

Vergaderjaar 2005–2006

30 337

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten

30 134

Wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2005

Conform mijn toezegging in het plenair debat van 22 november jl. zal ik in deze brief nader ingaan op de achtergrond en de effecten van de wijzigingen die ten aanzien van de artikelen VROM).

16 en 17 van de Wet op de huurtoeslag (Wht) zijn voorgesteld in de wetsvoorstellen nr. 30 337 (Wijziging Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en andere wetten) en nr. 30 134 (Reparatiewet).

Na een inleiding waarin ik onder meer toelicht waarin de voorgestelde wetswijzigingen bij twee verschillende wetsvoorstellen tegelijk zijn ingediend, ga ik in paragraaf 2 in op het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen en de noodzaak om naar aanleiding daarvan de normhuursystematiek vanaf 1 januari 2006 aan te passen. Vervolgens zet ik in paragraaf 3 uitvoerig uiteen op welke wijze die aanpassingen zouden moeten plaatsvinden om de effecten op de koopkracht van huurtoeslagontvangers te bereiken, die ik in mijn brief van 14 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 764 en 29 765, nr. 9) heb geschetst. In paragraaf 4 wordt uitgelegd welke fout helaas is gemaakt bij de wetstechnische vertaling van de beoogde maatregelen; in paragraaf 5 wordt beschreven hoe de fout is ontdekt en welke stappen vervolgens zijn ondernomen ter herstel. In paragraaf 6 tenslotte is de conclusie verwoord.

1. Inleiding

Zoals ik in het debat heb aangegeven gaat het hier om het herstel van een technische fout, die tot gevolg zal hebben dat een tienduizenden huishoudens te veel huurtoeslag zullen ontvangen en eveneens tienduizenden te weinig huurtoeslag zullen ontvangen. Deze fout wordt in de voorliggende wetsvoorstellen hersteld. Er is dus op generlei wijze sprake van een beleidswijziging.

Het gaat hier om de wijze waarop de compenserende maatregelen vanwege het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen in de normhuursystematiek zijn verwerkt. Deze compenserende maatregelen zijn op 17 januari 2005 ingebracht bij nota van wijziging op de Aanpas-

singswet Awir (Kamerstukken II 2004/05, 29 765, nr. 8). In die nota van wijziging zijn echter abusievelijk aanpassingen, die hadden moeten plaatsvinden in artikel 17 van de Wht, verwerkt in artikel 16 van deze wet. Verderop in deze brief zal ik een en ander nader toelichten.

De in deze beide wetsvoorstellen opgenomen wijzigingsvoorstellen voor de genoemde artikelen van de Wht zijn identiek. De reden dat deze wijzigingsvoorstellen gelijktijdig in twee wetsvoorstellen zijn opgenomen, is de spoedeisendheid. Het is cruciaal voor de correcte vormgeving van de basis-/normhuurtabellen huurtoeslag die vanaf 1 januari 2006 gaan gelden, dat deze wijzigingen voor deze ingangsdatum kracht van wet hebben. Omdat het hier, zoals gezegd, gaat om het herstel van een technische fout, zullen bij het achterwege blijven van herstel van die fout grote aantallen huishoudens niet de juiste, bij hun inkomen passende, huurtoeslag ontvangen. Naar zeer globale schatting zal het gaan om tienduizenden huishoudens die onbedoeld onder de laagste inkomensklasse komen te vallen en dus de maximale huurtoeslag zullen ontvangen, hoewel hun inkomen feitelijk ruimschoots boven het niveau van het sociaal minimum (bijstandsniveau) ligt. Daartegenover staat dat, eveneens zeer globaal ingeschat, eveneens tienduizenden huishoudens een te lage bijdrage zullen krijgen doordat ze geen extra compensatie ontvangen voor het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen. Vanwege de spoedeisendheid van wijzigingen zijn deze, behalve in de wijzigingswet Awir waarmee ze direct samenhangen, ook door middel van een tweede nota van wijziging, ingebracht in de reparatiewet VROM die op het moment van het ontdekken van de gemaakte fout al bij Uw Kamer was ingediend. Door middel van een samenloop bepaling in wetsvoorstel 30 337 wordt gewaarborgd dat, indien beide wetsvoorstellen worden aangenomen, de hier bedoelde wijzigingen van artikel 16 en 17 van de Wht slechts eenmaal in werking treden.

2. Afschaffen correctie verzamelinkomen

Zoals bekend is een van de maatregelen die uit de Awir voortvloeien, dat in alle daaronder vallende inkomensafhankelijke regelingen het inkomensbegrip wordt geharmoniseerd. Voor de thans geldende Huursubsidiewet (Hsw) houdt dit in dat het begrip «gecorrigeerd verzamelinkomen» dient te worden gewijzigd in «verzamelinkomen», dus zonder de correcties die sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 daarop plaatsvinden. Deze correcties, die in mindering worden gebracht op het verzamelinkomen of belastbaar loon, bedragen voor niet-werkenden standaard € 487, voor zelfstandigen € 1 355 en voor werkenden in loondienst 12% van het loon, met minimum van € 119 en een maximum van € 1 605.

Door het afschaffen van deze correcties op het inkomen stijgt het inkomen zoals dat voor toepassing van de normhuurtabellen in aanmerking wordt genomen. Om te voorkomen dat daardoor een aanzienlijk verlies van huurtoeslag optreedt, dienden de tabellen aangepast te worden. In mijn brief d.d. 14 januari 2005 heb ik Uw Kamer daarover uitvoerig ingelicht en aangegeven dat ik door aanvullende maatregelen de voorziene nadelige inkomenseffecten zo veel mogelijk zal mitigeren. In de brief is eveneens uiteengezet wat het effect van deze aanvullende maatregelen zal zijn en welk budgettair beslag (€ 20 mln. structureel) daarmee is gemoeid.

Tevens is vermeld dat de maatregelen worden gerealiseerd door een *extra* verhoging van de minimum-inkomensijkpunten en referentie-inkomensijkpunten. Hieronder wordt uiteengezet hoe deze exercitie technisch dient plaats te vinden.

3. Compenseren afschaffing correctie in normhuursystematiek

Voor de compensatie van het afschaffen van de correctie op de wijze zoals die in de brief van 14 januari 2005 was beoogd, dient het volgende te gebeuren:

- stap 1 (artikel 17): de minimum-inkomensijkpunten worden aangepast aan het begrip (niet-gecorrigeerd) verzamelinkomen. De minimum-inkomensijkpunten worden op grond van artikel 17 Hsw/Wht gebaseerd op de door SZW aangeleverde bedragen van de minimum-inkomens op bijstand- respectievelijk AOW-niveau herrekend naar jaarbedragen. Onder de werking van de Hsw werd vervolgens, om deze bedragen aan te passen voor het begrip gecorrigeerd verzamelinkomen op deze bedragen het bedrag van de standaardcorrectie voor niet-werkenden [1] in mindering gebracht. Hierdoor worden de minimum-inkomensijkpunten onder de Wht ten opzichte van de Hsw:
 - 87 hoger voor eenpersoons(ouderen)huishoudens
 - 74 hoger voor meerpersoons(ouderen)huishoudens
- stap 2 (artikel 17): vanwege het mitigeren van de nadelige inkomenseffecten ten gevolge van het afschaffen van de correctie dienen extra bedragen te worden opgeteld bij de minimum-inkomensijkpunten voor huishoudens jonger dan 65 jaar. Zoals in meergenoemde brief van 14 januari jl. is uiteengezet, zijn de nadelige inkomenseffecten bij ouderenshuishoudens namelijk dusdanig beperkt, dat extra compensatie niet nodig is. Om de effecten zoals beschreven in de brief van 14 januari jl. te bereiken dienen de volgende extra bedragen bij de minimum-inkomensijkpunten te worden opgeteld:
 - 13 voor eenpersoonshuishoudens
 - 51 voor meerpersoonshuishoudens

In totaal worden door deze aanpassingen de minimum-inkomensijkpunten ten opzichte van de situatie onder de Hsw verhoogd met:

- € 800 voor eenpersoonshuishoudens 65-
 - € 1 225 voor meerpersoonshuishoudens 65-
 - € 487 voor eenpersoonshuishoudens 65+
 - € 974 voor meerpersoonshuishoudens 65+
- stap 3: ook de referentie-inkomensijkpunten worden aangepast, in samenhang met de stijging van de minimum-inkomensijkpunten. In het *overgangsrecht* in de Aanpassingswet Awir is in artikel I, vijfde lid, opgenomen dat deze ijkpunten in overleg met de minister van SZW eenmalig afwijkend van de gebruikelijke aanpassingsmethodiek worden vastgesteld. In de bijlage is aangegeven op welke hoogte deze ijkpunten voor komend tijdvak zijn vastgesteld.
 - stap 4 (artikel 16): ten slotte dienen ook de laagste inkomensklassen van de normhuurtableten te worden aangepast in verband met het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen. Op grond van artikel 16, derde lid, bevatten de laagste inkomensklassen de rekeninkomens gelijk aan of lager dan de minimum-inkomensijkpunten, die krachtens artikel 17 zijn vastgesteld. Daarmee worden dus de laagste inkomensklassen automatisch verhoogd met de hierboven genoemde bedragen waarmee de minimum-inkomensijkpunten in totaal stijgen. Daarnaast was al in het oorspronkelijke voorstel voor de Aanpassingswet Awir (Kamerstukken II, 2004/05, 29 765, nr. 2), geheel los van het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen, in de Wht voorzien in een extra verhoging van de laagste inkomensklassen met € 200 resp. € 300. Dit gebeurt om een zekere marge in te bouwen vanwege de omstandigheid dat bij het bepalen van deze minimum-inkomensijkpunten onder de Wht wordt uitgegaan van de verwachte

inkomensontwikkeling op minimumniveau, in plaats van de gerealiseerde inkomensontwikkeling.

Als resultante van deze maatregelen worden de laagste inkomensklassen ten opzichte van de Hsw, onder de Wht in totaal verhoogd met:

- € 1 000 voor eenpersoonshuishoudens 65-
- € 525 voor meerpersoonshuishoudens 65-
- € 687 voor eenpersoonshuishoudens 65+
- € 1 274 voor meerpersoonshuishoudens 65+.

4. De gemaakte fout

Zoals eerder gemeld, zijn de hiervoor beschreven en in de brief van 14 januari 2005 beoogde maatregelen op onjuiste wijze verwerkt in de nota van wijziging d.d. 17 januari jl.

In tegenstelling tot wat de bedoeling is, zijn in die nota van wijziging de hiervoor opgesomde wijzigingen in niet in artikel 17, waar het de aanpassing van de minimum-inkomensijkpunten betreft, opgenomen. Uitsluitend artikel 16 is aangepast, waarbij de laagste inkomensklassen zijn verhoogd met € 1000 voor eenpersoons(ouderen)huishoudens en € 1 525 voor meerpersoons(ouderen)huishoudens.

Hiermee lijkt op het oog de onder paragraaf 3, stap 4 vermelde verhoging van de inkomensklassen gerealiseerd, maar treden er drie onbedoelde verschillen op met vergaande consequenties:

- a) Er wordt voorbijgegaan aan het feit dat de laagste inkomensklassen rechtstreeks worden afgeleid van de minimum-inkomensijkpunten. Ook zonder nadere aanpassingen in artikel 17 stijgen de minimum-inkomensijkpunten, door de overschakeling naar een ander inkomensbegrip, al met € 487 resp. € 974 (zie hiervoor onder stap 1). Onbedoeld stijgen hiermee de laagste inkomensklassen dus niet met eenmaal het bedrag van de standaardcorrectie, maar met tweemaal dat bedrag. Er is dus sprake van een dubbeltelling. De feitelijke verhoging van de laagste inkomensklassen komt hiermee niet op de bedragen genoemd in stap 4, maar op:
 - € 1 487 voor eenpersoonshuishoudens 65-
 - € 2 499 voor meerpersoonshuishoudens 65-
 - € 1 174 voor eenpersoonshuishoudens 65+
 - € 2 248 voor meerpersoonshuishoudens 65+.
- b) De extra compensatie voor het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen (zie stap 2), wordt hiermee ten onrechte ook toegepast op de laagste inkomensklassen van ouderenhuishoudens. Eerder is al aangegeven, dat geconcludeerd was dat deze categorieën geen extra compensatie behoeven. Door deze onder 1 en 2 genoemde gevolgen wordt het aantal huishoudens dat valt onder de laagste inkomensklasse en dus de (in relatie tot hun huur) hoogste huurtoeslag ontvangt, onbedoeld veel verder uitgebreid dan bedoeld was met de maatregelen die hiervoor in paragraaf 3 zijn beschreven.
- c) De minimum-inkomensijkpunten worden alleen aangepast voor wat betreft het afschaffen van de standaard-correctie op het verzamelinkomen (zie stap 1). Er vindt hierdoor voor inkomens boven de laagste inkomensklassen geen enkele extra compensatie plaats voor de nadelige inkomensgevolgen van het afschaffen van de correctie, dit in tegenstelling tot hetgeen is toegezegd in de brief van 14 januari jl. Het gaat hierbij naar schatting om een groep van enkele tienduizenden huishoudens, mogelijk oplopend tot boven de 50 000.

5. Herstel van de fout

Het feit dat de hiervoor beschreven fout is gemaakt, is naar voren gekomen toen omstreeks begin september werd gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van de normhuurtabellen, die moeten gelden voor de periode 1 januari 2006–1 juli 2006. Toen bleek dat de beoogde aanpassing van de normhuursystematiek niet overeenkwam met hetgeen inmiddels in de Wht was opgenomen, zijn er onmiddellijk stappen gezet om de gemaakte fout te herstellen door de Wht aan te passen. Deze aanpassingen, die nu bij u voorliggen in de wetsvoorstellen 30 337 en 30 134, gaan uit van de beoogde methodiek die hiervoor in paragraaf 3 is beschreven. Omdat het hier immers gaat om de aanpassingen van de normhuursystematiek die vanaf aanvang af aan werden beoogd, zijn de effecten niet anders dan welke in de brief van 14 januari jl. zijn beschreven en zoals bij de verdere behandeling van de Aanpassingswet Awir begin dit jaar met Uw Kamer zijn besproken.

Bij de verdere uitwerking van de normhuurtabellen, waarbij spoed was vereist om de Belastingdienst/ Toeslagen in staat te stellen om de vanaf september te ontvangen aanvragen huurtoeslag tijdig te verwerken, is verder steeds uitgegaan van de beoogde wijze van aanpassing van de normhuurtabellen.

De resultaten van deze berekening zijn inmiddels bekend gemaakt in de als bijlage bijgevoegde circulaire MG 2005–18¹. Ik wijs er volledigheidshalve op dat in deze circulaire een voorbehoud is gemaakt voor goedkeuring door de Staten-Generaal van de benodigde wetswijzigingen.

De effecten van de foutieve wijze van aanpassing van de normhuursystematiek zijn niet verder doorgerekend, omdat het hier ging om een evidente fout, met onbedoelde gevolgen.

6. Conclusie

Ik betreur het dat door de gemaakte fout bij uw Kamer het misverstand is ontstaan dat sprake was een beleidswijziging, met gevolgen voor de inkomenspositie van huurtoeslagontvangers. Ik hoop met deze toelichting op zowel de fout als op de maatregelen die worden beoogd met de voorliggende wetsvoorstellen, dit misverstand weggenomen te hebben, zodat de stemmingen over de wetsvoorstellen donderdag naar behoren kunnen plaatsvinden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.