

Vergaderjaar 2001–2002

28 056

Voorstel van het lid Hillen, houdende wijziging van de Wet Inkomstenbelasting 2001, inzake afbouw eigenwoningforfait bij aflossing hypotheekschuld

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 april 2002

Inleiding

Voordat ik inga op de vragen en opmerkingen die door de fracties zijn gemaakt in het Verslag veroorloof ik mij enkele inleidende opmerkingen. Doel van de lastenheffing door de overheid is de financiering mogelijk te maken van collectieve uitgaven. Er zijn steeds verschillende afwegingen te maken hoe de lasten ten behoeve van de publieke uitgaven over de samenleving moeten worden verdeeld. Daarbij gelden de leidende beginselen van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Doelmatigheid is een zakelijk begrip dat zich laat definiëren langs lijnen van effectiviteit en kostenbeheersing. Rechtvaardigheid is een politiek begrip, waarover dan ook grote, zelfs principiële verschillen van mening kunnen bestaan. Algemeen aanvaard zijn enkele uitgangspunten, waarvan ik er in dit bestek met name twee wil noemen. De eerste is de gedachte dat zo mogelijk iedere burger moet meebetalen, doch dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. De tweede is het equivalentiebeginsel, dat wil zeggen dat uitgaven en inkomsten binnen dezelfde categorie spiegelbeeldig evenwaardig worden behandeld. Uiteraard zullen de verscheidene fracties verschillende accenten leggen, maar de beginselen zijn algemeen aanvaard. Tenslotte moet nog een laatste mogelijke functie van de belastingheffing worden genoemd: het instrumentalisme. Dit is het via (ont)heffingen trachten te stimuleren tot het veranderen van gedrag. Ik noem deze functie apart omdat instrumentalisme in de fiscaliteit geen algemeen aanvaard uitgangspunt is, en in ieder geval geen directe relatie heeft met de twee leidende principes: die van doelmatigheid en van rechtvaardigheid. De huidige lastenverdeling is ontstaan door een veelvoud van wetgeving die over een periode van vele jaren van jaar tot jaar en van moment tot moment mede aan deze uitgangspunten invulling moest geven. Bij iedere wetswijziging wordt evenwel niet steeds een complete en samenhangende afweging gemaakt tussen alle hierboven genoemde uitgangspunten of functies. Vooral veel aandacht gaat telkenmale vooral uit naar de mutaties van de lasten die (jaarlijks) plaatsvinden, meestal tot uitdrukking gebracht in zogenaamde koopkrachtplaatjes. Zelfs bij de grote herziening in 2000 waren de koopkrachtmutaties, gaande van het ene systeem naar het andere, een belangrijk richtsnoer voor het uiteindelijk resultaat. Over een groter verloop van jaren kan de cumulatie van telkens

relatief geringe bijstellingen niettemin resulteren in uitkomsten die op onderdelen als minder gewenst of zelfs als niet langer rechtvaardig kunnen worden beschouwd. Daar komt nog iets bij. De complexiteit van de regelgeving met zijn inherente, bedoelde en onbedoelde, mogelijkheden voor ontgaan en ontwijken stimuleert in toenemende mate fiscaal calculerend gedrag. Met name bij het eigen huis zijn daardoor scheefheden ontstaan die door de wetgever onder ogen moeten worden gezien. In dit licht moet dit wetsvoorstel worden bekeken. Een aantal fracties geeft in het Verslag blijk van een vergelijkbaar inzicht, uiteraard gestoeld op en ingekleurd door de eigen politieke gezichtspunten, en komt met andere suggesties tot verandering, met name om de aftrekbaarheid van de hypotheekrente te beperken. De indiener van dit wetsvoorstel ziet met belangstelling van deze fracties ter zake nieuwe initiatieven of zelfs wetsvoorstellen tegemoet.

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot de positie van de eigenaar-bewoner van een huis waarop geen hypotheekverplichting (meer) rust. Reeds herhaalde malen heeft de fractie van het CDA deze problematiek aan de orde gesteld in de Staten-Generaal, het laatst bij de behandeling van de zogenaamde veegwet in het voorjaar van 2001. Het is niet meer dan consequent dat dit herhaalde attentiesignaal zou worden gevolgd door een initiatief tot wetgeving. Men zou het dan ook kunnen zien als een tweede «na-veegwet» in verband met de invoering van een nieuw fiscaal systeem met ingang van 1 januari 2001. Niet voor niets toonde de minister van Financiën tijdens het debat over de veegwet sympathie voor de gedachte, en typeerde hij later in een vraaggesprek het resultaat voor de positie van de hier in het geding zijnde huisbezitters als «sneu», waarmee hij het wetgevingsresultaat op dit onderdeel toch ook als niet volledig evenwichtig kwalificeerde. In het Weekblad voor Fiscaal Recht noemt Van der Geld het voorliggende voorstel dan ook een «signaal dat juist de burger die niet maximaal van alle fiscale aftrekposten profiteert door de overheid niet wordt vergeten, ja zelfs gekoesterd moet worden»¹. Dat de wetgeving mogelijkheden biedt, ja zelfs uitnodigt tot fiscaliserend gedrag is al een weinig gelukkige uitkomst. Een ander gevolg is misschien nog meer ongewenst, namelijk dat het maken van zo weinig mogelijk schulden, en deze ook weer zo snel mogelijk keurig aflossen, door de fiscus wordt ontmoedigd. Misschien dat vanuit politiek Den Haag met zijn vele macrobenaderingen nog over dergelijke scheefheden kan worden heengezien, de getroffen burger beschouwt de uitkomst van de huidige regelgeving voor zijn microhuishouden als onevenwichtig, ja zelfs als oneerlijk en onrechtvaardig. Met name de SP-fractie oordeelt dat het wetsvoorstel leidt tot een grotere fiscale discriminatie tussen huurders en kopers. Dat is wel een heel beperkte benadering, en op vergelijking van toerekenbare kosten bovendien betwistbaar. Ik kom daar later in deze Nota op terug.

Het is werkelijk betreurenswaardig dat die burgers die zich telkens keurig kwijten van hun verplichtingen, die in dat verband zo weinig mogelijk aanspraak maken op collectieve voorzieningen en die trachten zoveel mogelijk schuldenvrij te leven voor die inspanning niet worden beloond. Integendeel, men vindt het kennelijk redelijk van hen nog een extra bijdrage te vragen nu men zich door eigen toedoen een sterkere positie heeft verworven dan zij die, om welke reden dan ook, bij gelijk inkomen die inspanning niet opbrengen. Gelijke kansen wil niet zeggen gelijke uitkomsten, en zij die hun mogelijkheden noest en zorgvuldig benutten, en daarmee tevens op de kosten op latere leeftijd letten, hebben alle recht ongestoord van hun verworvenheden te genieten. Met name de in de laatste tien jaren enorm gestegen huizenprijzen hebben die burgers die reeds lang een eigen huis bewoonden voor snel stijgende fiscale lasten gezet. Omdat het hier vaak om mensen gaat voor wie geen loopbaanverbetering meer mogelijk is, of die reeds gepensioneerd zijn, staat tegenover deze lastenstijging van overheidswege geen mogelijkheden voor het

¹ J.A.G. van der Geld Leve de fiscale schlemielen! Weekblad voor Fiscaal Recht 22 november 2001 p. 1672.

verhogen van het inkomen. Men kan tegenwerpen dat het vermogen dan toch aanzienlijk is gestegen, maar het eigen huis is door de wetgever niet voor niets niet in box 3, de vermogensbox, geplaatst, doch in box 1, de inkomensbox. Het in een zelf bewoond eigen huis belegd vermogen is «dood» en komt pas tot effectieve waardebeoordeling na vervreemding van het onroerend goed, zonder dat een nieuwe woning behoeft te worden aangeschaft. In veel gevallen is dat bij het overlijden, en dan betalen de erfgenamen over dat vermogen successiebelasting. Voor de betrokken burgers geldt dat zij vrijwel allemaal een relatief lage aftrek hebben genoten, ook in termen van euro's van 2002, terwijl zij het forfait betalen dat is gebaseerd op de WOZ-taxatie van heden. Intussen kan men niet stellen dat het door hun toedoen is dat de huizenprijzen zo enorm zijn gestegen. Deze mensen betalen dus meer dan het volle pond.

Men kan het formeel ontkennen, maar het eigenwoningforfait heeft feitelijk het karakter gekregen van een saldopost voor hypotheekrenteaf trek. Het tarief is niet langer een voor kosten gesaldeerd objectief herleidbaar percentage van de waarde van het object, zoals eertijds het huurwaardeforfait was. De recente verlaging van het forfait naar 0,8% omwille van een in de wet vastgelegde matiging van de stijging van de netto verplichting is daar een illustratie van. Daarmee is een verschil in fiscale behandeling van mensen met en zonder hypotheekschuld in beeld gekomen.

Algemeen

Door een aantal fracties (GroenLinks, ChristenUnie, VVD) werd beperking van de aftrekbaarheid van hypotheekrente genoemd of bepleit. In het kader van dit wetsvoorstel is zulk een beperking of afschaffing niet aan de orde. De indiener beschouwt het wetsvoorstel zoals gezegd als een tweede na-veegwetje om een onevenwichtigheid te repareren die restte na inwerkingtreding van het nieuwe fiscaal regime inclusief de veegwet. In het kader van de algemene belastingherziening is de aftrekbaarheid van de hypotheekrente integraal aan de orde geweest, en er zijn toen ook enige veranderingen in dat regime toegepast. Die discussie is daarmee door een parlementaire meerderheid voorlopig afgerond. Hypotheekverplichtingen zijn aangegaan voor een lange termijn, waarbij het fiscale regime een belangrijk element is in de besluitvorming. De betrouwbaarheid van de overheid is in het geding indien deze de horizon van de geldigheid van zijn voor lange contracten relevante wetgeving zonder dwingende noodzaak terugbrengt tot luttele jaren of die voortdurend ter discussie stelt.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het wetsvoorstel niet tot resultaat zal hebben dat men juist eerder hypotheekverplichtingen zal aangaan vanwege de bonus van afbouw van het forfait bij aflossing van de hypotheek. De strekking van het wetsvoorstel is dat de eigen woning nimmer een euro meer forfaitair zal worden belast dan aan fiscale aftrek voor betaalde hypotheekrente wordt genoten. Dat betekent dat een bewoner van een hypotheekvrije woning geen eigenwoningforfait behoeft te betalen. Waarom zo iemand dan toch een hypotheek zou nemen in relatie tot dit voorstel is moeilijk in te zien. Dezelfde leden vroegen voorts waarom er niet voor is gekozen de bijtelling van het eigenwoningforfait pas te laten ingaan wanneer de gehele hypotheek zou zijn afgelost. De indiener wijst er op dat het eigenwoningforfait allengs de betekenis heeft gekregen van salderingspost voor de aftrekbare hypotheekrente, of als een vrijlating daarbinnen. Wanneer bij afwezigheid van aftrek beide posten op nul uitkomen is het consequent ook te salderen als de aftrek voor hypotheekrente lager is geworden dan het eigenwoningforfait. Deze saldering heeft dus slechts effect voor hypotheekgevers met een lineaire- of met een annuïteitenhypotheek. Dit brengt overigens de fiscale verhouding met hypotheekgevers met een kapitaalverzekering alleen maar in iets beter evenwicht. Immers, die genieten tot de laatste dag de maximale

renteaftrek, en hebben zelfs nog een zekere fiscale vrijstelling van de rendementswinst op het voor de aflossing van de hypotheek gespaarde kapitaal.

De indiener heeft kennis genomen van de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het eigenwoningforfait in zijn geheel dient te worden afgeschaft met de redenen die deze leden daarvoor aanvoeren. Hier geldt hetzelfde argument als voor de aftrekbaarheid van de hypotheekrente: al deze fiscale kwesties zijn uitgebreid besproken en afgehandeld bij de behandeling van de nieuwe belastingwetgeving. In het kader van deze wetgeving is volledige afschaffing van het eigenwoningforfait dus niet aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom dit initiatief niet eerder is gekomen, gegeven de reeds eerdere duidingen van diverse kanten over dit onderwerp. Vrijwel onmiddellijk na de afhandeling van de veegwet is begonnen met de voorbereiding van het initiatief-wetsvoorstel en het is na gereedkomen aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer, te weten op 30 oktober 2001.

De indiener heeft met belangstelling kennis genomen van de constructieve inbreng van de fractie van D66. Met waardering wordt vastgesteld dat de fractie van D66 het probleem erkent waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing probeert te geven. Maar de D66-leden vinden het een praktisch probleem, niet een principieel. Voorts wensen de leden van de D66-fractie minder nadrukkelijk een koppeling leggen tussen het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek. Dat leidt hen tot de conclusie dat het vermogensaspect van het eigen huis in beeld moet blijven, ook bij volledige aflossing van de hypotheek, en ook al valt het eigen huis onder box 1, de inkomensbox. De leden van D66 kwamen met het voorstel het huurwaardeforfait wel voor iedereen toe te passen, maar er desgewenst een conserverende heffing van te maken voor zij die hun hypotheek hadden afgelost en die door het eigenwoningforfait een liquiditeitsprobleem zouden kunnen krijgen. Afrekening zou dan kunnen plaatsvinden bij vervreemding van het betreffende onroerend goed. Principieel is het verweer van de indiener dat hij er juist voor kiest, zoals ook in de inleiding van deze Nota verwoord, het schuldenvrije eigen huis te beschouwen als een verworvenheid van spaarzame mensen, die van dit bezit ongestoord zouden moeten kunnen genieten. Wat het gegroeid vermogen betreft komt de fiscus toch al aan zijn trekken als de successiebelasting aan de orde is. Door op dit, overigens geheel vrije bezit, vanwege de overheid – zelfs stijgende – lasten te leggen, geeft de fiscus aldus de indiener een verkeerde reactie op spaarzaam gedrag, die bovendien door de betrokken mensen als onbegrijpelijk en onrechtvaardig wordt ervaren. Het mogelijk op te treden liquiditeitsprobleem markeert dit probleem alleen maar nog scherper. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat men zich genoodzaakt voelt een schuld op het afgeloste huis te nemen om het forfait op het huis te kunnen betalen? Dat D66 hier praktisch een hand reikt door van het eigenwoningforfait desgewenst een conserverende heffing te maken doet aan de principiële stelling niets af. Voorts zal de fiscale positie van deze huizenbezitters worden gecompliceerd, en ontstaat bij versterf een cumulatieve van belastingen. Aldus dreigt een eenvoudig vraagstuk ingewikkeld te worden geleid naar een uitkomst die tekort schiet waar het gaat om het fiscaal aanmoedigen van spaarzaamheid en die door betrokkenen nog steeds als niet rechtvaardig wordt ervaren.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vraagtekens bij het in elkaar schuiven van eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek, en vragen om een uiteenzetting over de rechtspositie er van en de juridische houdbaarheid op termijn. Naar de mening van de indiener zijn eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek om politieke redenen geleidelijk elkaars pendant geworden bij de fiscale inkadering van het eigen huis. Met het ingaan van het nieuwe systeem op 1 januari 2001 is het oude begrip huurwaardeforfait en diens systematiek zelfs vervangen door een

nieuw begrip, eigenwoningforfait, met een minder objectieve tariefstelling. Ook bij de parlementaire gedachteswisselingen dienaangaande zijn aftrekbaarheid van hypotheekrente en forfait vaak in samenhang bediscussieerd, ook weer door een aantal leden in dit Verslag. Ook voor de eigenaar-bewoner van een huis zal er weinig twijfel over bestaan dat de beide fiscale grootheden veel met elkaar te maken lijken te hebben. Met GroenLinks ben ik het eens dat de vraag kan worden gesteld of er zonder het bestaan van hypotheekrenteaftrek voldoende draagvlak zou zijn voor een eigenwoningforfait, zeker sinds het eigen huis meer gemeengoed is geworden en het karakter van het eigen huis verschoven is van belegd vermogen in de richting van consumptiegoed. Voornoemd draagvlak valt te definiëren in juridische, in politieke en in maatschappelijke zin, en dit zijn alle drie relevante elementen voor wetgeving, nog afgezien van de principiële vraag of de eigen woning wel kan worden aangemerkt als een bron van inkomen. Op dat laatste kom ik later in deze Nota terug. Omgekeerd, hypotheekrenteaftrek zonder eigenwoningforfait, zou eerder voorstelbaar kunnen zijn omdat bevordering van het eigen woningbezit een politiek streven is geweest van achtereenvolgende kabinetten, en dat nog steeds is. Voor beantwoording van het verzoek van de leden van GroenLinks om een reactie van het kabinet verwijs ik graag naar de parlementaire behandeling van de belastingherziening 26 727 en naar bijlage 13 van de Miljoenennota 2001.

Achtergrond eigenwoningforfait: beleggingsaspect versus bestedingsaspect

Een verdienste van de inbreng van de leden van GroenLinks is dat men met uitgewerkte suggesties ten aanzien van het eigenwoningforfait komt, omdat men ook in die kring onevenwichtigheden aantreft in het huidige systeem. Het is belangrijk om vast te stellen dat ook deze leden erkennen dat de zelf bewoonde eigen woning niet gelijk is te stellen met vrije beleggingen. Deze leden doen het voorstel het eigenwoningforfait geheel af te schaffen, en de eigen woning voortaan te belasten volgens de regels van box 3 met vrijstellingen van € 140 000 voor alleenstaanden tot € 200 000 voor meerpersoonshuishoudens. Belangrijk bezwaar tegen deze methode is de willekeur die ligt in de hoogte van de vrijstelling, en die kan wisselen naar gelang de politieke kleur van het kabinet. Ten aanzien van dergelijke voor burgers grote investeringen dient een over langere termijn voorspelbaar fiscaal regime te staan. Daarom ook heeft de indiener bij zijn wetgeving niet gekozen voor percentages en vrijstellingen, maar voor het eenvoudige ja of nee. In een aantal publicaties, het laatst in het Financieele Dagblad¹, heeft G.W.M. Palm de suggestie gedaan voor het eigen huis een geheel nieuwe box, box 4, in het leven te roepen. Ook over deze constructieve benadering valt veel te zeggen, maar ook hier geldt dat de substantiële zaken tijdens deze kabinetsperiode zijn gedaan bij de debatten over de herziening van het belastingstelsel, en dat dit wetsvoorstel niet meer is dan een tweede na-veegwetje.

De leden van de SP-fractie kwamen met een aantal nog verder gaande voorstellen, waaronder die om de AOW te verhogen. Deze gaan de pretentie van dit wetsvoorstel verre te boven. Waar de leden van de SP wijzen op de zoals zij dit noemen zeer genereuze aftrekbaarheid van de hypotheekrente, zullen zij het toch met de indiener eens zijn dat het maken van schulden voor de aanschaf van een eigen woning daardoor binnen het bereik van menigeen komt, doch dat daarmee de spaarzaamheid niet noodzakelijkerwijze behoeft te worden bevorderd.

¹ G.W.M. Palm, VVD frustreert betere eigenhuisbelasting. Financieele Dagblad 29 maart 2002.

Groeiende nadruk op bestedingsaspect

De leden van de VVD-fractie vroegen in welk jaar voor het eerst de huurwaarde van de eigen woning als bestanddeel van het inkomen is beschouwd en wat daarvoor destijds de reden was. Zoals te lezen valt in een belangrijke en fundamentele beschouwing van de hand van mr. A.L.C. Simons in het Weekblad voor Fiscaal Recht¹ kwam de huurwaardebenadering reeds voor in de middeleeuwen, maar sinds de Wet Inkomstenbelasting 1914 is de huurwaarde op basis van de bronnenbenadering in artikel 5 gekoppeld aan het inkomen. Simons komt in zijn artikel overigens tot de conclusie dat een belasting op de eigen woning niet past in een inkomstenbelasting die een bronnenstelsel als basis heeft: «De stelling dat «de eigen woning een bron van inkomen vormt» is beslist onjuist»². Hij pleit dan ook om het eigen huis fiscaal onder te brengen bij de verbruiksbelastingen. De leden van de VVD vragen voorts om de reden voor die belasting. Deze wordt in een toelichting bij de Wet Inkomstenbelasting 1914 als volgt verwoord: «Het eigen gebruik van onroerend goed voor woning of huishoudelijke doeleinden is gebruik in natura van een bron van inkomsten. Het voordeel dat op die wijze van het goed wordt getrokken, wordt naar zijn bedrag bepaald door de huurwaarde»³. Tot slot zullen de leden van de VVD-fractie belang stellen in een conclusie die Simons toevoegt aan zijn artikel: «Het heffen van het forfait bij die categorie (bewoners van hypotheekvrije woningen. HH) noemde minister Zalm in het AD van 4 februari jl. terecht (...) onrechtvaardig. De schatkist dient daarom het verlies te nemen»⁴.

Micro-economische gevolgen gestegen huizenprijzen: gestegen lasten met name oudere huiseigenaren

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen naar omvang, leeftijd en inkomensgroepen en vermogenspositie van diegenen die van de maatregel het meeste profijt hebben. Het ministerie van Financiën berekent dat het om ongeveer 500 000 huishoudens gaat. Een uitsplitsing naar leeftijd, inkomenscategorie en vermogenspositie is cijfermatig moeilijk te geven. Wel zal ik trachten langs kwalitatieve weg de leden van de PvdA-fractie te beantwoorden. Natuurlijk gaat het hier in overgrote meerderheid om mensen van oudere leeftijd. Investerings in een eigen huis en navenante schuldverplichtingen vergen doorgaans bijna een beroepsleven lang werken, zeker als men tussendoor nog een of twee keer is verhuisd. Het betreft dus vooral burgers die gedurende een groot aantal jaren met een beheerst uitgavenpatroon enerzijds hun hypothecaire schuld plus renteverplichtingen hebben kunnen aflossen, en anderzijds het onderhoud van hun woning voor hun rekening hebben genomen. Meestal hebben zij in diezelfde periode kinderen groot gebracht. Uit berekeningen van het SCP en de Nationale Gezinsraad blijkt dat gezinnen met kinderen, zeker in de periode dat de huishoudens in meerderheid moesten rondkomen van één inkomen, een zogenaamd gezinsdal kennen, dat wil zeggen substantieel achterblijven in koopkracht vergeleken met andere huishoudens. Niettemin heeft men zijn huis uiteindelijk vrij van hypotheek kunnen krijgen. Dat wil ook zeggen dat zij niet zijn gezwicht voor de talrijke mogelijkheden om met fiscale constructies de vrije waarde van hun huis te benutten voor allerlei consumptieve doeleinden of om zo ruimte te scheppen voor vermogensgroei langs andere wegen. Juist deze mensen, die steeds aan hun verplichtingen hebben voldaan, treffen aan het eind van de rit steeds hogere overheidslasten aan door de stijging van de waarde van hun onroerend goed, waartegenover noch aftrekposten, noch inkomensverbetering staan. Sterker, naarmate de leeftijd van hun huis toeneemt, nemen ook de onderhoudslasten toe. Dat ook de waarde van hun woning toeneemt, brengt hen op korte termijn vooral nadeel, zoals een hoger forfait en een hogere OZB. Bij verkoop moeten ze toch

¹ A.L.C. Simons, Is de eigen woning wel een bron van inkomen? Weekblad voor Fiscaal Recht 2000/6379 pp. 449–455.

² Simons id. p. 451.

³ Simons id. p. 450.

⁴ Simons id. p. 455, voetnoot 9.

een vergelijkbare prijs voor een andere woning betalen. Meestal komt het gespaarde vermogen en het accres pas vrij bij versterf. Het is niet voor niets dat in het artikel van Van der Geld deze mensen fiscale schlemielen¹ worden genoemd. Het gaat er de indiener dan ook niet om of de inkomens- of vermogenspositie van deze mensen zodanig is dat zij een plus behoeven of een min kunnen velen. Het gaat de indiener er om dat deze mensen te maken hebben met een fiscaal regime dat zij kunnen ervaren als rechtvaardig. Het zal niet veel moeite kosten groepen te vinden met een lagere koopkracht. Bij het bepalen van algemene inkomenspolitiek zullen zij wellicht op hogere prioriteit kunnen of moeten rekenen. Maar dit is een na-veegwetje dat een onrechtvaardigheid probeert op te lossen dat geleidelijk is gegroeid binnen een groter fiscaal systeem, en dat dus op die merites beoordeeld zou moeten worden. Ik heb kennis genomen van de voor starters sympathiek bedoelde plannen van de PvdA. Deze partij heeft in zijn nieuwe verkiezingsprogramma fiscale maatregelen opgenomen om met name starters op de koopwoningmarkt tegemoet te komen. Ook de leden van het CDA en van GroenLinks vroegen naar de positie van deze starters. Voor hen zijn de huizen inderdaad veel te duur geworden. Dit probleem wordt niet veroorzaakt door de huizenbezitter. Dit probleem vindt zijn oorzaak in de structurele schaarste aan koopwoningen. De koopkrachtstijging in de jaren achter ons, vooral dankzij de hoge economische groei en de lage kapitaalmarktrente, maar per huishouden nog meer dankzij het tweeverdienschapschap, heeft in de confrontatie met die schaarste geleid tot een explosieve prijsstijging van woningen. De plannen van de PvdA of vergelijkbare initiatieven zullen in de praktijk de kooppotentie van jonge mensen bevorderen. Dat lijkt veelbelovend, maar de uitkomst zal niet gunstig zijn, en tot vergelijkbare effecten leiden als in de jaren achter ons, want in feite is het vraagstimulering. De starters zullen deze hogere kooppotentie volledig benutten bij de aanschaf van een woning. Ook de hypotheeknemers zullen de grotere ruimte betrekken in hun financieringsaanbiedingen. Zolang de schaarste aan koopwoningen voortduurt neutraliseert dit fiscale voordeel daarom zichzelf in een nog verdere stijging van de huizenprijzen. In de agrarische wereld werd dit vroeger genoemd het spannen van het paard achter de wagen. Starters op de woningmarkt hebben pas werkelijk baat bij een situatie waarin het aanbod van koopwoningen de vraag gaat overtreffen.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de inkomensverdeling is van diegenen die van het voorliggend voorstel profiteren, en vroegen voorts waarop de indiener zijn vermoeden baseert dat dit niet met name de mensen zijn met hogere inkomens en duurdere woningen. Het antwoord daarop moet als volgt luiden. Juist zij die gewend zijn aan hogere inkomens of aan groter vermogen zijn ook vaker meer geveerd in fiscaal calculerend gedrag. Fiscale adviseurs vinden in deze kringen ruim emplooi. In Brasschaat heeft zich geen Nederlandse volkswijk ontwikkeld. Het keurig netjes aflossen van gemaakte schulden is niet het kenmerk van de vermogende doch veeleer dat van de burger met een regelmatig en overzichtelijk levenspatroon. Dat is dus die burger die noch de instelling heeft, noch het vermogen om steeds figuurlijk of letterlijk de fiscale grenzen te verkennen.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden vragen over de ontwikkeling van de woonlasten van huurders en huiseigenaren. Voorts merkten deze leden op dat de gegevens die gehaald kunnen worden uit bijlage 13 van de Miljoenennota 2001 nopen tot voorzichtigheid met betrekking tot het nog verder bevoordelen van huiseigenaren ten opzichte van huurders. Ik wil hier wijzen op het verschil in de vergelijkingsmethoden tussen woonuitgaven en woonkosten. Op grond hiervan blijkt dat in de vergelijking met woonuitgaven de huurders een voordeel genieten en in de vergelijking met woonkosten de eigenaren. Daarom trekt het kabinet de conclusie dat op basis van deze onderzoeken geen algemene conclusies

¹ Zie voetnoot 1.

kunnen worden getrokken. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen allerlei inkomensvergelijkingen tot en met puntenwolken van het CPB. De gevraagde inkomensvergelijking, en dit geldt ook voor de inkomenseffecten in tabel 13.5.3 uit de Miljoenennota 2001 waarnaar de leden van deze fractie verwezen geven geen beeld van de totale woonlasten waarmee de bewoner te maken heeft. Los van deze kanttekening gaat dit wetsvoorstel om een bijstelling in het licht van de grote fiscale herziening die onlangs heeft plaatsgevonden. Een geheel autonome weging van het voorstel zal zonder twijfel uitwijzen dat het hier in het algemeen niet gaat om de onderste inkomensklassen. Het betreft in de meeste gevallen immers mensen die aan het einde staan van hun loopbaan of hun werkzame leven achter zich hebben. Ik voeg daar nog een andere observatie aan toe. In meer regionale delen van het land, zoals in het oosten en in het noorden, is het bezitten van een eigen woning een veel vanzelfsprekender traditie dan in het westen, met name zoals in een stad als Amsterdam. Dit geldt daar nadrukkelijk ook voor werknemers met een lager inkomen en voor kleine ondernemers. In die streken heerst tegelijk veel de mentaliteit dat de woning pas van jezelf is als deze vrij is van hypotheek. Maar hoe het zij en waar ook in het land, zoals eerder betoogd gaat het vrijwel altijd om mensen die keurig hebben gespaard en die niet steeds uit zijn geweest op het maximaal te behalen fiscale voordeel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn niet optimistisch over de mogelijkheden van mensen met lagere inkomens om hun hypotheekschuld af te lossen. Zij vroegen zich daarom af of dit wetsvoorstel wel het effect zal hebben dat de individuele hypotheekschuld gaat afnemen. Ook voor mensen met lagere inkomens geldt dat de hypotheekovereenkomst die met hen is gesloten zich beweegt binnen de financiële ruimte van het betreffende huishouden. Banken en andere hypotheeknemers gedragen zich doorgaans niet als filantropische instellingen. Niet in te zien valt dus waarom deze mensen grotere inspanningen zouden moeten verrichten om hun, in verhouding dus geringere, hypotheekschuld af te lossen. De leden van de ChristenUnie wezen daarnaast naar de fiscale aantrekkelijkheid van moderne financiële producten zoals beleggingshypotheeken. Inderdaad zal bij die hypotheeken weinig effect optreden door dit wetsvoorstel. Maar dit wetsvoorstel beoogt toch die mensen tegemoet te komen die juist niet allerlei fiscale wegen bewandelen om hun voordeel te optimaliseren, zoals de leden van de ChristenUnie zelf terecht concluderen in het Verslag. Bovendien worden hypotheeken met een kapitaalverzekering reeds fiscaal relatief bevoordeeld door de maximale aftrek gedurende de gehele looptijd en de vrijstelling die vervolgens nog eens wordt gegeven op het met rente gespaarde kapitaal. Nee, het regulier aflossen van een schuld, zoals bij een lineaire of bij een annuïteitenhypotheek, ondervindt thans geen enkele fiscale aanmoediging. Het aangaan van schulden en het aanhouden daarvan des te meer. Zou overigens het effect slechts betrekkelijk zijn dan is er nog geen reden die kennelijk kleinere groep niet te ontzien, dan worden inkomensvergelijkende argumenten verder gerelativeerd en dan zijn de budgettaire gevolgen zo gering dat deze nauwelijks meer een rol behoeven te spelen bij de uiteindelijke afweging. Het gedragseffect opvoeren zou inderdaad meer budgettaire middelen vergen. De leden van de ChristenUnie suggereerden beperking van de hypotheekrenteaftrek om te bevorderen dat de hypothecaire schulden verminderen. Eerder in deze Nota heb ik reeds gesteld dat een discussie over beperking van de hypotheekrenteaftrek hier niet aan de orde is, omdat de brede herziening met al zijn afwegingen pas onlangs is afgesloten. Op de concrete vraag van de ChristenUnie zal ik me daarom beperken tot slechts een reactie in relatie met de omvang van de hypotheekschuld. Minder aftrek betekent allereerst een beperking van de mogelijkheden van starters of van doorstromers die een woning kunnen vrijmaken voor starters. Voorts zal het mensen met een langjarige leen-

overeenkomst werkelijk in liquiditeitsproblemen brengen. Het effect van afnemende vraag en van gedwongen verkopen kan inderdaad een daling zijn van de huizenprijzen en zo dus kunnen leiden tot een relatieve verlaging van de gezamenlijke hypotheekschuld. De indiener acht hier het middel evenwel ernstiger dan de kwaal.

Macro-economische gevolgen gestegen huizenprijzen: noodzaak afbouw collectieve hypotheekschuld

Diverse partijen (PvdA, VVD, GroenLinks, ChristenUnie, SP) stelden vragen bij de instrumentele effecten van de voorgestelde regeling. Inderdaad is het voorspellen van gedragseffecten bij een fiscale regeling niet altijd eenvoudig. Dat de minister van Financiën het steeds zonder meer solide vond de opbrengst van de ecotax ook weer bij elke verhoging volledig terug te sluisen in nieuwe lastenverlichting, terwijl dit instrument was ingevoerd met het oog op gedragseffecten bij het energieverbruik, en dat hij voor deze combinatie van beleid ook steeds kon rekenen op de ruime steun van de volksvertegenwoordiging illustreert nog eens de mogelijke paradox van fiscaal instrumentalisme in het politieke discours en in de wetgeving. Het signaal dat de wetgever met dit voorstel aangeeft zal door de betrokkenen vooral worden geïnterpreteerd als een signaal van rechtvaardigheid. In die zin vormt het een welkom tegenwicht tegen de toenemende neiging fiscaal calculerend gedrag te ontwikkelen. Die toenemende neiging is niet alleen te verklaren door het te verwachten financiële voordeel maar berust ook op het eroderen van de belastingmoraal vanuit de vooronderstelling dat spaarzaamheid en keurig fiscaal gedrag feitelijk nadelig uitpakken. Welnu, een welkome beloning op ongecompliceerd fatsoenlijk gedrag kan voor velen al een voldoende aansporing zijn om ondanks alle luidruchtige aanbiedingen voor financiële uitstapjes geduldig voort te gaan met het zo snel mogelijk aflossen van een aangegane schuld.

De leden van GroenLinks vroegen een oordeel over hun plan van een «noodzakelijke hypotheek». Dat wil zeggen dat alleen dan nog een hypotheek in aftrek wordt toegelaten, voor zover daar geen eigen vermogen tegenover staat. Hoewel de doelstelling sympathiek lijkt, roept het voorstel toch onmiddellijk heel wat praktische vragen op. Wat als het vermogen niet onmiddellijk vrij beschikbaar is, zoals bij een individuele of collectieve pensioenverzekering of andere oudedagsvoorziening, of bij vruchtgebruik door derden. Wat als het vermogen is belegd in kunstvoorwerpen of andersoortige objecten die op zich niet renderen. Moet men die eerst vervreemden, ook als het om oude en dierbare traditionele familiestukken gaat? De vraag is gewettigd of het niet juist dit soort oprecht goed bedoelde regels zijn die in de praktijk open invitatie voor fiscaal calculerend gedrag blijken te zijn.

Prikkel tot afbouw individuele hypotheekschuld

De leden van GroenLinks menen dat de prikkel tot aflossing van de hypotheekschuld zeer gering is en vrezen dat hogere inkomensgroepen met dure huizen het meest van de regeling zouden profiteren. Dat uit grafiek 13.3.6. van de Miljoenennota 2001 blijkt dat het voordeel IB van de fiscale behandeling van het eigen huis het grootst is in de rijkste doelgroep mag geen verbazing wekken. De combinatie van hoge hypotheeken en een hoog marginaal tarief maakt zulk een conclusie voor de hand liggend. Dat wil niet zeggen dat deze groep dus ook het meest profiteert van voorliggende regeling. Elders in deze Nota werd reeds opgemerkt dat juist hogere inkomens meer fiscaal calculeren en dat is wat anders dan het keurig aflossen van een aangegane verplichting. Het wil ook zeggen dat de regeling dus niet per definitie in het voordeel werkt van mensen die dure huizen bewonen, het ondersegment (voor zover daar niet de starters

wonen) en met name het middensegment van de huizenmarkt liggen meer voor de hand. De GroenLinksfractie heeft gelijk met zijn stelling dat het voordeel vooral neerslaat bij mensen die hun hypotheek al hebben afgelost. Het is inherent aan het voorstel en ook een gewenst effect op grond van de motieven die eerder uitgebreid in deze Nota aan de orde kwamen.

Budgettaire consequenties

De indiener heeft voorgesteld de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel ten laste te laten komen van de schatkist. De leden van de PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SP hebben daar vragen over gesteld. Volgens de Zalmnorm kunnen uit meevallende inkomsten van de overheid lastenverlagingen worden gefinancierd. Daarvan zijn in de afgelopen kabinetsperiode de nodige voorbeelden te geven, ook welke niet oorspronkelijk zelf door het kabinet waren beoogd. Ik noem de budgettaire kosten van de veeg-wetgeving en de additionele lastenverlichtingen die bij de parlementaire behandeling zijn toegevoegd aan de Rijksbegroting. De op Prinsjesdag gepresenteerde belastingmaatregelen voor 2002 staan ook op deze wijze verantwoord in de Miljoenennota 2002 op pagina 163, tabel 3.3.1. Men kan stellen dat dit initiatief derhalve de lastenverlichting van de nog lopende kabinetsperiode licht ophoogt. Dit heeft daardoor effecten op het basispad van het volgende kabinet. In dat verband roep ik de overdracht van 1998 in herinnering. Minister Zalm van Financiën van het kabinet-Kok II moest toen voor het vinden van aansluiting op zijn budgettaire uitkomst in het kabinet-Kok I het basispad zelfs verhogen met enkele miljarden, voornamelijk bestaande uit hogere uitgaven voor zorg (die overigens niet konden worden weggestreept tegen meevallers bij de uitgaven, conform de Zalmnorm.) Ook dit jaar zal het bij de overdracht niet anders zijn, bijvoorbeeld wanneer de werkelijke effecten van de belastingherziening 2001 na verwerking van de aanslagen 2001 zichtbaar zullen worden. Immers, aangenomen kan worden dat het kabinet niet van alle maatregelen de gedragseffecten volledig heeft kunnen inschatten en dat daarom de ramingen aan de conservatieve kant zijn gehouden. Dit staat dus los van de conjuncturele aspecten van de inkomsten. Het gaat om de structurele effecten van het belastingplan 2001. Omdat dit wetsvoorstel een na-veegwet is, terwijl de bedoelde structurele effecten nog niet bekend zijn, acht de indiener het voor de hand liggen dat de budgettaire consequenties van dit initiatief binnen deze marge kunnen worden opgevangen. Vooralsnog zie ik dus geen noodzaak om af te wijken van de dekking zoals aangegeven bij de indiening van het wetsvoorstel, namelijk ten laste van de schatkist. Men kan overwegen de wellicht elders levende bezwaren hiertegen tegemoet te komen door alternatieve dekkingen voor te stellen. Verhoging van het eigenwoningforfait over de gehele linie met 0,1 procent punt (0,9% in plaats van 0,8%) zou aanzienlijke middelen genereren. De indiener is het nochtans eens met voorstellen die eerder door de CDA-fractie zijn gedaan om het huurwaardeforfait juist lager vast te stellen. Op deze plaats nu pleiten voor een verhoging zou weinig consequent zijn. Het loslaten van het plafond voor het eigenwoningforfait (nu € 8000 bij een WOZ-waarde van € 1 000 000), eerder wel eens voorgesteld door GroenLinks, biedt met een opbrengst van € 5 miljoen weinig soelaas. Het D66-voorstel voor een conserverende heffing betekent op kasbasis een budgettair probleem ter grootte van € 200 miljoen, vergelijkbaar met de kosten van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt. Structureel is er natuurlijk dekking omdat ooit de penningen kunnen worden opgehaald. Men moet dan rekenen met termijnen van tientallen jaren voordat de regeling glad loopt. Het beperken of verlagen van aftrekposten die niet met het eigen huis van doen hebben hoeft niet te worden uitgesloten, maar ligt niet voor de hand. Naar een eventuele mogelijkheid bij de rijksuitgaven kan nog nader onderzoek worden gedaan.

Ingangsdatum

De leden van GroenLinks vroegen of de verwachte verslechtering van het EMU-saldo voor 2003 de ingangsdatum van het voorliggende wetsvoorstel niet ongelukkig maakt. De indiener heeft een ingangsdatum gekozen die zo dicht mogelijk ligt bij de ingang van het nieuwe belastingstelsel (1 januari 2001), en die valt op de eerste dag van een nieuw kalenderjaar. Bij de indiening van het wetsvoorstel waren de vooruitzichten voor het EMU-saldo in 2003 gunstiger. Het kan best zijn dat de uiteindelijke uitkomst weer aanzienlijk afwijkt van de verwachtingen van vandaag. Het is eigen aan de dynamiek van de economie dat het EMU-saldo fluctueert. De initiatiefnemer vindt het niet voor de hand liggen de ingangsdatum van zulk een wet, eenmaal ingediend, te laten afhangen van de wisselvalligheden van het EMU-saldo, mede gezien hetgeen is geschreven over de dekking.

Tenslotte

De leden van de fractie van de PvdA en van GroenLinks vroegen een oordeel van de indiener over het voorstel in het verkiezingsprogramma van de VVD om de OZB af te schaffen. Ik constateer dat de wens om de lasten voor de huizenbezitter te verlagen bij de VVD nog veel verder gaat dan in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Een beschouwing over een mogelijke afschaffing van de OZB valt ver buiten het bestek van dit wetsvoorstel, ook al omdat daarbij het gemeentelijke belastinggebied aan de orde is en mitsdien de gemeentelijke autonomie.

De leden van de PvdA wezen er op dat huizenbezitters met een hypotheekvrije woning reeds een lastenverlichting hebben gehad omdat het eigen huis niet langer valt onder het regime van de vermogensbelasting. Dit zal inderdaad gelden voor de dure koopsector. Anderzijds moet worden opgemerkt dat veel huizenbezitters binnen het bereik van de vermogensbelasting waren gekomen enkel door de inflatie in de prijs van de koopwoningen. Dat dit nadeel weer ongedaan is gemaakt is niet meer dan terecht.

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen over de datum van indiening van het wetsvoorstel en over het verkiezingsprogramma van het CDA. Het voorstel is wel omstreeks de indiening van het belastingplan ingediend, maar niet tegelijkertijd. Ten eerste omdat de ingangsdatum een jaar later is dan de maatregelen die deel uitmaken van het belastingplan. Ten tweede omdat de procedure van een initiatiefwetsvoorstel onmogelijk kan voldoen aan het erg snelle tempo waarin belastingplannen doorgaans door de Tweede Kamer worden gejaagd. Dat heeft overigens het voordeel dat er meer tijd is om de voors en tegens van dit voorstel af te wegen. Het voorstel is ingediend met de uitdrukkelijke instemming van de CDA-Tweede Kamerfractie. Het is niet opgenomen in het verkiezingsprogramma van het CDA. Daar hoort het ook niet. Het verkiezingsprogramma behandelt de nieuwe regeerperiode. Zou het initiatief deel hebben uitgemaakt van het nieuwe verkiezingsprogramma dan hadden de leden van de VVD-fractie met recht kunnen vragen waarom de leden van de CDA-fractie niet hebben gewacht op de kabinetsformatie om pogingen te ondernemen hun programma om te zetten in beleid. Dit voorstel of varianten daarop zijn tijdens de reguliere zittingsperiode van het kabinet-Kok II door de CDA-fractie regelmatig aan de orde gesteld. Het initiatief is een logisch sluitstuk van een aantal pogingen tijdens deze kabinetsperiode door het CDA gedaan om de huizenbezitter zonder hypotheek fiscaal tegemoet te komen. Eenmaal aangenomen maakt het deel uit van de boedel die een volgend kabinet aantreft.

Hillen