

No. W04.24.00241/I

's-Gravenhage, 9 september 2024

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2024, no.2024001812, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot 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, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering onder meer om de koopkracht van huurtoeslagontvangers te verbeteren door verlaging van de eigen bijdrage. Verder wordt het systeem vereenvoudigd door uit te gaan van nog maar twee in plaats van vier huishoudtypen; daardoor gaan in het bijzonder meerpersoonshuishoudens erop vooruit. Ten slotte wordt de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag (hoe hoger het inkomen hoe lager de toeslag) gelijkmatiger om te voorkomen dat een stijging van het bruto inkomen per saldo leidt tot een daling van het besteedbaar inkomen.¹ Ook deze maatregel heeft financiële gevolgen. Omdat deze afbouw op zijn vroegst per 2026 kan worden ingevoerd, wordt per 2025 een tussentijdse maatregel ingevoerd (aanpassing van de parameters) die hetzelfde effect benadert. In totaal is met deze maatregelen structureel € 500 miljoen gemoeid.

Het wetsvoorstel is onderdeel van het pakket Belastingplan 2025, dat zoals gebruikelijk in het najaar door het parlement zal worden behandeld en vastgesteld. Dit pakket kent een zeer strak tijdpad waarin het volledige wetgevingstraject moet worden doorlopen omdat maatregelen met een samenhang met de begroting van het volgend jaar per 1 januari in werking moeten treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de maatregelen in het wetsvoorstel nader te doordenken op de gevolgen voor burgers en voor de uitvoerder, de Dienst Toeslagen. Daarbij gaat het zowel om de onderlinge samenhang tussen de maatregelen, als om de samenloop met andere (inkomens)regelingen.

Voor zover deze maatregelen geen gevolg hebben voor de begroting 2025, adviseert de Afdeling deze los te koppelen van het pakket Belastingplan.

Voor zover de maatregelen wel samenhangen met de begroting 2025 adviseert de Afdeling deze nader te doordenken zoals hiervoor beschreven. Indien dat niet tijdig mogelijk is, dienen ook deze voorstellen te worden losgekoppeld van het pakket Belastingplan 2025.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nader te bezien.

1. Samenhang en uitvoerbaarheid

De Afdeling advisering heeft begrip voor de doelen van het wetsvoorstel, zoals verbetering van de koopkracht, vereenvoudiging van de huurtoeslag en de al langer

¹ Marginale druk, ook wel aangeduid als armoedeval of werkloosheidsval.

spelende zorg (ook bij andere inkomensregelingen) over de armoedeval. De voorgestelde maatregelen moeten echter wel in samenhang worden gezien om te kunnen bepalen of deze doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Daarnaast is uit de toelichting niet op te maken op welke wijze de voorgenoemde maatregelen interacteren met regelingen in andere domeinen (bijstand, inkomstenbelasting, sociale verzekeringen, andere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen). Deze complexe samenloop van de verschillende toepasselijke regelingen dient goed in kaart te worden gebracht en gezien worden op hun effecten voor verschillende groepen.²

Voorts merkt de Afdeling op dat nog onduidelijkheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Dienst Toeslagen heeft nog geen tijd gehad om een uitvoeringstoets uit te voeren. Op dit moment is alleen een eerste weging 'op de hand' beschikbaar. Bij alle maatregelen plaatst de Dienst een belangrijke kanttekening, namelijk dat 'de maatregelen gezamenlijk vragen [om] aanpassing van meerdere parameters, die gezamenlijk tot complexiteit kunnen leiden, omdat niet altijd direct scherp is hoe deze parameters zich tot elkaar verhouden.'³

Mede in het licht van de opmerkingen van de Afdeling bij de afzonderlijke maatregelen hierna, adviseert de Afdeling om de maatregelen waarvan inwerkingtreding pas per 2026 is beoogd los te koppelen van het pakket Belastingplan. Deze maatregelen hangen namelijk niet samen met de begroting van 2025. Door ze los te koppelen kan op meer zorgvuldige wijze het reguliere wetgevingstraject worden doorlopen en hebben alle betrokkenen tijd om het geheel aan maatregelen in dit voorstel in samenhang te bezien en nader door te rekenen op de gevolgen voor burgers en voor de uitvoerder.

Met betrekking tot de voorstellen waarvan de inwerkingtreding is beoogd per 2025 adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren wat de samenhang tussen de verschillende inkomensregelingen en tussen de verschillende parameters van het voorstel is. Indien dat niet tijdig mogelijk is, dienen volgens de Afdeling ook deze voorstellen te worden losgekoppeld van het pakket Belastingplan 2025.

De Afdeling gaat hierna in op de afzonderlijke maatregelen.

2. Afzonderlijke maatregelen

a. *Verlaging eigen bijdrage*

Het wetsvoorstel voorziet in een verlaging van de maandelijkse eigen bijdrage met € 11,58. Dit wordt vormgegeven door de zogenoemde basishuur te verlagen.⁴ Dit komt ten goede aan de koopkracht van huurtoeslagontvangers. Huurders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. Daarbij geldt in beginsel: hoe hoger de eigen bijdrage, hoe lager de te ontvangen huurtoeslag.

² De Afdeling advisering heeft recent nog voor dergelijke samenlooprisico's bij inkomensregelingen gewaarschuwd. Zie het advies bij het wetsvoorstel Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek, W12.24.00148/III, 29 juli 2024. Verder is het niet ondenkbaar dat er ook een wisselwerking bestaat met recente wetwijzigingen in het huurdomein.

³ Dienst Toeslagen, 'eerste weging', informeel document zonder datum.

⁴ De basishuur als bedoeld in artikel 16 van de Wet op de huurtoeslag is het deel van de huur (eigen bijdrage) dat voor rekening van de huurtoeslagontvanger blijft.

De maatregel is op zichzelf uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen.⁵ Invoering is echter pas beoogd per 1 januari 2026. Dit roept de vraag op waarom het noodzakelijk is deze maatregel nu al te betrekken in de besluitvorming over het pakket Belastingplan 2025. Dit klemmt te meer omdat met dit wetsvoorstel ook een delegatiegrondslag wordt gecreëerd om de basishuur lager vast te stellen, met beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2025. Strikt genomen zou de voorgestelde verlaging van de eigen bijdrage op wetsniveau per 2026 niet langer nodig zijn als per 2025 een delegatiegrondslag is gecreëerd.

De Afdeling adviseert de verhouding tussen de delegatiegrondslag en de wettelijke verlaging nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. *Vermindering huishoudtypes*

In de huidige systematiek kent de huurtoeslag vier huishoudtypes:

- Eenpersoonshuishoudens
- Meerpersoonshuishoudens
- Eenpersoonsonderenhuishoudens
- Meerpersoonsonderenhuishoudens

Per huishoudtype gelden andere inkomensparameters en bijhorende normhuren die mede de hoogte van de huurtoeslag bepalen. Het voorstel is om niet langer onderscheid te maken tussen ouderen (AOW'ers) en personen die de AOW-leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt. Daarmee wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens.

Deze maatregel betekent voor de uitvoering en voor ontvangers van de huurtoeslag – op zichzelf beschouwd – een vereenvoudiging. Wel wordt het onderscheid in vier typen ook gebruikt in een reeks andere wetten, zoals de Woningwet, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Huisvestingswet 2014. De keuze is gemaakt om in die andere wetten wel vast te houden aan de vierdeling.⁶ Vanuit dit bredere perspectief is het dus de vraag of echt sprake is van vereenvoudiging omdat diverse regimes nu niet langer dezelfde typologie hanteren.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de effectiviteit van de beoogde vereenvoudiging.

c. *Lineaire afbouw*

De aanpassing van de berekeningsmethode van de huurtoeslag, waaronder de invoering van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw, is een majeure systeemwijziging. De 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 deze dienst moet uitvoeren.⁷

⁵ Toelichting paragraaf 3.2.2 'Gevolgen voor de uitvoerder'.

⁶ Voorgesteld artikel 51 e.v. Zie ook de artikelsgewijze toelichting onder 'Artikel III'.

⁷ Dienst Toeslagen, eerste weging.

De benodigde implementatietijd voor de Dienst Toeslagen is voor de regering geen reden hier op de wachten. Zij stelt voor om in de tussentijd de lineaire afbouw zo goed mogelijk 'na te bootsen' door aanpassing van de parameters.⁸ De Dienst Toeslagen heeft in een eerste weging ingeschat dat een dergelijke aanpassing van de parameters weliswaar technisch uitvoerbaar is maar, in combinatie met andere wijzigingen, voor onbedoelde effecten en complexiteit kan zorgen. De Afdeling voegt daaraan toe dat onduidelijk is wat de wettelijke grondslag is voor deze tussentijdse maatregel en waar deze zijn beslag moet krijgen.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op het voorgaande en het wetsvoorstel zo nodig aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

⁸ Toelichting, paragraaf 2.3.2 'Benadering van de maatregel in 2025'.