

Vergaderjaar 2005–2006

**29 764** **Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)**

**29 765** **Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)**

**Nr. 42** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2005

### **Inleiding**

Tijdens de derde termijn van de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (29 764) en Aanpassingswet Awir (29 765) heeft mevrouw Noorman-Den Uijl verzocht om inzicht te verschaffen in de kosten die gemoeid zijn met een zodanige matiging van de marginale druk van de huurtoeslag, dat deze niet boven de 45% uitkomt. In reactie op dat verzoek heb ik in mijn brief van 9 februari 2005 (TK 29 764/29 765/29 800 XI, nr. 37) toegezegd te onderzoeken hoe de marginale druk in de huurtoeslag substantieel beperkt kan worden.

Dit onderzoek is inmiddels afgerond zodat ik u hierbij op de hoogte kan stellen van de uitkomsten.

### **Uitgangspunten**

Het doel van het onderzoek was antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre door aanpassing van de huidige systematiek van huurtoeslagberekening het optreden van hoge marginale druk kan worden beperkt. Er is sprake van marginale huurtoeslagdruk als de inkomenstoename gedeeltelijk teniet wordt gedaan door een afname van de huurtoeslag. Deze situatie is met name van belang bij inkomenstoenames wanneer een deel van de inkomenstoename geheel of gedeeltelijk teniet gedaan zal worden door een verlies aan huurtoeslag. Het is niet zo dat elke inkomenstoename teniet wordt gedaan door het verlies aan huurtoeslag. Dit is in de regel alleen het geval als de inkomenstoename groter is dan de in de wet vastgelegde inkomensmutatie waaraan jaarlijks de normhuurtabletten worden aangepast.

Wat betreft die systematiek is van belang te weten dat de hoogte van de huurtoeslag in belangrijke mate wordt bepaald door de normhuur, het inkomensafhankelijke gedeelte van de basishuur<sup>1</sup> dat een huurder gelet op de hoogte van diens inkomen ten minste zelf bijdraagt aan de huur. Voor de laagstbetaalden geldt dezelfde normhuur ongeacht de hoogte van het inkomen, zolang dit het laagst gehanteerde tabelinkomen niet overschrijdt. Bij inkomens vanaf dat laagste tabelinkomen stijgt de normhuur echter progressief naarmate het inkomen hoger is. Ten behoeve van de berekening van de huurtoeslag wordt voor de bepaling van de toe te passen normhuur een tabel met inkomensklassen gehanteerd, de normhuurtabel. Per inkomensklasse, waarvan de klassebreedte ten hoogste € 500 bedraagt, geldt een vast normhuurbedrag dat is berekend op basis van het desbetreffende klassemidden. Toepassing van de normhuurtabel leidt tot schoksgewijs oplopende normhuren naarmate sprake is van een hoger inkomen; bij inkomenssprongen binnen een gegeven inkomensklasse blijft de huurtoeslag ongewijzigd terwijl inkomenssprongen, zelfs al van € 1, naar een hogere inkomensklasse tot een vermindering van de huurtoeslag leiden. Aldus kan de systematiek van normhuurtabellen de marginale druk versterken. Onderzocht is of het optreden van hoge marginale druk kan worden beperkt door aanpassing van de huidige systematiek van huurtoeslagberekening. Daarbij heeft als uitgangspunt gediend de situatie vanaf 1 januari 2006, als de begrippen uit de huidige huursubsidie zijn geharmoniseerd op basis van de Awir. Een aantal Awir-specifieke aanpassingen heeft belangrijke invloed gehad op de marginale huurtoeslagdruk, dit in antwoord op vragen dienaangaande van de heer Omtzigt (zie bijlage II<sup>2</sup> voor nadere toelichting).

## Resultaten

De marginale druk van de huurtoeslag zoals die geldt vanaf 1 januari 2006 zijn voor de vier binnen de huurtoeslag onderscheiden typen huishoudens bekeken, te weten, eenpersoons-, meerpersoons-, eenpersoonsouderen- en meerpersoonsouderenduishoudens. De marginale druk is bekeken aan de hand van de geldende normhuurtabellen en aan de hand van de formule (artikel 19, tweede lid, Wet op de huurtoeslag) die aan de normhuurtabellen ten grondslag ligt. Om de effecten op de marginale druk zo scherp mogelijk in beeld te krijgen, is voor de vier huishoudtypen de vergelijking tussen tabel en formule gemaakt op basis van een drietal veronderstelde inkomenssprongen, namelijk van 0,5%, 2% en 10% van het toetsingsinkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat het bepalen van de normhuur op basis van de formule voor drie van de vier huishoudcategorieën effectief is voor het bestrijden van de hoge huurtoeslagdruk. Alleen voor de eenpersoonsouderenduishoudens blijkt de berekening op basis van de formule dat effect niet te hebben. Dit is toe te schrijven aan wijzigingen in de normhuur-systematiek die zijn aangebracht in verband met de Awir. Deze wijzigingen zijn gunstig geweest voor één- en meerpersoonshuishoudens, maar hebben veel minder effect voor eenpersoonsouderenduishoudens.

**Tabel Aantallen huishoudens met een huurtoeslagdruk groter dan 45%.**

Huishoudcategorie	Formule/ Tabel	Inkomenssprong		
		+ 0,5%	+ 2%	+ 10%
Eenpersoonshuishouden	Formule	700	400	0
	Tabel	87 000	60 000	600
Meerpersoons- huishouden	Formule	500	0	0
	Tabel	47 500	3 000	0

<sup>1</sup> De basishuur is de normhuur verhoogd met het bedrag van de generieke invulling van de taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

		Inkomenssprong		
Eenpersoonsouderen	Formule	23 500	24 500	25 500
	Tabel	26 000	21 000	43 000
Meerpersoonsouderen	Formule	0	0	0
	Tabel	19 000	15 000	0

#### A. Eenpersoonshuishoudens

Wat betreft de 297 000 *eenpersoonshuishoudens* met huurtoeslag zouden er 87 000. (29%) bij een veronderstelde inkomenssprong van 0,5% op basis van de tabel een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Doorrekening met behulp van de formule laat vervolgens zien dat het optreden van dit effect voor de betrokken huishoudens met meer dan 99% wordt teruggebracht.

Bij een veronderstelde inkomenssprong van 2% zouden bij toepassing van de tabel 60 000 (20%) *eenpersoonshuishoudens* een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Ook in dit geval reduceert de formule het optreden van dit effect met meer dan 99%.

Het optreden van hoge marginale druk wordt bij doorrekening op basis van de formule bij kleine inkomenssprongen toch niet helemaal uitgesloten. Dat duidt op nog een andere bron van marginale druk in het huurtoeslagstelsel. Dit betreft de uit het oogpunt van uitvoeringsefficiëntie gehanteerde minimumhuurtoeslag van € 2 per maand. Dit betekent dat ook bij het hanteren van een formule er huishoudens zijn die ineens (maximaal) € 24 euro extra op jaarbasis verliezen. Dit geldt ook voor de andere huishoudcategorieën.

#### B. Meerpersoonshuishoudens

Bij een veronderstelde inkomenssprong van 0,5% zouden 47 500 (13%) van de ruim 353 000. *meerpersoonshuishoudens* met huurtoeslag onder de werking van de normhuurtabel te maken krijgen met een marginale druk van meer dan 45%. Dezelfde exercitie maar dan met toepassing van de formule leidt er toe dat 500 huishoudens een marginale druk van meer dan 45% zouden ervaren. Dit betekent dat het aantal meerpersoonshuishoudens dat in de huidige systematiek als gevolg van een inkomenssprong van 0,5% zo'n hoge marginale druk zou ondervinden, door toepassing van de formule met bijna 99% wordt teruggebracht.

Bij een veronderstelde inkomenssprong van 2% zouden volgens een berekening aan de hand van de tabel 3 000 (0,8%) van de desbetreffende huishoudens een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Toepassing van de formule heeft bij deze inkomenssprong als effect dat er geen huishoudens meer worden aangetroffen met een marginale druk van meer dan 45%.

Bij een inkomenssprong van 10% leiden tabel noch formule tot een marginale druk van meer dan 45%.

#### C. Eenpersoonsouderenhuishoudens

Ten aanzien van de *eenpersoonsouderenhuishoudens* (65+) leidt toepassing van een formule ook tot een beperking van het aantal huishoudens met een hoge marginale druk, echter slechts in beperkte mate.

Zo zouden, berekend aan de hand van de tabel, 26 000 (10%) van de 259 000 oudere alleenstaanden bij een veronderstelde inkomenssprong van 0,5% een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Doorrekening met behulp van de formule laat vervolgens zien dat de hoge marginale druk dan nog 23 000 (9%) huishoudens zou treffen.

Bij een veronderstelde inkomenssprong van 2% is de formule zelfs iets ongunstiger dan de tabel. Bij toepassing van de tabel zouden 21 000 (8%)

alleenstaande ouderen een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Dezelfde berekening maar nu met toepassing van de formule laat zien dat dan een groter aantal betrokken huishoudens (24 500) hoge marginale druk zou ondervinden.

Hoewel grotere inkomenssprongen bij ouderenuishoudens uitzonderlijk zijn, is ook voor de inkomenssprong van 10% een doorrekening gemaakt. De uitkomsten voor de eenpersoonsouderen van de berekende effecten bij een inkomenssprong van 10% vallen weer in het voordeel van de formule uit, zij het dat geen van beide methoden voorkomt dat ook bij een dergelijke inkomenssprong een substantieel deel van de oudere alleenstaanden met hoge marginale druk wordt geconfronteerd. 43 000 (17%) oudere alleenstaanden zouden dan op basis van een berekening volgens de tabel worden geconfronteerd met een marginale druk van meer dan 45%. Op grond van de formule betreft dit nog 25 000 ofwel 10% van alle alleenstaande ouderen met huurtoeslag.

Aldus blijkt toepassing van de formule ten aanzien van de eenpersoons-huishoudens niet effectief in het terugdringen van hoge marginale druk. Verderop in deze brief wordt dit afwijkende effect nader toegelicht.

#### *D. Meerpersoonsouderenuishoudens*

De effecten die als gevolg van de normhuurberekening met behulp van de formule optreden bij *meerpersoonsouderenuishoudens* (65+) zijn vergelijkbaar met de resultaten die voor de onder A. en B. besproken huishoudtypen al zijn aangetroffen.

Bij een inkomenssprong van 0,5% zouden 19 000 (18%) van de bijna 106 000 meerpersoonsouderenuishoudens met huurtoeslag onder de werking van de normhuurtabel te maken krijgen met een marginale druk van meer dan 45%. Bij toepassing van de formule zouden er nagenoeg geen huishoudens een dergelijke marginale druk ondervinden.

Onder aanname van een inkomenssprong van 2% en toepassing van de tabel zouden 15 000 (14%) meerpersoonsouderenuishoudens een marginale druk van meer dan 45% ervaren. Op basis van een zelfde berekening maar dan met behulp van de formule zouden er nog maar enkele tientallen huishoudens met zo'n hoge marginale druk overblijven.

Gegeven een veronderstelde inkomenssprong van 10% – die pensioenge-rechtigden overigens slechts in uitzonderlijke situaties zullen ervaren – zou geen enkel meerpersoonsouderenuishouden nog een marginale druk van meer dan 45% ondervinden, ongeacht of de normhuur met behulp van de tabel of de formule wordt berekend.

### **Toelichting op de resultaten**

#### *Marginale drukproblematiek eenpersoonsouderenuishoudens*

Ten aanzien van een- en meerpersoonshuishoudens alsmede meerpersoonsouderenuishoudens lost vervanging van de normhuurtabel door een formule de problematiek van hoge marginale druk grotendeels op. Dit betekent dat de systematiek van de normhuurtabel voor deze categorie huishoudens de hoofdoorzaak vormt van het optreden van hoge marginale druk. Een andere oorzaak van hoge marginale druk, namelijk de progressie van de normhuren speelt voor de genoemde categorieën geen rol omdat die druk beduidend minder dan 45% bedraagt.

Dit ligt anders ten aanzien van alleenstaande ouderen. Voor deze categorie leidt de normhuurprogressie op zich al tot een marginale druk die ligt tussen de 42 en 55%. Toepassing van een formule betekent in dat geval dat die hoge marginale druk in beginsel bij elke inkomenssprong (boven het niveau van het laagste tabelinkomen) tot uitdrukking komt in de vorm van een lager bedrag aan huurtoeslag. Deze uitzonderingssituatie is het gevolg van aanpassingen in de normhuurssystematiek in het kader

van de Awir. Vòòr de Awir kwam de marginale druk van de eenpersoons- en de eenpersoonsouderenuishoudens doorgaans uit boven de 45%. De marginale druk voor de meerpersoons- en de meerpersoonsouderenuishoudens kwamen uit onder de 45%. Aanpassingen van de normhuur-systematiek in het kader van de Awir hadden tot gevolg dat de normhuur-progressie ook voor de eenpersoonshuishoudens is gedaald tot onder de 45%.

Hierdoor komt alleen de marginale druk voor de eenpersoonsouderenuishoudens bij berekening van de normhuur op basis van de formule nog uit boven de 45%.

In de bijlage II wordt toegelicht om welke aanpassingen ten gevolge van de Awir het hier gaat.

### **Samenvatting van de resultaten**

Het onderzoek toont aan dat toepassing van de formule in plaats van de tabel op de normhuurberekening een uiterst effectieve methode is om het optreden van hoge marginale druk terug te dringen, althans voorzover het een- en meerpersoonshuishoudens (65-) alsmede meerpersoonsouderenuishoudens (65+) betreft. Het aantal huishoudens dat bij toepassing van de normhuurtabel te maken krijgt met een marginale druk van meer dan 45% kan immers met circa 99% worden gereduceerd als de normhuur aan de hand van de formule wordt berekend.

Voor oudere alleenstaanden (65+) blijkt toepassing van de formule daarentegen nauwelijks effectief. Voor die categorie blijkt uit een vergelijking van de uitkomsten op basis van de tabel met die van de formule voorzover sprake is van relatief kleine inkomenssprongen namelijk noch sprake van substantiële volume-effecten, noch van resultaten die eenduidig in het voordeel van de formule uitpakken. Ongeacht of de berekening met behulp van de tabel of de formule wordt uitgevoerd, zal minstens 10% van die populatie als gevolg van een inkomensstijging marginale druk van meer dan 45% blijven ervaren.

In bijlage I<sup>1</sup> is een grafische weergave opgenomen van de gemiddelde huursubsidiedruk.

### **Conclusie**

Zoals de uitkomsten van het onderzoek aantonen, levert rechtstreekse toepassing van de formule op de normhuurberekening voor drie van de vier huishoudcategorieën een substantiële bijdrage aan het terugdringen van hoge marginale druk.

De invoering kan budgettair neutraal geschieden. Er doen zich inkomenshervereidingseffecten voor. Er zullen huishoudens zijn die een hogere normhuur krijgen berekend op basis van de formule dan op basis van de tabel. Deze effecten zullen niet structureel dezelfde groep treffen. In het ene jaar zal een huishouden er nadeel van ondervinden, maar datzelfde huishouden kan er het jaar daarop een voordeel van hebben. Huishoudens zouden immers bij handhaving van de tabelsystematiek het ene jaar aan de onderkant van een klasse terecht kunnen komen en het andere jaar aan de bovenkant.

Het gemiddelde nadeel wordt geschat op ongeveer € 35 op jaarbasis. Het gemiddelde nadeel is gelijk aan het gemiddelde voordeel.

Gezien de hiervoor geschetste evidente voordelen van de overschakeling op een formule ben ik voornemens om, in samenspraak met de Belastingdienst, de mogelijkheden van een dergelijke wijziging van de berekeningsmethode van de huurtoeslag nader in kaart te brengen. Introductie van een nieuwe wijze van normhuurberekening betreft een complexe operatie, zowel in wetstechnische als in uitvoeringstechnische zin. Gelet op de inspanningen die de Belastingdienst/Toeslagen in 2006 in de automatisering

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ring nog moet leveren voor het voltooien het uitvoeringsproces voor huur- en zorgtoeslag acht ik het niet verantwoord om al op korte termijn over te gaan tot introductie van de methodiek van normhuurberekening op basis van de formule. Ook zal ik nagaan of bij de overschakeling naar een formule aanvullende maatregelen wenselijk en mogelijk zijn om de effecten voor eenpersoonsouderenuishoudens meer in lijn te brengen met die van de overige huishoudcategorieën. Ik zal u begin 2006 nader informeren over mijn definitieve conclusies ter zake.

Tot slot zij vermeld dat de hiervoor beschreven marginale druk van de huurtoeslag, ook die welke nog resteert na overschakeling op een formule, bezien moet worden in het bredere kader van de (cumulatie) van marginale druk van verschillende regelingen en de belasting- en premiedruk. Over deze cumulatie van effecten heeft de minister van SZW op 26 oktober 2005 in een brief aan de Kamer gerapporteerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker