

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten (hervorming van de huurtoeslag)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat ons toeslagenstelsel voor een deel van de mensen onzekerheid met zich meebrengt. De toeslagen zijn bedoeld om mensen financieel te ondersteunen, maar hierdoor komen sommigen juist in de problemen, bijvoorbeeld door schulden die ontstaan na terugvorderingen. Andere mensen aarzelen om een toeslag aan te vragen uit onzekerheid of omdat onvoldoende duidelijk is wat ze moeten doen. Ze verdwalen in ingewikkelde regelingen. In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is daarom de ambitie benoemd om op termijn toeslagen af te schaffen. Er moet een eenvoudiger stelsel voor ondersteuning van de mensen met een laag inkomen voor de huidige werkwijze in de plaats komen. Als stap hiertoe is in het coalitieakkoord een set maatregelen opgenomen om het instrument huurtoeslag te hervormen.

In het voorliggende wetsvoorstel 'Hervorming van de huurtoeslag' wordt de huurtoeslag vereenvoudigd, zodat mensen beter begrijpen waar ze aan toe zijn, minder gegevens hoeven aan te leveren en de uitvoering, na volledige doorvoering, simpeler wordt. De grootste vereenvoudiging is dat de berekening van de huurtoeslag straks niet meer afhankelijk is van de feitelijke huur die iemand betaalt, maar enkel nog afhankelijk is van het inkomen. Deze overstap is belangrijk om op termijn te komen tot een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning in plaats van de huurtoeslag. Daarnaast leidt deze vereenvoudiging voor zowel de uitvoerder als voor de burger tot een vermindering van te ondernemen acties en administratieve lasten. Toeslagen (de uitvoerder) hoeft huurgegevens na doorvoering van dit voorstel niet meer uit te vragen en te verwerken. Huurders zijn niet meer verantwoordelijk voor het aanleveren van deze gegevens en het actueel houden hiervan. Wijzigingen in de huurprijs leiden niet meer tot een wijziging van het huurtoeslagbedrag (en eventuele nabetalingen of terugvorderingen). Wijzigingen in het inkomen en de huishoudsituatie kunnen wel nog tot een wijziging van het huurtoeslagbedrag leiden.

We stellen de volgende veranderingen voor in de huurtoeslag:

- De **invoering van genormeerde huren** in de huurtoeslag. De huurtoeslag wordt niet meer berekend op basis van de feitelijke huur die iemand betaalt, maar op basis van een vastgesteld huurbedrag (genormeerde huur). Standaard bedraagt dit €520 voor volwassenen vanaf 21 jaar en €442,46 voor jongeren tot 21 jaar (prijzen 2022). Bestaande uitzonderingsgroepen komen in aanmerking voor een hogere genormeerde huur. De feitelijke huurprijs wordt, na volledige doorvoering, niet meer door de uitvoerder uitgevraagd;
- Het **afschaffen van subsidiëring van servicekosten**. Huurtoeslagontvangers mogen nu vier specifieke posten aan servicekosten bijtellen voor hun huurtoeslagberekening. Omdat in de berekening voor de huurtoeslag de afhankelijkheid met feitelijke kosten wordt losgelaten, komt ook de mogelijkheid om deze posten apart door te geven te vervallen;
- **Afschaffen van de maximum huurgrenzen** als voorwaarde voor het ontvangen van huurtoeslag. Omdat de feitelijke huur straks geen factor meer is in de berekening van de huurtoeslag en huurders deze gegevens niet meer hoeven te verstrekken, vervalt dit ook als voorwaarde om voor huurtoeslag in aanmerking te komen. Ook wordt hiermee het bereik van de huurtoeslag verbreed en worden hiermee meer huurders met een laag inkomen maar te hoge huur geholpen in de betaalbaarheid van hun woonlasten;
- **Verlagen van de jongerenleeftijdsgrens** om voor volledige huurtoeslag in aanmerking te komen van 23 jaar naar 21 jaar. Hiermee wordt deze grens geharmoniseerd met de leeftijdsgrens van onder andere het jeugd-wettelijk minimumloon.

Deze hervorming wordt ingevoerd in samenhang met het per 2023 stapsgewijs verhogen van het wettelijk minimumloon tot 7,5%, met behoud van koppeling met sociale minimumuitkeringen en de AOW. Voor de voorgestelde maatregelen en de extra uitgaven huurtoeslag als gevolg van

doorwerking van de verhoging wettelijk minimumloon¹ is vanaf 2024 structureel €300 miljoen gereserveerd. Hierdoor blijven de benodigde extra uitgaven huurtoeslag die binnen de regeling gedekt moeten worden beperkt. Om deze extra uitgaven te dekken wordt de eigen bijdrage die huurtoeslagontvangers betalen structureel met €4 per maand verhoogd.

Daarnaast zetten we de komende jaren onder andere in op het vergroten van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen en het verbeteren van de betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. Doelen hiervoor zijn aangekondigd in het programma Betaalbaar Wonen² en hierover zijn met de sector afspraken gemaakt in de Nationale Prestatieafspraken³. Deze maatregelen dragen bij aan de betaalbaarheid van wonen voor huurders.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Huurtoeslag op basis van genormeerde huren

2.1.1 Huidige situatie

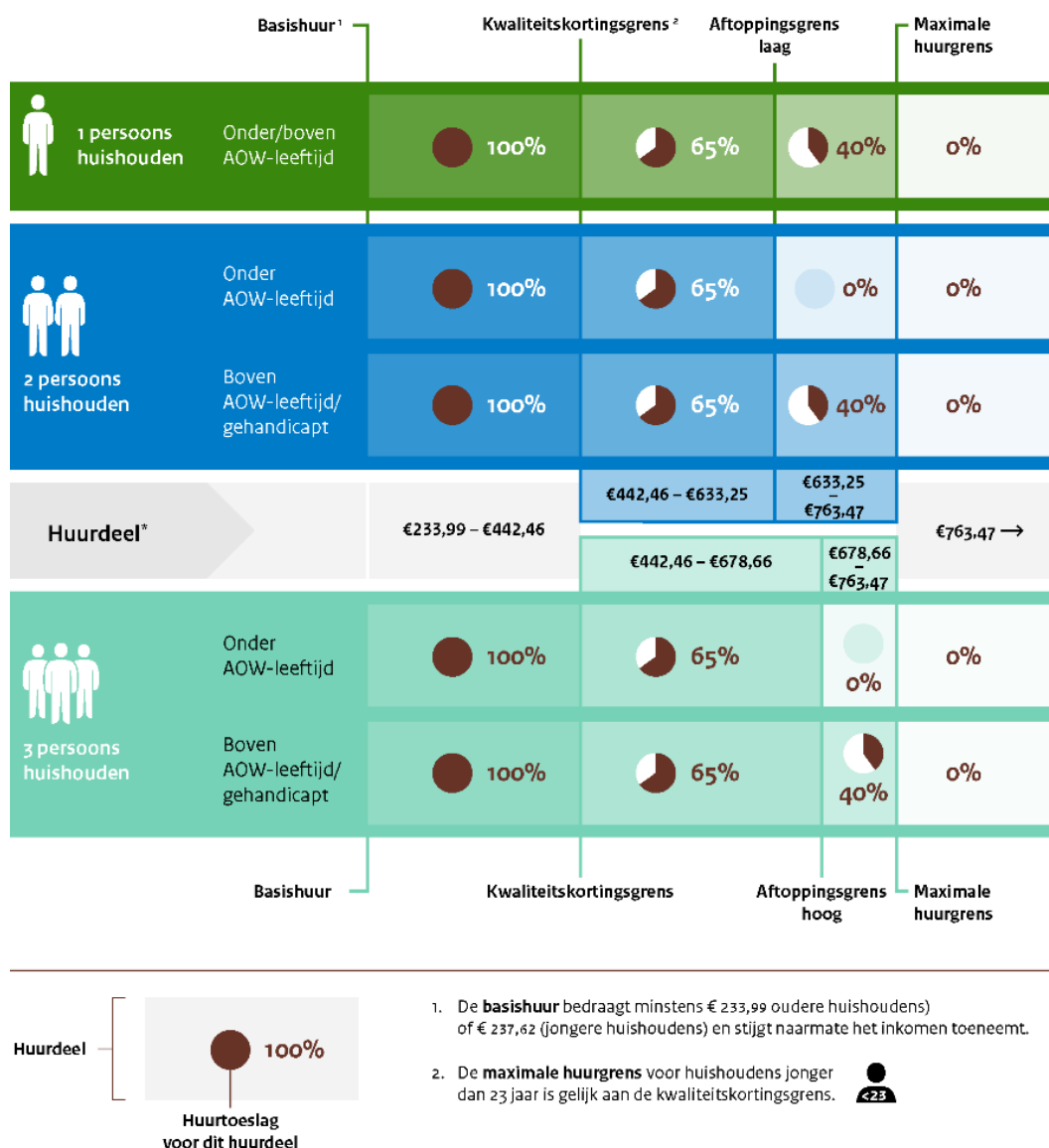
De huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurlasten van huurders met een laag inkomen en wonend in een gereguleerde huurwoning. De huidige Wet op de huurtoeslag (Wht) gaat voor de berekening van het huurtoeslagbedrag onder andere uit van de feitelijke huurprijs (inclusief subsidiabele servicekosten). Huurtoeslagontvangers betalen hierover een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (in de Wht: de basishuur, die voor vier huishoudtypes anders oploopt, en een opslag). De huurtoeslag compenseert een deel van de feitelijke huur voor de huurder, waarbij over hogere huurdelen een lager aandeel wordt vergoed (via 'kwaliteitskortingspercentages'). Dit betekent dat, als het inkomen lager is, over een woning met een hogere huurprijs een hoger huurtoeslagbedrag verstrekt wordt dan over een woning met een lagere huurprijs. De huidige werking van de huurtoeslag is in figuur 1 schematisch weergegeven.

Daarnaast is het recht op huurtoeslag verbonden aan een aantal voorwaarden, waaronder dat de woning, op een aantal uitzonderingen na, een gereguleerde zelfstandige huurwoning betreft en dat het huishouden een vermogen heeft onder de vermogensgrens van de huurtoeslag.

¹ De minimum-inkomensijkpunten in de huurtoeslag zijn wettelijk gekoppeld aan de bijstand en de AOW, die weer gekoppeld zijn aan het wettelijk minimumloon. Een verhoging hiervan leidt via de bijstand en de AOW ook tot extra uitgaven huurtoeslag.

² [Programma Betaalbaar Wonen](#), 19 mei 2022

³ [Nationale prestatieafspraken](#), 30 juni 2022



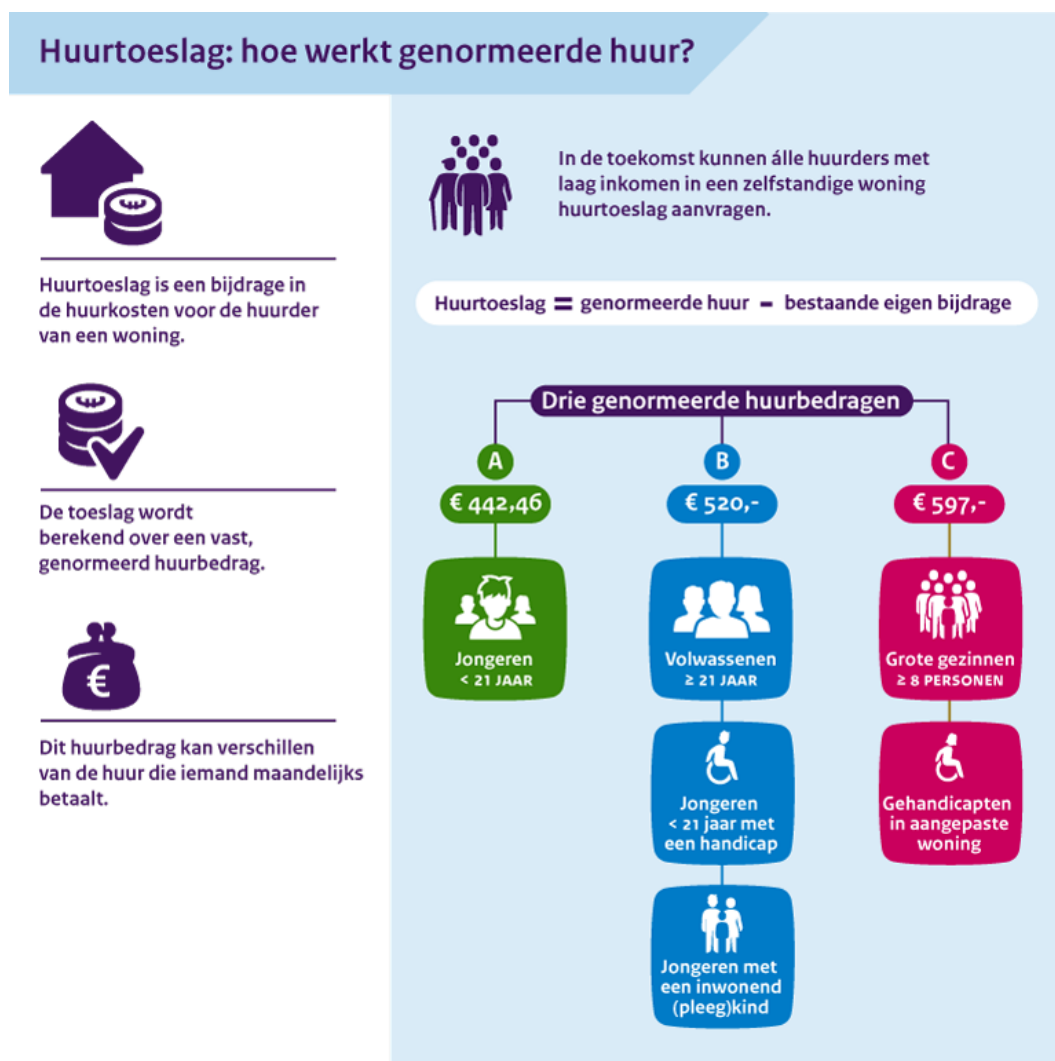
Figuur 1 Huidige werking van de huurtoeslag, cijfers 2022

2.1.2 Voorstel toekomstige situatie

Het voorstel om met genormeerde huren te werken, laat de invloed van feitelijke huren op het huurtoeslagbedrag los. Huurders ontvangen huurtoeslag over een vast, genormeerd huurbedrag. De te ontvangen huurtoeslag bestaat dan uit de genormeerde huur, verminderd met de (bestaande) eigen bijdrage. Hiermee is alleen het inkomen nog bepalend voor de hoogte van de huurtoeslag (overige bestaande voorwaarden met betrekking tot de aard van de woning en het vermogen blijven in stand) en hoeft Toeslagen de (actuele) huurgegevens – de kale huurprijs en eventuele subsidiabele servicekosten – niet meer uit te vragen en te verwerken.

Huurtoeslagontvangers zijn niet meer verantwoordelijk voor het doorgeven en actueel houden van huurgegevens. Voor zowel Toeslagen als voor de bestaande huurtoeslagontvangers betekent deze maatregel een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek en beiden hoeven minder acties te ondernemen om het juiste huurtoeslagbedrag te bepalen. Ook kan een wijziging van het huurbedrag niet meer leiden tot een wijziging van het huurtoeslagbedrag, wat zal leiden tot minder nabetalingen. Het loslaten van de afhankelijkheid van feitelijke huur maakt het makkelijker om op termijn de huurtoeslag over te laten gaan in een eenvoudiger en begrijpelijker systeem van inkomensondersteuning.

De voorgestelde toekomstige werking van de huurtoeslag is weergegeven in figuur 2. In deze weergave is ook rekening gehouden met de overige voorgestelde veranderingen van de huurtoeslag, die in de volgende paragrafen zijn toegelicht.



Figuur 2 Voorgestelde werking van de huurtoeslag op basis van genormeerde huren, cijfers 2022

In het voorliggende voorstel is de hoogte van de genormeerde huur geijkt op €520 (prijs 2022). De keuze voor de hoogte van dit bedrag maakt het mogelijk om het volledige bedrag tussen de inkomensafhankelijke eigen bijdrage en de genormeerde huur te vergoeden (als: huurtoeslag), zonder dat dit budgettaire consequenties heeft voor het huurtoeslagbudget. Er wordt voor de hoogte van de genormeerde huur geen onderscheid gemaakt in een- of meerpersoonshuishoudens en of de huurtoeslagontvanger de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dit draagt bij aan de begrijpelijkheid voor huurtoeslagontvangers.

Voor jongeren onder de jongerenleeftijdsgrens is de genormeerde huur bepaald op het bedrag van hun huidige maximum huurgrens, €442,46 (prijs 2022). Voor hen geldt momenteel deze lagere maximum huurgrens vanuit de gedachte dat jongeren hun wooncarrière kunnen beginnen in kleinere, goedkopere woningen. Deze beleidsredenering wordt met de lagere genormeerde huur voortgezet. Wel komt deze maximum huurgrens voor jongeren te vervallen als voorwaarde voor huurtoeslag (zoals beschreven in paragraaf 2.3). Jongeren kunnen na doorvoering van deze maatregel dus ook bij een huur hoger dan de huidige kwaliteitskortingsgrens in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Momenteel zijn in de Wht voor een aantal bijzondere huishoudsituaties uitzonderingen opgenomen waarbij de aanvrager ook bij een huur hoger dan de maximum huurgrens nog in aanmerking komt

voor huurtoeslag. Deze uitzonderingen zijn bepaald met het uitgangspunt dat deze bijzondere huishoudsituaties leiden tot hogere woonlasten. Daarom is er voor deze uitzonderingsgroepen een hogere genormeerde huur bepaald:

- Momenteel is voor jongeren een overschrijding van de maximum huurgrens voor jongeren (€442,46, prijs 2022) bij wijze van uitzondering toegestaan in het geval dat zij een inwonend eigen (pleeg)kind hebben. Voor deze jongeren is het voorstel dat voor hen de reguliere genormeerde huur van €520 (prijs 2022) zal gelden.
- Daarnaast is momenteel voor jongeren een overschrijding van de maximum huurgrens voor jongeren (€442,46, prijs 2022) bij wijze van uitzondering toegestaan voor jongeren met een handicap. Hierbij maken we onderscheid tussen jongeren met een handicap die in een aangepaste woning wonen en jongeren die dit niet doen. In het geval dat zij gehandicapt zijn, maar hiervoor niet in een aangepaste woning wonen, mag de maximum huurgrens voor jongeren worden overschreden. Voor deze jongeren geldt dat zij huurtoeslag kunnen ontvangen tot maximaal de reguliere maximum huurgrens (€763,45, prijs 2022). De reguliere maximum huurgrens mogen zij niet overschrijden. Voor deze jongeren is het voorstel dat voor hen de reguliere genormeerde huur van €520 (prijs 2022) zal gelden.
- Momenteel is voor zowel jongeren als volwassenen een overschrijding van de maximum huurgrens (€763,47, prijs 2022) bij wijze van uitzondering toegestaan in het geval zij gehandicapt zijn en door de handicap een aangepaste (duurdere) woning hebben, of wanneer het huishouden uit acht of meer personen bestaat ('grote gezinnen'). Voor deze huishoudens geldt dat zij ook met een huur hoger dan de maximum huurgrens in aanmerking komen voor huurtoeslag, maar dat over het huurdeel boven de maximum huurgrens geen toeslag wordt verstrekt. Voor deze huishoudens is het voorstel om de hogere genormeerde huur te laten gelden, namelijk €597 (prijs 2022). Dit genormerd huurbedrag is zo gekozen dat het recht doet aan het verschil in de gemiddelde rekenhuur van huishoudens die in aanmerking komen voor deze uitzondering en de gemiddelde rekenhuur van de totale huurtoeslagpopulatie.

De invoering van genormeerde huren leidt tot een spreiding in inkomenseffecten voor huurders. Huurders met een feitelijke huur lager dan de voorgestelde genormeerde huur zullen meer huurtoeslag ontvangen. Huurders met een feitelijke huur hoger dan de voorgestelde genormeerde huur zullen in veel gevallen minder huurtoeslag ontvangen.

Huurtoeslagontvangers met een huur net boven de genormeerde huur (€442,46, €520 of €597) zullen er nog niet op achteruit gaan, omdat in de huidige huurtoeslagberekening hogere huren slechts deels worden vergoed (zie figuur 1) en in de voorgestelde toekomstige werking het verschil tussen de eigen bijdrage en de genormeerde huur wel volledig wordt vergoed.

Jongeren met €442,46 genormeerde rekenhuur zullen er altijd op vooruit gaan. Jonge huurtoeslagontvangers zullen er ofwel op vooruit gaan omdat de genormeerde huur van €442,46 hoger ligt dan wat zij nu als maximale huur kunnen hebben voor recht op huurtoeslag (zie ook figuur 1 en paragraaf 2.4), of zij hebben een hogere feitelijke huur dan die grens en stromen nu in de huurtoeslag in.

Huurtoeslagontvangers die in aanmerking komen voor de genormeerde huur van €520 zullen bij een feitelijke huur vanaf ongeveer €560 negatieve inkomenseffecten krijgen als gevolg van de invoering van genormeerde huren. Een eenpersoonshuishouden onder de AOW leeftijd met een inkomen tot de minimum inkomensgrens – die dus alleen de minimum eigen bijdrage betaalt – krijgt nu voor een woning met een rekenhuur van €560, €281,24 aan huurtoeslag. Bij volledige doorvoering van de genormeerde huren krijgt deze persoon €278,38 aan huurtoeslag.

Huurtoeslagontvangers die vanwege een bijzondere huishoudsituatie in aanmerking komen voor de genormeerde huur van €597 zullen bij een feitelijke rekenhuur vanaf ongeveer €705 negatieve inkomenseffecten krijgen. Een eenpersoonshuishouden onder de AOW leeftijd met een inkomen tot de minimum inkomensgrens die vanwege een handicap in een aangepaste woning woont, krijgt bij die huur nu €357,55 aan huurtoeslag. Bij volledige doorvoering van genormeerde huren krijgt deze persoon €357,20 aan huurtoeslag.

Deze effecten worden toegelicht in paragrafen 3.2 en 4.1. In het voorliggende voorstel wordt de genormeerde huur geleidelijk ingevoerd met een overgangperiode van vijf jaar, zodat huurders geleidelijk toegroeien naar het toeslagbedrag op basis van de genormeerde huur. Deze overgangperiode wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.

De genormeerde huur zal jaarlijks geïndexeerd worden met het percentage van de huurontwikkeling. Dit is hetzelfde percentage als waar momenteel de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen mee geïndexeerd worden. De huidige kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrenzen en de kwaliteitskortingspercentages (zie figuur 1) komen te vervallen als grondslagen in de huurtoeslagberekening. De huidige aftoppingsgrenzen blijven wel bestaan als grondslag voor het passend toewijzen.

De huurtoeslag heeft (sinds 1 januari 2020) geen vaste inkomensgrens waarboven het recht op huurtoeslag vervalt. In plaats daarvan wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd doordat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage oploopt, totdat er sprake is van een nihiltoekenning: het kantelpunt waarop de eigen bijdrage even hoog of hoger is dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag op basis van de huur. Aangezien de hoogte van de huurtoeslag momenteel ook afhankelijk is van de hoogte van de huur waarvoor huurtoeslag wordt verstrekt, hangt het inkomen waarbij de nihiltoekenning wordt bereikt ook af van de feitelijke huur. In onderstaande tabel worden de inkomens gepresenteerd waarop voor bepaalde huurbedragen de nihiltoekenning wordt bereikt.

Tabel 1: Inkomens waarbij, voor bepaalde huurniveaus, nihiltoekenning wordt bereikt

Maximale inkomen	EPHH	MPHH (2p)	MPHH (3p)	EPOHH	MPOHH
Huur kwaliteitskortingsgrens (€442,46)	€24.794	€32.308	€32.308	€25.547	€33.678
Huur lage aftoppingsgrens (€633,25)	€30.214	€39.454	€39.454	€30.217	€39.569
Huur hoge aftoppingsgrens (€678,66)	€31.375	€39.454	€40.985	€31.217	€40.832
Huur maximale huurgrens (€763,47)	€33.441	€39.454	€40.985	€32.998	€43.082

EPHH: eenpersoonshuishouden, niet-AOW'er, MPHH: meerpersoonshuishouden, niet-AOW'er, EPOHH: eenpersoonshuishouden, AOW'er, MPOHH: meerpersoonshuishouden, AOW'er

Na volledige invoering van genormeerde huren zijn de inkomens waarop nihiltoekenning wordt bereikt niet meer afhankelijk van de feitelijke huur, maar van de voor het huishouden betreffende genormeerde huur. In onderstaande tabel worden de inkomens gepresenteerd waarover op basis van genormeerde huren (op basis van cijfers van 2022) de nihiltoekenning zou worden bereikt.

Tabel 2: Inkomens waarbij, op basis van de genormeerde huur, nihiltoekenning wordt bereikt

Maximale inkomen	EPHH	MPHH	EPOHH	MPOHH
Jongeren <21 jaar (€442,46)	€24.794	€32.308	NVT	NVT
Volwassenen, jonggehandicapten en jongeren met inwonend kind (€520)	€27.119	€35.373	€27.549	€36.203
Gehandicapten en grote gezinnen (€597)	€29.257	€38.192	€29.392	€38.528

EPHH: eenpersoonshuishouden, niet-AOW'er, MPHH: meerpersoonshuishouden, niet-AOW'er, EPOHH: eenpersoonshuishouden, AOW'er, MPOHH: meerpersoonshuishouden, AOW'er

2.2 Afschaffen subsidiering van servicekosten

2.2.1 Huidige situatie

In de huidige Wht wordt voor de berekening van de huurtoeslag uitgegaan van de rekenhuur. Deze bestaat uit de kale huurprijs, eventueel vermeerderd met de subsidiabele servicekosten of, in geval van een woonwagen, met de kosten voor een standplaats.

Verhuurders kunnen bovenop de kale huur van een woning servicekosten doorrekenen voor bijvoorbeeld schoonmaak en onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes en diensten van een huismeester. Servicekosten die aan huurders doorgerekend mogen worden zijn opgenomen in het Besluit servicekosten. Van deze posten zijn er vier specifieke die huurders voor elk maximaal €12 (dus in totaal maximaal €48) mogen meetellen in de rekenuur:

- **Kosten voor het schoonmaken van de gemeenschappelijke ruimten**, zoals de lift, een galerij, trappenhuis of recreatieruimte;
- **De energiekosten van de gemeenschappelijke ruimten**, zoals van de lift, verlichting in de gemeenschappelijke ruimtes, ventilatie en de alarminstallatie. Het gaat hier niet om de energiekosten van de woning zelf;
- **Kosten voor een huismeester**, flatwacht, wijkbeheerder of conciërge;
- **Kosten voor reparaties en (groot) onderhoud van eventuele dienst- en recreatieruimten**. Dit betreft niet de kosten van een (gemeenschappelijke) tuin.

Dit zijn kosten die zijn verbonden aan het wonen in een appartement in meergezinswoongebouwen. Huurders van eengezinswoningen hebben niet met deze specifieke servicekosten te maken. Bij appartementen in de koopsector worden deze kosten meestal gezamenlijk door een Vereniging van Eigenaren gedragen.

Daarnaast mogen woonwageneigenaren bij wijze van uitzondering hun standplaatsvergoeding ook mee laten tellen in de huurtoeslagberekening. De rekenuur van de woonwagen is dan de kale huurprijs van de woonwagen plus de huur van de standplaats.

2.2.2 Voorstel toekomstige situatie

In het voorliggende voorstel wordt met de invoering van genormeerde huren de afhankelijkheid van de feitelijke huurprijs losgelaten. Toeslagen zal geen uitvraag meer doen over de feitelijke huur en dus ook niet over de subsidiabele servicekosten of, in het geval van woonwagens, de standplaatsvergoeding. Huurtoeslagontvangers zijn niet meer verantwoordelijk voor het doorgeven en actueel houden van deze gegevens. Voor beiden is deze maatregel een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige systematiek en beiden hoeven minder acties te ondernemen om het huurtoeslagbedrag te bepalen. Ook kan een wijziging van deze kosten niet meer leiden tot een wijziging van het huurtoeslagbedrag, wat zal leiden tot minder nabetalingen en terugvorderingen. De afschaffing van de subsidiering van servicekosten leidt bij een deel van de huurtoeslagontvangers tot negatieve inkomenseffecten. Deze effecten worden toegelicht in paragraaf 4.1. Het loslaten van de afhankelijkheid van de feitelijke huur maakt het makkelijker om op termijn de huurtoeslag over te laten gaan in een eenvoudiger en generiek systeem van inkomensondersteuning.

2.3 Afschaffen van de maximum huurgrenzen als voorwaarde voor huurtoeslag

2.3.1 Huidige situatie

Op grond van de Wht bestaat momenteel als hoofdregel geen recht op huurtoeslag als de rekenuur van de woning meer bedraagt dan de in de Wht opgenomen maximum huurgrenzen. Hiermee is een begrenzing aangegeven voor de (veelal gereguleerde) woningen van maximaal €763,47 (prijs 2022) waarvoor ondersteuning in de huurlasten bestaat. Voor jongeren geldt een maximum huurgrens van €442,46 (prijs 2022). Huurders met een huur boven de voor hen geldende maximum huurgrens komen momenteel, ongeacht hun inkomen, niet in aanmerking voor huurtoeslag.

Op deze hoofdregel is in de wet een aantal uitzonderingen opgenomen waarbij overschrijding van de maximum huurgrens toch is toegestaan. In die gevallen wordt recht op huurtoeslag alsnog toegekend of blijft dit behouden. Deze uitzonderingsituaties betreffen de bijzondere huishoudsituaties die zijn beschreven onder paragraaf 2.1.2 (waarvoor met invoering van genormeerde huren een hogere genormeerde huur wordt voorgesteld). Daarnaast kan voor overige huurtoeslagontvangers 'verworven recht' optreden. Dit betekent dat het recht op huurtoeslag behouden blijft als de huurder eerder voor dezelfde woning huurtoeslag is toegekend. (zolang ook aan de andere voorwaarden voor huurtoeslag wordt voldaan). Voor het huurdeel boven de maximum huurgrens wordt dan geen toeslag verstrekt.

2.3.2 Voorstel toekomstige situatie

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de maximum huurgrenzen als voorwaarde voor de huurtoeslag te laten vervallen. Toeslagen hoeft met invoering van genormeerde huren geen uitvraag meer te doen over de feitelijke huur voor de berekening van de huurtoeslag. Door ook de maximum huurgrenzen als voorwaarde voor recht op huurtoeslag af te schaffen, hoeft Toeslagen deze gegevens helemaal niet meer uit te vragen. Ook hoeft Toeslagen bij woningen met een huur hoger dan de maximum huurgrens niet meer te controleren of er sprake is van verworven recht, en zijn hier geen grensgevallen meer in. Dit is een vereenvoudiging voor de uitvoerder en maakt de regeling beter handhaafbaar. Toeslagen blijft wel volgens bestaande voorwaarden controleren of de woning voor huurtoeslag in aanmerking komt⁴. Het loslaten van de afhankelijkheid van feitelijke huur maakt het makkelijker om op termijn de huurtoeslag over te laten gaan in een eenvoudiger en generiek systeem van inkomensondersteuning.

Deze verandering betekent tevens een verbreding van de doelgroep die in aanmerking komt voor financiële ondersteuning in huurlasten en bevordert daarmee de betaalbaarheid van wonen voor de huurder. Recht op huurtoeslag bestaat voor alle huurwoningen ongeacht de feitelijke huurprijs, mits het inkomen niet te hoog is (zie het tekstvak in paragraaf 2.1). Het recht op huurtoeslag is dus nog wel afhankelijk van het inkomen (en de overige bestaande voorwaarden omtrent aard van de woning en vermogen) van de huurder. Huurders met (tijdelijk of structureel) laag inkomen en een (te) hoge huur kunnen met deze verandering alsnog gebruik maken van de huurtoeslag om de periode tot het vinden van een nieuwe baan of een goedkopere woning te overbruggen. Zo draagt dit voorstel bij aan de betaalbaarheid van woonlasten voor huurders die, tijdelijk of door omstandigheden noodgedwongen, te duur wonen voor hun inkomen. Omdat echter slechts een deel van hun hoge huur via de huurtoeslag gesubsidieerd wordt, blijft voor huishoudens met een structureel laag inkomen het vinden van een goedkopere woning alsnog belangrijk om de betaalbaarheid significant te verbeteren.

2.4 Verlagen van de jongerenleeftijdsgrens

2.4.1 Huidige situatie

Op grond van de Wht geldt voor jongeren vanaf 18 en tot 23 dat zij alleen recht hebben op huurtoeslag als hun huur onder de lagere maximum huurgrens van €442,46 ligt (behoudens in paragraaf 2.1.1 genoemde uitzonderingen). Achtergrond hiervan is dat jongeren hun wooncarrière kunnen beginnen in kleinere, goedkopere woningen.

2.4.2 Voorstel toekomstige situatie

Zoals in paragraaf 2.3 staat beschreven wordt voorgesteld de maximum huurgrens als voorwaarde voor recht op huurtoeslag af te schaffen. Daardoor kunnen jongeren na doorvoering van dit voorstel ook voor woningen met een hogere feitelijke huur in aanmerking komen voor huurtoeslag. Wel wordt de beleidsredenering dat jongeren hun wooncarrière in kleinere, goedkopere woningen kunnen beginnen in stand gehouden, door bij invoering van genormeerde huren voor jongeren een lagere genormeerde huur te bepalen, zoals beschreven in paragraaf 2.1.

Hiernaast wordt voorgesteld om de jongerenleeftijdsgrens van de huurtoeslagregeling te verlagen van 23 jaar naar 21 jaar. Hiermee is deze leeftijdsgrens gelijk aan de leeftijdsgrens van verschillende andere wettelijke regelingen, zoals het wettelijk minimumloon. Het harmoniseren van deze grenzen maakt de regeling begrijpelijker voor jonge huurtoeslagontvangers en bevordert de betaalbaarheid van huren voor jonge huurders van 21 jaar en 22 jaar ten opzichte van de huidige situatie.

2.5 Verhoging inkomensafhankelijke eigen bijdrage met €4

De voorgestelde maatregelen leiden, met uitzondering van de budgetneutraal geijkte genormeerde huren, samen tot extra uitgaven in de huurtoeslag. Daarnaast leidt de voorgestelde verhoging van het wettelijk minimumloon, waaraan dit voorstel voor de hervorming van de huurtoeslag is

⁴ Als hoofdregel bestaat alleen recht op huurtoeslag over zelfstandige huurwoningen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om huurtoeslag aan te vragen over specifiek aangewezen onzelfstandige huurwoningen. De specifieke voorwaarden aan de woning zijn beschreven op de [website van de Belastingdienst](#).

gekoppeld, tot extra uitgaven in de huurtoeslag. In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is hiervoor vanaf 2024 structureel €300 miljoen gereserveerd. Hierdoor blijven de benodigde extra uitgaven huurtoeslag die binnen de regeling gedekt moeten worden beperkt.

Om de overige extra uitgaven huurtoeslag te dekken, wordt de eigen bijdrage van de huurtoeslag verhoogd met €4 per maand, door verhoging van de normhuren behorende bij het minimum-inkomensijpunt en bij het referentie-inkomensijpunt.

3. Overgang naar genormeerde huren

3.1 Voorgesteld ingroeipad genormeerde huren

Op grond van de Wht wordt het te ontvangen huurtoeslagbedrag momenteel berekend aan de hand van de feitelijke huurprijs (zoals beschreven in paragraaf 2.1.1) en de hoogte van het inkomen. Na volledige doorvoering van genormeerde huren zal het huurtoeslagbedrag worden bepaald aan de hand van de voor het huishouden geldende genormeerde huur, verminderd met de (bestaande) inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Daarnaast zal er geen maximum huurgrens gelden als voorwaarde voor het recht op huurtoeslag en zal de jongerenleeftijdsgrens verlaagd zijn naar 21 jaar.

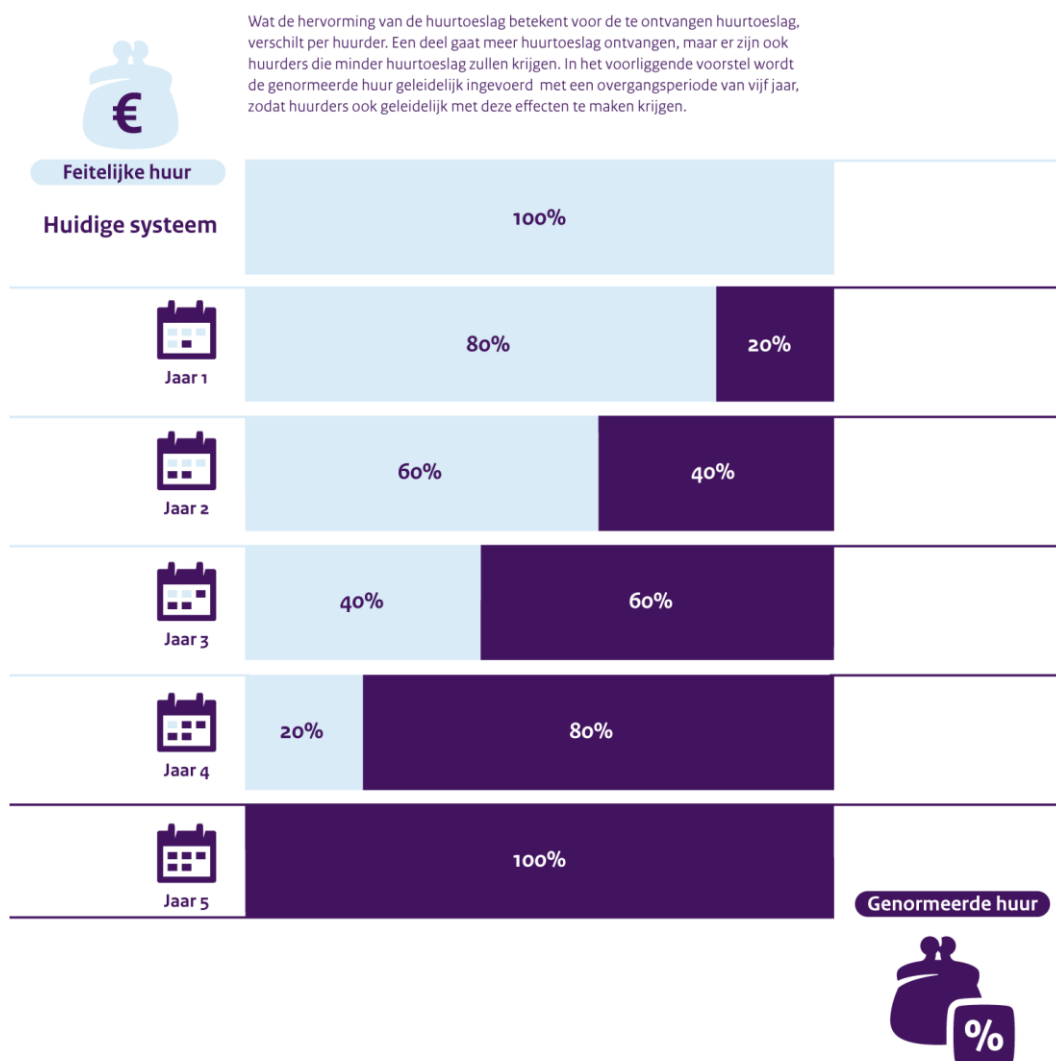
De inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen is per 1 januari 2024 voorzien. Per deze datum wordt beoogd om de **maximum huurgrenzen af te schaffen** als voorwaarde voor het recht op huurtoeslag, de **jongerenleeftijdsgrens te verlagen** naar 21 jaar, **de subsidiabele servicekosten niet meer uit te vragen** (en dus niet meer apart te subsidiëren) en de **eigen bijdrage met €4 per maand te verhogen**.

De **invoering van de genormeerde huren** is beoogd met een ingroeipad van vijf jaar, beginnend op 1 januari 2024. Door invoering van deze verandering zullen sommige huurtoeslagontvangers erop vooruit gaan en sommigen erop achteruit. Met dit ingroeipad treden deze effecten geleidelijk op, waarmee de huurtoeslagontvanger een periode van gewenning heeft. Daarnaast zijn voor onder andere deze periode afspraken gemaakt met de sector over de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen.

Met de geleidelijke invoering van genormeerde huren wordt de berekening van de huurtoeslag wel tijdelijk complexer, zowel voor de huurtoeslagontvanger als voor Toeslagen. Huurtoeslagontvangers hoeven deze periode niet zelf extra acties hierop te ondernemen.

- In het jaar van invoering wordt het huurtoeslagbedrag voor 20% op basis van de voorgestelde genormeerde huur berekend en voor 80% op basis van de feitelijke huur (volgens de huidige berekenmethode, rekening houdend met de overige maatregelen die dan zijn doorgevoerd);
- In het tweede jaar wordt het huurtoeslagbedrag voor 40% berekend op basis van de genormeerde huur en voor 60% op basis van feitelijke huur;
- In het derde jaar voor 60% en 40% respectievelijk;
- In het vierde jaar voor 80% en 20% respectievelijk;
- In het vijfde jaar (2028) wordt de huurtoeslagberekening volledig op basis van genormeerde huren berekend.

Huurtoeslag: invoering in vijf jaar



Figuur 3 Voorgesteld ingroeipad voor genormeerde huren

3.2 Voorbeeldsituaties ingroeipad genormeerde huren

Om de effecten van de geleidelijke invoering van genormeerde huren inzichtelijk te maken, zijn hieronder vijf voorbeeldsituaties uitgewerkt. Hierbij is voor huishoudsituaties met verschillende feitelijke huurprijzen uitgewerkt hoe het huurtoeslagbedrag tijdens het ingroeipad veranderd. Omdat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de vier huishoudtypes⁵ in de huurtoeslagregeling op verschillende minimum inkomensgrenzen begint en anders oploopt (om recht te doen aan het verschil in hun financiële ruimte) is telkens van dezelfde huishoudsituatie uitgegaan: een alleenstaande die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt en een inkomen heeft gelijk aan de minimum inkomensgrens (€17.350 per jaar voor dit huishoudtype) heeft. Voor dit huishouden geldt hierdoor dat zij enkel de minimale eigen bijdrage betalen en maximaal huurtoeslag ontvangen. Door telkens van dezelfde huishoudsituatie uit te gaan maar met verschillende feitelijke huurprijzen, is het effect van de invoering van genormeerde huren bij verschillende feitelijke huurprijzen beter vergelijkbaar. Huurtoeslagontvangers die binnen dit huishoudtype – eenpersoonshuizen onder de AOW-leeftijd – vallen hebben momenteel een gemiddelde huurprijs van €539 (stand april 2022).

⁵ Eenpersoonshuizen onder de AOW-leeftijd, meerpersoonshuizen onder de AOW-leeftijd, eenpersoonshuizen boven de AOW-leeftijd en meerpersoonshuizen boven de AOW-leeftijd.

In de voorbeeldcasussen wordt geen rekening gehouden met jaarlijkse indexatie van de huurtoeslagparameters, beoogde indexatie van de genormeerde huren en jaarlijkse huurverhogingen. Alle gepresenteerde bedragen zijn prijspeil 2022.

3.2.1 Feitelijke huurprijs van €442,46 (huidige kwaliteitskortingsgrens huurtoeslag)

Dit huishouden komt in de huidige situatie in aanmerking voor huurtoeslag. Omdat hun feitelijke huur lager is dan de voorgestelde genormeerde huur van €520 zullen zij er bij invoering van genormeerde huren op vooruit gaan. Bij invoering van genormeerde huren zal voor hen de voorgestelde genormeerde huur van €520 gelden.

Hun feitelijke huur is gelijk aan de huidige kwaliteitskortingsgrens van de huurtoeslag. Dit betekent dat zij 100% van hun feitelijke huur vergoed krijgen, na aftrek van de minimale eigen bijdrage die ze betalen (zie ook de schematische weergave van de huidige huurtoeslag in Figuur 1). In de voorgestelde toekomstige situatie krijgen zij het bedrag tussen hun eigen bijdrage en de genormeerde huur volledig vergoed.

Tabel 3: Ingroeipad voor eenpersoonshuishouden met een inkomen tot de minimum-inkomensgrens en een rekenhuur van €442,46

Huidige situatie	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
€ 204,84	€ 216,35	€ 231,86	€ 247,36	€ 262,87	€ 278,38

3.2.2 Feitelijke huurprijs van €633,25 (huidige aftoppingsgrens huurtoeslag)

Dit huishouden komt in de huidige situatie in aanmerking voor huurtoeslag. Omdat hun feitelijke huur hoger is dan de voorgestelde genormeerde huur van €520, zullen zij er bij invoering van genormeerde huren op achteruit gaan. Bij invoering van genormeerde huren zal voor hen de voorgestelde genormeerde huur van €520 gelden.

In de huidige situatie krijgt dit huishouden, naast de (minimum) inkomensafhankelijke eigen bijdrage die ze sowieso betalen, hun huur van €633,25 niet volledig vergoed, omdat deze boven de kwaliteitskortingsgrens ligt. Voor het huurdeel boven de kwaliteitskortingsgrens krijgen zij nog 65% vergoed (zie ook de schematische weergave van de huidige huurtoeslag in Figuur 1). In de voorgestelde toekomstige situatie krijgen zij het bedrag tussen hun eigen bijdrage en de genormeerde huur volledig vergoed.

Tabel 4: Ingroeipad voor eenpersoonshuishouden met een inkomen tot de minimum-inkomensgrens en een rekenhuur van €633,25

Huidige situatie	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
€ 328,85	€ 315,56	€ 306,26	€ 296,97	€ 287,67	€ 278,38

3.2.2 Feitelijke huurprijs van €763,47 (huidige maximum huurgrens huurtoeslag)

Dit huishouden komt in de huidige situatie in aanmerking voor huurtoeslag. Omdat hun feitelijke huur hoger is dan de voorgestelde genormeerde huur van €520, zullen zij er bij invoering van genormeerde huren op achteruit gaan. Bij invoering van genormeerde huren zal voor hen de voorgestelde genormeerde huur van €520 gelden.

In de huidige situatie krijgt dit huishouden, naast de (minimum) inkomensafhankelijke eigen bijdrage die ze sowieso betalen, hun huur van €763,47 niet volledig vergoed, omdat deze boven de kwaliteitskortingsgrens ligt. Voor het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens krijgen zij nog 65% vergoed, en voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens en tot de maximum huurgrens nog 40% (zie ook de schematische weergave van de huidige huurtoeslag in Figuur 1). In de voorgestelde toekomstige situatie krijgen zij het bedrag tussen hun eigen bijdrage en de genormeerde huur volledig vergoed.

Tabel 5: Ingroeipad voor eenpersoonshuishouden met een inkomen tot de minimum-inkomensgrens en een rekenhuur van €763,47

Huidige situatie	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
€ 380,94	€ 357,23	€ 337,52	€ 317,80	€ 298,09	€ 278,38

3.2.3 Feitelijke huurprijs van €1.250 (boven maximum huurgrens, vrije huursector)

Dit huishouden komt in de huidige situatie niet in aanmerking voor huurtoeslag, omdat hun huur boven de maximum huurgrens ligt (tenzij er al sprake is van verworven recht). Het is onwaarschijnlijk dat dit huishouden met hun huidige laag inkomen in aanmerking zou zijn gekomen voor een vrije sector huurwoning met deze huurprijs. Verhuurders in de vrije huursector passen doorgaans namelijk ook inkomenstoetsen toe, om te toetsen of iemand de woning kan betalen. Echter kan er sinds dit huishouden de woning heeft betrokken iets gebeurd zijn waardoor hun inkomen tijdelijk of structureel tot dit niveau gedaald is.

Met de voorgestelde maatregelen komen ook zij in de toekomst in aanmerking voor huurtoeslag. Omdat echter slechts een deel van hun hoge huur via de huurtoeslag gesubsidieerd wordt (tot de maximum huurgrens, met de eerdere genoemde gedeeltelijke vergoedingen van 65% en 40% voor de hogere huurdelen), blijft voor dit huishouden in het geval van een structurele inkomensdaling, het vinden van een goedkopere woning alsnog belangrijk om de betaalbaarheid significant te verbeteren. Wel helpt het ontvangen van huurtoeslag hen om de periode tot het vinden van de goedkopere woning financieel te overbruggen.

Vanaf het eerste jaar van inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen, zal ook dit huishouden in aanmerking komen voor huurtoeslag. Voor het deel van de berekening dat tijdens het ingroeipad nog op basis van hun feitelijke huur wordt berekend, geldt dat voor het huurdeel boven de maximum huurgrens 0% wordt vergoed, net zoals nu geldt voor te hoge huren met verworven recht of een andere uitzonderings situatie. Bij volledige invoering van genormeerde huren krijgen zij het bedrag tussen hun eigen bijdrage en de genormeerde huur volledig vergoed. Bij invoering van genormeerde huren zal voor hen de voorgestelde genormeerde huur van €520 gelden. Dit leidt ertoe dat dit huishouden in het eerste jaar van de invoering van de hervorming zij eerst recht hebben op een hoger huurtoeslagbedrag, wat vervolgens afneemt tot het huurtoeslagbedrag op basis van de genormeerde huur.

Tabel 6: Ingroeipad voor eenpersoonshuishouden met een inkomen tot de minimum-inkomensgrens en een rekenhuur van €1.250

Huidige situatie	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
€ 0,00	€ 357,23	€ 337,52	€ 317,80	€ 298,09	€ 278,38

3.2.4 Eenpersoonshuishouden onder de AOW-leeftijd, wonend in een aangepaste woning ten behoeve van een handicap, met een rekenhuur van €687

In deze voorbeeldcasus heeft de huurder een handicap die hen genoodzaakt om in een aangepaste woning te wonen. Hierdoor komen zij in aanmerking voor de uitzondering dat zij ook met een huur boven de maximum huurgrens van de huurtoeslag gebruik mogen maken. Momenteel maken ze daar geen gebruik van, omdat hun huur niet zo hoog ligt: de rekenhuur van €687 is gelijk aan huidige gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers in een aangepaste woning. Als hun huur wel hoger was dan de maximum huurgrens, zou voor het huurdeel boven de maximum huurgrens 0% worden vergoed (en voor de huurdelen daaronder 100%, 65% en 40% voor de respectievelijke huurdelen, zoals ook bij niet gehandicapte huurtoeslagontvangers).

Bij invoering van genormeerde huren zal voor hen de voorgestelde hogere genormeerde huur van €597 gelden. Hoewel dit bedrag lager is dan hun huidige feitelijke huur van €687, zorgt de wisselwerking tussen een gedeeltelijke vergoeding op €687 en een volledige vergoeding op €597 ervoor dat zij er toch op vooruit gaan.

Tabel 7: Ingroeipad voor eenpersoonshuishouden met een handicap en in een aangepaste woning, met een inkomen tot de minimum-inkomensgrens en een rekenhuur van €687

Huidige situatie	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
€ 350,35	€ 348,35	€ 349,96	€ 351,77	€ 353,57	€ 355,38

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen voor de huurder

4.1.1 Inkomenseffecten

De invoering van genormeerde huren leidt tot een spreiding van inkomenseffecten. Een deel van de huurders profiteert van de invoering van genormeerde huren. Als de feitelijke huur lager is dan het voorgesteld genormerd huurbedrag, gaan deze huurders erop vooruit ten opzichte van de huidige situatie. Huurders met een hogere feitelijke huur zullen veelal juist te maken krijgen met negatieve inkomenseffecten⁶. Om de effecten geleidelijk op te laten treden, worden genormeerde huren in een periode van vijf jaar ingevoerd. Dit maakt de situatie voor burgers, en voor Toeslagen, gedurende deze overgangperiode wel tijdelijk complexer. Voorbeelden van hoe dit effect kan uitpakken, zijn gegeven in paragraaf 3.2.

Doordat de subsidiabele servicekosten vanaf het eerste jaar niet meer worden gesubsidieerd, zullen huurtoeslagontvangers met deze kosten het effect hiervan al in het eerste jaar ondervinden. Hetzelfde geldt voor woonwagengedagten en de standplaatsvergoeding die zij nu nog kunnen opgeven. Voor een deel van de huurtoeslagontvangers met een relatief lage huur (lager dan de voorgestelde genormeerde huur), zal dit later in het ingroeipad weer gecompenseerd worden via de genormeerde huur. Circa 776.000 huishoudens betalen servicekosten en krijgen hiervan gemiddeld €17,53 per maand via de huurtoeslag (deels) gesubsidieerd⁷. Tot slot geldt de verhoging van de eigen bijdrage met €4 voor alle huurtoeslagontvangers en treedt ook dit effect volledig per het eerste jaar van invoering op.

De hier beschreven effecten van de hervorming

van de huurtoeslag kunnen niet op zichzelf worden gezien. In het coalitieakkoord is de hervorming onder andere gekoppeld aan de verhoging van het wettelijk minimumloon tot 7,5%, met behoud van koppeling met sociale minimumuitkeringen en, later toegevoegd, de koppeling met de AOW. De doorwerking van deze verhoging op de bijstand en de AOW leidt bij huurtoeslagontvangers die deze uitkeringen ontvangen tot een mitigatie van mogelijke negatieve inkomenseffecten die zij als gevolg van de in dit voorstel aangekondigde veranderingen in de huurtoeslag ervaren. Deze doorwerking en de reguliere doorwerking op de huurtoeslagparameters zijn verwerkt in de in tabel 7 gepresenteerde inkomenseffecten.

Daarnaast zijn op 30 juni 2022 de Nationale prestatieafspraken⁸ gepresenteerd. Hierin zijn ook afspraken opgenomen over de huurontwikkeling in de sociale huursector de komende jaren en is aangekondigd dat de huren voor huurders van een corporatiewoning met een inkomen tot 120% van de minimum inkomensgrenzen van de huurtoeslag worden verlaagd. Deze maatregelen dragen bij aan de betaalbaarheid van wonen voor huurders. De doorwerking van deze maatregel is ook meegenomen in de hieronder gepresenteerde inkomenseffecten.

⁶ Huurtoeslagontvangers met een huur net boven de genormeerde huur zullen er nog niet op achteruit gaan, omdat in de huidige huurtoeslagberekening hogere huren slechts deels worden vergoed (zie figuur 1) en in de voorgestelde toekomstige werking het verschil tussen de eigen bijdrage en de genormeerde huur wel volledig wordt vergoed. Zie ook het tekstvak op pagina 5 voor meer toelichting.

⁷ Op basis van uitvoeringsinformatie van Toeslagen, over 2022. Omdat de servicekosten bij de rekenhuur wordt meegeteld, kunnen hierop de kwaliteitskortingspercentages worden toegepast, waardoor niet het volledige bedrag wordt vergoed. Zie ook figuur 1 voor de huidige werking van de huurtoeslag.

⁸ [Nationale prestatieafspraken](#), 30 juni 2022

Tabel 8: Inkomenseffecten voorgestelde maatregelen voor huurders naar huishoudtype en verhuurder, in procenten¹

	< -5%	-2 tot -5%	0 tot -2%	0 tot 2%	2 tot 5%	> 5%	Aantal huishoudens ²
Eenpersoonshuishouden, niet-AOW'er	2%	6%	12%	19%	20%	41%	542.000
Meerpersoonshuishouden, niet-AOW'er	0%	5%	21%	32%	22%	20%	397.000
Eenpersoonshuishouden, AOW'er	0%	6%	8%	6%	54%	26%	361.000
Meerpersoonshuishouden, AOW'er	0%	4%	17%	15%	52%	13%	146.000
Hurend bij een woningcorporatie	0%	1%	13%	21%	37%	28%	1.179.000
Hurend bij een particuliere verhuurder	4%	22%	19%	10%	14%	31%	266.000
Totaal	1%	5%	14%	19%	32%	29%	1.446.000

¹ Incl. doorwerking WML-verhoging op bijstand en AOW, excl. overige loonstijgingen. Incl. huurverlaging Nationale prestatieafspraken; ² Afgerond op 1.000, hierdoor telt niet alles op
Bron: eigen bewerking op WoON2021

Tabel 9: Inkomenseffecten voorgestelde maatregelen voor huurders naar huishoudtype en verhuurder, in aantallen¹

	< -5%	-2 tot -5%	0 tot -2%	0 tot 2%	2 tot 5%	> 5%	Aantal huishoudens ²
Eenpersoonshuishouden, niet-AOW'er	9.000	30.000	67.000	100.000	110.000	225.000	542.000
Meerpersoonshuishouden, niet-AOW'er	1.000	19.000	84.000	129.000	86.000	78.000	397.000
Eenpersoonshuishouden, AOW'er	-	22.000	29.000	21.000	195.000	94.000	361.000
Meerpersoonshuishouden, AOW'er	-	6.000	24.000	21.000	76.000	18.000	146.000
Hurend bij een woningcorporatie	1.000	17.000	155.000	245.000	431.000	332.000	1.179.000
Hurend bij een particuliere verhuurder	10.000	60.000	50.000	27.000	37.000	83.000	266.000
Totaal	10.000	76.000	204.000	271.000	468.000	416.000	1.446.000

¹ Incl. doorwerking WML-verhoging op bijstand en AOW, excl. overige loonstijgingen. Incl. huurverlaging Nationale prestatieafspraken; ² Afgerond op 1.000, hierdoor telt niet alles op
Bron: eigen bewerking op WoON2021

Na volledige doorvoering van dit voorstel gaan circa 1,2 miljoen huishoudens, 80% van de huishoudens die door deze hervorming worden geraakt, erop vooruit in koopkracht. Huishoudens die nu ook huurtoeslag ontvangen gaan er, bij een positief inkomenseffect, gemiddeld €63 per maand en tot maximaal €292 per maand op vooruit. Het vervallen van de maximum huurgrens als voorwaarde voor huurtoeslag en het verlagen van de jongerenleeftijdsgrens verbreden daarnaast het bereik van de huurtoeslag. De verwachte extra instroom als gevolg van deze maatregelen is circa 136.000 huishoudens. Zij hebben nu nog geen recht op huurtoeslag. Zij gaan er, als ze huurtoeslag aanvragen en na volledige doorvoering van genormeerde huren, gemiddeld €151 per maand en tot maximaal €340 per maand op vooruit.

Ongeveer 291.000 huishoudens, 20% van de huishoudens die door deze hervorming worden geraakt, zullen na volledige invoering van de voorgestelde maatregelen (beoogd in 2028) erop achteruit gaan in koopkracht. Huishoudens met een negatief effect gaan er gemiddeld €28 per maand op achteruit en tot maximaal €98 per maand. Dit effect zal, net als bij huishoudens met een positief inkomenseffect, tijdens de periode van het ingroeipad geleidelijk optreden, zodat huurtoeslagontvangers aan dit bedrag kunnen wennen. Daarnaast wordt de komende jaren onder andere ingezet op het vergroten van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen en het verbeteren van de betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. Doelen hiervoor zijn aangekondigd in het programma Betaalbaar Wonen⁹ en hierover zijn met de sector afspraken gemaakt in de Nationale Prestatieafspraken¹⁰. Deze maatregelen dragen bij aan de betaalbaarheid van wonen voor huurders.

4.1.2 Administratieve lasten en regeldruk

Momenteel moeten huurders bij hun huurtoeslagaanvraag veel gegevens aanleveren. Denk aan informatie over (en bewijsstukken van) hun huurprijs en eventuele servicekosten of een standplaatsvergoeding. Vervolgens is de toeslagaanvrager zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van deze informatie. In sommige gevallen delen verhuurders zelf actuele huurgegevens met de uitvoerder. Het is een belasting voor degene die de toeslag ontvangt om informatie actueel te houden, om te voorkomen dat ze geconfronteerd worden met onverwachte nabetalingen of terugvorderingen. In de praktijk krijgt ongeveer 20% van de huurtoeslagontvangers te maken met terugvorderingen en de helft met nabetalingen. Terugvorderingen zijn grotendeels het gevolg van wijzigingen in inkomens of te laag ingeschatte inkomens, nabetalingen zijn vooral het gevolg van het bij definitief toekennen meenemen van de jaarlijkse huurverhoging.

De administratieve last voor het aanleveren van huurgegevens door huurtoeslagontvangers komt na volledige invoering van genormeerde huren te vervallen. Gedurende de periode van vier jaar waarin genormeerde huren slechts deels zijn ingevoerd zal Toeslagen wel nog de huurgegevens moeten uitvragen. Vanaf het vijfde jaar zijn genormeerde huren volledig ingevoerd en komt deze uitvraag te vervallen. Het duurt ongeveer 10 minuten om een aanvraag voor huurtoeslag in te dienen, waarvan ongeveer 3 minuten besteed wordt aan het opgeven van de huurgegevens. Na volledige invoering van genormeerde huren zullen de administratieve lasten van de circa 1,5 miljoen bestaande huurtoeslagontvangers in totaal met ongeveer €1.125.000 afnemen. Nabetaaling van te weinig ontvangen huurtoeslag gebeurt automatisch bij vaststelling van de definitieve toeslagbeschikking door Toeslagen. Er is bij bestaande huurtoeslagontvangers sprake van kennisname van de beoogde wijzigingen van ongeveer 1 minuut. Dit leidt tot eenmalige kennisnamekosten van in totaal €375.000.

Het schrappen van de maximum huurgrens als voorwaarde voor recht op huurtoeslag en het verlagen van de jongerenleeftijdsgrens leiden tot instroom van circa 137.000 nieuwe huurtoeslagontvangers. Zij moeten een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor huurtoeslag. Ervan uitgaande dat zij dit direct vanaf het eerste jaar van inwerkingtreding doen en dat zij dus huurgegevens moeten aanleveren, leidt dit tot extra administratieve lasten van ongeveer €342.500. Voor hen geldt ook dat er sprake is van kennisname van ongeveer 1 minuut en totale eenmalige kennisnamekosten van €34.250.

4.2 Gevolgen voor de overheid (Toeslagen)

4.2.1 Financiële consequenties voor het Rijk

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen en de verhoging van het wettelijk minimumloon hebben effecten op de uitgaven huurtoeslag en daarmee op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Door het verbreden van de huurtoeslag met het schrappen van de maximum huurgrens en het verlagen van de leeftijdsgrens, nemen de uitgaven huurtoeslag vanaf het eerste jaar van inwerkingtreding toe. Het niet meer uitvragen en daarmee niet meer subsidiëren van de subsidiabele servicekosten leidt juist tot een besparing. De genormeerde huren zijn zo geïkht dat ze budgetneutraal toegepast worden.

⁹ [Programma Betaalbaar Wonen](#), 19 mei 2022

¹⁰ [Nationale prestatieafspraken](#), 30 juni 2022

Zoals in onderstaande tabel wordt gepresenteerd is voor de hervorming van de huurtoeslag in het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' vanaf 2024 structureel €300 miljoen begroot. Om overige extra uitgaven huurtoeslag te dekken wordt de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor alle huurtoeslagontvangers met €4 per maand verhoogd.

Tabel 10: Budgettaire gevolgen wetsvoorstel (in € miljoenen)

	2024	2025	2026	2027	2028
Hervorming huurtoeslag	300	300	300	300	300

4.2.2 Gevolgen voor de uitvoerder (Toeslagen)

[PM officiële uitvoeringstoets Toeslagen]

5. Inwerkingtreding

In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is de inwerkingtreding van de voorgestelde per 1 januari 2024 voorzien. Van de voorgestelde maatregelen leidt vooral de invoering van genormeerde huren tot een spreiding van inkomenseffecten, zowel positief als negatief. Om deze effecten gefaseerd op te laten treden, worden genormeerde huren over een periode van 5 jaar ingevoerd. Tijdens dit ingroeipad zal het genormeerd huurbedrag ieder jaar voor 20% meer meetellen in het huurtoeslagbedrag en zal de feitelijke huur voor 20% minder meetellen. In het vijfde jaar na invoering wordt het huurtoeslagbedrag voor 100% berekend op basis van de genormeerde huur.

Volgens eerste indicatie van Toeslagen kan het aanpassen van de systemen voor het schrappen van de maximum huurgrens, het verlagen van de jongerenleeftijdsgrens, het niet meer uitvragen en subsidiëren van de subsidiabele servicekosten en de verhoging van de eigen bijdrage meelopen in de reguliere indexatie van de huurtoeslagparameters. Dit betekent dat voor inwerkingtreding per 1 januari 2024, deze definitieve parameters uiterlijk 15 oktober 2023 bij de uitvoerder aangeleverd moeten zijn (gebruikelijke deadline voor parameters van komend toeslagjaar). In het kader van een goede en tijdige dienstverlening over alle huurtoeslagmaatregelen is het van belang om de eerste helft van 2023 te starten met implementatie hiervan. Dat behelst onder andere het voorbereiden van aanpassingen in de rekentool, het portaal, aanvraagformulier, proefberekening en verschillende communicatiekanalen. De exacte parameters kunnen vervolgens tot 15 oktober 2023 worden aangeleverd.

De invoering van genormeerde huren is een grotere systeemwijziging waarvoor meer tijd nodig is. De uitvoering moet met de implementatie beginnen vanaf november 2022. Dit is mogelijk op basis van concept wetgeving, echter als de vormgeving van de genormeerde huren daarna nog fundamenteel wijzigt, brengt dat knelpunten met zich mee. De in gang gezette ICT-aanpassingen zijn dan lastig terug te draaien, wat kan leiden tot extra beheer en onderhoud van deze voorzieningen en foutgevoeligheid in de huidige toeslagensystemen. Dat is gezien de krapte in het IV-portfolio van Toeslagen zeer onwenselijk. Een verandering in de fundamentele vormgeving van de genormeerde huren leidt in ieder geval tot een vertraging van het invoermoment.