

Vergaderjaar 2019–2020

34 819

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Zoals aan uw Kamer is toegezegd is de eigenwoningregeling in 2019 in opdracht van het Ministerie van Financiën op een aantal aspecten geëvalueerd. Allereerst is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling geëvalueerd door het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO). Daarnaast is de complexiteit van de regeling geëvalueerd door het onderzoeksbureau Panteia. Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Milieu en Wonen, beide evaluatierapporten¹ en de kabinetsreactie hierop.

Hierna wordt eerst een samenvatting van de afzonderlijke evaluaties met de bijbehorende conclusies en aanbevelingen gegeven. Daarna geef ik de reactie van het kabinet hierop weer.

Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling, SEO

Centrale vraag van het onderzoek:

In hoeverre is de fiscale eigenwoningregeling, en in het bijzonder ook de beleidswijzigingen sinds 2001, doeltreffend en doelmatig?

De evaluatie ziet op de periode vanaf 2001 tot en met 2018. Cijfermatig zijn vooral gegevens over de periode 2008 tot en met 2017 in de evaluatie betrokken. De beleidswijzigingen sinds 2001 die in het onderzoek zijn betrokken betreffen de bijleenregeling, de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (zogenoemde regeling Hillen), de verhoging van het eigenwoningforfait voor woningen vanaf een bepaalde waarde (door SEO

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 166032.

aangeduid als het toptarief eigenwoningforfait)², de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel voor aftrekbare kosten eigen woning.³

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om de doeltreffendheid van de maatregelen sinds 2001 te onderzoeken, is door SEO gekeken naar de achterliggende doelen van die maatregelen, doelen die onderling van elkaar (kunnen) verschillen.

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de eigenwoningregeling als geheel (de combinatie van het eigenwoningforfait en de aftrekbare rente en kosten eigen woning) is SEO uitgegaan van de oorspronkelijk doelstelling van de regeling, het stimuleren van het eigenwoningbezit. Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de eigenwoningregeling als geheel en van de maatregelen sinds 2001, heeft SEO de kosten van de eigenwoningregeling en die maatregelen afgezet tegen de doeltreffendheid daarvan.

SEO geeft ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid aan: «Er zijn aanwijzingen dat de eigenwoningregeling als geheel (de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait) bijdraagt aan het eigenwoningbezit.⁴ Als ook de negatieve neveneffecten (hoge kosten, hogere huizenprijzen, lagere welvaart, meer schuldopbouw) worden beschouwd moet echter worden geconcludeerd dat de regeling ondoelmatig is. Van de maatregelen na 2001 zijn vooral de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel effectief en doelmatig in het beperken van deze neveneffecten. Effectiviteit en doelmatigheid van de bijleenregeling in het ontmoedigen van schuldopbouw is onzeker. De aftrek geen of geringe eigenwoningsschuld (Hillen) is waarschijnlijk niet effectief en ondoelmatig in termen van het bevorderen van schuldaflossing.»

SEO benoemt hiervoor vooral de fiscale aflossingseis en de tariefmaatregel als effectief en doelmatig in het beperken van de genoemde neveneffecten. SEO geeft aan dat beide maatregelen zeker op lange termijn effectief zijn in het beperken van de budgettaire kosten van de renteaftrek. Daarbij is de aflossingseis effectief in het beperken van schuldopbouw.

Samenvattend heeft SEO de uitkomsten van het onderzoek in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel Doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen na 2001

	Doeltreffendheid	Budgettaire kosten van de regeling	Administratieve lasten en uitvoeringskosten	Doelmatigheid
Bijleenregeling (2004)	Onbekend	Lager	Hoger	Onzeker
Hillen (2005)	Nee/ja ¹	Hoger	Beperkt hoger	Niet doelmatig
Toptarief (2009)	Ja	Iets lager	Beperkt hoger	Doelmatig
Aflossingseis (2013)	Ja	Aanmerkelijk lager	Hoger	Doelmatig
Tariefmaatregel (2014)	Gedeeltelijk	Aanmerkelijk lager	Beperkt hoger	Doelmatig

¹ Niet doeltreffend in het stimuleren van aflossen, wel in het verminderen van de lasten van huishoudens met geen of geringe eigenwoningsschuld

Bron: SEO Economisch Onderzoek

² In de praktijk veelal aangeduid als de villabelasting.

³ De beleidsmatige wijzigingen met ingang van 2019 voor wat betreft de regeling Hillen (uitfasering) en met ingang van 2020 voor wat betreft de tariefmaatregel (versnelling afbouw) zijn niet meegenomen in het onderzoek.

⁴ SEO merkt hierbij op: «In hoeverre de toename van het eigenwoningbezit ook toegeschreven kan worden aan het bestaan van de hypotheekrenteaftrek is niet duidelijk. Op basis van de literatuur kan niet met zekerheid worden gesteld dat de eigenwoningregeling *doeltreffend* is; daarvoor ontbreekt hard empirisch bewijs. De uitkomsten van een simulatie met het CPB Woningmarktmodel suggereren dat zonder fiscale subsidie in box 1 (saldo van renteaftrek en eigenwoningforfait) het eigen woningbezit op lange termijn 1,6 procentpunt lager zou liggen.»

Conclusies op basis van bevindingen doelmatigheid en doeltreffendheid en aanbevelingen SEO

SEO concludeert dat de richting van het beleid sinds 2001 overwegend is geweest de doelmatigheid van de regeling als geheel te vergroten door neveneffecten van de bestaande renteaftrek zoals schuldopbouw te beperken en door de budgettaire derving te drukken. Daarbij geldt dat een relatief groot aantal ongelijksoortige maatregelen genomen is die de complexiteit van de fiscale behandeling van de eigen woning behoorlijk hebben vergroot.

SEO geeft ook aan dat het geheel aan maatregelen volgens diverse deskundigen vooralsnog niet tot een consistent en helder eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning leidt. Als mogelijke eindbeelden zijn daarbij genoemd defiscalisering van de eigen woning of het verplaatsen van de eigen woning naar box 3.

Gegeven het feit dat de prikkel voor schuldopbouw automatisch beperkt wordt naarmate de fiscale tegemoetkoming beperkt wordt en gegeven het feit dat de manier waarop dit gebeurt zeer verschillend kan uitpakken voor uitvoeringskosten en administratieve lasten, geeft SEO aan dat een doelmatige beperking van de renteaftrek aan de volgende criteria zou moeten voldoen:

- een helder eindbeeld voor de afbouw van de fiscale subsidie bijvoorbeeld defiscalisering of de eigen woning in box 3:
 - defiscaliseren draagt bij aan het beperken van prikkels voor schuldopbouw en vermindert de verstoring van de woonbeslissing doordat de (expliciete) fiscale tegemoetkoming wordt afgebouwd naar nul. Defiscalisering zou bovendien de complexiteit, zowel voor de Belastingdienst als voor de huishoudens en hypotheekverstrekkers, zeer sterk reduceren;
 - de eigen woning verplaatsen naar box 3 is logisch als de eigen woning gezien wordt als een investeringsgoed, waarover – net als over andere vermogenscomponenten – in box 3 belasting betaald moet worden (boven een eventuele vrijstelling). Afhankelijk van de vormgeving kan verplaatsing naar box 3 complexiteit verminderen. Een voordeel is dat de eigen woning fiscaal neutraal behandeld wordt: verschillende vermogenscomponenten worden dan fiscaal gelijk behandeld worden, waardoor ook verschillen tussen de koop- en de (commerciële) huurmarkt verdwijnen;
- een eenduidig transitiepad naar dit eindbeeld;
- een afbouw die zo min mogelijk belastend is voor de uitvoering (Belastingdienst, hypotheekverstrekkers, huishoudens);
- waarbij de afbouw wordt vormgegeven in een maatregel waarvan duidelijk is dat deze effectief is om schuldopbouw te beperken.

Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling, Panteia

Centrale vraag van het onderzoek:

In hoeverre belemmert de complexiteit van de eigenwoningregeling een juiste toepassing van de regeling, welke knelpunten doen zich voor en hoe is de complexiteit te reduceren?

De evaluatie ziet op de periode 2013 tot en met 2018. Cijfermatig zijn vooral gegevens over de periode 2013 tot en met 2016 in de evaluatie betrokken. Er zijn diverse deelregelingen in het onderzoek betrokken in samenhang met veel voorkomende life events die zich in relatie tot de eigen woning bij belastingplichtigen kunnen voordoen. Het betreft de life

events aankoop eerste woning, samenwonen, (echt)scheiding, aanpassing financiering/oversluiten en verhuizen. Daarbij zijn vooral de volgende deelregelingen aan de orde: de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en het overgangsrecht voor bestaande eigenwoningsschulden waaronder de 30-jaarstermijn voor renteaftrek.

Complexiteit

Panteia benoemt complexiteit als «de mate waarin de eigenwoningregeling stakeholders (belastingplichtigen, adviseurs, geldverstrekkers en Belastingdienst) belemmert inzicht te verwerven in de werking van de regeling en de daaruit voortvloeiende fiscale gevolgen, waaronder het op juiste wijze toepassen van de regeling in de aangifte inkomstenbelasting». Het onderzoek is vooral gericht op de complexiteit voor zover die een juiste toepassing van de wet- en regelgeving van de fiscale eigenwoningregeling in de weg staat.

Panteia geeft aan dat hoewel complexiteit kan ontstaan door toepassing van afzonderlijke deelregelingen er veelal sprake is van samenloop van diverse deelregelingen bij life events en dat de stapeling van deelregelingen leidt tot een toename van de complexiteit. De complexiteit wordt versterkt doordat bij toepassing van de deelregelingen veel informatie vereist is over het eigenwoningverleden van een belastingplichtige. Voor adviseurs is het vaak onmogelijk om alle benodigde informatie te achterhalen, belastingplichtigen kunnen daar vaak slechts gedeeltelijk in voorzien. Ook de Belastingdienst beschikt niet (meer) over alle benodigde historische informatie.

De complexiteit kan nog verder toenemen als zich bij een belastingplichtige meerdere life events gelijktijdig of snel achter elkaar voordoen. Het life event scheiden leidt tot de grootste complexiteit.

Conclusies en aanbevelingen Panteia

Panteia concludeert: «Op basis van de geconstateerde knelpunten en de daarmee samenhangende gevolgen voor een juiste toepassing van de eigenwoningregeling komen wij tot de conclusie dat de huidige eigenwoningregeling te complex is, waardoor een juiste toepassing in sterke mate belemmerd wordt. Daarmee is de huidige eigenwoningregeling niet goed houdbaar, controleerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar.»

Panteia beveelt aan om de fiscale eigenwoningregeling ingrijpend te herzien, of de eigen woning volledig uit de fiscale regelgeving te halen. De aanbeveling ziet op het doen van nader onderzoek naar een fundamentele herziening van de fiscale eigenwoningregeling zoals het verplaatsen van de eigen woning naar box 3, het opnemen in een aparte regeling (box 4) of defiscalisering van de eigen woning. Panteia geeft verder aan dat het raadzaam is om bij de vormgeving van een vervangende regeling voor de huidige fiscale eigenwoningregeling of vervangende regels niet opnieuw gegevens te introduceren die belastingplichtigen langdurig moeten bewaren.

Panteia beveelt aan om in de periode tot een eventuele herziening zowel op het niveau van deelregelingen als de gehele regeling geen rigoureuze wetswijzigingen of reparatiemaatregelen door te voeren. Dit aangezien veel deelregelingen met elkaar samenhangen waardoor wijziging van een deelregeling veelal ook tot aanpassing van andere deelregelingen moet leiden. Verder omdat dergelijke wijzigingen vermoedelijk tot meer complexiteit leiden mede als gevolg van nieuw overgangsrecht en noodzakelijke compensatiemaatregelen.

In de periode tot een eventuele herziening van de eigenwoningregeling ziet Panteia wel mogelijkheden voor enkele maatregelen die de uitvoering van de eigenwoningregeling beter onder de aandacht van belastingplichtigen en adviseurs kan brengen, veelal zonder dat hiervoor een wetswijziging nodig is. Dit ziet vooral op voorlichting en betere communicatie.

Het gaat om:

- a) eventsignalering. Als een belastingplichtige bij de overheid via bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen een life event meldt, vraagt de Belastingdienst direct aandacht voor mogelijke fiscale aspecten;
- b) veel meer dan nu overleg tussen de Belastingdienst en adviseurs voeren over fundamentele vragen waar men in de praktijk tegenaan loopt;
- c) opening van een loket voor aspirant-woningkopers door de Belastingdienst;
- d) het plaatsen van rekenprogramma's en stroomschema's op de website van de Belastingdienst zodat voor belastingplichtigen duidelijk wordt welke informatie zij paraat moeten hebben bij bijvoorbeeld de aankoop van een woning;
- e) meer uitleg door de Belastingdienst bij het aangifteprogramma waarom bepaalde zaken gevraagd worden. Dit om meer begrip bij belastingplichtigen te bereiken;
- f) een standaardpassage ontwikkelen die in scheidingsconvenanten kan worden opgenomen. Uit jurisprudentie blijkt dat vaak onbedoeld een deel van de (hypotheek)rente niet aftrekbaar is door onduidelijke formuleringen in het scheidingsconvenant.

Ook stelt Panteia in de periode tot herziening van de eigenwoningregeling enkele maatregelen voor om het ontbreken van historische gegevens te beperken. Hierbij is veelal wel een wetswijziging nodig. Het gaat om:

- g) ontwikkel een digitaal platform vergelijkbaar met het Uniform Pensioen Overzicht, waar de eigenaar alle gegevens rond zijn eigen woning kan inzien;
- h) zorg voor de mogelijkheid om een beschikking aan te kunnen vragen bij de Belastingdienst voor de 30-jaarstermijn;
- i) laat belastingplichtigen jaarlijks een verklaring ondertekenen over het eigenwoningverleden;
- j) regel dat de Belastingdienst nog meer gebruik kan maken van broninformatie van andere overheidspartijen, waardoor het meegenomen kan worden in de voor ingevulde aangifte (VIA);
- k) uitbreiding van de renseigneringsverplichting van banken met de looptijd van een lening, zodat dit meegenomen kan worden in de VIA;
- l) het opbouwen van een (hypotheek)renteaftrekregister over het eigenwoningverleden;
- m) een wijzigingsvoorstel laten indienen door de Belastingdienst voor de selectielijsten op basis van de Archiefwet, om informatie over oude jaren te mogen bewaren in het kader van controle en handhaving.

Zoals hiervoor aangegeven pleiten zowel SEO als Panteia voor een eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning waarnaartoe gewerkt zou moeten worden. Beide onderzoeksbureaus zien als opties voor een dergelijk eindbeeld het in de literatuur al vaker geschetste defiscaliseren van de eigen woning of het overbrengen van de woning naar box 3 (of een afzonderlijke box).

Zuivere defiscalisering houdt in dat de eigen woning en de bijbehorende schuld fiscaal genegeerd worden en dus geen rol meer spelen in de vaststelling van verschuldigde inkomstenbelasting. Dat betekent dat uiteindelijk⁵ de (hypotheek)rente en kosten eigen woning niet langer aftrekbaar zijn en dat niet langer een fictief inkomen uit de eigen woning

⁵ Na afloop van een transitiepad.

(het eigenwoningforfait) in aanmerking wordt genomen. SEO en Panteia gaan uit van gedeeltelijke defiscalisering omdat zij alleen de eigen woning defiscaliseren en niet ook de eigenwoningschuld.

Het overbrengen van de eigen woning en bijbehorende schuld naar box 3 houdt in dat de eigenwoningregeling uit box 1 verdwijnt en zowel de eigen woning als de bijbehorende schuld een plaats krijgen in het standaard stelsel van box 3. Dat betekent dat uiteindelijk⁶ de (hypotheek-)rente en kosten eigen woning niet langer aftrekbaar zijn en dat niet langer een fictief inkomen uit de eigen woning (het eigenwoningforfait) in aanmerking wordt genomen. De woning wordt dan als een box 3-bezitting belast en de bijbehorende schuld komt als een box 3-schuld in mindering op de grondslag. Afhankelijk van de vormgeving kan voor de waarde van de woning een bepaalde vrijstelling gelden. Dit hangt af van de mate waarin, zoals SEO benoemt, de eigen woning als een investeringsgoed (belegging) of als consumptiegoed (woning om te kunnen wonen) wordt gezien.

Kabinetsreactie

Algemeen

Het kabinet is beide onderzoeksbureaus zeer erkentelijk voor het uitgevoerde onderzoek en het opgeleverde evaluatierapport. De eigenwoningregeling is een belangrijke fiscale regeling die circa 4,2 miljoen huishoudens raakt en een groot budgettair beslag kent van € 5,5 miljard structureel.⁷ Het is dan ook goed dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling, maar ook dat er expliciet gekeken is naar de complexiteit van de regeling. Met name de Eerste Kamer heeft vanwege deze complexiteit aangedrongen op het vervroegen van beide evaluaties.⁸

De uitkomsten van de evaluatierapporten laten zien dat de praktijk van een langdurig lopende en omvangrijke regeling als de huidige eigenwoningregeling weerbarstig kan zijn. Hoewel geconcludeerd wordt van een aantal beleidswijzigingen van de afgelopen jaren (met name de aflossingseis en de tariefmaatregel) dat deze doelmatig is geweest, is met deze beleidswijzigingen de huidige eigenwoningregeling zeer complex geworden. Niet alleen voor belastingplichtigen met een eigen woning, maar ook voor professionals⁹ die zich in de dagelijkse praktijk met de regeling bezighouden. Het kabinet onderkent dat met name de invoering van de aflossingseis en de stapeling van regelingen bij zogenoemde life-events vanuit het oogpunt van begrijpelijkheid en toepasbaarheid tot een ongewenste toename van de complexiteit van de regeling hebben geleid. Het Kabinet merkt hierbij wel het belang op van een nadere afbakening van de regeling en de inzet op schuldreductie.

Lange termijn aanbevelingen

Panteia concludeert dat de huidige eigenwoningregeling op termijn niet goed houdbaar, controleerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Zowel SEO als Panteia benadrukken het belang om te komen tot een consistent en helder eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning. Echter, er zijn verschillende scenario's denkbaar om de huidige complexiteit van de eigenwoningregeling te verminderen. Dat kan binnen

⁶ Na afloop van een transitiepad.

⁷ SEO is uitgegaan van de tijdens de evaluatie laatst bekende cijfers.

⁸ Handelingen I 2017/2018, nr. 12, item 7, p. 60, 61.

⁹ Gedoeld wordt op professionals zoals hypotheekadviseurs, belastingadviseurs, financiële instellingen (zoals banken) en belastinginspecteurs.

de huidige behandeling van de eigen woning in box 1, het zou eventueel ook denkbaar zijn via een route die SEO en Panteia noemen als de verdergaande scenario's van defiscalisering of het overbrengen naar box 3. De eventueel te zetten stappen om tot een minder complexe behandeling van de eigen woning te komen en de te maken keuzes die hieraan ten grondslag moeten liggen, zijn aan een volgend kabinet. Het streven is uiteraard altijd om tot een regeling te komen waarbij beleidsdoelstellingen, effectieve inzet van budgettaire middelen en een hanteerbare uitvoeringspraktijk hand in hand gaan. Dergelijke keuzes dienen nader bezien te worden ook in het kader van het functioneren van de woningmarkt, de huidige ontwikkelingen binnen box 3, de wens tot vereenvoudiging en de door onder andere de belastingplichtige benodigde zekerheid. Uiteraard spelen ook aspecten zoals inkomenseffecten, uitvoeringsaspecten, betaalbaarheidseffecten, vermogenseffecten en huizenprijseffecten een rol. Daarbij dient in acht te worden genomen dat ten opzichte van de huidige eigenwoningregeling de verdergaande scenario's leiden tot een verschuiving van een (in het algemeen) per saldo belastingvoordeel tot hetzij het vervallen van dat voordeel, hetzij het verschuldigd worden van belasting over de eigen woning. Het kabinet is van mening dat, rekening houdend met de hiervoor genoemde aspecten, de uitkomsten van de evaluaties een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor toekomstige keuzes in de wijze van fiscale behandeling van de eigen woning.

Het kabinet acht het bij wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning raadzaam om gehoor te geven aan de aanbeveling van Panteia om bij een aangepaste regeling niet opnieuw gegevens te introduceren die belastingplichtigen langdurig moeten bewaren. Voor burgers geldt immers geen bewaarplicht. Toch is een juiste toepassing van de eigenwoningregeling in grote mate afhankelijk van de inzet en bereidwilligheid van belastingplichtigen om langdurig een gedegen administratie bij te houden. Gezien de bewijslast van een aftrekpost (die bij belastingplichtige ligt), het door hem beoogde belastingvoordeel en het door hem juist kunnen doen van aangifte, is het in het belang van de belastingplichtige om relevante stukken goed te bewaren en te administreren. Toch wringt zich dit in de praktijk omdat veel belastingplichtigen zich de waarde van historische gegevens in dit verband niet of niet voldoende realiseren. Hoewel de Belastingdienst binnen haar mogelijkheden bereid is om belastingplichtigen te faciliteren om een juiste en volledige aangifte in te dienen, kan de Belastingdienst – zoals wel wordt geopperd – hiervoor niet als oplossing worden gezien. Het valt buiten het takenpakket en de capaciteit van de Belastingdienst om voor elke burger met een eigen woning een volledig historisch dossier op te zetten en bij te houden. Bovendien reikt een dergelijke registratie verder dan alleen de fiscale aspecten.

Korte termijn aanbevelingen

Naast de aanbevelingen van SEO en Panteia ten aanzien van herziening van de huidige eigenwoningregeling, doet Panteia ook nog een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de bestaande eigenwoningregeling. Panteia beveelt daarbij aan geen rigoureuze wetswijzigingen of reparatiemaatregelen aan te brengen in deelregelingen of de regeling als geheel, maar in de periode tot een herziening maatregelen te treffen die deels mogelijk zonder wijziging van wetgeving ingezet zouden kunnen worden. Deze periode zou volgens Panteia drie tot vijf jaar beslaan. De maatregelen hebben vooral betrekking op voorlichting en communicatie en op het behouden of verkrijgen van historische gegevens. Panteia geeft aan dat het bij alle genoemde maatregelen wel zaak is rekening te houden met de beperkte personele capaciteit, financiële middelen en

ICT-mogelijkheden van de Belastingdienst. Het kabinet onderschrijft dat vanwege de uitdagingen waar de Belastingdienst mee te maken heeft, de aanbevelingen mede in dat licht moeten worden beschouwd en niet op korte termijn te realiseren zijn.¹⁰ Overigens wordt aan een deel van de aanbevelingen, hoewel soms op een andere wijze, in de praktijk al uitvoering gegeven. Vooral op het terrein van voorlichting en communicatie wordt al veel gedaan, wat hierna nader wordt toegelicht.

Aanbevelingen die betrekking hebben op voorlichting en communicatie (de hiervoor genoemde onderdelen a t/m f)

Het kabinet onderschrijft het belang van goede voorlichting en interactie gericht op life events of specifieke situaties om daarmee burgers handelingsperspectief te bieden en fouten te voorkomen. Burgers in een bepaalde situatie, zoals bij scheiden¹¹, proactief benaderen zou daarbij kunnen passen. Het blijkt echter lastig om de doelgroep juist te bepalen en gericht van de juiste informatie te voorzien.¹² Daarnaast geldt dat bij een dergelijke groep nauwelijks of geen leereffect¹³ kan worden bereikt, het is immers een groep die van samenstelling wisselt en het betreffende life event vaak maar één of een beperkt aantal keren meemaakt. Om die reden heeft de Belastingdienst ervoor gekozen om burgers te informeren via de website van de Belastingdienst en benadert mensen die scheiden op dit moment ook via een landelijke campagne «Voor wie verder wil, maar niet samen».¹⁴ In de campagne staan het platform belastingdienst.nl/scheiden en een persoonlijke scheiden-checklist centraal. In het kader van deze campagne benadert de Belastingdienst ook (scheidings)advocaten en mediators omdat zij in een eerder stadium op de hoogte zijn van een scheiding dan de Belastingdienst. Bij de contacten met deze groep beoogt de Belastingdienst wel een leereffect te bewerkstelligen omdat zij doorlopend betrokken zijn bij scheidingsituaties. In dat kader heeft de Belastingdienst op de website voor deze groep een handreiking geplaatst met daarin de fiscale aandachtspunten voor het echtscheidingsconvenant en de eigen woning.¹⁵

Er is al veel informatie beschikbaar voor (aspirant)woningkopers. Het is niet alleen van belang dat deze groep goed geïnformeerd wordt over de fiscale aspecten van de aankoop van een eigen woning of het oversluiten van een hypotheek, maar ook over andere aspecten die bij en na de aankoop van een huis aan de orde zijn.¹⁶ De overheid heeft specifiek voor informatie over dergelijke aspecten de informatiesite «Woning kopen: wat moet ik regelen?» geopend.¹⁷ Aan de hand van een aantal in te vullen vragen kan heel gericht de benodigde informatie worden verkregen. Op de website van de Belastingdienst is specifieke informatie te vinden over

¹⁰ Voor uitvoering van deze aanbevelingen geldt dat dit alleen mogelijk is als hiervoor voldoende capaciteit, daaronder begrepen bouwcapaciteit in de automatisering, en budget beschikbaar is. Deze beschikbare bouwcapaciteit is een grote uitdaging bij de Belastingdienst, wat in ieder geval op de korte termijn betekent dat de genoemde aanpassingen niet ingepland kunnen worden.

¹¹ Na bijvoorbeeld een adreswijziging in de Basisregistratie Personen waarbij één van de hoofdbewoners zich op een ander woonadres inschrijft, hetgeen kan duiden op scheiden.

¹² Zo bleek uit een steekproef in een situatie zoals voornoemd dat in 7% van de gevallen geen sprake was van een scheiding.

¹³ Onder leereffect wordt in dit kader verstaan het leren van de ontvangen informatie waardoor men bij herhaling van de situatie voldoende toegerust is om de fiscale regels toe te passen.

¹⁴ <https://over-ons.belastingdienst.nl/campagne-scheiden/>

¹⁵ <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/echtscheiding-conv-eigen-woning-ib1901z1fd.pdf>

¹⁶ Zoals informatie over de regels voor hypotheek en kostenposten waarmee men rekening moet houden, zoals bijvoorbeeld benodigde verzekeringen en uitgaven voor onderhoud.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-regelen-als-ik-een-woning-ga-kopen>

de fiscale aspecten van aankoop van een woning, oversluiten van een hypotheek of het invullen van de belastingaangifte. Daar is eveneens een checklist te vinden met gegevens die in dat geval nodig zijn om de aangifte inkomstenbelasting te kunnen invullen en om de omvang van de eigenwoningsschuld te berekenen.¹⁸

Het kabinet onderschrijft het belang van overleg met professionals die belastingplichtigen in de dagelijkse praktijk begeleiden. Hieraan wordt al uitvoering gegeven doordat de Belastingdienst via de bestaande kanalen diverse mogelijkheden biedt voor overleg met adviseurs over fundamentele vragen. Adviseurs kunnen hun vraagpunten in een individuele situatie voorleggen aan de Belastingdienst, al dan niet door middel van vooroverleg. Wanneer het daarbij gaat om knelpunten in de regeling of de beantwoording van rechtsvragen kan de betreffende inspecteur de vraag voorleggen aan de kennisgroep Onroerende Zaken.¹⁹ Adviseurs van aanbieders van producten op het terrein van de eigenwoningregeling kunnen aan deze kennisgroep vragen of een standpunt over de gevolgen voor de heffing van inkomstenbelasting van het product juist is. De kennisgroep heeft de mogelijkheid om veel voorkomende situaties onder de aandacht te brengen door middel van een vraag-en-antwoord-document op de site van de Belastingdienst. Als een knelpunt alleen via een goedkeuring kan worden opgelost, wordt de goedkeuring gepubliceerd in een beleidsbesluit.²⁰ Naast deze kanalen voor vragen ten behoeve van individuele belastingplichtigen of concrete producten biedt de Belastingdienst de mogelijkheid voor adviseurs om inhoudelijke vraagstukken aan de orde te stellen op het Forum Fiscaal Dienstverleners waar adviseurs elkaar onderling kunnen helpen met vraagstukken en waaraan ook de Belastingdienst een bijdrage levert.²¹

Aanbevelingen die betrekking hebben op het behouden of verkrijgen van historische gegevens (de hiervoor genoemde onderdelen g t/m m)

Het kabinet onderschrijft binnen de huidige eigenwoningregeling het belang van het door betrokken partijen op de juiste momenten beschikken over de relevante historische gegevens. Zoals hiervoor echter al is aangegeven verhoudt het uitgangspunt dat de Belastingdienst verantwoordelijk zou moeten zijn voor het registreren en valideren van deze gegevens zich niet goed met het belang dat de belastingplichtige – gezien de bewijslast, het beoogde belastingvoordeel en het juist kunnen doen van aangifte – heeft. De aanbevelingen g, f, i en l wringen in zoverre dan ook met de kerntaken van de Belastingdienst. Overigens zou een registratie vermoedelijk alleen voor nieuwe gevallen – dat wil zeggen belastingplichtigen die na invoering van de registratie voor het eerst in aanmerking komen voor aftrek van eigenwoningrente – een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De Belastingdienst beschikt namelijk over onvoldoende informatie om een dergelijke registratie ook te kunnen vullen met historische gegevens. Verder zou een dergelijke registratie leiden tot een forse toename van administratieve lasten voor belastingplichtigen en de Belastingdienst. Dit geldt eveneens voor aanbevelingen f en i.

¹⁸ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/eigen_woning/

¹⁹ Deze kennisgroep is een van de kennisgroepen die extern communiceert.

²⁰ Dit kan zo mogelijk via codificering leiden tot een aanpassing in wet- en regelgeving.

²¹ <https://ffd.pleio.nl/>

Conclusie

Het kabinet is van mening dat de Belastingdienst al veel doet om belastingplichtigen en adviseurs te faciliteren. Initiatieven zoals de genoemde landelijke campagne «Voor wie verder wil, maar niet samen» dragen bij aan het waar mogelijk begeleiden van alle betrokkenen bij een veelal ingrijpend life-event. Fiscale aspecten die soms grote gevolgen kunnen hebben – maar waar men begrijpelijkerwijs op het moment van voordoen van een dergelijk life event wat minder oog voor heeft – kunnen daarmee toch de aandacht krijgen die nodig is om een lastige en langdurige nasleep te voorkomen.

Ook voor informatievoorziening aan adviseurs zoals via het Forum Fiscaal Dienstverleners of handreikingen blijft het kabinet zich inzetten. Datzelfde geldt voor informatieverstrekking aan burgers, zowel via de site van de Belastingdienst maar ook via informatiesites zoals de genoemde site «Woning kopen: wat moet ik regelen?», met een breder perspectief dan alleen het fiscale.

Voor de langere termijn is het kabinet van mening dat de uitkomsten van de evaluaties een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor toekomstige keuzes in de wijze van fiscale behandeling van de eigen woning, waarbij het sterk reduceren van de complexiteit een belangrijke component moet zijn. Dit kabinet heeft al stappen gezet om de fiscale tegemoetkoming stapsgewijs te reduceren met het oog op het creëren van een stabiele woningmarkt via het verminderen van schuldopbouw en reducering van de budgettaire impact die een doorwerking kent in huizenprijzen. Het is naar de mening van het kabinet aan een volgend kabinet om hier eventueel verdere stappen in te zetten. Het ontwikkelen van een helder perspectief inzake de fiscale behandeling van de eigen woning kan daarbij helpen om iedereen op een verantwoorde wijze mee te nemen naar een uitvoerbare en betaalbare regeling die recht doet aan de woonwensen van burgers.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel