

**Wijziging van de Wet op de huurtoeslag in verband met het laten vervallen van de bepaling dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met het percentage van de netto-bijstandsontwikkeling indien dat percentage lager is dan het percentage van de huurprijsontwikkeling en van de maximale inkomensgrenzen vanaf welke geen huurtoeslag wordt toegekend (Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen)**

## NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

### 1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag in verband met het laten vervallen van de bepaling dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met het percentage van de netto-bijstandsontwikkeling indien dat percentage lager is dan het percentage van de huurprijsontwikkeling en van de maximale inkomensgrenzen vanaf welke geen huurtoeslag wordt toegekend (Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen). Hierna wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen uit dit nader voorlopig verslag, in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

### 2. Schrappen KAN-bepaling

De leden van de fractie van de PVV vroegen naar aanleiding van de Memorie van Antwoord, waarin staat dat de eigen bijdrage wordt verhoogd met of de regering kan aangeven welk effect op de gemiddelde reguliere jaarlijkse huurstijging kan worden verwacht van investeringen door woningcorporaties in nieuwbouw en ingrijpende renovatie, waarbij door moderniserings- en duurzaamheidsmaatregelen er een groter aantal sociale huurwoningen in een duurdere huurprijscategorie zal gaan vallen.

Het is niet exact te voorspellen wat de effecten op de gemiddelde reguliere huurstijging zullen zijn vanwege investeringen door woningcorporaties in nieuwbouw en ingrijpende renovatie. In mijn brief van 9 november 2018<sup>1</sup> over de relatie tussen de investerings-ambities en de financiële capaciteit van woningcorporaties ben ik onder andere ingegaan op de opgaven op de woningmarkt en de investeringen die woningcorporaties al hebben gepland. Hieruit blijkt dat in de meerjarenprognoses al een fors investeringsprogramma is opgenomen. De omvang van de additionele opgave voor bijvoorbeeld verduurzaming is nog onzeker. Los van de omvang van de opgave is er geen directe relatie te leggen met de daarmee eventueel gepaard gaande doorwerking op de huurontwikkeling. De gemiddelde reguliere huurontwikkeling waar in de Memorie van Antwoord naar verwezen wordt betreft de huurstijging voor zittende huurders. De huurstijging bij zittende huurders wordt begrensd door de kaders die huurregelgeving hieraan stelt, zoals een maximale huurstijging en voor woningcorporaties een beperking op de ontwikkeling van de huursom. Deze begrenzing wordt met implementatie van het Sociaal Huurakkoord verder verstevigd. Hiermee wordt een eventuele doorwerking van hogere investeringen op deze gemiddelde huurstijging beperkt.

Zoals in de Memorie van Antwoord is aangegeven zijn er ook andere mogelijkheden voor doorwerking in de huur, die evenwel niet zullen doorwerken in de indexering van de eigen bijdrage voor de huurtoeslag. Zo kan de verhuurder bij woningverbetering de huur bij zittende huurders verhogen, waarbij deze huurverhoging afhankelijk is van de omvang van de gedane investering en gelimiteerd door het woningwaarderingssysteem. Van deze mogelijkheid wordt echter in veel gevallen geen of slechts beperkt gebruik gemaakt. Vaak wordt ook door de verhuurder de huur aan de (verbeterde) kwaliteit van de woning pas aangepast bij het betrekken van de woning door een andere huurder. De mogelijkheid hiervoor wordt gelimiteerd door de regels voor passend

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 441

toewijzen voor de huurtoeslagdoelgroep. Ook wordt deze huuraanpassing gelimiteerd door het woningwaarderingstelsel. Deze beide soorten van huurstijging hebben geen invloed op de hoogte van de indexering van de eigen bijdrage en zullen uit dien hoofde dus niet tot een hogere eigen bijdrage leiden.

De leden van de PVV-fractie stelden dat huurders bij wie geen energiegebruikbeperkende investeringen zijn gedaan ook geen profijt zullen hebben van een mogelijk lagere energierekening maar dat zij, omdat de indexering van de eigen bijdrage afhankelijk is van de gemiddelde jaarlijkse huurstijging, mogelijk wel te maken krijgen met een hogere eigen bijdrage. Deze leden vroegen of de regering kan aangeven of hiermee niet een onevenredige verhouding ontstaat tussen deze twee groepen huurders en of met het schrappen van de KAN-bepaling dit effect niet nog meer wordt versterkt.

Zoals hiervoor en in de memorie van antwoord is aangegeven, is de verwachting dat de eventuele doorwerking in de huren van investeringen in verduurzaming van woningen voor een groot deel niet zal lopen via de reguliere jaarlijkse huurstijging, waarop de indexering van de eigen bijdrage is gebaseerd. Vaak wordt door de verhuurder de huur aan de (verbeterde) kwaliteit van de woning aangepast bij het betrekken van de woning door een andere huurder. Ook kunnen verhuurders in de toekomst meer gebruik gaan maken van de mogelijkheid bij woningverbetering de huur bij zittende huurders verhogen, waarbij deze huurverhoging afhankelijk is van de omvang van de gedane investering. Bij gebruik van deze twee mogelijkheden is er geen doorwerking naar de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag en treedt het effect dat huurders van woningen waar geen verduurzamingsmaatregelen plaatsvinden wel geconfronteerd worden met een hogere eigen bijdrage niet op.

De leden van de SP-fractie vroegen waarop de regering de aanname baseert dat huishoudens met lage inkomens de ruimte hebben om een groter deel van hun inkomen aan huur (huur min huurtoeslag) te betalen.

Er wordt geen aanname gedaan dat huishoudens met lage inkomens de ruimte hebben om een groter deel van hun inkomen huur te betalen. Als in de toekomst sprake is van een lagere bijstandontwikkeling dan huurontwikkeling, zorgt het schrappen van de KAN-bepaling voor een iets minder harde stijging van de te ontvangen huurtoeslag. Hiermee komt de automatische compensatie via de huurtoeslag voor een achterblijvende bijstandontwikkeling te vervallen en wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag alleen nog maar afhankelijk van de huurontwikkeling. De positie van lage inkomens wordt daarmee niet veronachtzaamd. Dit wordt van jaar op jaar bezien in de jaarlijkse integrale koopkrachtbesluitvorming.

De leden van de SP-fractie vroegen of het juist is dat de huurverhoging bij particuliere verhuurders ook in de komende jaren naar verwachting hoger zal zijn dan die bij de woningcorporaties, dat de gemiddelde huurprijsstijging in de gereguleerde sector dus ook hoger zal zijn dan die bij de corporaties, waardoor de (eigen bijdrage in) de huur voor huishoudens met huurtoeslag dus meer zal stijgen dan voor huurders bij corporaties zonder huurtoeslag en of de regering dit een ongewenst gevolg van het wetsvoorstel vindt.

Voor woningcorporaties en particuliere verhuurders gelden verschillende beperkingen van de huurprijsstijgingen. Bij woningcorporaties leidt de huursombenadering tot een limitering van de gemiddelde huurprijs. Bij implementatie van het Sociaal Huurakkoord voor woningcorporaties zal een huursomontwikkeling van maximaal inflatie voor een verdere beperking van de maximale huurprijsstijgingen voor zittende huurders zorgen. Particuliere verhuurders worden niet beperkt door de huursomontwikkeling en hebben daardoor meer ruimte voor huurverhogingen. Hierdoor zou gemiddeld sprake kunnen zijn van een hogere huurontwikkeling bij verhuur door particuliere verhuurders. Dit wijzigt niet met het schrappen van de KAN-bepaling.

De indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt gebaseerd op de landelijke gemiddelde huurontwikkeling van zittende huurders voor gereguleerde huurwoningen. De doorwerking van de hogere huurontwikkeling van particuliere verhuurders op het landelijk gemiddelde is beperkt, omdat het aandeel particuliere verhuurders in de gereguleerde sector klein

is. Het verschil tussen huurders met en zonder huurtoeslag in een corporatiewoning is dan ook beperkt. Ook dit wijzigt niet met de aanpassing van de indexering van de eigen bijdrage. Daarnaast gelden er voor huurders in een corporatiewoning met huurtoeslag ook enkele voordelen ten opzichte van huurders in een corporatiewoning zonder huurtoeslag. De huurtoeslag geeft een belangrijke tegemoetkoming in de hoogte van de huur. Een huurstijging die doorgevoerd wordt bij een verhuizing of naar aanleiding van kwaliteitsverbetering in de woning heeft geen invloed op de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag en wordt voor huurders met huurtoeslag dus in belangrijke mate gecompenseerd.

De leden van de SP-fractie vroegen of de extra huurverhogingen voor mensen met een middeninkomen die huren in de gereguleerde sector, ook meetellen voor de gemiddelde huurstijging in de gereguleerde sector.

De indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt gebaseerd op de landelijke gemiddelde huurontwikkeling van zittende huurders voor gereguleerde huurwoningen. Een klein deel van de huurders van een gereguleerde huurwoning heeft een hoog inkomen met mogelijkheid tot inkomensafhankelijke huurverhogingen. De inkomensafhankelijke huurontwikkeling van deze huurders wordt niet meegenomen in de landelijke gemiddelde huurontwikkeling welke gebruikt wordt voor de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag. Dit wijzigt niet met de aanpassing van de indexering van de eigen bijdrage.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de effectiviteit van de KAN-bepaling als direct sturingsinstrument tegen te forse stijgingen in vergelijking met de indirecte sturing via de inkomens- en koopkrachtplaatjes en om de omvang van de huurquote voor mensen met lage inkomens (oplopend tot 40%) in het kader van effectiviteit te betrekken bij de beantwoording. Daarnaast vroegen zij de regering om hierbij in te gaan op de effectiviteit voor individuele huurders; los van de puntenwolken en gemiddelden van de koopkrachtplaatjes.

De huurtoeslag is toegespitst op individuele huishoudens. De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de huur, het inkomen en het huishoudtype. De hoogte van de huurtoeslag groeit mee met de hoogte van de huur en is daarmee voor individuele huishoudens effectief. Deze effectiviteit wijzigt niet met de aanpassing van de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag.

Volgens het Woononderzoek 2015 wordt door circa 6% van de huurtoeslagontvangers meer dan 40% van het besteedbaar inkomen gebruikt voor het betalen van de huurprijs minus de huurtoeslag. De hoogte van de huurquote zegt echter niet zoveel over de vraag of huishoudens hun huur kunnen betalen. Het hangt namelijk sterk af van het totale uitgavenpatroon van het huishouden. Als er weinig aan andere uitgavenposten wordt uitgegeven, kan een hoge huurquote passen binnen het uitgavenpatroon. Zijn er daarentegen veel andere uitgavenposten dan kan ook een lage huurquote al lastig binnen het uitgavenpatroon passen. Of een huurtoeslagontvanger moeite heeft met het betalen van de huur is dus sterk individueel bepaald. Het is daarom niet goed mogelijk om met behulp van de huurquote of een andere indicator aan te geven hoeveel huurtoeslagontvangers moeite hebben met het betalen van de huur.

Met het schrappen van de KAN-bepaling worden huurtoeslagontvangers nog steeds gecompenseerd voor huurstijgingen. De indexering van de huurgrenzen in de huurtoeslag is gebaseerd op de landelijke gemiddelde huurontwikkeling voor gereguleerde huurwoningen. Hierdoor worden huurstijgingen meegenomen in de hoogte van de huurtoeslag en blijft het aandeel huurtoeslag ook bij toekomstige huurstijgingen gelijk. Wel wordt met de wijziging in de wet bewerkstelligd dat een automatische compensatie via de huurtoeslag voor een achterblijvende bijstandsontwikkeling komt te vervallen. Hiermee wordt de doorwerking van maatregelen in de sociale zekerheid op de huurtoeslag uit de regeling gehaald en ontstaat er een eenduidige relatie met het huurbeleid. Elk jaar vindt in augustus de integrale koopkrachtbesluitvorming plaats. Op dat moment kijkt het kabinet of het koopkrachtbeeld voor het komende jaar voldoende evenwichtig is en eventueel aanpassing behoeft. Een discussie over een al dan niet achterblijvende bijstandsontwikkeling hoort daar thuis en dient ook afgezet te worden tegen alle andere maatregelen die het kabinet treft waaraan koopkrachteffecten verbonden zijn en hoe koopkrachteffecten verdeeld zijn over de verschillende inkomensgroepen en huishoudtypen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of deze maatregel juist in deze tijd van woningnood en forse investeringen bij de woningbouwcorporaties op het gebied van duurzaamheid verstandig is en of de regering overwogen heeft om deze maatregel uit te stellen totdat de effecten van de verduurzaming in beeld zijn en/of de woningmarkt weer tot rust is gekomen.

De mate waarin de toekomstige investeringen bij corporaties gaan leiden tot een stijging in huurprijzen die doorwerken in de eigen bijdrage van de huurtoeslag is onzeker. Er zijn wel factoren die deze doorwerking beperken. In mijn brief van 9 november 2018<sup>2</sup> over de relatie tussen de investerings-ambities en de financiële capaciteit van woningcorporaties heb ik aangegeven dat in de prognoses van corporaties al een forse investeringsinspanning is opgenomen. Tegelijkertijd blijkt dat corporaties in 2018 voor zittende huurders de huren met niet meer dan inflatie hebben verhoogd. Daarbij worden de mogelijkheden voor huurstijgingen begrensd door de kaders die de huurregelgeving hieraan stelt, zoals een maximale huurstijging en voor woningcorporaties een beperking op de ontwikkeling van de huursom. Daarnaast geldt dat de eventuele doorwerking in de huren van investeringen in verduurzaming van woningen voor een groot deel niet zal lopen via de reguliere jaarlijkse huurstijging, waarop de indexering van de eigen bijdrage is gebaseerd. Vaak wordt door de verhuurder de huur aan de (verbeterde) kwaliteit van de woning aangepast bij het betrekken van de woning door een andere huurder. Ook kunnen verhuurders in de toekomst meer gebruik gaan maken van de mogelijkheid bij woningverbetering de huur bij zittende huurders verhogen, waarbij deze huurverhoging afhankelijk is van de omvang van de gedane investering. Bij gebruik van deze twee mogelijkheden is er geen doorwerking naar de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag en treedt het effect dat huurders van woningen waar geen verduurzamingsmaatregelen plaatsvinden wel geconfronteerd worden met een hogere eigen bijdrage niet op. Ook na afschaffing van de KAN-bepaling blijft de huurtoeslag voorzien in een belangrijke matiging van de huurlasten voor lagere inkomens. In de doorwerking van huurstijgingen bij woningverbetering en bij verhuizing verandert niets. De regering heeft daarom niet overwogen de maatregel uit te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering inzichtelijk kan maken bij hoeveel huishoudens nieuwe betaalrisico's ontstaan de komende 10 jaar als deze trend (van een verschil van 0,75% per jaar tussen een eigen bijdrage op basis van de KAN-bepaling en op basis van de huurprijsontwikkeling) zich doorzet en er geen compensatie plaats zou vinden via andere koopkrachtmaatregelen.

Een doorrekening voor de komende 10 jaar voor de veronderstelde trend van 0,75% per jaar tussen een eigen bijdrage op basis van de KAN-bepaling en een eigen bijdrage op basis van de huurprijsontwikkeling op nieuwe betaalrisico's bij huishoudens is niet te geven. Deze doorrekening is namelijk van vele factoren afhankelijk. Voor deze kabinetsperiode is op basis van gegevens van de Macro Economische Verkenning van het CPB (inflatie, bijstandsontwikkeling), het CBS (gerealiseerde huurontwikkeling, het huurbeleid van corporaties (huursom) en de wettelijke beperkingen voor huurverhogingen van particuliere verhuurders) een inschatting gemaakt van de verwachte bijstandsontwikkeling en huurontwikkeling. Hiermee is voor deze kabinetsperiode de ontwikkeling van de eigen bijdrage en het effect van het schrappen van de KAN-bepaling voorspeld. Voor de lange termijn zijn deze factoren niet te voorspellen. Bovendien is het niet mogelijk om voor de eigen bijdrage in de huurtoeslag op basis van het verleden een beeld te schetsen van de toekomst, omdat de hoogte van de huurontwikkeling en bijstandsontwikkeling van vele factoren afhankelijk is. De veronderstelde trend van 0,75% per jaar tussen een eigen bijdrage op basis van de verwachte KAN-bepaling en een eigen bijdrage op basis van de verwachte huurprijsontwikkeling is daarom geen realistische veronderstelling. Daarnaast zegt een betaalrisico van een huishouden, net zoals huurquoten hierboven beschreven, niet zoveel over de vraag of een huishouden de huur kan betalen. Bij deze benadering wordt uitgegaan van basisnormen voor de uitgaven aan levensonderhoud. In de praktijk hebben huishoudens verschillende voorkeuren: het ene huishouden geeft meer geld uit aan voeding, het andere aan kleding. Bij lagere uitgaven aan dergelijke posten blijft meer beschikbaar voor woonuitgaven. De benadering houdt geen rekening met individuele omstandigheden, noch met

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 441

vermogens, wat ertoe kan leiden dat hoge woonuitgaven in relatie tot het (rest)inkomen in de praktijk mogelijk zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren