

Vergaderjaar 2009–2010

**32 123 XVIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2010**

**Nr. 62**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2010

In deze brief breng ik u het jaarlijks verslag uit over de werking van de Wet op de huurtoeslag. Tevens ga ik in deze brief in op een tweetal onderwerpen inzake de huurtoeslag, waarover ik Uw Kamer nadere informatie heb toegezegd bij de behandeling van mijn begroting 2010 in oktober 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 16, blz. 1163–1184 en nr. 17 blz. 1294–1325).

#### **I JAARVERSLAG 2008**

Op grond van artikel 57, eerste lid van de Wet op de huurtoeslag, dient jaarlijks verslag uitgebracht te worden aan de Staten-Generaal over de werking van deze wet.

##### **1. Inleiding**

In dit verslag over de Wet op de huurtoeslag wordt ingegaan op de beleidsaspecten in 2008 en wordt waar mogelijk een doorkijkje gegeven over 2009. De kwantitatieve gegevens in dit jaarverslag hebben betrekking op het jaar 2007.

De kwantitatieve gegevens over 2008 zullen gepresenteerd worden in het verslag over 2009. Dit komt doordat de benodigde kwantitatieve gegevens niet eerder beschikbaar zijn vanwege de methodiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

De Wet op de huurtoeslag wordt, tezamen met de andere toeslagwetten, op grond van de in september 2005 van kracht geworden Awir uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen, onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. In dit jaarverslag wordt over de Wet op de huurtoeslag dan ook geen inzicht geboden in gegevens betreffende de uitvoering. Deze gegevens worden aangeboden door de minister van Financiën in het Beheersverslag van de Belastingdienst.

Het jaarverslag van de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW) is u jarenlang aangeboden samen met het jaarverslag van de Wet op de huurtoeslag. Deze jaarverslagen worden voortaan separaat aangeboden. De reden hiervan is dat de kwantitatieve gegevens van de BEW veel eerder beschikbaar zijn dan die van de huurtoeslag. Het jaarverslag over 2008 met betrekking tot de BEW is u op 23 september 2009 (TK 32 123 XVIII, nr. 3) toegezonden.

## **2. Beleidsaspecten verslagjaar 2008**

Vanuit de wens om de transparantie van de huurtoeslagregelgeving voor de burger te vergroten en omdat de ingewikkeldheid van specifieke bepalingen in de Wet op de huurtoeslag bleek bij te dragen aan de uitvoeringsproblemen van de Belastingdienst/Toeslagen, is in 2007 een traject ingezet om tot vereenvoudiging van de regelgeving te komen.

In 2007 zijn de voorstellen bij brief van 17 september (TK 31 066, nr. 13) en 24 oktober 2007 (TK 31 066, nr. 15) aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Hierover heeft op 7 november 2007 een Algemeen Overleg plaatsgevonden, waarna in het verslagjaar verder is gewerkt aan het wetsontwerp (TK 31 446, nr. 2) om de benodigde wijzigingen door te voeren. Dit wetsontwerp is op 7 mei 2008 ingediend bij de Tweede Kamer. In februari 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel; de Eerste Kamer is de daarop volgende maand akkoord gegaan.

Door de wetwijziging worden de volgende vereenvoudigingen doorgevoerd:

- Het verschuiven van de jaarlijkse aanpassing van de huurgerelateerde huurtoeslagparameters van 1 juli naar 1 januari.
- Het afschaffen van de aftrekposten op de rekenhuur voor bedrijfsruimte, garage en onderhuur.
- Het afschaffen van de passendheidstoets en de verhuishnorm.
- Het vereenvoudigen van de procedure voor de jaarlijkse indexering van de zogenoemde normhuren.

De meeste onderdelen van deze wetwijziging treden per 1 januari 2010 in werking, met uitzondering van de afschaffing van de passendheidstoets en de verhuishnorm, die op 12 maart 2009 in werking zijn getreden en terugwerken tot 1 januari 2008.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudiging is de toezegging gedaan dat het streven naar een verdere vereenvoudiging van de huurtoeslag zal worden voortgezet. In het verslagjaar is hieraan vormgegeven door het starten van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van alle toeslagregelingen.

Dit onderzoek heeft inmiddels geleid tot een eindrapport dat de staatssecretaris van Financiën op 16 oktober 2009 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (TK 31 580, nr. 3)

## **3. Kwantitatieve ontwikkelingen verslagjaar 2007**

### *3.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de ontwikkelingen van enkele grootheden een beeld geschetst van de effecten van de Wet op de huurtoeslag. De gepresenteerde gegevens hebben betrekking op subsidiejaar 2007. Dit is het tweede jaar waarin de Wet op de huurtoeslag als opvolger van de Huursubsidiewet in werking was. De gegevens van de huurtoeslag worden in dit hoofdstuk vergeleken met kwantitatieve gegevens van het eerste jaar.

### 3.2 Volumeontwikkeling huurtoeslag

Nederland telt ruim 7 mln. huishoudens. Daarvan bewoont bijna 3 mln. een huurwoning. Van deze 3 mln. huishoudens ontvangt ca. 1 op de 3 huurtoeslag (ruim 1 miljoen). Ruim 72% van de huurtoeslagpopulatie bestaat uit huishoudens met een inkomen onder of op het minimum inkomen zoals dat geldt voor de Wet op de huurtoeslag. Iets minder dan 40% van de huurtoeslagpopulatie bestaat uit ouderenhuishoudens.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling in aantallen weergegeven. Ten opzichte van het subsidietijdvak 2006 is in het berekeningsjaar 2007 een stijging opgetreden van het aantal toegekende aanvragen. Deze stijging doet zich bij vrijwel de gehele populatie voor, alhoewel het meest bij eenpersoonshuishoudens jonger dan 65 jaar.

**Tabel 1: Ontwikkeling in aantallen**

	HT-jaar 2006	HT-jaar 2007	Stijging t.o.v. 2006
Eenpersoonsh 65-	330 404	343 386	3,9%
Meerpersoonsh 65-	351 318	350 596	- 0,2%
Eenpersoonsh 65+	281 881	286 294	1,6%
Meerpersoonsh 65+	124 617	125 100	0,4%
Jonger dan 65 jaar	681 722	693 982	1,8%
65 jaar en ouder	406 498	411 394	1,2%
Geen minima	299 564	307 039	2,5%
Minima	788 656	798 337	1,2%
<b>Totaal</b>	<b>1 088 220</b>	<b>1 105 376</b>	<b>2%</b>

### 3.3 Ontwikkeling van de belangrijkste kengetallen

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de belangrijkste kengetallen, te weten het toetsingsinkomen, de rekenuur en de gemiddelde bijdrage. Uitgegaan is van definitief vastgestelde toeslagen over 2007.

**Tabel 2: Ontwikkeling in gemiddelde toetsingsinkomen**

	HT-jaar 2006	HT-jaar 2007	Stijging t.o.v. 2006
Eenpersoonsh 65-	€ 14 716	€ 15 037	2,2%
Meerpersoonsh 65-	€ 19 411	€ 19 925	2,6%
Eenpersoonsh 65+	€ 14 163	€ 14 553	2,8%
Meerpersoonsh 65+	€ 18 604	€ 19 186	3,1%
Jonger dan 65 jaar	€ 17 087	€ 17 479	2,3%
65 jaar en ouder	€ 15 552	€ 15 833	1,8%
Geen minima	€ 18 857	€ 19 273	2,2%
Minima	€ 15 594	€ 15 920	2,1%
<b>totaal</b>	<b>€ 16 498</b>	<b>€ 16 866</b>	<b>2,2%</b>

De stijging van het toetsingsinkomen doet zich vrij gelijkmatig voor. De ontwikkeling van de inkomens komt grosso modo goed overeen met de indexering van de minimum- en referentie-inkomensijkpunten.

**Tabel 2a: Minimum- en referentie-inkomens t.o.v het jaarverslag**

	Minimuminkomen 2007	Referentie-inkomen 2007	Jaarverslag 2007
Eenpersoonsh 65-	2,2%	2,1%	2,1%
Meerpersoonsh 65-	2,4%	2,1%	2,6%
Eenpersoonsh 65+	2,7%	3,0%	2,8%
Meerpersoonsh 65+	3,1%	3,2%	3,1%

In de Wet op de huurtoeslag wordt gerekend met de kale huur die al naar gelang de situatie vermeerderd resp. verminderd wordt met een bedrag voor servicekosten, garage, onderhuur, etc. (rekenhuur). De gemiddelde rekenhuur is vergeleken met het tijdvak 2006. De stijging bij alle te onderkennen soorten huishoudens vertoont weinig verschil ten opzichte van het gemiddelde.

**Tabel 3: Ontwikkeling in de gemiddelde rekenhuur**

	HT-jaar 2006	HT-jaar 2007	Stijging t.o.v. 2006
Eenpersoonsh 65-	€ 4 260	€ 4 371	2,6%
Meerpersoonsh 65-	€ 4 864	€ 5 009	3,0%
Eenpersoonsh 65+	€ 4 674	€ 4 789	2,5%
Meerpersoonsh 65+	€ 4 866	€ 4 979	2,3%
Jonger dan 65 jaar	€ 4 564	€ 4 692	2,8%
65 jaar en ouder	€ 4 734	€ 4 841	2,3%
Geen minima	€ 4 852	€ 4 970	2,4%
Minima	€ 4 545	€ 4 660	2,5%
<b>Totaal</b>	<b>€ 4 631</b>	<b>€ 4 748</b>	<b>2,5%</b>

\* gemiddelden vastgesteld na definitief vaststellen van de bijdrage

Met betrekking tot de gemiddelde rekenhuur is het tevens van belang aan te geven welk deel van de huurtoeslagtoekenningen een woning betreft met een rekenhuur boven de aftoppingsgrenzen. Zoals toegezegd bij het afschaffen van de zogeheten passendheidstoets en de daaraan gekoppelde verhuisnorm, zal immers worden gemonitord of het schrappen van deze instrumenten gevolgen heeft voor het aantal toekenningen boven de aftoppingsgrenzen (brief d.d. 4 februari 2009, II 2008–2009, 31 446, nr. 23). In 2006 betrof 8,9% van de toekenningen een woning met een huur boven de aftoppingsgrenzen, in 2007 was dit 9,5%.

Deze getallen kunnen worden beschouwd als een «nul-meting».

Vanaf 1 januari 2008 zijn de passendheidstoets en de verhuisnorm aftoppingsgrens formeel afgeschaft. Als de kengetallen over dat jaar en de daarop volgende jaren bekend zijn, kan bezien worden of deze wetswijziging gevolgen heeft gehad voor het percentage toekenningen boven de aftoppingsgrenzen.

**Tabel 4: Ontwikkeling in gemiddelde huurtoeslag**

	HT-jaar 2006	HT-jaar 2007	Stijging t.o.v. 2006
Eenpersoonsh 65-	€ 1 531	€ 1 552	1,3%
Meerpersoonsh 65-	€ 1 905	€ 1 949	2,3%
Eenpersoonsh 65+	€ 1 962	€ 1 994	1,6%
Meerpersoonsh 65+	€ 2 011	€ 2 045	1,7%
Jonger dan 65 jaar	€ 1 723	€ 1 755	1,8%
65 jaar en ouder	€ 1 974	€ 2 008	1,7%
Geen minima	€ 1 379	€ 1 413	2,5%
Minima	€ 1 988	€ 2 020	1,6%
<b>totaal</b>	<b>€ 1 819</b>	<b>€ 1 849</b>	<b>1,6%</b>

\* bij de vaststelling van de bijdrage is de bijdrage per maand omgezet naar een bijdrage op jaarbasis

\* gemiddelden vastgesteld na definitief vaststellen van de bijdrage

De gemiddelde bijdrage is de resultante van het gemiddelde belastbaar inkomen en de rekenhuur. De bijdrage in het verslagjaar is afgezet tegen de gemiddelde bijdrage in het tijdvak 2006. Te zien is dat gemiddeld genomen de stijging van de verstrekte subsidie lager is geweest dan de huurontwikkeling en de het toetsingsinkomen. Verder ligt de stijging gemiddeld wat hoger bij de huishoudens jonger dan 65 jaar. Ook bij de niet-minima ligt de bijdrage wat hoger.

## II TOEZEGGINGEN BIJ DE BEHANDELING VAN DE WWI-BEGROTING 2010.

Zoals in de aanhef al is aangegeven, zal ik in deze brief over een tweetal onderwerpen informatie verstrekken, die is toegezegd bij de behandeling in de Tweede Kamer van de WWI-begroting 2010. Het gaat hier om informatie over huurtoeslag voor grote gezinnen alsmede over huurtoeslag en het treffen van energiebesparende maatregelen.

### 4. Huurtoeslag en grote gezinnen

Tijdens de behandeling van de WWI begroting 2010 is door verschillende Kamerleden aandacht gevraagd voor de positie van grote gezinnen die, anders dan eenpersoons- en ouderenuishoudens, geen huurtoeslag ontvangen voor het deel van de huur dat hoger is dan de aftoppingsgrens. Bij motie van mw. Ortega-Martijn c.s. (II 32 123 XVIII, nr. 21) is mij gevraagd om, na een nadere analyse van het probleem, samen met de woningcorporaties tot een oplossing te komen en hierover de Kamer te informeren.

Zoals al aangegeven bij de schriftelijke beantwoording van de vragen tijdens de begrotingsbehandeling, is hier mijns inziens geen sprake van een weeffout in de huurtoeslag. Primair is het de bedoeling dat huurtoeslagontvangers helemaal niet worden gehuisvest in woningen met een huur boven de aftoppingsgrens. De bestaande betaalbare woningvoorraad is daarvoor ruimschoots toereikend.

Met de grotere ruimtebehoefte van de wat grotere gezinnen en de daarmee samenhangende hogere huurprijs wordt in de huidige systematiek al rekening gehouden doordat voor huishoudens van drie of meer personen een hogere aftoppingsgrens geldt (momenteel € 548,18, versus de aftoppingsgrens van € 511,50 voor een- en tweepersoonshuishoudens). Slechts in incidentele gevallen, als er geen andere mogelijkheid voorhanden is, kan het onvermijdbaar zijn om huurtoeslagontvangers toch boven de aftoppingsgrens te huisvesten. Bij ouderen of gehandicapten

kan dat zich wat vaker voordoen, omdat zij soms zijn aangewezen op een aangepaste woning of een woonvorm die door extra gemeenschappelijke voorzieningen duurder is dan normaal. Daarom kan voor deze groep 50% van de huur boven de aftoppingsgrens worden vergoed. Voor eenpersoonshuishoudens is indertijd (1997) ook huurtoeslag boven de aftoppingsgrens mogelijk gemaakt, omdat de nettohuurquotes voor deze huishoudcategorie zonder de extra huurtoeslag aanzienlijk hoger lagen dan die voor meerpersoonshuishoudens [memorie van antwoord II 1996–1997, 25 090, nr. 197b]. Voor meerpersoonshuishoudens, waaronder ook grote gezinnen, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk geacht om passende huisvesting (qua woninggrootte en betaalbaarheid) mogelijk te maken. Tot dit najaar zijn er geen signalen ontvangen dat deze situatie anders zou zijn.

Inmiddels is navraag gedaan naar eventuele knelpunten op dit gebied bij een aantal gemeenten en corporaties (met name de G4), waaronder de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties die tezamen met Aedes deze problematiek bij uw Kamer heeft aangekaart. Daaruit is naar voren gekomen dat zich in de meeste gemeenten geen specifieke knelpunten voordoen bij de huisvesting van gezinnen met drie of meer kinderen. De slaagkans van deze huishoudens bij het vinden van een geschikte betaalbare woning wijkt niet af van die van andere huishoudens. Soms zijn daarover ook expliciet prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente en corporaties.

De situatie in Amsterdam blijkt gecompliceerder te zijn: in die gemeente, met een woningbestand van veelal kleine woningen en een bevolking met relatief veel grote gezinnen, levert het vinden van een grote betaalbare woning (dus onder de aftoppingsgrens) meer problemen op. Getracht wordt in deze behoefte te voorzien door nieuwbouw, maar daaruit resulteert veelal een huurprijs boven de aftoppingsgrens. Een grotere onrendabele investering om de huren beneden de aftoppingsgrens te houden, achten de betrokken corporaties niet verantwoord.

Op basis van deze informatie constateer ik dat de huisvesting van grote gezinnen binnen de huidige vormgeving van de huurtoeslag, in de meeste gevallen geen knelpunten oplevert. Helaas ligt dit in de Amsterdamse situatie anders. Niettemin meen ik dat een generieke aanpassing van de huurtoeslagregelgeving niet de aangewezen oplossing is. Dat betekent dat voor dit specifieke probleem op lokaal niveau een oplossing moet worden gevonden door corporaties en gemeenten gezamenlijk.

Daarbij dient bedacht te worden dat, anders dan de federatie blijkens haar brief veronderstelt, een verruiming van de huurtoeslagregelgeving voor uitsluitend de categorie gezinnen met drie of meer kinderen een aanzienlijke complicatie voor het uitvoeringsproces betekent. Dit zou haaks staan op het juist met kracht door het kabinet ingezette streven naar vereenvoudiging. De oplossing door verruiming die zou gelden voor *alle* meerpersoonshuishoudens, ook met minder kinderen, brengt echter een extra budgettaire beslag met zich mee van minimaal € 7 mln. structureel (dan wel € 5 mln., bij gelijktijdig afschaffen van de hoge aftoppingsgrens). Afhankelijk van eventuele gedragseffecten, met name bij woningtoewijzing, kan dit bedrag – mogelijk aanzienlijk – stijgen.

Bovendien meen ik dat van een verruiming van de huurtoeslagmogelijkheden boven de aftoppingsgrens een verkeerd signaal zou uitgaan. Bij de in maart 2009 wettelijk bekrachtigde afschaffing van de zogeheten passendheidstoets en de daaraan gekoppelde verhuisnorm in de huurtoeslag (wetsvoorstel vereenvoudiging van de huurtoeslag, II 31 446) heb ik aangegeven erop te rekenen dat gemeenten en corporaties ook zonder dit instrumentarium woningen passend zullen blijven toewijzen aan huurtoe-

slagontvangers. Aedes en de VNG hebben beloofd zich hiervoor te zullen inspannen en hebben bij brief d.d. 12 september 2008 een oproep in die zin gedaan aan gemeenten en corporaties.

Een wetswijziging waardoor er vaker huurtoeslag kan worden ontvangen voor huren boven de aftoppingsgrens zou geheel ten onrechte de indruk kunnen wekken dat er geen beletsel behoeft te zijn om huurtoeslagontvangers in dergelijke duurere woningen te huisvesten.

## **5. Huurtoeslag en energiebesparende maatregelen.**

Tijdens de behandeling van de WWI-begroting in uw Kamer heb ik toegezegd, mede naar aanleiding van een door het Kamerlid Van der Burg ingediend amendement (II, 32 123 XVIII, nr. 13, inmiddels verworpen), te bezien of het wenselijk is om huurstijgingen als gevolg van energiemaatregelen niet in de huurtoeslag te laten doorwerken, zodat de huurtoeslaguitgaven niet stijgen ten gevolge van energiebesparende maatregelen.

In de huidige systematiek van huurprijzenrecht en huurtoeslagregelgeving kan het treffen van energiebesparende maatregelen leiden tot een hogere huurtoeslag. Dat komt omdat energiebesparende maatregelen, net als andere vormen van woningverbetering, kunnen leiden tot een huurverhoging. Die huurverhoging wordt vervolgens meegenomen bij de berekening van de hoogte van de huurtoeslag en zal dan vaak leiden tot een hogere toeslag.

Er zijn in het verleden verschillende opties bestudeerd om op een of andere wijze de huurverhoging in verband met energiebesparende maatregelen buiten de huurtoeslagberekening te houden, zoals een aftrek op de rekenuur afhankelijk van het energielabel of een energieopslag op de huurprijs, in plaats van een reguliere huurverhoging.

Al deze opties hebben gemeen dat ze tot een aanmerkelijke complicering in de uitvoering van de huurtoeslag (en soms ook van de huurprijsregelgeving) leiden. Dit staat haaks op het al eerder genoemde streven naar vereenvoudiging. Andere bezwaren zijn:

- De risico's voor de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomens. Weliswaar hebben Aedes en Woonbond toegezegd zich ervoor in te spannen dat de energiebesparende maatregelen zullen leiden tot lagere woonlasten voor de huurders. Deze woonlastenwaarborg geldt echter op complexniveau. Op individueel niveau kan geen harde garantie worden gegeven dat de energiebesparing de huurverhoging volledig compenseert, onder meer omdat de woonlasten op individueel niveau afhankelijk zijn van veel factoren, zoals het persoonlijke energieverbruik en de exacte ligging van de woning.
- Het risico van rechtsongelijkheid : huurders met eenzelfde huur en dito inkomen zouden niet meer een even hoge huurtoeslag krijgen als bij één van de woningen de huur verhoogd is na energiebesparende maatregelen. Met name ten opzichte van woningen die al van aanvang af aan energiezuinig zijn, zou er een niet te rechtvaardigen verschil in huurtoeslag ontstaan.
- Het is niet goed mogelijk om een helder onderscheid te maken tussen huurstijgingen in verband met energiebesparende ingrepen en huurstijgingen vanwege andere vormen van renovatie, die in de regel gelijktijdig worden uitgevoerd. Ook in dit opzicht zou een afwijkende behandeling van huurstijgingen door energiemaatregelen de regelgeving en dus ook de uitvoering daarvan aanzienlijk complexer maken.

Alles overziend acht ik het ongewenst om binnen de huidige huurtoeslagregelgeving maatregelen te treffen om de toename van het budgettair beslag door het treffen energiebesparende maatregelen tegen te gaan.

Ik sluit overigens niet uit dat binnen het kader van de voorstellen die uit de Heroverwegingswerkgroepen zullen voortvloeien, dergelijke maatregelen wellicht wel mogelijk kunnen worden.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
E. E. van der Laan