

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR2204/2022-U075

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 28 juli 2022
Betreft Wet hervorming van de huurtoeslag

Geachte heer De Jonge,

Op 7 juli 2022 is de voorgenomen *Wet hervorming van de huurtoeslag* voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen. Tegelijkertijd met dit voorstel is ook de *Wijziging Woningwet in verband met huurverlaging 2024 voor huurders met lager inkomen* aan ATR aangeboden voor advies. Het college verwijst in beide adviezen waar relevant naar de onderlinge samenhang tussen de voorstellen.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het toeslagenstelsel voor een deel van de mensen onzekerheid met zich meebrengt. In het coalitieakkoord 2021-2025 is de ambitie benoemd om op termijn toeslagen af te schaffen. Er moet een eenvoudiger stelsel voor ondersteuning van de mensen met een laag inkomen voor de huidige werkwijze in de plaats komen. Als stap hiertoe is in het coalitieakkoord een set maatregelen opgenomen om het instrument huurtoeslag te hervormen. Het voorliggende wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen:

- Invoeren genormeerde huren: Het wetsvoorstel bepaalt dat huurders huurtoeslag ontvangen over een vast, genormeed huurbedrag (genormeerde huur).¹ De huurtoeslag is daarmee niet meer afhankelijk van de feitelijke huurprijs. Voorwaarden met betrekking tot het huishoudinkomen, de aard van de woning, de huishoudsituatie en het vermogen blijven wel bestaan.
- Afschaffen van de maximumhuurgrenzen als voorwaarde voor het ontvangen van huurtoeslag: De feitelijke huur is straks geen factor meer in de berekening van de huurtoeslag. Daarmee vervallen ook de huidige maximumhuurgrenzen als voorwaarde om voor huurtoeslag in aanmerking te komen. Vanaf 2024 kunnen niet alleen mensen die een sociale huurwoning huren, toeslag aanvragen maar ook mensen die in de vrije sector huren en (onder andere) een laag inkomen hebben.
- Afschaffen van subsidiëring van servicekosten: Huurtoeslagontvangers mogen in de huidige situatie vier soorten servicekosten bijtellen voor hun huurtoeslagberekening.

¹ Voor jongeren tot 21 jaar is dit bedrag € 442,46; voor volwassenen, jonggehandicapten en jongeren met kind € 520; en voor grote gezinnen (8+ personen) en mensen met een handicap met een aangepaste woning € 597.

In de nieuwe situatie wordt de relatie met feitelijke kosten losgelaten. Daarmee vervalt de mogelijkheid om deze posten te betrekken in de huurtoeslag.

- Verlagen van de jongerenleeftijdsgrens om voor volledige huurtoeslag in aanmerking te komen van 23 jaar naar 21 jaar: Deze verlaging harmoniseert de huurtoeslaggrens met de leeftijdsgrens van het jeugd-wettelijk minimumloon.
- Verhogen van de eigen bijdrage met € 4,-: Het Coalitieakkoord reserveert voor de maatregelen vanaf 2024 structureel € 300 miljoen gereserveerd. Om de resterende extra uitgaven van circa € 70 miljoen te dekken is gekozen voor een verhoging van de eigen bijdrage.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De maatregelen in het wetsvoorstel beogen de huurtoeslag te vereenvoudigen, het systeem voor toeslagontvangers beter begrijpelijk maken en de kans op (hoge) terugvorderingen en nabetalingen te verminderen. Daarnaast verbreden zij het bereik van de huurtoeslag, waardoor de woonlasten voor meer huishoudens beter betaalbaar worden. Het loslaten van de afhankelijkheid van feitelijke huur maakt het volgens de toelichting makkelijker om op termijn de huurtoeslag over te laten gaan in een eenvoudiger en begrijpelijker systeem van inkomensondersteuning.

De verlaging van de jongerenleeftijdsgrens van de huurtoeslagregeling naar 21 jaar zorgt volgens het voorstel voor een harmonisering van de leeftijdsgrens met verschillende andere wettelijke regelingen. Dit maakt de regeling begrijpelijker voor jonge huurtoeslagontvangers en bevordert ook de betaalbaarheid van huren voor jonge huurders van 21 jaar en 22 jaar ten opzichte van de huidige situatie. Ook het niet meer hoeven doorgeven en doorgronden van verschillende servicekosten en eventuele wijzigingen daarin levert volgens het voorstel een vereenvoudiging op voor toeslagontvangers. Het college verwacht dat deze maatregelen bijdragen aan de vereenvoudiging, begrijpelijkheid en betaalbaarheid voor huurtoeslagontvangers.

In dit advies bezien wij vooral de voorgenomen invoering van genormeerde huren (en de daaraan gekoppelde afschaffing van de maximum huurgrenzen). Dit is het meest ingrijpende onderdeel van het voorstel vanuit het perspectief van werkbaarheid en regeldruk voor huurtoeslagontvangers.

Probleemanalyse en effectiviteit inzake vereenvoudiging en vermindering terugvorderingen toeslagontvangers

Het eerste aandachtspunt betreft de doelen om terugvorderingen en nabetalingen te verminderen en de huurtoeslag voor ontvangers daarvan te vereenvoudigen:

- Vermindering terugvorderingen en nabetalingen: De toelichting vermeldt dat in de praktijk ongeveer 20% van de huurtoeslagontvangers te maken krijgt met terugvorderingen en 50% met nabetalingen. Door de invoering van genormeerde huren kan een wijziging van de huurprijs niet meer leiden tot een wijziging van het huurtoeslagbedrag. Volgens de toelichting betekent dit ook minder nabetalingen en terugvorderingen. Tegelijkertijd geeft de toelichting aan dat vooral terugvorderingen grotendeels het gevolg zijn van wijzigingen in inkomens of van te laag ingeschatte inkomens, niet van bijgestelde huurbedragen. Dit blijft in de nieuwe situatie ongewijzigd. Het college constateert dat daardoor niet duidelijk is in welke mate het aantal terugvorderingen en nabetalingen moet dalen door de invoering van de genormeerde huren.
- Vereenvoudiging voor huurders: Volgens de toelichting vormt het invoeren van genormeerde huren een vereenvoudiging voor zowel Belastingdienst/Toeslagen als voor de bestaande huurtoeslagontvangers ten opzichte van de huidige systematiek. Beiden hoeven minder acties te ondernemen om het juiste huurtoeslagbedrag te bepalen. Het college merkt op dat een genormeerde huur weinig lijkt bij te dragen aan de vereenvoudiging voor huurtoeslagontvangers omdat zij nog steeds inkomenswijzigingen en wijzigingen in de woon- en huishoudsituatie moeten doorgeven. Het effect van de invoering van genormeerde huren op het aantal gevraagde acties van burgers lijkt daarmee beperkt. Het uitgaan van genormeerde huren in plaats van feitelijke huren kan vanuit het perspectief van doenvermogen zelfs een complicerende factor zijn.² De genormeerde huur is namelijk een abstract begrip dat geen relatie heeft met de feitelijke situatie van huurders. Ook uit reacties op de internetconsultatie blijkt dat mensen het ontbreken van zo'n relatie moeilijk te begrijpen vinden. Hiermee rijst de vraag of en in hoeverre invoering van genormeerde huren het systeem eenvoudiger en goed 'doenbaar' maakt voor toeslagontvangers (zie ook toetsvraag 3).

1.1 Het college adviseert in de toelichting te vermelden of en in welke mate invoering van genormeerde huren zorgt voor (a) minder terugvorderingen en nabetalingen, en (b) een vereenvoudiging voor huurtoeslagontvangers.

Probleemanalyse en effectiviteit inzake betaalbaarheid

Het tweede aandachtspunt ziet op de probleemanalyse en de effectiviteit van de invoering van genormeerde huren voor de betaalbaarheid voor huurders. De precieze gevolgen van deze maatregel voor individuele huurders verschillen naar gelang hun specifieke situatie. Grosso modo kunnen daarin drie groepen huurders worden onderscheiden:

1. Huurders die op dit moment huurtoeslag ontvangen en een feitelijke huur betalen die *lager* is dan de genormeerde huur. Zij krijgen naar verwachting meer huurtoeslag dan ze zouden krijgen als de feitelijke huur als basis voor de huurtoeslag zou worden gebruikt. Huishoudens die nu al huurtoeslag ontvangen, gaan er bij een positief

² 'Rapportage Toeslagen en Doenvermogen, alternatieven voor het toeslagstelsel getoetst vanuit burgerperspectief', Dijksterhuis&van Baaren in opdracht van ministerie van Financiën, november 2020, [bijlage-2-rapportage-toeslagen-en-doenvermogen.pdf \(overheid.nl\)](#)

inkomenseffect gemiddeld € 63,- per maand en tot maximaal € 292,- per maand op vooruit.

2. Huurders die op dit moment huurtoeslag ontvangen en een feitelijke huur betalen die *hoger* is dan de genormeerde huur. Zij ontvangen naar verwachting in de meeste gevallen minder huurtoeslag dan ze op basis van de feitelijke huur zouden hebben gekregen. Volgens het voorstel zullen ongeveer 291.000 huurtoeslagontvangers minder huurtoeslag gaan ontvangen. Huishoudens met een negatief inkomenseffect gaan er na de transitieperiode volgens het voorstel gemiddeld € 28,- per maand op achteruit tot maximaal € 98,-.
3. Huurders die in de nieuwe situatie toegang tot huurtoeslag krijgen. Door invoering van genormeerde huren, het verlagen van de leeftijdsgrens voor jongeren en het loslaten van de maximum huurgrens stromen ongeveer 136.000 nieuwe huishoudens in de huurtoeslag. Zij gaan er, als ze huurtoeslag aanvragen en na volledige doorvoering van genormeerde huren, gemiddeld € 151,- per maand en tot maximaal € 340,- per maand op vooruit. Voor hen zullen de woonlasten beter betaalbaar worden. Voor vrije sector huurders met lagere inkomens geldt hierbij wel de kanttekening dat prijsopdrijvende effecten kunnen optreden (zie adviespunt 1.3).

Opgemerkt moet worden dat in de doorrekeningen in het voorstel al de verhoging van het wettelijk minimumloon met 7,5% en de verlaging van huren voor huurders van een corporatiewoning met een inkomen tot 120% van het minimuminkomensijkpunt meegenomen zijn. Het college constateert dat het wetsvoorstel de woonlasten voor de eerste en de derde groep huurders beter betaalbaar maakt. De genormeerde huurbedragen zijn echter zo vormgegeven dat ze budgetneutraal zijn. Het gevolg hiervan is dat de woonlasten voor de tweede groep minder goed betaalbaar zullen worden.³ Het college constateert dat de toelichting geen analyse bevat over de aard en omvang van de huidige knelpunten in betaalbaarheid bij de verschillende genoemde groepen huurders.

1.2 Het college adviseert de toelichting aan te vullen met een analyse van de aard en omvang van de huidige knelpunten in de betaalbaarheid van woonlasten voor de drie genoemde groepen huurders.

Met de invoering van genormeerde huren vervallen de maximum huurgrenzen als voorwaarde om voor huurtoeslag in aanmerking te komen. Vanaf 2024 kunnen daardoor ook mensen in de vrije sector huurtoeslag krijgen als ze een laag inkomen hebben. Deze maatregel kan volgens het college een prijsopdrijvend effect hebben. Het risico bestaat dat verhuurders in de vrije sector de huurtoeslag zullen 'verrekenen' door (bij nieuwe verhuringen) een hogere huur te vragen. Dit prijsopdrijvende effect kan het doel van verbetering van de betaalbaarheid voor huurders met lagere inkomens in de particuliere sector in de weg staan. De toelichting gaat niet in op dit mogelijke (neven)effect.⁴

1.3 Het college adviseert in de toelichting het risico op prijsopdrijvende effecten in de vrije sector te benoemen en aan te geven of en zo ja hoe deze worden voorkomen of gemitigeerd.

³ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/14/7-211030-mogelijkheden-in-huurtoeslag>.

⁴ De toelichting gaat in dit kader ook niet in op de plannen om de middenhuur meer te reguleren. Een dergelijke regulering kan het prijsopdrijvende effect dempen.

Het college acht aanvulling op deze punten van belang voor de onderbouwde besluitvorming over de effectiviteit van het voorstel inzake betaalbaarheid.

Tot slot merkt het college op dat het *Programma Betaalbaar wonen* aankondigt dat het CPB met een impactanalyse de effecten van de genormeerde huren beter in kaart zal brengen.⁵ Inmiddels is ambtelijk vernomen dat het Nibud een nadere analyse zal uitvoeren. Het is niet duidelijk wanneer deze resultaten beschikbaar zijn. Het college onderstreept het belang van deze resultaten voor goed onderbouwde besluitvorming.

Onderbouwing transitieperiode

Het vierde aandachtspunt ziet op de onderbouwing van de gekozen transitieperiode. Het voorliggende wetsvoorstel voert de genormeerde huur vanaf 2024 geleidelijk in. De overgangperiode in het voorstel bedraagt vijf jaar. Zo kunnen huurders volgens de toelichting 'wennen' aan het toeslagbedrag op basis van het genormeerde huurbedrag. Het college constateert dat het rapport *Alternatieven voor het toeslagenstelsel* aangeeft dat de overgangperiode mede bepalend is voor de precieze gevolgen van de invoering van genormeerde huren bij het bepalen van de huurtoeslag.⁶ Dit rapport noemt een overgangstermijn van 10 jaar, zodat huurders tijd hebben om zich aan te passen aan hogere woonlasten of om te verhuizen naar een goedkopere woning. Het college merkt daarbij op dat die goedkopere woningen dan wel beschikbaar moeten zijn. De toelichting bij het voorstel benoemt dat in dit verband afspraken zijn gemaakt met de sector over de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen in de komende jaren.⁷ De kortere overgangperiode van 5 jaar waarvoor in het wetsvoorstel wordt gekozen, vergroot de kans dat de benodigde woningen niet tijdig beschikbaar zijn.

1.4 Het college adviseert om de gekozen transitieperiode te verruimen naar 10 jaar ten einde een zorgvuldige overgang mogelijk te maken.

2. Minder belastende alternatieven

Onder toetsvraag 1 is benoemd dat het voorstel niet duidelijk maakt of en in welke mate invoering van genormeerde huren zorgt voor minder terugvorderingen en voor een vereenvoudiging voor huurtoeslagontvangers. Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel niet duidelijk maakt of en zo ja welke mogelijk minder belastende alternatieven voor deze maatregel zijn overwogen. Mogelijke alternatieven zijn wel onderzocht.⁸ Voor goed afgewogen en onderbouwde besluitvorming is het van belang om inzichtelijk te maken welke alternatieven zijn bekeken en waarom zij niet zijn gekozen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te vermelden welke mogelijk minder belastende alternatieven voor genormeerde huren vanuit het perspectief van huurtoeslagontvanger zijn overwogen en op inhoudelijke gronden te onderbouwen waarom niet voor die alternatieven is gekozen.

⁵ Programma Betaalbaar Wonen, 19 mei 2022.

⁶https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20201214/eindrapportage_alternatieven_voor/document3/f=/vlel_lwv4vpzy_opgemaakt.pdf

⁷ Doelen hiervoor zijn o.a. aangekondigd in het programma Betaalbaar Wonen en er zijn met de sector afspraken gemaakt in de Nationale Prestatieafspraken.

⁸https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20201214/eindrapportage_alternatieven_voor/document3/f=/vlel_lwv4vpzy_opgemaakt.pdf

3. Werkbaarheid

In het voorgaande is al gewezen op het belang van een zorgvuldige transitie bij invoering van genormeerde huren. Belangrijk aspect tijdens de transitie en erna is dat de huurders die het betreft, de veranderingen begrijpen en (kunnen/willen) meemaken. Het college constateert dat het voorstel niet ingaat op de gevolgen van de invoering van genormeerde huren voor de begrijpelijkheid en 'doenbaarheid' voor burgers. Het college acht het van belang om maatregelen te nemen die deze begrijpelijkheid en doenbaarheid borgen en om de effectiviteit van deze maatregelen te toetsen bij de huurders die het betreft.

3.1 Het college adviseert in het voorstel (a) maatregelen op te nemen die de begrijpelijkheid en werkbaarheid van de invoering van genormeerde huren voor toeslagontvangers borgen, en (b) deze maatregelen voorafgaand aan de inwerkingtreding van het voorstel te toetsen bij de doelgroep.

Het college ziet aanleiding voor twee aanvullende opmerkingen. De eerste ziet op het risico dat mensen bezwaar zullen aantekenen tegen fictieve normhuren, vergelijkbaar met het bezwaar tegen het fictieve rendement op sparen en beleggen. Als de fictieve huren te ver weg staan van de feitelijke huren, kan dit als onredelijk worden beoordeeld. Dit heeft als risico dat de invoering van genormeerde huren weer moet worden teruggedraaid. Het college constateert dat de toelichting dit risico niet benoemt.

De tweede opmerking betreft de internetconsultatietermijn. Gekozen is voor de minimale termijn van vier weken. De periode valt bovendien in de zomervakantie. Het college merkt op dat dit een korte periode is voor een ingrijpend voorstel met grote maatschappelijke impact.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel geeft aan dat de invoering van genormeerde huren op termijn de administratieve lasten van de circa 1,5 miljoen bestaande huurtoeslagontvangers zal doen dalen met ongeveer € 1.125.000,-. De eenmalige kennisnamekosten voor bestaande huurtoeslagontvangers bedragen in totaal € 375.000,-. Het schrappen van de maximum huurgrens als voorwaarde voor recht op huurtoeslag en het verlagen van de jongerenleeftijdsgrens leiden tot instroom van circa 137.000 nieuwe huurtoeslagontvangers. Zij moeten een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor huurtoeslag. Ervan uitgaande dat zij dit direct vanaf het eerste jaar van inwerkingtreding doen, leidt dit tot administratieve lasten van ongeveer € 342.500,- en tot eenmalige kennisnamekosten van € 34.250,-.

De toelichting vermeldt verder dat nabetaling van te weinig ontvangen huurtoeslag automatisch gebeurt bij vaststelling van de definitieve toeslagbeschikking door Belastingdienst/Toeslagen. Het college constateert dat de regeldrukparagraaf geen melding maakt van regeldrukeffecten door de eventuele vermindering van terugvorderingen door het voorstel.

4.1 Het college adviseert in de toelichting de regeldrukeffecten door eventuele minder terugvorderingen voor huurtoeslagontvangers in beeld te brengen.

Dictum

Het college constateert dat de onderbouwing van de voorgestelde invoering van genormeerde huren op meerdere punten ernstig tekort schiet. Zo maakt de toelichting niet goed inzichtelijk of en in welke mate invoering van genormeerde huren zal leiden tot een huurtoeslagstelsel dat vanuit het perspectief van toeslagontvangers eenvoudiger is en dat tot minder terugvorderingen en nabetalings zal leiden. De genormeerde huurbedragen zijn zo vormgegeven dat ze budgetneutraal zijn. Het gevolg hiervan is dat de woonlasten voor een groep huurders minder goed betaalbaar zullen worden. Het voorstel bevat geen analyse van huidige knelpunten in betaalbaarheid bij de verschillende groepen huurders. Ook bevat het voorstel geen duiding van mogelijke risico's op prijsopdrijvende effecten in de vrije sector. De relatief korte transitieperiode brengt een extra risico met zich mee dat de woonlasten voor een groep huurtoeslagontvangers minder goed betaalbaar worden als benodigde woningen niet tijdig beschikbaar zijn. Het voorstel vermeldt verder niet welke alternatieven voor genormeerde huren zijn overwogen en waarom die niet zijn gekozen. Het maakt bovendien niet duidelijk hoe de begrijpelijkheid en 'doenbaarheid' voor huurtoeslagontvangers bij invoering van genormeerde huren zijn geborgd.

Gelet op het voorgaande komt het college tot het volgende samenvattende oordeel:

Het voorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijke uitspraak is over de wenselijkheid om het huurtoeslagenstelsel te vereenvoudigen, begrijpelijker te maken en de betaalbaarheid van woonlasten te verbeteren. Het college verwacht dat een aantal maatregelen in het voorstel bijdragen aan deze doelen. Het dictum ziet hoofdzakelijk op de onderbouwing van het voorliggende voorstel inzake genormeerde huren. Het brengt tot uitdrukking dat deze onderbouwing onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris