

Vergaderjaar 2020–2021

35 578

Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de Woningwet (eenmalige huurverlaging huurders met een lager inkomen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2020 en het nader rapport d.d. 11 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 31 augustus 2020, nr. 2020001672 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2020, nr. W04.20.0292/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de zorgen van de regering voor de problemen van huurders met een laag inkomen en een in verhouding daarmee te hoge huur. Het voorstel schiet echter dusdanig tekort dat daarover niet positief kan worden geadviseerd.

Het voorstel leidt ten eerste tot arbitraire effecten. Deze regeling leidt tot langdurige ongelijke behandeling tussen huurders die hier wel en niet gebruik van kunnen maken. Woningcorporaties en particuliere verhuurders krijgen een korting op de verhuurderheffing, maar alleen woningcorporaties zijn in het voorstel verplicht tot huurverlaging. Ten tweede kan de regeling bij gebreke van betrouwbare gegevens niet goed worden uitgevoerd. Dit werkt onevenwichtige uitkomsten in de hand.

Ten derde wijst de Afdeling op de nodige financiële risico's voor de woningcorporaties, in het bijzonder voor de verschillende wijze waarop deze kunnen neerslaan tussen corporaties, mede in het licht van de vraag of zij voldoende middelen beschikken om alle maatschappelijke opgaven tot en met 2035 uit te voeren. Tot slot merkt de Afdeling op dat het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aanbeveling verdient om te onderzoeken hoe de middelen die voor dit beleidsdoel beschikbaar worden gesteld, op een effectiever wijze kunnen worden ingezet voor het bereiken van de beleidsdoelen.

1. Nut en noodzaak

Het Sociaal Huurakkoord is er op gericht voor verschillende groepen zittende huurders met een structureel laag inkomen en met een voor dat inkomen hoge huur te voorzien in huurverlaging of -bevrozing. Anders dan in het Sociaal Huurakkoord is in het voorstel gekozen voor een eenmalig recht op een huurverlaging in plaats van een huurbedroering. De reden om woningcorporaties te verplichten hieraan mee te werken, is om de achterliggende doelen van het Sociaal Huurakkoord sneller te bereiken. De gevolgen van de corona-crisis en de onzekerheid waarmee dit is omgeven versterken deze wens. Het wetsvoorstel gaat daarnaast op twee punten verder dan het Sociaal Huurakkoord: er wordt een hogere inkomensgrens gehanteerd, en de huur wordt sterker verlaagd (kort gezegd de aftoppingsgrens in plaats van de huuroplagingsgrens). Uit de toelichting blijkt echter niet dat er indicaties zouden zijn dat de afspraken uit het Sociaal Huurakkoord niet of in onvoldoende mate tot de beoogde resultaten zouden leiden.

De Afdeling acht onvoldoende gemotiveerd waarom de voorgestelde maatregel voor een grotere groep huurders moet gaan gelden door het hanteren van de hogere inkomensgrens en de verlaging tot een aanzienlijk lager bedrag plaatsvindt door het hanteren van de aftoppingsgrens. De toelichting vermeldt in dit verband niet meer dan dat dit gebeurt met het oog op de betaalbaarheid. Enige motivering waarom deze aanpassingen nodig zijn om de betaalbaarheid te garanderen ontbreekt.

In de toelichting wordt mede gerefereerd aan de gevolgen van de corona-crisis. De Afdeling begrijpt dat veel mensen thans met aanzienlijke inkomensachteruitgang worden geconfronteerd, ook al zijn er verschillende ad hoc maatregelen getroffen, zoals de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) en dergelijke. In veel van die gevallen moet er echter van uit worden gegaan dat de gevolgen van de corona-crisis voor het inkomen van tijdelijke aard zullen zijn. De Afdeling wijst daarbij op het wetsvoorstel Wet tijdelijke huurkorting. In dat wetsvoorstel is, mede in verband met de corona-crisis, voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke huurkortingen. Niet duidelijk is waarom met betrekking tot de corona-problematiek niet met die regeling voor tijdelijke huurverlaging zou kunnen worden volstaan.

De Afdeling wijst er terecht op dat niet alleen als gevolg van de corona-crisis aanpassingen nodig zijn om de betaalbaarheid te garanderen. Naar aanleiding van het advies is daarom de reikwijdte van het wetsvoorstel vergroot tot huurders die op basis van hun huishoudinkomen 2019 een te laag inkomen hebben. De woningcorporatie doet daartoe een huurverlaging voorstel aan de huurders die voldoen aan de gestelde voorwaarden. Woningcorporaties vragen daartoe bij de Belastingdienst een verklaring aan waarin staat dat het huishoudinkomen 2019 behoort tot de «categorie lagere inkomens». Huurders kunnen tot 31 december 2021 een huurverlaging vragen indien zij in de voorafgaande 6 maanden een lager inkomen hadden. Met het recht op een eenmalige huurverlaging maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat huurders die in het verleden niet passend zijn toegewezen of daarna te maken hebben gekregen met inkomensproblemen alsnog een passende huur krijgen.

Het kabinet stelt daarmee maatregelen voor om de huurprijs voor deze huurders in verhouding te krijgen tot het inkomen om duur scheefwonen aan te pakken. Hiermee worden de achterliggende doelen van het Sociaal Huurakkoord 2018 sneller bereikt. De huidige economische onzekerheid als gevolg van de coronacrisis versterkt het belang om de aanpak van dure scheefwoners te versnellen door deze eenmalige recht op huurverlaging.

De Afdeling acht het voorstel problematisch, nu de gevolgen van de voorgestelde regeling niet tijdelijk zijn: voor de huurders die ervoor in aanmerking komen is de huurverlaging permanent zolang zij in de woning blijven wonen, ongeacht of zij na afloop van de crisis weer een hoger inkomen genieten. De Afdeling ziet niet in waarom een groep huurders die tijdelijk met een inkomensachteruitgang wordt geconfronteerd, in aanmerking zou moeten komen voor een permanente huurverlaging in weerwil van de bestaande systematiek dienaangaande. Dit leidt tot een arbitraire, ongelijke behandeling ten opzichte van huurders met een vergelijkbaar inkomen die niet voor de huurverlaging in aanmerking komen, omdat zij niet worden geconfronteerd met een tijdelijke inkomensachteruitgang of pas later (als de regeling alweer gestopt is).

Het wetsvoorstel voorziet in het recht op huurverlaging voor huurders met een laag inkomen en een voor dat inkomen hoge huur die een woning huren bij een woningcorporatie. Het gaat hierbij om huurders die duur scheefwonen². Hiermee sluit het wetsvoorstel aan op het beleid van passend toewijzen van gereguleerde huurwoningen door woningcorporaties. In de periode voor 2016 werden huishoudens met lage inkomens niet op basis van een wettelijke regeling passend toegewezen, maar werd dit overgelaten aan het toewijzingsbeleid van woningcorporaties. Om duur scheefwonen te voorkomen is in 2016 passend toewijzen ingevoerd. Daarmee krijgen nieuwe huurders, maar ook bestaande huurders die doorverhuizen naar een andere corporatiewoning bij een woningcorporatie, een huur die past bij het inkomen (en niet te hoog is in relatie tot het inkomen).

Voor de huurders die in het verleden niet passend zijn toegewezen of daarna te maken hebben gekregen met inkomensterugval maakt het kabinet het mogelijk om toch een passende huur te krijgen, door een wettelijk recht op eenmalige huurverlaging. Het kabinet is daarom van mening dat dit recht op huurverlaging beperkt kan worden tot een eenmalige huurverlaging, waarmee zittende huurders meteen een direct een huur betalen die past bij het inkomen. Doordat de huren sneller in verhouding zijn met het inkomen wordt het huidige beleid, dat gericht is op betaalbaarheid van huren, verder versterkt en worden de achterliggende doelen van het Sociaal Huurakkoord 2018 eerder bereikt. De huidige economische onzekerheid als gevolg van de coronacrisis versterkt het belang om de aanpak van dure scheefwoners te versnellen. Huishoudens die duur scheefwonen hebben een grotere kans om betalingsrisico's te lopen en zij hebben een grotere kans om schulden op te bouwen. Het is daarom noodzakelijk om nu met wetgeving te komen die het beoogde evenwicht tussen inkomen en huur sneller bereikt.

Het wetsvoorstel verplicht woningcorporaties een huurverlagingsvoorstel te doen aan de huurders die daarvoor in aanmerking komen. Huurders die niet bekend zijn met de onderhavige maatregel, of specifiek maatwerk dat wordt geboden op basis van het Sociaal Huurakkoord 2018, worden

² Een deel van de huishoudens die behoren tot de doelgroep voor passend toewijzen woont in een woning met een huur boven de aftoppingsgrens en woont daarmee eigenlijk te duur («dure scheefheid»).

zodoende toch bereikt. Daarnaast wordt huurders de mogelijkheid geboden zelf een verzoek voor huurverlaging te doen aan de woningcorporatie. De woningcorporatie dient huurders ook te informeren over deze mogelijkheid. De mogelijkheid van huurverlaging geldt daarmee voor huurders van wie het inkomen al langere tijd laag is, maar ook voor huishoudens die in de problemen komen door de verwachte economische gevolgen van de coronacrisis. Voorwaarde voor die laatste categorie is dat het inkomen in de zes maanden voorafgaande aan het verzoek onder de gestelde inkomensgrenzen ligt. Deze voorwaarde is daarmee in overeenstemming met de voorwaarde die Aedes en de Woonbond in het Sociaal Huurakkoord 2018 hebben afgesproken om te bepalen of huurders in aanmerking komen voor specifiek maatwerk. Door het toepassen van deze voorwaarde in dit wetsvoorstel worden zowel huurders met een inkomen dat al voor de coronacrisis laag was als huurders met een inkomen dat als gevolg van de crisis zes maanden of langer laag is geworden bereikt. Als de zittende huurders een passende huur hebben gekregen op basis van deze maatregel en nieuwe huurders passend worden toegewezen, hebben huurders een huur die past bij het inkomen.

Het kan echter ook zo zijn dat huurders na afloop van de eenmalige regeling een inkomensterugval doormaken. Verhuurders kunnen na 2021 de mogelijkheid voor het geven van tijdelijke huurkorting gebruiken als vangnet. Daarvan kunnen ook huurders in het geliberaliseerde segment gebruikmaken. Daarnaast kan tijdelijke huurkorting ingezet worden bij huurders in het gereguleerde segment die bij overige verhuurders huren.

Deze permanente gevolgen leiden ook tot averechtse effecten. Ten aanzien van huurders die voor deze huurvermindering in aanmerking komen en nadien (weer) een hoger inkomen genieten, betekent dit dat zij langdurig een voor hun inkomen te lage huur betalen. De problematiek van scheefwonen wordt daardoor verergerd. Ook kan het voorstel, doordat de drempel om te verhuizen hoger wordt, een negatieve invloed hebben op de arbeidsmobiliteit.

Met dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de uitgangspunten van het passend toewijzen en de afspraken in het Sociaal Huurakkoord 2018. Een groot deel van de huurders in de corporatiesector is afhankelijk van een uitkering of AOW en behoort daarmee tot de doelgroep voor passend toewijzen. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is het mogelijk dat een huurder die bij aanvang van de huur een laag inkomen heeft in loop der tijd meer inkomen verwerft. Dat is niet anders dan in de huidige situatie. Dat kan dan leiden tot een inkomen dat volgens de inkomensgrenzen van passend toewijzen te hoog is in relatie tot de huur, de zogenoemde goedkope scheefwoners. Om goedkoop scheefwonen tegen te gaan bestaat sinds 2013 de mogelijkheid van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Indien als gevolg van deze voorgestelde huurverlagingsmogelijkheid in de toekomst nieuwe situaties van goedkoop scheefwonen ontstaan, kan dit dan ook uiteindelijk worden gemitigeerd door de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Met het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen (35 518) wordt voorgesteld om de systematiek voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging effectiever te maken door grotere huursprongen mogelijk te maken.

Huurders met een huishoudinkomen dat niet hoger is dan het op grond van artikel 14, eerste en tweede lid, van de Wet op de huurtoeslag toepasselijke bedrag, kunnen op grond van het voorstel een verzoek tot huurverlaging indienen bij de verhuurder. Bij het verzoek dient de huurder bewijsstukken te voegen waaruit zijn huishoudinkomen over de zes kalendermaanden voorafgaand aan het verzoek blijkt, alsmede een door hem opgestelde en ondertekende verklaring over de samenstelling van

zijn huishouden. Op grond van deze bewijsstukken moet de woningcorporatie een voorstel doen tot huurverlaging.

a. Gegevens

Uit de toelichting blijkt dat de Belastingdienst niet in staat is om op korte termijn op verzoek van de woningcorporatie een verklaring te geven over het huishoudinkomen van huurders ten behoeve van deze huurverlaging; dat zou een nieuwe taak zijn voor de Belastingdienst waarvoor eerst een geautomatiseerd systeem opgezet zou moeten worden.

De Afdeling begrijpt dat de Belastingdienst niet in staat is om de voor deze regeling relevante gegevens beschikbaar te stellen. Niet alleen zou zulks ingewikkelde automatisering vergen, maar ook moet worden bedacht dat de Belastingdienst betreffende een periode van een half jaar maar beperkt beschikking heeft over actuele en relevante gegevens. Waar het gaat om loongegevens zou een en ander realiseerbaar kunnen zijn, maar waar het gaat om inkomsten uit flexibele arbeid, onderneming of vermogen zijn dergelijke gegevens op halfjaarbasis niet voorhanden. Pas na afloop van een kalenderjaar en nadat het proces van aangifte en aanslag is afgerond beschikt de Belastingdienst over betrouwbare gegevens over het inkomen.

Het gevolg hiervan is dat de verhuurder in veel gevallen niet of nauwelijks mogelijkheden heeft om te verifiëren of de door de huurder aangeleverde gegevens juist zijn en of terecht een verzoek wordt gedaan tot huurverlaging. Dit werkt onevenwichtige uitkomsten in de hand.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling acht het kabinet het noodzakelijk om woningcorporaties te verplichten het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen te gebruiken om te bepalen welke huishoudens met hoge huren zij een voorstel tot huurverlaging moeten doen. Hiermee kan de woningcorporatie het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden toetsen. Door deze aanpassing, naar aanleiding van het advies, wordt het wetsvoorstel meer gericht op de aanpak van structureel duur scheefwonen. Tegelijkertijd kunnen huurders die een recentere inkomensdaling hebben doorgemaakt ook zelf een verzoek tot huurverlaging indienen (zie navolgende alinea). De woningcorporatie vraagt daarvoor de inkomenscategorie op voor de huurders die een huur hebben boven de lage aftoppingsgrens. De Belastingdienst verstrekt dan het gegeven of deze huurder in de «categorie lage inkomens» valt. Indien dit het geval is, en de huurder bij de woningcorporatie een gereguleerde huurovereenkomst heeft met een huur boven de relevante aftoppingsgrens, krijgt de huurder van de woningcorporatie een voorstel tot huurverlaging. Het kabinet is van mening dat het belangrijk is om maximaal in te zetten op het bereiken van de huurder. Met de voorgestelde wijziging zorgt het kabinet ervoor dat de meeste huurders die in aanmerking komen voor huurverlaging hiervoor proactief een voorstel krijgen. Door deze aanpassing heeft de maatregel een groter effect en wordt het beoogde doel beter bereikt.

In lijn met het advies van de Afdeling verwacht het kabinet dat hierdoor tevens minder snel geschillen kunnen ontstaan over de interpretatie van verschillende bescheiden omtrent het inkomen. Partijen mogen uitgaan van de juistheid van de gegevens zoals deze zijn vastgesteld door de Belastingdienst. Daarom maakt het kabinet het mogelijk dat de woningcorporatie bij de Belastingdienst op dient te vragen of deze huurder in de «categorie lage inkomens» vallen.

Huurders hebben daarnaast het recht om zelf een huurverlaging te vragen indien zij een recentere inkomensdaling hebben doorgemaakt. In dat geval moet de huurder zelf aantonen dat hij de afgelopen zes maanden een laag inkomen had. In het Sociaal Huurakkoord 2018 hebben Aedes en de Woonbond afspraken gemaakt over het toepassen van specifiek maatwerk, dat wil zeggen huurbevrozing of huurverlaging bij huurders met een laag inkomen en een hoge huur. In de aanvullende afspraken die deze partijen in 2019 hebben gemaakt, hebben zij verduidelijkt dat het om huurders gaat met een laag inkomen voor een periode van minimaal zes maanden. Dit betekent dat woningcorporaties dit jaar ervaring hebben opgedaan met de beoordeling van het inkomen op basis van verschillende stukken. Woningcorporaties gebruiken hiervoor recente loonstroken, uitkeringsspecificaties en verklaringen van boekhouders bij huurders die als ZZP'er werken. Met het voorgestelde wetsvoorstel wordt aangesloten op deze, voor woningcorporaties reeds bekende, werkwijze.

b. Huurcommissie

Indien huurder en verhuurder niet gezamenlijk tot een oplossing komen, kan de kwestie worden voorgelegd aan de Huurcommissie, maar die zal vervolgens met hetzelfde probleem te kampen hebben. Zonder betrouwbare en actuele gegevens omtrent het inkomen kan de Huurcommissie moeilijk een uitspraak doen die op objectieve gegevens is gebaseerd.

Daar komt bij dat de Huurcommissie veel kennis en ervaring heeft op het gebied van de hoogte van de huren (en het puntenstelsel) maar minder op het gebied van de vaststelling van het inkomen. De Huurcommissie zal die dan ook op zeer korte termijn moeten ontwikkelen. Nu het volgens de toelichting naar verwachting om bijna 5000 zaken zal gaan, is dit een majeure operatie.

De Afdeling acht een probleemloze implementatie door de Huurcommissie dan ook bepaald niet vanzelfsprekend en heeft in het licht hiervan een uitvoeringstoets van de Huurcommissie node gemist.

De Afdeling vraagt voor een uitvoeringstoets bij de Huurcommissie. Wegens het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel was deze nog niet volledig afgerond, hetgeen thans wel het geval is. Het kabinet deelt de mening van de Raad van State dat het wenselijk was geweest als de uitvoeringstoets reeds was afgerond. De Huurcommissie heeft op verzoek van het kabinet een volledige uitvoeringstoets uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de Huurcommissie geen problemen voorziet in de uitvoering van de voorgestelde maatregel. Als woningcorporaties daarnaast de mogelijkheid krijgen om de inkomensgegevens op te vragen bij de Belastingdienst kan de Huurcommissie in de meest voorkomende gevallen beschikken over objectieve gegevens. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede en hierdoor zullen naar verwachting minder geschillen ontstaan.

c. Correctie

Bij inkomensafhankelijke regelingen is bovendien meestal voorzien in correctiemechanismen indien achteraf blijkt dat het inkomen hoger of lager is dan eerder werd aangenomen. Op die manier kunnen onzekerheden later worden geredresseerd. In de voorgetelde regeling ontbreekt een dergelijk mechanisme. Daardoor blijft een huurverlaging van kracht ook als dat die verlaging ten onrechte heeft plaatsgevonden omdat van onjuiste inkomensgegevens is uitgegaan.

Naar aanleiding van het advies, heeft het kabinet ervoor gekozen om het verplicht te stellen voor woningcorporaties om de vastgestelde inkomensgegevens (inkomenscategorie) van de Belastingdienst op te vragen. Hiermee beschikt de woningcorporatie over betrouwbare gegevens en neemt de noodzaak voor een correctiemechanisme af. Het opvragen van een inkomenscategorie sluit ook aan bij de reeds bestaande werkwijze bij passend toewijzen, wat betekent dat op basis van het inkomen in 2019 wordt vastgesteld of de huurder in aanmerking komt voor huurverlaging. Na 2021 wordt de huur weer meegenomen in het reguliere huurverhogingsregime. Dit betekent dat huurder weer een huurverhogingsvoorstel krijgt. De hoogte van het huurverhogingsvoorstel is afhankelijk van het inkomen van de huurder. Hiermee kan hij ook in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging, waarmee huurders met een hoog inkomen weer sneller een huur betalen passend bij het inkomen. Het kabinet erkent het mogelijke risico en onderzoekt nader de mogelijkheden voor een correctiemechanisme. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de mogelijkheden of eventuele onmogelijkheden die hiervoor bestaan.

Daarnaast hebben Aedes en de Woonbond binnen hun afspraken over specifiek maatwerk, waarbij de inkomensgegevens van de afgelopen 6 maanden moeten worden overgelegd, ook geen afspraken gemaakt over correctiemechanismen. Mochten de verstrekte gegevens gerede twijfel met zich meebrengen over de vraag of de huurder in aanmerking komt voor huurverlaging, kan de woningcorporatie besluiten geen voorstel te doen. Indien de huurder van mening is dat hij wel recht heeft op de huurverlaging kan dit vervolgens voorgelegd worden aan de Huurcommissie. Uit de behandeling zal dan duidelijk dienen te worden in hoeverre een huurder recht heeft op huurverlaging. Door deze inhoudelijke behandeling neemt de noodzaak voor een correctiemechanisme op een later moment eveneens af.

3. Financiële gevolgen

Het voorstel leidt voor woningcorporaties tot een derving aan huurinkomsten van ongeveer € 160 miljoen. Ter compensatie wordt de verhuurderheffing verlaagd. Dat levert voor de woningcorporaties gezamenlijk een lastenverlaging van € 131 miljoen op. Dit betekent dat per saldo € 31 miljoen van de huurverlaging door de woningcorporaties zelf opgevangen moet worden.

Daar komt bij dat, zoals ook in de toelichting wordt onderkend, de effecten voor individuele woningcorporaties veel groter kunnen zijn, nu zowel de effecten van de huurverlaging als die van de compensatie via de verhuurderheffing zeer ongelijk zijn verdeeld.

Uit het onderzoek Opgaven en middelen woningcorporaties waarin de verhouding tussen de opgaven en de financiële mogelijkheden voor corporaties is gezien, blijkt dat corporaties over onvoldoende middelen beschikken om alle maatschappelijke opgaven tot en met 2035 op te pakken. Bij handhaving van het huidige beleid en bij het volledig uitvoeren van de berekende maatschappelijke opgave, ontstaan vanaf 2024 op regionaal niveau financiële knelpunten en is er vanaf 2028 sprake van een sectorbreed tekort, zo is berekend. Tegen die achtergrond is het de Afdeling niet duidelijk waarom de gevolgen van het voorstel voor woningcorporaties aanvaardbaar worden geacht.

In navolging van het advies is nader ingegaan op de effecten van de voorgestelde maatregel voor woningcorporaties. Woningcorporatiesector krijgen tot en met 2035 te maken met een grote maatschappelijke opgave, waarvoor blijkens het door de Afdeling aangehaalde onderzoek Opgaven

en middelen woningcorporaties onvoldoende middelen beschikbaar zijn³. Dit is een structureel probleem waarvoor een structurele oplossing nodig is. Een volgend kabinet zal hier fundamentele keuzes in moeten maken. In de vormgeving van de voorliggende maatregel en de overige maatregelen die de regering voorstelt, waaronder het tegelijk verlagen van de verhuurderheffing, is rekening gehouden met dit vraagstuk.

Voor de corporatiesector als geheel leidt het voorliggende voorstel met huurverlaging en tariefsverlaging in de verhuurderheffing tot een beperkte teruggang in de kasstromen van woningcorporaties. In de Miljoenennota 2021 worden echter meer maatregelen voorgesteld die de financiële positie raken. Zo resulteert de handhaving van het hoge Vpb-tarief in hogere lasten voor de corporatiesector, maar betekenen de nieuw opengestelde heffingsvermindering verduurzaming, de uitbreiding van het budget van de heffingsvermindering nieuwbouw en het verlengen van de termijnen voor bestaande heffingsverminderingen, dat corporaties de komende jaren (bij verzilvering) minder verhuurderheffing hoeven af te dragen. Dit levert gezamenlijk een neutraal tot licht positief beeld op voor de kasstromen van corporaties. Ook de investeringscapaciteit van de sector als geheel gaat er niet op achteruit, vanwege de versterking van de vermogenspositie die de tariefsverlaging in de verhuurderheffing oplevert. De regering acht de gevolgen van deze voorstellen dan ook aanvaardbaar.

De Afdeling haalt terecht aan dat er verschillen zullen zijn tussen woningcorporaties in de effecten die de huurverlaging en tariefsverlaging in de verhuurderheffing hebben op hun financiële positie. Wat betreft de effecten voor individuele corporaties zullen bij slechts een klein aantal corporaties niet meer dan een (zeer) beperkte aanpassing van de meerjarenplannen worden gevergd. Dit zal naar het zich laat aanzien van zodanig beperkte omvang zijn dat dit binnen het werkgebied van de woningcorporatie opgelost kan worden. Er zijn geen aanwijzingen dat de financiële continuïteit van de corporatiesector als geheel of van individuele corporaties met dit voorstel niet langer gewaarborgd is. Het kabinet acht dit acceptabel gezien het doel om huurders bij woningcorporaties met een laag inkomen maar hoge huur bij verschillende woningcorporaties zo gelijk mogelijk te behandelen.

Ten slotte wijst de Afdeling erop, dat de huurverlagingsregeling niet geldt voor particuliere verhuurders van woningen in het gereguleerde segment, maar dat een deel van deze verhuurders wel profiteert van de vermindering van de verhuurderheffing. De Afdeling ziet niet in waarom deze verhuurders voor dat voordeel in aanmerking zouden moeten komen.

In de memorie van toelichting is nader toegelicht dat woningcorporaties een taak opgedragen hebben gekregen om voor betaalbare huisvesting te zorgen voor de doelgroep (huishoudens met een laag inkomen), terwijl overige verhuurders deze taak niet hebben. Woningcorporaties komen voor deze taak ook in aanmerking voor staatssteun. Onderdeel van deze taak is dat woningcorporaties reeds een wettelijke verplichting hebben om huishoudens met een laag inkomen passend toe te wijzen. Het kabinet is van mening dat dit wetsvoorstel in deze lijn past.

Uit het onderzoek opgaven middelen blijkt dat de verlaging van de verhuurderheffing effectief is om de middelen in de corporatiesector te vergroten. Met oog op het tekort dat uit hetzelfde onderzoek voor de corporatiesector blijkt, krijgen verhuurders daarom een tariefverlaging in de verhuurderheffing. Het is niet mogelijk om het tarief te onderscheiden naar verschillende type verhuurders. Overigens heeft een groot deel van de overige verhuurders geen voordeel van de verlaging van de verhuur-

³ Kamerstukken I 2019/20, 35 431, M

derheffing, omdat de meeste overige verhuurders minder dan vijftig heffingsplichtige woningen bezitten en dus geen verhuurderheffing verschuldigd zijn. Slechts ongeveer 5% van de verhuurderheffing wordt opgebracht door overige verhuurders. Deze groep uitzonderen van de verlaging van de verhuurderheffing zou onevenredig complicerend zijn in de regeling en uitvoering van de verhuurderheffing.

Tot slot merkt de Afdeling op, dat in het licht van hetgeen in dit advies is opgemerkt, het aanbeveling verdient om te onderzoeken hoe de middelen die voor dit beleidsdoel beschikbaar worden gesteld, op een effectievere wijze kunnen worden ingezet.

In mijn brief aan de Eerste Kamer⁴ heb ik geschetst welke stapsgewijze aanpak het kabinet doorloopt om maatregelen te nemen om de betaalbaarheid voor huurders waar nodig te verbeteren. Het kabinet richt zich op basis van deze aanpak met dit wetsvoorstel op de huurders die duur scheefwonen. Dit is de groep die een grote kans op betaalrisico's heeft. Met dit wetsvoorstel nemen deze betalingsrisico's af. Huurders die in aanmerking komen voor huurverlaging zullen gemiddeld netto € 40 per maand aan woonlasten besparen. Hiermee is het kabinet van mening dat de middelen op een effectieve wijze zijn ingezet om deze groep huurders gericht te helpen.

4. Conclusie

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat nut en noodzaak van de regeling niet zijn aangetoond, terwijl deze wel leidt tot langdurige ongelijke behandeling tussen huurders die hier wel en niet gebruik van kunnen maken. Daarnaast brengt de regeling aanzienlijke uitvoeringsproblemen mee, zowel voor verhuurders als voor de Huurcommissie vanwege een gebrek aan betrouwbare gegevens. Ten slotte acht de Afdeling de financiële gevolgen voor woningcorporaties niet evenwichtig.

In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de door de Afdeling genoemde punten. Zoals hiervoor uiteengezet is het wetsvoorstel aangepast naar aanleiding van het advies wat de uitvoerbaarheid ten goede komt.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Voorzien zal worden in de juiste aansluiting van de in dit wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot permanente huurverlaging en de voorgestelde regeling met betrekking tot tijdelijke huurkorting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Naar aanleiding van het advies is, zoals hiervoor geschetst, het wetsvoorstel aangepast. Daarmee richt het wetsvoorstel zich op huurders die (al langer) duur scheefwonen. Woningcorporaties kunnen dit beoordelen op basis een op aanvraag verstrekte verklaring van de Belastingdienst. Dit vergroot tevens de uitvoerbaarheid van de maatregel. Daarnaast kunnen huurders zelf ook een verzoek doen aan de woningcor-

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 431, L

poratie als zij in de 6 maanden voorafgaand aan het verzoek een lager inkomen hebben genoten. Hiermee krijgen huurders recht op een eenmalige huurverlaging waarmee huurders die in het verleden niet passend zijn toegewezen of daarna te maken hebben gekregen met inkomensterugval alsnog een passende huur krijgen. Het kabinet is van mening dat met deze maatregel een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de betaalbaarheid van huurders. Vanwege de onzekerheid van de economische gevolgen van de coronacrisis, vindt het kabinet het noodzakelijk om nu actie te ondernemen en de betaalbaarheid voor deze groep huurders te verbeteren.

6. Informatieverplichting en redactionele wijzigingen

In het wetsvoorstel is toegevoegd dat de woningcorporatie haar huurders moet informeren over de mogelijkheden op grond van het voorgestelde artikel 54a van de Woningwet. Dat informeren moet op zijn laatst gebeuren bij het doen van het huurverhogingsvoorstel voor 2021 (in het algemeen in tweede helft april). Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 54a, achtste lid, van de Woningwet.

Voorts is van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren