

**Wijziging van de Wet op de huurtoeslag in verband met het laten vervallen van de bepaling dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met het percentage van de netto-bijstandsontwikkeling indien dat percentage lager is dan het percentage van de huurprijsontwikkeling en van de maximale inkomensgrenzen vanaf welke geen huurtoeslag wordt toegekend (Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen)**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **Algemeen**

#### **1. Inleiding**

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een meer eenduidige indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag en beperking van de armoedeval bij het overschrijden van de maximale inkomensgrenzen. Het betreft twee in het regeerakkoord 2017 "Vertrouwen in de Toekomst" aangekondigde wijzigingen in de huurtoeslag die met het voorliggende wetsvoorstel worden doorgevoerd. Ten eerste wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag geïndexeerd met de verwachte huurprijsontwikkeling, in plaats van met ofwel huurprijsontwikkeling ofwel netto-bijstandsontwikkeling (door het schrappen van de zogeheten KAN-bepaling). Ten tweede wordt de huurtoeslag over een langer inkomenstraject afgebouwd.

#### **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

##### *2.1 Schrappen KAN-bepaling*

De eigen bijdrage in de huurtoeslag bestaat uit een inkomensafhankelijk deel (normhuur) en een inkomensafhankelijke opslag (van €16,94 per maand). In de Wet op de huurtoeslag (Wht) is bepaald dat het inkomensafhankelijke deel van de eigen bijdrage (de normhuur) jaarlijks wordt geïndexeerd. De opslag van €16,94 kent geen jaarlijkse indexering.

Voor de indexering van het inkomensafhankelijke deel van de eigen bijdrage (de normhuur) is in de wet de zogeheten KAN-bepaling opgenomen. Met deze KAN-bepaling (artikel 27, vierde lid, van de wet) is bepaald dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met de laagste van de volgende twee mogelijkheden: het percentage van de huurprijsontwikkeling of het percentage van de netto-bijstandsontwikkeling.

Dit betekent dat als de bijstandsontwikkeling achterblijft, dit nu gecompenseerd wordt via een minder sterke stijging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag. Daarmee is sprake van een automatische compensatie via de huurtoeslag voor een achterblijvende bijstandsontwikkeling.

Met het in dit wetsvoorstel opgenomen schrappen van de KAN-bepaling wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag in het vervolg altijd geïndexeerd met het percentage van de huurprijsontwikkeling. Dit draagt bij aan de transparantie van de huurtoeslag omdat er een eenduidige relatie met het huurbeleid ontstaat en de doorwerking van bijvoorbeeld maatregelen in de sociale zekerheid op de huurtoeslag uit de regeling wordt gehaald.

##### *2.2 Vervallen maximale inkomensgrenzen*

De Wht bepaalt dat geen recht huurtoeslag bestaat als het inkomen van het huishouden meer bedraagt dan de in de wet opgenomen maximale inkomensgrenzen. Na deze maximale

inkomensgrenzen vervalt het recht op huurtoeslag volledig. Tot deze grenzen wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd. Het bestaan van deze maximale inkomensgrenzen zorgt er voor dat een beperkte stijging van het inkomen kan leiden tot verlies van de volledige huurtoeslag.

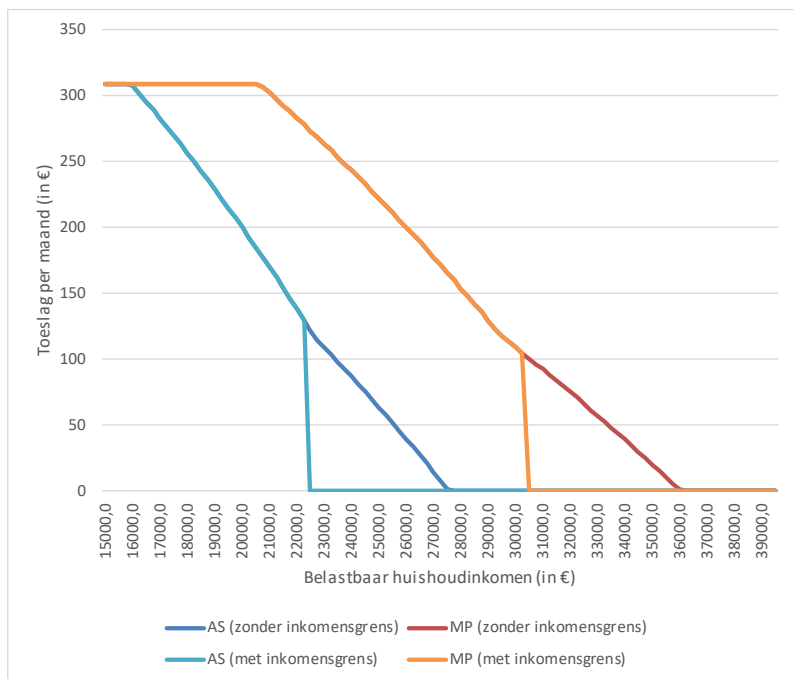
In het voorliggende wetsvoorstel vervallen deze maximale inkomensgrenzen. Met het vervallen van de maximale inkomensgrenzen wordt de huurtoeslag over een langer inkomenstraject afgebouwd. Hierdoor verdwijnt de situatie waarbij bij een beperkte stijging van het inkomen ineens de volledige huurtoeslag vervalt en wordt een armoedeval voorkomen en wordt de marginale druk over een langer traject uitgesmeerd.

De huidige maximale inkomensgrenzen in de Wht worden ook gebruikt voor de afbakening van de doelgroep waarvoor corporaties passend moeten toewijzen (een woning toewijzen met een huur onder de toepasselijke aftoppingsgrens). Het kabinet ziet geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de omvang van de doelgroep voor het passend toewijzen. In dit wetsvoorstel worden de inkomensgrenzen voor de toepassing van de passendheidstoets daarom behouden. Door het behoud van de maximale inkomensgrenzen voor dit doel is er geen materiële wijziging in de regels rond passend toewijzen.

Door het vervallen van de maximale inkomensgrenzen loopt de huurtoeslag door tot bij een hoger inkomen. Het is mogelijk dat er huishoudens recht op huurtoeslag krijgen die een eigen bijdrage hoger dan de voor hen geldende aftoppingsgrens hebben. Met de huidige maximale inkomensgrenzen in de Wht komt deze situatie niet voor, omdat de inkomens behorend bij een eigen bijdrage hoger dan de aftoppingsgrens boven de maximale inkomensgrenzen liggen en er dan geen recht op huurtoeslag meer is. De Wht wordt hierop aangepast, zodat ook voor huishoudens met een eigen bijdrage boven de aftoppingsgrens de huurtoeslag daalt met een stijging van de eigen bijdrage door een stijging van het inkomen.

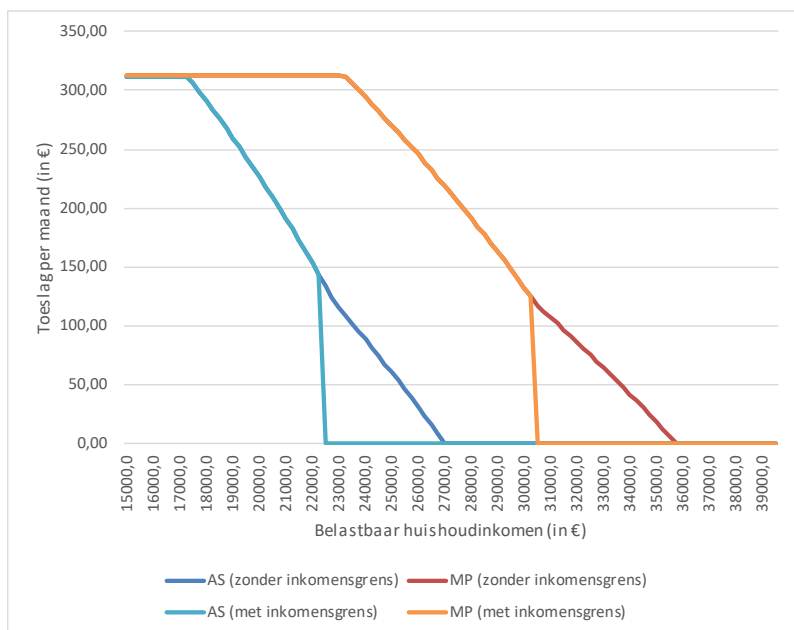
Het feitelijke bereik van de huurtoeslag in relatie tot het inkomen wordt door het vervallen van de inkomensgrenzen bepaald door het moment dat de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag leidt tot een nihiltoekenning. Aangezien de hoogte van de huurtoeslag ook afhankelijk is van de hoogte van de huur waarvoor huurtoeslag wordt verstrekt, hangt het inkomen waarbij de nihiltoekenning wordt bereikt ook af van de hoogte van de huur van het huishouden. In onderstaande figuren wordt de situatie gepresenteerd voor een huur op de in de huurtoeslagregeling opgenomen lage aftoppingsgrens (€597,30 per maand in 2018). De eerste grafiek laat het verloop zien voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd, de tweede figuur voor huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd. Daarbij wordt het verloop getoond voor zowel meerpersoonshuishoudens (MP) als alleenstaanden (AS). In de figuren wordt zowel de situatie 2018 getoond, als de situatie die gaat gelden na vervallen van de maximale inkomensgrenzen.

Figuur 1: Verloop huurtoeslag voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd (cijfers 2018)



\* In deze grafiek is bij de berekeningen uitgegaan van een meerpersoonshuishouden met 3 of meer huishoudleden (bijvoorbeeld twee ouders en een kind).

Figuur 2: Verloop huurtoeslag voor huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd (cijfers 2018)



### **3. Gevolgen**

#### *3.1 Gevolgen voor de burger*

##### *3.1.1. Inkomenseffecten*

Het schrappen van de KAN-bepaling heeft gevolgen voor huidige huurtoeslagontvangers. Door het schrappen van de KAN-bepaling stijgt de eigen bijdrage in de toekomst harder dan zonder deze wijziging. De wijziging leidt niet tot een daling van het bedrag aan huurtoeslag dat huishoudens ontvangen, maar wel zal de huurtoeslag in de toekomst iets minder hard stijgen dan zonder deze wijziging. De uiteindelijke effecten van het schrappen van de KAN-bepaling hangen af van het toekomstige verschil tussen de netto-bijstandsontwikkeling en huurontwikkeling. Op basis van de huidige inzichten gaat het in het jaar na invoering ten opzichte van ongewijzigd beleid om een beperking van de stijging van de huurtoeslag met gemiddeld circa €2 per maand: met het schrappen van de KAN-bepaling stijgt de huurtoeslag in 2019 nog met gemiddeld circa €5 per maand, zonder het schrappen van de KAN-bepaling met gemiddeld circa €7 per maand.

Het vervallen van de maximale inkomensgrenzen heeft voor huidige huurtoeslagontvangers bij een gelijkblijvend inkomen geen effect. Wel wordt voorkomen dat deze groep bij een beperkte stijging van het inkomen direct de hele toeslag kan verliezen. Dit leidt vaak ook tot terugvorderingen van al uitgekeerde voorlopige toeslagen. Momenteel moeten circa 77.000 huurtoeslagontvangers achteraf hun volledige huurtoeslag terugbetalen omdat ze op grond van hun inkomen alsnog geen recht op huurtoeslag blijken te hebben. Daarnaast heeft het vervallen van de maximale inkomensgrenzen een effect voor huishoudens in een huurwoning met een inkomen iets boven de huidige maximale inkomensgrenzen. Deze huishoudens krijgen door de wijziging de mogelijkheid huurtoeslag aan te vragen. Het gaat om circa 115.000 extra huishoudens die recht op huurtoeslag krijgen. Deze groep heeft recht op een gemiddeld bedrag aan huurtoeslag van circa €50 per maand.

De hier beschreven effecten van de wijzigingen in de huurtoeslag kunnen niet op zichzelf worden gezien. Bij het regeerakkoord is een integrale afweging van het totaal aan inkomenseffecten gemaakt. Zo zijn de effecten van de wijzigingen in de huurtoeslag, samen met alle andere in het regeerakkoord opgenomen maatregelen, meegenomen in het algemene koopkrachtbeeld van het regeerakkoord. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hierover een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 47). Uit dit koopkrachtbeeld blijkt dat huishoudens er, rekening houdend met de maatregelen uit het regeerakkoord, de komende jaren gemiddeld op vooruit zullen gaan.

##### *3.1.2. Administratieve lasten*

Het schrappen van de KAN-bepaling leidt niet tot extra administratieve lasten voor de burger; in het aanvraagproces voor de huurtoeslag verandert er niets. Door het vervallen van de maximale inkomensgrenzen nemen de administratieve lasten met naar schatting 19.167 uur toe, omdat huishoudens die recht krijgen op huurtoeslag een aanvraag in moeten dienen om in aanmerking te kunnen komen voor huurtoeslag.

#### *3.2 Gevolgen voor de overheid (Belastingdienst)*

Het schrappen van de KAN-bepaling heeft geen gevolgen voor de uitvoering, omdat de nieuwe parameters mee kunnen lopen met het jaarlijks aanpassen van de parameters huurtoeslag. De nieuwe instroom van huurtoeslagontvangers als gevolg van het vervallen van de maximale inkomensgrenzen leidt tot extra lasten.

PM Aanvullen aan de hand van uitvoeringstoets Belastingdienst.

### 3.3 Financiële gevolgen voor het Rijk

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben effect op de uitgaven huurtoeslag en daarmee op de begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat om de in tabel 1 opgenomen bedragen. Vanwege het vervallen van de KAN-bepaling zullen de uitgaven huurtoeslag in de toekomst minder sterk stijgen dan zonder deze wijziging. Door het vervallen van de maximale inkomensgrenzen krijgen er meer huishoudens recht op huurtoeslag, waardoor vanaf 2020 de uitgaven huurtoeslag toenemen met €70 miljoen per jaar. De in tabel 1 opgenomen uitgaven zijn conform de raming zoals opgenomen in het regeerakkoord en zijn geraamd op basis van de huidige economische inzichten. De uiteindelijke budgettaire effecten van het schrappen van de KAN-bepaling hangen af van het toekomstige verschil tussen de netto-bijstandsontwikkeling en huurontwikkeling.

**Tabel 1: Budgettaire gevolgen wetsvoorstel (in € miljoenen)**

	2019	2020	2021	2022
<i>Schrappen KAN-bepaling</i>	-35	-63	-99	-138
<i>Vervallen maximale inkomensgrenzen</i>		70	70	70
<i>Totaal</i>	-35	7	-29	-68

## 4. Inwerkingtreding

In het regeerakkoord is de inwerkingtreding van het schrappen van de KAN-bepaling per 1 januari 2019 voorzien en voor het vervallen van de maximale inkomensgrens inwerkingtreding per 1 januari 2020. Om de vereiste implementatie per 1 januari 2019 te realiseren, dient de Belastingdienst/Toeslagen uiterlijk op 15 oktober 2018 definitieve zekerheid te hebben over de toe te passen parameters huurtoeslag voor het jaar 2019.

## 5. Consultatie

Ter voorbereiding van de wijziging is het wetsvoorstel voorgelegd aan Aedes, IVBN, Vastgoedbelang, Woonbond en VNG. Het wetsvoorstel is in deze periode ook via internet (<https://www.internetconsultatie.nl/PM>) ter consultatie aangeboden om iedere geïnteresseerde de mogelijkheid te geven te reageren. Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de reacties die zijn gegeven en de wijze waarop hier mee is omgegaan door de regering. PM Aanvullen aan de hand van (internet)consultatie.

### Artikelsgewijs

#### Artikel I

##### Onderdeel A

Met het aantreden van het huidige kabinet, is de bevoegde Minister voor dit onderwerp Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De begripsbepaling wordt dienovereenkomstig gewijzigd.

##### Onderdeel B

Door het derde lid van artikel 14 te laten vervallen worden de maximale inkomensgrenzen waarboven geen huurtoeslag wordt toegekend geschrapt. Op grond van het tweede lid van artikelen 19 van de Wht (toepassing formule) zal de toegekende huurtoeslag geleidelijk aan afnemen naarmate het inkomen stijgt. Door het vervallen van het derde lid kunnen de daaropvolgende leden worden vernummerd.

### **Onderdeel C**

Zoals toegelicht in het algemeen deel wordt het, als gevolg van het laten vervallen van de maximale inkomensgrenzen, mogelijk dat huishoudens recht op huurtoeslag krijgen die een eigen bijdrage hoger dan de voor hen geldende aftoppingsgrens hebben. De aftoppingsgrens is opgenomen in artikel 20, tweede lid. In dat geval wordt het deel van de rekenhuur boven de eigen bijdrage (basishuur) gesubsidieerd voor hetzelfde percentage dat wordt vastgesteld voor artikel 21, eerste lid, onderdeel c. Op dit moment bedraagt dat percentage 40%.

Het subsidiëren van het deel van de rekenhuur boven die eigen bijdrage vindt uitsluitend plaats als de huurder, diens partner of één van de medebewoners de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, als het een eenpersoonshuishouden betreft, of als de huurder een woning bewoont of betreft waarin aanpassingen zijn aangebracht in en rond de woning, die noodzakelijk zijn in verband met een handicap van de huurder, diens partner of een medebewoner. Dit zijn dezelfde doelgroepen als bepaald in artikel 21, eerste lid, onderdeel c.

### **Onderdeel D**

Door het vierde lid van artikel 27 te laten vervallen wordt bewerkstelligd dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag voortaan wordt geïndexeerd met het percentage van de huurprijsontwikkeling. Dit vierde lid staat bekend als de KAN-bepaling. Meer specifiek betreft het de bedragen, genoemd in de artikelen 17, tweede lid (bij minimum-inkomensijkpunt behorende normhuur), en 18, derde lid (bij referentie-inkomensijkpunt behorende normhuur). Tot nu toe werden deze bedragen elk jaar gewijzigd met het percentage waarmee het bedrag, bedoeld in artikel 21, onderdeel b, van de Participatiewet, naar redelijke verwachting wordt gewijzigd, indien dat percentage lager is dan het percentage van de huurprijsontwikkeling.

Door het vervallen van het vierde lid, worden de overige leden vernummerd. Daarnaast wordt als gevolg van het laten vervallen van artikel 14, derde lid, en het vernummeren in artikel 27 een aantal verwijzingen in het nieuwe zesde en zevende lid aangepast. Uit het oogpunt van leesbaarheid wordt het nieuwe zesde lid opnieuw vastgesteld. Het betreft hier geen inhoudelijke wijziging.

### **Artikel II**

Om ervoor te zorgen dat de inkomensgrenzen van toepassing blijven voor het passend toewijzen van woningen door corporaties wordt artikel 46 van de Woningwet aangepast. Thans vloeit uit artikel 46 van de Woningwet voort dat passend toewijzen van toepassing is bij huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Echter, door het vervallen van de maximale inkomensgrenzen in de Wht zou die doelgroep plotseling groter worden. Om ervoor te zorgen dat de doelgroep voor passend toewijzen gelijk blijft, wordt thans opgenomen dat het gaat om huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag en een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen huishoudinkomen hebben. Die algemene maatregel van bestuur betreft het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (BTIV 2015). In het BTIV 2015 zal een verwijzing worden opgenomen naar de inkomensgrenzen van artikel 14 van de Wht.

### **Artikel III**

Het wetsvoorstel zal in werking treden bij koninklijk besluit. Voor Artikel I, onderdelen A en D is inwerkingtreding voorzien op 1 januari 2019. De inwerkingtreding van Artikel I, onderdeel B, C en Artikel II is voorzien op 1 januari 2020.