

Vergaderjaar 2012–2013

27 926

Huurbeleid

Nr. 192

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2012

I. Inleiding

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.

De Wet op de huurtoeslag wordt, tezamen met andere toeslagwetten, op grond van de in september 2005 van kracht geworden Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen uitgevoerd door de Belastingdienst/ Toeslagen, onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris 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 staatssecretaris van Financiën in het Beheersverslag van de Belastingdienst.

In het Algemeen Overleg met de Commissie voor WWI (TK 32 123 XVIII, nr. 66) is gesproken over het jaarverslag Wet op de huurtoeslag 2008. Hierbij heeft uw Kamer aangegeven eerder actuele data te willen ontvangen, desnoods bestaande uit voorlopige cijfers. De toenmalige minister voor WWI heeft daarop toegezegd om naast de definitieve cijfers ook voorlopige cijfers in het jaarverslag op te nemen. De definitieve gegevens in dit jaarverslag hebben betrekking op het jaar 2009. Pas op het moment dat meer dan 95% van de toeslagen over een jaar is vastgesteld wordt verondersteld dat het betreffende moment is bereikt. Voor de cijfers over 2009 valt dit in 2011. De cijfers over 2010 en 2011 dragen een voorlopig karakter.

II. Beleidsmatige ontwikkelingen

In het verslagjaar is in beleidsmatig opzicht vooral van belang, dat wetgeving tot stand is gekomen die voorziet in het flexibeler maken van de kwaliteitskorting. In de Wet op de huurtoeslag wordt niet de volledige rekenuur vergoed door huurtoeslag. Behalve de eigen bijdrage (basishuur) die een huurder altijd zelf moet betalen, vindt er ook een

zogeheten kwaliteitskorting plaats als de huurprijs van de woning boven bepaalde grensbedragen (de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen) uitkomt. De korting is bedoeld om een prikkel in te bouwen voor de huurder om zo veel mogelijk te kiezen voor een woning die bij het inkomen past. De percentages van de rekenhuur die boven de kwaliteitskortings- en aftoppingsgrenzen nog door de huurtoeslag worden vergoed, zijn sinds de inwerkingtreding van de Huursubsidiewet in 1997 niet gewijzigd. In het verslagjaar is het voorstel aangenomen om deze te subsidiëren percentages voortaan per algemene maatregel van bestuur te regelen. Dit biedt de mogelijkheid om eventuele noodzakelijke bezuinigingen op het budget van de huurtoeslag meer specifiek te richten op huishoudens die in de wat duurdere, kwalitatief wat betere, huurwoningen wonen. Op 13 oktober 2011 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen. Na aanvaarding door de Eerste Kamer op 13 december 2011 is de wetwijziging op 15 december 2011 in het Staatsblad geplaatst (Staatsblad 643).

Het wetsvoorstel is op 1 januari 2012 in werking getreden. Per gelijke datum is door middel van een wijziging van het Besluit op de huurtoeslag vastgelegd, dat het deel van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens (€ 361,66: prijspeil 2011) tot aan de aftoppingsgrens (€ 517,64 of € 554,76: prijspeil 2011) niet meer voor 75% maar voor 65% wordt gesubsidieerd. Voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar is een verhoging van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrenzen niet verder mogelijk: de korting voor deze huishoudens is al 100%. In de gevallen waarin tot 2012 de huur boven de aftoppingsgrenzen nog voor 50% werd gesubsidieerd, wordt vanaf 1 januari 2012 de huur daar nog voor 40% gesubsidieerd. Dat geldt voor huishoudens waarvan een der leden 65 jaar of ouder is, voor eenpersoonshuishoudens en voor huishoudens die in verband met een handicap een aangepaste woning bewonen. Deze maatregel was noodzakelijk vanwege een taakstelling op de huurtoeslagbegroting van € 100 miljoen in 2012, oplopend naar € 157 miljoen in 2017.

In dezelfde wijziging van het Besluit op de huurtoeslag is voorts geregeld, dat om in 2013 het beoogde budgettaire effect van € 150 miljoen te realiseren per 1 januari van dat jaar de opslag op de normhuur die leidt tot de basishuur in de huurtoeslag wordt verhoogd met € 3,93 per maand; de opslag komt hiermee alsdan op € 22,57¹.

III. Inzicht in de definitieve huurtoeslag cijfers van 2009.

Voor het verslagjaar 2009 is van belang dat de fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven voor ziektekosten in dat jaar is beperkt. Dit heeft gevolgen gehad voor de hoogte van het belastbare inkomen van mensen die hier voorheen gebruik van maakten. In het bijzonder gold dit voor de belastbare inkomens van 65-plussers. Hierop is in het kader van de Wet op de huurtoeslag ingespeeld door op de inkomensparameters voor 65-plussers een generieke compensatiemaatregel toe te passen, waardoor de effecten van de stijging van het belastbaar inkomen op de hoogte van de toeslag zo veel mogelijk zijn gemitigeerd. Door deze compensatiemaatregel is in de vergelijking van de huurtoeslaggegevens tussen 2008 en 2009 voor 65-plussers de ontwikkeling van de aantallen en de hoogte van de huurtoeslag stabiel gebleven, ondanks de grote verschillen in het belastbaar inkomen tussen deze twee jaren.

Hieronder treft u de gegevens aan over de definitief vastgestelde bijdragen voor het verslagjaar 2009 afgezet tegen het jaar 2008.

¹ Als uitvloeisel van het Begrotingsakkoord 2013 zal per 1 januari 2013 een extra verhoging van de opslag (met € 4,87) plaatsvinden.

Ontwikkeling aantallen	Definitief		Mutatie
	2008	2009	08-09
Eenpersoonshh 65-	350 916	361 609	3,0%
Meerpersoonshh 65-	352 560	350 639	-0,5%
Eenpersoonshh 65+	288 120	286 164	-0,7%
Meerpersoonshh 65+	125 074	123 622	-1,2%
Geen minima	311 339	350 203	12,5%
Minima	805 331	771 831	-4,2%
Totaal	1 116 670	1 122 034	0,5%

De totale populatie 2009 is nagenoeg gelijk gebleven aan 2008. Er is echter wel een duidelijke verschuiving opgetreden in het aantal minima en niet minima. Evenals eerdere jaren is in 2009 het aantal eenpersoonshuishoudens 65-min gestegen.

Ontwikkeling belastbaar inkomen	Definitief		Mutatie
	2008	2009	08-09
Eenpersoonshh 65-	15 472	15 912	2,8%
Meerpersoonshh 65-	20 515	21 243	3,6%
Eenpersoonshh 65+	14 948	16 204	8,4%
Meerpersoonshh 65+	19 751	22 383	13,3%
Geen minima	19 861	20 810	4,8%
Minima	16 460	17 256	4,8%
Totaal	17 408	18 365	5,5%

De inkomensontwikkeling voor de 65-minners komt redelijk overeen met de verwachte inkomensontwikkeling van ca. 3% welke door de Belastingdienst is gehanteerd bij het automatisch continueren van de voorlopige toeslag over 2009. De inkomensontwikkeling van 65-plussers wijkt hiervan af door de beperking van de bovengenoemde fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven ziektekosten. Hierdoor is het belastbaar inkomen van 65-plussers flink gestegen. Omdat deze stijging is voorzien, is er bij het bepalen van de inkomensgrenzen een compensatie toegepast van € 665 voor een alleenstaande 65-plusser en € 1 462 voor een meerpersoons 65-plusser. Bij het vaststellen van de hoogte van deze compensatie is ervan uitgegaan dat de belastbare inkomens zouden stijgen met ca. 8,5% voor de alleenstaande 65-plusser en ca. 12,5% voor de meerpersoons 65-plusser. Uit de werkelijke gemiddelde stijging van het belastbaar inkomen blijkt dat dit uitgangspunt juist is geweest, zij het dat voor een meerpersoons 65-plusser de stijging met 13,3% uiteindelijk iets hoger ligt.

Ontwikkeling huur	Definitief		Mutatie
	2008	2009	08-09
Eenpersoonshh 65-	4 461	4 598	3,1%
Meerpersoonshh 65-	5 140	5 313	3,4%
Eenpersoonshh 65+	4 892	5 025	2,7%
Meerpersoonshh 65+	5 088	5 224	2,7%
Geen minima	5 066	5 197	2,6%
Minima	4 775	4 910	2,8%
Totaal	4 857	5 000	2,9%

De huurontwikkeling komt redelijk overeen met de landelijke gemiddelde huurstijging inclusief huurharmonisatie.

Ontwikkeling huurtoeslag ¹	Definitief		Mutatie
	2008	2009	08-09
Eenpersoonshh 65-	1 616	1 670	3,3%
Meerpersoonshh 65-	2 036	2 116	3,9%
Eenpersoonshh 65+	2 050	2 089	1,9%
Meerpersoonshh 65+	2 113	2 100	-0,6%
Geen minima	1 475	1 557	5,5%
Minima	2 087	2 148	2,9%
Totaal	1 916	1 964	2,5%

¹ Voor de vaststelling van de gemiddelde jaarbijdrage zijn huurtoeslagtoekenningen voor minder dan 12 maanden omgerekend naar een jaarbedrag

De ontwikkeling van de hoogte van de huurtoeslag van 65-minners komt redelijk overeen met de verwachting van de verhouding tussen huur en inkomen. De bijdrage stijgt iets harder, omdat bij de indexering van de normhuur (eigen bijdrage) met de gemiddelde huurontwikkeling geen rekening wordt gehouden met het effect van de huurharmonisatie. Bij de alleenstaande 65-plusser is de stijging van de bijdrage gematigd door het effect van het beperken van de eerder genoemde fiscale aftrekpost buitengewone uitgaven. Bij de meerpersoons 65-plusser blijkt de beperking van deze aftrekpost een groter effect te hebben. Door deze afwijkende inkomensstijging van gemiddeld 0,8 % boven de al voorziene (en binnen de regeling gecompenseerde) stijging is de ontwikkeling van de hoogte van de huurtoeslag voor de meerpersoons 65-plusser licht negatief.

IV. Inzicht in de voorlopige cijfers huurtoeslag 2010 en 2011

De definitieve cijfers met betrekking tot de Wet op de huurtoeslag zijn eerst twee jaar na de toekenning beschikbaar. Dit komt vanwege de methodiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarbij de huurtoeslag eerst als voorschot wordt uitbetaald op basis van door de aanvrager geschatte gegevens en pas (ruim) na afloop van het toeslagjaar de definitieve vaststelling van de huurtoeslag volgt, aan de hand van de daadwerkelijk gerealiseerde gegevens over inkomen, huurhoogte en huishoudsamenstelling. In de brief van 29 maart 2010 (TK 32 123 XVIII, nr. 67) heeft de toenmalige minister voor WWI zich bereid verklaard in het jaarverslag naast de definitieve cijfers ook de voorlopige cijfers over recentere jaren toe te zenden.

Voor de voorlopige cijfers wordt het bestand gebruikt van de maand mei na afloop van het betreffende toeslagjaar. In onderstaande tabel worden deze voorlopige cijfers gepresenteerd voor de jaren 2010 en 2011; voor een goed beeld van de ontwikkeling van de voorlopige toekenningen zijn daarnaast de voorlopige cijfers van 2009 vermeld.

Ontwikkeling aantallen	Voorlopig		
	2009	2010	2011
Eenpersoonshh 65-	403 827	428 794	437 732
Meerpersoonshh 65-	385 920	396 829	403 539
Eenpersoonshh 65+	288 991	290 860	287 184
Meerpersoonshh 65+	126 863	126 519	126 019
Geen minima	329 995	357 050	372 263
Minima	875 606	885 952	882 211
Onbekend	42 218	40 828	50 219

Ontwikkeling aantallen	Voorlopig		
	2009	2010	2011
Totaal	1 247 819	1 283 830	1 304 693

Het totaal aantal voorlopige toekenningen is nog steeds aan het stijgen. Bij het definitief vaststellen van de bijdrage zal dit aantal weer flink dalen, doordat veel aanvragers gezien het inkomen achteraf blijken geen recht te hebben op een toeslag.

Ontwikkeling belastbaar inkomen	Voorlopig		
	2009	2010	2011
Eenpersoonshh 65-	15 863	16 089	16 359
Meerpersoonshh 65-	20 843	21 159	21 551
Eenpersoonshh 65+	16 162	16 368	16 634
Meerpersoonshh 65+	22 173	22 559	23 054
Geen minima	20 516	20 804	21 162
Minima	17 317	17 475	17 753
Totaal	18 193	18 431	18 765

De ontwikkeling van het belastbaar inkomen betreft een geschat inkomen en komt overeen met de verwachte indexering die door de belastingdienst jaarlijks wordt gehanteerd. Dit geschatte inkomen zal nog wijzigen bij het definitief vaststellen van de huurtoeslag.

Ontwikkeling huur	Voorlopig		
	2009	2010	2011
Eenpersoonshh 65-	4 610	4 745	4 877
Meerpersoonshh 65-	5 311	5 473	5 617
Eenpersoonshh 65+	5 029	5 145	5 241
Meerpersoonshh 65+	5 230	5 351	5 454
Geen minima	5 244	5 367	5 480
Minima	4 908	5 038	5 162
Totaal	5 000	5 133	5 256

De ontwikkeling van de huur komt redelijk overeen met die van het landelijk gemiddelde inclusief de huurharmonisatie. De huur is minder gevoelig voor mutaties.

Ontwikkeling huurtoeslag	Voorlopig		
	2009	2010	2011
Eenpersoonshh 65-	1 737	1 814	1 884
Meerpersoonshh 65-	2 196	2 282	2 347
Eenpersoonshh 65+	2 102	2 131	2 155
Meerpersoonshh 65+	2 145	2 141	2 133
Geen minima	1 607	1 648	1 683
Minima	2 168	2 241	2 304
Totaal	2 014	2 071	2 120

De ontwikkeling van de huurtoeslag is in belangrijke mate een resultante van de hoogte van het inkomen en de hoogte van de huur en komt overeen met de ontwikkeling hiervan.

V. Inzicht in de vergelijking tussen voorlopige en definitieve cijfers over het huurtoeslagjaar 2009

Hieronder wordt ten aanzien van jaar 2009 zichtbaar gemaakt welke verschillen er zijn tussen de voorlopige en definitieve cijfers.

Bij deze vergelijking dient te worden opgemerkt, dat een grote groep huishoudens bij het definitief vaststellen van de bijdrage huurtoeslag geen recht blijkt te hebben op een bijdrage huurtoeslag. Deze groep is niet meegenomen in de vergelijking tussen de voorlopige en definitieve toekenningen. Het wegvallen van deze groep geen recht hebbenden bij de definitieve toekenning beïnvloedt voornamelijk het gemiddelde van het inkomen en de bijdrage huurtoeslag.

Voor de groep wel rechthebbenden worden de cijfers beïnvloed door het geschatte inkomen. Binnen de populatie huurtoeslag ontvangers over 2009 heeft 22% een nabetaling en 36% een terugvordering gekregen. De gemiddelde bijdrage huurtoeslag wordt hierdoor beïnvloed.

Daarbij is ook de eerder genoemde beperking van de fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven voor ziektekosten in 2009 van invloed op de cijfers.

Vershil DT-VT	Definitief	Voorlopig	Afwijking
2009			
Aantal	1 122 034	1 247 819	125 785
Inkomen	18 365	18 193	173
Huur	5 000	5 000	0
Huurtoeslag	1 964	2 014	51

Het aantal aanvragers waarvan achteraf blijkt dat er geen recht bestaat op een bijdrage is ten opzichte van eerdere jaren gestegen, naar in 2009 ca. 125 000. Dit is onder meer te verklaren door het bij herhaling automatisch continueren van de voorschotten huurtoeslag van huishoudens op basis van een te laag schattingsinkomen. Deze huishoudens geven onterecht geen inkomenswijziging door aan de Belastingdienst. De gemiddelde bijdrage huurtoeslag van deze groep geen recht hebbenden is ca. € 1 400. Indien deze groep geen recht hebbenden wel zou worden meegenomen in de bovenstaande vergelijking tussen voorlopige en definitieve toekenningen, dan zou het definitief vastgestelde belastbaar inkomen ca. € 800 hoger en de bijdrage huurtoeslag ca. € 200 lager uitvallen.

Het definitief vastgestelde belastbaar inkomen is € 173 hoger. Dit betreft alleen de groep rechthebbenden, waarbij sprake is van een saldo van hoger en lager vastgestelde belastbare inkomens (nabetalingen en vorderingen).

De huur blijkt niet gevoelig te zijn voor het definitief vaststellen van de toekenning.

Bij het definitief toekennen is de gemiddelde bijdrage huurtoeslag € 51 lager vastgesteld. Het betreft het saldo van nabetalingen en vorderingen van de groep recht hebbenden.

Zoals eerder in dit jaarverslag aangegeven, is het relatief grote verschil tussen voorschottoekenningen en definitieve vaststellingen huurtoeslag en de daaruit voortvloeiende terugvorderingsproblematiek toe te schrijven aan de methodiek van de Awir in combinatie met de problemen die aanvragers kennelijk ondervinden bij het adequaat schatten van het inkomen. De staatssecretaris van Financiën, als verantwoordelijk bewindpersoon voor de Awir en de uitvoering van de daaronder vallende toeslagen, informeert uw Kamer periodiek over de door hem getroffen en

te treffen maatregelen om het slecht schatten van het inkomen tegen te gaan en het tijdig muteren van inkomens- en andere gegevens te stimuleren. BZK staat Financiën zo veel mogelijk ter zijde met suggesties voor te nemen maatregelen.

Uit de hiervoor vermelde verschillen tussen de voorlopige en definitieve huurtoeslagtoekenningen blijkt voorts dat de grondslag «huur» gemiddeld genomen niet leidt tot te hoge of te lage voorschotten. Wel wordt sinds 2010, naar aanleiding van de vereenvoudiging van de huurtoeslag (wetsvoorstel 31 446) waarmee de jaarlijkse aanpassing van de huurparameters in de huurtoeslag is verschoven van 1 juli naar 1 januari, de jaarlijkse verhoging van de huurprijs als regel pas bij de definitieve vaststelling in de huurtoeslag verwerkt. Momenteel zijn er geen signalen dat deze door organisaties van huurders en verhuurders voorgestelde en aldus gewijzigde gang van zaken tot problemen leidt.

In verband daarmee acht ik het niet opportuun om thans te streven naar een verschuiving van de gebruikelijke datum van de jaarlijkse huurverhoging naar 1 januari, zoals in begin 2009 in het kader van de behandeling van genoemd wetsvoorstel, was toegezegd door de toenmalige minister voor WWI. Bij deze beslissing speelt ook mee, dat een verschuiving van de jaarlijkse huurverhoging naar 1 januari op korte termijn tot forse extra administratieve lasten voor verhuurders zal leiden. Ook is door organisaties van huurders als bezwaar genoemd dat het overleg tussen huurders en verhuurders over het huurbeleid in de periode van de zomervakantie plaats zal moeten hebben.

VI. Inzicht in de huurtoeslag boven de aftoppingsgrens

In 2009 is in het kader van de vereenvoudiging van de huurtoeslag besloten de zogeheten passendheidstoets, waarmee werd gestimuleerd dat huurtoeslagontvangers zo veel mogelijk in woningen met een huur onder de aftoppingsgrens worden gehuisvest, af te schaffen. Gelijkzeitig hebben zowel de VNG als Aedes toegezegd dat zij zich blijven inzetten voor een passende woningtoewijzing aan de lagere inkomensgroepen.

In de brief van 4 februari 2009 over het desbetreffende vereenvoudigingsvoorstel (TK 31 446, nr. 23) heeft de toenmalige minister van WWI toegezegd de effecten van het afschaffen van de passendheidstoets te monitoren. In eerste instantie vindt dit plaats aan de hand van de beleidsinformatie over de uitvoering van de huurtoeslag. In de onderstaande tabel wordt inzicht gegeven in het aantal toekenningen van huurtoeslag met een huur boven de aftoppingsgrens over de jaren 2007, 2008 en 2009. Het betreft hier overigens zowel huishoudens die al dan niet in het verleden met toestemming boven deze grens zijn gehuisvest als huishoudens waarvan de huurprijs door een boventrendmatige verhoging (bijvoorbeeld na woningverbetering) boven de aftoppingsgrens is uitgegroeid.

Toekenningen HT met een huur boven de aftoppingsgrens

	2007	2008	2009
Totale populatie	1 101 410	1 116 670	1 122 034
Rekenhuur boven de aftoppingsgrens	104 298	109 671	126 990
Aandeel	9,5%	9,8%	11,3%

Uit de tabel valt af te leiden, dat over de jaren 2007 tot en met 2009 een stijging is waar te nemen van het aantal gevallen dat met huurtoeslag boven de aftoppingsgrens is gehuisvest. Volgend jaar zal worden bezien of deze stijging zich doorzet.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S. A. Blok