

Vergaderjaar 1996–1997

25 346

Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met een verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 1997

Het verheugt ons dat het voorliggende wetsvoorstel in het algemeen op steun en waardering van verschillende fracties kan rekenen. De kwalificaties die daarvoor worden gebruikt zijn onder andere «verheugd over de aandacht voor het koopkrachtverlies van ouderen», «(grote) instemming», en «toejuichen». Ook stellen wij de constructieve medewerking op prijs waardoor een snelle plenaire behandeling van dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt. De positieve waardering voor het wetsvoorstel hebben de leden van de verschillende fracties niet weerhouden om een aantal inhoudelijke vragen over dit wetsvoorstel te stellen. De leden van de fractie van D66 en van de fractie Groep Nijpels plaatsen dit wetsvoorstel bovendien in een historisch perspectief van de koopkrachtontwikkeling van ouderen in het laatste decennium.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de toekomstschets van de staatssecretaris van Financiën, waarin hij denkt aan het afschaffen van bijna alle aftrekposten en grondslagverbreding.

De nu voorgestelde verhoging van de ouderenaftrek is erop gericht de inkomenspositie van ouderen te verbeteren. Een van de uitgangspunten voor de verkenning van belastingheffing 21e eeuw is dat de maatregelen die in dat kader worden voorgesteld voldoende evenwichtige inkomenseffecten dienen te hebben. Dit uitgangspunt is uiteraard onverminderd van toepassing op de ouderen.

De leden van de D66-fractie wijzen in hun bespreking van het wetsvoorstel op de achterblijvende koopkrachtontwikkeling van ouderen in de jaren tachtig en hun voorstel van destijds voor een differentiatie in de koppelingssystematiek om aan de krapte in de bestedingsmogelijkheden tegemoet te kunnen komen. Zij zijn verheugd dat nu een oplossing daarvoor is gevonden in de vorm de ouderenaftrek en het naar voren halen van de voorgenomen verhoging per 1 januari 1998 naar 1 juli 1997. Zij vragen het kabinet nog eens toe te lichten hoe de bedragen voor de verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek per 1 juli tot stand zijn gekomen.

In het verlengde van de motie van mevrouw Kalsbeek waarin gevraagd werd de financiële positie van mensen op het minimumniveau incidenteel te verbeteren – heeft het kabinet besloten een eenmalige koopkrachttoeslag in 1997 te bieden. Voor ouderen krijgt deze vorm in de

vervroeging van de ouderenaftrek, voor mensen beneden de 65 jaar door middel van toeslag op de huursubsidie, de zogenoemde IHS-cheque. De gekozen bedragen van de vervroegde verhoging van de ouderenaftrek per 1 juli zijn zodanig gekozen dat de maatregel voor ouderen zo veel mogelijk het koopkrachteffect in 1997 benadert als de IHS-cheque voor mensen beneden de 65-jaar.

Deze leden merken voorts op dat zij in het kader van de nota «De andere kant van Nederland» aandacht hebben gevraagd voor een mogelijke toespitsing van de ouderenaftrek op inkomens rond om het minimum. Waarom is thans niet gekozen voor een nadere toespitsing van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek, zo vragen deze leden. Ook de leden voor de fractie Groep Nijpels vragen daarnaar.

De keuze voor een ouderen aftrek tot de grens van de eerste schijf heeft een praktische grond. De vormgeving van de ouderenaftrek is ook bij het wetsvoorstel Belastingplan 1996 uitgebreid aan de orde geweest. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 1995/96, 24 463, nr. 3, blz. 3 en 4) zijn de redenen voor de huidige vormgeving van de ouderenaftrek uiteengezet. Een inkomensgrens die niet aansluit bij de eerste schijf zou leiden tot complicaties van uitvoeringstechnische aard. Verlaging van de inkomensgrens zou leiden tot een stijging van het aantal aan ouderen op te leggen aanslagen inkomstenbelasting. Gelet op het feit dat – zoals in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 1996 is aangegeven – met de gehanteerde inkomensgrens circa 85% van het voor de ouderenaftrek beschikbare budget terechtkomt bij ouderen met een aanvullend pensioen tot maximaal f 15 000, is destijds de afweging gemaakt de huidige inkomensgrens te hanteren. Deze afweging geldt nog onverkort.

Voorts leggen de leden van D66-fractie een relatie tussen de voorgestelde verhoging van de ouderenaftrek en de mogelijkheden voor het beroep op de bijzondere bijstand.

Zij vragen wat de gevolgen van de verhoogde ouderenaftrek voor ouderen die wel een beroep doen op de bijzondere bijstand. Betekent dit dat voor deze groep, waarvoor de verhoogde (aanvullende) ouderenaftrek meest nodig is, de bestedingsruimte per saldo gelijk blijft, zo vragen deze leden. In dit verband vragen zij het kabinet aan te geven of de draagkrachttoets om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand wordt/is aangepast. De leden van de fractie van D66 verzoeken het kabinet tevens toe te lichten of hiermee het sociaal minimum voor ouderen met de verhoogde (aanvullende) ouderenaftrek is opgehoogd en of dit geen consequenties voor het niveau van de AOW zou moeten hebben.

Wij merken hierover het volgende op. De toekenning van bijzondere bijstand is afhankelijk van een aantal factoren. Veelal zullen ook ouderen die een beroep doen op de bijzondere bijstand kunnen profiteren van de toegenomen bestedingsruimte. Een drietal punten kan dit illustreren:

- de hoogte de draagkrachttoets kan door de gemeente zodanig zijn vastgesteld dat de toename van de bestedingsruimte vanwege de aanvullende ouderenaftrek nog altijd past binnen deze toets. Het inkomensvoordeel blijft dan volledig gehandhaafd;
- de bijzondere bijstand wordt incidenteel verleend in het kader van bijzondere omstandigheden. In de structurele situatie zal dan sprake zijn van een inkomensvoordeel ten gevolge van de onderhavige maatregel;
- het niveau van het gemiddelde bedrag dat aan bijzondere bijstand wordt verstrekt vormt een aanwijzing dat de toegenomen bestedingsruimte als gevolg van de verhoogde ouderenaftrek niet wordt weggecompenseerd.

Zoals in de voortgangsnota is aangekondigd zal er een ouderennorm in de bijstand worden opgenomen, die ervoor zorgdraagt dat de bijstand voor personen ouder dan 65 jaar gelijk is aan de netto-AOW. In de netto AOW is immers de ouderenaftrek verdisconteerd en in de huidige

ABW-gehuwdennorm niet. De verhoging van de ouderenaftrek heeft overigens geen gevolgen voor de bruto-AOW.

Deze leden verzoeken het kabinet voorts in te gaan op de vraag of in de koopkrachteffecten van de verhoging van de ouderenaftrek per 1 januari 1998 de inkomensgevolgen van de AWW/WAO-operatie voor ouderen met een bescheiden aanvullend pensioen is verwerkt.

De in dit wetsvoorstel opgenomen verhoging van de ouderenaftrek per 1 januari 1998 vloeit voort uit het armoedebeleid en niet uit de AAW/WAO-operatie. Wat betreft de inkomenseffecten in het kader van de AAW/WAO-operatie heeft het kabinet aangegeven dat de koopkrachteffecten voor ouderen worden gerepareerd met een additionele verhoging van de alleenstaande ouderenaftrek. Overigens zal de besluitvorming over het totale inkomensbeeld 1998 en de mogelijke compenserende maatregelen in de komende maanden plaatsvinden met het oog op de op Prinsjesdag te publiceren beleidsvoornemens.

De leden van de RPF-fractie vragen of er bij de overweging en invulling van dit instrument alternatieven zijn overwogen.

De afwegingen die onder meer hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel om de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek te verhogen zijn reeds gemaakt in het kader van de meergenoemde nota «De andere kant van Nederland». Deze nota is vorig jaar in de Tweede Kamer behandeld. In deze nota is de verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek voorzien per 1-1-1998. Bij de bespreking over het kader voor de begroting 1998 heeft het kabinet echter ruimte gezien om de reeds geplande verhoging te vervroegen naar 1 juli van dit jaar. Met betrekking tot de vormgeving, de uitvoerbaarheid en dergelijke van dit instrument verwijzen wij, dit naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het hiervoor gegeven antwoord over de vormgeving van de ouderenaftrek en het bereik daarvan alsmede de aldaar genoemde parlementaire stukken.

Voorts informeren deze leden, verwijzend naar de koopkrachtprognoses van het CPB, naar waarde die moet worden gehecht aan de verwachting dat de koopkracht door deze maatregel met 1% vooruitgaat voor de ouderen.

De discussie over de koopkrachtprognoses van het CPB gaat over de voorspelbaarheid van totale koopkrachtmutaties in de toekomst, waarbij de onzekerheid met name een gevolg is van exogene factoren. De koopkrachteffecten die in het kader van de ouderenaftrek zijn genoemd, hebben betrekking op het afzonderlijke effect van deze beleidsmaatregel. Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat de gehanteerde koopkrachtcijfers een goede weergave geven van de inkomenseffecten van afzonderlijke beleidsmaatregelen (zoals de verhoging van de ouderenaftrek). Overigens moet worden opgemerkt dat de mutatie van 1% van toepassing is op ouderen met alleen AOW.

De leden van de fractie Groep Nijpels zijn verheugd dat er eindelijk aandacht is voor het koopkrachtverlies van ouderen. Zij zijn echter niet onder de indruk van de hoogte van de aftrek. In dit verband wijzen zij erop dat het effect van de maatregel voor alleenstaande ouderen (voornamelijk vrouwen) en ouderen met uitsluitend AOW vrijwel nihil is omdat zij geen belasting betalen.

Allereerst willen wij benadrukken dat in deze kabinetsperiode ook uitdrukkelijk aandacht is geweest en zal blijven voor de inkomenspositie van ouderen. Zo is de ouderenaftrek verschillende keren in deze kabinetsperiode verhoogd en is een specifieke aftrek voor alleenstaande ouderen ingevoerd. Juist de ouderen met een laag inkomen profiteren van deze fiscale aftrek. Uitgaande van het uitkeringsniveau van 1 januari van dit jaar betalen alleenstaande ouderen per maand f 114,08 aan loonbelasting en premie volksverzekeringen en gehuwde ouderen elk f 52,91 per maand. Rekening houdend met de voorgestelde verhoging van de ouderenaftrek

en de aanvullende ouderenaftrek betalen zij met ingang van 1 juli bij ongewijzigd uitkeringsniveau respectievelijk f 107,25 en f 48,16.

Deze leden merken op dat de 40 000 ouderen in de bejaardenoorden waarover de Rapportage ouderen 1996 van het Sociaal Cultureel Planbureau spreekt, geen voordeel van de onderhavige maatregel ondervinden.

Dienaangaande merken wij het volgende op. Tot en met eind 1996 gold voor het betalen van eigen bijdragen in de verzorgingshuizen de regeling van de Wet op de bejaardenoorden (Wbo). In dat systeem betaalden de bewoners in principe de kosten van hun verblijf en verzorging zelf en konden zij in ieder geval een bepaald bedrag van hun inkomen behouden voor het doen van persoonlijke uitgaven (zak- en kleedgeld), plus het netto vakantiegeld en een klein vermogen. Ouderen in verzorgingshuizen zouden in het hier beschreven systeem inderdaad op geen enkele wijze profiteren van de onderhavige maatregel.

Met ingang van 1 januari 1997 geldt voor het betalen van eigen bijdragen in verzorgingshuizen echter het Bijdragebesluit Zorg en de daarop steunende Bijdrage regeling Zorg. Niet langer betalen de bewoners in principe alle kosten van verblijf en verzorging, maar een eigen bijdrage die qua hoogte afhangt van het (bijdrageplichtig) inkomen van gemiddeld anderhalf jaar eerder. Bij vaststelling van de eigen bijdrage geldt dat bij het stijgen van het inkomen ook een toenemend bedrag voor de bewoners zelf behouden blijft. Deze wijziging in systematiek heeft er per saldo toe geleid dat de bewoners van verzorgingshuizen er per 1 januari 1997 financieel op vooruit gegaan zijn. Met andere woorden, hun vrij besteedbaar inkomen is vanaf die datum groter geworden.

Een deel van de verhoging van het vrij besteedbare inkomen van de bewoners ontstaat als gevolg van de extra fiscale aftrek voor alleenstaande ouderen met een laag inkomen, zoals die met ingang van 1997 als onderdeel van de nota «de andere kant van Nederland» (Armoedenota) door het kabinet is vastgesteld. Door de systematiek van het vaststellen van een eigen bijdrage op grond van het bijdrageplichtig inkomen van anderhalf jaar eerder, leidt dit fiscale voordeel niet nu tot een hogere eigen bijdrage. Dat gebeurt pas vanaf juli 1998, wanneer de nieuwe eigen bijdrage voor de periode tot juli 1999 wordt vastgesteld. Dit voordeel (ongeveer een kwart van de inkomensstijging voor bewoners per 1 januari 1997) is dus slechts tijdelijk en vloeit uiteindelijk weg via een hogere eigen bijdrage.

Dit probleem heeft het kabinet al in december 1996 onderkend middels een brief aan uw Kamer van 3 december 1996. Daarin is aangegeven dat de bewoners met een laag inkomen niet blijvend zullen profiteren van de fiscale armoedemaatregelen van het kabinet en dat daarom is besloten deze bewoners vrij te stellen van het betalen van kijk- en luistergeld per 1 juli 1997. Deze vrijstelling biedt volledige compensatie ten opzichte van het netto voordeel van de fiscale ouderenaftrek voor alleenstaanden per 1 januari 1997.

Deze leden stellen dat mensen met een minimumloon gedwongen worden een steeds groter deel van hun inkomen te besteden aan de voortdurende stijgende vaste lasten. In dit verband vragen zij of er kennis is van het rapport van het NIBUD, «De AOW-gewogen», waarin becijferd staat dat de AOW voor alleenstaanden f 125 lager is dan nodig is voor een pakket van minimaal noodzakelijk uitgaven.

Voor zover bekend heeft het NIBUD recentelijk geen rapport met als titel «De AOW-gewogen» gepubliceerd. Ik heb wel kennis genomen van een persbericht van het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) waarin naar voren komt dat het AOW-pensioen van alleenstaande ouderen in 1996 f 125, lager zou zijn dan een pakket van minimaal noodzakelijke uitgaven. Dit bedrag is een eerste actualisatie door het CSO van een rapport uit 1990 «De AOW-gewogen», dat door het

CSO samen met de Landbouwniversiteit Wageningen en het NIBUD werd uitgebracht.

Bij de onderzoeksmethoden van dit rapport kon destijds een aantal kanttekeningen worden geplaatst, zoals de weinig objectieve definitie die gebruikt wordt om een bestedingscategorie als noodzakelijke uitgave aan te merken. Indien de berekening in het persbericht gebaseerd is op dezelfde onderzoeksmethode dan zijn deze kanttekeningen onverkort geldig.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden over de verhoging van de aftrek van f 3,06 per week voor alleenstaande AOW'ers merken wij nog op dat dit alleen de aanvullende ouderenaftrek betreft. De alleenstaande AOW'ers profiteren ook van de verhoging van de gewone ouderenaftrek met f 370 op jaarbasis.

Voorts vragen deze leden welk gevaar de «goede bedoeling» van de voorgestelde verhoging met zich mee voor bijvoorbeeld de hoogte van de te betalen gemeentelijke belastingen, de huursubsidie, eventueel bijstand of schuldsanering.

De verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek heeft geen gevolgen voor het belastbaar inkomen. Dientengevolge heeft de verhoging van de ouderenaftrek ook geen invloed op de inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie. Zoals reeds gesteld in de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie zal er een ouderennorm in de Abw worden opgenomen ter hoogte van de AOW voor gehuwden. Daarmee wordt de huidige situatie dat kwijtschelding voor gemeentelijke belastingen mogelijk is bij een inkomen op 100% Abw hersteld. Deze norm zal dan ook het uitgangspunt vormen voor de schuldsanering, de kwijtschelding van rijksbelastingen en bijzondere bijstand. Dit betekent dat zodra deze norm is opgenomen de verhoging van de ouderenaftrek evenmin gevolgen heeft voor kwijtschelding, schuldsanering en bijzondere bijstand.

Tot slot vragen zij om een reactie op het zogenoemde «AAO-plan» van de ANBO en de reactie van het overkoepelende ouderenbond CSO op de ouderenaftrek.

De tweede ondergetekende is bekend met het AAO-plan van de ANBO. In dit plan, dat dateert uit 1992, stelt de ANBO voor om de inkomenspositie van alleenstaande ouderen met enkel AOW of AOW met een klein aanvullend pensioen te verbeteren met f 90 per jaar. Deze verbetering scheen de ANBO noodzakelijk naar aanleiding van het verschijnen van het al eerder genoemde onderzoeksrapport «De AOW-gewogen».

Het ANBO-plan bracht een aantal uitvoeringstechnische problemen met zich mee. Deze hadden onder meer betrekking een stijging van het aantal op te leggen aanslagen voor de inkomstenbelasting. Naar aanleiding van de voorgestelde verhoging van de ouderenaftrek heeft de ANBO in 1997 opnieuw aandacht gevraagd voor de hun plan met de vraag om het bedrag dat gereserveerd was voor de verhoging van de ouderenaftrek meer specifiek in te zetten voor alleenstaande ouderen met geen of weinig aanvullend pensioen. De bezwaren die destijds kleefden aan het plan gelden nog steeds. Ik verwijs daarvoor naar het eerdere antwoord over de mogelijkheden van toespitsing van de ouderenaftrek rond het minimumloon.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave