

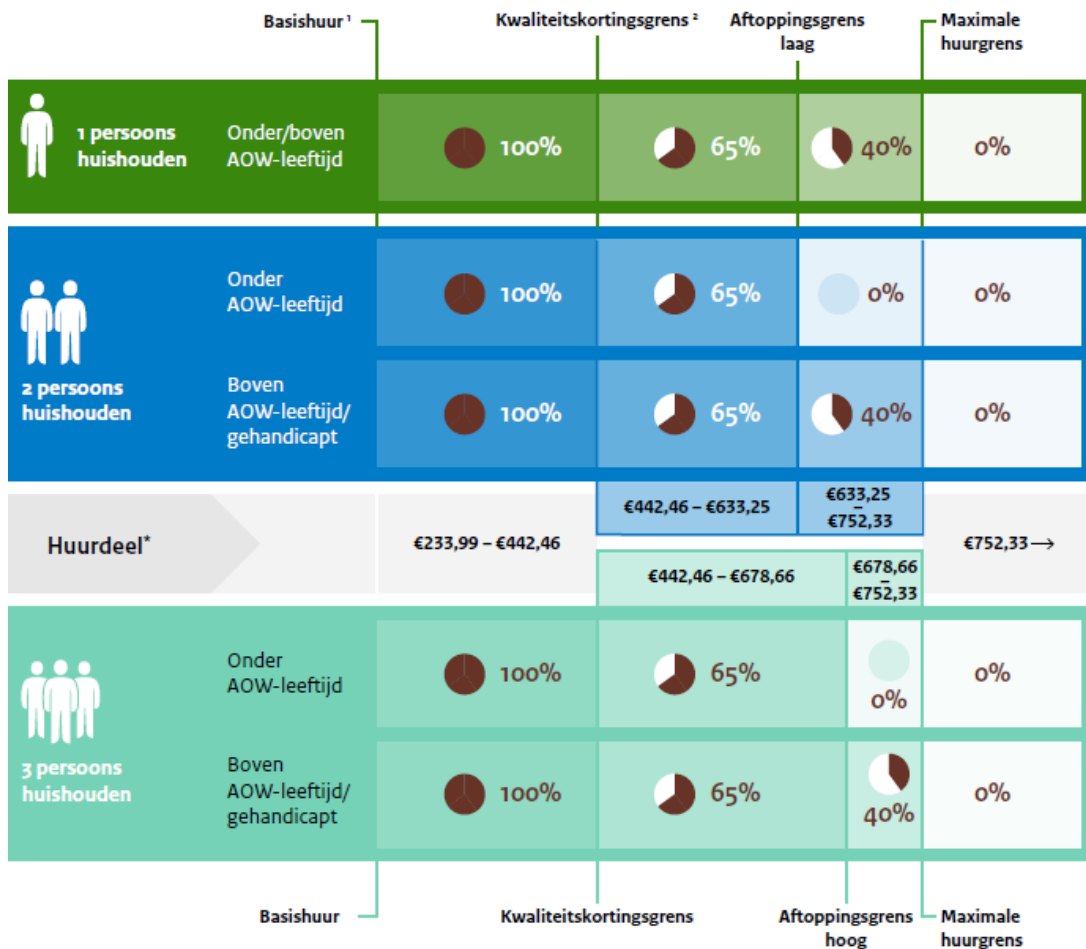
Mogelijkheden in de huurtoeslag

Notie 1 (Ministerie van Financiën): Het verhogen van de huurtoeslag staat haaks op de eerder geuite politieke wens om de terugvorderingsproblematiek bij de huurtoeslag te verminderen. Het uitbreiden van de huurtoeslag naar een grotere doelgroep ook, maar kan helpen om – in lijn met uitwerking motie Lodders/Van Weyenberg - een aantal hardheden op te lossen. Het later afbouwen van de inkomensgrens van de huurtoeslag kan wel helpen om de terugvorderingsproblematiek bij lage inkomens te verminderen.

Notie 2: Voor de uitvoerbaarheid zal – ook in het lichte van de beperkte uitvoeringscapaciteit t/m 2025 - uiteindelijk een uitvoeringstoets (ook voor samenhang maatregelen) moeten worden gedaan. Naar huidig inzicht betreffen de opties onder 2, 3 en 4 aanpassingen die binnen de bestaande systematiek doorgevoerd kunnen worden. Wel is implementatie op zijn vroegst mogelijk per 2023, rekening houdend met termijn van wetgeving en zorgvuldige inrichting van de uitvoering.

- 1) Uit de cijfers zoals onder meer zijn gepresenteerd bij de Staat van de Woningmarkt 2021 blijkt dat de betaalbaarheid het knellendst is bij de allerlaagste inkomens rond bijstandsniveau en bij huishoudens met hoge huren. Bij minima speelt het lage inkomensniveau vooral een belangrijke rol. NIBUD-basisbudgetten gaan op bijstandsniveau uit van een netto huur van ca €230 (de minimale eigen bijdrage in de huurtoeslag), in de praktijk liggen de woonlasten hoger, mede vanwege de kwaliteitskortingen in de huurtoeslag vanaf huren van €442. Een deel van de huurders die qua inkomen onder het bereik van de sociale huursector vallen betalen, al dan niet tijdelijk en/of gedwongen een huur hoger dan de liberalisatiegrens (€752).

Naast betaalbaarheid is de toegankelijkheid van de gereguleerde huurmarkt op veel plekken problematisch. Bij forse verruiming van de subsidies binnen het gereguleerde segment zal de betaalbaarheid verbeteren voor de huurders in dit segment maar kan de toegankelijkheid verminderen (bijvoorbeeld door verminderde doorstroom).



1. De **basishuur** bedraagt minstens € 233,99 (oudere huishoudens) of € 237,62 (jongere huishoudens) en stijgt naarmate het inkomen toeneemt.
2. De **maximale huurgrens** voor huishoudens jonger dan 23 jaar is gelijk aan de kwaliteitskortingsgrens.

- 2) Om de betaalbaarheid voor de laagste inkomens te verbeteren kan de zogenoemde kwaliteitskorting in de huurtoeslag (voor een deel) vervallen (verhoging subsidiepercentage boven de kwaliteitskortingsgrens). Op dit moment wordt van de huur boven €442 niet 100% vergoed, maar 65%.
- a) Dit subsidiepercentage verhogen van 65% naar 75% kost €185 miljoen.
 - b) Dit subsidiepercentage verhogen van 65% naar 85% kost €370 miljoen.
 - c) Dit subsidiepercentage verhogen van 65% naar 100% kost €650 miljoen.

Naarmate het subsidiepercentage hoger wordt, kan er meer sprake zijn van een huurprijsopdrijvend effect. De verhoging van de huurtoeslag kan er ook voor zorgen dat er minder prikkel is om als bewoner kritisch naar de huur te kijken.

Zoals in het IBO Sociale Huur (2016) is aangegeven heeft het verhogen van dit subsidiepercentage een nadeel op langere termijn omdat het gemeenten en corporaties verder aanzet tot het bouwen van relatief dure woningen voor de doelgroep, als er geen andere beperkende regelgeving gehanteerd zou worden (zoals passend toewijzen). De kosten komen immers niet bij de gemeente, verhuurder of huurder te liggen, maar zijn (grotendeels) voor rekening van de huurtoeslag.

- 3) Als bijdrage aan de betaalbaarheid voor huishoudens met hoge huren is daarnaast een optie om huurtoeslag ook mogelijk te maken voor huren boven de maximumhuurgrens. Boven de maximale huurgrens (€752) vervalt op dit moment het recht op huurtoeslag. Hierop zijn wel enkele uitzonderingen. Zo behoudt men wel recht op huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding als men al huurtoeslag heeft (zogenaamd verworven recht), en is er een uitzondering voor bijvoorbeeld grote gezinnen (tenminste 8 personen) en als voorzieningen zijn aangebracht in en rond de woning, die noodzakelijk zijn in verband met een handicap van de huurder, van diens partner of van een medebewoner. Het vervallen van de huurgrens kan voorzien in een tijdelijke overbrugging van een situatie waarin een huishouden met laag inkomen aangewezen is op een woning met een hogere huur. In de gesprekken met stakeholders is voor dit onderwerp ook aandacht gevraagd door Aedes, Woonbond, Nibud en ouderenbonden. Ook voor de uitvoering is het huidige werken met de huurgrens en de uitzonderingen daarop complex, dit betreft dus een flinke vereenvoudiging. Met het wijzigen van de regeling, waarbij niet de volledige huurtoeslag vervalt bij een huur boven de maximale huurgrens, maar waarbij over het deel van de huur boven de huurgrens geen aanvullende toeslag wordt berekend, vervalt een belangrijk alles-of-niets-criterium. Het systeem wordt hiermee voor de burger begrijpelijker. Dit vergroot de doelgroep toeslaggerechtigden. De maatregel kan een prijsopdrijvend effect hebben doordat er minder prikkel is om een huur onder de € 752 vast te stellen. Deze maatregel zou een budgettaire beslag hebben van € 220 miljoen per jaar. Deze optie is ook genoemd in de brief naar aanleiding van de motie Ladders/Van Weyenberg inzake quick fixes in het toeslagenstelsel (brief van staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2021).
- 4) In deze brief zijn ook twee andere elementen genoemd die betaalbaarheid voor specifieke groepen kunnen verbeteren:
- a) Gelijktrekken van vergoeding boven de aftoppingsgrens: Op dit moment geldt voor de meeste huurtoeslagontvangers dat van de huur voor zover die boven de aftoppingsgrens uitkomt 40% wordt vergoed. Alleen voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioenleeftijd is dat 0%. Van het deel van de huur boven €678 wordt niets via huurtoeslag vergoed. Het opheffen van deze ongelijkheid, en ook voor deze huishoudens het percentage van 40% van toepassing verklaren, maakt de huurtoeslag begrijpelijker voor de burger. De maatregel kost € 16 miljoen per jaar.
 - b) Een verlaging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar: Voor huurtoeslagontvangers onder 23 jaar is de maximale huurgrens (de huur waarboven geen recht op huurtoeslag bestaat) geen €752, maar €442. Met de leeftijdsgrens van 23 jaar werd in het verleden aangesloten op de leeftijd voor het jeugdminimumloon. Deze leeftijd is inmiddels verlaagd naar 21 jaar. Met een verlaging van de leeftijdsgrens in de huurtoeslag naar 21 jaar wordt hier weer op aangesloten. De geraamde kosten van deze aanpassing zijn € 20 miljoen per jaar.
- 5) Verdere verbetering betaalbaarheid voor middeninkomens/middenhuren is technisch mogelijk door uitbreiding van het (inkomens)bereik van de huurtoeslag Dit kan door ook het deel van de huur dat boven de maximale huurtoeslaggrens uitkomt, gedeeltelijk te subsidiëren (uitbreiding op optie 2). Het inkomensbereik van de huurtoeslag wordt bepaald door de hoogte van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Er is geen huurtoeslag mogelijk vanaf het inkomen waarbij de inkomensafhankelijke eigen bijdrage even hoog is als de subsidiabele huur.

Als wel huurtoeslag zou worden gegeven ook over het deel van de huur dat uitkomt boven deze €752 dan stijgt ook het inkomensbereik van de huurtoeslag. Ter illustratie, als huren tot €900 zouden worden gesubsidieerd dan zouden de inkomensgrenzen uitkomen op € per jaar. Overigens hoger dan de DAEB-inkomensgrenzen.

Aandachtspunt is hierbij wel dat in dit geval ook huurtoeslag wordt gegeven voor huren boven € 752. Regulering van de huur is dan wenselijk om een huurprijsopdrijvend effect te voorkomen. Deze maatregel inclusief budgettaire kosten en effect op de huurprijzen is op dit moment nog niet volledig uitgewerkt.

Max inkomensgrens	alleenstaand	meerpersoons	alleenstaand gepensioneerd	meerpersoons gepensioneerd
bij huur van €752 (mphp €678)	32.435	40.004	32.131	42.027
bij huur van €900 (als daar ook subsidie)	35.721	46.630	34.956	45.614

Basis: <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/huurtoeslag>

- 6) In de rapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel die eind 2020 aan de Kamer is gestuurd zijn verdergaande opties in de huurtoeslag opgenomen. Deze leveren echter geen aanvullende bijdrage aan de betaalbaarheid, maar zijn ingestoken vanuit het verminderen van terugvorderings- en uitvoeringsproblematiek:
- a) De optie van genormeerde huren (huurtoeslag op basis van een gemiddelde huur in plaats van op de feitelijke huur) zorgt er voor dat juist de huishoudens met de hogere huren (waar de betaalbaarheidsproblemen zich concentreren) minder huurtoeslag ontvangen. In de genoemde rapportage wordt gemeld dat bij deze maatregel forse inkomenseffecten optreden, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding. Wie nu een laag inkomen in combinatie met een hoge huur (boven de nieuwe genormeerde huur) heeft, krijgt relatief veel huurtoeslag. In de nieuwe systematiek telt alleen nog het inkomen, wordt een hoge huur niet meer gesubsidieerd en treedt dus een (fors) negatief inkomenseffect op. Voor huishoudens met een lagere huur dan de nieuwe genormeerde huur geldt het omgekeerde: zij gaan erop vooruit en worden 'beloond' voor goedkoper wonen. De precieze effecten zijn sterk afhankelijk van de vormgeving van de huurtoeslag op basis van genormeerde huur en de transitie. Zonder transitie zou voor 51% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect optreden van gemiddeld €64 euro per maand⁸⁴, terwijl voor 49% van de huishoudens een negatief inkomenseffect optreedt van gemiddeld €38 per maand. De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke huren. Van de huurtoeslagontvangers verliest 25% meer dan €32 per maand en 33% gaat er meer dan €32 per maand op vooruit. Deze effecten treden op als huishoudens verder niets wijzigen. Huishoudens kunnen in de loop van de tijd verhuizen om de negatieve impact te beperken. Op termijn zijn de effecten daarom kleiner. Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn, dat is op dit moment niet het geval. De genoemde rapportage concludeert dan ook dat vanwege de grote inkomenseffecten deze maatregel vraagt om een zorgvuldig en mogelijk lang transitietraject, afhankelijk van de vormgeving en samenloop met verdere hervormingen van het toeslagen- en woonstelsel. Tegelijkertijd geven Toeslagen en de Belastingdienst aan dit alleen uit te kunnen voeren als er geen gedifferentieerde overgangsbepalingen gaan gelden en moet een Uitvoeringstoets op het volledige pakket worden gedaan om uitvoerbaarheid te garanderen.
- b) Een andere in de genoemde rapportage beschouwde optie is het overgaan op toetsen op inkomen uit eerdere jaren (bijvoorbeeld T-2), in plaats van actueel inkomen. Dit zou (grote) terugvorderingen voorkomen. Een dergelijke maatregel zou voor alle toeslagen moeten worden ingevoerd, niet voor de huurtoeslag afzonderlijk. T-2 levert een verbetering op voor burgers met een stabiel inkomen, voor hen is de zekerheid in het huidige systeem al vrij goed. Echter voor burgers met een onzeker inkomen levert het geen verbetering op. Om te voorkomen dat huishoudens met dalend inkomen in betalingsproblemen komen zou een dergelijke maatregel gepaard moeten gaan met een vangnet voor huishoudens met (fors) gedaalde inkomens in de afgelopen twee jaar. Dat zou zo'n 345 duizend huishoudens betreffen voor wie dan nog steeds getoetst zou worden op actueel inkomen (en dus terugvorderingen kunnen ontstaan). Dit is vanwege de doelgroep zeer complex voor de uitvoering vanwege het handmatige werk en de controles en daarmee af te raden. Ook kost een dergelijk vangnet naar schatting voor alle toeslagen samen €450 miljoen in programmakosten (nog los van de uitvoeringskosten). De

programmamakosten zitten er in dat het systeem asymmetrisch werkt, alleen voor huishoudens met een inkomensdaling (van meer dan 20%) wordt van actueel inkomen (en dus hogere toeslag) uitgegaan, huishoudens met stijgend inkomen houden langer een hogere toeslag.

In de Eindrapportage is ook een optie opgenomen om de verhuurderheffing te verlagen, en gelijktijdig een huurverlaging af te dwingen. Dit zou alleen van toepassing zijn voor de sociale sector. De verhuurderheffing is inmiddels al stevig verlaagd.

Alhoewel de Eindrapportage laat zien dat er afhankelijk van de vormgeving een inverdieneffect van 560 miljoen op de huurtoeslag kan zijn, geldt hierbij wel dat de relatie tussen (huur)prijs en kwaliteit van de woning verder verstoord raakt. Bovendien komt de compensatie via de verhuurderheffing niet overeen met de verdeling van de last over de verhuurders (zowel bij corporaties als particuliere verhuurders). Er is nog geen instrument gevonden om de particuliere verhuurderssector goed te bereiken, vanwege de aantasting van eigendomsrecht betwijfelen wij de juridische haalbaarheid bij onvoldoende compensatie.

- 7) Uit gesprekken met stakeholders en bijvoorbeeld de rapportage 'Een thuis voor iedereen' is naar voren gekomen dat een aantal partijen graag zouden zien dat ook huurtoeslag voor (alle) onzelfstandige wooneenheden mogelijk zou worden gemaakt. Op dit moment is huurtoeslag voor slechts een beperkte groep onzelfstandige eenheden mogelijk. De mogelijkheden voor huurtoeslag voor meer onzelfstandige eenheden worden op dit moment verkend, maar stuit op verschillende moeilijkheden:
- a) Heeft risico op prijsopdrijvend effect onzelfstandige eenheden.
 - b) Definitie van onzelfstandige eenheid is zowel juridisch als in de uitvoering lastig vorm te geven (niet zozeer het onderscheid met zelfstandig, maar vooral wanneer een kamer als subsidiabele eenheid kan worden gezien). Er moet nog een uitvoeringstoets bij de belastingdienst worden gevraagd, maar eerste signaal is dat de belastingdienst op een dergelijke uitbreiding geen positieve uitvoeringstoets zal afgeven.
 - c) In de verkenning wordt daarom ook gekeken naar andere manieren om in het tekort en betaalbaarheid van onzelfstandige wooneenheden te voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van aanbod/bouwsubsidies.

De geraamde kosten bij een dergelijke uitbreiding zijn €135 miljoen per jaar, op basis van huidige inschattingen van het aantal onzelfstandige eenheden.

- 8) Overigens is (op punt 6b na) hierboven alleen gekeken naar huurtoeslag afzonderlijk. In samenwerking met SZW is ook gekeken naar combinaties van aanpassingen in de hoogte van het WML met ingrepen in de huurtoeslag. Afhankelijk van de mate waarin het WML (en de inkomens voor de minima) wordt verhoogd hebben huishoudens meer budget over voor onder andere de huur. Dit biedt ruimte om de maandelijkse eigenbijdrage van huurtoeslagontvangers te verhogen. Feitelijk betekent dit dat huishoudens minder huurtoeslag ontvangen en dus een groter deel van de huur betalen uit het gestegen inkomen. Hiermee neemt de afhankelijkheid van de huurtoeslag af. Vervolgens zou het vrijgekomen budget kunnen worden ingezet voor het doorvoeren van enkele van de bovenstaande wijzigingen in de huurtoeslag. Samen met SZW en FIN wordt hiervoor een gezamenlijk memo met nadere uitwerking van mogelijke scenario's opgeleverd. In eerdere instanties is gekeken naar het huurbeleid om de betaalbaarheid te verbeteren (zie apart A4 Huurbeleid).