

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 november 1995

#### **1. Algemene opmerkingen**

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, GroenLinks, RPF, SGP en GPV hebben met (veel) belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt de indieners dat de leden van de fractie van GroenLinks de mening van de initiatiefnemers delen dat het beter ware geweest de beperking van de kinderbijslag minder omvangrijk te maken. Het verheugt de indieners dat deze leden in beginsel niet onsympathiek tegenover het voorstel staan. Voorts zijn de indieners de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF erkentelijk voor hun uitgesproken waardering voor het onderhavige wetsvoorstel. Dit betreft met name het wegnemen van de onevenwichtigheid op het punt van de compensatie van de bezuinigingen op de kinderbijslag en de differentiatie tussen huishoudens met één of twee kinderen en huishoudens met drie of meer kinderen. De leden van de fractie van D66 hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt de indieners dat deze leden ook van oordeel zijn dat via de individuele huursubsidie (IHS) slechts zo'n 60% wordt bereikt van de voor de beoogde compensatie in aanmerking komende groep en dat de resterende groep, die doorgaans over een eigen woning beschikt, eveneens behoort tot de financieel kwetsbare huishoudens. De indieners aanvaarden graag de waardering die wordt uitgesproken door de leden van de D66-fractie omtrent de poging die is ondernomen om een maatregel te ontwerpen die aan de geschetste situatie een einde maakt.

De indieners hebben er kennis van genomen dat de leden van de CDA-fractie met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van onderhavig wetsvoorstel. De indieners nemen aan dat die gemengde gevoelens te maken hebben met de kabinetsvoorstellen omtrent de omvangrijke bezuiniging op de kinderbijslag en met het feit dat via de IHS slechts 50 à 60% van de voor de beoogde compensatie in aanmerking komende groep wordt bereikt. Wij constateren tevens dat hierdoor sluipenderwijs een inkomensafhankelijk kinderbijslag wordt geïntroduceerd. Deze oneigenlijke elementen zijn veroorzaakt door de kabinetsvoorstellen en, gesteund door een meerderheid van het parlement, reeds aanvaard. De indieners zagen niets liever dan dat de omvangrijke

bezuiniging op de kinderbijslag weer ongedaan gemaakt zou worden. Dan zouden beide tegemoetkomingen in zowel de IHS als de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (IB) niet nodig zijn om compensatie voor de beoogde doelgroep te verstrekken. Nu aanpassing van de Wet individuele huursubsidie heeft plaatsgevonden, zijn de indieners het met de leden van de CDA-fractie eens dat de rechtsongelijkheid tussen mensen met eenzelfde inkomenspositie en eenzelfde samenstelling van het huishouden rechtgetrokken dient te worden. De indieners zien de twee tegemoetkomingen als een samenhangend geheel in antwoord op vragen van GroenLinks. Door het wegnemen van de rechtsongelijkheid zijn beide tegemoetkomingen te verdedigen.

Zoals reeds vermeld in de memorie van toelichting zijn de aanspraken op kinderbijslag per 1 januari 1995 beperkt. Voor gezinnen met kinderen met een laag inkomen is vervolgens in de Wet op de Individuele Huursubsidie een compensatieregeling opgenomen. De fractie, waartoe de indieners behoren, had bezwaren tegen de ingreep in de kinderbijslag en achtte de compensatie niet adequaat genoeg om deze bezwaren ongedaan te maken. Een meerderheid in het parlement steunde echter zowel de korting op de kinderbijslag als de compensatie in de IHS. Geconfronteerd met deze realiteit hebben indieners van dit voorstel gemeend dat het niet verdedigbaar is te berusten in een compensatie die slechts 50 à 60% van de doelgroep bereikt. Daarom hebben zij besloten – ondanks hun bezwaren tegen de voorafgaande gang van zaken – dit voorstel in te dienen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat de IHS-compensatie regelt, is door meerdere fracties aangedrongen op een bredere compensatie dan alleen voor gezinnen die voor IHS in aanmerking komen. Van de kant van de regering werd echter gemeld dat er op dat moment geen beter alternatief voorhanden was. De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling ook erkend dat de doelgroep maar voor 50 à 60% wordt bereikt. Wel is de bereidheid getoond om door te blijven denken om te komen tot een breder bereik van de doelgroep. De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer iedereen uitgenodigd om met een beter systeem te komen door uit te spreken: «Iedereen die mij een systeem kan aanreiken dat beter is en een groter bereik heeft voor de doelgroep dan het huidige systeem, is welkom. Tot nu toe ben ik, ook in het uitvoerige debat in de Tweede Kamer, niemand tegengekomen die mij zoiets heeft kunnen aanreiken». Inderdaad lijkt het lastig om de gehele doelgroep middels één regeling te bereiken. Wel is het mogelijk om, in aanvulling op die in de IHS, deze groep vrijwel volledig te bereiken door onderhavige regeling in de Wet op de Inkomstenbelasting op te nemen.

De voorgestelde maatregel strookt niet volledig met het standpunt dat het fiscale instrument terughoudend moet worden gehanteerd. Tevens kan de maatregel het etiket «belastinguitgave» opgeplakt krijgen. Ondertekenaars zijn zich van deze beide factoren zeer wel bewust. Zij menen echter dat het kwaad van een «halve» compensatie zwaarder weegt dan het nadelig aspect van beide voornoemde factoren. Zij menen dat de afweging ten gunste van onderhavig voorstel uit mag vallen, doordat het voorstel een regeling bevat met een door zijn aard beperkt bereik en budgettair beslag. Bij deze afweging speelt tevens mee dat een inbedding van de regeling in de Wet IB is gevonden die de aanpassing van de wet zo beperkt mogelijk houdt.

Bij deze afweging spelen derhalve vergelijkbare factoren een rol als blijktens de Nota n.a.v. het Verslag inzake het voorstel van wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (24 458) bij de regering bij het hele fiscale pakket voor 1996 een rol spelen. Ook in onderhavig voorstel is de fiscale maatregel beoordeeld op

beleidseffectiviteit, kostenefficiëncy, eenvoud en inpasbaarheid in de fiscale structuur. Deze beoordeling leidt er toe dat doorvoering van het voorstel naar de mening van de indieners verantwoord en gerechtvaardigd is. Met het voorgaande menen de indieners te zijn ingegaan op de opmerkingen van algemene aard van de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, RPF, SGP en GPV.

Indieners delen de mening van de leden van een aantal fracties dat een herstel van de kinderbijslag de voorkeur heeft boven reparatie middels andere instrumenten.

## **2. De inhoud van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie menen dat eigen-woningbezitters met een laag inkomen in een situatie verkeren die zich niet laat vergelijken met gezinnen die een huurhuis bewonen en eveneens een laag inkomen hebben omdat de eersten eigen vermogen vormen en specifieke aftrekposten hebben. In veel gevallen echter is voor de eigen woning geleend, waardoor het netto eigen vermogen, in het algemeen met name voor mensen met een laag inkomen, zeer beperkt zal zijn. Bovendien betreft het vermogen dat «in het huis» zit en niet volledig besteedbaar is. Tegenover de specifieke aftrekposten, met name hypotheekrente-aftrek, staat dat er een bijtelling plaatsvindt in de vorm van het huurwaardeforfait. Ook voor het inkomensafhankelijke deel van de studiefinanciering speelt slechts de hoogte van het inkomen en niet tevens de hoogte van het vermogen een rol.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens, net als de leden van de SGP-fractie, waarom voor woningen met een waarde van minder dan f 30 000 geen compensatie wordt verleend. Deze uitsluiting is het gevolg van de analogie tussen deze regeling en de IHS. De woonlasten van een woning met een dermate lage waarde zullen eveneens dermate laag zijn dat compensatie minder op haar plaats is. Ook huurders met een zeer lage huur zullen niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming in de IHS.

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen waarom de faciliteit in de buitengewone lastenregeling is neergelegd. Als eerder gemeld hebben de indieners getracht een faciliteit te creëren die enerzijds zo goed mogelijk aansluit bij die in de IHS, en die anderzijds zo goed en eenvoudig mogelijk inpasbaar is in de bestaande systematiek van de IB. De buitengewone lastenregeling lag hierdoor het meest voor de hand nu het gaat om inkomensbelasting. Uitgaven in de sfeer van persoonlijke verplichtingen liggen meer op het vlak van inkomensvorming. Een dergelijke situatie doet zich bij onderhavige faciliteit niet voor, waardoor opname ervan in de regeling voor persoonlijke verplichtingen minder voor de hand ligt.

De grens voor de voorgestelde regeling ligt, de leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaar, op een belastbaar inkomen van f 42 000. Daarbij is aangesloten bij de categorie in de IHS voor meerpersoonshuishoudens, waar het maximale gezamenlijke belastbare inkomen voor het subsidiejaar 1995/1996 is gesteld op circa f 42 000. Ook de voorgestelde faciliteit in de inkomstenbelasting ziet vooral op mensen met eenzelfde inkomen en eenzelfde samenstelling van het huishouden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de fraudegevoeligheid van deze inkomensgrens. In theorie is het mogelijk om met het inkomen zodanig te manipuleren dat men net onder deze grens uitkomt. Dit is echter niet anders dan bij de IHS en de studiefinanciering. De inkomensgrens bij deze laatste twee regelingen bleek niet dermate fraudegevoelig dat wijziging moest worden overwogen.

De leden van de fractie van PvdA vragen of diegenen die onder de 68%-regeling van de vermogensbelasting vallen de woonkostenaf trek kunnen claimen. Het criterium is of belasting is verschuldigd ingevolge de Wet op de Vermogensbelasting. Als die – al dan niet door toepassing van de 68%-regeling – niet is verschuldigd, kan de aftrek geclaimd worden.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een situatie waarin belastingplichtige zelf geen, maar zijn partner wel vermogen heeft. Bij gehuwden worden de vermogensbestanddelen toegerekend aan de partner met het hoogste persoonlijk inkomen. Waardoor er in deze situaties geen misbruik mogelijk lijkt.

Een dergelijke toerekening vindt bij ongehuwden niet plaats. Het is denkbaar dat, in theorie, uitzonderingen voor zouden kunnen komen. Maar wanneer dit het geval mocht zijn dan zou het om een zeer gering aantal gaan. Gezien de aard van de overige criteria waaraan moet worden voldaan om voor de faciliteit in aanmerking te komen, zal dit risico echter minimaal zijn.

De leden van de fracties van de PvdA en SGP vragen waarop het aantal van 120 000 is gebaseerd. Dit aantal is gebaseerd op ramingen afkomstig van de Ministeries van Financiën en VROM.

De reden waarom voor de bepaling van het belastbaar inkomen wordt gekeken naar het voorafgaand jaar, is dat de aftrek uit het voorstel zelf van invloed is op het belastbaar inkomen, waardoor om technische redenen niet het belastbaar inkomen van het jaar zelf genomen kan worden.

De indieners hebben kennis genomen van de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een reactie op het antwoord van staatssecretaris Tommel op vragen van het lid Stellingwerf, waarin hij aangeeft nadere stimulerende maatregelen voor eigen woningbezit onder de lagere inkomensgroepen overbodig te vinden. Het merendeel van de vragen van het lid Stellingwerf heeft betrekking op het stimuleren van eigen woningbezit bij de lagere inkomensgroepen. Dit vraagstuk staat los van de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Eén vraag van het lid Stellingwerf heeft met name betrekking op compenserende maatregelen via de IHS. Gezien de relatief geringe bijdragen van de compenserende maatregelen kunnen indieners zich het antwoord van de staatssecretaris op deze gestelde vragen voorstellen. Het gaat de indieners meer om de koopkrachteffecten en de rechtsongelijkheid bij mensen met eenzelfde inkomenspositie en eenzelfde samenstelling van het huishouden.

De CDA-fractie vraagt of van gezinsinkomen wordt uitgegaan of van het inkomen van de meestverdienende partner bij de bepaling van de inkomensgrens.

In de voorgestelde wijziging van artikel 46 lid 7 van de Wet op de Inkomstenbelasting wordt geregeld dat niet slechts van het inkomen van de meestverdienende partner wordt uitgegaan. Het belastbare inkomen van beide echtgenoten samen is maatgevend.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de bijtelling op grond van het huurwaardeforfait voor woningen in de waardeklasse f 90 000 tot f 120 000 f 2 520 bedraagt, en niet f 2 500.

Anders dan de CDA-fractie meent, wordt wel rekening gehouden met kinderaantal. De tegemoetkoming is hoger voor gezinnen met drie of meer kinderen. Bij het zoeken naar een methode om de faciliteit in de Wet IB in te bouwen, is ook aanpassing van de tabel voor het huurwaardeforfait overwogen. Uiteindelijk is niet voor deze weg gekozen, omdat dit tot gecompliceerdere aanpassingen zou hebben geleid dan met de onderhavige regeling het geval is.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het terecht is dat een tegemoetkoming in de uitgaven terzake van de woonkosten wordt gecreëerd. De indieners menen dit punt voldoende te hebben beantwoord bij de algemene opmerkingen. Het gaat er immers om een systeem te vinden dat een groter bereik heeft voor de doelgroep dan het IHS-systeem. Zij menen dat de afweging om het fiscale instrument te gebruiken ten gunste van onderhavig wetsvoorstel uit mag vallen.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 waarom wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen in plaats van het onzuiver inkomen kan worden gemeld dat hiermee bij de regeling voor de IHS wordt aangesloten, waar eveneens het belastbaar inkomen maatgevend is.

Genoemde leden hebben het juist dat als voorwaarde is gesteld dat de belastingplichtige geen belasting verschuldigd mag zijn ingevolge de Wet op de vermogensbelasting. Iemand ten aanzien van wie vermogensbelasting wordt geheven komt automatisch niet meer in aanmerking voor IHS. Een dergelijke voorwaarde blijkt in de meeste gevallen vrij makkelijk te controleren. De indieners hebben dezelfde maatregel aan het onderhavige wetsvoorstel gekoppeld.

In dit verband merken de indieners voorts op, zulks in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66, dat in geval sprake is van vruchtgebruik, bij de vruchtgebruiker in beginsel 80% van de door de volle eigenaar in aanmerking te nemen waarde wordt belast.

Deze leden vragen voorts naar de uitwerking van de voorgestelde regeling voor huishoudens waar het huis op naam van meer dan één persoon staat. Komen, zo vragen deze leden, allen dan in aanmerking voor de aftrek?

In situaties waarin het huis op naam van bij voorbeeld twee ongehuwd samenwonenden staat, de zogenoemde mede-eigendom, is het huurwaarde forfait naar rato van de gerechtigheid tot de voordelen van de toepassing, en wordt de woonkostenaftrek naar evenredigheid van die gerechtigheid verdeeld. Dit is geregeld in het voorgestelde zestiende lid tweede volzin van artikel 46.

Anders dan de leden van de fractie van D66 denken indieners dat in de meeste van de desbetreffende gevallen wel sprake zal zijn van een belastingaanslag. Het gaat om belastingplichtigen met een eigen woning, die op grond daarvan al veelal een aanslag zullen krijgen. Voor diegenen bij wie dat niet het geval is, geldt dat deze situatie zich slechts eenmalig voor zal doen, namelijk wanneer voor het eerst van de faciliteit gebruik wordt gemaakt. In de volgende jaren zal sprake zijn van een aanslag.

De leden van de fractie van GroenLinks refereren aan discussie tijdens de vorige kabinetsperiode over de relatie tussen de ontwikkeling van de huren en het huurwaardeforfait. Deze leden vinden het niet vanzelfsprekend dat een zeer beperkte tegemoetkoming aan een specifieke groep IHS-gerechtigden ook moet leiden tot een tegemoetkoming aan een specifieke groep eigenaar-bewoners.

De regeling is zo ontworpen, zo merken de indieners op, dat zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de criteria die in de IHS worden gehanteerd om de financieel kwetsbare groepen te bereiken. Afgezien van het huren of bezitten van een woning, verkeren deze groepen dan ook in vergelijkbare omstandigheden, met name waar het de gevolgen van de kortingen op de kinderbijslag betreft. Dit maakt dat de onderhavige faciliteit in de ogen van de indieners niet als overbodig kan worden aangemerkt.

De leden van de RPF-fractie vragen of de compensatie niet beter via aparte klassen in het huurwaardeforfait geregeld kan worden. De ondertekenaars verwijzen wat dat betreft naar hun antwoord op soortgelijke vragen van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie stellen in navolging van de Raad van State dat nog niet de gehele doelgroep wordt bereikt. De indieners beseffen dat ook en hebben daarom in kamerstuk 24 438 nr. 4 daarover een opmerking gemaakt. Zij menen echter met dit voorstel het grootst mogelijke deel van de doelgroep bereikt te hebben.

Genoemde leden wijzen op de bewoners van woningen met een waarde die lager is dan f 30 000. De indieners weten niet exact het aantal bewoners met een woning die een lagere waarde heeft dan f 30 000. Voor het overige verwijzen zij naar de beantwoording op vragen gesteld door de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen of indexatie is overwogen. De leden van de GPV-fractie vragen of is overwogen een wettelijke regeling op te nemen die de faciliteit aanpast aan de jaarlijkse wijziging in het tarief eerste schijf. Beide is overwogen. Maar uiteindelijk is er voor gekozen dit niet te doen. Het lijkt de indieners beter eens in de zoveel jaar te kijken of de regeling nog ongeveer analoog aan die in de IHS uitpakt. Bovendien moet worden bedacht dat indexatie en tariefwijzigingen slechts beperkte consequenties hebben voor het nettovoordeel van de faciliteit.

In het voorstel is bepaald dat de belastingplichtige recht heeft op kinderbijslag. Ingevolge de AKW hebben in beginsel beide ouders dat recht. Dat de uitkering slechts aan één van beide ouders wordt gedaan, staat daar in beginsel los van. Dit brengt met zich dat er in verreweg de meeste gevallen niet voor hoeft te worden gevreesd dat de regeling haar doel voorbijschiet.

### **3. Budgettaire consequenties**

De leden van alle fracties vragen naar de wijze waarop in een adequate dekking van dit wetsvoorstel wordt voorzien. In het plan van aanpak van de CDA-fractie is aangekondigd dat de benodigde middelen gevonden zouden moeten worden in een verschuiving binnen het fiscale lastenverlichtingspakket van de regering. De indieners wijzen in dit verband op het ingediende amendement De Jong (24 458 nr. 6) waarin wordt voorzien in de dekking van de belastingen.

Het wetsvoorstel leidt, zoals vele fiscale wetsvoorstellen van de regering tot een zeer beperkte grondslagversmalling van de premieheffing volksverzekeringen. Daarom ligt het in de rede om de derving in de premies te compenseren door een kleine (bijna te verwaarlozen) stijging van de premies. Macro gezien leidt dit wetsvoorstel niet tot lastenverzwaring, terwijl een kwetsbare groep in de samenleving een compensatie krijgt voor de omvangrijke bezuiniging op de kinderbijslag.

Het voorstel brengt zeer bescheiden extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst met zich mee. De indieners menen dat gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep hier een rechtvaardiging in gevonden kan worden. Wat betreft de uitvoerbaarheid van deze fiscale regeling lijkt het de indieners dat er zich noch bij de burgers noch bij de Belastingdienst noemenswaardige problemen zullen voordoen. Gekozen is voor een eenvoudige, heldere aanpak in de regelgeving.

In antwoord op vragen van de leden van de RPF-fractie wijzen de indieners op de omvangrijke bezuiniging kinderbijslag in het regeerakkoord in deze kabinetsperiode. Het gaat om een structureel bedrag van 1,6

mld. De compensatie van de verlaagde kinderbijslag in de IHS bedraagt 80 mln. De compensatie invoering woonkostenaf trek bedraagt 34 mln. Afgezet tegen de omvangrijke bezuiniging kinderbijslag is de totale compensatie een relatief gering bedrag. Gesteld dient te worden dat dit volledig naar de meest kwetsbare gezinnen gaat.

Reitsma  
Biesheuvel