

Vergaderjaar 2022–2023

36 311

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (vereenvoudiging van de huurtoeslag)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 januari 2023 en het nader rapport d.d. 23 februari 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2022, nr. 2022002062 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 januari 2023, nr. W04.22.0190/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2022, no.2022002062, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten (hervorming van de huurtoeslag), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt het stelsel van de huurtoeslag met als doel om, op termijn, een eenvoudiger stelsel te creëren voor uitvoerder en burger met minder te ondernemen handelingen en terugvorderingen. Het voorstel behelst onder meer de introductie van een standaardbedrag als «genormeerde huur» in plaats van de feitelijke huur. Door afschaffing van de maximale huurgrens kunnen ook huurders in de vrije sector in aanmerking komen voor huurtoeslag.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een eenvoudiger stelsel van ondersteuning voor huishoudens met een laag inkomen. Onduidelijk is echter hoe het nu voorliggende wetsvoorstel zich daartoe verhoudt.

Duidelijkheid daarover is te meer van belang omdat het voorstel ingrijpende gevolgen heeft voor ontvangers van huurtoeslag en voor de uitvoerder. In dit verband wijst de Afdeling erop dat twee derde van de huidige toeslagontvangers, een financieel kwetsbare groep, door dit wetsvoorstel er in inkomen op achteruitgaat. Daarnaast leidt het voorstel slechts in beperkte mate tot vereenvoudiging voor de ontvangers van huurtoeslag, met nauwelijks minder terugvorderingen. Ook levert de overgangstermijn van vijf jaar, waarin twee systemen voor berekening van de huurtoeslag naast elkaar bestaan, problemen op in de uitvoering voor de Dienst Toeslagen. Daarbij worden zowel de financiële gevolgen voor burgers als de uitvoeringseffecten voor de Belastingdienst onvoldoende ondervangen.

Op grond van deze bezwaren adviseert de Afdeling het voorstel thans niet in te voeren, maar te bezien binnen het bredere kader van de hervorming van het gehele toeslagenstelsel, met daarbij passende aandacht voor de gevolgen voor burgers en de uitvoering.

In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de toeslagen af te schaffen, zodat burgers niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Er is afgesproken dat hiervoor deze kabinetsperiode de eerste stappen worden gezet, en om daartoe ook de huurtoeslag te hervormen en te vereenvoudigen, door over te stappen naar een systeem van genormeerde huren, de maximumhuurgrenzen af te schaffen als voorwaarde voor huurtoeslag, subsidiabele servicekosten af te schaffen en de leeftijdsgrens voor jongeren te verlagen, en daarbij te zorgen dat iedereen deze hervorming zou kunnen dragen, met name de laagste inkomens.

Deze hervorming van de huurtoeslag is uitgewerkt in het wetsvoorstel dat is geconsulteerd en waarop de Afdeling dit advies heeft gegeven. Om de negatieve inkomenseffecten van het invoeren van het systeem van genormeerde huren te beperken, werd een aantal mitigerende maatregelen in het (geconsulteerde) voorstel opgenomen, met name de in het coalitieakkoord aangekondigde verhoging van het wettelijk minimumloon en de huurverlaging door corporaties voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het minimum-inkomenspunt van de huurtoeslag. Door onder meer stijgende prijzen voor energie en voedsel kwam de koopkracht echter onder druk te staan en heeft het kabinet met Prinsjesdag 2022 besloten tot een koopkrachtpakket, waarin onder meer de verhoging van het wettelijk minimumloon en de huurverlaging naar voren werden gehaald en de eigen bijdrage voor de huurtoeslag is verlaagd voor koopkrachtreparatie.

Uit het advies van de Afdeling, de uitvoeringstoets en de eerdere consultatie blijkt dat het onderdeel genormeerde huren in het wetsvoorstel pas op de lange termijn een (beperkte) vereenvoudiging oplevert, terwijl er grote zorgen zijn over de negatieve inkomenseffecten in 2024. In dat jaar wordt gelijktijdig met de invoering van dit wetsvoorstel de koopkrachtondersteuning voor de gestegen energiekosten afgebouwd. Daarom is besloten om het onderdeel van de genormeerde huren nu uit het wetsvoorstel te halen en dit onderdeel uit het coalitieakkoord nu niet op deze wijze tot uitvoering te brengen. Het doel van de hervorming blijft echter onverminderd van belang. Daarom beziet het kabinet op welke wijze een (alternatieve) hervorming van de huurtoeslag dit doel dichterbij

brengt en hoe met de afspraken uit het coalitieakkoord omgegaan wordt. Hierover zal de Tweede Kamer bij Voorjaarsbesluitvorming nader worden geïnformeerd.

De overige maatregelen in het wetsvoorstel zijn op zichzelf staand nuttige vereenvoudigingen van de huurtoeslag. Deze maatregelen maken de huurtoeslag op korte termijn eenvoudiger voor zowel burger als uitvoering, zoals ook eerder aan de Tweede Kamer gepresenteerd in de reactie op de motie van de leden Ladders en Van Weyenberg over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren en de eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel², en zoals wordt toegelicht in de aangepaste memorie van toelichting. Daarom is besloten om de overige maatregelen uit het voorstel te handhaven, te weten het afschaffen van de maximumhuurgrenzen en de verlaging van de jongerenleeftijdsgrens, als ook het afschaffen van de subsidiëring van de servicekosten en de verhoging van de eigen bijdrage met € 4 per maand (ter budgettaire dekking).

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel richt zich op de vereenvoudiging van het stelsel van de huurtoeslag en voorziet daartoe in de volgende maatregelen:

- Berekening van de huurtoeslag op basis van een vast bedrag (genormeerde huur) in plaats van de feitelijke huur;³*
- Afschaffing van de subsidiëring van servicekosten voor onder meer schoonmaak en energievoorziening collectieve ruimtes;*
- Afschaffing van de maximumhuurgrenzen als voorwaarde voor het recht op huurtoeslag;*
- Verlaging van de leeftijdsgrens van 23 naar 21 jaar voor recht op huurtoeslag;*
- Verhoging eigen bijdrage van de huurtoeslag met € 4 per maand.*

De inwerkingtreding van deze maatregelen is voorzien per 1 januari 2024.⁴ Voor de genormeerde huur geldt een overgangstermijn, waarbij via een ingroeipad van vijf jaar uiteindelijk in 2028 de huurtoeslagberekening volledig plaatsvindt op basis van de genormeerde huur. Hiermee beoogt de regering de inkomenseffecten geleidelijk te laten doorwerken, zodat huurtoeslagontvangers een periode van gewenning hebben. In dit kader benadrukt de regering dat er afspraken zijn gemaakt met de sector over de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen.⁵

2. Herziening van het toeslagenstelsel

De regering plaatst dit wetsvoorstel in de context van de bredere heroverweging van alle toeslagen. In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de toeslagen op termijn af te schaffen.⁶ Onduidelijk is nog wat daarvoor in de plaats komt. Op dit moment zijn er vier toeslagen waarvoor huishoudens tot een bepaald inkomen in aanmerking kunnen komen:

- Huurtoeslag*
- Kinderopvangtoeslag*
- Kindgebonden budget*
- Zorgtoeslag*

² Kamerstuk 31 066, nr. 898 en kamerstuk 3106, nr. 760

³ Niet te verwarren met de «normhuur» als bedoeld in artikel 17 en 18 van de Wet op de huurtoeslag.

⁴ Toelichting, paragraaf 3 «Overgang naar genormeerde huren».

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 906.

⁶ Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst».

Al eerder bestond de wens om de regels voor de toeslagen aan te passen vanwege de complexiteit en belasting daarvan voor burgers, regelgeving en uitvoering. In de nasleep van de toeslagenaffaire is nog duidelijker geworden dat het systeem van toeslagen eenvoudiger moest worden en met minder terugvorderingen gepaard zou moeten gaan. In dat verband heeft een ambtelijke werkgroep scenario's voor de langere termijn uitgewerkt ter vervanging van het bestaande toeslagenstelsel.⁷ Het rapport van de werkgroep inventariseert 27 opties. Daarvan is een aantal nader uitgewerkt in «beleidspakketten». In vervolg hierop zijn, op verzoek van de Tweede Kamer, diverse varianten doorgerekend waarbij steeds andere uitgangspunten (eenvoud, maatwerk, zekerheid en tijdigheid) meer of minder gewicht kregen.⁸ Bij de politieke weging van deze varianten moeten nu keuzes worden gemaakt voor de lange termijn op welke wijze verantwoord inkomensondersteuning kan worden geboden aan huishoudens met de laagste inkomens.

De Afdeling ziet in dat de regering hierbij te maken heeft met een dilemma. Aan de ene kant is het – ook volgens de Afdeling – wenselijk het toeslagenstelsel met enige voortvarendheid te hervormen, waar nodig gefaseerd, met aandacht voor houdbare overheidsfinanciën. Aan de andere kant wordt met het huidige stelsel inkomensondersteuning geboden die een belangrijke bijdrage levert aan de bestaanszekerheid van veel burgers in deze tijd van hoge inflatie, waarbij het huidige systeem weinig problematisch is voor de uitvoering. De wijzigingen die dit wetsvoorstel daarin aanbrengt zijn daarom risicovol, vooral waar deze nadelige effecten heeft voor de al kwetsbare positie van mensen met een laag inkomen (zie hierna punt 3) en voor de uitvoering die al overvraagd is (zie hierna punt 4).

In de toelichting wordt het wetsvoorstel beschreven als een eerste stap in de hervorming van het toeslagenstelsel en de Afdeling heeft begrip voor een gefaseerde aanpak. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet ook specifiek voor de huurtoeslag in een beperkte verbetering doordat burgers iets minder gegevens hoeven aan te leveren. Het vervallen van de maximum huurgrens en de verlaging van de jongerenleeftijdsgrens kunnen ook als een verbetering worden gezien.

Tegelijkertijd is het bij een gefaseerde aanpak van belang om bij elke stap te kunnen beoordelen hoe deze zich verhoudt tot het beoogde eindresultaat. De vraag hoe dit voorstel daarin past, valt echter nog niet te beantwoorden omdat duidelijkheid ontbreekt over waar de regering op termijn naar toe wil. Welke uitgangspunten zullen gelden voor de uiteindelijke vormgeving van de inkomensondersteuning en hoe worden daarbij de verschillende belangen van burgers, uitvoering en bestendige overheidsfinanciën gewogen?

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe dit voorstel zich verhoudt tot de voornemens om het toeslagenstelsel op langere termijn te hervormen, en daarbij nader in te gaan op de belangenafweging tussen burgers, uitvoering en bestendige overheidsfinanciën.

⁷ Zie onder meer het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO), deelrapport 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, november 2019, en deelrapport 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, januari 2020, bijlagen bij respectievelijk Kamerstukken II 2019/20, 31 066, 540 en 624.

⁸ Ministerie van Financiën, Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel. Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg, december 2020.

Zoals eerder toegelicht, is besloten om het onderdeel van de genormeerde huren nu uit het wetsvoorstel te halen en dit onderdeel uit het coalitieakkoord nu niet op deze wijze tot uitvoering te brengen. De overige maatregelen in het wetsvoorstel zijn op zichzelf staand, onafhankelijk van de langere termijn hervorming van het toeslagenstelsel, nuttige korte termijn vereenvoudigingen van de huurtoeslag.

Met het afschaffen van de maximum huurgrens als voorwaarde voor de huurtoeslag vervalt een alles-of-niets-criterium dat nu zorgt voor grensdiscussies over het recht op huurtoeslag, wat voor zowel huurders als de uitvoering een belasting is. Daarnaast komen meer huurders met een laag inkomen maar hoge huur in aanmerking voor huurtoeslag, waarmee zij geholpen worden in de betaalbaarheid van wonen.

Het afschaffen van de subsidiabele servicekosten betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. Er hoeven minder gegevens uitgevraagd en gecontroleerd te worden. Daarnaast zorgt deze maatregel voor meer eenduidigheid met ander huurbeleid, wat begrijpelijker is voor huurders. Momenteel komt de rekenhuur voor de huurtoeslag namelijk niet overeen met de kale huurprijs die wordt gehanteerd voor onder andere passend toewijzen van woningen door corporaties, maar ook niet met de verschuldigde huur die huurders betalen. Deze onduidelijkheid, die soms leidt tot fouten in de huurtoeslagaanvraag, verdwijnt met de voorgestelde maatregel.

De verlaging van de leeftijdsgrens voor jongeren van 23 jaar naar 21 jaar zorgt ervoor dat deze grens gelijk is met de leeftijdsgrens van andere wettelijke regelingen, zoals het wettelijk minimumloon. Het harmoniseren van deze grenzen maakt de regeling begrijpelijker voor jonge huurtoeslagontvangers en bevordert de betaalbaarheid van huren voor jonge huurders van 21 jaar en 22 jaar ten opzichte van de huidige situatie.

Deze maatregelen worden verder toegelicht in de aangepaste memorie van toelichting.

3. Vaststelling en inkomensgevolgen genormeerde huur

a. Vaststelling genormeerde huur

Het wetsvoorstel voorziet in een «genormeerde huur», die van toepassing is op alle huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag.⁹ Hiervoor is een bedrag € 520 vastgesteld.¹⁰ Dit is het resultaat van de wens van de regering om de verandering van feitelijke huur naar genormeerde huur «budgetneutraal» te laten verlopen. Deze verandering mag op zichzelf dus geen extra uitgaven aan huurtoeslag tot gevolg hebben.¹¹

De Afdeling acht het op deze wijze vaststellen van de genormeerde huur onvoldoende zelfstandig gemotiveerd. Leidend voor de bepaling van de hoogte van de genormeerde huur zijn hiermee niet de feitelijke hoogte van de huren, of de financiële effecten voor burgers, maar het voorkomen van gevolgen voor de rijksbegroting.¹² Hiermee wordt geen blijk gegeven van de centrale doelstelling van de huurtoeslag als ondersteuningsin-

⁹ Voorgesteld artikel 13 Wet op de huurtoeslag.

¹⁰ Voor jongeren onder de 21 jaar geldt een genormeed huurbedrag van € 442,46 en voor grote gezinnen van minimaal acht personen of personen met een handicap en een daarvoor aangepaste woning geldt een genormeed huurbedrag van € 597.

¹¹ Toelichting, paragraaf 4.2.1 «Financiële consequenties voor het Rijk».

¹² Toelichting, paragraaf 4.2.1 «Financiële consequenties voor het Rijk».

strument: het waarborgen dat huishoudens met lage inkomens in betaalbare woningen kunnen wonen.¹³

De Afdeling vindt dit daarnaast moeilijk te rijmen met de lessen die uit de uitvoeringsdiscussie van de afgelopen jaren volgden.¹⁴ De Afdeling mist een motivering waarin wordt ingegaan op de relatie tussen de voorgestelde genormeerde huur en de feitelijke huurprijzen van woningen voor de doelgroep.

Hierbij is ook van belang dat volgens het voorstel een grotere groep burgers in aanmerking zal komen voor huurtoeslag als gevolg van onder meer de afschaffing van de maximumhuurgrens. Hoewel dit onderdeel een vereenvoudiging van het stelsel vormt, die ook inhoudelijk gerechtvaardigd is, brengt dit bij het uitgangspunt van budgetneutraliteit ook mee dat de huurtoeslag voor een groot deel van degenen die deze reeds ontvangen wordt verlaagd.

b. Inkomensgevolgen

Als gevolg van de nieuwe inrichting van het stelsel van huurtoeslagen zullen huishoudens met een werkelijke huur boven het bedrag van de genormeerde huur doorgaans minder huurtoeslag ontvangen dan in het bestaande stelsel. Bijna één miljoen huishoudens, 63 procent van de huishoudens die door de hervorming worden geraakt, lijden koopkrachtverlies door het voorstel.¹⁵ Het Nibud raadt op grond van een impactanalyse dan ook af om de huurtoeslag in deze zin te veranderen.¹⁶ Het voorstel brengt mee dat de huidige groep huurtoeslagontvangers die de minimaal onvermijdbare uitgaven niet meer kan betalen, groeit van 38 naar 64 procent. Bijna twee derde van de huurtoeslagontvangers gaat er volgens het Nibud op achteruit met gemiddeld € 29 per maand. Dit geldt het vaakst en het meest voor gezinnen: twee vijfde van hen ziet het inkomen dalen met gemiddeld € 44 per maand en met uitschieters naar € 90 per maand.¹⁷ Ook in consultatiereacties is zeer kritisch gereageerd op de negatieve inkomensgevolgen van het voorstel.¹⁸

De negatieve inkomenseffecten worden niet alleen veroorzaakt door de invoering van de genormeerde huren. Ook speelt mee dat servicekosten niet langer worden vergoed (nu maximaal € 48 per maand) en dat de eigen bijdrage wordt verhoogd met € 4 per maand. Deze verhoging is nodig ter dekking van extra overheidsuitgaven als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting wel een samenvatting van de impactanalyse van het Nibud is opgenomen, maar dat de toelichting hier niet inhoudelijk op ingaat. Ook gaat de toelichting niet in op het gegeven dat de inkomensgrens waaronder recht bestaat op huurtoeslag voor bepaalde (typen) huishoudens daalt door de toepassing van de genor-

¹³ Kamerstukken II 1996/97, 25 090, nr. 3, p. 2. Voorheen werd de huurtoeslag aangeduid als «huursubsidie».

¹⁴ Overigens was het voornemen oorspronkelijk dat de hervorming van de huurtoeslag door alle ontvangers gedragen moest kunnen worden, met name de laagste inkomens, zie Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 27.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 4.1.1 «inkomenseffecten».

¹⁶ Nibud, Impactanalyse verandering huurtoeslag, september 2022. Zie ook de toelichting, paragraaf 5.2 «Nibud».

¹⁷ Nibud, Impactanalyse verandering huurtoeslag, september 2022, p. 5.

¹⁸ Zie onder meer de reacties tijdens de internetconsultatie van de gemeente Den Haag, de vereniging van woningcorporaties Aedes en de Woonbond en van individuele huurders. Overigens was op dat moment de impactanalyse van het Nibud nog niet openbaar. Daarnaast heeft de Afdeling advisering enkele brieven ontvangen met gelijklopende zorgen.

meerde huur.¹⁹ Voor de huishoudens boven de nieuwe inkomensgrens zou dus het recht op huurtoeslag, geheel of gedeeltelijk, vervallen. Uit de tabellen 1 en 2 in de toelichting valt weliswaar af te leiden dat de inkomensgrenzen in de nieuwe situatie lager zijn dan in de meeste gevallen in de huidige situatie. Iedere duiding over hoeveel huishoudens hierdoor getroffen worden ontbreekt echter. Ook is onduidelijk of deze «uitstroom» is meegenomen in de berekeningen over de inkomensgevolgen en in de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

Een benadering waarbij de inkomensgevolgen voor de betrokken burgers en niet de budgetneutraliteit het uitgangspunt vormt past beter bij de in de laatste jaren verhoogde aandacht in het beleid voor verbetering van de publieke dienstverlening.²⁰

Deze beweging naar het burgerperspectief was mede ingegeven door parlementaire rapporten over de uitvoering in het algemeen en de kinderopvangtoeslag in het bijzonder waar het juist ontbrak aan oog voor de wensen en noden van burgers.²¹

c. Mitigerende maatregelen

De Afdeling wijst erop dat het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag in mitigerende maatregelen voor de inkomenseffecten als gevolg van het beoogde nieuwe stelsel van huurtoeslag. In de bijbehorende toelichting was het voornemen uitgesproken om het wettelijk minimumloon te verhogen ter compensatie van de lagere huurtoeslag. Deze verhoging is echter al vervroegd ingezet in 2023 en met een ander doel, namelijk als compensatie voor de inflatie en stijgende energielasten in 2022.²² De verhoging van het minimumloon kan daarom niet meer dienen als compensatie voor dit verlies in inkomen uit de huurtoeslag.

Weliswaar wijst de toelichting er op dat huurders die er in inkomen op achteruitgaan, kunnen verhuizen naar een goedkopere woning,²³ maar dit lijkt een weinig realistische optie in de huidige huurmarkt met hoge prijzen in het vrije segment en lange wachttijden in de (goedkopere) sociale sector.²⁴

¹⁹ In de internetconsultatie is dit ook genoemd in de reacties van de gemeente Den Haag en van de ANBO, samen met enkele andere ouderenorganisaties.

²⁰ Waarbij eenvoud en menselijke maat kernbegrippen zijn, zie bijvoorbeeld het coalitieakkoord. Onder de noemer «werk aan uitvoering» zijn tal van initiatieven ontplooid voor betere publieke dienstverlening. Een van de onderdelen is ook wetgeving die rekening houdt met het «doenvermogen» van mensen en de capaciteit van uitvoerders. Zie ook de recente rapportage «Staat van de Uitvoering 2022», 18 januari 2023.

²¹ Zie bijv. Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, februari 2021, Kamerstukken II 2021/22, 35 387 nr. 2 en Nationale ombudsman, Sociale minima in de knel, oktober 2022.

²² Toelichting, paragraaf 4.1.1. «Inkomenseffecten».

²³ Toelichting, paragraaf 1, «Inleiding». Deze suggestie wordt ook gedaan in de Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel, p. 35: «Door de geleidelijke overstap naar een genormeerde huur krijgen huurders met een hoge huur in relatie tot hun inkomen een prikkel om een woning te zoeken die beter bij hun persoonlijke situatie past.»

²⁴ Zie ook het advies van het ATR, 28 juli 2022. Ook elders onderkent de regering de zwakke positie van huurders vanwege de huidige algehele schaarste op de woningmarkt, zie bijvoorbeeld de toelichting op het wetsvoorstel Wet goed verhuurderschap, Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 2-3.

d. Financiële positie woningcorporaties

Diverse partijen hebben erop gewezen dat de inkomenseffecten voor huurders ook gevolgen hebben voor de financiële positie van de woningcorporaties. Die kampen nu al met groeiende huurachterstanden.²⁵ Zij zullen door lagere huurinkomsten moeite hebben om de noodzakelijke investeringen te doen op het gebied van nieuwbouw van betaalbare woningen, verduurzaming en leefbaarheid.²⁶ Daarover hadden de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, gemeenten en de woningcorporaties juist medio 2022 «prestatieafspraken» gemaakt.²⁷ Daarin is overigens expliciet een voorbehoud gemaakt bij de eventuele invoering van genormeerde huren.²⁸ Al eerder is gewaarschuwd dat invoering van genormeerde huren de investeringscapaciteit van woningcorporaties voor opgaven als nieuwbouw en verduurzaming kan ondermijnen.²⁹

e. Conclusie

Gelet op de negatieve inkomensgevolgen voor veel huishoudens, gezien tegen de achtergrond van de bestaande beleidsdoelstellingen van koopkrachtbehoud voor huishoudens met lagere inkomens, en gelet op de investeringsopgaven van woningcorporaties, adviseert de Afdeling de voorgestelde vaststelling van de hoogte van de genormeerde huur te heroverwegen.

Het invoeren van genormeerde huren zou resulteren in een grote spreiding van inkomenseffecten, omdat binnen de groep huurtoeslagontvangers de hoogte van de feitelijke huur sterk varieert. Om de negatieve inkomenseffecten te compenseren, was in het oorspronkelijke (geconsulteerde) wetsvoorstel een aantal mitigerende maatregelen opgenomen, maar deze werden, zoals eerder benoemd, vervroegd ingevoerd voor koopkrachtreparatie. Omdat het kabinet heeft besloten het onderdeel genormeerde huren nu uit het wetsvoorstel te halen, worden de negatieve inkomenseffecten voor een groot deel ondervangen. Binnen het aangepaste voorstel leiden de maatregelen «afschaffen van de maximum huurgrenzen als voorwaarde voor huurtoeslag» en «verlagen van de jongerenleeftijdsgrens» tot positieve inkomenseffecten en leiden de maatregelen «afschaffen subsidiëring van servicekosten» en «verhoging inkomensafhankelijke eigen bijdrage met € 4» tot negatieve inkomenseffecten. Per saldo gaan ca. 117.000 huishoudens erop vooruit en ca. 1.426.000 huishoudens erop achteruit.

Huishoudens die door dit voorstel positieve inkomenseffecten ervaren gaan er gemiddeld € 172 per maand op vooruit en tot € 385 per maand. Dit zijn vooral huishoudens die door het afschaffen van de maximum huurgrenzen (soms gecombineerd met het verlagen van de jongerenleef-

²⁵ FD, 7 september 2022, «Schuldenexplosie huishoudens aanstaande, waarschuwen steden en corporaties»; en FD, 20 juli 2022, «Corporaties zien de huurachterstanden dit jaar toenemen».

²⁶ Waarborgfonds Sociale Woningbouw, reactie WSW op internetconsultatie Hervorming huurtoeslag, 29 juli 2022. Zie ook de reacties van Aedes en de Woonbond en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties die wijzen op de gevolgen voor de investeringscapaciteit van corporaties en op het risico dat de prestatieafspraken niet kunnen worden nagekomen.

²⁷ Nationale Prestatieafspraken corporatiesector, juni 2022.

²⁸ Nationale Prestatieafspraken corporatiesector, juni 2022, p. 15: «De Minister voor VRO is voornemens per 1 januari 2024 genormeerde huren in te voeren in de huurtoeslag. De andere partijen verbinden zich niet aan invoering van genormeerde huren in de huurtoeslag. Wanneer invoering van genormeerde huren zou leiden tot maatregelen in het huurbeleid van corporaties en de investeringscapaciteit van corporaties zou worden geraakt, moet de totale opgave in deze afspraken worden herzien.»

²⁹ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Onderdak bieden. Sturen op prestaties van woningcorporaties, mei 2022, paragraaf 6.2.6.

tijdsgrens) instromen in de huurtoeslag. Daarnaast zullen jongeren van 21 en 22 jaar die ondanks een huur hoger dan de geldende maximum huurgrens nu al huurtoeslag ontvangen (omdat zij gebruik maken van een uitzondering) meer huurtoeslag gaan ontvangen, omdat zij met de voorgestelde verlaging van de jongerenleeftijdsgrens ook de huurdelen boven de kwaliteitskortingsgrens (deels) vergoed gaan krijgen.

Hoewel het niet meer opnemen van de maatregel genormeerde huren ervoor zorgt dat de grootste negatieve inkomenseffecten ondervangen zijn, leidt ook het aangepaste voorstel bij een deel van de populatie tot negatieve inkomenseffecten, maar zullen deze effecten kleiner zijn dan in het eerdere voorstel. In het aangepaste voorstel gaan huishoudens met een negatief inkomenseffect gemiddeld € 10 per maand minder huurtoeslag ontvangen en tot € 52 per maand minder. In het voorstel met genormeerde huren was dit € 29 per maand en € 132 per maand respectievelijk.

De reden dat er nog steeds huishoudens op achteruit gaan is ten eerste het verhogen van de eigen bijdrage met € 4. Deze verhoging is noodzakelijk voor budgettaire dekking van het voorstel en geldt voor alle huurtoeslagontvangers. In aanvulling op de verhoging van de eigen bijdrage zorgt het afschaffen van subsidiëring van servicekosten ervoor dat ca. 812.000 huishoudens gemiddeld € 11 per maand en tot € 48 per maand minder huurtoeslag gaan ontvangen. Ondanks deze negatieve inkomenseffecten blijft 95% van de huidige huurtoeslagontvangers echter een huurquote onder de streefwaarde houden (verder toegelicht in de aangepaste memorie van toelichting). Daarnaast zet het kabinet de komende jaren ook met andere beleidsvoorstellen in op het vergroten van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen en het verbeteren van de betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. Doelen hiervoor zijn aangekondigd in het programma Betaalbaar Wonen en hierover zijn met de sector afspraken gemaakt in de Nationale Prestatieafspraken.

Met betrekking tot de investeringsopgaven voor woningcorporaties, is in de Nationale Prestatieafspraken afgesproken dat er periodiek een herijking plaatsvindt van de (financiële) haalbaarheid van de opgaven voor woningcorporaties, waarbij rekening gehouden wordt met ontwikkelingen in beleid. Wanneer de opgaven door beleid (of externe ontwikkelingen) niet meer (financieel) haalbaar zijn, zijn partijen hier ook niet langer aan gehouden en dienen de afspraken opnieuw te worden bezien.

4. Uitvoerbaarheid

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen, concludeert in zijn uitvoeringstoets dat het voorstel waarschijnlijk niet uitvoerbaar is zonder significante negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan toeslaggerechtigden als geheel.³⁰ De dienst schrijft dat de uitvoering van de huurtoeslag complexer wordt, omdat zij gedurende vijf jaar het huidige werkproces met feitelijke huren en een nieuw werkproces met genormeerde huren naast elkaar in stand moet houden. Het werkproces met feitelijke huur moet tot zes jaar na afloop van de overgangperiode in stand blijven voor het afronden van bezwaren en beroepszaken. Daarna neemt de complexiteit volgens de uitvoeringsdienst in beperkte mate af omdat de huidige systematiek met feitelijke huren nauwelijks tot uitvoeringsproblemen leidt.

³⁰ Belastingdienst / Toeslagen, uitvoeringstoets hervorming huurtoeslag [ongedateerd]. Zie ook de toelichting, paragraaf 4.2.2 «Gevolgen voor de uitvoerder (Toeslagen)».

Vanwege de complexiteit en de hiervoor genoemde negatieve inkomensgevolgen, verwacht de Dienst Toeslagen een forse toename van het aantal vragen, klachten en bezwaren van burgers. Van diverse kanten is erop gewezen dat werken met een fictieve genormeerde huur, die vrijwel altijd zal afwijken van de werkelijke huur, voor veel ontvangers niet begrijpelijk is.³¹ Dit zal tot veel vragen leiden bij de uitvoeringsinstantie. Het Adviescollege toetsing regeldruk wijst erop dat het werken met fictieve huren het risico van veel bezwaarschriften in zich bergt, vergelijkbaar met de bezwaren tegen het fictieve rendement op sparen en beleggen. De regering acht dit risico aanvaardbaar.³²

Ervan uitgaande dat circa één miljoen huurtoeslagontvangers er op achteruitgaan, verwacht de Dienst Toeslagen dat de komende jaren veel personeel (220 fte in 2024) extra geworven (en vervolgens opgeleid) zal moeten worden. Als deze personele uitbreiding door de krappe arbeidsmarkt niet mogelijk blijkt te zijn, volgens de dienst een «reëel risico», komt de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en de dienstverlening «ernstig onder druk» te staan.

De dienst verwacht verder dat de terugvorderingen niet zullen afnemen: die houden voor 92% verband met (schommelingen in) inkomen en slechts in zeer beperkte mate met verandering in de huur. Veranderingen in de huur zullen in het algemeen huurverhogingen betreffen, die juist leiden tot nabetalingen omdat mensen dan recht hadden op meer huurtoeslag.³³ De factoren van inkomen, vermogen en samenstelling huishouden blijven ook relevant in de eindsituatie die het wetsvoorstel beoogt.

De Afdeling merkt op dat de regering niet inhoudelijk ingaat op de kritische uitvoeringstoets. Voor een effectieve uitvoering is het echter essentieel dat de uitvoeringstoets wordt betrokken in de afweging of de hervorming doorgang moet vinden en zo ja, in de vormgeving daarvan. Hierbij is ook van belang dat de Dienst Toeslagen al jaren onder hoge druk werkt en dat nieuwe inspanningen op het ene terrein betekenen dat andere zaken blijven liggen. Daarbij is het noodzakelijk dat prioriteiten worden gesteld omdat nu eenmaal niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd.³⁴

Tot slot moet worden bedacht dat na de overgangperiode ook weer een nieuwe fase zal aanbreken bij de invoering van een geheel nieuw stelsel, waarvan de contouren vooralsnog onbekend zijn. Van rust in de uitvoering zal dan ook voorlopig geen sprake zijn.

Concluderend ziet de Afdeling dat het stelsel in de overgangperiode complexer wordt in de uitvoering. Voor de periode daarna betekent het voorstel een beperkte vereenvoudiging doordat dan geen huur of servicekosten doorgegeven behoeven te worden.³⁵ Een significante vermindering van het aantal terugvorderingen is niet aannemelijk, terwijl

³¹ Zie ook het advies van het ATR. In 2020 is hiervoor al gewaarschuwd, zie: D & B, Alternatieven voor het toeslagstelsel getoetst vanuit burgerperspectief, november 2020, in opdracht van het Ministerie van Financiën, hoofdstuk 4.5. Overigens is in het voorbereidingstraject geen toets op «doenbaarheid» (voor de burger) uitgevoerd.

³² Toelichting, paragraaf 5.1, «Adviescollege toetsing regeldruk».

³³ IBO Toeslagen Deel 1, paragraaf 4.1.3.

³⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering bij de Miljoenennota 2023, 14 september 2022, No.W06.22.0143/III/B.

³⁵ Voor de meeste huurders geldt overigens dat de woningcorporatie de jaarlijkse huurverhoging al doorgeeft aan de Belastingdienst. Ook in de reacties van onder andere Aedes en de Woonbond en van de gemeente Den Haag is hierop gewezen.

terugvorderingen juist ingrijpend kunnen zijn en het vertrouwen in de overheid kunnen beïnvloeden.

De Afdeling concludeert dat de in de uitvoeringstoets naar voren komende grote problemen met de uitvoerbaarheid van het voorstel voor de Dienst Toeslagen en de naar verwachting negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan toeslaggerechtigden onvoldoende worden ondervangen. Zij adviseert daarom het voorstel ook in dit opzicht te heroverwegen.

Omdat het kabinet heeft besloten het onderdeel genormeerde huren nu uit het wetsvoorstel te halen, veranderen ook de vooruitzichten voor de uitvoering. Op het aangepaste wetsvoorstel, met daarin het pakket aan overige maatregelen, is een nieuwe uitvoeringstoets gedaan. In de aangepaste memorie van toelichting wordt ingegaan op de effecten van de overige maatregelen op de uitvoering. Uit de nieuwe uitvoeringstoets blijkt dat er bij het invoeren van de overige maatregelen geen grote risico's zijn voor de uitvoering.

5. Conclusie

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat, hoe zeer een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel ook gewenst is, onduidelijk is hoe het onderhavige voorstel past in een toekomstige vormgeving van het stelsel. Daarnaast overtuigt de vaststelling van de hoogte van de genormeerde huur, mede gelet op de financiële implicaties voor een groot deel van een al kwetsbare groep, niet. Tot slot merkt de Afdeling op dat de in de uitvoeringstoets naar voren komende grote problemen met de uitvoerbaarheid van het voorstel voor de Dienst Toeslagen en de naar verwachting negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan toeslaggerechtigden onvoldoende worden ondervangen.

Op grond van deze bezwaren adviseert de Afdeling het voorstel thans niet in te voeren, maar te bezien binnen het bredere kader van de hervorming van het gehele toeslagenstelsel, met daarbij passende aandacht voor de gevolgen voor burgers en de uitvoering.

Zoals hierboven toegelicht heeft het kabinet besloten om het onderdeel van de genormeerde huren nu uit het wetsvoorstel te halen. Omdat de overige maatregelen in het voorstel op zichzelf staand nuttige, korte termijn vereenvoudigingen van het de huurtoeslag zijn, zoals eerder toegelicht, is besloten het voorstel op deze onderdelen te handhaven. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daarop aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge