

Vergaderjaar 2007–2008

31 247

Wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (uitvoeringstechnische wijzigingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 augustus 2007 en het nader rapport d.d. 10 oktober 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2007, no. 07.002193, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (uitvoeringstechnische wijzigingen), met memorie van toelichting.

In 2001 is de Wet bevordering eigenwoningbezit (Wet BEW) in werking getreden. Doel van deze wet is het bevorderen van de keuzemogelijkheden op de woningmarkt; de wet maakt het voor mensen met een lager inkomen mogelijk te kiezen voor een koopwoning door aan hen een inkomensafhankelijke bijdrage (eigenwoningbijdrage) toe te kennen.

Op 1 januari 2007 heeft de Wet BEW een ingrijpende wijziging ondergaan, waarbij de werking van de wet is verruimd en vereenvoudigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot verdergaande verbetering van de Wet BEW, met name op uitvoeringstechnisch gebied.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het verdelingsmechanisme voor toekenning van eigenwoningbijdragen, de verstrekking van gegevens en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2007, no. 07.002193, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 augustus 2007, nr. W08.07.0191/IV, bied ik U hierbij aan.

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

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. Verdelingsmechanisme voor toekenning van eigenwoningbijdragen
In artikel 6, zesde lid, van de huidige Wet BEW is bepaald dat bij ministeriële regeling een bedrag kan worden vastgesteld dat gedurende een kalenderjaar ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van eigenwoningbijdragen krachtens die wet. Voor het kalenderjaar 2007 is hieraan uitvoering gegeven in

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.

de Regeling koopsubsidieplafond 2007 (Stcrt. 2006, 252). Ingevolge de toelichting bij de Regeling koopsubsidieplafond 2007 worden aanvragen om een eigenwoningbijdrage behandeld op volgorde van binnenkomst. Aanvragen om een eigenwoningbijdrage nadat het koopsubsidieplafond is bereikt, worden niet meer in behandeling genomen. Indien op hetzelfde moment meerdere aanvragen om een eigenwoningbijdrage bij de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (minister voor WWI) binnenkomen, zal toewijzing – indien nodig – plaatsvinden via loting. Het voorgestelde artikel 6, zesde lid, eerste volzin, onder c, van de Wet BEW geeft de minister de bevoegdheid nadere regels hieromtrent vast te stellen. De Raad merkt op dat het bovenstaande mechanisme voor toekenning van eigenwoningbijdragen, gegeven de doelstelling eigen woningbezit te bevorderen, niet het meest doeltreffende mechanisme vormt. Degene die aanspraak maakt op een eigenwoningbijdrage zal doorgaans het tijdstip van indiening van een aanvraag daarvoor niet wezenlijk kunnen beïnvloeden, waardoor het min of meer toevallig is of hij ervoor in aanmerking komt. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan deze kwestie.

1. Uit artikel 6, zesde lid, van de Wet bevordering eigenwoningbezit (hierna: Wet BEW) blijkt dat die wet geen openeinderegeling is. Aan de Tweede Kamer is toegezegd de Kamer te zullen informeren indien het subsidieplafond is bereikt. In 2007 is hiervan vooralsnog geen sprake. Indien het subsidieplafond zou worden benaderd, zou de Tweede Kamer hierover geïnformeerd worden. Op dat moment zouden met de Tweede Kamer ook nadere afspraken gemaakt kunnen worden over het vasthouden aan het subsidieplafond of over extra budget.

In de Regeling koopsubsidieplafond 2007 (Stcrt. 2006, 252) is aangegeven hoe hoog het koopsubsidieplafond voor 2007 is en op welke wijze met dit plafond wordt omgegaan. Hierbij is gekozen voor de volgorde van binnenkomst van aanvragen bij toekenning van de eigenwoningbijdragen tot aan het subsidieplafond. Voor deze werkwijze is gekozen omdat binnen korte tijd – een beslistermijn van ongeveer twee weken – duidelijkheid voor de aanvrager moet bestaan over de vraag of de eigenwoningbijdrage wordt toegekend in verband met de benodigde financiering voor het kopen van de woning. Zonder de eigenwoningbijdrage is de financiering in geen geval mogelijk omdat de eigenwoningbijdrage immers het benodigde tekort dekt. In die zin kan een beslissing dus niet worden aangehouden. Evenmin ligt het voor de hand een toekenning af te wijzen zolang er nog voldoende budget is. Zowel in de toelichting op het aanvraagformulier als op de internetsite van de uitvoeringsorganisatie SenterNovem wordt de aanvrager erop gewezen dat er sprake is van een subsidieplafond en dat de mogelijkheid bestaat dat op het moment van de aanvraag het plafond kan zijn bereikt. Tot op heden is dit echter niet aan de orde. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

2. Verstreking van gegevens

a. In artikel 1, onderdeel C, onder 3, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld aan artikel 3 van de Wet BEW een lid toe te voegen. Het voorgestelde derde lid verplicht de inspecteur van de Belastingdienst, onder wie de eigenaar-bewoner of degene die tot diens huishouden behoort, ressorteert, om aan de Minister voor WWI op diens verzoek het toetsinkomen of het belastbare loon in het bijdragejaar van de desbetreffende eigenaar-bewoner of degene die tot diens huishouden behoort, te verstrekken. In artikel 3, eerste lid, van de Wet BEW is bepaald dat voor de definitie van het begrip «toetsinkomen» wordt aangesloten bij het voor de toepassing voor de onder auspiciën van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen ontwikkelde Nationale Hypotheek Garantie berekende toetsinkomen¹. Hierdoor zal het mogelijk worden om de in eerste instantie door de eigenaar-bewoner of degene die tot diens huishouden behoort, verstrekte inkomensgegevens achteraf te controleren².

De Raad merkt op dat het in de Wet BEW gehanteerde begrip «toetsinkomen» op onderdelen afwijkt van het verzamelinkomen in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 of het belastbaar loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964. Dit leidt er toe dat de inspecteur onder wie de eigenaar-bewoner of degene die tot diens huishouden behoort ressorteert, het toetsinkomen al niet zonder meer kan vaststellen aan de hand van de hem bekende gegevens. Maar bovendien zou de werkgever nog moeten worden uitgevraagd over bepaalde elementen van dit toetsinkomen zonder dat hij

¹ Onder «toetsinkomen» wordt aldus verstaan: de som van

- het brutojaarsalaris;
- het daadwerkelijke bedrag aan vakantie-toeslag of 100% van de waarde van de vakantiebonnen;
- de totale jaarlijkse uitkering uit pensioenfondsen of verzekering en/of AOW (incl. vakantietoeslag) of de totale jaarlijkse VUT-uitkering;
- de sociale uitkering;
- het bedrag aan onregelmatigheidstoeslag over de laatste 12 maanden (mits structureel);
- het bedrag aan provisie over de laatste 12 maanden (mits structureel);
- het bedrag aan overwerkvergoeding over de laatste 12 maanden (mits structureel);
- de vaste dertiende maand, de vaste eindejaarsuitkering;
- het inkomen uit zelfstandig beroep of bedrijf;
- de alimentatie ten gunste van de aanvrager;
- de VEB-toelage. Verminderd met:
- de jaarlijks erfpachtcanon;
- de alimentatie ten gunste van de ex-partner.

Zie norm 12.2 van de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheek Garantie, gepubliceerd op de website www.nhg.nl.

² Zie de toelichting op artikel 1, onderdelen C, onder 3, en D, onder 2.

overigens in het kader van de Wet BEW tot medewerking verplicht is. In de toelichting op het voorstel ontbreken de uitkomsten van het overleg dat met de Belastingdienst gevoerd zal zijn over de vraag of en in hoeverre de voorgestelde inlichtingenplicht van de Belastingdienst te verwezenlijken is zonder onevenredige administratieve belasting van die dienst. Ditzelfde geldt ten aanzien van het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 4 van de Wet BEW. De Raad is van oordeel dat de Belastingdienst na de uitvoering van de basisregistratie inkomen niet meer bevraagd mag worden over samenstellende elementen van het belastbare inkomen of het belastbare loon, maar dat het gevraagde gegeven dient te kwalificeren als het authentieke inkomensgegeven als bedoeld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet waardering onroerende zaken en enige andere wetten in verband met de invoering van een basisregistratie inkomen en een basisregistratie waarde onroerende zaken¹. Zolang de omschrijving van het toetsinkomen afwijkt van dit authentieke inkomensgegeven dient het uitvragen zich enkel te richten op de aanvrager van de eigenwoningbijdrage. De Raad adviseert de voorgestelde leden 3 van de artikelen 3 en 4, van de Wet BEW te schrappen.

b. Met het voorgestelde artikel 53 van de Wet BEW wordt de mogelijkheid gecreëerd dat de Minister voor WWI gegevens opvraagt bij het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) over de uitvoering van de Wet BEW. Volgens de toelichting is dit noodzakelijk «voor de controle van het aantal inkomensbronnen dat de aanvrager heeft aangegeven en voor de controle van inkomensgegevens achteraf in het kader van het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik»².

Op grond van hetgeen hiervoor is betoogd ten aanzien van de verstrekking van inkomensgegevens door de inspecteur van de Belastingdienst, is de Raad van oordeel dat het UWV na de invoering van de basisregistratie inkomen niet bevraagd mag worden over inkomensgegevens, aangezien de inspecteur belast met de uitvoering van de basisregistratie inkomen de zorg draagt voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de inkomensgegevens.

Voorts merkt hij op dat de verstrekking van gegevens door het UWV in overeenstemming moet zijn met de Europese en nationale regelgeving op het terrein van de verstrekking van persoonsgegevens³, in het bijzonder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De Raad acht het voorgestelde artikel 53 van de Wet BEW niet in overeenstemming met deze beginselen. Het artikel beperkt de verstrekking van gegevens niet tot die gevallen waarin een aanvraag om een eigenwoningbijdrage wordt gedaan. Voorts is de verplichting voor het UWV tot het verstrekken van gegevens niet beperkt tot inkomensgegevens alleen.

De Raad adviseert artikel 53 Wet BEW niet te wijzigen.

2a. Het advies van de Raad om de voorgestelde leden 3 van de artikelen 3 en 4 van de Wet BEW te schrappen, volg ik niet. Wel is in samenspraak met het ministerie van Financiën bekeken op welke wijze de Belastingdienst de voor de uitvoering van de Wet BEW benodigde gegevens kan verstrekken. Dit heeft geleid tot een nieuw voorgesteld artikel 3, derde lid, en artikel 4, derde lid, van de Wet BEW.

Het is noodzakelijk om inkomens- en vermogensgegevens te betrekken bij de controle van aanvragen achteraf in het kader van M&O-beleid. Bij de aanvraag van een eigenwoningbijdrage wordt in eerste instantie uitgegaan van de inkomensgegevens zoals deze worden overgelegd voor het verkrijgen van een hypotheek met Nationale Hypotheek Garantie (hierna: NHG). Bij de aanvraag van een eigenwoningbijdrage verklaart de aanvrager dat hij al zijn inkomsten en inkomensbronnen heeft gemeld en dat er geen sprake is van een te hoog vermogen. Echter voor het verkrijgen van NHG wordt vooral gecontroleerd of de aanvrager voldoende financiële middelen heeft. De aanvrager zou mogelijkerwijs inkomsten kunnen achterhouden waarbij hij toch nog in aanmerking komt voor NHG. Als gevolg hiervan kan hij een lagere financieringslastnorm krijgen die wordt aangevuld met een hogere eigenwoningbijdrage dan waarop de aanvrager recht heeft. Een controle ligt dan ook in de rede. Deze kan echter niet eerder worden uitgevoerd dan nadat de gegevens bij de Belastingdienst bekend zijn. In overleg met de Belastingdienst is nu uitgegaan van het begrip verzamelinkomen dan wel belastbaar loon als controlegegeven. Alhoewel deze inkomensgegevens niet dezelfde grondslag

¹ Zie Kamerstukken II 2006/07, 31 085, nr. 2.

² Zie de toelichting op artikel I, onderdeel T.

³ Zie onder meer het Europees Dataverdrag 1981, Richtlijn 95/46 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens.

hebben als het toetsinkomen volgens de Wet BEW kan op basis hiervan wel een vergelijking worden gemaakt. Bij (grote) afwijkingen tussen het toetsinkomen en het achteraf vastgestelde verzamelinkomen dan wel belastbare loon kan vervolgens nader onderzoek worden ingesteld. Ook voor de vermogensgegevens geldt dat gecontroleerd moet kunnen worden of dit gegeven juist is. Er is bewust niet gekozen voor een controle van het vermogen vooraf omdat overschrijding van het vermogen in de praktijk weinig voorkomt. Vervolgens kunnen hiermee de administratieve uitvoeringslasten en de lasten voor de burger worden beperkt. Zowel de genoemde vermogensgegevens als de inkomensgegevens kunnen volgens de Belastingdienst worden geleverd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast. Tot slot wordt opgemerkt dat de Wet BEW te zijner tijd door middel van een aanpassingswet in overeenstemming zal worden gebracht met (de uitgangspunten van) het door de Raad genoemde wetsvoorstel inzake de authentieke inkomensgegevens. Gelet op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel «slechts» een aantal uitvoeringstechnische wijzigingen bevat en het wenselijk is dit wetsvoorstel zou spoedig mogelijk in werking te laten treden, wordt dit wetsvoorstel hiermee niet «belast».

2b. Ik volg het advies van de Raad om artikel 53 van de Wet BEW niet te wijzigen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

3. Overgangsrecht

De artikelen II en IIa van het wetsvoorstel bewerkstellingen, overeenkomstig de Wet van 21 december 2006 tot wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (Stb. 2006, 734), dat «oude» gevallen volgens het «oude» recht worden afgedaan¹.

De Raad acht deze eerbiedigende werking, zoals hij reeds heeft opgemerkt in zijn advies bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit², niet wenselijk. Ten eerste verplicht de keuze voor eerbiedigende werking tot het toepassen van bepalingen die inmiddels zijn ingetrokken. In verband daarmee moet aan de voorgestelde overgangsregels terugwerkende kracht worden toegekend om te bewerkstelligen dat «oude» gevallen daadwerkelijk volgens het «oude» recht worden afgewikkeld. Dit heeft tot gevolg dat pas na 1 januari 2008 een beslissing kan worden genomen op aanvragen die inmiddels ruim een jaar geleden zijn ingediend. Ten tweede sluit de keuze voor eerbiedigende werking uit dat «oude» gevallen onder de nieuwe regeling in aanmerking komen voor een hogere eigenwoningbijdrage. In een dergelijke situatie ligt een afhandeling op basis van het «oude» recht minder voor de hand. De Raad adviseert daarom het overgangsrecht aan te passen in die zin dat de «oude» gevallen onder de nieuwe regeling in aanmerking komen voor een hogere eigenwoningbijdrage.

3. Het advies van de Raad om het overgangsrecht aan te passen in die zin dat «oude» gevallen onder de nieuwe regeling in aanmerking komen voor een hogere eigenwoningbijdrage volg ik niet.

De door de Raad geopperde veronderstelling dat pas na 1 januari 2008 vanwege het terugwerken van de overgangsregels een beslissing kan worden genomen op aanvragen die ruim een jaar daarvoor zijn ingediend, is onjuist. Sinds januari 2007 zijn er geen nieuwe aanvragen voor de Wet BEW, zoals die laatstelijk luidde vóór 1 januari 2007, binnengekomen. Daar komt nog bij dat het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een beslistermijn van 2 à 3 weken hanteert, zodat de door de Raad veronderstelde tijdspanne van een jaar zich nimmer kan voordoen. Voorts wordt ontkend, zoals de Raad veronderstelt, dat «oude gevallen» op grond van de Wet BEW, zoals die laatstelijk luidde vóór 1 januari 2007, met toepassing van de Wet BEW, zoals die luidt vanaf 1 januari 2007, tot een hogere eigenwoningbijdrage leiden. Het is dus juist gunstiger indien «oude gevallen» «oud» worden afgedaan, zoals ook in het voorgestelde artikel II, onder artikel II, eerste lid, van het wetsvoorstel is opgenomen.

Wellicht ten overvloede kan nog het volgende worden opgemerkt. Het pakt voor de aanvrager in alle gevallen ongunstig uit als bij de zogenoemde «oude gevallen» de driejaarlijkse controle zou worden uitgevoerd naar de maatstaven van de Wet BEW, zoals deze geldt vanaf 1 januari 2007. Voorts is per die datum de zogenoemde vangnetregeling verdwenen, zodat het ook hierbij ongunstig is

¹ Zie ook de toelichting op de artikelen II en III.

² Zie Kamerstukken II 2004/05, 29 917, nr. 5, blz. 4. In het nader rapport heeft de regering aangegeven het advies van de Raad niet op te volgen, omdat:

- de verschillen in berekeningswijze en financiële toelatingscriteria tussen de oude en de nieuwe regeling het moeilijk maken om in individuele gevallen na te gaan of de nieuwe regeling tot een hogere eigenwoningbijdrage leidt;
- de nieuwe regeling in algemene zin enkele duidelijke voordelen biedt voor de eigenaarsbewoners (bijvoorbeeld een terugkeermogelijkheid);
- het tussentijds overstappen van de oude op de nieuwe regeling op praktische bezwaren stuit wegens de verschillende lengte van de tijdvakken.

te noemen als de «oude gevallen» «nieuw» worden afgehandeld. Tot slot zouden hiermee ook de zogenoemde «oude gevallen» drukken op het subsidieplafond over 2007, waardoor er uiteindelijk minder aanvragen om een eigenwoningbijdrage zouden kunnen worden ingediend.

4. Tot slot is in het voorstel van wet de inwerkingtredingsbepaling aangepast (het voorgestelde artikel III). Hiermee wordt zeker gesteld dat indien het betreffende Staatsblad na 31 december 2007 wordt uitgegeven, het onderhavige voorstel van wet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en terugwerkt tot en met 1 januari 2008. Dit komt de uitvoeringspraktijk per die datum ten goede. De bepaling dat artikel II van dit voorstel van wet terugwerkt tot en met 1 januari 2007 blijft ongewijzigd.

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 minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar