

Bijlage 2 - Verkenning van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag

Inhoudsopgave

0. Aanleiding	1
1. Uitgangspunten bij deze verkenning	1
2. Inventarisatie van opties	2
3. Doel van de huurtoeslag	3
4. Uitwerking vereenvoudigingsopties	3
5. Overleg met sectorpartijen	10
6. Conclusie	10

0. Aanleiding

Het regeerakkoord geeft aan mogelijke vereenvoudigingen van de huurtoeslag door te voeren. Dit naast de concreet genoemde wijzigingen rond het vervallen van de maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag en de aanpassing van de indexering van de eigen bijdrage. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen (TK 34940, nr. 3) is daarop aangegeven dat een nadere verkenning zal worden uitgevoerd naar mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag, waarbij de opvattingen van onder andere de stakeholders zullen worden betrokken. Dit voornemen is verder bevestigd in de Nationale woonagenda die aangeeft dat het Rijk samen met stakeholders vergaande en minder vergaande scenario's voor vereenvoudiging van de huurtoeslag onderzoekt. Tijdens het debat met de Tweede Kamer over het voornoemde wetsvoorstel heeft de minister van BZK toegezegd voor het eind van het jaar te rapporteren over de verkenning van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Daarbij heeft het lid Koerhuis gevraagd hierbij ook de mogelijkheid van het loslaten van de koppeling tussen de huurtoeslag en de huurprijs te betrekken. Tevens is in dit debat aan het lid Beckerman toegezegd de mogelijkheid van hetzelfde recht voor meerpersoonshuishoudens en éénpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens te bezien. Daarnaast verzoekt de motie Smeulders c.s. (TK 39 940, nr. 8) de regering om bij het uitwerken van de verdere voorstellen voor het vereenvoudigen van de huurtoeslag de betaalrisico's voor mensen in de sociale huursector te verminderen.

1. Uitgangspunten bij deze verkenning

In deze verkenning is met de volgende randvoorwaarden en criteria rekening gehouden:

- o Bijdrage aan vereenvoudiging
- o Uitvoerbaarheid
- o Budgettaire effecten (budgettaire neutraliteit)
- o Inkomenseffecten

Bijdrage aan vereenvoudiging

Het thema van de verkenning is vereenvoudiging van de huurtoeslag. Beschreven opties moeten dan ook op een of andere wijze bijdragen aan vereenvoudiging. Vereenvoudiging is evenwel geen eenduidig begrip en sterk afhankelijk vanuit welk perspectief naar de regeling wordt gekeken. Eenvoud voor de burger/aanvrager is niet hetzelfde als eenvoud voor de uitvoering/Belastingdienst. Dit kan zelfs tegengesteld werken. Daarnaast kan eenvoud voor bijvoorbeeld de aanvrager te maken hebben met het aantal stappen bij het aanvragen, maar ook met de begrijpelijkheid van de stappen. In deze verkenning kunnen op alle facetten van vereenvoudiging opties aan de orde komen.

Uitvoerbaarheid

Een aparte plaats in de gevolgen van de vereenvoudigingsaspecten heeft de uitwerking op de uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Een verzwaring van de uitvoeringslast voor de Belastingdienst wordt in beginsel voorkomen. Een definitief oordeel zal afhangen van een door de Belastingdienst uit te voeren uitvoeringstoets.

Budgettaire effecten

Binnen de budgettaire kaders van het regeerakkoord is geen extra ruimte vrijgemaakt ten behoeve van verdere vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Dit betekent dat de in deze verkenning betrokken opties in beginsel budgettair neutraal zijn.

Inkomenseffecten

Vereenvoudigingen zullen altijd tot meer of minder omvangrijke inkomenseffecten leiden. Hoe vergaander de vereenvoudiging, hoe meer huishoudens positieve of negatieve inkomenseffecten zullen ondervinden en hoe groter deze effecten zullen zijn. In de uitwerking zijn deze effecten opgenomen.

2. Inventarisatie van opties

Op basis van eerdere verkenningen, zoals de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt (TK, 2015-2016, 34 120 nr. 9) en het rapport van het IBO Sociale huur (TK, 2016-2017, 27 926 nr. 275), is een overzicht gemaakt van mogelijke opties om de huurtoeslag te vereenvoudigen. De genoemde rapporten bevatten samen een volledig overzicht van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Ten opzichte van de in deze rapporten opgenomen varianten is in de nadere verkenning geen aanvullende variant naar voren gekomen ter vereenvoudiging van de huurtoeslag. Uit deze inventarisatie volgden de volgende opties:

Mogelijke vereenvoudigingsopties

1. Vervallen subsidiëring servicekosten
2. Harmoniseren aftoppingsgrenzen
3. Harmoniseren huurtoeslag boven aftoppingsgrens tussen huishoudtypen
4. Harmoniseren inkomensafhankelijkheid ouderen en jongeren.
5. Hardheidsbeleid laten vervallen
6. Overgangsrecht huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden studenten laten vervallen
7. Huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar
8. Genormeerde huren

Deze opties worden in onderstaande uitgewerkt en waar mogelijk aangevuld met budgettaire en inkomenseffecten.

3. Doel van de huurtoeslag

In het overleg met de sectorpartijen is aangegeven dat bij de beoordeling van de vereenvoudigingsopties het belangrijk is rekening te houden met het (oorspronkelijke) doel van de huurtoeslag. Daarom gaat deze paragraaf hier nader op in alvorens op de uitwerking van de varianten in te gaan. In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt (Beleidsdoorlichting) en het rapport van het IBO Sociale Huur (IBO) is ingegaan op de doelstellingen van de huurtoeslag en de mate waarin deze doelen bereikt worden.

Het IBO geeft aan dat de huurtoeslag een instrument is om huishoudens financieel te ondersteunen. De omvang ervan is gekoppeld aan kenmerken van het huishouden, de inkomens- en vermogenspositie van het huishouden en de feitelijke huur van de woning waarin men verblijft. Dit instrument versterkt dus de mogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen om een kwalitatief goede woning te betrekken. Uit de gebondenheid van de besteding van de huurtoeslag, alleen voor betaling van de huur, blijkt dat er achter het verdelingsmotief ook een paternalistisch element zit.

De Beleidsdoorlichting noemt dat sinds de introductie van de huursubsidie het doel is om de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep te garanderen en woonconsumptie te benutten. Dit is tot op heden niet veranderd. Het tekort aan woningen en kwaliteit zorgde in 1970 voor de introductie van de huursubsidie. In 1997 werd de Huursubsidiewet, de basis van de huidige Wet op de Huurtoeslag, ingevoerd om de vangnetfunctie van de huursubsidie te vergroten en daarmee de huishoudens met lage inkomens te ondersteunen. De huidige huurtoeslag is er ook nog steeds op gericht voorwaarden te scheppen voor de betaalbaarheid van het wonen. De Beleidsdoorlichting geeft

evenals het IBO aan dat de huurtoeslag, in vergelijking met andere inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen, wat inkomensbereik betreft meer gericht is op lagere inkomens en daarmee gericht op de huishoudens die deze ondersteuning nodig hebben. Het IBO plaatst hier echter wel vraagtekens bij. De vraag wordt opgeworpen of voor alle personen met een laag inkomen een huurtoeslag noodzakelijk is om te kunnen wonen. Studenten kiezen er mede vanwege de huurtoeslag nu vaak voor in zelfstandige wooneenheden te gaan wonen, terwijl ook (goedkopere) onzelfstandige eenheden voor hen mogelijk zijn passend bij de levensfase waarin zij verkeren. Ook kan de vraag gesteld worden of er bij alle mensen met een sterk fluctuerend inkomen (zoals zelfstandigen) die in enig jaar onder de grens uitkomen meteen sprake is van noodzaak tot ondersteuning, of dat dit pas het geval zal hoeven zijn bij een structureel kwetsbare inkomenspositie.

Verder concludeert het IBO dat het overheidsbeleid op de sociale huurmarkt tamelijk effectief is. Er is voldoende goede huisvesting tegen een betaalbare huur voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Op macroniveau kan allereerst worden vastgesteld dat voor 110% van de doelgroep een gereguleerde huurwoning (potentieel) beschikbaar is. Voorts weten we dat de gemiddelde huurwoning van een corporatie een kwalitatief goede woning is die ook technisch goed onderhouden wordt en geregeld wordt gerenoveerd. Verder blijkt dat, uitgaande van NIBUD-normen, voor huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het minimuminkomensijkpunt (dat een paar procent boven de bijstandsnorm ligt) de woonlasten voor circa 93% van de doelgroep geen betaalarisico opleveren. Voor de huurtoeslagontvangers met een inkomen onder het minimuminkomensijkpunt lopen de betaalarisico's wel snel op. Analyse wijst uit dat dit in de eerste plaats samenhangt met een hoger percentage niet-gebruik en door minder passend wonen in deze inkomenscategorie. Maar als ook daarvoor gecorrigeerd wordt, is het percentage huishoudens met een betaalarisico in deze groep nog steeds hoger dan bij de groep huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het minimuminkomensijkpunt. Dit verschil in betaalarisico's hangt vooral samen met het feit dat de betreffende huishoudens simpelweg over een te laag inkomen beschikken. De redenen hiervoor zijn velerlei en vaak tijdelijk, maar staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag en raken daarom ook niet de effectiviteit van de huurtoeslagregeling.

Het IBO concludeert vervolgens wel dat de effectiviteit gepaard gaat met aanzienlijke ondoelmatigheden. Zo geeft de huurtoeslag huurders een prikkel tot overconsumptie van woningkwaliteit. Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders netto weinig extra huur kwijt aan een betere woning.

4. Uitwerking vereenvoudigingsopties

1. Vervallen subsidiëring servicekosten

In principe wordt voor de berekening van de huurtoeslag uitgegaan van de kale huurprijs. Er kunnen daarnaast vier specifieke servicekostenposten worden opgeteld bij de kale huurprijs om de subsidiabele huurprijs (= rekenhuur) te verkrijgen. Het gaat om de servicekosten die betrekking hebben op de kosten voor het in bedrijf zijn van verschillende installaties en van de verlichting van gemeenschappelijke ruimten, het schoonmaken van de liften en de gemeenschappelijke ruimten, de kosten van een huismeester en de kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten. Voor elk van deze vier kostenposten kan ten hoogste €12 per maand bij de subsidiabele huurprijs worden opgeteld, dus in totaal maximaal €48 per maand. Het komt overigens maar zelden voor dat een huishouden een bijtelling van €48 per maand voor servicekosten heeft (circa 5600 huishoudens per jaar). De helft van de huurtoeslagontvangers heeft een bijtelling voor servicekosten van gemiddeld €18 per maand. Voor alle huurtoeslagontvangers ligt daarmee de gemiddelde bijtelling aan servicekosten op circa €9 per maand.

Deze bijtelling van kostenposten vergt een groot aantal vragen op het aanvraagformulier, hetgeen een extra belasting betekent voor de burger en meer kans op fouten bij het invullen van de betreffende formulieren. Voorts leidt dit tot problemen met de verwerking. Daarbij komt dat de hoogte van de

feitelijk door de verhuurder in rekening gebrachte bedragen voor de onderscheiden servicekostenposten lastig te controleren is, waardoor het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot is.

Door de vier specifieke servicekostenposten te schrappen worden deze kosten niet meer specifiek gesubsidieerd, waardoor er geen controle meer hoeft plaats te vinden op de hoogte en aanwezigheid van servicekosten en de lasten voor de burger worden verlicht. Bijna de helft van de doelgroep heeft bij deze optie geen negatieve effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van subsidiabele servicekosten.

Door het schrappen van de servicekosten is er een budgettaire vrijval van €90 miljoen. Met deze vrijval kan ter compensatie de eigen bijdrage in de huurtoeslag generiek met €6,50 per maand worden verlaagd. Met deze vormgeving ondervindt zo'n 60% van de huishoudens een positief inkomenseffect (van gemiddeld circa €5,00 per maand) en zo'n 40% een negatief inkomenseffect (van gemiddeld circa €7,50 per maand).

2. *Harmoniseren aftoppingsgrenzen*

De huurtoeslag kent de zogenaamde aftoppingsgrenzen. Er zijn twee aftoppingsgrenzen, de lage voor huishoudens met 1 of 2 huishoudleden, de hoge voor huishoudens met meer dan 2 huishoudleden. Bij een huur boven deze grens wordt in de meeste gevallen nog 40% van de huur boven deze aftoppingsgrens gesubsidieerd. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd wordt de huur voor zover deze boven de aftoppingsgrens uitkomt in het geheel niet meer vergoed.

Tabel 1: Hoogte aftoppingsgrenzen in 2018

Aftoppingsgrens laag	€ 597,30
Aftoppingsgrens hoog	€ 640,14

De twee verschillende aftoppingsgrenzen zorgen voor een complexe vormgeving en onduidelijkheid voor de burger. Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen naar één aftoppingsgrens leidt tot transparantie en daarmee tot minder onduidelijkheid voor de burger. Ook nemen de administratieve lasten af.

Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen op de hoogste aftoppingsgrens leidt tot hogere uitgaven huurtoeslag van circa €34 miljoen. Bij een budgettair neutrale vormgeving van dit samenvoegen tot één aftoppingsgrens bedraagt de aftoppingsgrens voor alle huishoudens ongeveer €613. Met deze vormgeving ondervindt zo'n 73% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 20% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €4,50 per maand) en voor 7% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €12,50 per maand).

Een verdere vereenvoudiging zou zijn om de liberalisatiegrens (op termijn) gelijk te stellen aan de aftoppingsgrens. Hiermee zou een aparte passendheidstoets overbodig worden. Met de bevrozing van de liberalisatiegrens in de jaren 2016-2018 is de ruimte tussen de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens kleiner geworden, wat het deel van de huishoudens die met de subsidiëring boven de aftoppingsgrens te maken krijgen heeft beperkt.

3. *Harmoniseren huurtoeslag boven aftoppingsgrens tussen huishoudtypen*

De huurtoeslag kent een verschil in recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens. Boven de aftoppingsgrens krijgen de meeste huishoudens nog 40% van de huur vergoed. Alleen

meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd krijgen van het deel van de huur dat boven de aftoppingsgrens uitkomt niets meer vergoed. Een vereenvoudiging kan zijn om het recht voor alle huishoudtypen boven de aftoppingsgrens gelijk te trekken. Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger.

Het voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd gelijk trekken van het recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens leidt tot extra kosten in de huurtoeslag van circa €32 miljoen. De optie wordt in deze variant budgettair neutraal gemaakt door een aanscherping van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens tot 76%. Het deel van de huur boven de aftoppingsgrens wordt daarmee voor slechts 24% gesubsidieerd, maar wordt wel uitgekeerd aan alle rechthebbende huishoudens.

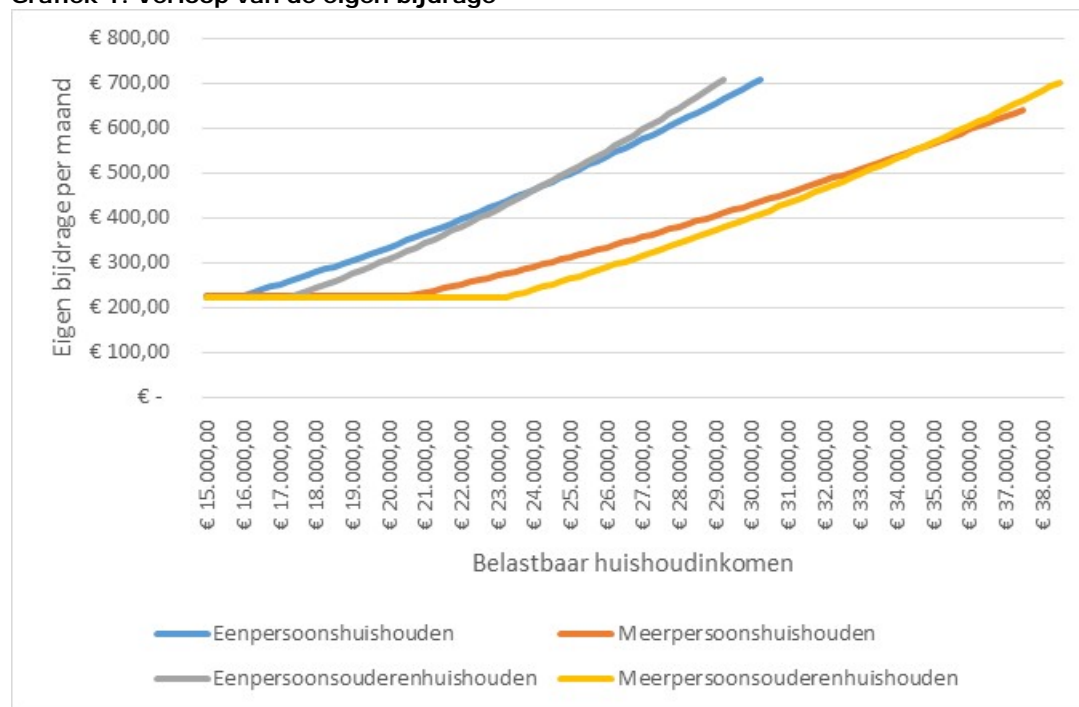
Met deze vormgeving ondervindt zo'n 75% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 10% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand) en voor 15% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €7,50 per maand).

4. Harmoniseren inkomensafhankelijkheid ouderen en jongeren.

Anders dan de andere toeslagen kent de huurtoeslag een verschil in de inkomensafhankelijkheid tussen huishoudens met een leeftijd onder de pensioengerechtigde leeftijd (jongeren) en huishoudens met een leeftijd boven de pensioengerechtigde leeftijd (ouderen). Een vereenvoudiging kan zijn om dit onderscheid te laten vervallen.

Onderstaande grafiek laat de verschillen in het inkomensafhankelijk verloop van de eigen bijdrage van de huurtoeslag zien. De eigen bijdrage voor ouderenhuishoudens begint pas bij een hoger inkomen op te lopen, maar loopt dan wel steiler op. Voor het merendeel van de huishoudens geldt dat op basis van de ouderentabel de eigen bijdrage lager is (en dus de te ontvangen huurtoeslag hoger).

Grafiek 1: Verloop van de eigen bijdrage



Het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid voor ouderen en jongeren kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Hier is de optie uitgewerkt waarbij de inkomensafhankelijkheid van ouderen gelijk gaat lopen met die van jongeren.

Het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid leidt dan tot een besparing op de huurtoeslag van circa €103 miljoen, en daarmee ook tot negatieve inkomenseffecten voor de groep huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd. De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door de inkomensafhankelijke oploop op een later moment te laten beginnen. Hiertoe worden de minimuminkomensgrenzen en referentie-inkomensgrenzen met €590 verhoogd tot €16.515 en €23.865 voor eenpersoonshuishoudens en met €840 tot €21.440 en €31.135 voor meerpersoonshuishoudens.

Met deze vormgeving ondervindt zo'n 42% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 25% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €14,00 per maand) en voor 33% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand).

Deze vereenvoudiging heeft vooral gevolgen voor ouderenuishoudens. Wanneer alleen gekeken wordt naar ouderenuishoudens treedt bij 5% van de ouderenuishoudens een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €4,00 per maand) en voor 95% van de ouderenuishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand).

Een verdere vereenvoudiging zou zijn om voor de maximale inkomensgrenzen het beperkte verschil tussen eenpersoonshuishoudens en eenpersoonsouderenuishouden te laten vervallen. Vanaf 2020 vervallen de maximale inkomensgrenzen voor toepassing van de huurtoeslag, maar blijven gehandhaafd voor toepassing van de passendheidstoets.

Tabel 2: Hoogte maximale inkomensgrenzen in 2018

Eenpersoonshuishouden	€ 22.400
Meerpersoonshuishouden	€ 30.400
Eenpersoonsouderenuishouden	€ 22.375
Meerpersoonsouderenuishouden	€ 30.400

5. Hardheidsbeleid laten vervallen

De Wet op de huurtoeslag is een regeling die vrij veel verschillende begrippen kent, die voor de vaststelling van het recht op of de hoogte van de huurtoeslag maatgevend zijn. De huurtoeslag kent op de meeste van die begrippen ook nog een aantal uitzonderingsbepalingen, deels vastgelegd in (al dan niet huurtoeslagspecifiek) hardheidsbeleid. Deze uitzonderingen zijn in de loop van de ruim 40-jarige geschiedenis van de huursubsidie/huurtoeslag aan de regelgeving toegevoegd.

Het gaat onder meer om uitzonderingen op de volgende begrippen:

- o Het vereiste van het huren van een zelfstandige woning: uitzondering voor aangewezen onzelfstandige woonruimte, met name voor begeleid wonen;
- o Maximale huurprijs van €710,68 per maand: uitzondering voor gehandicapten en grote gezinnen;
- o De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens: gehandicapten krijgen boven de aftoppingsgrens nog een deel van de huur vergoed;
- o Huishoudensamenstelling: in mantelzorgsituaties kunnen partner of medebewoner buiten beschouwing blijven;

- o Verzamelinkomen van het huishouden: bepaalde inkomensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijv. pensioenafkoop);
- o Vermogenstoets: bepaalde vermogensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijvoorbeeld uitkeringen voor oorlogsslachtoffers).

Het grote aantal uitzonderingen maakt de regeling voor de burger ondoorzichtig en zorgt, wanneer het gaat om begrippen die ook bij andere toeslagregelingen van toepassing zijn, voor vaak niet goed uit te leggen verschillen tussen de verder geharmoniseerde toeslagbegrippen. Daarnaast vergen de uitzonderingssituaties altijd dat de aanvrager bewijsstukken van de uitzonderingssituatie aanlevert, waardoor de aanvragen niet meegenomen kunnen worden in het geautomatiseerde massale behandelingsproces maar handmatig afgehandeld moeten worden.

Het afschaffen van diverse uitzonderingen en hardheidsclausulebepalingen zou een vereenvoudiging zijn. Dit kan in één keer, maar ook kan worden overwogen om over te gaan tot een geleidelijke afbouw, bijvoorbeeld door bestaande gevallen ongemoeid te laten en alleen geen nieuwe uitzonderingsgevallen meer toe te laten.

Afschaffen van de uitzonderings- en/of hardheidsbepalingen maakt de geautomatiseerde uitvoering van de huurtoeslag aanzienlijk eenvoudiger en vergroot de transparantie voor de burger. Er behoeven minder vaak afzonderlijke bewijsstukken te worden aangeleverd, wat de administratieve lasten verlaagt. Omdat er minder vaak afgeweken hoeft te worden van de gegevens uit authentieke basisregistraties, wordt ook de kans op fraude kleiner.

Anderzijds heeft het schrappen van de uitzonderingsbepalingen uiteraard nadelige consequenties voor de burger die nu een beroep op deze uitzonderingsbepalingen doet: deze kan het recht op huurtoeslag geheel verliezen (bijvoorbeeld bij het schrappen van het hardheidsbeleid bij de vermogenstoets) dan wel recht op een lager bedrag aan huurtoeslag krijgen (bijvoorbeeld bij het hardheidsbeleid op inkomen).

Het aantal huishoudens dat momenteel gebruik maakt van de diverse uitzonderingsbepalingen is beperkt, in de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is aangegeven dat het grof geschat in totaal om 10.000 tot 20.000 gevallen gaat, circa 1% van het aantal huurtoeslagontvangers. De inkomensgevolgen voor deze groepen zijn afhankelijk van het type hardheidsbeleid (wel of niet verlies van de totale huurtoeslag) en de te kiezen invoeringsmodaliteit: afschaffen ineens, ook voor bestaande gevallen dan wel alleen invoering voor nieuwe gevallen.

Vanwege de kwetsbaarheid van optredende inkomenseffecten bij het vervallen van geldende uitzonderingsbepalingen of hardheidsbeleid, gekoppeld aan de blijvende wens tot vereenvoudiging, ook in relatie tot de met uitzonderingen gepaard gaande uitvoeringslasten, is het nodig om terughoudendheid te betrachten bij het doorvoeren van eventuele uitbreidingen en nuanceringen in het hardheidsbeleid.

6. Overgangsrecht huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden studenten laten vervallen

In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige wooneenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de overgangsregeling voor huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden. Deze overgangsregeling dateert uit 1997, toen bij de invoering van de Huursubsidiewet de oude regeling werd gehandhaafd voor die onzelfstandige woonruimte die al was aangewezen onder de Wet Individuele huursubsidie (IHS). Huurders (studenten) van onzelfstandige wooneenheden die deel uitmaken van woongebouwen die al zijn aangewezen, blijven onder de Huursubsidiewet en later onder de Wet op de huurtoeslag in aanmerking komen voor huursubsidie/toeslag. Deze regeling leidt tot een grote uitvoeringslast met een flinke foutenmarge, omdat deze regeling buiten het massale proces valt en handmatig wordt bijgehouden.

Een vereenvoudiging in de huurtoeslag is om dit overgangsrecht te laten vervallen. Hiermee nemen de uitvoeringslasten van de Belastingdienst af en treden er minder fouten op. Dit kan worden vormgegeven langs de weg van geleidelijke invoering. Voor nieuwe verhuringen is na de wijziging in de betreffende complexen dan geen recht meer op huurtoeslag. Voor bestaande rechthebbenden blijft gedurende maximaal 5 jaar het recht op huurtoeslag bestaan.

Het gaat om zo'n 23.000 wooneenheden. Gemiddeld gaat het per huishouden om een bedrag van €1300 aan huurtoeslag per jaar. Uiteindelijk (na vijf jaar) gaat het dan om een bedrag van totaal zo'n €30 miljoen aan huurtoeslag per jaar.

Met deze optie is geen besparing beoogd. Het genoemde bedrag van €30 miljoen kan dus voor andere doeleinden ingezet worden. Te denken valt aan een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden.

7. Huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar

De huurtoeslag kent een apart regime voor huishoudens met een leeftijd tot 23 jaar. Voor deze groep geldt een lagere maximale huurgrens, ter hoogte van de kwaliteitskortingsgrens van €417,34 per maand in 2018.

Het beperken van de huurtoeslag tot huishoudens met een leeftijd hoger dan 23 jaar betekent op twee punten een vereenvoudiging. Ten eerste vervalt het voornoemde onderscheid binnen de huurtoeslag. Ten tweede daalt het aantal aanvragers, wat voor de Belastingdienst een verlichting van de uitvoeringslast betekent.

In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is als overweging bij deze variant verder opgenomen dat het verhogen van de leeftijdsgrens in de huurtoeslag van 18 jaar naar 23 jaar voorkomt dat jongeren gezien hun inkomen in een niet passende huurwoning terecht komen en gedurende een of meerdere jaren afhankelijk zijn van de huurtoeslag. Met deze vereenvoudiging wordt beoogd om te stimuleren dat starters op de woningmarkt een bij het inkomen passende woonruimte zoeken. Dit kan bijvoorbeeld ook een onzelfstandige woonruimte zijn. Bij een stijging van het inkomen kan er verhuisd worden naar een duurdere woonruimte. Enerzijds wordt door deze vereenvoudiging voor jongeren de start op de woningmarkt bemoeilijkt en anderzijds wordt de afhankelijkheid van toeslagen verkleind en de doorstroming op de woningmarkt bevorderd.

Bij het uitsluiten van mensen onder een bepaalde leeftijd en in mindere mate bij het uitsluiten van studenten kan er behoefte (of zelfs noodzaak) bestaan tot uitzonderingsbeleid, met name voor groepen jongvolwassenen die geen reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging in de komende jaren hebben.

Tabel 3: Leeftijd (aanvrager en eventuele partner) uitgesplitst naar aandeel in budget

Leeftijd	Aandeel budget
Tot en met 23 jaar	3,0%
24 & 25 jaar	2,6%
26 & 27 jaar	2,3%
Tot en met 27 jaar	7,9%

Huishoudens met een leeftijd tot en met 23 jaar hebben een gemiddelde toeslag van circa €1270. Bij verhoging van de leeftijdsgrens verliezen deze huishoudens dit bedrag. Deze huishoudens kunnen het

effect op hun woonlasten mitigeren door te kiezen voor andere bijvoorbeeld onzelfstandige woonruimten, waar de huur lager ligt. Ook is het een optie om de verhoging van de leeftijdsgrens geleidelijk te laten plaatsvinden, zodat huidige huurtoeslagontvangers geen toeslag kwijtraken.

8. *Genormeerde huren*

Bij de vaststelling van de huurtoeslag wordt rekening gehouden met de feitelijk door het huishouden betaalde huur. Hierdoor moet de Belastingdienst de feitelijke huur van elk huishouden controleren en dit is fraudegevoelig.

Het vervallen van de afhankelijkheid van feitelijke huren (overstap op genormeerde huren) is een vereenvoudiging voor de uitvoering van de Belastingdienst. De feitelijke huur hoeft niet meer gecontroleerd te worden, waardoor er minder kans op fraude is. Deze optie helpt ook mee aan de begrijpelijk en uitvoerbaarheid van de regeling. Daarnaast is er door het uitgaan van de genormeerde huur een grotere prikkel voor huurtoeslagontvangers om kritisch naar de prijs-kwaliteit verhouding van de huurwoning te kijken.

In deze optie wordt afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning.

De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door een normhuur van €473 te hanteren. De systematiek van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, de inkomensgrenzen en de maximale huurgrens blijft ongewijzigd. Door invoering van genormeerde huren krijgen ongeveer 98.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die nu een zodanig lage huur betalen dat in de huidige systematiek hun huur niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage.

Bij deze optie treden forse inkomenseffecten op, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding. Voor 40% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €72,50 per maand) en voor 60% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €49,00 per maand). De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke huren. Slechts 7% van de huishoudens heeft een absoluut inkomenseffect van minder dan 0,5%. Van de huurtoeslagontvangers verliest 5% meer dan €1000 per jaar en 13% gaat er meer dan €1000 per jaar 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.

Een overgang naar een systeem met genormeerde huren brengt zoals hierboven aangegeven grote inkomenseffecten met zich mee. Bij een eventuele overgang op genormeerde huren kunnen de inkomenseffecten, in ieder geval voor de zittende huurders, beperkt of getemporeerd worden door overgangsmaatregelen. Mogelijke maatregelen om de effecten te verzachten zijn:

- o Het nieuwe systeem alleen voor nieuwe aanvragen laten gelden in een apart toeslagensysteem;
- o Het nieuwe systeem voor nieuwe aanvragen laten gelden en een overgangsregeling voor bestaande toekenningen invoeren;
- o Een systeem waarbij de huurtoeslag voor alle gebruikers voor een in de tijd afnemend deel bestaat uit de bestaande systematiek en voor een toenemend deel uit huurtoeslag op basis van de normhuur.

Door genormeerde huren gefaseerd in te voeren, treden er minder of geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt er bij de eerste twee maatregelen een verschil in behandeling op tussen nieuwe

aanvragers en zittende huurders. Ook kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren, terwijl de Belastingdienst al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moet hanteren. Dit brengt voor huurders en de Belastingdienst voor lange tijd aanzienlijke extra complexiteit. Een transitieperiode kan huurders wel de tijd geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

5. Overleg met sectorpartijen

Deze verkenning is besproken met vertegenwoordigers van Aedes, Vastgoedbelang, de Woonbond, Kences en IVBN. Uit de overleggen bleek dat men het systeem van de huurtoeslag in de basis goed vindt werken, maar dat verbeteringen denkbaar zijn. Vanuit Aedes en de Woonbond werd daarbij aangegeven dat vereenvoudigen in hun ogen geen doel op zichzelf is, maar dat het vooral zou moeten gaan om het vergroten van de effectiviteit van de huurtoeslag.

In de gesprekken is bevestigd dat binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit vereenvoudigingen altijd zullen leiden tot inkomenseffecten, zowel positieve als negatieve. Met name het feit dat de negatieve inkomenseffecten bij sommige huishoudens tot een grotere kans op een betaalrisico kan leiden, leidt bij de gesprekspartners tot de conclusie dat het onwenselijk is om de huurtoeslagsystematiek aan te passen, zolang er geen extra geld beschikbaar is om deze effecten teniet te doen.

Als het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit zou kunnen worden verlaten dan zien de gesprekspartners goede argumenten voor het toekennen van hetzelfde recht voor meerpersoonshuishoudens en éénpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens.

6. Conclusie

De opties in deze verkenning dragen allen bij aan vereenvoudiging, transparantie van de regelgeving en uitvoerbaarheid. Binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit zullen deze vereenvoudigingen altijd leiden tot inkomenseffecten, zowel positieve als negatieve. Daarbij varieert de omvang van deze effecten tussen de verschillende varianten. Gegeven de impact van de wijzigingen lijken de varianten 4, 5, 7 en 8 (harmoniseren inkomensafhankelijkheid tussen ouderen en jongeren, vervallen hardheidsbeleid, huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar en genormeerde huren) varianten die onderdeel zouden moeten zijn van een bredere stelselwijziging die niet op kortere termijn bewerkstelligd kan worden. De mogelijkheid en wenselijkheid van het laten vervallen van het overgangsrecht voor onzelfstandige studenteneenheden (variant 6) zal worden betrokken bij de in het actieplan studentenhuisvesting aangekondigde nadere verkenning naar gedragen wijzigingsvoorstellen in wet- en regelgeving gericht op voldoende aanbod van onzelfstandige kamers.

De varianten 1 tot en met 3 leiden tot een wenselijke vereenvoudiging met minder grote effecten, waardoor deze op kortere termijn mogelijk kunnen zijn. Desalniettemin geldt ook voor deze varianten dat die tot verschuivingen in het inkomensbeeld zullen leiden.