

Vergaderjaar 1994–1995

**24 091**

## **Wijziging van de Wet individuele huursubsidie en 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**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

In juli 1994 is, bij de toepassing van de huursubsidie-tabellen die jaarlijks bij ministeriële regeling worden vastgesteld, geconstateerd dat het aanpassingsmechanisme van de Wet individuele huursubsidie (Wet IHS) niet meer toereikend is.

De Wet IHS bepaalt dat de inkomensparameters in beginsel worden aangepast op basis van de ontwikkeling van het minimumloon. Indien de ontwikkeling van het belastbare bijstandsinkomen daartoe aanleiding geeft, kan de minister uitgaan van laatstbedoeld inkomen om te bewerkstelligen dat gerechtigden op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet (ABW) voor de maximale huursubsidiebijdrage in aanmerking komen. De uiteenlopende ontwikkeling van het belastbare bijstandsinkomen voor alleenstaanden (5,2%), in relatie tot het belastbare minimumloon (-2,1%) in 1994 heeft evenwel geleid tot onbedoelde subsidieconsequenties voor een deel van de huursubsidie-ontvangers.

Letterlijke toepassing van de Wet zou eveneens tot onaanvaardbare consequenties hebben geleid, zodat een voorstel van wet tot wijziging van de Wet IHS voor de duur van het subsidietijdvak 1994/1995 is ingediend<sup>1</sup>.

De ontwikkelingen van de zomer 1994 hebben geleid tot een nadere bezinning op het aanpassingsmechanisme.

Het onderhavige voorstel van wet beoogt een aanpassing van de inkomensparameters op basis van dezelfde grondslag, namelijk de belastbare bijstandsnorm.

Tevens wordt in dit voorstel van wet een tijdelijke voorziening getroffen voor de aanpassing van de huurparameters en wordt de normhuurcompensatie voor de laagste inkomensgroepen verlengd.

In 1990 is de overhevelingstoelage geïntroduceerd. Het onderhavige voorstel van wet beoogt eveneens een technische aanpassing op te nemen die ertoe strekt een koppeling te leggen tussen het beëindigen van de overhevelingstoelage en de betreffende bepalingen in de Wet van 21 juni 1989 tot aanpassing van de Wet IHS naar aanleiding van de

<sup>1</sup> Op 19 september 1994 is hiertoe een voorstel van wet tot wijziging van de Wet IHS voor de duur van het tijdvak dat loopt van 1 juli 1994 tot en met 30 juni 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1994/95, 23 873). Aan deze wet zal terugwerkende kracht worden verleend tot 1 juli 1994.

voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting.

## 2. Het huidige aanpassingsmechanisme in de Wet IHS

De Wet IHS heeft thans als uitgangspunt dat de inkomensijkpunten in de subsidietafellen op minimum en modaal niveau alsmede de vermenigvuldigingsfactor<sup>1</sup>, op basis van dezelfde grondslag worden aangepast, namelijk de ontwikkeling van het minimumloon. Wanneer echter het niveau van de bijstand in belastbare termen hoger is dan het niveau van het belastbare minimumloon, kan de minister in afwijking van bovengenoemd uitgangspunt, voor de bepaling van de hoogte van het minimum-ijkpunt in de huursubsidietafellen, het niveau van de belastbare bijstands-uitkering in aanmerking nemen (artikel 9 Wet IHS). Aldus wordt bewerkstelligd dat bijstandsgerechtigden voor de maximale IHS-bijdrage in aanmerking komen. De afgelopen jaren is deze aanpassingsmethodiek in de praktijk steeds gehanteerd en zijn er aldus verschillende percentages gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de inkomensijkpunten en de vermenigvuldigingsfactor.

Het uiteenlopen van de ontwikkeling van de belastbare bijstand en het belastbare minimumloon in 1994 en daarmee het uiteenlopen van de aanpassingen heeft uiteindelijk geleid tot de conclusie dat een herbe-zinning op het aanpassingsmechanisme van de wet noodzakelijk is<sup>2</sup>.

Uitgangspunt bij de herbe-zinning is te komen tot een eenduidig aanpassingsmechanisme zodat de effecten voor de huurders een grotere rechtszekerheid kennen. De wens tot vereenvoudiging en een grotere inzichtelijkheid zijn hierbij leidraad. Aldus wordt voorgesteld terug te gaan naar het oorspronkelijke uitgangspunt van de wet, te weten één grondslag voor de aanpassing van de inkomensparameters.

Het onderhavige voorstel van wet strekt ertoe het minimum ijkpunt, het modale ijkpunt en de vermenigvuldigingsfactor aan te passen met de ontwikkeling van de belastbare bijstandsnorm. De keuze voor de belastbare bijstandsnorm als grondslag voor de aanpassing is ingegeven enerzijds door de wens van de gerechtigden op een uitkering op voet van de Algemene Bijstandswet in beginsel voor de maximale subsidiebijdrage in aanmerking te laten komen. Anderzijds streeft de ondergetekende naar een aanpassingsmechanisme dat zo eenvoudig mogelijk is en voor de werklust van de bij de uitvoering van de wet betrokken partijen, zowel op rijksniveau als bij gemeenten en verhuurders, geen extra verzwaring oplevert.

De vermenigvuldigingsfactor brengt het inkomen van de IHS-aanvrager uit het basisjaar, het jaar voorafgaand aan het begin van het tijdvak, op het niveau waarop gedurende het tijdvak de subsidie wordt gebaseerd. Dit is het zogenaamde tabelinkomen. De vermenigvuldigingsfactor is thans gebaseerd op een inschatting van de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon in belastbare termen (huidige wet). Het onderhavige wetsvoorstel strekt er onder meer toe de vermenigvuldigingsfactor zodanig vast te stellen dat rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het minimum en modale ijkpunt, die op basis van het onderhavige wetsvoorstel gebaseerd zullen zijn op de ontwikkeling van de belastbare bijstand. Hiervoor is een aantal redenen.

Op de eerste plaats wordt het minimumtabelinkomen bepaald door het niveau van de belastbare bijstand in het basisjaar op te hogen met de verwachte ontwikkeling van de belastbare bijstand gedurende het tijdvak. Fluctuaties in de hoogte van het belastbare bijstandsinkomen werken derhalve door voor IHS-aanvragers met een ander inkomen dan de bijstandsuitkering.

Op de tweede plaats blijkt de werkelijke ontwikkeling van de belastbare bijstand veelal af te wijken van de inschatting op grond waarvan het

<sup>1</sup> De vermenigvuldigingsfactor is de factor waarmee het belastbare inkomen dat de aanvrager opgeeft over het jaar dat aan het subsidietijdvak voorafgaat, wordt gecorrigeerd.

<sup>2</sup> Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 19 augustus 1994 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kamerstukken II 1994/95, 23 400 Hoofdstuk XI nr. 79.

minimumtabelinkomen en ook het modale ijkpunt zijn bepaald. De fluctuaties in de hoogte van het minimumtabelinkomen en modale ijkpunt van tijdvak naar tijdvak die hiervan het gevolg zijn, hebben ook consequenties voor andere groepen IHS-aanvragers.

Gezien eerdergenoemde fluctuaties in de belastbare hoogte van de bijstandsuitkering in de afgelopen jaren kunnen de subsidie-effecten voor IHS-ontvangers met een ander inkomen dan de bijstandsuitkering aanzienlijk zijn.

Daarnaast doet zich het probleem voor dat, als gevolg van fiscale regelgeving, inkomens van alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens een verschillende, soms tegengestelde ontwikkeling kennen. Het hanteren van eenzelfde vermenigvuldigingsfactor voor alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens kan derhalve, bij een sterk uiteenlopende ontwikkeling, onvoldoende accuraat zijn.

Om deze reden wordt voorgesteld in de Wet IHS de mogelijkheid op te nemen om verschillende vermenigvuldigingsfactoren vast te stellen voor meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden, zowel voor huishoudens onder de 65 jaar als voor degenen van 65 jaar en ouder, rekening houdend met de ontwikkeling van de ijkpunten. Daarmee ontstaat de mogelijkheid eventueel optredende ongewenste effecten te mitigeren.

In het onderhavige voorstel van wet wordt geregeld dat voor het bepalen van het minimum inkomensijkpunt alleen nog wordt uitgegaan van de ontwikkeling van de belastbare bijstandsnorm. Voor de tabellen voor alleenstaanden wordt het minimum inkomensijkpunt bepaald op 70% van de belastbare bijstandsnorm voor meerpersoonshuishoudens.

Het vaststellen van het minimum inkomensijkpunt op basis van de belastbare bijstandsnorm betekent dat alle huursubsidie-ontvangers met een belastbaar inkomen gelegen tussen het niveau van het belastbare minimumloon en de belastbare bijstandsnorm, in beginsel voor de bij de betreffende huurprijs behorende maximale bijdrage in aanmerking komen.

De ondergetekende hecht eraan erop te wijzen dat een nadere herbezinning op het stelsel van de Wet IHS tot een nadere aanpassing van de inkomensparameters kan leiden.

### **3. Aanpassing huurparameters**

De ondergetekende acht voor wat betreft de aanpassing van de huurparameters een tijdelijke voorziening noodzakelijk. Met de introductie van de huursombenadering in 1993 hebben de marktpartijen met betrekking tot de jaarlijkse huuraanpassingen een grotere flexibiliteit verkregen. Het vaste trendhuurpercentage voor de jaarlijkse huurverhoging is hiermee komen te vervallen. Artikel 18 van de Huurprijzenwet woonruimte (HPW) voorziet naast zijn beperkte primaire functie in de gevallen van verplichte huurverhoging thans materieel nog vooral in het zgn. «bijdrage-afbraakpercentage». De flexibilisering van de huurverhoging impliceert dat de verwijzing binnen de Wet IHS naar het vaste percentage genoemd in artikel 18 van de HPW dient te vervallen. Het is noodzakelijk een ander aanpassingsmechanisme voor de aanpassing van de normhuren en maximumhuren in de Wet IHS op te nemen.

Sinds de introductie van de huursombenadering is de verwijzing in de Wet IHS naar artikel 18 HPW vooralsnog gehandhaafd omdat het bijdrage-afbraakpercentage van 5,5 de beste voorspelling vormde voor de verwachte huurverhoging.

In verband met de verwachting dat de gemiddelde huurstijging in de komende jaren lager zal liggen dan 5,5% acht de ondergetekende het

thans niet wenselijk in het kader van de Wet IHS een huurstijgingspercentage van 5,5 aan te houden. De wet dient dan ook op dit punt gewijzigd te worden.

Gelet op de hier ge schetste ontwikkelingen voorziet de ondergetekende thans in een tijdelijke voorziening. Voor het tijdvak van 1 juli 1995 tot 1 juli 1996 wordt het percentage waarmee de normhuren en maximumhuren in de Wet IHS worden aangepast op 4,8 bepaald. Voor een structurele regeling per 1 juli 1996 is een separate wijziging van de wet noodzakelijk. Deze zal dan ook binnenkort aanhangig worden gemaakt.

Bij de bepaling van dit percentage is als uitgangspunt gehanteerd dat door de jaren heen, de aanpassing van de IHS tabellen dient aan te sluiten bij de feitelijke huurontwikkeling. Daartoe zijn de verschillen tussen de aanpassingen van de normhuren in de Wet IHS, zoals die vanaf de introductie van de huursombenadering zijn doorgevoerd, ten opzichte van de feitelijk gerealiseerde huurstijging, in de voorgestelde aanpassing van de normhuren voor het tijdvak 1995–1996 verdisconteerd. De huursubsidie-ontvangers zullen op deze wijze gecompenseerd worden voor het feit dat de normhuurstijging over de afgelopen twee tijdvakken iets hoger was dan de feitelijke huurstijging.

Met de gerealiseerde huurstijging van het afgelopen jaar (5,2%) als rekentechnisch uitgangspunt voor de bepaling van de normhuurstijging van volgend jaar en een verschil tussen de doorgevoerde aanpassingen van de normhuren en de feitelijk gerealiseerde huurstijgingen van in totaal 0,4% komt de ondergetekende aldus op een stijgingspercentage van 4,8.

#### **4. Normhuurcompensatie**

Doel van het instrument individuele huursubsidie is goed en betaalbaar wonen voor lagere inkomensgroepen mogelijk te maken. Teneinde aan deze doelstelling nadere invulling te geven, zijn in de afgelopen jaren extra middelen beschikbaar gesteld om de lagere inkomensgroepen enige compensatie te bieden voor de optredende huurstijging. Op basis van de extra middelen is destijds voor de subsidietijdvakken lopend van 1 juli 1990 tot 1 juli 1994 een voorziening getroffen, welke inhield dat de normhuurstijging voor de minima 1% lager werd vastgesteld dan de gemiddelde huurstijging (tot voor 1 juli 1993 trendmatige huurstijging) in die jaren. Voor het thans lopende subsidietijdvak van 1 juli 1994 tot 1 juli 1995 is de normhuurstijging voor de minima 2% lager bepaald<sup>1</sup>.

Het kabinet heeft besloten de normhuurcompensatie met 2% voor de laagste inkomensgroepen voor het subsidietijdvak 1 juli 1995 tot 1 juli 1996 te verlengen<sup>2</sup>. Voor verdere continuering van de normhuurcompensatie in de tijdvakken tot en met 1998–1999 zijn middelen «geoormerkt» opgenomen in een aanvullende post in de Miljoenennota 1995<sup>3</sup>.

Voor de tijdvakken tot en met 1998–1999 zal de omvang van de compensatie mede afhankelijk van de koopkrachtontwikkeling nader worden bepaald.

#### **5. Overhevelingstoelage**

In 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. 242), de Commissie-Oort, is geregeld dat de overhevelingstoelage mede in aanmerking wordt genomen bij het bepalen over de jaren 1990 tot en met 1993 van het bedrag van het minimumloon en dat na het vervallen van de overhevelingstoelage, destijds voorzien op 1 januari 1995,

<sup>1</sup> Bij Wet van 28 juni 1994, Stb. 1994, 458 tot voortzetting van de tijdelijke verhoging van op grond van de Wet individuele huursubsidie toe te kennen bijdragen.

<sup>2</sup> Regeerakkoord d.d. 13 augustus 1994, blz. 29 (kamerstukken II 1993/94, 23 715 nr. 11).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 1.

daarmee rekening zou worden gehouden bij de nadere vaststelling van huursubsidietabel I.

Inmiddels is de overhevelingstoelage verlengd tot 1 januari 1996 bij de Wet brutering overhevelingstoelage lonen. Dit vereist aanpassing van de hierboven genoemde Wet van 21 juni 1989.

Er bestaan plannen om de overhevelingstoelage ook na 1 januari 1996 te laten voortduren. Daarom is ervoor gekozen om in de huidige wetswijziging geen precieze datum voor het vervallen van de overhevelingstoelage en de gevolgen daarvan voor de IHS op te nemen, maar in algemene zin de gevolgen te regelen van het bestaan en het vervallen van deze toelage.

## **6. Budgettaire gevolgen**

De aanpassing van de inkomensijkpunten en de vermenigvuldigingsfactor aan de ontwikkeling van het belastbaar bijstandsinkomen zoals verwoord in § 2, leidt tot extra uitgaven van f 7,5 mln. in 1995 oplopend tot een structureel bedrag van f 15 mln. vanaf 1996.

Aanpassing van de normhuren en maximumhuren met het in § 3 vermelde percentage leidt ten opzichte van de vigerende begroting in 1995 tot f 6 mln. extra uitgaven, in 1996 f 9 mln. en in latere jaren 6 mln. structureel.

Voor verdere continuering van de normhuurcompensatie in de tijdvakken tot en met 1998–1999 zijn middelen «geoormerkt» opgenomen in een aanvullende post in de Miljoenennota 1995.

In dit wetsvoorstel is de normhuurcompensatie voor één tijdvak geregeld. Hiermee is in 1995 een bedrag van 24 mln. gemoeid en vervolgens structureel 50 mln. per jaar. Deze gelden zijn reeds in de begroting 1995<sup>1</sup> opgenomen.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De inkomensparameters worden op basis van dezelfde grondslag, de belastbare bijstandsnorm, aangepast. In dit onderdeel wordt aangegeven hetgeen onder de belastbare bijstandsnorm wordt verstaan.

#### *Onderdeel B*

De in dit onderdeel genoemde artikelen dienen tekstueel aangepast te worden in verband met de wijziging van artikel 1, eerste lid, onderdeel e.

#### *Onderdeel C*

Het voorstel van wet tot wijziging van de Wet IHS voor de duur van het tijdvak dat loopt van 1 juli 1994 tot en met 30 juni 1995 (zie noot 1) strekt ertoe het niveau van het minimum ijkpunt voor alleenstaanden op een afwijkend niveau vast te stellen. In plaats van een koppeling aan de ontwikkeling van het minimumloon, is een niveau vastgesteld dat het meest recht deed aan de beginselen van de Wet IHS. Met het onderhavige voorstel wordt het minimum ijkpunt voor alleenstaanden gekoppeld aan de ontwikkeling van de belastbare bijstandsnorm.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994/95, 23 900 Hoofdstuk XI, nr. 2.

#### *Onderdeel D*

In verband met het voorstel de inkomensparameters te koppelen aan de ontwikkeling van de belastbare bijstandsnorm, zonder nadere differentiatie voor bepaalde uitkeringsgerechtigden, kan artikel 9 vervallen.

#### Onderdeel E

Artikel 10 is gewijzigd in die zin, dat de vermenigvuldigingsfactor die voor de huursubsidietabellen wordt gehanteerd, door de minister kan worden aangepast aan de ontwikkeling van de voor elk van die huursubsidietabellen geldende norminkomens, de zogenaamde minimum en modale ijkpunten.

### **Artikel II**

#### *Onderdeel A*

In dit onderdeel is geregeld dat ook bij het bepalen van het bedrag van de belastbare bijstandsnorm, evenals dat voor het minimumloon gold, rekening wordt gehouden met de voor deze uitkering geldende overhevelingstoelage zo lang deze bestaat. Aangezien de wettelijke grondslag voor de overhevelingstoelage bij bijstandsuitkeringen een andere is dan die voor het minimumloon, wordt de wettekst bij dit wetsvoorstel op dit punt eveneens aangepast.

#### *Onderdeel B*

In dit onderdeel is geregeld dat in het jaar volgend op het jaar waarin de overhevelingstoelage vervalt, bij het nader vaststellen van huursubsidietabel I voor wat betreft het modale inkomensijkpunt in de tabel rekening wordt gehouden met het vervallen van de overhevelingstoelage.

### **Artikel III**

#### *Eerste lid*

Met de bepaling van het percentage voor aanpassing van de normhuren en de maximumhuren op 4,8 geeft de ondergetekende voorlopig invulling aan het in de brief van 27 april 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal<sup>1</sup> aangaande de huursombenadering en huurdifferentiatie, verwoorde uitgangspunt dat de feitelijke huurontwikkeling van het lopende jaar en de verwachte huurontwikkeling in het komende jaar de basis vormen voor het aanpassingspercentage van de huren in de IHS.

Bij de bepaling van dit aanpassingsmechanisme handhaaft de ondergetekende het uitgangspunt dat de aanpassing van de normhuren en de maximum huurgrens zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de feitelijke huurontwikkeling, zodat het uitgangspunt dat huursubsidie-ontvangers en niet huursubsidie-ontvangers in beginsel een zelfde huurstijging behoren te ervaren tenminste op macro-niveau overeind blijft. Een discrepantie tussen de normhuuraanpassing en de feitelijke huurstijging leidt immers tot subsidie-consequenties voor de burger, budgettaire effecten voor de begroting en tot in- of uitstroomeffecten rond de maximumhuurgrens in de IHS.

Zoals reeds is verwoord, betreft het onderhavige voorstel van wet tevens de normhuurcompensatie. Het wetsvoorstel regelt, conform de systematiek zoals deze is gehanteerd voor de aanpassingen in de tijdvakken van 1 juli 1990 tot 1 juli 1995, de lagere stijging van de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1991/92, 22 592, nr. 1.

minimumnormhuur, alsmede de gelijktijdige aanpassing van de kortings-systematiek.

In dit artikellid is geregeld dat in het tijdvak van 1 juli 1995 tot en met 1 juli 1996 met toepassing van artikel 25, eerste lid, onder a, het percentage voor de huuraanpassing van de in artikel 7, eerste lid, onder a, van de Wet IHS bedoelde normhuur op 2,8 komt te liggen.

#### *Tweede lid*

In dit lid is geregeld dat bij de aanpassing van de schijven in het stelsel van kwaliteitskorting op voet van artikel 7, derde lid, en artikel 7a, onder c, van de Wet IHS eveneens een percentage van 2,8 wordt gehanteerd.

#### **Artikel IV**

Dit artikel regelt dat wanneer het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Bijstandswet<sup>1</sup> tot wet zal zijn verheven, de verwijzing in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, naar de bepaling in de Algemene Bijstandswet wordt aangepast aan de betreffende bepaling in de herziene Algemene bijstandswet.

#### **Artikel V**

De normen en bedragen die in het onderhavige voorstel van wet worden vastgelegd, gelden niet voor subsidie-aanvragen die betrekking hebben op vóór 1 juli 1995 verstreken subsidietijdvakken.

#### **Artikel VI**

De uitzondering ten aanzien van de inwerkingtreding van artikel II berust op het feit dat het bestaande artikel II van de wet van 21 juni 1989, te wijzigen bij het eerste lid van artikel II in het onderhavige wetsvoorstel, in feite op 1 juli 1995 is uitgewerkt. Het is derhalve zuiverder om de wijziging van artikel II op een eerder tijdstip in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
D. K. J. Tommel

---

<sup>1</sup> Herinrichting van de Algemene Bijstandswet, kamerstukken I, 1994/95, 22 545, nr. 75.