

Hillen uitgefaseerd

Drs. J.E. van den Berg¹

Op 19 december 2017 is het wetsvoorstel 'Geleidelijke uitfasering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld' door de Eerste Kamer aangenomen. De ingangsdatum is 1 januari 2019. Zelden is er over een wetsvoorstel zoveel binnen en buiten het Parlement discussie geweest. In deze bijdrage ga ik eerst op het aangenomen wetsvoorstel in en daarna op die discussie.

Inhoud wet

De 'Wet Hillen' is de populaire benaming voor art. 3.123a Wet IB2001: aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. In grote lijnen: als de rente op de eigenwoningschuld lager is dan het eigenwoningforfait (ewf), wordt het saldo op nihil gesteld. Het wetsvoorstel tot geleidelijk afschaffing is onderdeel van het Pakket Belastingplan 2018.

Overigens geldt voor eigenwoningbezitters met een kleine eigenwoningschuld (ews) en een hoog ewf, die in de hoogste tariefschijf vallen, wel een netto bijtelling voor de eigen woning. Dat is nu al zo, vanwege de verlaging van het maximale aftrektarief (art. 2.10, tweede lid).

Met de voorgestelde maatregel wordt de aftrek met ingang van 1 januari 2019 in gelijke stappen in dertig jaren uitgefaseerd. Dit betekent dat per 2019 nog 96 2/3% van het verschil tussen het ewf en de daarop drukkende aftrekbare kosten in aanmerking wordt genomen. In 2020 is dat nog 93 1/3%. Jaarlijks gaat dit percentage met 3 1/3% omlaag, zodat met ingang van 1 januari 2048 de aftrek geheel is vervallen.

Voorbeeld: eerste schijf

Peter heeft een eigen woning met een WOZ-waarde van € 300.000. In 2019 betaalt hij een eigenwoningrente van € 1.800. Dat betekent dat hij in 2019 een eigenwoningforfait heeft van € 1.800 (0,6% van de WOZ-waarde) en door het nieuwe artikel 3.123a een vermindering van 96 2/3% van de rentekosten = € 1.740. Hij dient dus een eigenwoningforfait aan te geven van € 60. In 2048 is het percentage van 96 2/3% afgebouwd naar 0% en geeft hij een eigenwoningforfait aan van € 1.800. Bij een tarief van 36,93% betaald hij in 2048 € 665 extra inkomstenbelasting.

De invloed van afschaffing van de Wet Hillen is groot voor mensen met een afgeloste eigenwoningschuld op een woning waarvan de waarde boven de 'villa-grens' valt (2017:€ 1.060.000). Boven deze waarde is de EWF-bijtelling immers veel hoger (2,35%). Als het inkomen ook nog in de hoogste schijf zit, zijn de netto woonlasten ineens veel hoger.

Voorbeeld: hoogste schijf en villa

Bert heeft een woning met een WOZ-waarde van € 2.000.000. Hij heeft geen eigenwoningschuld meer. Met zijn inkomen valt hij in de hoogste tariefschijf. Bert betaalt volgens de huidige wetgeving niets aan inkomsten eigen woning. Als de Wet Hillen volledig is afgeschaft, wordt zijn bijtelling EWF (bij gelijkblijvende WOZ-waarde):
0,60% over de eerste € 1.060.000 = € 6.360
2,35% over het meerdere van € 940.000 = € 22.090.
Totale bijtelling: € 28.450.
Dit wordt belast tegen 49,5%.
Bert gaat in plaats van nihil (in 2018) dus in 2048 € 14.083 netto per jaar betalen voor het bezit van zijn woning.

Op zich geen spannend wetsvoorstel. Het was al aangekondigd in het kabinetsakkoord 2017 -2021.² De enige reden dat dit onderdeel al in het Belastingplan 2018 zit, is volgens de Staatssecretaris van

¹ Verbonden aan Erasmus Universiteit te Rotterdam, Fiscale economie en directeur van Duoberg Consultants BV.

² Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, blz. 32. In dit Regeerakkoord werd de aftrek uitgefaseerd in 20 jaar. Onder druk van de Tweede Kamer is dit uiteindelijk 30 jaar geworden.

Financiën, dat de Belastingdienst tijd nodig heeft om deze wet in de systemen te programmeren.³ Denk hierbij ook aan het opleggen van de juiste voorlopige aanslagen IB2019. Ik kom hier later nog op terug.

Wijzigingen rond wonen

Wat niet mag worden vergeten is dat het wetsvoorstel eigenlijk onderdeel is van een groter geheel uit het Regeerakkoord. Daar worden onder andere de volgende plannen gepresenteerd.

Versnelde verlaging maximaal aftrektarief

Sinds 2014 wordt het maximale tarief waarover aftrekbare kosten van de eigen woning (stapsgewijs) verlaagd. Die verlaging geschiedt vanaf 2020 sneller, tot in 2023 het 'basistarief' is bereikt.

Verlaging tarief eigenwoningforfait

Het ewf-tarief gaat omlaag van de huidige 0,75% naar 0,60% om de verlaging van het maximale aftrektarief te compenseren. De verlaging naar 0,60% is in 2020 bereikt.

Deze aanpassingen leiden tot het volgende overzicht:

Belastingjaar	Maximaal tarief aftrek	Tarief EWF*	Hoogste tarief box 1	Afbouw Aftrek geen of geringe ews
2017	50%	0,75%	52%	0%
2018	49,5%	0,70%	51,95%	0%
2019	49%	0,70% of 0,65%	49,5%	3 1/3%
2020	46%	0,60%	49,5%	6 2/3%
2021	43%	0,60%	49,5%	10%
2022	40%	0,60%	49,5%	13 1/3%
2023	36,93%**	0,60%	49,5%	16 2/3%
2024 en later	36,93%	0,60%	49,5%	20%
2048				100%

*Het tarief in de vijfde schijf (woningen met een waarde tussen de € 75.000 en € 1.060.000 in 2017).

**Er wordt gesproken van een verlaging van 3% per jaar. Maar het uiteindelijke doel is om het maximale aftrektarief gelijk te trekken met het tarief van de eerste schijf, dus 36,93%. Daarom is de aanname dat de laatste stap iets groter zal zijn dan 3%, namelijk 3,07%.

Amendementen

Door Kamerleden zijn nog allerlei voorstellen gedaan. Het opnemen van een overgangsregeling⁴, de aflossingsverplichting van 100% naar 70% te brengen,⁵ de invoering enkele jaren uit te stellen of dit wetsvoorstel samen met de afschaffing van de dividendbelasting in te trekken om budgettaire neutraliteit te bewerkstelligen. Deze amendementen zijn door de staatssecretaris allemaal ontraden.⁶

³ MvT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 819, nr. 3, blz. 4.

⁴ Nota naar aanleiding van het nader verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 819, nr. 8, blz.2.

⁵ Ibid, blz. 4. De staatssecretaris van Financiën heeft, nadat deze motie was aangenomen, in een brief aan de Kamer aangegeven dat hij samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begin 2018 de mogelijkheden en gevolgen zal onderzoeken van het beperken van de aflossingsverplichting.

⁶ Overzicht "Oordeel amendementen pakket Belastingplan 2018 en wetsvoorstel tot uitfasering van de regeling Hillen", 23 november 2017. Er is wel een motie aangenomen die de Regering vraagt om te onderzoeken wat de mogelijkheden en gevolgen zijn van een wetwijziging die ertoe leidt dat nieuwe hypothecaire kredieten niet volledig, maar slechts voor 70% in 30 jaar met behoud van renteaftrek moeten worden afgelost. Er blijft dan

Bespreking wet

Doel bij invoering

Hoewel het oogmerk van de maatregel vooral zag op de bevordering van de aflossing van de eigenwoningschuld was de doelstelling voor invoering in 2005 eigenlijk tweeledig. In de eerste plaats de bevordering van aflossing op de eigenwoningschuld en in de tweede plaats een lastenverlichting voor eigenaar-bewoners met geen of een lage eigenwoningschuld.⁷ Dit tweede element was bedoeld voor alle belastingplichtigen met een financiering van hun eigen woning, al dan niet via aflossing van de eigenwoningschuld, met eigen middelen.

Het (politieke) debat

Van de vier coalitiepartijen had alleen D66 in haar verkiezingsprogramma de uitfasering van de regeling Hillen (in twintig jaar) opgenomen. Verder hadden ook de PvdA en de SP de uitfasering van de regeling Hillen in hun verkiezingsprogramma opgenomen, met respectievelijk een afschaffing in tien jaar en een volledige afschaffing met ingang van 2019.

Medio november 2017 barstte het debat los. Zowel binnen als buiten de Tweede Kamer. In mijn ogen was daarbij het dieptepunt een toneelstukje van een oud-staatssecretaris van financiën die democratische spelregels misbruikte. Het toneelstuk had alleen als doel om de stemming in de Tweede Kamer onmogelijk te maken, terwijl hij wist dat de meerderheid van de Tweede Kamer het voorstel steunde. Uiteindelijk stemden 87 leden voor. Opvallend is nog wel dat PvdA en SP tegen stemden.

De belangrijkste bezwaren tegen het voorstel zijn (waren) dat er sprake is van onfatsoenlijke wetgeving (onbetrouwbare overheid), gehaastheid of van een aflosboete. Om hier een oordeel over te vellen dient gekeken te worden naar de, hiervoor genoemde, argumenten om in 2005 art. 123a in de wet op te nemen.

Betrouwbaarheid

De wetgevingsprocedure, betoogt de staatssecretaris, in Nederland borgt dat wij gezamenlijk bij wetswijziging een zorgvuldige afweging van belangen maken.⁸ Wetgeving moet dus in de loop van de tijd kunnen worden aangepast. Een overheid die op deze veranderingen durft te handelen en rekenschap geeft van de belangenafweging die daarbij noodzakelijk is, is een betrouwbare overheid. Ik deel dit standpunt. Veranderende omstandigheden kunnen leiden tot veranderende wetgeving. In deze casus is per 1 januari 2013 een verplichte aflossing van de eigenwoningschuld ingevoerd. Een stimulering tot aflossen is dan niet meer nodig. Daarmee is de regel overbodig geworden en past het dus om hem weer af te schaffen. Dat de staatssecretaris wijst op de financiële onhoudbaarheid van de regel, vind ik niet sterk. Dat werd in 2004 ook voorzien door op te merken dat de invoering een structurele derving van belastinginkomsten had van € 250 miljoen per jaar.⁹

Op zich zou een overgangsregeling voor degenen die tot op heden extra hebben afgelost om gebruik te maken van de regeling, mogelijk zijn. Het wordt echter een ingewikkelde en onuitvoerbare regeling. Het is dan ook terecht dat er geen overgangsregeling komt.

een restschuld van 30% van het geleende bedrag (Motie van de leden Snels en Dijkgraaf, 22 november 2017, Vergaderjaar 2017-2018, 34 819 nr. 14).

⁷ Tweede kamer, Vergaderjaar 2003-2004, Wetsvoorstel bevordering financiering woning met eigen middelen, 29 209, nr. 3, blz. 1.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 819, nr. 8, blz. 6.

⁹ Tweede kamer, Vergaderjaar 2003-2004, Wetsvoorstel bevordering financiering woning met eigen middelen, 29 209, nr. 3, blz. 2.

Gehaastheid

Dit begrip kan op tweeërlei wijze worden uitgelegd. In de eerste plaats dat het Parlement te weinig tijd heeft om alle aspecten te begrijpen. Zo ingewikkeld is deze wetgeving niet, dus met dat argument kom ik niet veel verder. Beter was geweest als er gewezen was op het feit dat dit wetsvoorstel een onderdeel is van het Regeerakkoord. Want dit wetsvoorstel is nu losgetrokken uit die samenhang. Begrijpelijk want de Belastingdienst heeft programmeertijd nodig. Het wetsvoorstel is nu wel aangenomen. Onduidelijk is hoe het precies vorm krijgt. Geldt de verlaging bijvoorbeeld alleen voor de woning met een WOZ-waarde tot € 1.060.000 (2017) of ook voor duurdere woningen? Geldt de verlaging ook voor situatie van uitzending (art 3.112, vijfde lid)? Op dit moment is dat niet geregeld. Als Kamerlid had ik hier graag antwoorden en toezeggingen op gehad. Verder blijft natuurlijk onduidelijk of de aangekondigde verlagingen van het tabeltarief in box 1 er ook komen. Niets is zo veranderlijk als de economie.

De tweede uitleg kan zien op de snelheid dat het wetsvoorstel effectief is. Van gehaastheid is echter geen sprake. Uit de wettekst blijkt namelijk dat de afbouw in 30 jaar plaatsvindt. De start is in 2019 (art. 3.123a, tweede lid) en in dertig jaar wordt de aftrek verminderd met 3 1/3% (art. 10.6 bis) per jaar.

Aflosboete

De staatssecretaris spreekt over het eindigen van een subsidie. Het is maar hoe er naar wordt gekeken. Hier speelt wel het tweede argument om art. 123a in te voeren: de lastenverlichting voor de eigenaar. Die wordt niet bereikt met de verlaging van het eigenwoningforfait. De huiseigenaar moet het hebben van de lagere tabeltarieven in box 1. Die gelden echter ook voor niet-huiseigenaren.

Door de uitfasering ontstaat er wel weer gelijkheid tussen degenen die hun eigenwoningschuld hebben afgelost en degenen die dat ook hebben gedaan, maar jaarlijks erfpacht zijn verschuldigd. Deze laatste groep kan namelijk geen gebruik maken van de regeling Hillen.

Hoe nu verder?

Dit afschaffing is geheel in lijn met vele verkiezingsprogramma's (ook bij partijen buiten Rutte III) die pleiten voor een eenvoudiger belastingstelsel. Daarbij past de regeling Hillen ook niet in de 'bronstructuur' van box 1.

In plaats van emotionele betogen in de Kamer, hadden de Leden zich beter bezig kunnen houden met de positie van de eigen woning in het algemeen. Wie verwacht er nu dat de afbouw ook echt in dertig plaats gaat vinden? Ik vermoed niemand.

Het was beter geweest als de staatssecretaris had aangeboden om met een voorstel te komen de fiscale positie van de eigen woning geheel te herzien. Vele wetenschappers pleiten hier al jaren voor. De staatssecretaris zou daarmee ook aansluiten bij zijn eigen plannen, waar hij, voor 2020, de evaluatie 'fiscale regelingen eigenwoning' aankondigt.¹⁰ In het debat in de Eerste Kamer heeft hij, op 12 december 2017, aangegeven dat hij de evaluatie zal vervroegen naar 2019. 2018 acht hij niet haalbaar. Weer een evaluatie. Het had de staatssecretaris gesierd als hij had toegezegd met voorstellen voor aangepaste wetgeving te komen.

Tot begin van deze eeuw had de eigen woning, naast de wooncomponent, vooral een beleggingscomponent. De waarde van de woning werd alleen bij calamiteiten gebruikt en veelal via

¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer, 27 november 2017, Betreft Stand van zaken fiscale regelingen, blz. 4.

de erfenis doorgegeven aan de volgende generatie.¹¹ Sinds 10 à 15 jaar is de eigen woning steeds meer noodzakelijk als toekomstvoorziening die moet worden ingezet om in de oude dag te voorzien. Redenen genoeg om uiterlijk in 2020 met voorstellen te komen de woning anders te positioneren. Daarmee vereenvoudigen we de wetgeving aanzienlijk en lijkt de discussie over de uitfasering overbodig (geweest).

¹¹ J. Toussiant, 2011, Housing wealth in retirement strategies, blz. 135/136.