

Wijziging van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en enkele andere wetten ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De huurtoeslag is een bewezen effectief middel om huurders met een laag inkomen in hun woonlasten te ondersteunen. De afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat het toeslagenstelsel en het bredere stelsel van inkomensondersteuning, onzekerheid met zich meebrengen. De verschillende inkomensondersteunende regelingen zijn ingewikkeld en moeilijk te doorgronden. Dit leidt tot onzekerheid over het inkomen, in het bijzonder wanneer iemands persoonlijke situatie veranderd.

In het Hoofdlijnenakkoord 2024 "Hoop, lef en trots" is benoemd dat er nu maatregelen nodig zijn die mensen merken in de portemonnee, waardoor ze meer loon naar werken krijgen. Meer werken moet ook ertoe leiden dat mensen erop vooruitgaan. Dit kabinet gaat stapsgewijs werken aan verbeteringen in de toeslagen, zodat werken meer loont en zodat de regeling beter te begrijpen is.

In het voorliggende wetsvoorstel voor wijziging van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht) en enkele andere wetten wordt de koopkracht verbeterd en wordt de huurtoeslag versimpeld. De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag wordt gelijkmatiger, waardoor huurtoeslagontvangers beter kunnen inschatten welk effect een inkomensstijging heeft voor hun huurtoeslag en zij meer zekerheid hebben over de hoogte van hun besteedbare inkomen. Daarnaast krijgt een deel van de huurtoeslagontvangers een lagere marginale druk¹: hun huurtoeslag neemt hierdoor minder snel af wanneer hun inkomen toeneemt. Het voorgestelde pakket aan maatregelen draagt hiermee bij aan meerdere doelen van het Hoofdlijnenakkoord: het terugdringen van armoede, vereenvoudigen van toeslagen en werken meer laten lonen. Het kabinet trekt structureel € 500 miljoen uit voor deze maatregelen. De hier voorgestelde maatregelen waren tevens onderdeel van de verkenning voor verbeteringen binnen het stelsel van de huurtoeslag in de eindrapportage Toekomst Toeslagen (kamerstuk TK 31 066, nr. 1340).

In dit voorstel worden verschillende maatregelen voorgesteld.

- **Generieke verlaging van de eigen bijdrage met €11,58 per maand.** Deze verlaging geldt voor alle huurtoeslagontvangers, ongeacht de huur of het inkomen. Daarnaast leiden de hieronder gepresenteerde maatregelen ter vereenvoudiging en verbetering van de marginale druk, afhankelijk van het huishoudtype, inkomen en huurniveau tot nog een maandelijkse verhoging van de huurtoeslag met een bedrag tussen de €0 en ruim €100, naast de generieke verhoging.

- **Harmonisering van het aantal huishoudtypes in de huurtoeslag.** De huidige vier huishoudtypes in de huurtoeslag – eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens, eenpersoonsouderenuishoudens en meerpersoonsouderenuishoudens – met elk hun eigen inkomensafhankelijke afbouw en vergoeding van huurdelen, wordt teruggebracht naar twee. Het onderscheid tussen niet-ouderenuishoudens en ouderenuishoudens wordt weggenomen, zodat er enkel nog onderscheid is tussen een- en meerpersoonshuishoudens. Dit maakt de regeling begrijpelijker. Ook zullen in het bijzonder meerpersoonshuishoudens (niet-ouderen) met een hogere huur meer huurtoeslag ontvangen, door harmonisatie van de vergoeding van de huurdelen.

- **Invoeren van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw.** Momenteel is de berekening van de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag dermate ingewikkeld dat de marginale druk per ontvanger kan verschillen, afhankelijk van zowel het inkomen als de feitelijke huur van de ontvanger. Dit leidt tot pieken en dalen in de marginale druk. Een hoge marginale druk kan leiden tot hoge terugvorderingen bij relatief kleine inkomensstijgingen. Met de voorgestelde wijziging is afbouw van de huurtoeslag alleen nog afhankelijk van het inkomen, en

¹ De marginale druk is het verlies aan inkomensafhankelijke toeslagen, in dit geval de huurtoeslag, in verhouding tot de stijging van het inkomen.

bouwt deze lineair af. Dit maakt de gevolgen van een wijziging in het inkomen beter in te schatten. De marginale druk wordt voor de meeste huurtoeslagontvangers verlaagd.

De maatregelen kennen een gefaseerde inwerkingtreding: de harmonisering van het aantal huishoudtypes is beoogd vanaf 1 januari 2025 en de invoering van de lineaire inkomensafhankelijke afbouw en verlaging van de eigen bijdrage zijn beoogd per 2026. Daarnaast zal voor de invoering van de lineaire lijn in 2025 een deel van het effect benaderd worden met de huidige formule, door een aanpassing van de parameters. Er is gekozen om deze maatregelen alsnog integraal aan te bieden om zowel burgers als de uitvoering tijdig duidelijkheid en zekerheid te bieden over het beoogde eindbeeld en de inwerkingtreding hiervan. Het kabinet vindt dit van nadrukkelijk belang, omdat burgers aangeven grote onzekerheid te ervaren over hun inkomen. Met dit integrale voorstel weten zij waar ze de komende jaren aan toe zijn met betrekking tot huurtoeslag. Daarnaast is er bij de invoering van de lineaire afbouw in 2026 en de benadering hiervan in 2025 sprake van een afhankelijkheid tussen de maatregelen, waardoor dit als één pakket wordt gepresenteerd.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Generieke verlaging van de eigen bijdrage met €11,58

Voor de vormgeving van de generieke koopkrachtverbetering is gekozen voor een verlaging van de zogenoemde basishuur. Daarnaast wordt mogelijk gemaakt dat dit bedrag in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur hoger of lager kan worden gesteld.

De basishuur is dat gedeelte van de huur dat voor rekening van de huurtoeslagontvanger blijft (eigen bijdrage). De basishuur bestaat momenteel uit een inkomensafhankelijk deel (de normhuur) en een vast bedrag, berekend overeenkomstig artikel 16 Wht. Met dit wetsvoorstel wordt de berekening van de eigen bijdrage opgesplitst: de basishuur is straks volledig inkomensafhankelijk en de inkomensafhankelijke component in de huurtoeslag wordt elders in de wet berekend, zie hiervoor paragraaf 2.3.

Sinds 1 januari 2024 wordt de basishuur verlaagd met de in de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag genoemde bedragen (een afslag), met in totaal € 37,72. In 2023 werd een eerdere opslag op de eigen bijdrage van € 16,94 al afgeschaft. In het kader van de koopkrachtverbetering wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld via dezelfde weg de basishuur nog verder te verlagen. Zo wordt de eigen bijdrage voor alle huurtoeslagontvangers vanaf 2026 structureel verder verlaagd met € 11,58 per maand.

2.2 Harmonisering van het aantal huishoudtypes in de huurtoeslag

2.2.1 Harmoniseren inkomensparameters en normhuren

De huurtoeslag kent momenteel vier huishoudtypes:

- Eenpersoonshuishoudens
- Meerpersoonshuishoudens
- Eenpersoonsouderenuishoudens
- Meerpersoonsouderenuishoudens

Deze huishoudtypes, beschreven in artikel 2 Wht, kennen elk hun eigen inkomensparameters en bijhorende normhuren die mede de hoogte van het huurtoeslagbedrag bepalen. Hierbij zijn de inkomensparameters voor niet-ouderenuishoudens afhankelijk van de hoogte van het wettelijk minimumloon en die van ouderenuishoudens afhankelijk van de hoogte van de AOW. De minimum-inkomensijkpunten, het inkomen waar vanaf de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag begint (artikel 17 Wht), van de ouderenuishoudens liggen momenteel hoger dan die van niet-ouderen (tabel 1). Ouderenuishoudens beginnen dus pas bij een hoger inkomen met het afbouwen van hun huurtoeslag. Bij de minimum-inkomensijkpunten horen minimum normhuurbedragen. Deze bepalen samen met het vaste bedrag aan opslag of afslag, zoals hierboven beschreven, het minimale bedrag wat een huurtoeslagontvanger zelf aan huur betaalt. Dit is ook wel de minimale eigen bijdrage of de inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

De minimum-inkomensijkpunten bepalen samen met de referentie-inkomensijkpunten (en bijhorende referentie normhuren, beide artikel 18 Wht) de formule van de kwadratische opbouw

van de eigen bijdrage (zie paragraaf 2.3, figuur 2) en daarmee de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag.

Tabel 1 Huidige inkomensijkpunten per huishoudtype, 2024

	Minimum-inkomensijkpunt	Referentie-inkomensijkpunt	Minimum normhuur	Referentie normhuur
Eenpersoonshuishouden	€ 20.700	€ 30.550	€ 226,67	€ 458,92
Meerpersoonshuishouden	€ 26.975	€ 39.700	€ 226,67	€ 457,11
Eenpersoonsouderenuishouden	€ 22.025	€ 30.575	€ 224,85	€ 458,47
Meerpersoonsouderenuishouden	€ 29.325	€ 39.875	€ 223,04	€ 456,20

Door de inkomensparameters en bijhorende normhuren voor de niet-ouderenuishoudens gelijk te trekken met die van de ouderenuishoudens, beginnen niet-ouderenuishoudens ook vanaf een hoger inkomen met het afbouwen van de huurtoeslag en zal hun minimale eigen bijdrage lager liggen. Hierdoor hebben zij meer ruimte om vanuit een (zeer) laag inkomen of uitkeringen (meer) te gaan werken (werkloosheidsval), zonder dat ze gelijk een deel van hun huurtoeslag kwijtraken.

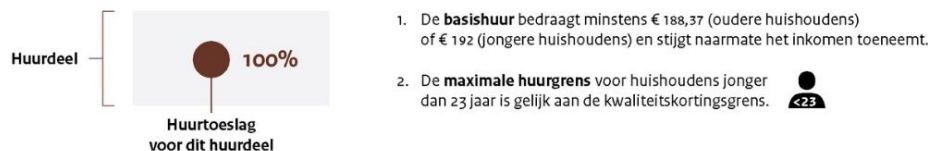
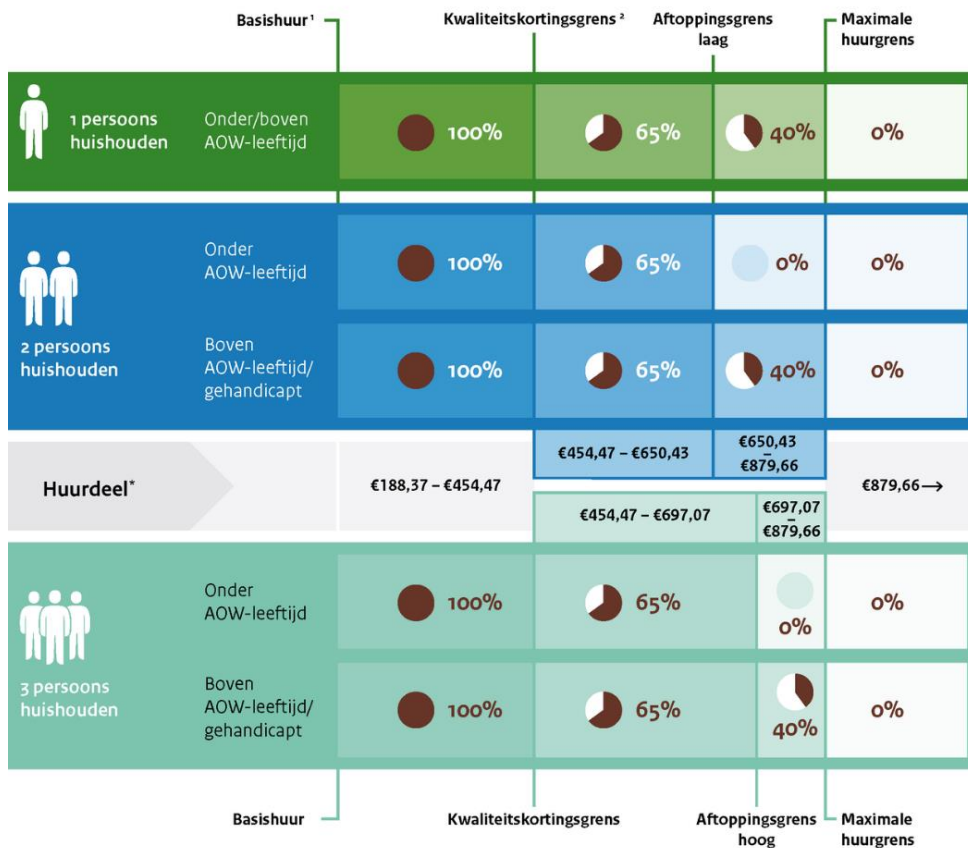
2.2.2 Harmoniseren kwaliteitskortingskortingspercentages

De huurtoeslag vergoedt de volledige huur, afgezien van de eigen bijdrage, tot de kwaliteitskortingsgrens (€ 454,47 in 2024, zie figuur 1). De huurdelen daarboven worden nog maar deels vergoed omdat er 'kwaliteitskortingspercentages' worden gehanteerd. Het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens wordt nog voor 65% vergoed. Daarnaast ontvangen momenteel alle huishoudtypes met uitzondering van de meerpersoonshuishoudens (niet-ouderen) nog 40% vergoeding over het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de maximumhuurgrens.

Meerpersoonshuishoudens krijgen over dit huurdeel 0% vergoed. Dit terwijl juist dit huishoudtype ook bestaat uit gezinnen, die eerder grotere en daarmee duurere woningen nodig hebben vanwege de grootte van het huishouden. Verschillende adviezen, zoals door de Commissie Sociaal Minimum² en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving³, hebben aangegeven dat gezinnen eerder (financieel) in de knel komen omdat zij dit huurdeel niet vergoed krijgen. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde harmonisatie tussen de huishoudtypes, krijgen ook deze huurtoeslagontvangers dit laatste huurdeel voor 40% vergoed. Dit verbetert voor hen de betaalbaarheid van wonen en maakt meer woningen voor hen financieel toegankelijk.

² Commissie Sociaal Minimum (2023), *Een zeker bestaan*

³ Raad Volksgezondheid & Samenleving (2023), *Kinderen uit de knel*



Figuur 1 Visualisatie werking huurtoeslag 2024; meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd ontvangen over het laatste huurdeel geen vergoeding

Naast dat deze maatregelen voor harmonisatie van het aantal huishoudtypes de betaalbaarheid van wonen verbeteren voor niet-ouderenuishoudens en in het bijzonder meerpersoonshuishoudens met een hogere huur, wordt de regeling ook begrijpelijker. Hiermee zijn er minder situaties waarop het huishoudtype, en daarmee de hoogte van het huurtoeslagbedrag, kan wijzigen.

2.3 Invoeren van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw

2.3.1 Beschrijving van de maatregel

Momenteel verloopt de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag vrij ingewikkeld, wat het voor ontvangers moeilijk maakt om zelf in te schatten hoe deze afbouwt als ze meer gaan verdienen. Het inkomensafhankelijke deel van de eigen bijdrage, vanaf het minimale bedrag, wordt berekend met een kwadratische formule, waardoor de opbouw van de eigen bijdrage sneller toeneemt naarmate het inkomen hoger is.

$$(a * Y^2) + (b * Y)$$

In welke formule voorstelt:

a en b: de factoren, per type huishouden, afgeleid uit de lineaire relatie tussen de bij het minimum-inkomensijpunt behorende normhuurquote en de bij het referentie-inkomensijpunt behorende normhuurquote;

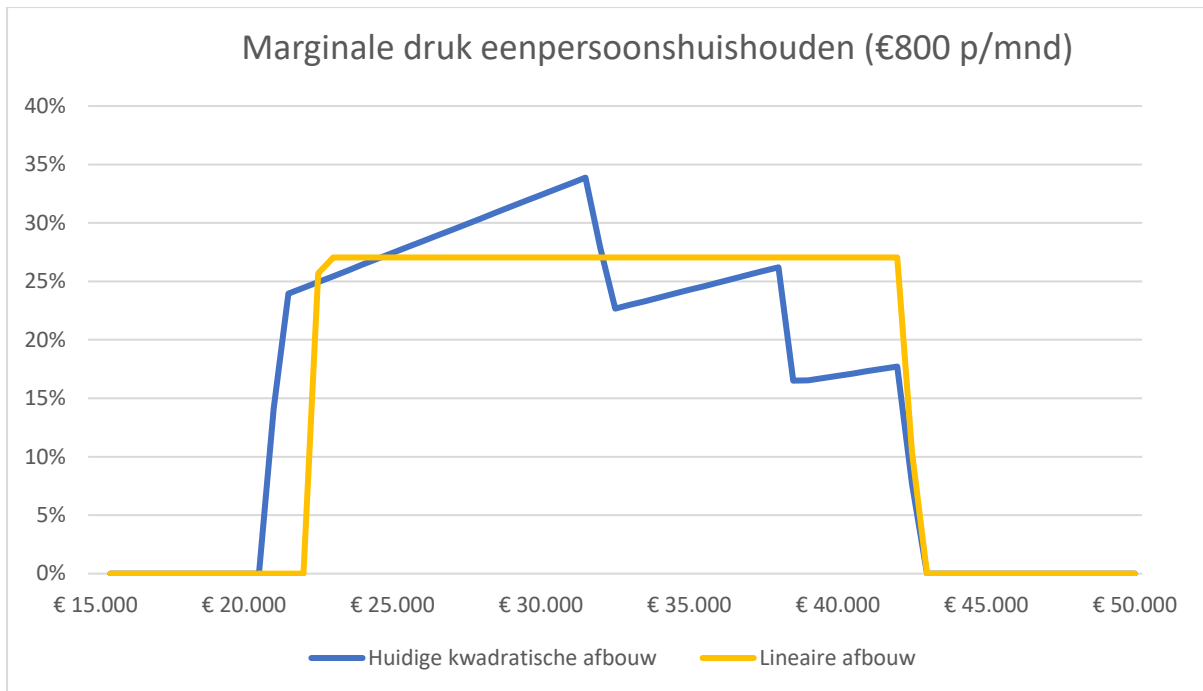
Y: het rekeninkomen.

Figuur 2 Huidige kwadratische formule voor berekening eigen bijdrage huurtoeslag, artikel 19 Wht

De afbouw van de huurtoeslag wordt bepaald door de inkomensafhankelijke opbouw van de eigen bijdrage, zoals hierboven beschreven, in combinatie met de hoogte van de te subsidiëren rekenhuur en de daarvoor geldende kwaliteitskortingspercentages. Dit leidt tot sprongen in de marginale druk (zie figuur 3). De marginale druk is het verlies aan huurtoeslag in verhouding tot de stijging van het inkomen.

Door de kwadratische opbouw van de eigen bijdrage neemt de huurtoeslag in principe steeds sneller af en neemt de marginale druk dus toe naarmate het inkomen hoger is. Echter, het effect van de kwaliteitskortingspercentages doorkruist dit. Wanneer de eigen bijdrage lager is dan de kwaliteitskortingsgrens is het verlies aan huurtoeslag door een stijging van het inkomen relatief groot omdat het huurdeel dat onder de eigen bijdrage komt te vallen niet langer gesubsidieerd wordt voor 100%. De marginale druk maakt een flinke sprong naar beneden op het moment dat de eigen bijdrage, door een stijging van het inkomen, boven de kwaliteitskortingsgrens uitkomt. Vanaf dat punt was het huurdeel dat nu onder de eigen bijdrage komt te vallen namelijk voor 65% vergoed. Bij eenzelfde stijging van het inkomen is verlies aan huurtoeslag dus kleiner, waardoor de marginale druk ook lager is. Het verlies aan huurtoeslag is nog lager wanneer de eigen bijdrage boven de aftoppingsgrens uitkomt omdat daar slechts 40% van het huurdeel wordt vergoed. Dit leidt tot de onderstaande blauwe lijn (zie figuur 3). De lijn loopt op vanwege de kwadratische opbouw van de eigen bijdrage maar maakt tot tweemaal toe een sprong naar beneden als gevolg van de kwaliteitskortingspercentages. Met de voorgestelde wijziging nemen de pieken in de marginale druk af. Een hoge marginale druk kan leiden tot hoge terugvorderingen, wanneer men een stijging van het inkomen niet op tijd doorgeeft.

Ongeveer de helft van de huurtoeslagontvangers hebben een inkomen onder het voor hen geldende minimuminkomensijpunt. Deze huishoudens kunnen te maken krijgen met de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag op het moment dat ze meer gaan verdienen, bijvoorbeeld wanneer ze meer gaan werken. Dit kan resulteren in een hoge marginale druk, het effect van de huurtoeslag kan oplopen tot wel 34%-punt (zie figuur 3). Ook huishoudens met een inkomen tot circa 150% van het minimuminkomensijpunt hebben te maken met een relatief hoge marginale druk.



Figuur 3 Marginale druk bij een eenpersoonshuishouden met een huur van €800 p/mnd, huidige marginale druk en na invoering van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

Door de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag te berekenen na de bepaling van het huurdeel waarover huurtoeslag ontvangen kan worden, is er geen interactie meer tussen de kwaliteitskortingspercentages en de inkomensafhankelijke component in de huurtoeslag. De kwaliteitskortingspercentages blijven wel in stand voor de bepaling van het huurdeel waarvoor huurtoeslag ontvangen kan worden. Door de inkomensafhankelijke afbouw lineair in te stellen, wordt de marginale druk over heel het inkomensgebouw, per huishoudtype, gelijkgetrokken (zie figuur 3 voor een voorbeeld van een eenpersoonshuishouden met een rekenhuur van € 800).

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zal het harmoniseren van de huishoudtypes ertoe leiden dat niet-ouderenhuishoudens hogere minimum-inkomensijkpunten (en bijhorende minimum normhuren) krijgen en dus vanaf een hoger inkomen beginnen met het afbouwen van de huurtoeslag. De referentie-inkomensijkpunten (en bijhorende referentie normhuren) spelen geen rol meer met de invoering van de lineaire formule en komen te vervallen.

Met de voorgestelde wijziging wordt de berekening als volgt:

- Eerst wordt bepaald over welk huurbedrag huurtoeslag kan worden ontvangen op basis van de rekenhuur (de kale huur en subsidiabele servicekosten, artikel 5 Wht) en de voor het huishoudtype geldende basishuur. Na invoering van het wetsvoorstel bestaat de basishuur enkele uit inkomensafhankelijke componenten en is deze in principe gelijk aan een minimum eigen bijdrage, zie paragraaf 2.1. Vervolgens worden de kwaliteitskortingspercentages toegepast over de verschillende huurdelen.
- Als het rekeninkomen lager of gelijk is aan het voor het huishoudtype geldende minimum-inkomensijkpunt, is het resterende bedrag de huurtoeslag die ontvangen zal worden. Dit is het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag wat het huishoudtype met die huurprijs kan ontvangen.
- Als het rekeninkomen hoger is dan het geldende minimum-inkomensijkpunt, zal dit maximum huurtoeslagbedrag worden afgebouwd. Hiervoor zal onderstaande (in figuur 4) lineaire formule gelden. Het bedrag dat uit deze formule komt, zal in mindering worden gebracht bij het eerder berekende maximum huurtoeslagbedrag. Voor eenpersoonshuishoudens zal de marginale druk van de huurtoeslag op 27% komen te liggen, voor meerpersoonshuishoudens op 22%. In paragraaf 3.1.2 wordt deze aangepaste berekening aan de hand van een aantal casussen verder toegelicht.

$$Y * \left(\frac{\text{afbouwpercentage}}{12} \right)$$

In welke formule voorstelt:

Y: het rekeninkomen verminderd met het minimum-inkomensijkpunt, bedoeld in artikel 17;

Afbouwpercentage:

- a. 27% voor eenpersoonshuishoudens; of
- b. 22% voor meerpersoonshuishoudens.

Figuur 4 Voorgestelde lineaire formule voor berekening inkomensafhankelijke eigen bijdrage huurtoeslag, zal worden beschreven in artikel 21 Wht.

Door het invoeren van deze aanpassing van de berekeningsmethode, wordt het voor huurtoeslagontvangers beter inzichtelijk welk effect een wijziging in het inkomen heeft op de huurtoeslag en hoe de huurtoeslagberekening is opgebouwd. Voor de eerder beschreven groepen huishoudens met een inkomen onder het minimum-inkomensijkpunt of een inkomen tot 150% van het minimum-inkomensijkpunt, wordt de marginale druk flink verlaagd waardoor het aantrekkelijker wordt om meer te gaan werken. Zij zullen bij een stijging van het inkomen meer overhouden. Een deel van de huurtoeslagontvangers, ca. 8%, heeft een inkomen dat hoger is dan 150% van het minimuminkomensijkpunt. Voor deze huishoudens zal de huidige, relatief lage marginale druk, juist iets toenemen zodat deze gelijk wordt getrokken met de andere twee inkomensgroepen.

2.3.2 Benadering van de maatregel in 2025

Het aanpassen van de berekeningsmethode en invoering van de lineaire inkomensafhankelijke afbouw betreft een majeure wijziging in de systemen van Dienst Toeslagen, en zal niet per 1 januari 2025 ingevoerd kunnen worden. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.2.2.

Het is echter mogelijk om het effect van de maatregel (eenmalig) te benaderen door een aanpassing van de huidige referentie-inkomensijkpunten. Dit betreft geen majeure wijziging, maar enkel een parameterwijziging. Door deze te verhogen wordt het verschil met de minimum-inkomensijkpunten groter, en wordt de inkomensafhankelijke afbouw minder steil. Hiermee wordt ook in 2025 de marginale druk voor een deel van de huurtoeslagontvangers verlaagd en kan alsnog een deel van de koopkrachtverbetering als gevolg van deze maatregel worden gerealiseerd. Met deze methode kan in 2025 het effect van de beoogde maatregel zo dicht mogelijk worden benaderd, maar is het niet mogelijk om het effect volledig te reproduceren. Hierdoor zal ook bij de daadwerkelijke invoering van de lineaire afbouw in 2026, een deel van de huurtoeslagontvangers er nog op vooruit gaan. Ook leidt enkel het aanpassen van de steilheid van de afbouw niet tot de gewenste vereenvoudiging en verbeterde transparantie met betrekking tot de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag. Hiervoor is alsnog de invoering van de lineaire afbouw per 2026 noodzakelijk.

3. Gevolgen

3.1 Gevolgen voor huurtoeslagontvangers

3.1.1 Inkomenseffecten

Alle in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen leiden tot positieve inkomenseffecten voor huurtoeslagontvangers in 2026. In 2025 zullen er ook huurtoeslagontvangers zijn voor wie niks verandert. Er zijn geen negatieve inkomenseffecten. De huidige huurtoeslagontvangers gaan er in 2025 gemiddeld €141 per jaar op vooruit, door de harmonisatie van de huishoudtypes (2.2.1 en 2.2.2) en door de benadering van de lineaire afbouw met de huidige formule (2.3.2). Vanaf 2026 gaan huurtoeslagontvangers er gemiddeld € 316 per jaar op vooruit ten opzichte van 2024, wanneer ook de eigen bijdrage met €11,58 per maand wordt verlaagd en de lineaire afbouw wordt ingevoerd. Het minimale bedrag dat een huurtoeslagontvanger erop vooruit zal gaan is € 139 per jaar, en tot maximaal € 1.394 per jaar.

Daarnaast krijgen als gevolg van de voorgestelde maatregelen nog ca. 57.000 huurders recht op huurtoeslag in 2026, ten opzichte van 2024. 28.000 hiervan zullen al in 2025 recht krijgen. Instromers in de huurtoeslag zullen er (in 2026) gemiddeld € 344 per jaar op vooruit gaan.

Zie tabel 2 een verdere uitsplitsing van de inkomenseffecten naar verschillende doelgroepen, binnen de huidige huurtoeslagpopulatie (excl. instromers). Omdat voor individuele huurtoeslagontvangers sprake kan zijn van interactie-effecten tussen de maatregelen, is het bij de integrale doorrekening niet mogelijk om uitkomsten specifiek aan één maatregel toe te schrijven, met uitzondering van de generieke verlaging van de eigen bijdrage vanaf 2026. In paragraaf 3.1.2 wordt aan de hand van een aantal casussen het effect van de individuele maatregelen verder toegelicht.

Tabel 2 Inkomenseffecten in 2026 – alle maatregelen - huidige huurtoeslagpopulatie in € p/jaar, afgerond op hele bedragen. Aantallen afgerond op duizend

	Gemiddeld effect	Minimaal effect	Maximaal effect	Aantal huishoudens
Huidige huurtoeslagpopulatie	€ 316	€ 139	€ 1.394	1.431.000
Inkomensgroep				
1e (<=111% WML)	€ 220	€ 139	€ 1.272	1.012.000
2e (111-177% WML)	€ 546	€ 139	€ 1.394	399.000
3e (>177% WML)	€ 611	€ 333	€ 1.160	21.000
Inkomensbron				
Werkenden	€ 420	€ 139	€ 1.394	453.000
Uitkeringsgerechtigden	€ 248	€ 139	€ 1.294	428.000
Gepensioneerden	€ 284	€ 139	€ 1.247	550.000
Huishoudtype				
Eenpersoonshuishouden	€ 291	€ 139	€ 621	527.000
Meerpersoonshuishouden	€ 399	€ 183	€ 1.394	377.000
Eenpersoonsouderenuishouden	€ 249	€ 139	€ 816	370.000
Meerpersoonsouderenuishouden	€ 357	€ 139	€ 815	157.000

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO op WoonOnderzoek Nederland 2021

Niet-ouderenuishoudens met een inkomen boven het huidige minimum-inkomensjijpunt ervaren vanaf 2025 een positief effect doordat zij vanaf een hoger inkomen beginnen met de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag. Meerpersoonshuishouden (niet-ouderen) met een relatief hoge huur (boven de aftoppingsgrens) ervaren daarnaast een extra positief effect doordat ook zij over het laatste huurdeel 40% vergoeding krijgen.

Alle huidige huurtoeslagontvangers ontvangen in 2026 ten minste de generieke verlaging van de eigen bijdrage van € 11,58 per maand, wat ertoe leidt dat het minimale bedrag waarmee huurtoeslagontvangers erop vooruit zullen gaan € 139 per jaar is.

De invoering van de lineaire afbouw van de huurtoeslag, en in 2025 de benadering hiervan met de huidige formule, pakt vooral positief uit voor (lage) middeninkomens. Huishoudens met een inkomen onder de minimuminkomensjijpunten ervaren geen gevolgen van deze wijziging.

3.1.2 Illustratieve casussen

Hieronder wordt aan de hand van een aantal casussen het effect van de voorgestelde maatregelen, in totaal in 2026 ten opzichte van 2024, op het maandelijks huurtoeslagbedrag. Hierbij is telkens sprake van een andere combinatie van huishoudtype (volgens de huidige huurtoeslagregeling), rekenhuur en rekeninkomen gebruikt en zullen niet alle maatregelen voor alle huishoudens effect hebben.

Casus 1. Eenpersoonshuishouden; € 575,-; € 20.000

Deze persoon heeft een inkomen onder zowel het huidige minimum-inkomensijkpunt als het toekomstige minimum-inkomensijkpunt na harmonisering van de inkomensparameters. Hier merkt deze persoon dus geen effect van in het huurtoeslagbedrag. Wel leidt de harmonisering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage (basishuur) ertoe dat deze € 1,82 lager wordt. Omdat deze persoon nog niet in de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag zit, is er geen effect door de aanpassing van de berekeningsmethode. Samen met de generieke verlaging van de eigen bijdrage, zal deze persoon na invoering van het wetsvoorstel € 13,40 meer huurtoeslag per maand ontvangen.

Tabel 2 Effecten per maatregel casus 1 per maand

Huidige huurtoeslag	Verlaging eigen bijdrage (2.1)	Harmonisering inkomensparameters en basishuur (2.2.1)	Harmonisering kwaliteitskortingspercentages (2.2.2)	Invoering lineaire afbouw (2.3)	Toename huurtoeslagbedrag
€ 343,86	€ 11,58	€ 1,82	€ -	€ -	+ € 13,40

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO

Casus 2. Eenpersoonsonderenuishouden; € 600,-; € 22.000

Voor deze persoon, met een leeftijd boven de AOW-leeftijd, verandert weinig. Omdat het hier een ouderenuishouden betreft, is er geen effect van de harmonisering van de huishoudtypes. Daarnaast ligt het inkomen onder het minimum-inkomensijkpunt, en bouwt deze persoon dus nog geen huurtoeslag af. Er is daarmee ook geen effect van de invoering van de lineaire afbouw. Deze persoon ontvangt enkel meer huurtoeslag door de generieke verlaging van de eigen bijdrage in 2026: €11,58.

Tabel 4 Effecten per maatregel casus 2 per maand

Huidige huurtoeslag	Verlaging eigen bijdrage (2.1)	Harmonisering inkomensparameters en basishuur (2.2.1)	Harmonisering kwaliteitskortingspercentages (2.2.2)	Invoering lineaire afbouw (2.3)	Toename huurtoeslagbedrag
€ 361,93	€ 11,58	€ -	€ -	€ -	+ € 11,58

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO

Casus 3. Eenpersoonshuishouden; € 650,-; € 38.500

Deze persoon heeft een inkomen boven zowel het huidige minimum-inkomensijkpunt als het toekomstige minimum-inkomensijkpunt na harmonisering van de inkomensparameters. Het inkomen is dermate hoog dat met de huidige berekeningsmethode al geen recht is op huurtoeslag: de inkomensafhankelijke eigen bijdrage is al hoger dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag bij deze huur.

Door de invoering van de lineaire afbouw wordt het inkomensbereik voor dit huishoudtype uitgebreid en de marginale druk verlaagd. Hierdoor zal deze persoon wel in aanmerking komen voor huurtoeslag; samen met de verlaging van de eigen bijdrage zal deze persoon € 34,70 aan huurtoeslag kunnen ontvangen.

Tabel 5 Effecten per maatregel casus 3 per maand

Huidige huurtoeslag	Verlaging eigen bijdrage (2.1)	Harmonisering inkomensparameters en basishuur (2.2.1)	Harmonisering kwaliteitskortingspercentages (2.2.2)	Invoering lineaire afbouw (2.3)	Toename huurtoeslagbedrag
€ -	€ 11,58	€ -	€ -	€ 23,12	+ € 34,70

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO

Casus 4. Meerpersoonshuishouden; € 750,-; € 35.000

Dit huishouden heeft (gezamenlijk) een inkomen waarmee de huurtoeslag al wel wordt afgebouwd, zowel in de huidige als in de voorgestelde situatie, maar waarmee nog wel recht is op huurtoeslag. Door het harmoniseren van de huishoudtypes, zal dit huishouden vanaf 2025 afbouwen volgens de hogere afbouw van nu de ouderenuishoudens. Daarnaast profiteert ook dit huishouden van de invoering van de lineaire lijn en verlaagde marginale druk. Hierdoor zal dit huishouden meer huurtoeslag ontvangen.

Daarnaast ligt de huur van dit huishouden tussen de aftoppingsgrens en de maximum huurgrens. Over dit laatste huurdeel krijgt dit huishouden nu 0% vergoeding. Na de harmonisatie van de huishoudtypes in 2025 zullen zij hier 40% vergoeding over ontvangen. Ook hierdoor ontvangen zij meer huurtoeslag. Per saldo zal dit huishouden in 2026 € 87,49 meer huurtoeslag ontvangen dan in 2024.

Tabel 6 Effecten per maatregel casus 4 per maand

Huidige huurtoeslag	Verlaging eigen bijdrage (2.1)	Harmonisering inkomensparameters en basishuur (2.2.1)	Harmonisering kwaliteitskortingspercentages (2.2.2)	Invoering lineaire afbouw (2.3)	Toename huurtoeslagbedrag
€ 256,79	€ 11,58	€ 24,37	€ 39,83	€ 11,71	+ € 87,49

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO

Casus 5. Meerpersoonsouderenuishouden; € 650,-; € 32.5000

Voor dit ouderenuishoudens verandert tevens weinig. Omdat het inkomen van dit huishouden wel dermate hoog is dat er sprake is van een afbouw van de huurtoeslag, is er een beperkt effect van de invoering van de lineaire afbouw. Samen met de generieke verlaging van de eigen bijdrage zal dit huishouden € 15,24 meer huurtoeslag ontvangen.

Tabel 7 Effecten per maatregel casus 5 per maand

Huidige huurtoeslag	Verlaging eigen bijdrage (2.1)	Harmonisering inkomensparameters en basishuur (2.2.1)	Harmonisering kwaliteitskortingspercentages (2.2.2)	Invoering lineaire afbouw (2.3)	Toename huurtoeslagbedrag
€ 361,93	€ 11,58	€ -	€ -	€ 3,66	+ € 15,24

Bron: eigen bewerking Ministerie VRO

3.1.3 Administratieve lasten en regeldruk

De voorgestelde maatregelen zijn slechts veranderingen in de berekeningssystematiek en de hoogte van de tegemoetkoming huurtoeslag. Deze leiden niet tot extra administratieve lasten voor de burger; in het aanvraagproces voor de huurtoeslag verandert er niets.

Doordat de maatregelen het huurtoeslagbedrag verhogen en het inkomensbereik van de huurtoeslag uitbreiden, kunnen tot ca. 57.000 huishoudens instromen in de huurtoeslag. Het duurt ongeveer 10 minuten om een aanvraag voor de huurtoeslag te doen. Ervan uitgaande dat zij dit direct vanaf inwerkingtreding doen en dat zij dus huur-, inkomens- en overige gegevens moeten aanleveren, leidt dit tot extra administratieve lasten van ongeveer € 142.500.

3.2 Gevolgen voor de overheid

3.2.1 Financiële consequenties voor het Rijk

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben effect op de huurtoeslaguitgaven, en daarmee op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Door het verlagen van de eigen bijdrage, het harmoniseren van de inkomensparameters en kwaliteitskortingspercentages van de huishoudtypes en het invoeren van een lineaire afbouw waarbij huurtoeslagontvangers er niet op achteruit gaan, leiden allemaal tot hogere uitgaven huurtoeslag. Dekking hiervan is voorzien bij het Hoofdlijnenakkoord 2024.

Dit leidt tot onderstaande extra uitgaven huurtoeslag, naar huurtoeslagjaar en prijs 2024 en met een verdeling van de budgettaire effecten per maatregel.

Tabel 8 Budgettaire gevolgen wetsvoorstel, totaal en onderscheiden naar maatregel (in € miljoenen)

	2025	2026	2027	2028	2029
Programmamakosten	215	499	499	499	499
<i>Verlaging eigen bijdrage (2.1)</i>	0	225	225	225	225
<i>Harmonisering inkomens-parameters en basishuur (2.2.1)</i>	36	36	36	36	36
<i>Harmonisering kwaliteitskortings-percentages (2.2.2)</i>	26	26	26	26	26
<i>Invoering lineaire afbouw (2.3)</i>		212	212	212	212
<i>Benadering van lineaire afbouw met huidige formule (2.3.2)</i>	153				
Uitvoeringskosten*	<3	<1	<1	<1	<1

*Uitvoeringskosten zijn voorlopig, op basis van een weging op de hand van Dienst Toeslagen. Deze bedragen kunnen nog wijzigen n.a.v. de definitieve uitvoeringstoets.

3.2.2 Gevolgen voor de uitvoerder

(Dienst Toeslagen laat op dit moment een uitvoeringstoets uitvoeren om de exacte impact en uitvoeringskosten voor de uitvoering van de maatregel te bepalen. Onderstaande toelichting is op basis van een weging op de hand).

De maatregelen zijn deels per 2025 en deels per 2026 uitvoerbaar. De generieke verlaging van de eigen bijdrage en het harmoniseren van de huishoudtypes (incl. kwaliteitskortingspercentages) betreffen parameteraanpassingen. Deze wijzigingen kunnen tijdig in de toeslagensystemen worden verwerkt bij de reguliere jaaraanpassingen naar aanleiding van de jaarlijkse indexatie van de parameters, mits deze tijdig worden aangeleverd. Voor het harmoniseren van het aantal huishoudtypes is de datum hiervoor 15 oktober 2024.

De aanpassing van de berekeningsmethode van de huurtoeslag, waaronder de invoering van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw, betreft een systeemwijziging. Dienst Toeslagen heeft voldoende voorbereidings- en implementatietijd nodig om deze maatregel in te voeren en te controleren. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de IV-portfolio en andere werkzaamheden die Dienst Toeslagen moet uitvoeren. Het is gewenst dat bij het beginnen van de implementatie al zoveel mogelijk duidelijkheid is over de vormgeving en het doorgaan van de maatregel, en dat de parlementaire behandeling dus al heeft plaatsgevonden. Derhalve is het niet uitvoerbaar om deze maatregel al per 2025 in te voeren. Invoering per 2026 is wel mogelijk.

Het is wel mogelijk om het effect van de invoering van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw te benaderen met de huidige kwadratische formule, door een aanpassing van de referentie-inkomensijpunten. Dit betreft dan wel een parameteraanpassing, die wel per 2025 uitgevoerd kan worden.

De invoering van de maatregelen die met de jaarlijkaanpassingen meelopen, leidt niet tot extra uitvoeringskosten. De aanpassing van de berekeningsmethode zal naar verwachting tot beperkte incidentele uitgaven leiden. De lichte uitbreiding van het aantal huishoudens (integraal door alle maatregelen) levert wel extra werk op. Dit zal, naar verwachting op basis van de weging op de

hand, tot beperkte extra uitvoeringskosten leiden. Hiervoor is in 2025 uitgegaan van incidentele uitvoeringskosten tot € 3 mln. en vanaf 2026 structurele uitvoeringskosten tot € 1 mln.

Inwerkingtredingsdatum

De in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip; het voornemen is dat tijdstip te bepalen op 1 januari 2026. Uitzondering hierop betreft hetgeen is voorgesteld in de artikelen II en IX. Die artikelen zien op de vermindering van het aantal huishoudtypes en voorbereiding op de nieuwe afbouwsystematiek en de samenloop met een ander wetsvoorstel en treden op 1 januari 2025 in werking.

II. Artikelen

Artikel I

Artikel 1 van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag bepaalt dat de overeenkomstig artikel 16 van de Wet op de huurtoeslag berekende basishuur wordt verlaagd met de voor het betreffende kalenderjaar in artikel 1 van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag vastgelegde bedragen. Die in artikel 1 van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag genoemde bedragen worden door artikel I van dit wetsvoorstel met € 11,58 verhoogd. Door die verhoging wordt de eigen bijdrage met een gelijk bedrag verlaagd.

Artikel II

Onderdelen A tot en met H

Deze wijzigingen betreffen de harmonisering van vier huishoudtypen in de huurtoeslag (een-/meerpersoonshuishoudens en een-/meerpersoonsouderenuishoudens) naar twee (een-/meerpersoonshuishoudens). In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de noodzaak van deze wijziging. Tevens wordt in onderdeel H de voorhangtermijn op vier weken gesteld. De termijn van vier weken is in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (zie Aanwijzing 2.36).

Onderdeel I

Dit wetsvoorstel voorziet in het vervallen van de artikelen 14, 18 en 19 van de Wet op de huurtoeslag. Dit kan gevolgen hebben voor andere wetgeving waarin wordt aangesloten bij de berekeningen die worden gemaakt op grond van deze artikelen. Om te voorkomen dat deze berekeningen niet meer kunnen worden gemaakt, wordt in onderdeel I geregeld dat er nieuwe (delen van) artikelen worden toegevoegd (artikel 52 tot en met 54) op grond waarvan de hiervoor aangehaalde berekeningen ongewijzigd doorgang kunnen vinden. Het gaat hier om de berekeningen op grond van artikel 7:252b, eerste lid, onder 1, BW (huurverlaging ingeval van inkomensdaling), artikel 10, tweede lid, onderdeel c, (indexering maximale huurverhoging) en 14, tweede lid, onderdeel c, (toetsing huurverlaging ingeval van inkomensdaling) van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, artikel 10, vijfde lid, Huisvestingswet 2014 (inkomsgrenzen middeninkomens) en artikel 475da, tweede lid, onderdeel d, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (berekening beslagvrije voet), artikel 46, tweede lid, van de Woningwet (passend toewijzen).

Artikel III

Artikel III voert een verdere harmonisering van de huurtoeslag door die, anders dan hetgeen bepaald in artikel II, op een later tijdstip dan 1 januari 2025 in werking dient te treden. Daarom is gekozen deze wijzigingen in een separaat artikel op te nemen zodat in het artikel dat de inwerkingtreding regelt een uitgestelde inwerkingtreding mogelijk gemaakt kan worden. In het algemeen deel is ingegaan op de redenen om over te gaan tot deze verdere harmonisatie.

Artikelen IV tot en met VIII

Deze artikelen voorzien in aanpassingen van verwijzingen in andere wetten. Deze wijzigingen hangen samen met de in artikel II, onderdeel I, voorgestelde artikelen.

Artikel IX

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om de referentie-inkomensijkpunten per 1 januari 2025 bij ministeriële regeling te verhogen om zo de lineaire lijn te benaderen (zie hierover paragraaf 2.3.2 van deze memorie van toelichting). Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, worden de referentie-inkomensijkpunten eerst geïndexeerd overeenkomstig artikel 27 van de Wet op de huurtoeslag en wordt het nieuwe bedrag vervolgens verder verhoogd.

Artikel X

Dit artikel voorziet in samenloop met het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel vereenvoudiging van de huurtoeslag (Kamerstukken II 2022/23, 36 311, nrs. 1-6), aangezien enkele artikelen van de Wet op de huurtoeslag waarvoor wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn voorgesteld ook gewijzigd worden door het wetsvoorstel vereenvoudiging van de huurtoeslag.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,