

Vergaderjaar 2024–2025

36 608

Wijziging van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en enkele andere wetten ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling

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. 9 september 2024 en het nader rapport d.d. 12 september 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van 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 2 september 2024, nr. 2024001812 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 9 september 2024, nr. W04.24.00241/I, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2024, no.2024001812, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en enkele andere wetten ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering onder meer om de koopkracht van huurtoeslagontvangers te verbeteren door verlaging van de eigen bijdrage. Verder wordt het systeem vereenvoudigd door uit te gaan van nog maar twee in plaats van vier huishoudtypen; daardoor gaan in het bijzonder meerpersoonshuishoudens erop vooruit. Ten slotte wordt de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag (hoe hoger het inkomen hoe lager de toeslag) gelijkmatiger om te voorkomen dat een stijging van het bruto inkomen per saldo leidt tot een daling van het besteedbaar

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

inkomen.² Ook deze maatregel heeft financiële gevolgen. Omdat deze afbouw op zijn vroegst per 2026 kan worden ingevoerd, wordt per 2025 een tussentijdse maatregel ingevoerd (aanpassing van de parameters) die hetzelfde effect benadert. In totaal is met deze maatregelen structureel € 500 miljoen gemoeid.

Het wetsvoorstel is onderdeel van het pakket Belastingplan 2025, dat zoals gebruikelijk in het najaar door het parlement zal worden behandeld en vastgesteld. Dit pakket kent een zeer strak tijdpad waarin het volledige wetgevingstraject moet worden doorlopen omdat maatregelen met een samenhang met de begroting van het volgend jaar per 1 januari in werking moeten treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de maatregelen in het wetsvoorstel nader te doordenken op de gevolgen voor burgers en voor de uitvoerder, de Dienst Toeslagen. Daarbij gaat het zowel om de onderlinge samenhang tussen de maatregelen, als om de samenloop met andere (inkomens)regelingen.

Voor zover deze maatregelen geen gevolg hebben voor de begroting 2025, adviseert de Afdeling deze los te koppelen van het pakket Belastingplan.

Voor zover de maatregelen wel samenhangen met de begroting 2025 adviseert de Afdeling deze nader te doordenken zoals hiervoor beschreven. Indien dat niet tijdig mogelijk is, dienen ook deze voorstellen te worden losgekoppeld van het pakket Belastingplan 2025.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nader te bezien.

1. Samenhang en uitvoerbaarheid

De Afdeling advisering heeft begrip voor de doelen van het wetsvoorstel, zoals verbetering van de koopkracht, vereenvoudiging van de huurtoeslag en de al langer spelende zorg (ook bij andere inkomensregelingen) over de armoedeval. De voorgestelde maatregelen moeten echter wel in samenhang worden bezien om te kunnen bepalen of deze doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Daarnaast is uit de toelichting niet op te maken op welke wijze de voorgenomen maatregelen interacteren met regelingen in andere domeinen (bijstand, inkomstenbelasting, sociale verzekeringen, andere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen). Deze complexe samenloop van de verschillende toepasselijke regelingen dient goed in kaart te worden gebracht en bezien worden op hun effecten voor verschillende groepen.³

Er wordt geen directe interactie verwacht met de andere toeslagen, bijstand of andere inkomensafhankelijke regelingen. De huurtoeslag opereert hier los van. Wel is de huurtoeslag al langer onderdeel van de discussie over het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel, dan wel het bredere stelsel van inkomensondersteuning, in het bijzonder met betrekking tot het inkomen⁴. Het verminderen van de marginale druk en verbeteren van de begrijpelijkheid hiervan in de huurtoeslag, die

² Marginale druk, ook wel aangeduid als armoedeval of werkloosheidsval.

³ De Afdeling advisering heeft recent nog voor dergelijke samenlooprisico's bij inkomensregelingen gewaarschuwd. Zie het advies bij het wetsvoorstel Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek, W12.24.00148/III, 29 juli 2024. Verder is het niet ondenkbaar dat er ook een wisselwerking bestaat met recente wetswijzigingen in het huurdomein.

⁴ Zie onder andere Eindrapport «Toekomst Toeslagenstelsel», 31 066-1340

momenteel daarvoor een ingewikkelde berekening kent, draagt bij aan het wegnemen van knelpunten.

Er is enkel een beperkt effect te verwachten op de beslagvrije voet. Deze neemt eventueel ontvangen huurtoeslag mee in het bepalen van de beslagvrije voet. De wijzigingen in de huurtoeslag worden hiervoor verwerkt.

Voorts merkt de Afdeling op dat nog onduidelijkheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Dienst Toeslagen heeft nog geen tijd gehad om een uitvoeringstoets uit te voeren. Op dit moment is alleen een eerste weging «op de hand» beschikbaar. Bij alle maatregelen plaatst de Dienst een belangrijke kanttekening, namelijk dat «de maatregelen gezamenlijk vragen [om] aanpassing van meerdere parameters, die gezamenlijk tot complexiteit kunnen leiden, omdat niet altijd direct scherp is hoe deze parameters zich tot elkaar verhouden.»⁵

De effecten van de maatregelen zijn op de gebruikelijke manier met de beste beschikbare data en inzichten berekend. Er kan echter nooit gegarandeerd worden dat effecten ook exact zo zullen optreden als berekend: er kunnen (macro-economische en externe) ontwikkelingen optreden die effect hebben op de omstandigheden van huurtoeslagontvangers, waardoor de effecten veranderen.

Daarnaast geldt altijd dat hoe meer aanpassingen (tegelijkertijd) worden doorgevoerd, hoe hoger de foutmarge wordt. Ook bij het aanpassen van parameters, zoals voor een deel van de maatregelen geldt, blijft er sprake van foutgevoeligheid. Er is gekozen voor een relatief lange implementatietijd bij de lineaire afbouw en voor een tijdige deadline voor het aanleveren van parameteraanpassingen, zodat dienst Toeslagen voldoende tijd inbouwt om de gedane wijzigingen uitvoerig te controleren.

Mede in het licht van de opmerkingen van de Afdeling bij de afzonderlijke maatregelen hierna, adviseert de Afdeling om de maatregelen waarvan inwerkingtreding pas per 2026 is beoogd los te koppelen van het pakket Belastingplan. Deze maatregelen hangen namelijk niet samen met de begroting van 2025. Door ze los te koppelen kan op meer zorgvuldige wijze het reguliere wetgevingstraject worden doorlopen en hebben alle betrokkenen tijd om het geheel aan maatregelen in dit voorstel in samenhang te bezien en nader door te rekenen op de gevolgen voor burgers en voor de uitvoerder.

Met betrekking tot de voorstellen waarvan de inwerkingtreding is beoogd per 2025 adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren wat de samenhang tussen de verschillende inkomensregelingen en tussen de verschillende parameters van het voorstel is. Indien dat niet tijdig mogelijk is, dienen volgens de Afdeling ook deze voorstellen te worden losgekoppeld van het pakket Belastingplan 2025.

Bij dit wetsvoorstel is bewust gekozen om de maatregelen bij het Belastingplan integraal in te dienen, ook al is er sprake van een gefaseerde inwerkingtreding. Hiermee kan namelijk tijdig duidelijkheid en zekerheid worden geboden aan zowel burgers als uitvoering over het gehele pakket aan wijzigingen. Zij weten hiermee waar ze de komende jaren aan toe zijn en wat het beoogde eindbeeld is. Dit acht het kabinet des te belangrijker omdat de afgelopen jaren al veel is gesproken over vereenvoudiging van toeslagen, dan wel inkomensondersteuning in den brede. Het voorbereiden van wetgeving hierop is ook aangekondigd in het

⁵ Dienst Toeslagen, «eerste weging», informeel document zonder datum.

Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet. Met deze aanpassing van de huurtoeslag wordt hier invulling aan gegeven.

Vooraf met betrekking tot de invoering van een lineaire afbouw van de huurtoeslag, is tijdige duidelijkheid noodzakelijk voor de uitvoering. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, zal deze wijziging een majeure impact hebben op de uitvoering en is voldoende implementatietijd noodzakelijk. Het kabinet wenst de begrijpelijkheid en de marginale druk van de huurtoeslag zo spoedig mogelijk te verbeteren. Hiermee wordt in 2025 een eerste stap gezet door het effect van de lineaire afbouw te benaderen, alvorens in 2026 de volledige gewenste vereenvoudiging, en daarmee verbeterde transparantie, in de inkomensafhankelijke afbouw te realiseren. Hiermee is dus ook sprake van een afhankelijkheid tussen deze maatregelen. Met het aangeboden wetsvoorstel kan deze structureel beoogde maatregel integraal met de andere beoogde maatregelen worden beoordeeld door het parlement.

Via de weg van het Belastingplan kan nog dit jaar duidelijkheid worden gegeven over de inwerkingtreding hiervan, zodat dienst Toeslagen voldoende tijd heeft voor de voorbereidende werkzaamheden om de maatregel per 2026 in te laten gaan.

Het kabinet heeft daarnaast in de besluitvorming gekozen voor een fasering van koopkrachtmaatregelen om te voorkomen dat alle koopkrachteffecten neerslaan in één jaar. Hierdoor wordt een evenwichtiger koopkrachtbeeld gecreëerd voor huishoudens over de jaren heen en blijft er ook in latere jaren ruimte om middelen te verdelen voor het bereiken van een evenwichtig koopkrachtbeeld in de begroting. Dit heeft het kabinet gedaan door de samenhang van verschillende regelingen en de effecten hiervan op de koopkracht te bezien. Het kabinet heeft hierbij rekening gehouden met de benodigde financiële dekking voor de budgettaire problematiek.

De Afdeling gaat hierna in op de afzonderlijke maatregelen.

2. Afzonderlijke maatregelen

a. Verlaging eigen bijdrage

Het wetsvoorstel voorziet in een verlaging van de maandelijkse eigen bijdrage met € 11,58. Dit wordt vormgegeven door de zogenoemde basishuur te verlagen.⁶ Dit komt ten goede aan de koopkracht van huurtoeslagontvangers. Huurders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. Daarbij geldt in beginsel: hoe hoger de eigen bijdrage, hoe lager de te ontvangen huurtoeslag.

De maatregel is op zichzelf uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen.⁷ Invoering is echter pas beoogd per 1 januari 2026. Dit roept de vraag op waarom het noodzakelijk is deze maatregel nu al te betrekken in de besluitvorming over het pakket Belastingplan 2025. Dit klemmt te meer omdat met dit wetsvoorstel ook een delegatiegrondslag wordt gecreëerd om de basishuur lager vast te stellen, met beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2025. Strikt genomen zou de voorgestelde verlaging van de eigen bijdrage op wetsniveau per 2026 niet langer nodig zijn als per 2025 een delegatiegrondslag is gecreëerd.

⁶ De basishuur als bedoeld in artikel 16 van de Wet op de huurtoeslag is het deel van de huur (eigen bijdrage) dat voor rekening van de huurtoeslagontvanger blijft.

⁷ Toelichting paragraaf 3.2.2 «Gevolgen voor de uitvoerder».

De Afdeling adviseert de verhouding tussen de delegatiegrondslag en de wettelijke verlaging nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies is de voorgenomen delegatiegrondslag geschrapt uit het wetsvoorstel. Zoals reeds aangegeven vindt het kabinet het van belang om zowel de uitvoerder en de huurtoeslagontvangers van tevoren zekerheid te kunnen geven over de huurtoeslag en het beoogde eindbeeld over de jaren heen. Hierdoor is het onverminderd wenselijk om de verlaging van de eigen bijdrage per die datum nu reeds bij wet vast te leggen en zekerheid te geven.

b. Vermindering huishoudtypes

In de huidige systematiek kent de huurtoeslag vier huishoudtypes:

- Eenpersoonshuishoudens*
- Meerpersoonshuishoudens*
- Eenpersoonsouderenuishoudens*
- Meerpersoonsouderenuishoudens*

Per huishoudtype gelden andere inkomensparameters en bijhorende normhuren die mede de hoogte van de huurtoeslag bepalen. Het voorstel is om niet langer onderscheid te maken tussen ouderen (AOW'ers) en personen die de AOW-leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt. Daarmee wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens.

Deze maatregel betekent voor de uitvoering en voor ontvangers van de huurtoeslag – op zichzelf beschouwd – een vereenvoudiging. Wel wordt het onderscheid in vier typen ook gebruikt in een reeks andere wetten, zoals de Woningwet, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Huisvestingswet 2014. De keuze is gemaakt om in die andere wetten wel vast te houden aan de vierdeling.⁸ Vanuit dit bredere perspectief is het dus de vraag of echt sprake is van vereenvoudiging omdat diverse regimes nu niet langer dezelfde typologie hanteren.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de effectiviteit van de beoogde vereenvoudiging.

Voor de huurtoeslag is, zoals de Afdeling reeds opmerkt, de vermindering van het aantal huishoudtypes een vereenvoudiging. Op zichzelf staat de huurtoeslag los van de andere genoemde regelingen, dus een vereenvoudiging van de huurtoeslag kan losstaand worden doorgevoerd. In het verleden is voor het berekenen van de beslagvrije voet, de toewijzingsgrenzen voor woningcorporaties en de inkomensgrens voor huisvestingsvergunningen gekozen voor het aansluiten bij bedragen en berekeningen die voor de huurtoeslag worden gebruikt. Echter is bij de andere toeslagen juist geen sprake van onderscheid tussen ouderen en niet-ouderen; hierin wijkt de huurtoeslag af van de andere toeslagen. Omwille van wetseconomie wordt gekozen voor het handhaven in de Wet op de huurtoeslag van de bedoelde bedragen en berekeningen voor de door de Afdeling genoemde regelingen die deze gebruiken, hoewel die voor de huurtoeslag geen functie meer zullen hebben. Omdat de regeling voor de huurtoeslag losstaat van de andere genoemde regelingen, is er geen reden om de vereenvoudiging van de huurtoeslag niet door te voeren omdat diezelfde vereenvoudiging voor de andere regelingen nog niet mogelijk is.

⁸ Voorgesteld artikel 51 e.v. Zie ook de artikelsgewijze toelichting onder «Artikel III».

c. Lineaire afbouw

De aanpassing van de berekeningsmethode van de huurtoeslag, waaronder de invoering van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw, is een majeure systeemwijziging. De Dienst Toeslagen heeft voldoende voorbereidings- en implementatietijd nodig om deze maatregel in te voeren en te controleren. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de IV-portfolio en andere werkzaamheden die deze dienst moet uitvoeren.⁹

De benodigde implementatietijd voor de Dienst Toeslagen is voor de regering geen reden hier op de wachten. Zij stelt voor om in de tussentijd de lineaire afbouw zo goed mogelijk «na te bootsen» door aanpassing van de parameters.¹⁰ De Dienst Toeslagen heeft in een eerste weging ingeschat dat een dergelijke aanpassing van de parameters weliswaar technisch uitvoerbaar is maar, in combinatie met andere wijzigingen, voor onbedoelde effecten en complexiteit kan zorgen. De Afdeling voegt daaraan toe dat onduidelijk is wat de wettelijke grondslag is voor deze tussentijdse maatregel en waar deze zijn beslag moet krijgen.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op het voorgaande en het wetsvoorstel zo nodig aan te vullen.

In het wetsvoorstel is voorzien in een wettelijke grondslag voor de bedoelde tussentijdse maatregel.

Wat betreft de implementatie van de maatregelen geldt altijd dat hoe meer aanpassingen (tegelijkertijd) worden doorgevoerd, hoe hoger de foutmarge. Ook bij het aanpassen van parameters, zoals voor een deel van de maatregelen geldt, blijft er sprake van foutgevoeligheid. Er is gekozen voor een relatief lange implementatietijd bij de lineaire afbouw en voor een tijdige deadline voor het aanleveren van parameteraanpassingen, zodat dienst Toeslagen voldoende tijd kan inbouwen om de gedane wijzigingen uitvoerig te controleren.

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*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en daarmee samenhangend in de memorie van toelichting.

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 van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

⁹ Dienst Toeslagen, eerste weging.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.3.2 «Benadering van de maatregel in 2025».