rijk binnenkomen. In de ogen van deze leden hebben de vier grote partijen het beperken van de hypotheekrente-aftrek ten onrechte tot een taboe gemaakt. Ook staat deze leden nog levendig bij hoe – zeker ook de fractie van het CDA – veel moeite heeft gedaan om de koppeling die in de vorige kabinetsperiode was gelegd tussen de forse huurstijging en een stapsgewijze verhoging van het huurwaardeforfait weer ongedaan te maken. Gegeven deze achtergrond vinden deze leden het niet vanzelfsprekend dat een zeer beperkte tegemoetkoming aan een specifieke groep IHS-gerechtigden ook moet leiden tot een tegemoetkoming aan een specifieke groep eigenaars-bewoners. Graag willen deze leden een reactie van de initiatiefnemers op deze stellingname.

Ten aanzien van de voorgestelde regeling vragen de leden van de fractie van GroenLinks een nadere onderbouwing van de keuze om de grens bij een belastbaar inkomen van f 42 000 te leggen. Onnodige complexiteit is niet gewenst, maar is met deze keuze niet te gemakkelijk voor de hoogste grens gekozen?

De leden van de RPF-fractie vragen of de compensatie niet beter geregeld kan worden door aparte klassen in het huurwaardeforfait te creëren met als criterium wel of geen kinderen beneden de 18. Deze vorm sluit aan bij een bestaande regeling in tegenstelling tot de voorgestelde woonkostenaf trek. Mogelijkerwijs zal dit een daling in de uitvoeringskosten betekenen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat ook door invoering van de voorgestelde fiscale tegemoetkoming niet iedereen die getroffen is door de verlaging van de kinderbijslag, gecompenseerd wordt. Ook de indieners zien dit onder ogen. De aan het woord zijnde leden vragen om meer inzicht te geven in de groep, die ook ten gevolge van deze regeling niet wordt tegemoetgekomen. Welke omvang heeft deze uiteindelijk? Wat zijn in die gevallen de oorzaken, waardoor geen compensatie geboden kan worden?

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat bewoners van woningen met een waarde, die lager is dan f 30 000 niet in aanmerking komen voor de faciliteit. De argumentatie, die hieraan ten grondslag ligt, heeft hen niet kunnen overtuigen. Deze leden stellen voor slechts een plafond in te voeren en geen ondergrens in te stellen. Hoeveel gevallen zullen er ten gevolge van de ondergrens van f 30 000 buiten de boot vallen? Is het niet zo dat bewoning van een huis met een waarde lager dan f 30 000 veelal niet tegelijk gepaard gaat met een dermate laag inkomen, dat compensatie via de tegemoetkoming uit dien hoofde reeds gerechtvaardigd is?

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat in artikel 46 Wet IB vaste bedragen worden opgenomen. Er zijn geen maatregelen voorgesteld om deze bedragen te indexeren. Waarom niet? Had niet kunnen worden aangesloten bij reeds bestaande indexeringsartikelen uit de Wet op de inkomstenbelasting?

De verwachting van de indieners is dat in ongeveer 120 000 gevallen gebruik zal worden gemaakt van de tegemoetkoming. Waarop is dit cijfer gebaseerd, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

De leden van de GPV-fractie geven de indieners in overweging alsnog een regeling in het voorstel van wet op te nemen waarin wijziging van het inkomstenbelastingtarief van de eerste schijf wordt geregeld. Het is deze leden niet duidelijk wat zich tegen deze nadere verfijning verzet. Betekent het niet opnemen van een dergelijke regeling in het voorstel van wet, dat iedere aanpassing van het eerste tarief in de inkomstenbelasting tevens moet leiden tot aanpassing van de onderhavige wetstekst, zo vragen deze leden.

3. Budgettaire consequenties en dekking van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de indieners eens dat deze faciliteit de fiscale eenvoud niet bevordert. Deze leden vinden tevens de geraamde uitvoeringskosten van ca. 2 à 3 mln. ten opzichte van de budgettaire consequenties van ca. 28 mln. premies en 6 mln. belastingen hoog. Kunnen de indieners daarop nader ingaan?

Het valt de leden van de fractie van de PvdA tevens op dat een adequate dekking voor dit wetsvoorstel ontbreekt.

Kunnen de indieners hier nader op ingaan, zo vragen zij.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de indieners nog exact kunnen aangeven hoe de dekking van dit wetsvoorstel in elkaar zit?

Ook de leden van de D66-fractie is het niet duidelijk waar de indieners van het wetsvoorstel de benodigde middelen vandaan willen halen.

Ten aanzien van de budgettaire consequenties van het initiatief-voorstel, 28 mln. aan premies en 6 mln. aan belastingen, hebben de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vragen. Gelet op het feit dat er voor de kindertabel in de IHS structureel f 80 mln. wordt uitgetrokken (23 900 XI, blz. 136), vragen deze leden zich af of gesteld kan worden dat de IHS maatregel 57,5% bereikt van de te compenseren huishoudens, en de hier voorgestelde maatregel 42,5%? Of moeten deze percentages nog eens verlaagd worden omdat er een groep huishoudens overblijft die woont in een huis met een huurprijs boven de IHS-grens of een huis bezit boven de f 200 000? Kan geschat worden welk percentage deze groep uitmaakt van de totale groep te compenseren huishoudens?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn enigszins verbaasd over het feit dat de initiatiefnemers niet aangeven hoe zij in de financiering van hun voorstel willen voorzien. In het plan van aanpak van de CDA-fractie is gesuggereerd dat de benodigde middelen gevonden zouden moeten worden in een verschuiving binnen het fiscale lastenverlichtingspakket van de regering. Welke specifieke verschuiving hebben de initiatiefnemers ter financiering van hun voorstel op het oog? Welke motieven hebben zij hiervoor? In hoeverre heeft deze verschuiving wijzigingen in het totale inkomensbeeld tot gevolg?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de omvang van de uitvoeringskosten van het onderhavige voorstel gelijk staat aan zo'n 7,5 à 10% van de totale met dit voorstel gemoeide kosten. Is dat niet relatief hoog? Kunnen deze kosten door een aanpassing van de regeling gereduceerd worden? Bijvoorbeeld door de inkomensgrens wat te verlagen zodat het aantal van 120 000 betrokken gevallen kan afnemen?

De leden van de RPF-fractie vragen op welke wijze de budgettaire consequenties van dit initiatief-voorstel worden gedekt? Zij willen graag nog een diepgaande beschouwing over de uitvoerbaarheid van deze fiscale regeling door zowel burgers als belastingdienst. Deze leden kunnen niet uit de voeten met het antwoord dat op deze vraag is gegeven aan de Raad van State.

Tot slot willen de leden van de fractie van de RPF een overzicht van de kosten die gemaakt zijn en worden voor de compensatie van de verlaagde

kinderbijslag (aanpassing IHS + invoering woonkostenaf trek) in vergelijking met de opbrengst van de verlaging van de kinderbijslag.

De leden van de GPV-fractie vragen de indieners aan te geven op welke wijze de kosten die samenhangen met de invoering van de woonkostenaf trek kunnen worden gedekt.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke