

Vergaderjaar 1990-1991

21 987

Wijziging van de wet van 21 juni 1989 tot aanpassing van de Wet individuele huursubsidie naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State)

De wet van 21 juni 1989 tot aanpassing van de Wet individuele huursubsidie naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Stb. 1989, 242) kent als belangrijkste uitgangspunt dat de bijdragen individuele huursubsidie zo min mogelijk beïnvloed moeten worden door de wijze waarop de belastingherziening in technische zin is uitgewerkt. De wijziging van het belastingstelsel noopt tot de introductie in de Wet individuele huursubsidie van afzonderlijke tabellen voor personen jonger dan 65 jaar en voor personen van 65 jaar of ouder. Definiëring van deze tabellen diende zodanig plaats te vinden dat de verschillende categorieën aanvragers onder het gewijzigde belastingstelsel in principe een zelfde bijdrage individuele huursubsidie zouden ontvangen als daarvoor.

Bij een eerste proefopstelling van de huursubsidietabellen, zoals die conform de gewijzigde systematiek per 1 juli 1991 moeten gaan luiden, is evenwel gebleken dat de in bovengenoemde wet getroffen voorzieningen onvoldoende recht doen aan de beoogde inkomensneutraliteit. Zonder wetswijziging zullen circa 190 000 aanvragers van individuele huursubsidie, ruwweg een vijfde deel van degenen die een beroep op de regeling doen, met ingang van 1 juli 1991 een subsidieverlies van f 60 tot f 480 op jaarbasis ondervinden. Een dergelijk onbeoogd effect acht de ondergetekende niet aanvaardbaar. Derhalve stelt hij voor om op korte termijn te komen tot wijziging van de wet van 21 juni 1989 (in het vervolg te noemen «Wet aanpassing IHS aan Oort»).

Bij de herziening van het belastingstelsel heeft een groot aantal wijzigingen invloed gehad op de hoogte van het belastbare inkomen dat de maatstaf vormt voor de bepaling van de bijdragen individuele huursubsidie. Met name twee maatregelen, die een ingrijpende aanpassing van de heffingssystematiek inhouden, te weten het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies voor de volksverzekeringen als persoonlijke verplichting en de verschuiving van de premieplicht voor de opslagpremie van werkgevers naar werknemers onder gelijktijdige introductie

van een overhevelingstoelage, dragen bij tot een aanzienlijke verhoging van de belastbare inkomens, terwijl de besteedbare inkomens van de betrokken belastingplichtigen geen noemenswaardige verandering ondergaan. De Wet aanpassing IHS aan Oort is erop gericht om het eventuele effect van die beide onderdelen van de stelselherziening op de bijdragen individuele huursubsidie te neutraliseren.

Bij het tot stand brengen van die wet is op een enkel onderdeel onvoldoende rekening gehouden met het vervallen van de premieaftrek en de overhevelingstoelage. Op andere punten moest worden uitgegaan van veronderstellingen over de ontwikkeling van de huursubsidietabellen in 1989 en 1990 die achteraf niet geheel juist zijn gebleken. De correctie die in het onderhavige wetsvoorstel besloten ligt, heeft op deze twee punten betrekking.

§ 2. Nadere vaststelling van de ijkpunten voor de huursubsidietabellen

De meerpersoonstabellen voor aanvragers jonger dan 65 jaar en voor aanvragers van 65 jaar en ouder kennen twee ijkpunten te weten het zogenaamde minimum- en modale tabelinkomen.

De beide tabellen voor alleenstaanden in de genoemde leeftijdscategorieën worden afgeleid van de meerpersoonstabellen op grond van de inkomensverhouding tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens op minimumniveau.

De Wet aanpassing IHS aan Oort voorziet wat betreft meerpersoonshuishoudens waarvan de aanvrager jonger is dan 65 jaar in een adequate afstemming tussen de huursubsidietabel en de herziening van het belastingstelsel, doordat de ijkpunten rechtstreeks gekoppeld zijn aan het belastbare inkomen op minimum- en modaal niveau.

Ter bepaling van ijkpunten van de meerpersoonstabel voor bejaarden is ten tijde van de voorbereiding van de Wet aanpassing IHS aan Oort (1988) het verschil berekend tussen het belastbare AOW-inkomen en het minimumtabelinkomen van de voor alle leeftijdscategorieën geldende meerpersoonstabel per 1 juli 1988. Dit verschil bedroeg f 1600. Het minimumtabelinkomen voor de nieuwe bejaardentabel zou derhalve in 1991 moeten worden vastgesteld op het niveau van de belastbare AOW-uitkering vermeerderd met f 1600. Voorts is de hoogte geschat van het bedrag waarmee het belastbare inkomen voor bejaarden ten gevolge van de wijziging van de heffingssystematiek gestegen zou zijn indien die wijziging in 1988 had plaats gevonden. Met dit bedrag ter grootte van f 1900 is het modale tabelinkomen van de meerpersoonstabel zoals dat luidde per 1 juli 1988 vermeerderd, teneinde een correct uitgangspunt vast te stellen voor bepaling van het modale tabelinkomen voor bejaarde meerpersoonshuishoudens per 1 juli 1991.

De grondslag voor beide ijkpunten behoeft correctie.

In het subsidietijdvak 1990-1991 bedraagt het minimumtabelinkomen voor de meerpersoonstabel f 22 750. Het merendeel van de aanvragers geeft het belastbare inkomen 1989 op als maatstaf voor de toekenning van huursubsidie. Gecorrigeerd voor de gedurende het subsidietijdvak te verwachten inkomensontwikkeling bedraagt het belastbare AOW-inkomen afgerond f 20 550. Het verschil tussen dit inkomen van de bejaarde aanvrager en het minimumtabelinkomen bedraagt f 2200. Dit impliceert dat een bejaarde met belastbare inkomsten boven de AOW-uitkering ter grootte van f 2200 in het subsidietijdvak 1990-1991 nog de bij de gegeven huurprijs maximale huursubsidie ontvangt.

Derhalve stelt de ondergetekende voor om het bedrag waarmee het

belastbare AOW-inkomen dient te worden verhoogd ten einde het minimumtabelinkomen te vinden, te bepalen op f 2200 in plaats van f 1600, zoals aanvankelijk opgenomen in de Wet aanpassing IHS aan Oort.

Indien deze wijziging niet wordt doorgevoerd zullen in het tijdvak 1991-1992 circa 80 000 aanvragers van 65 jaar en ouder die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden een subsidieverlies onder vinden van f 120 tot f 300 per jaar.

Wat het tweede ijkpunt betreft is aanvankelijk verondersteld dat de wijziging van de heffingssystematiek zou leiden tot een structurele verhoging van het belastbaar inkomen van bejaarde huishoudens met f 1900 op jaarbasis. Bij nadere beschouwing blijkt de verhoging neer te komen op f 1800. Derhalve stelt de ondergetekende voor het bedrag dat als uitgangspunt dient voor de vaststelling van het zogenaamde modale tabelinkomen van f 31 900 te wijzigen in f 31 800. Zodoende wordt voorkomen dat circa 3000 aanvragers van 65 jaar en ouder een in verhouding tot jongere aanvragers te hoge bijdrage wordt toegekend.

De alleenstaandentabel verschilt van de meerpersoonstabel op het punt van de inkomensklassen waarbij volgens die beide tabellen eenzelfde bijdrage wordt toegekend.

Wat de alleenstaanden betreft is bij de Wet aanpassing IHS aan Oort onvoldoende rekening gehouden met de verhoging van de belastbare inkomens van personen jonger dan 65 met circa 26% als uitvloeisel van technische aanpassing van het belastingstelsel.

Het minimumtabelinkomen van de alleenstaandentabel bedraagt in de huidige situatie, die voortduurt tot 1 juli 1991, 70% van het minimumtabelinkomen van de meerpersoonstabel vermeerderd met f 2400. De aanvrager wiens inkomen f 2400 hoger ligt dan 70% van het minimumtabelinkomen van de meerpersoonstabel ontvangt derhalve nog de maximale bijdrage gegeven de huurprijs. Deze aanvrager zal echter, door de wijziging van de heffingssystematiek, in 1991 een inkomen opgeven dat circa f 3000 hoger ligt dan 70% van het minimumtabelinkomen in de meerpersoonstabel. Omdat bij de Wet aanpassing IHS aan Oort het bedrag van f 2400 niet is gewijzigd impliceert dat voor de bedoelde aanvrager een verschuiving naar een hogere inkomensklasse in de tabel. Een dergelijke verschuiving kan over de gehele linie van de tabel optreden. Circa 95 000 alleenstaanden zullen ermee geconfronteerd worden indien de f 2400 niet wordt opgehoogt tot f 3000. Deze aanvragers zouden bij ongewijzigd beleid met een subsidieverlies variërend van f 60 tot f 480 op tijdvakbasis te maken krijgen. Derhalve stelt de ondergetekende voor het bedrag van f 2400 te wijzigen in f 3000.

De ingevolge de Wet aanpassing IHS aan Oort in te voeren tabel voor alleenstaanden van 65 jaar en ouder voorziet in een minimumtabelinkomen dat f 4000 hoger ligt dan het belastbare inkomen van alleenstaanden die uitsluitend een AOW-uitkering ontvangen. Onder het nu nog vigerende huursubsidiestelsel bedraagt in het tijdvak 1990-1991 het verschil tussen het belastbare inkomen en het minimumtabelinkomen circa f 4100. Derhalve hecht de ondergetekende eraan ook dit bedrag te corrigeren, teneinde circa 15 000 oudere alleenstaanden te vrijwaren van een onbeoogd subsidieverlies van f 60 dan wel f 180.

§ 3. Budgettaire effecten

Aangezien door de nu voorgestelde correctie onbeoogde subsidieeffecten worden voorkomen, heeft het voorstel geen invloed op de

geraamde uitgaven aan individuele huursubsidie.

Anders gezegd, indien correctie van de ijkpunten van de huursubsidietabellen achterwege blijft, zullen met ingang van 1 juli 1991 onbedoelde besparingen optreden ter grootte van circa f 30 miljoen op tijdvakbasis.

§ 4. Dereguleringsstoets

Het wetsvoorstel is aan de hand van de beknopte vragenlijst, zoals opgenomen in de «Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur», op dereguleringsaspecten getoetst.

Daaruit bleek dat het voorstel uit het oogpunt van de deregulering geen bezwaren ontmoet.

B. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A, onder 1

Dit onderdeel regelt ten aanzien van de per 1 juli 1991 in te voeren huursubsidietabel I A, bestemd voor de niet alleenstaande bejaarden, in de eerste plaats de actualisering van het bedrag van f 1600, dat in de aanpassingswet is opgenomen als zijnde het verschil tussen het belastbare AOW-inkomen voor een gehuwde 65-plusser met een niet verdienende partner en het laagste tabelinkomen in de tot 1 juli 1991 voor deze categorie huursubsidieontvangers nog geldende tabel I. In de tweede plaats bevat dit onderdeel de actualisering van het effect van de belastingherziening op het inkomen van bejaarden.

Artikel I, onderdeel A, onder 2

In dit onderdeel is geregeld het alsnog aanpassen voor de effecten van de belastingherziening van het bedrag van f 2400, dat reeds in de huidige tekst van de Wet individuele huursubsidie geldt als het verschil tussen 70 procent van het tot belastbaar inkomen herleide minimumloon en het laagste tabelinkomen in de voor alleenstaanden geldende huursubsidietabel II.

Artikel I, onderdeel A, onder 3

Deze wijziging heeft betrekking op de normen voor het opstellen van de per 1 juli 1991 in te voeren huursubsidietabel II A, bestemd voor alleenstaande bejaarden. Daarbij correspondeert de voorgestelde wijziging van het bedrag van f 1600 met de eerste in artikel I, onderdeel A, onder 1, opgenomen wijziging. De wijziging van het bedrag van f 2400 in f 1900 is noodzakelijk om de overgang van deze categorie subsidieontvangers van tabel II naar tabel II A uit het oogpunt van de te verstrekken subsidiebedragen neutraal te laten verlopen.

Artikel I, onderdeel B

De in dit onderdeel opgenomen wijziging is van belang bij het – met ingang van 1 juli 1991 – voor het eerst vaststellen van huursubsidietabel I A en houdt in een bijstelling met f 100 naar beneden van het in 1988 geschatte effect van de belastingherziening op het belastbare jaarincome van bejaarden. Dezelfde correctie met f 100 is in artikel I, onderdeel A, onder 1, opgenomen door middel van wijziging van het inkomensbedrag van f 31 900 in f 31 800.

Artikel II

Het tijdstip van inwerkingtreding zal gelegen moeten zijn vóór 1 juli 1991, aangezien de wettelijke bepalingen waarin volgens het onderhavige voorstel van wet wijzigingen worden aangebracht met ingang van die datum in werking treden en de opbouw van de huursubsidietabellen voor het gehele huursubsidietijdvak van 1 juli 1991 tot en met 30 juni 1992 mede bepalen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma