

25 037

Wijziging van de Gemeentewet, de Waterschapswet, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op de vermogensbelasting 1964, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, alsmede de Wet waardering onroerende zaken (Aanpassingswet Wet waardering onroerende zaken)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 6 december 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen. Zij wilden wel erkennen dat het voorstel uit een oogpunt van systematiek en goede regelgeving belangrijke verbeteringen bevat in vergelijking met de huidige situatie. Het huurwaardeforfeit wordt gesteld op (maximaal) 1.25 procent van de waarde van de onroerende zaakbelasting (OZB). In feite komt dit neer op een verlaging van het huurwaardeforfeit met een kwart, (namelijk van 2.8 naar 2.1% van de waarde bewoond).

Hoewel deze verlaging aanmerkelijk te noemen is, staat hier tegenover dat de waardevaststelling aanmerkelijk scherper zal geschieden en bovenal dat de marktprijzen van woningen zeer sterk zijn gestegen. De indruk bestaat dat de verlaging van het huurwaardeforfeit hier niet tegenop weegt, zodat er per saldo toch sprake zou kunnen zijn van een aanzienlijke lastenverhoging. Dit is wel de reden voor enige zorg omdat te verwachten is dat in vele gemeenten de OZB ook aanzienlijk zal worden verhoogd.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zeer tot hun ongenoegen moesten zij constateren – zoals ook de Raad van State had gedaan – dat zij (wederom) geconfronteerd werden met een wetsvoorstel waarin een aantal wezenlijk verschillende zaken is bijeengebracht, contrair aan het terzake uitgebrachte advies van de Raad van State. Deze leden ervoeren deze vorm van koppelverkoop als een beperking van de wetgevende bevoegdheden van de Eerste Kamer, die tevens niet geringe risico's meebrengt voor het wetgevend proces als geheel. Zij constateerden ook dat de verkorte titel in geen dele de inhoud van het wetsvoorstel dekt.

De leden van de **PvdA**-fractie konden instemmen met de intentie van het wetsvoorstel; aanpassingen van andere wetten in verband met het in werking treden van de Wet waardering onroerende zaken (woz), aanpas-

¹ Samenstelling:

Boorsma (CDA), voorzitter, De Boer (GL), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Haze Winkelman (VVD).

singen t.a.v. het huurwaardeforfait en introductie van gemeentelijke differentiatie van de OZB.

Na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer, waarbij uiteindelijk een maximum-stijging in de OZB werd vastgelegd, beperkten deze leden zich tot de volgende opmerkingen.

Allereerst wensten zij evenals hun geestverwanten in de Tweede Kamer kritische kanttekeningen te plaatsen bij de opbouw van het huurwaardeforfait. Ook in relatie tot het progressieve voordeel van de hypotheekrente-af trek, achtten zij die opbouw te degressief aan de top.

Vervolgens was hun opgevallen, dat in het Tweede Kamerdebat, gewerkt moest worden met nogal incidentele gegevens over de meest recente onroerend-goed-prijsstijgingen (bijvoorbeeld in Rotterdam en Leiden). Die cijfers geven een sterk uiteenlopend beeld voor woningen – met daarin weer een onderscheid tussen goedkopere en duurdere – en bedrijfsgebouwen, waardoor herwaardering met name voor (goedkopere) woningen de grootste stijging zal geven te zien. Deze leden zagen dit niet als een gewenste uitkomst.

Zij vroegen de regering om gedurende de periode waarin vele gemeenten nog met een fictieve stijging (onweerlegbaar rechtsvermoeden) mogen werken, de feitelijke waardestijgingen per categorie onroerende zaken te monitoren, zodat aan het einde van die periode in overleg met de Tweede en Eerste Kamer deze wet alsnog kan worden aangepast.

Tenslotte zouden deze leden gaarne vernemen, of en in welke mate het geamendeerde wetsvoorstel nog van invloed kan zijn op de nieuwe Financiële Verhoudingenwet, waarin de lokale belastingcapaciteit een van de bepalende factoren is.

De leden van de **D66**-fractie konden zich in grote lijnen vinden in voorliggend wetsvoorstel. Voor wat de behandeling van het huurwaardeforfait betreft, beschouwden zij de gedane voorstellen als technisch en min of meer voortkomend uit het vervallen van de waardeklassen. Om deze reden zagen zij af van een principiële beschouwing over het huurwaardeforfait. Die beschouwing dient plaats te vinden in het geheel van maatregelen rondom het eigen huis en dat is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Aangezien de aan het woord zijnde leden zich in beginsel zowel konden vinden in het vervallen van de waardeklassen, de huurwaardeforfait-systematiek alsmede de concrete invulling daarvan, voor het jaar 1997 in het Belastingplan (Kamerstukken Tweede Kamer, 25 052), zeiden zij op zichzelf geen last te hebben van de samenvoeging van dit al in één wetsvoorstel. Toch wilden de leden van de fractie van D66 uit de «Kamer van Bezinning» wel kwijt dat zij voluit begrip hebben voor de opmerkingen van de Raad van State inzake de onwenselijkheid het geheel in één wet te proppen waardoor het de Staten-Generaal wordt onthouden op onderdelen bezwaar aan te kunnen tekenen. Zou de staatssecretaris nog eens uiteen willen zetten waarom zulks nodig wordt gevonden?

Naast dit algemene punt, stelden de aan het woord zijnde leden nog een enkele aanvullende vraag.

Vindt er wijziging plaats in de vaststelling van de waarde en het huurwaardeforfait ten aanzien van buitenlandse (vakantie)woningen die in hoofdzaak voor zelfbewoning bedoeld zijn?

Een andere vraag behelst de tegenbewijsregeling. Nu slechts eenmaal per vier jaar een waardebepaling wordt vastgesteld, men dus ook maar één keer per vier jaar bezwaar kan maken, terwijl de financiële belasting jaarlijks is en de hoogte ervan onzeker, is een afwijking van 20% die nodig is om bezwaar gehonoreerd te krijgen, wel erg fors. Waarom is voor dit percentage gekozen? Zijn de te maken kosten bij honorering van het bezwaar met de aanslag te verrekenen? Zijn de te maken kosten – ongeacht de uitkomst – fiscaal te verrekenen?

De aan het woord zijnde leden achtten het terecht dat de staatssecretaris niet nu reeds uitgaat van meeropbrengst die teruggegeven zou moeten worden, maar de resultaten eerst afwacht.

Onderschrijft de staatssecretaris echter de idee dat de meeropbrengst uit deze wet zou moeten worden aangewend voor lastenverlichting t.b.v. de groep die de meeropbrengst realiseert?

2. Waardering Onroerende Zaken (WOZ)

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat zij twee jaar geleden hun steun hadden gegeven aan de Wet waardering onroerende zaken die zorgde voor een solide basis onder de vaststelling van de waarde van het onroerend goed als uniforme maatstaf voor de belastingheffing door het rijk, de waterschappen en de gemeenten. De leden behorende tot deze fractie zouden dan ook aanzienlijk minder moeite met het nu voorliggende wetsvoorstel hebben gehad indien dit zich zou hebben beperkt tot een evenwichtige, doorzichtige en gefaseerde invoering van de WOZ waarden in de verschillende belastingen. Zij hadden echter, evenals de leden van de fractie van D66, grote moeite met de wijze waarop voor de rijksbelastingen de waardevaststelling plaatsvindt in de zgn. wetsfictiegemeenten. In die gemeenten worden, op grond van een door de rijksbelastingdienst (en niet de gemeenten) uitgevoerd onderzoek, de bestaande OZB taxaties met peildatum 1992, 1993 of 1994 met moeilijk na te rekenen ophogingspercentages verhoogd tot een niveau dat als WOZ-waarde per 1 januari 1995 wordt aangemerkt. Blijkens de bijlage II bij de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (stuk nr. 6) zal dit ondoorzichtige systeem worden toegepast in niet minder dan 268 gemeenten en kunnen de percentages oplopen tot 35. Met de Raad van State vreesden deze leden dat deze regeling tot een groot aantal conflicten zal leiden. Om nog extra zout in de wonde te wrijven wordt, bij bezwaren tegen de aldus vastgestelde waarde, de bewijslast geheel bij de huiseigenaar gelegd en wordt die waarde alleen verlaagd als deze aannemelijk maakt dat die waarde tenminste 20% met een minimum van f 10 000,- uitgaat boven de werkelijke waarde. Hier wordt een wel zeer grote drempel opgeworpen voor elke poging tot rechtsherstel. Eigenaren in wetsfictiegemeenten komen daarmee in een ongelijke rechtspositie ten opzichte van eigenaren in gemeenten waarin de waarde van het onroerend goed per 1-1-1995 is vastgesteld, tegen welke vaststelling bezwaar en beroep mogelijk is en waarbij zulke drempels niet gelden. De leden van de CDA-fractie en van de fractie van D66 zouden het op prijs stellen te vernemen of aan deze beperking nog andere motieven ten grondslag liggen dan het doel het indienen van bezwaarschriften zoveel mogelijk te ontmoedigen.

De leden van de CDA-fractie memoreerden dat tijdens de behandeling van de WOZ in de Eerste Kamer op 13 december 1994 de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken toezegde dat aan de waarderingsinstructie een instructie betreffende de waardering van kerkgebouwen zou worden toegevoegd teneinde te voorkomen dat kerkgebouwen zwaarder zouden worden belast. Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen of die toezegging reeds is geëffectueerd en wat de inhoud van de instructie is.

3. Het huurwaardeforfait

De leden van de **CDA**-fractie zouden allereerst gaarne opheldering hebben over de ingangsdatum van de verschillende onderdelen van de artikelen III en IV. De toelichting (memorie van toelichting blz. 44) verschaft daarover geen duidelijkheid en uit de tekst blijkt dat sommige onderdelen reeds volgend jaar van kracht worden (zo niet formeel dan toch feitelijk zoals de WOZ waarden) en andere pas in het tweede tijdvak.

De genoemde artikelen bevatten een aantal ingrijpende veranderingen in de belasting van de eigen woning door middel van het huurwaarde-

forfait, die elk tot een aanzienlijke lastenverzwaring zouden leiden indien ze niet gecorrigeerd zouden worden door een wijziging van het forfaitpercentage. (Bovendien leggen ze een bijstellingsmechanisme vast voor latere jaren).

De invoering van de WOZ in 1997 leidt alleen al tot een meeropbrengst van f 545 mln.; daarnaast: de afschaffing van de klassen en van de 60% waardering (waarde in bewoonde staat). Daartegenover stelt de regering een voorgenomen verlaging van het forfaitpercentage van 2,8% naar 1,25%. «Met deze verlaging», zo concludeert de regering, «wordt naar het oordeel van het kabinet op adequate wijze tegemoet gekomen aan de wijzigingen die zich in de woningsector hebben voorgedaan». (Nota naar aanleiding van het verslag, blz. 5). Deze stelling wordt verder niet onderbouwd. Elders in de gegeven toelichting wekt de regering sterk de indruk dat budgettaire neutraliteit meer bepalend is geweest voor de keuze van het percentage. Maar dat heeft weinig te maken met de juistheid van het percentage als uitdrukking van de huurwaarde van een eigen woning.

Kennisneming van de wijzigingen die hebben plaatsgevonden na voorlegging van het wetsvoorstel aan de Raad van State wijst uit dat zeer belangrijke onderdelen van de memorie van toelichting, betrekking hebbend op de vaststelling van het forfaitpercentage 1997, eenvoudig zijn weggevallen in de memorie van toelichting zoals die aan de Tweede Kamer is gezonden.

In de weggevallen tekst lezen deze leden: «In de zomer van 1996 zal, gebaseerd op een zo realistisch mogelijke schatting van de componenten (van het huurwaardeforfait, d.w.z. huren/huurwaarden, kosten en lasten) aan de hand van dan beschikbare gegevens, een nieuw basisniveau worden bepaald. Dit kan dan onder toepassing van het hiervoor besproken indexeringsmechanisme leiden tot een nieuw wettelijk forfaitpercentage voor 1997». Van dit alles is niets meer terug te vinden. Deze leden moeten dus maar raden naar de wijze waarop het nu voorgestelde forfaitpercentage tot stand is gekomen en welke relatie het nog heeft met de componenten waaruit de netto huurwaarde is samengesteld.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer doet de regering het voorkomen (gestaafd door een grafiek in Bijlage I), alsof vrijwel iedereen in 1997 in geringere mate belast zal worden. Het beeld is ongetwijfeld geflatteerd en roept de vraag op ten opzichte van welke positie die verlichting is berekend. Is dat niet de positie van de belastingbetaler die zich heeft neergelegd bij een forfaitpercentage van 2,8 (gestegen van 1,3 in 1989 en 1,8 in 1990), berekend over de eveneens sterk gestegen waarde van zijn huis? Blijkens het door de regering voorgestelde bijstellingsmechanisme voor de toekomst dient echter, bij de ingang van een nieuw tijdvak, het in voorgaande jaren verhoogde percentage te worden verminderd met de waardestijging die zich in die jaren heeft gemanifesteerd.

Tegen de achtergrond van het sinds 1990 fors gestegen forfaitpercentage zouden deze leden het daarom op prijs stellen te vernemen op welk percentage voor 1997 de regering zou zijn uitgekomen indien zij het huidige percentage van 2,8 zou hebben gecorrigeerd voor de volgende drie factoren:

- de sinds 1990 opgetreden gemiddelde waardestijging van eigen woningen;
- de afschaffing van de waardeklassen (een niet onaanzienlijke lastenverhogende maatregel);
- de overgang van belasting op basis van de waarde in bewoonde staat (60%) naar de volle WOZ-waarde (100%).

Teneinde het voor 1997 voorgestelde forfaitpercentage beter te kunnen beoordelen verzochten deze leden de regering de volgende gegevens te verschaffen:

- de budgettaire opbrengst van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting voor de jaren 1990 t/m 1996;
- de gemiddelde waardestijging van de eigen woningen in die periode;
- de ontwikkeling van de woninghuur in dezelfde jaren;
- de ontwikkeling in de (onderhouds)kosten en zakelijke lasten die op de eigen woning drukken sinds 1990.

Deze leden betwijfelden het of het verstandig is de tot nu toe gebruikelijke beperking van de grondslag tot de waarde van de woning in bewoonde staat (60%) te laten vallen. Deze factor duikt nu onder in het (lagere) forfaitpercentage (dat ook zonder deze factor al ondoorzichtig genoeg is) en wordt dus onzichtbaar. Bij de vermogensbelasting was deze verandering, om begrijpelijke redenen, niet mogelijk zodat de belastingbetaler voor eenzelfde huis twee verschillende waarden moet opgeven: 100% voor de inkomstenbelasting (IB) en 60% voor de vermogensbelasting (VB). Dit vergroot de duidelijkheid bepaald niet.

De regering vraagt met dit wetsvoorstel tevens de instemming met een bijstellingsmechanisme voor het huurwaardeforfait in de komende jaren, hoewel dit mechanisme – naar deze leden meenden te hebben begrepen – pas in het tweede WOZ-tijdvak (2001–2005) wordt ingevoerd. Gedurende een WOZ-tijdvak blijven de WOZ waarden constant maar wordt het forfaitpercentage jaarlijks verhoogd naar rato van het indexcijfer woninghuren. Bij de overgang naar een nieuw WOZ-tijdvak worden de nieuwe eigenwoningwaarden van kracht en wordt het forfaitpercentage in omgekeerde richting bijgesteld naar rato van de ontwikkeling van de gemiddelde eigenwoningwaarden. Het gevolg is dat het forfait van woningen die deze gemiddelde waarde-ontwikkeling volgen nog slechts bepaald wordt door de trend in de woninghuren; de waarde-ontwikkeling van de eigen woning speelt geen rol meer behalve voor woningen die van het gemiddelde afwijken. Dit systeem lijkt over het hoofd te zien dat woninghuren (een bruto grootheid) en huurwaardeforfait (een saldo grootheid van bruto huurwaarde minus kosten en lasten) geen vergelijkbare grootheden zijn. Dat de regering aanvankelijk iets anders voor ogen heeft gestaan moge blijken uit de memorie van toelichting zoals die aan de Raad van State werd voorgelegd maar daarna gewijzigd werd. Daarin viel te lezen: «bij een stijging van het saldo van huurwaarden en kosten (sic) zal de jaarlijkse bijstelling van het huurwaardeforfaitpercentage binnen het WOZ-tijdvak een stijging laten zien». De woorden «saldi van huurwaarden en kosten» moeten blijkens de nu voorgestelde regeling worden vervangen door «indexcijfer woninghuren». Een nogal heroïsche simplificatie.

Ook al zou het bijstellingsmechanisme deugdelijk zijn (hetgeen deze leden betwijfelden) dan nog dient ook het aanvangspercentage van het huurwaardeforfait voldoende onderbouwd te zijn omdat het mechanisme daarop voortbouwt. Zoals hierboven reeds is opgemerkt misten deze leden een dergelijke onderbouwing van het voor 1997 voorgestelde percentage.

Gezien deze twijfels vroegen zij zich af waarom zij reeds nu hun instemming zouden moeten geven aan een bijstellingsmechanisme dat eerst in het jaar 2001 zal worden ingevoerd. De bewindslieden zouden de tussenliggende jaren wellicht kunnen gebruiken om het voorstel te heroverwegen en van een solidere basis te voorzien.

4. De vermogensbelasting

De leden behorende tot de **CDA**-fractie zouden het op prijs stellen te vernemen wat de budgettaire meeropbrengst voor de vermogensbelasting zal zijn als gevolg van de vervoering van de WOZ-waarden in 1997.

Tevens zouden zij gaarne geïnformeerd worden over de opbrengsten aan vermogensbelasting op woningen in de jaren vanaf 1990.

5. Tariefdifferentiatie OZB

De leden behorende tot de **CDA**-fractie hadden reeds bij de behandeling van de Financiële Verhoudingswet eerder dit jaar gevraagd naar de wenselijkheid van tariefdifferentiatie in de OZB tussen woningen en niet-woningen teneinde bij sterk uiteenlopende waarde-ontwikkelingen van beide sectoren gemeenten in staat te stellen de lastenontwikkeling wat gelijkmatiger te doen verlopen. Zij vroegen zich af of de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van tariefdifferentiatie tot 20% voldoende zal blijken te zijn.

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk