

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 oktober 1995 en de reactie van de indieners d.d. 1 november 1995, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 oktober 1995, no. TK 95000137, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Reitsma en Biesheuvel tot wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (invoering woonkostenaf trek).

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorstel van wet beoogt een bepaalde groep huishoudens compensatie te geven voor de bij Wet van 22 december 1994 (Stb. 957) toegepaste verlaging van de kinderbijslag. Bij Wet van 16 juni 1995 (Stb. 326) is voor een andere groep huishoudens reeds compensatie geboden door wijziging van de individuele huursubsidieregeling.

Tezamen wordt nog niet de gehele doelgroep van kwetsbaren in de samenleving bereikt. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de vraag of, en zo ja op welke wijze, de niet tot deze groepen huishoudens behorende doelgroep nog moet en kan worden gecompenseerd. In de toelichting ware aan deze problematiek aandacht te besteden.

1. De Raad van State constateert dat met het voorstel van wet en de bij wet van 16 juni 1995 (Stb. 326) gewijzigde individuele huursubsidieregeling nog niet de gehele doelgroep van kwetsbaren in de samenleving wordt bereikt, die wordt getroffen door de eind 1994 doorgevoerde verlaging van de kinderbijslag. De Raad vraagt in de toelichting aan te geven of, en zo ja op welke wijze, aan deze restgroep compensatie kan worden gegeven.

Met de invoering van de kindertabel in de individuele huursubsidie (IHS) wordt slechts 50 à 60% van de huishoudens bereikt die tot de doelgroep voor compensatie behoren. Het deel van de doelgroep dat niet wordt bereikt, bestaat voor het merendeel uit eigen woningbezitters met kinderen en een laag inkomen. Het voorstel van wet compenseert ook deze groep, waardoor per saldo de doelgroep vrijwel volledig wordt gecompenseerd.

Er blijven situaties mogelijk waarin wel sprake is van een gezin met kinderen en een laag inkomen die niet worden bereikt met een van beide maatregelen. Te denken valt aan huurders die een huis bewonen met een huurprijs die boven het bereik van de IHS uitgaat, of eigen woningbezitters met een woning

waarvan de waarde boven het bereik van het voorstel van wet uitgaat. Deze situaties zijn echter ongebruikelijk en daarmee uitzonderlijk. De indieners hebben in de toelichting aangegeven dat het in hun ogen beter ware geweest als de beperking van de kinderbijslag minder omvangrijk was geweest. In dat geval had de compensatieproblematiek niet gespeeld. Onder de huidige omstandigheden echter is het zaak zo volledig mogelijk compensatie te bieden. Met het voorstel verwachten de indieners het grootste deel van de tot nog toe buiten de compensatie vallende doelgroep te bereiken. Zij zien echter geen mogelijkheden de doelgroep voor 100% te bereiken. Zij zullen deze overwegingen opnemen in de toelichting.

2. De compensatie voor de verlaging van de kinderbijslag is in de vorm van een fiscale faciliteit gegoten. De Raad mist een verantwoording van de plaatsing van deze faciliteit in de buitengewone lastenregeling, te meer daar deze regeling blijkens de aanhef van artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64) betrekking heeft op de bepaalde uitgaven die op een belastingplichtige drukken. Indien enkel wordt beoogd de in aanmerking komende belastingplichtigen een aftrekpost ter grootte van de gebruteerde verhoging van de huursubsidie te verlenen, ligt de invoering van een afzonderlijke aftrek, vergelijkbaar met de zelfstandigen- of meewerkaftrek, naar het oordeel van de Raad meer voor de hand. De gemaakte keuze dient tegen deze achtergrond nader te worden toegelicht.

2. De Raad vraagt de indieners te verantwoorden waarom de compensatie in de buitengewone lastenregeling is opgenomen. De Raad meent dat een afzonderlijke regeling meer voor de hand ligt.

Indieners hebben gezocht naar een regeling voor eigen woningbezitters die materieel vergelijkbaar uitwerkt als de regeling voor huurders in de IHS. Daarbij wilden zij zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande systematiek van de Wet op de inkomstenbelasting '64. Voor onderbrenging van de faciliteit in de regeling voor buitengewone lasten is gekozen omdat het hier qua wetssystematiek gaat om een persoonlijke vermindering van het onzuivere inkomen. Inpassing in en aansluiting bij een bestaand artikel had derhalve de voorkeur boven het instellen van een afzonderlijke regeling. Een en ander zal in de toelichting worden verduidelijkt.

3. Het voorstel leidt zoals ook in de toelichting wordt erkend tot een verdergaand ingewikkeld worden van de fiscale wetgeving, hetgeen als een negatief punt kan worden aangemerkt. De toelichting mist een meer diepgaande beschouwing over de uitvoerbaarheid door zowel burgers als belastingdienst.

3. De Raad mist een diepgaande beschouwing over de uitvoerbaarheid door zowel burgers als de belastingdienst. In de toelichting wordt erkend dat het voorstel de fiscale wetgeving niet eenvoudiger maakt. Daarom is ook getracht de regeling niet nodeloos ingewikkeld te maken en is deze in een bestaand artikel ondergebracht. Indieners wijzen er daarnaast op dat de regeling slechts een beperkte groep belastingplichtigen raakt, die bovendien financieel baat bij de regeling hebben.

4. Toegelicht dient te worden waarom eigenaren van woningen met een waarde in het economische verkeer van niet meer dan f 30 000 worden uitgesloten. Het enkele feit dat de regeling voor de compensatie van kinderbijslagverlaging in de individuele huursubsidie de groep (huur)woningen met zeer lage huurwaarden niet bereikt, rechtvaardigt deze uitsluiting niet. Een «gebrek» in het bereik van de reeds ingevoerde regeling maakt het niet noodzakelijk dit «gebrek» ook in de onderhavige regeling te dupliceren.

4. De Raad van State vraagt naar een motivering voor het uitsluiten van eigenaren van woningen met een waarde in het economisch verkeer van niet meer dan f 30 000. Zoals de Raad zelf opmerkt, wordt deze drempel ingevoerd naar analogie van een drempel in de IHS.

Bij een waarde lager dan f 30 000 zullen de woonlasten in het algemeen dermate laag zijn dat er minder aanleiding is voor een tegemoetkoming in de vorm van de voorgestelde regeling.

5. In de toelichting wordt gesteld dat bij de voorgestelde maatregel wordt uitgegaan van eigen woningen die vergelijkbare woonlasten opleveren als in de individuele huursubsidieregeling. Dit wordt niet nader (cijfermatig) toegelicht. In de toelichting dient hieraan meer uitgebreid aandacht gegeven te worden.

5. De Raad verzoekt meer uitgebreid toe te lichten dat de voorgestelde maatregel uitgaat van woningen met vergelijkbare woonlasten als in de IHS. Indieners zullen de toelichting op dit punt uitbreiden.

6. In het voorstel is geen regeling opgenomen voor aanpassing van de bedragen aan de geldontwaarding of wijziging van het inkomstenbelasting-tarief van de eerste schijf. Eerstgenoemde aanpassing is zowel van belang voor de (vaste) bedragen van artikel 46, eerste lid, onderdeel e, onder 3e, en vijftiende lid, Wet IB'64, als voor de waardeklassen in het huurwaardeforfait, bedoeld in artikel 46, eerste lid, onderdeel e, onder 2e, Wet IB'64. In de toelichting dient hierop nader te worden ingegaan.

6. In het voorstel is geen regeling opgenomen voor aanpassing van de bedragen aan geldontwaarding of wijziging van het tarief van de eerste schijf, zoals de Raad van State opmerkt. Reden hiervoor is dat indieners de regeling zo eenvoudig mogelijk hebben willen houden en deze overweging zwaarder hebben laten wegen dan de mogelijkheid tot nadere verfijning.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Reitsma
Biesheuvel