

Vergaderjaar 2022–2023

27 926

Huurbeleid

Nr. 375

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2023

In het commissiedebat Staat van de Volkshuisvesting op 23 mei 2023 heb ik toegezegd uw Kamer voor het debat over de Voorjaarsnota een overzicht te geven van de wijzigingen die het kabinet heeft voorzien ten aanzien van de huurtoeslag, inclusief de budgettaire gevolgen van deze wijzigingen en de inkomenseffecten hiervan op huurtoeslagontvangers. Met deze brief bied ik u dit overzicht aan.

Om context te bieden bij dit overzicht schets ik eerst welke plannen dit kabinet had met betrekking tot de huurtoeslag of met doorwerking daarop, en hoe deze plannen in de tijd zijn veranderd. Vervolgens is in tabel 1 een overzicht opgenomen van de budgettaire doorwerking van deze plannen op het huurtoeslagbudget. Tenslotte schets ik de totale verwachte inkomenseffecten voor huurtoeslagontvangers in de periode 2023–2029, wanneer deze plannen in uitvoering zijn gebracht.

1. Ontwikkeling van beleidsvoornemens t.a.v. de huurtoeslag

Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», december 2021 (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

In het coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» stond een aantal beleidswijzigingen voor de huurtoeslag, of met doorwerking op de huurtoeslag. Ten eerste werd een hervorming van de huurtoeslag aangekondigd. Met deze hervorming zouden de maximum huurgrenzen van de huurtoeslag worden afgeschaft als voorwaarde voor de toeslag, de leeftijdsgrens voor jongeren worden verlaagd van 23 naar 21 jaar, de subsidiëring van servicekosten worden afgeschaft en genormeerde huren worden ingevoerd. Deze maatregelen zouden vanaf 2024 worden ingevoerd, waarbij genormeerde huren geleidelijk zouden worden ingevoerd.

Tegelijkertijd zou het wettelijk minimumloon (WML) met 7,5%, met instandhouding van de koppeling met uitkeringen, behoudens de AOW, verhoogd worden. Zowel de hervorming van de huurtoeslag als de verhoging en het WML leiden tot hogere uitgaven voor de huurtoeslag¹. Voor dekking van deze hogere uitgaven werd € 300 mln. (prijsspeil 2021, hier is later loon- en prijsbijstelling op toegepast) gereserveerd, en zou de eigen bijdrage van de huurtoeslag met € 4 verhoogd worden.

Daarnaast werd in het coalitieakkoord een generieke huurbevriezing in 2024 aangekondigd. Omdat het huurtoeslagbedrag onder andere wordt bepaald door de hoogte van de feitelijke huur en in de huurtoeslagraming rekening wordt gehouden met de jaarlijkse huurontwikkeling, zou de huurbevriezing leiden tot lagere huurtoeslaguitgaven. Dit is verwerkt in de bijstelling van de raming huurtoeslag (voor Voorjaarsnota 2022).

Voorjaarsnota, mei 2022.

Mede vanwege de stijgende inflatie werd bij de Voorjaarsbesluitvorming in 2022 de verhoging van het WML deels naar voren gehaald naar 2023 en werd ook de koppeling met de AOW in stand gehouden. Budgettaire doorwerking hiervan op de huurtoeslaguitgaven is generaal gedekt².

Nationale prestatieafspraken, juni 2022

Vervolgens zijn op 30 juni 2022 de Nationale prestatieafspraken ondertekend³. Onderdeel van de afspraken is dat er in 2024 geen huurbevriezing zou optreden, maar dat woningcorporaties een gerichte huurverlaging doorvoeren. Met een gerichte huurverlaging in plaats van een generieke huurbevriezing zou namelijk voor eenzelfde bedrag aan huurinkomstenderving bij verhuurders, de huurquote van huishoudens met de laagste inkomens meer verbeterd kunnen worden, door bij deze doelgroep gericht huurprijzen te verlagen⁴. Met deze huurverlaging krijgen huurders in een corporatiewoning en met een laag inkomen (onder 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomenspunt van de huurtoeslag) een huurverlaging tot € 575,03 (prijsspeil 2023). Omdat hogere huurdelen slechts deels worden vergoed door de huurtoeslag (65% en 40%, afhankelijk van het huurdeel en huishoudtype⁵), gaan alle huurders met deze huurverlaging er ook na aanpassing van hun huurtoeslagbedrag er per saldo op vooruit. Daarnaast zorgt het afgebakend inkomensbereik van de huurverlaging ervoor dat de doelgroep hiervan in principe allemaal recht heeft op huurtoeslag (mits zij ook aan de andere voorwaarden

¹ Als gevolg van een beleidsmatige verhoging van het WML dienen ook de hieraan gekoppelde inkomensparameters van de huurtoeslag verhoogd te worden. Hierdoor vallen huurtoeslagontvangers met uitkeringen, die ook meestijgen met het WML, niet binnen de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag en blijven zij hetzelfde bedrag aan huurtoeslag ontvangen. Echter leidt dit er ook toe dat huurtoeslagontvangers waarvan het inkomen niet of minder meestijgt met de verhoging van het WML meer huurtoeslag zullen ontvangen, omdat zij minder ver in de inkomensafhankelijke afbouw vallen. Hierdoor leidt de verhoging van het WML tot hogere uitgaven huurtoeslag.

Hoewel het de verwachting is dat een verhoging van het WML ook doorwerking heeft op overige inkomens – uit loon of in de tarieven van ZZP'ers – is het zeer moeilijk om, met de beschikbare data, in te schatten hoe groot deze doorwerking is en wanneer deze optreedt bij de doelgroep huurtoeslag. Hierom is bij de formatie en bij latere wijzigingen van de verhoging van het WML uitgegaan van een ex ante doorwerking van het gevolgen voor de huurtoeslaguitgaven.

² Voorjaarsnota 2022, Kamerstuk 36 120, nr. 1.

³ Nationale prestatieafspraken, Kamerstukken 29 453 en 27 926, nr. 551.

⁴ Wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen), memorie van toelichting, Kamerstuk 36 281, nr. 3.

⁵ Volkshuisvesting Nederland, werking en berekening huurtoeslag.

voldoen). Hierdoor leidt deze huurverlaging tot een groter inverteerend effect op de huurtoeslag dan een generieke huurbetrekking zou hebben gedaan.

Daarnaast werd in de Nationale prestatieafspraken een gematigde huurontwikkeling afgesproken, waarbij de huurontwikkeling in de periode 2023–2025 niet gekoppeld zou zijn aan inflatie, maar aan de CAO-loonontwikkeling⁶. Hiermee zouden de huren in deze periode minder stijgen dan de gemiddelde lonen, waardoor huurders er gemiddeld op vooruit zullen gaan. Dit leidt, net als een huurbetrekking, tot lagere uitgaven huurtoeslag.

Prinsjesdag, september 2022

Gedurende 2022 bleef de oorlog in Oekraïne zorgen voor stijgende (energie)kosten. Daarom heeft het kabinet in de Miljoenennota 2023 een fors pakket aan maatregelen gepresenteerd om in 2023 de koopkracht te verbeteren⁷. Onderdeel van dit koopkrachtpakket was een verhoging van toeslagen – zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag – en de invoering van een tijdelijke energietoeslag. In tegenstelling tot de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, die (grotendeels) incidenteel werden verhoogd en die vanaf 2024 weer worden afgebouwd, werd voor de huurtoeslag structureel € 325 mln. uitgetrokken. Hiermee werd rekening gehouden met de forse inkomenseffecten van de toen beoogde hervorming van de huurtoeslag, die ook vanaf 2024 zou worden ingevoerd.

Daarnaast werd de huurverlaging uit de Nationale prestatieafspraken een jaar vervroegd, waardoor huurders met een laag inkomen al in juli 2023 worden geholpen met de betaalbaarheid van hun woonlasten, en daarmee ten aanzien van hun koopkracht. Hierdoor treedt het inverteerend effect op de huurtoeslag ook eerder op.

Tot slot werd de al aangekondigde verhoging van het wettelijk minimumloon volledig naar voren gehaald en verhoogd naar 10% in plaats van de oorspronkelijke 7,5%. Budgettaire doorwerking hiervan op de huurtoeslaguitgaven is generaal gedekt⁸.

Indiening wetsvoorstel Vereenvoudiging huurtoeslag bij de Tweede Kamer, februari 2023

Op 27 februari 2023 heb ik het wetsvoorstel Vereenvoudiging van de huurtoeslag bij uw Kamer ingediend. De maatregelen in dit voorstel zijn, zoals toegelicht in het nader rapport⁹, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, aangepast ten opzichte van het voorstel zoals in het Coalitieakkoord beschreven. In het voorstel dat aan uw Kamer is aangeboden worden genormeerde huren niet meer ingevoerd. Omdat de maatregel genormeerde huren budget-neutraal op de rest van het pakket aan maatregelen was toegepast, leidde het schrappen van deze maatregel niet tot een wijziging van het benodigde budget voor het wetsvoorstel. Wel leidde dit tot minder forse (negatieve) inkomenseffecten voor de huurtoeslagontvangers, zoals ook is toegelicht in de memorie van toelichting die bij uw Kamer is ingediend¹⁰.

⁶ Nationale prestatieafspraken, Kamerstukken 29 453 en 27 926, nr. 551.

⁷ Miljoenennota 2023, Kamerstuk 36 200, nr. 1.

⁸ Miljoenennota 2023, Kamerstuk 36 200, nr. 1.

⁹ Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (vereenvoudiging van de huurtoeslag), Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, Kamerstuk 36 311, nr. 4.

¹⁰ Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (vereenvoudiging van de huurtoeslag), memorie van toelichting, Kamerstuk 36 311, nr. 3.

In de Voorjaarsnota is aangekondigd dat de eerdere verlaging van de eigen bijdrage met € 16,94 per maand tussen 2025 en 2029 mogelijk weer gedeeltelijk en stapsgewijs kan worden teruggedraaid. Hiermee wordt deze maatregel, net als de andere koopkrachmaatregelen via de toeslagen, deels incidenteel. Deze verhoging zal zich beperken tot wat nodig is ter budgettaire dekking van de (eventuele) kosten voor de wetsvoorstellen Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare Huur. De onderzoeken naar deze kosten zijn nog niet afgerond en de exacte hoogte van de verhoging van de eigen bijdrage is daarom nog niet bekend. De verwachting nu is dat de totale verhoging van de eigen bijdrage € 6,90 per maand zal zijn. Hiermee wordt een deel van koopkrachmaatregel teruggedraaid. Ten opzichte van 2022 blijft er sprake van een verlaging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag. Besluitvorming over de dekking en de exacte verhoging van de eigen bijdrage zal uiterlijk bij indiening van de wetsvoorstellen Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare Huur plaatsvinden. Hierbij zal dan ook inzichtelijk worden gemaakt wat de gevolgen hiervan zijn voor huurtoeslagontvangers.

Tegelijk met de Voorjaarsnota is uw Kamer geïnformeerd over de huidige economische situatie en is een inventarisatie gedeeld van maatregelen die mogelijk zijn om zo nodig ook in 2024 de koopkracht van kwetsbare huishoudens te verbeteren¹¹. Bij deze inventarisatie is ook een verhoging van de huurtoeslag genoemd als mogelijke optie. Besluitvorming hierover zal plaatsvinden in augustus, bij de koopkrachtbesluitvorming. Als hiertoe besloten wordt zal dit integraal met de hierboven benoemde verhoging van de eigen bijdrage bekeken worden.

2. Overzicht kosten en besparingen

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de budgettaire doorwerking van beleidsvoornemens op de huurtoeslag, behoudens de aangekondigde verhoging van de eigen bijdrage van de huurtoeslag vanaf 2025 (zie toelichting bij tabel 3).

Tabel 1 Budgettaire doorwerking maatregelen ten aanzien van de huurtoeslag¹, vanaf het coalitieakkoord, in € mln.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Vereenvoudiging huurtoeslag		151,0	151,0	151,0	151,0	151,0
Ex ante doorwerking verhoging wettelijk minimumloon 10% op huurtoeslaguitgaven	230,7	198,2	198,2	198,2	198,2	198,2
Inverdieneffect huurtoeslag door inkomensafhankelijke huurverlaging	-131,0	-262,0	-262,0	-262,0	-262,0	-262,0
Verlaging eigen bijdrage huurtoeslag € 16,94/maand	301,0	325,0	325,0	325,0	325,0	325,0

¹ Behoudens de gematigde huurontwikkeling in de periode 2023–2025. Het effect hiervan op de huurtoeslaguitgaven is mede afhankelijk van de loonontwikkeling en inflatie (en het verschil hiertussen). Deze cijfers worden jaarlijks geraamd door het CPB (het Centraal Economisch Plan) en integraal verwerkt in de huurtoeslagaming.

Bij een aantal van deze maatregelen – de vereenvoudiging van de huurtoeslag, de verhoging van het WML en de verlaging van de eigen bijdrage – was sprake van een (gedeeltelijke) reservering van budgetten op de Aanvullende Post (AP) bij het Ministerie van Financiën. Dit is het begrotingshoofdstuk waar middelen worden gereserveerd voor maatregelen waartoe is besloten maar die in afwachting zijn van nadere

¹¹ Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023, Kamerstuk 36 200, nr. 182.

uitwerking. In totaal betrof dit, na loon- en prijsbijstelling, structureel € 336,7 miljoen.

Bij de Voorjaarsbesluitvorming 2023 zijn de gereserveerde budgetten op de AP overgeboekt naar het huurtoeslagbudget op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is voor de Voorjaarsbesluitvorming en op basis van de jaarlijkse raming van het CPB (het Centraal Economisch Plan) de jaarlijkse bijstelling van het huurtoeslagbudget geraamd. Hierbij is rekening gehouden met deze overboeking van de gereserveerde budgetten vanaf de AP naar de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Na overboeking hiervan en mede door de hogere inkomensontwikkeling (door het CPB geraamd), lagere huurontwikkeling (door de inkomensafhankelijke huurverlaging en de gematigde huurontwikkeling uit de Nationale prestatieafspraken) en een lager aantal huurtoeslagontvangers (op basis van uitvoeringsinformatie van Toeslagen), was er sprake van een meevaller op de raming van de huurtoeslag. Deze is ingezet om bij te dragen aan de dekkingsopgave van het kabinet. Per saldo leidt dit ertoe dat in 2023 en 2024 sprake is van een lager huurtoeslagbudget dan bij de Miljoenennota 2023, en vanaf 2025 een hoger huurtoeslagbudget, zie tabel 2.

Tabel 2 Mutatie huurtoeslagbudget 1e suppletoire begroting bij VJN 2023, in € mln.

	2023	2024	2025	2026	2027
Stand huurtoeslagbudget Miljoenennota 2023	5.081,8	5.194,8	5.357,0	5.545,3	5.716,9
1 Overboeking AP bij VJN 2023	12,7	336,7	336,7	336,7	336,7
2 Terugboeking meevaller HT-raming bij VJN 2023	-232,4	-436,7	-279,8	-205,2	-161,7
Mutatie 1e supp (=1-2)	-219,7	-100,0	56,9	131,5	175,0

Bij de Voorjaarsbesluitvorming is ook besloten dat de in 2023 met € 16,94 verlaagde eigen bijdrage van de huurtoeslag in de periode 2025–2029 weer gedeeltelijk en stapsgewijs verhoogd kan worden. Met de verhoging van de eigen bijdrage worden de wetsvoorstellen Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare Huur gedekt. Hoewel de onderzoeken naar deze kosten nog niet zijn afgerond en de exacte hoogte van deze verhoging van de eigen bijdrage nog niet bekend is, is de verwachting dat de totale verhoging van de eigen bijdrage maximaal € 6,90 per maand zal zijn. Om deze verhoging geleidelijk te laten plaatsvinden zijn voor de periode 2025–2029 incidenteel middelen gereserveerd op de AP, om een ingroeipad mogelijk te maken. Zie tabel 3 voor het indicatieve ingroeipad bij de maximaal te verwachten kosten. Indien de kosten van de wetsvoorstellen lager uitvallen dan nu verwacht zal de verhoging van de eigen bijdrage ook lager zijn. Besluitvorming over de dekking en de exacte verhoging van de eigen bijdrage zal uiterlijk bij indiening van de wetsvoorstellen Regie op de Volkshuisvesting en Betaalbare Huur plaatsvinden. Hierbij zal dan ook inzichtelijk worden gemaakt wat de gevolgen hiervan zijn voor huurtoeslagontvangers.

Tabel 3 Indicatieve verhoging eigen bijdrage huurtoeslag, 2025–2029

	2025	2026	2027	2028	2029
Verhoging eigen bijdrage HT, in € per maand	1,40	2,80	4,20	5,50	6,90
Budgettair effect in € mln.	24,0	49,0	73,0	98,0	122,0

3. Inkomenseffecten huurtoeslagontvangers 2023-2029

In tabel 4 is het saldo van de inkomenseffecten als gevolg van beleidswijzigingen ten aanzien van de huurtoeslag weergegeven, in 2029 ten opzichte van 31 december 2022. De volgende maatregelen zijn hierin meegenomen, op volgorde dat ze optreden:

- Doorwerking verhoging WML op huurtoeslag (ex ante) (1-1-2023)
- Verlaging eigen bijdrage met € 16,94 (1-1-2023)
- Inkomensafhankelijke huurverlaging (1-7-2023)
- Vereenvoudiging huurtoeslag (1-1-2024)
 - Afschaffen maximum huurgrenzen als voorwaarde
 - Verlaging leeftijdsgrens 23 naar 21 jaar
 - Afschaffen subsidiëring servicekosten
 - Verhoging eigen bijdrage met € 4
- Stapsgewijze verhoging eigen bijdrage tot € 6,90 (1-1-2025 t/m 1-1-2029)

De gevolgen van de verhoging van het wettelijk minimumloon met 10% in 2023 zijn bij deze berekening enkel ex ante meegenomen (zoals toegelicht in voetnoot 1). De berekening betreft een statische vergelijking, overige ontwikkelingen door de jaren, zoals overige inkomens- en prijsontwikkelingen en verhuizingen, zijn vanwege databeperkingen niet meegenomen. De populatie is beperkt tot huidige en toekomstige (instromend vanwege beleidswijzigingen) huurtoeslagontvangers.

Tabel 4 Gemiddeld verschil in netto huur als gevolg van beleidsmatige wijzigingen in de periode 2023–2029, naar huishoudtype en verhuurder, per maand

	Gemiddeld verschil in huurprijs	Gemiddeld verschil in toeslag	Gemiddeld verschil in netto huur	Aantal huishoudens
Eenpersoonshuishouden niet AOW-er	€ -15	€ 17	€ -32	586.000
Meerpersoonshuishouden niet AOW-er	€ -31	€ 19	€ -50	438.000
Eenpersoonshuishouden AOW-er	€ -20	€ -7	€ -13	365.000
Meerpersoonshuishouden AOW-er	€ -22	€ 1	€ -22	155.000
Hurend bij een woningcorporatie	€ -27	€ -2	€ -24	1.232.000
Hurend bij een particuliere verhuurder	€ -	€ 60	€ -60	311.000
Totaal	€ -21	€ 10	€ -32	1.543.000

Bewerking op WoON2021

Het gecombineerde effect van de vijf meegenomen beleidswijzigingen, inclusief een saldo verlaging van de eigen bijdrage met (€ 16,94 – € 4 – € 6,90 =) € 6,04, is grotendeels positief. Huurtoeslagontvangers krijgen een lagere netto huur van gemiddeld € 32 per maand. Huurders in de particuliere sector gaan er het meest op vooruit, met een netto huur die gemiddeld € 60 per maand lager is dan voor de genomen maatregelen. Daar krijgt met het afschaffen van de maximum huurgrenzen als voorwaarde voor de toeslag een groot aantal huurders met een laag inkomen maar een hoge huur voor het eerst recht op huurtoeslag. Ook huurders in de corporatiesector gaan er gemiddeld op vooruit, met een netto huur die € 24 per maand lager is, mede vanwege de inkomensafhankelijke huurverlaging.

Van de 1,5 miljoen huurtoeslagontvangers gaat 87% een lagere netto huur overhouden. 13% van de huurtoeslagontvangers zal na 2029 een hogere netto huur overhouden. 133.000 huurtoeslagontvangers zullen tot € 10 netto huur meer gaan betalen en 65.000 huurtoeslagontvangers meer dan € 10. Dit zijn huishoudens die nu ook overwegend hoge servicekosten betalen.

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