

Vergaderjaar 2006–2007

31 034

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (formule berekening normhuur)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe dat de tabellen, die op grond van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht) worden toegepast om de hoogte van de bij het rekeninkomen behorende normhuur, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van die wet, te bepalen, worden vervangen door een formule.

Hiermee wordt de marginale druk van de huurtoeslag zodanig gematigd, dat deze in nagenoeg alle gevallen onder de 45% blijft. Met de term «marginale druk» wordt bedoeld op de mate waarin een (geringe) stijging van het inkomen leidt tot verlies van inkomensafhankelijke bijdragen.

Voor het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag is, naast de hoogte van de verschuldigde rekenhuur, de basishuur, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Wht, bepalend. Dit is de eigen bijdrage die een huurder in elk geval zelf moet bekostigen. De basishuur bestaat uit een inkomensafhankelijk deel, de zogeheten normhuur, en een nominaal deel, als voortvloeisel van de taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II (met ingang van 1 juli 2006: € 17,05; met ingang van 1 juli 2007: € 18,10).

Om de hoogte van de normhuur te bepalen wordt tot dusver een tabel met inkomensklassen gehanteerd, de zogenoemde normhuurtabel (artikel 16, tweede lid, van de Wht). Per inkomensklasse, waarvan de klassebreedte ten hoogste € 500 bedraagt (artikel 16, vierde lid, van de Wht), geldt een vast normhuurbedrag dat is berekend op basis van het desbetreffende klassemidden.

Begin 2005 is bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29 764) onder meer gesproken over de marginale druk van de huurtoeslag (destijds huursubsidie). Daarbij is geconstateerd dat de marginale druk van de huurtoeslag, hoewel die gemiddeld genomen door de harmonisatiemaatregelen ten gevolge van de introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna:

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

Awir) duidelijk was afgenomen, nog steeds «pieken» kent, waarbij de marginale druk (bij specifieke inkomensintervallen) soms ruim meer dan 60% bedraagt. De toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft daarop onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om tot een zodanige matiging van de marginale druk te komen, dat deze niet boven de 45% uitkomt.

De resultaten van dit onderzoek zijn met de brieven van 5 december 2005 en 2 februari 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 29 764 en 29 765, nrs. 42 en 44) aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Zoals is toegelicht in deze brieven, zijn de pieken in de marginale druk inherent aan de toepassing van de normhuurtabel, die leidt tot schoksgewijs oplopende normhuren naarmate sprake is van een hoger inkomen. Bij een inkomenssprong binnen een gegeven inkomensklasse blijft de huurtoeslag ongewijzigd, terwijl een inkomenssprong naar een hogere inkomensklasse direct tot een vrij substantiële vermindering van de huurtoeslag leidt; dit doet zich zelfs al voor bij een heel beperkte inkomenssprong van bijvoorbeeld maar € 1.

Door af te stappen van de tabellen en over te schakelen naar een normhuurvaststelling aan de hand van een formule die aan de normhuurtabellen ten grondslag ligt, blijft de schoksgewijze toe- of afname van de hoogte van de normhuur achterwege. De groei van de eigen bijdrage bij inkomensstijgingen vindt dan geleidelijk plaats.

Hierdoor wordt het aantal gevallen waarin zich een marginale druk van meer dan 45% voordoet zeer sterk teruggebracht.

Marginale druk eenpersoonsouderenuishoudens

In eerdergenoemde brief d.d. 2 februari 2006 is nader ingegaan op de marginale druk bij eenpersoonsouderenuishoudens. De marginale druk voor deze categorie is namelijk, ook na de invoering van de Awir, relatief hoog vergeleken met de andere huishoudcategorieën. Door toepassing van een formule in plaats van een tabel wordt uiteraard ook voor eenpersoonsouderenuishoudens de schoksgewijze afbouw van de bijdrage bij inkomenssprongen omgezet in een geleidelijke afbouw, waardoor de pieken in de marginale druk verdwijnen. Dat neemt echter niet weg dat voor deze huishoudcategorie het totale niveau van de marginale druk verhoudingsgewijs regelmatig boven de 45% blijft uitkomen.

Dit wordt veroorzaakt door het sterk progressieve karakter dat de normhuurtabellen voor eenpersoonsouderenuishoudens van oudsher kennen. Voor niet-ouderenuishoudens is deze progressiviteit door de maatregelen in het kader van de Awir (de extra compensatie in verband met het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen) belangrijk afgenomen. Voor eenpersoonsouderenuishoudens is de marginale druk op een relatief vrij hoog niveau gebleven.

Dit betekent echter niet dat aanvullende maatregelen om de marginale druk ook voor deze huishoudens te verlagen, noodzakelijk zijn. Zoals in genoemde brief is uiteengezet, krijgen ouderenuishoudens in de regel maar weinig te maken met onvoorziene inkomensverbeteringen die niet al in de normhuursystematiek worden verwerkt. Dat betekent dat deze categorie huishoudens ook maar in incidentele gevallen de kans loopt om geconfronteerd te worden met het verschijnsel marginale druk.

Bovendien doet een van de meest nadelige gevolgen van marginale druk, de zogeheten werkloosheidsval, zich bij ouderenuishoudens in de regel ook niet voor.

Om deze reden en vanwege de budgettaire kosten van eventuele maatregelen ter verlaging van de marginale druk bij eenpersoonsouderenuishoudens, die naar schatting structureel € 16,5 mln. per jaar vanaf 2008, oplopend tot circa € 18,5 mln. in 2011 bedragen, is besloten geen aanvul-

lende maatregelen ter verdere verlaging van de marginale druk voor deze categorie huishoudens te treffen.

In het Algemeen Overleg en Voortgezet Algemeen Overleg dat naar aanleiding van de hiervoor genoemde brieven is gehouden op respectievelijk 9 februari 2006 en 21 maart 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de invoering per 1 januari 2008 van een formule voor de berekening van de normhuren, zonder aanvullende maatregelen ter verlaging van de marginale druk voor eenpersoonsouderenuishoudens.

Vormgeving van de formule

De formule die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd ter vervanging van de normhuurtabel, is dezelfde als die tot dusver ten grondslag lag aan de normhuurtabellen.

De opbouw om te komen tot de uiteindelijke formule ziet er als volgt uit:

Normhuurquote = $a \times \text{rekeninkomen} + b$

Met de term «normhuurquote» wordt bedoeld op de normhuur gedeeld door het rekeninkomen. De formule kan dus ook als volgt worden weergegeven.

Normhuur/rekeninkomen = $a \times \text{rekeninkomen} + b$, en is weer gelijk aan:

Normhuur = $a \times \text{rekeninkomen} \times \text{rekeninkomen} + b \times \text{rekeninkomen}$

Hierin zijn de factoren a en b parameters op 12 cijfers achter de komma nauwkeurig en is de factor a groter dan 0. Deze factoren geven het lineaire verband aan tussen het rekeninkomen en de bijbehorende normhuurquote. Hoe hoger het inkomen des te hoger de normhuur, waarbij de normhuur sneller stijgt naarmate het inkomen meer in de buurt van de maximale inkomensgrens komt.

De waarden van de factoren a en b in deze formule worden verkregen volgens de volgende stappen. Allereerst worden de minimum- en referentie-inkomensijkpunten vastgesteld conform de artikelen 17, eerste lid, en 18, eerste lid, van de Wht. De normhuren behorende bij de minimum- en referentie-inkomensijkpunten worden vervolgens bepaald conform de artikelen 17, tweede en derde lid, en 18, tweede en derde lid, van de Wht. Met deze uitkomsten worden de normhuurquotes op minimum- en referentieniveau bepaald (het quotiënt van de normhuur en het bijbehorende inkomensijkpunt). Aan de hand van de lineaire relatie tussen deze quotes en de daarbij behorende ijkpunten worden de waarden van de factoren a en b vastgesteld.

Deze formule geldt voor alle huishoudcategorieën die de Wht onderscheidt. De waarden van de factoren a en b verschillen echter per afzonderlijke huishoudcategorie als bedoeld in artikel 2 van de Wht.

Om de uiteindelijke totale eigen bijdrage, de basishuur, te verkrijgen moet de normhuur nog met een nominaal bedrag, zoals genoemd in de inleiding, worden verhoogd.

Inkomens- en budgettaire effecten

De invoering van de formule in plaats van de normhuurtabellen vindt budgettair neutraal plaats. De formule is namelijk dezelfde als die, welke ten grondslag ligt aan de huidige normhuurtabellen. Alleen het trapsgevoel karakter van de tabellen is weggenomen. Er doen zich wel effecten op de hoogte van de normhuur van individuele huishoudens voor.

Dit komt doordat de normhuur behorende bij een bepaalde inkomensklasse op dit moment wordt bepaald door steeds het inkomensniveau in het midden van een inkomensklasse als uitgangspunt te nemen. Met de tabel ligt voor een huishouden met een inkomen dat onder het klasse-

midden ligt, de normhuur op een hoger niveau dan zou volgen uit de formule. Anderzijds hebben inkomens die binnen dezelfde tabelklassen boven het klassemidden liggen, juist een iets lagere normhuur dan volgens de formule het geval zou zijn.

Voor het grootste deel van de huurtoeslagontvangers, namelijk die met een rekeninkomen onder of op de minimum-inkomensgrens als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wht heeft de overgang naar de formule geen gevolgen. Voor hen geldt onveranderd de normhuur die hoort bij het minimum-inkomensijpunt. Dit betreft ca. 68% van alle huurtoeslagontvangers.

Voor huishoudens met een inkomen boven het minimum is het afhankelijk van de exacte hoogte van het inkomen, in relatie tot het klassemidden van de tabel, of de formule voordeel of nadeel oplevert dan wel neutraal uitpakt. Door het geleidelijke verloop van de formule blijft een eventueel nadeel meestal beperkt. Voor 10% van de huishoudens kan de formule ten opzichte van de tabel een nadeel opleveren van meer dan € 1 per maand. Voor deze groep is het gemiddelde nadeel € 3 per maand. Dit hoeft echter niet te betekenen dat deze huishoudens er ten opzichte van het voorgaande jaar op achteruitgaan. Het gaat om het verschil in hoogte van de normhuur bij toepassing van de formule vergeleken met de normhuur, als in datzelfde jaar een tabel van toepassing zou zijn geweest. Of er van het ene jaar op het andere jaar nadeel of voordeel is, is onvoorspelbaar. Dat hangt af van de vraag of het inkomen onder of boven het klassemidden van een inkomensklasse valt en dat is van tevoren niet te voorzien. In het ene jaar kan een huishouden dus nadeel van de formule ondervinden, maar datzelfde huishouden kan er het jaar daarop juist voordeel van hebben.

Duidelijk is wel dat met de invoering van de formule in elk geval een einde komt aan het nadelige effect dat een huishouden soms al door een geringe inkomensstijging van de ene inkomensklasse naar de andere overgaat en daardoor met een substantieel hogere normhuur wordt geconfronteerd.

Administratieve lasten van het bedrijfsleven en de burgers

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en de burgers.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

De voorgestelde wijziging in artikel 1, onderdeel g, van de Wht houdt verband met de nieuwe tenaamstelling van Onze Minister.

Artikel 1, onderdelen B, C en D, onder 2 en 3

In het voorgestelde artikel 19, tweede lid, van de Wht wordt de formule voor de berekening van de normhuur beschreven voor het geval sprake is van een rekeninkomen boven het minimum-inkomensijpunt, bedoeld in artikel 17 van die wet, verhoogd met € 200 voor een huishouden als bedoeld in artikel 2, onder a en c, van die wet en verhoogd met € 300 voor een huishouden als bedoeld in artikel 2, onder b en d, van die wet. Indien sprake is van een rekeninkomen onder of gelijk aan het minimum-inkomensijpunt, vermeerderd met die bedragen, geldt de normhuur, bedoeld in artikel 17, tweede en derde lid, van de Wht (het voorgestelde artikel 19, eerste lid, van de Wht). Het voorgestelde artikel 19, derde lid, van de Wht bepaalt dat de overeenkomstig het tweede lid berekende normhuur naar boven wordt afgerond op hele eurocenten, evenals dat

thans gebeurt in de normhuurtabellen. Tot slot bepaalt het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wht dat de factoren, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, elk jaar met ingang van 1 januari en 1 juli, bij ministeriële regeling worden herzien. Deze factoren worden, per type huishouden, afgeleid uit de lineaire relatie tussen de bij het minimum-inkomenspunt behorende normhuurquote en de bij het referentie-inkomenspunt behorende normhuurquote en zijn daarmee dus afhankelijk van de geldende normhuren bij het minimum-inkomenspunt en het referentie-inkomenspunt en de rekeninkomens. Nu de rekeninkomens jaarlijks per 1 januari en de normhuren jaarlijks per 1 juli worden aangepast, zullen voormelde factoren per die beide data eveneens moeten worden herzien. Voor een nadere toelichting hierop kan nog worden verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder «Vormgeving van de formule» (onderdeel C).

In verband met de introductie van deze formule kunnen de zogenoemde «norm- en basishuurtabellen», die jaarlijks bij ministeriële regeling worden opgesteld, komen te vervallen. Dit wordt tot uiting gebracht door het voorgestelde vervallen van artikel 16, tweede, derde (deels), vierde en vijfde lid, van de Wht (onderdeel B, onder 1 (deels)). De voorgestelde wijzigingen in de onderdelen B, onder 2, en D, onder 3, lopen hierbij mee.

Voorts wordt de ophoging van de laagste inkomensklassen met € 200 (voor eenpersoons(ouderen)huishoudens) respectievelijk € 300 (voor meerpersoons(ouderen)huishoudens), bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Wht, verdisconteerd in het voorgestelde artikel 19, eerste en tweede lid, van de Wht (onderdeel B, onder 1 (deels)).

De voorgestelde redactionele wijzigingen in artikel 27, achtste lid, van de Wht houden verband met het vervallen van de zogenoemde basishuurtabellen en de introductie van de factoren, bedoeld in het voorgestelde artikel 19, tweede lid, van de Wht, en het jaarlijks per 1 januari en 1 juli herzien van deze factoren (onderdeel D, onder 2).

Artikelen I, onderdeel D, onder 1, en II

Met de wet van 20 november 2006 tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag (wonen op water) (Stb. 618) werd artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht gewijzigd, waarbij werd bepaald dat onder meer de zogenoemde normhuren jaarlijks met ingang van 1 juli worden aangepast aan de huurprijsontwikkeling, zoals die naar redelijke verwachting in het tijdvak dat loopt van 1 juli van dat jaar tot 1 juli van het daaropvolgende jaar zal plaatsvinden, ten aanzien van woningen, niet zijnde woningen als bedoeld in artikel 247, eerste, tweede en derde lid, en 247a, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Daarbij werd reeds geanticipeerd op het nieuwe huurbeleid per 1 januari 2007. Nu echter het voorstel van wet om te komen tot dat nieuwe huurbeleid wordt ingetrokken, ligt het in de rede artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht te wijzigen. De voorgestelde redactionele wijzigingen in artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht strekken hiertoe (artikel I, onderdeel D, onder 1).

De voorgestelde wijzigingen in artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht werken terug tot en met 1 juli 2007, opdat de alsdan aan te passen parameters op de voorgestelde wijze kunnen worden aangepast (artikel II).

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar