

Vergaderjaar 2012–2013

33 405

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2013

Op dinsdag 18 december 2012 heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel herziening fiscale behandeling eigen woning in meerderheid aanvaard. Het wetsvoorstel is daarmee tot wet verheven en op 27 december 2012 is de Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning) (hierna: de wet) in het Staatsblad gepubliceerd.¹ Als gevolg van deze wet is onder andere het begrip eigenwoningschuld aangepast. Hierdoor mag de rente over leningen die – kort gezegd – op of na 1 januari 2013 zijn aangegaan in aftrek worden gebracht als die lening in maximaal 360 maanden en ten minste volgens een annuïtair aflossingsschema volledig wordt afgelost. Gelijkijdig met het wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal ook de motie Essers c.s.² in meerderheid is aanvaard.³ De motie Essers c.s. verzoekt de regering uiterlijk eind januari 2013 aan de Kamer te rapporteren over onder meer:

- a. mogelijkheden om – met behoud van de door het kabinet voorgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe gevallen – toe te staan dat na 50% aflossen van de lening de tweede 50% alsnog ter vrije beoordeling staat van hypotheekgever en hypotheeknemer;
- b. mogelijkheden om de aflossing over een langere termijn dan de nu gebruikelijke 30 jaren te spreiden;
- c. mogelijkheden om energiebesparing in de woningvoorraad te stimuleren.

Mede met het oog op het sociaal overleg tussen kabinet, werkgevers en werknemers alsmede de verkenning van de heer Van Dijkhuizen of de rol

¹ Stb. 2012, 670.

² Kamerstukken I 2012/13, 33 405, F.

³ De fractie van de PvdA heeft aan deze motie de voorwaarde verbonden «dat dit binnen de gestelde budgettaire kaders plaatsvindt».

van institutionele beleggers, waaronder de Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars, bij de hypothecaire woningfinanciering kan worden vergroot, zet ik in deze brief de voor- en nadelen van de drie in de motie Essers c.s. genoemde richtingen op een rij. In lijn met mijn toezegging aan de heer Essers (CDA)⁴ tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel herziening fiscale behandeling eigen woning zal ik in deze brief hetzelfde doen met betrekking tot mogelijke regelingen die belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningsschuld zouden moeten stimuleren om de bestaande eigenwoningsschuld af te lossen.

1) Alternatieven voor 100% aflossen

De per 1 januari 2013 in werking getreden maatregel zorgt ervoor dat schulden van burgers worden verminderd, de financierbaarheid van de hypotheekportefeuille en de financiële stabiliteit worden verbeterd en de budgettaire houdbaarheid van de hypotheekrenteaftrek wordt bevorderd. Het voorgaande laat onverlet dat het belastingplichtigen vrij staat om voor de financiering van hun woning geheel of gedeeltelijk een andere leningsvorm aan te gaan. Onder het nieuwe recht is de rente over een dergelijke lening voor belastingplichtigen echter niet aftrekbaar.⁵ Naar de mening van de indieners van de motie zou dit voor belastingplichtigen te rigide kunnen blijken, waardoor is verzocht te bezien of het mogelijk is «toe te staan dat na 50% aflossen van de lening de tweede 50% alsnog ter vrije beoordeling staat van hypotheekgever en hypotheeknemer». Bij die afweging is het «behoud van de door het kabinet voorgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe gevallen» in de motie als randvoorwaarde gesteld. Het kabinet interpreteert die randvoorwaarde zo dat een eventuele 50%-eis geen afbreuk mag doen aan de budgettaire opbrengst van de wet.⁶ Die budgettaire opbrengst loopt op naar structureel € 5,2 miljard. Deze randvoorwaarde in de motie lijkt te impliceren dat voor fiscale doeleinden, al dan niet (gedeeltelijk) fictief, wordt verondersteld dat de renteaftrek over een lening in 30 jaar volgens een annuïtair schema tot nihil afneemt, terwijl daadwerkelijk slechts tot 50% hoeft te worden afgelost.

Het voorgaande zou kunnen worden vormgegeven door in plaats van het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem uit te gaan van een fictief annuïtair stelsel, waardoor de renteaftrek in 30 jaar naar nihil wordt teruggebracht. Het maakt in dit systeem – fiscaal – niet uit of er daadwerkelijk wordt afgelost. Dat zou via een andere weg moeten worden opgelegd. Het fictief annuïtair stelsel kent meer vrijheidsgraden dan het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem omdat de leningsvorm niet bepalend is voor de renteaftrek. Daarnaast kan het dezelfde budgettaire opbrengst genereren. Desalniettemin kleven aan dit systeem, zoals uiteengezet in schriftelijke fase van de behandeling van het wetsvoorstel Wet herziening fiscale behandeling eigen woning, ook nadelen.⁷ Met het oog op de expliciete aflossingsprikkels, de begrijpelijkheid van het stelsel voor belastingplichtigen en de voorinvulbaarheid van de IB-aangifte heeft

⁴ Nog niet verschenen als kamerstuk maar wel raadpleegbaar door middel van navolgende link: http://www.eerstekamer.nl/stenogram/stenogram_17_en_18_december/f=/vj5mfaqz9dle.pdf. Ook de heren De Grave (VVD) en Brinkman (CDA) hebben hiernaar gevraagd tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal onderscheidenlijk de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵ De in 2013 verstrekte Starterslening door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) vormt hierop een uitzondering (zie Kamerstukken II 2012/13, 33 405, nr. 14, blz. 1 en 2).

⁶ Dit laat onverlet dat die opbrengst uiteindelijk zal worden teruggegeven in de vorm van lagere inkomstenbelasting (Handelingen II 2012/13, nr. 23, item 7, blz. 40).

⁷ Zie onder andere Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 14, blz. 42 en 43 & Kamerstukken I 2012/13, 33 405, C, blz. 9 en 10.

het kabinet voor het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem gekozen en niet voor een systeem waardoor de rente in 30 jaar wordt beperkt volgens een fictief annuïtair schema. Nog los van deze inhoudelijke bezwaren heeft een dergelijke «switch» als belangrijk nadeel dat hiermee binnen zeer korte tijd na inwerkingtreding van het ene systeem al weer een ander systeem wordt aangekondigd. Dat leidt hoe dan ook tot onzekerheid en een verlies aan vertrouwen. Immers, waarom wordt dit beleid na verloop van tijd niet ingeruild voor weer een andere visie? Tegenover deze beleidsonzekerheid staat wel dat de overgang naar een fictief annuïtair stelsel de eerste dertig jaar leidt tot lagere maandlasten (ervan uitgaande dat slechts 50% in plaats van 100% van de schuld wordt afgelost). Daarentegen neemt de Loan-to-Value ratio (LTV)⁸ langzamer af dan in het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem. Die tragere afbouw van de LTV verhoogt voor huishoudens de risico's op restschulden (zeker in de eerste jaren).

Na 30 jaar resteert 50% van de aanvankelijke schuld.⁹ Dit kan tot gevolg hebben dat de leningverstrekkers vanwege een differentiatie naar risicoprofiel een hogere hypotheekrente zullen hanteren omdat niet tot 100% wordt afgelost maar tot een niveau van 50. Daar staat tegenover dat een belastingplichtige na 30 jaar over een potentieel groter vrij vermogen zouden kunnen beschikken (tenzij de lagere maandlasten hebben geleid tot meer consumptie). Dat vermogen kan worden aangewend voor bijvoorbeeld de oude dag of ter dekking van zorgkosten. Het voorgaande heeft echter geen effect op de leencapaciteit, omdat de leennormen altijd al zijn uitgegaan van de 100% annuïtaire vorm. De rente over de schuld die na 30 jaar resteert, is niet aftrekbaar van het belastbare inkomen en vermindert voorts het eerder genoemde vrije vermogen dat zou kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld de oude dag of ter dekking van zorgkosten. Ten slotte zijn de maandlasten na 30 jaar bij 50% aflossen hoger dan bij 100% aflossen. Wanneer de cumulatieve maandlasten niet worden vergeleken over een periode van 30 jaar maar over een langere periode, kan het beeld, naarmate die periode langer wordt, zo maar kantelen en blijkt 100% aflossen over die periode tot een lagere cumulatieve last te leiden dan bij 50% aflossen.

Naast twee hoofdvormen (het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem en het fictief annuïtaire schema) zou de motie ook kunnen wijzen op een invulling door een combinatie van beide vormen. Op die manier ontstaat een hybride systeem waarbij belastingplichtige, nadat hij volgens het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem 50% heeft afgelost, de mogelijkheid krijgt om zijn annuïtaire lening om te zetten in een andere leningsvorm zonder dat daarbij het recht op renteaftrek verloren gaat. Tot het moment van omzetting zijn de maandlasten dus niet lager dan als gevolg van het per 1 januari 2013 in werking getreden systeem. Om de budgettaire opbrengst te kunnen handhaven op € 5,2 miljard, zal, ondanks de eventuele omzetting, de aftrekbaarheid van de rente voor het restant van de 30jaarsperiode volgens een fictief annuïtair schema moeten worden afgebouwd van 50% naar nihil. Indien de kredietaanbieder niet mee wil werken aan een omzetting verandert er feitelijk niets voor belastingplichtigen. Bovenop de ook met deze hybride variant samenhangende onzekerheid die het gevolg zou zijn van wetswijziging, leidt dit hybride systeem tot zeer complexe wetgeving en heeft een negatieve impact op de uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid van de eigenwoningregeling.

⁸ De verhouding tussen de hoogte van de schuld en de waarde van de woning.

⁹ Binnen de per 1 januari 2013 in werking getreden systematiek kan ook de situatie worden bereikt waardoor uiteindelijk slechts 50% van de eigenwoningsschuld na 30 jaar is afgelost.

2) Verlenging aflostermijn

De motie vraagt voorts te bezien of er mogelijkheden zijn om de aflostermijn van 30 jaar te verlengen. Met het oog op de verhoging van de AOW-leeftijd waardoor burgers langer blijven werken zou een langere aflostermijn, zeker voor de jongere starters, denkbaar kunnen zijn. Naarmate op latere leeftijd voor het eerst een woning wordt gekocht, neemt door de eventuele verlenging van de aflostermijn de kans toe dat na pensionering de woning nog niet is afgelost. Vooral met het oog op de inkomensachteruitgang die vanaf het moment van pensionering veelal optreedt, neemt daarmee de kans op onwenselijke gevolgen toe. De verlenging van de aflostermijn kan de eerste dertig jaar leiden tot lagere maandlasten omdat de lening niet in 30 jaar maar bijvoorbeeld in 35 of zelf 40 jaar volledig moet worden afgelost. Dat betekent wel dat de LTV minder snel afneemt, hetgeen het restschuldrisico minder snel verkleint dan bij een annuïtaire lening die in 30 jaar volledig wordt afgelost. Op termijn zijn de maandlasten van een annuïtaire lening die in 35 of 40 jaar volledig wordt afgelost daarentegen (aanzienlijk) hoger dan een annuïtaire lening die in 30 jaar volledig wordt afgelost. Ook de cumulatieve lasten (rente en aflossing) van een annuïtaire lening die in 35 of 40 jaar volledig wordt afgelost, zijn hoger dan bij een annuïtaire lening die in 30 jaar volledig wordt afgelost. Dat komt doordat er gedurende de looptijd minder snel wordt afgelost en dus meer rente wordt betaald. Voor de consument weegt het financiële voordeel van extra hypotheekrenteaftrek niet op tegen de extra rentekosten.

Een generieke verlenging van de aflostermijn van 30 naar 35 jaar¹⁰ leidt tot een budgettaire derving die oploopt naar structureel € 1,8 miljard. Bij een generieke verlenging van de aflostermijn naar 40 jaar loopt die derving zelfs op naar structureel € 3,6 miljard. De ingezette hervorming van de koopwoningmarkt wordt daardoor verkleind hetgeen een minder solide belastingstelsel, grotere risico's voor consumenten (schulden van burgers) en kredietaanbieders (financierbaarheid hypotheekportefeuille en funding gap) tot gevolg kan hebben. Bovendien wordt de complexiteit van het productaanbod vergroot. In het voorgaande wordt er van uitgegaan dat door de verlenging van de aflostermijn gaat gelden dat het recht op renteaftrek bestaat als de lening in maximaal 420 onderscheidenlijk 480 maanden en volgens een annuïtair schema volledig wordt afgelost. Indien de in deze brief beschreven budgettaire randvoorwaarde ook voor dit onderdeel geldt, zal de verlenging van de aflostermijn moeten worden gecombineerd met een fictief annuïtair schema. De renteaftrek wordt in dat geval in 30 jaar volgens een annuïtair schema tot nihil beperkt, terwijl kredietnemer en kredietgever overeen kunnen komen dat de aflossing daadwerkelijk in een langere periode mag plaatsvinden. Die langere aflossingstermijn vloeit in deze variant niet voort uit fiscale wet- en regelgeving. Voor de bezwaren tegen een fictief annuïtair schema wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt onder het kopje «alternatieven voor 100% aflossen».

3) Stimuleren energiebesparing in woningvoorraad

Energiebesparing heeft voor het kabinet prioriteit. De gebouwde omgeving is goed voor ruim 30% van de Nederlandse energieconsumptie. Hier ligt dan ook een enorm potentieel om te komen tot energiezuinige

¹⁰ Er kan worden gekozen voor een specifieke verlenging van de aftrektermijn voor starters (bijvoorbeeld belastingplichtigen jonger dan 35 jaar). Dit roept echter verschillende vragen op die ook in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Wet herziening fiscale behandeling eigen woning zijn verwoord. Korthedshalve wordt op deze plek naar die passages verwezen (Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 14, blz. 62).

woningen en utiliteitsgebouwen en wel op een kosteneffectieve manier. Immers, de maatregelen verdienen zichzelf terug door een lagere energierekening. Energiebesparing levert beheersing van de woonlasten op, lagere exploitatiekosten en geeft een aanzienlijke impuls voor de bouw zodat extra werkgelegenheid kan worden gecreëerd.

In 2012 heeft het rijk ingezet op onder meer de Blok-voor-Blok pilots, Green Deals en de herijking van energiebesparingsconvenanten. Blok-voor-Blok is een kennis- en leertraject voor de stimulering van grootschalige energiebesparing in de bestaande voorraad. Dit moet in 2013/2014 leiden tot een overzicht van kansen en belemmeringen voor grootschalige aanpak in de bestaande gebouwde omgeving. In 2011 en 2012 zijn Green Deals gesloten met marktpartijen en maatschappelijke organisaties om energiebesparing te versnellen en belemmeringen weg te nemen. Ook zijn de drie convenanten met afspraken over de wijze waarop het rijk en marktpartijen samenwerken bij het realiseren van de energiebesparingsdoelstellingen voor de bestaande voorraad, de nieuwbouw en de huursector in 2012 herzien, en is hier een koepelconvenant aan toegevoegd. Bij al deze instrumenten is de rol van het rijk vooral gericht op het wegnemen van barrières in wet- en regelgeving, het ondersteunen van kennisontwikkeling en kennisoverdracht en het monitoren van de voortgang. Uiteindelijk zijn de marktpartijen zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke thema's zoals kwaliteitsverbetering uitvoering, klantgerichte benadering en nieuwe financiële arrangementen. Een ander belangrijk spoor om te komen tot energiebesparing is innovatie. Met het programma Energiesprong en Gebieden Energie Neutraal wordt samen met de marktpartijen, gemeenten, corporaties en maatschappelijke organisaties onderzocht op welke wijze grootschalige aanpak mogelijk is om te komen tot energieneutrale en/of energienotuloze gebouwen en gebieden. Dit levert voor de korte termijn al impulsen op voor de bouw en is ook nodig voor het realiseren van de doelstellingen op de langere termijn.

Marktpartijen en maatschappelijke organisaties hebben aangegeven te willen investeren in energiebesparende maatregelen. De financiering is echter vaak nog een struikelblok. Marktpartijen zoals verenigd in het Nationaal Fonds Energiebesparing hebben aangegeven middels een revolverend fonds en een aanpak waarin ontzorging van de gebruiker centraal staat grootschalig energiebesparing in de gebouwde omgeving te willen aanpakken.

Het kabinet heeft in de begroting geen budget uitgetrokken voor een bijdrage aan een nationaal fonds energiebesparing, maar vindt een revolverend fonds voor energiebesparing een interessante gedachte. Inhoudelijk gezien kan een revolverend fonds, door het faciliteren van energiebesparende initiatieven, een stimulans voor de bouwsector zijn en een bijdrage leveren aan het behalen van de energiebesparingsdoelstelling bij eindverbruikers, zoals in de richtlijn energie-efficiëntie opgenomen. In het Regeerakkoord is afgesproken om Green Deals op te stellen voor een versnelling in het verduurzamen van bestaande woningen en voor utiliteitsbouw. Tevens heeft het kabinet met de SER afgesproken om te komen tot een Nationaal Energie Akkoord. Daar zal naar verwachting ook over een revolverend fonds energiebesparing worden gesproken.

4) Stimuleren aflossen bestaande eigenwoningschuld

Ten slotte heb ik, zoals eerder in deze brief aangehaald, de heer Essers toegezegd terug te komen op mogelijkheden die belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningschuld zouden kunnen aanzetten tot aflossen.

De thans geldende (fiscale) eigenwoningregeling kent een aflossingstimulerende regeling voor belastingplichtigen met een geringe eigenwoningsschuld: de zogenoemde Hillen-regeling. De Hillen-regeling heeft tot gevolg dat belastingplichtigen een extra aftrekpost kunnen krijgen ter grootte van het bedrag waarmee het eigenwoningforfait de aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning overstijgt en bevat een stimulans tot het aflossen van het laatste deel van de eigenwoningsschuld. Bovendien zorgt de werking van de bijleenregeling ervoor dat eventuele verkoopwinsten zullen worden aangewend voor aflossing bij aankoop van een nieuwe woning. Door de bewustwording van het risico van (te) hoge schulden en door gedaalde huizenprijzen kan het daarnaast zo zijn dat belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningsschuld een stimulans voelen om af te lossen. Door binnen de boetevrije ruimte van de leningverstrekker af te lossen kan de eigen schuldpositie en de mobiliteit op de woningmarkt worden verbeterd. Het kabinet erkent dat de hierboven opgesomde stimulansen veelal ervaren zullen worden als «negatieve stimulansen». Vandaar dat het de roep om een «positieve stimulans» conceptueel kan plaatsen, te meer omdat daardoor niet alleen belastingplichtigen zonder bestaande eigenwoningsschuld maar ook belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningsschuld een extra steentje bijdragen aan het verlagen van de schuldpositie van burgers.

De daadwerkelijke vormgeving van een positieve stimuleringsregeling die belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningsschuld zou moeten aanzetten tot aflossen, is niet helder. Nog los van de vraag over de vormgeving beïnvloedt een stimuleringsregeling hoe dan ook de balans tussen belastingplichtigen met een bestaande eigenwoningsschuld («bestaande gevallen») en belastingplichtigen zonder een bestaande eigenwoningsschuld («nieuwe gevallen») in het voordeel van de bestaande gevallen. Nieuwe gevallen moeten aflossen om het recht op renteaftrek te verkrijgen terwijl belastingplichtigen met een bestaande lening dat niet hoeven, maar nu ook nog eens een niet voorziene (fiscale) bonus krijgen om toch te gaan aflossen. Voorts zal een stimuleringsregeling financieel alleen aantrekkelijk zijn als die regeling leidt tot een voordeel dat het nadeel (verlies van de hypotheekrenteaftrek door aflossing) teniet doet. Dat maakt een effectieve regeling erg kostbaar. Het budgettaire belang kan in de hand worden gehouden als wordt gekozen voor een regeling die slechts een (gedeeltelijke) tegemoetkoming geeft voor het verlies van het toekomstige fiscale voordeel. Er wordt in dat geval bewust ingespeeld op het handelen van belastingplichtigen die, bijvoorbeeld vanwege de risico's van hoge schulden, een voorkeur hebben voor aflossen ook al beperkt dat hun aftrekmogelijkheden in de toekomst.¹¹ Ook de uitvoerbaarheid van een stimuleringsmaatregel moet worden meegewogen. Een stimuleringsregeling maakt de eigenwoningregeling immers complexer en zal dan ook gepaard gaan met hogere uitvoeringskosten. De meest uitgewerkte variant in dit kader is een variant die tijdens het Catshuis-overleg ter tafel is gekomen.¹² Deze variant is slechts aantrekkelijk voor een beperkt deel van de belastingplichtigen, namelijk belastingplichtigen die in een bepaald kalenderjaar een bovencontractuele aflossing doen op hun bestaande eigenwoningsschuld. Zij mogen nog zeven jaar na die aflossing 50% van de rente die zonder die aflossing wordt uitgespaard in aftrek brengen op het belastbaar inkomen. Deze variant benadeelt mensen die contractueel wel enige vorm van aflossen zijn overeengekomen en kan daarom juridisch moeilijker verdedigbaar zijn dan een generieke maatregel waarbij iedereen die aflost in een kalenderjaar een bonus krijgt.

¹¹ Het valt overigens niet uit te sluiten dat een extra aflossing op termijn leidt tot een lagere geoffreerde rente. Dat kan een extra prikkel zijn om tussentijds af te lossen.

¹² Zie voetnoot 1 in het document «Toelichting pakket maatregelen» dat als bijlage bij de brief van de minister-president van 23 april 2012 is gevoegd (Kamerstukken II 2011/12, 33 242, nr. 1)

Een generieke maatregel heeft daarentegen weer een hoge mate van zogenoemde «dead weight loss». Dit wil zeggen dat consumenten die zonder de stimuleringsregeling al van plan waren om af te lossen toch een bonus ontvangen.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok