

Vergaderjaar 2019–2020

35 518

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

De woningmarkt in Nederland kent momenteel grote krapte met een woningtekort van 3,8%. Het kabinet zet daarom in op het bouwen van meer woningen om het woningtekort te verminderen, met onder meer de woningbouwimpuls en woondeals in de regio's waar de woningmarkt het krapste is. Het duurt echter een tijd voordat de benodigde woningen zijn gebouwd. In de tussentijd zet het kabinet daarom in op het eerlijker verdelen van de bestaande woningvoorraad, het bevorderen van de doorstroming en een betere relatie tussen de huurprijs van de woning, de kwaliteit van de woning en het inkomen van de huurder(s).

In het regeerakkoord 2017–2021 Vertrouwen in de toekomst wordt daarbij het uitgangspunt gehanteerd dat woningmarktbeleid samenwerking vergt met medeoverheden, woningcorporaties en private partijen. Deze samenwerking heeft uitwerking gekregen in de Nationale Woonagenda 2018–2021¹. De Nationale Woonagenda richt zich op drie pijlers: (1) het vergroten en versnellen van de woningbouw, (2) het beter benutten van de bestaande voorraad, en (3) de betaalbaarheid van het wonen. In de Nationale Woonagenda is specifieke aandacht voor de betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen en mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden.

Voor de eerste pijler van de Nationale Woonagenda, het vergroten en versnellen van de woningbouw heeft het kabinet onder meer Woondeals afgesloten met de regio's waar de woningmarkt het krapste is. Daarnaast werkt het kabinet aan een woningbouwimpuls ter stimulering van de bouw van betaalbare woningen². In haar brief Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet³ (hierna: Brief maatregelen huurmarkt) van 22 februari 2019 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 847, nr. 365

² Zie onder meer: Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nrs. 555 en 605

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Minister) deze visie omgezet in beleidsvoornemens aangaande het gereguleerde huursegment. Het borgen van betaalbare huren, mede door toegang tot de woningcorporatiesector voor gezinnen (meerpersoons-huishoudens) met een laag middeninkomen, en de mogelijkheid van het vragen van meer bij de woningkwaliteit passende huren voor huishoudens met een hoger inkomen zijn hierbij belangrijke vertrekpunten. In de Brief maatregelen huurmarkt worden maatregelen aangekondigd om de betaalbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een laag (midden)inkomen te bevorderen, te zorgen voor een (meer) reële verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de woning en om de doorstroming in het gereguleerde huursegment te stimuleren zodat iedereen in een passende woning terecht kan. Het vertrekpunt daarbij is dat er meer mogelijkheden voor lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid komen binnen de in nationale regelgeving vastgelegde uitgangspunten.

Dit wetsvoorstel omvat wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (hierna: Uhw) en de Woningwet om de volgende maatregelen in wetgeving te verwerken:

- Differentiëren van de DAEB-inkomsgrens⁴ naar huishoudenssamenstelling met als doel om de toewijzing van de DAEB-huurwoningen doelmatiger te richten op de betaalbaarheid voor de doelgroep van woningcorporaties (wijziging van artikel 1 van de Woningwet). Hiermee wordt beoogd de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen voor meerpersoonshuishoudens (waaronder gezinnen) met lage middeninkomens binnen de huursector te verbeteren. Hiernaast wordt lokaal ruimte geboden om prestatieafspraken te maken over een vergroting van de vrije toewijzingsruimte met als doel om woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties gezamenlijk de mogelijkheid te geven om maatwerk toe te passen in de woningtoewijzing waar zij dit noodzakelijk vinden (wijziging van artikel 48 van de Woningwet).
- Aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging met als doel om de huidige systematiek effectiever te maken en om van huishoudens met hoge (midden)inkomens in de sociale huursector een meer bij de woningkwaliteit passende huur te kunnen vragen (wijziging van de artikelen 7:252a, 7:252b en 7:253 BW en de artikelen 10, 13 en 14 van de Uhw).
- Het mogelijk maken van een hogere huurverhoging voor woningen met een zeer lage huur met als doel om versneld tot een meer reële balans te komen tussen prijs en kwaliteit van deze woningen (wijziging van artikel 10 van de Uhw).

Deze maatregelen worden hieronder verder toegelicht.

2. Hoofdpijnen van dit voorstel

2.1 Differentiatie in DAEB-inkomsgrenzen

Op 1 januari 2019 hadden toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: woningcorporaties) in totaal ruim 2,2 miljoen woningen in het DAEB-segment⁵, dat wil zeggen woningen van woningcorporaties met een aanvangshuurprijs onder de toen geldende liberalisatiegrens (bron: de Verantwoordingsinformatie (hierna: dVi) 2018). Omdat voor de

⁴ Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

⁵ In Nederland zijn ca. 7,7 miljoen woningen. Naast de huurwoningen in het DAEB-segment, zijn er circa 4,4 miljoen koopwoningen en circa 1,2 miljoen huurwoningen bij overige verhuurders, dan wel in het niet-DAEB-segment bij woningcorporaties.

financiering van woningen in het DAEB-segment staatssteun kan worden verkregen, gelden nadere voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld de doelgroep, maximale huurprijs bij woningtoewijzing en toegestane activiteiten. Woningcorporaties moeten sinds 2011 jaarlijks minimaal 90% van de vrijkomende huurwoningen in het DAEB-segment toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot de vastgestelde DAEB-inkomensgrens⁶ (€ 39.055, prijspeil 2020) en aan bepaalde zorgbehoevenden met een inkomen boven die inkomensgrens. De huidige potentiële DAEB-doelgroep bestaat uit ca. 3,25 miljoen huishoudens (ca. 43% van alle huishoudens⁷). Met de herziene Woningwet is tijdelijk, voor de periode van 2016 tot 2021, extra ruimte gecreëerd om binnen die 90% maximaal 10% van de jaarlijks vrijkomende woningen toe te kunnen wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen € 39.055 (prijspeil 2020) en € 43.574⁸ (prijspeil 2020). Deze tijdelijke toewijzingsruimte vervalt dus van rechtswege per 1 januari 2021.

Maximaal 10% van het jaarlijks vrijkomend DAEB-segment is in beginsel vrij toewijsbaar aan huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens. Deze 10% vrije ruimte geeft woningcorporaties, waar nodig in overleg met lokale partners, jaarlijks ruimte om bepaalde huishoudens buiten de DAEB-doelgroep te huisvesten. De DAEB-toewijzingsgrens heeft tot doel om de belangrijkste doelgroep voor woningcorporaties af te bakenen om voor deze huishoudens voldoende beschikbaarheid van betaalbare woningen te kunnen waarborgen en daarmee te voorkomen dat deze woningen te vaak worden toegewezen aan huishoudens die financieel niet zijn aangewezen op deze woningen. De DAEB-inkomensgrenzen zijn alleen van toepassing bij woningtoewijzing in het DAEB-segment. In de afgelopen drie jaar werden jaarlijks gemiddeld bijna 200.000 woningen in het DAEB-segment toegewezen, zoals blijkt op basis van dVi.

In de Nationale Woonagenda 2018–2021⁹ is afgesproken om te onderzoeken wat er met de tijdelijke extra toewijzingsruimte moet gebeuren na 2020. Daarbij is afgesproken dat in beeld wordt gebracht hoe woningcorporaties deze tijdelijke extra ruimte gebruiken. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet¹⁰ blijkt dat zowel de tijdelijke extra toewijzingsruimte van 10% als de structurele vrije toewijzingsruimte van 10% weinig wordt gebruikt. In die evaluatie bleek dat in 2014 95,7% van de vrijgekomen woningen is toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens. En dat dit ook in 2017 voor 95,7% van de vrijgekomen woningen het geval was. In dat jaar werd 2,0% van de woningen toegewezen aan huishoudens met gebruikmaking van de tijdelijke extra toewijzingsruimte. Daarnaast werd 2,3% toegewezen aan overige huishoudens in de vrije toewijzingsruimte.

Het kabinet wil de toewijzing van woningen in het DAEB-segment doelmatiger richten op de betaalbaarheid door de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudenssamenstelling. Wanneer gekeken wordt naar de financiële mogelijkheden van verschillende typen huishoudens valt op dat meerpersoonshuishoudens (met twee of meer personen), waaronder gezinnen, minder bestedingsruimte voor woonuitgaven (huur

⁶ De gezamenlijke verzamelinkomens, bedoeld in artikel 2.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001, van de (meerderjarige) leden van het huishouden, met uitzondering van kinderen van de huurder(s).

⁷ Uit WoON2018 blijkt dat er circa 7,47 miljoen huishoudens zijn in Nederland.

⁸ Deze tijdelijke grens is nu tevens de inkomensgrens voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. In paragraaf 2.2 wordt verder uitgelegd hoe de aangepaste systematiek voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging eruit gaat zien.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/2018, 32 847, nr. 365

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/2019, 32 847, nr. 470

dan wel hypotheek) hebben dan eenpersoonshuishoudens (alleenstaanden) met een vergelijkbaar inkomen. Een meerpersoonshuishouden heeft over het algemeen hogere overige uitgaven voor levensonderhoud, zoals de boodschappen, vervoer, verzekeringen en de energierekening, dan een eenpersoonshuishouden. Op basis van de indicaties die het Nibud¹¹ over huishoudensbudgetten presenteert blijkt dat een deel van de meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen meer moeite heeft om een huur boven de liberalisatiegrens te betalen dan eenpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen. Dit wetsvoorstel beoogt verschillende DAEB-inkomensgrenzen vast te stellen om recht te doen aan die verschillen.

Het kabinet wil met deze differentiatie een permanente verruiming voor toewijzing aan meerpersoonshuishoudens met lage middeninkomens voorstellen. Het kabinet is daarbij van mening dat vanwege de gegeven voorraad DAEB-woningen de verdeling van de DAEB-woningen en de slagingskansen van de huishoudens met een laag inkomen, waaronder de huurtoeslagdoelgroep¹², in het oog moeten worden gehouden. Het gaat hierbij om huishoudens die moeilijker zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien buiten het DAEB-segment.

Dit wetsvoorstel wijzigt het feit dat er één DAEB-inkomensgrens bestaat en maakt het mogelijk om de DAEB-inkomensgrens permanent te differentiëren naar omvang van het huishouden. Uitgangspunten voor het bepalen van de DAEB-inkomensgrenzen zijn:

- Het meer gelijk trekken van de ruimte voor huuruitgaven tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens naast de overige uitgaven voor levensonderhoud. De draagkracht van de huishoudens is daarbij een toetssteen bij het bepalen van de inkomensgrenzen.
- De verdeling van DAEB-woningen en de slagingskansen op betaalbare woonruimte voor de laagste inkomens moeten in het oog worden gehouden, daarom is van belang dat de totale DAEB-doelgroep niet te groot wordt.
- Eenvoudige, transparante en uitvoerbare regelgeving met beperkte administratieve lasten. Deze administratieve lasten worden verder toegelicht in hoofdstuk 6.

Aan de hand van deze uitgangspunten stelt het kabinet voor om bij de differentiatie onderscheid te maken tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens.

In onderstaande tabel worden de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen¹³ voor de verschillende huishoudens aangegeven:

¹¹ Het Nibud presenteert cijfers over minimaal noodzakelijke uitgaven en over hoeveel (qua inkomen) vergelijkbare huishoudens gemiddeld aan verschillende posten uitgeven. Het verschil tussen die twee kan worden opgevat als de ruimte voor een huishouden om ervoor te kiezen meer aan wonen uit te geven dan andere huishoudens.

¹² Naast de DAEB-inkomensgrenzen bestaan ook inkomensgrenzen voor de huurtoeslag. De inkomensgrenzen liggen in 2019 op € 22.700 voor eenpersoonshuishoudens (en € 22.675 voor alleenstaande AOW-gerechtigden), voor meerpersoonshuishoudens ligt de grens op € 30.825 euro (en € 30.800 voor meerpersoonshuishoudens met AOW-gerechtigde(n)). Per 1 januari 2020 zijn de maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag vervallen waardoor de huurtoeslag over een langer inkomenstraject wordt afgebouwd (Stb. 2019, nrs. 122 en 171).

¹³ De voorgestelde bedragen van de DAEB-inkomensgrenzen staan niet in de voorgestelde wettekst, maar zullen gelijktijdig met de inwerkingtreding van artikel III, onderdeel A (ter vervanging van de huidige DAEB-inkomensgrens) in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 worden opgenomen.

Huishoudsamenstelling	Betreffende DAEB-inkomensgrens ¹
Eenpersoonshuishoudens	€ 35.938
Meerpersoonshuishoudens (twee of meer personen)	€ 43.126

¹ Belastbare inkomens op niveau van 2020. In het conceptwetsvoorstel dat in internetconsultatie is gebracht werden nog inkomensgrenzen met prijspeil 2019 gehanteerd (€ 35.000 voor eenpersoonshuishoudens en € 42.000 voor meerpersoonshuishoudens).

Het onderscheiden van deze inkomensgrenzen sluit beter aan bij de betaalbaarheid en keuzemogelijkheden voor verschillende typen huishoudens, rekening houdend met de slagingskansen voor huishoudens om in aanmerking te komen voor een woning binnen het DAEB-segment. Op deze manier wordt beter gewaarborgd dat meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen toegang krijgen tot het DAEB-segment.

De inkomensgrens is op grond van artikel 1 van de Woningwet vastgelegd in artikel 16 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: BTIV 2015). Bij inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Woningwet zal in het BTIV 2015 bovengenoemd onderscheid worden gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens.

Differentiatie naar huishoudenssamenstelling en betaalbaarheid

Ongeveer twee derde van huishoudens in Nederland bestaat uit meerpersoonshuishoudens (bron: WoON2018). Een groot deel van deze huishoudens bestaat uit twee volwassenen, verder bevat deze groep een- of tweoudergezinnen met een kind of meer kinderen en huishoudens van drie of meer volwassenen (bijvoorbeeld met zogenoemde Friends-contracten). Het kabinet is op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert van mening dat meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen rond de € 43.000 over het algemeen voldoende bestedingsruimte hebben voor een huurwoning met een prijs boven de liberalisatiegrens (in 2020: € 737,14). Specifiek voor eenoudergezinnen geldt dat zij in aanmerking komen voor relatief veel fiscale voordelen en toeslagen, waardoor zij meer bestedingsruimte voor wonen hebben dan andere meerpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen¹⁴.

De overige een derde van de huishoudens in Nederland bestaat uit eenpersoonshuishoudens.

Ook voor het voorstellen van de DAEB-inkomensgrens van € 35.938 (prijspeil 2020) voor eenpersoonshuishoudens is gekeken naar de bestedingsruimte voor wonen voor deze huishoudens. In het rapport «Ruimte voor lage middeninkomens» van RIGO en Platform 31¹⁵ (2018) wordt ingeschat dat eenpersoonshuishoudens met een inkomen van circa € 27.000 een woning van € 711 (de – afgeronde – liberalisatiegrens in 2017) kunnen betalen.

Op basis van de indicaties die het Nibud geeft over huishoudensbudgetten blijkt dat eenpersoonshuishoudens met een inkomen van € 35.938 voldoende mate bestedingsruimte voor wonen hebben voor een woning

¹⁴ Dit komt onder meer naar voren uit een rapport van RIGO en Platform 31: Beuzenberg, V. et al. (2018) «Ruimte voor lage middeninkomens – De woonsituatie van lage middeninkomens en de toewijzing bij corporaties»

¹⁵ Beuzenberg, V. et al. (2018) «Ruimte voor lage middeninkomens – De woonsituatie van lage middeninkomens en de toewijzing bij corporaties»

in het middenhuursegment (een huurwoning met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens en € 1.000). Op te merken valt dat AOW-gerechtigde¹⁶ (eenpersoons)huishoudens daarnaast te maken hebben met een ander belastingregime waardoor zij netto beduidend meer bestedingsruimte hebben dan niet-AOW-gerechtigde eenpersoonshuishoudens met eenzelfde inkomen.

De voorgestelde inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens van € 35.938 accommodeert voldoende ruimte voor lokale sturing binnen de landelijk vastgestelde kaders. Bijvoorbeeld voor het huisvesten van eenpersoonshuishoudens die werkzaam zijn bij de politie of in de zorg. Voor (lokaal) maatwerk voor huishoudens met een inkomen boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen is de vrije toewijzingsruimte beschikbaar (zie hieronder bij «*Meer ruimte voor lokaal maatwerk*»).

Slagingskansen voor een DAEB-woning

Bij het voorstellen van de DAEB-inkomensgrenzen vindt het kabinet het van belang om de verdeling van de woningen en de slagingskansen van de potentiële doelgroep binnen deze voorraad huurwoningen in het DAEB-segment in het oog te houden. Woningcorporaties hebben samen ruim 2,2 miljoen DAEB-huurwoningen. Met de huidige DAEB-inkomensgrens van € 39.055 behoren 3,25 miljoen huishoudens in Nederland tot de potentiële DAEB-doelgroep. Circa 32% van deze huishoudens woont in een koopwoning, de overige in een huurwoning. Over het algemeen geldt dat hoe hoger het inkomen is des te groter het aandeel eigenaar-bewoners is¹⁷. Van de huidige potentiële DAEB-doelgroep van 3,25 miljoen huishoudens zijn 2,2 miljoen huishoudens huurders.

Vooropgesteld zij dat de DAEB-inkomensgrenzen alleen van toepassing zijn bij de toewijzing van vrijgekomen of nieuwe woningen (huurdersmutaties) in het DAEB-segment, niet op zittende huurders in het DAEB-segment. Uit de dVi blijkt dat in de afgelopen jaren jaarlijks ca. 200.000 huurdersmutaties (verhuizingen) in het DAEB-segment plaatsvonden. Het kabinet is van mening dat de vraag naar en de daaruit voortvloeiende druk op de voorraad DAEB-woningen niet te veel moet worden vergroot, omdat het kabinet het belangrijk vindt dat de huishoudens die gezien hun financiële situatie aangewezen zijn op een sociale huurwoning in de woningcorporatiesector, waaronder de lage inkomens, voldoende slagingskansen blijven houden in die sector. De omvang van de potentiële doelgroep wordt bij de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen per saldo vergroot met circa 106.000 huishoudens naar circa 3,36 miljoen huishoudens.

Doordat de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens wordt verhoogd (€ 43.126 in plaats van € 39.055) komen in vergelijking met de huidige regeling 241.000 meer meerpersoonshuishoudens in aanmerking voor een DAEB-woning.

Het merendeel van deze huishoudens (65%) woont in een koopwoning (bron: WoON 2018), waarmee de voorgestelde verhoging van de inkomensgrenzen voor meerpersoonshuishoudens leidt tot een toename van de doelgroep met circa 84.000 extra hurende meerpersoonshuishoudens, waarvan er jaarlijks ongeveer 8.500 verhuizen. Binnen de groep

¹⁶ De AOW-leeftijd is afhankelijk van de geboortedatum. De (geschatte) AOW-leeftijd kan berekend worden op de website van de sociale verzekeringsbank (SVB).

¹⁷ Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat uit het langjarig WoonOnderzoek Nederland blijkt dat huishoudens die een koopwoning bezitten bij verhuizing overwegend verhuizen naar een andere koopwoning. Het is daarom relevant om te kijken naar het aandeel eigenaar-bewoners en huurders binnen deze vergroting van de doelgroep.

van 241.000 meerpersoonshuishoudens die aan de potentiële doelgroep worden toegevoegd, komen ook circa 95.000 meerpersoonshuishoudens met één of meer AOW-gerechtigden potentieel in aanmerking voor een woning in het DAEB-segment. Binnen het DAEB-segment zijn relatief veel grote woningen beschikbaar (ten opzichte van het aandeel meerpersoonshuishoudens in de huursector); die woningen zijn ook geschikt voor meerpersoonshuishoudens.

Zoals aangegeven wordt voorgesteld om de DAEB-inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens te verlagen (€ 35.938 in plaats van € 39.055, prijspeil 2020) omdat deze huishoudens meer bestedingsruimte voor wonen hebben dan meerpersoonshuishoudens bij een vergelijkbaar inkomen en omdat deze huishoudens daardoor meer keuzevrijheid hebben bij het vinden van een woning in de gereguleerde huursector bij overige verhuurders (bijvoorbeeld bij particuliere verhuurders of institutionele beleggers) of binnen de koopsector dan meerpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen.

De voorgestelde inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens heeft tot gevolg dat 135.000 eenpersoonshuishoudens niet meer tot de primaire doelgroep van de woningcorporaties gaan behoren en bij verhuizing niet zonder meer in aanmerking komen voor een DAEB-woning¹⁸. Van deze 135.000 huishoudens huurt momenteel 47% een woning. Dit betekent dat circa 64.000 hurende eenpersoonshuishoudens niet meer tot de potentiële doelgroep gaan behoren. Binnen deze groep zullen jaarlijks circa 6.500 hurende huishoudens verhuizen (bron: WoON 2018). Binnen de groep eenpersoonshuishoudens die niet meer tot de potentiële DAEB-doelgroep gaan behoren, zijn er circa 42.000 AOW-gerechtigde eenpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tussen de € 35.938 en € 39.055. Ruim de helft van die 42.000 alleenstaande AOW-gerechtigden (24.000 huishoudens) woont in een koopwoning. Naar schatting verhuizen jaarlijks ruim 2.000 AOW-gerechtigde hurende eenpersoonshuishoudens. Het kabinet is zich ervan bewust dat momenteel eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 en € 39.055 ingeschreven staan voor een DAEB-woning. Dit wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat deze huishoudens per definitie niet meer in aanmerking kunnen komen voor een DAEB-woning. Woningcorporaties hebben immers vrije toewijzingsruimte en dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om de vrije toewijzingsruimte waar nodig lokaal te vergroten (zie hieronder onder *Ruimte voor lokaal maatwerk*).

Daarnaast heeft een eenpersoonshuishouden meer keuzevrijheid in het vinden van een passende woning dan meerpersoonshuishoudens, omdat voor eenpersoonshuishoudens de grootte van de woning een minder belemmerende factor is; een eenpersoonshuishouden kan dus in een groter deel van de woningvoorraad een geschikte woning vinden dan meerpersoonshuishoudens. En door de grotere bestedingsruimte voor wonen kunnen eenpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tussen € 35.938 en € 39.055 ook een woning zoeken in het gereguleerde segment bij overige verhuurders, de middenhuursector of de koopsector. Uit WoOn2018 blijkt dat overige verhuurders circa 550.000 woningen in het gereguleerde segment bezitten. Naar schatting komen er jaarlijks ongeveer 85.000 woningen vrij in het gereguleerde segment bij overige verhuurders (met een huurprijs tot € 737, prijspeil 2020). Uit WoON 2018 blijkt dat 75% van deze vrijkomende woningen verhuurd zijn met een huurprijs tot € 640 (prijspeil: 2017).

¹⁸ Een woningcorporatie heeft 10% vrije toewijzingsruimte voor huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens. Dit betekent dat deze huishoudens nog in aanmerking kunnen komen voor een DAEB-woning binnen deze vrije toewijzingsruimte.

Woningcorporaties hebben momenteel structurele en tijdelijke mogelijkheden om maatwerk toe te passen voor huishoudens met een hoger inkomen dan de DAEB-inkomensgrens en hun een woning toe te wijzen. De tijdelijke toewijzingsruimte voor lage middeninkomens vervalft van rechtswege per 1 januari 2021¹⁹. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat deze tijdelijke toewijzingsruimte beperkt is gebruikt. Als redenen voor het geringe gebruik van de toewijzingsruimte voor middeninkomens noemen corporaties dat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens. Daarnaast zijn zij naar eigen zeggen in verband met het tijdelijk karakter van de maatregel terughoudend met nieuwbouwinvesteringen voor deze doelgroep. De voorgestelde differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen waarbij meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen nu primair en structureel toegang krijgen tot de DAEB-sector, vervangt deze tijdelijke vrije toewijzingsruimte.

De in de Woningwet toegekende structurele 10% vrije toewijzingsruimte wordt gereguleerd door artikel 59 van het BTIV 2015, dat woningcorporaties verplicht om daarbinnen voorrang te geven aan de zogenoemde urgentiegroepen (ook met hogere inkomens). Daarnaast is er binnen die 10% ruimte voor huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrenzen buiten de urgentiegroepen. Woningcorporaties dienen dit op een transparante wijze te doen aan de hand van door de woningcorporatie vastgesteld beleid waarover de woningcorporatie overleg moet voeren met de huurdersorganisaties. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet²⁰ is gebleken dat woningcorporaties momenteel weinig gebruik maken van de bestaande structurele vrije toewijzingsruimte van 10%. Uit onderzoek van Platform 31 (2018)²¹ blijkt dat ruim de helft van de ondervraagde woningcorporaties geen beleid heeft geformuleerd voor het gebruik van deze vrije toewijzingsruimte. In dit onderzoek onder woningcorporaties naar het gebruik van de vrije toewijzingsruimte wordt wel geconcludeerd dat woningcorporaties deze «vrije ruimte van de landelijke kaders erg nuttig vinden om in te spelen op onverwachte situaties en om bepaalde type huishoudens woonruimte te bieden waar zij anders niet in aanmerking zouden komen of die ze ergens anders niet kunnen vinden.» (pagina 26). Wanneer woningcorporaties de vrije toewijzingsruimte gebruiken, doen zij dat bijvoorbeeld om de betaalbaarheid en beschikbaarheid voor bepaalde huishoudentypen te vergroten of om draagkracht te creëren in wijken of complexen. Anderzijds geeft ook een deel van de woningcorporaties in het onderzoek aan dat de vrije toewijzingsruimte van 10% aan de hoge kant is.

In de Brief maatregelen huurmarkt heeft de Minister aangegeven dat zij zoekt naar meer mogelijkheden voor een lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid. Het kabinet stelt daarom voor om de structurele 10% vrije toewijzingsruimte aan te passen en gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties de mogelijkheid te geven om lokaal beleid te maken. In de prestatieafspraken kunnen woningcorporatie(s), huurdersorganisatie(s) en gemeente lokaal beleid maken op de vrije toewijzingsruimte om individueel maatwerk te bieden aan bijvoorbeeld starters²² of grote gezinnen. Deze vrije toewijzingsruimte kan op deze manier tevens

¹⁹ Artikel 16 lid 1 onder b BTIV 2015

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470

²¹ Beuzenberg, V. en A. Corèl, 2018, Maatwerk bij woningtoewijzing – Verkenning naar maatwerk bij woningtoewijzing door woningcorporaties, Platform 31

²² Op basis van WoON2018 wordt ingeschat dat in de voorafgaande twee jaar circa 25% van de vrijgekomen DAEB-woningen werd toegewezen aan starters.

bijdragen aan behoud en verbetering van de sociale mix en de sociale cohesie in wijken oftewel de draagkracht en leefbaarheid van wijken. Deze aanpassing van de vrije toewijzingsruimte geeft een stimulans om doelmatiger om te gaan met de vrije toewijzingsruimte: indien de partijen lokaal beleid maken voor deze vrije toewijzingsruimte kan deze jaarlijks maximaal 15% van de woningtoewijzingen bevatten. Indien de lokale situatie of wensen geen aanleiding geven tot het maken van lokaal beleid hebben corporaties jaarlijks 7,5% vrije toewijzingsruimte. Deze vrije toewijzingsruimte van 7,5%-15% dienen woningcorporaties, net als nu, ook in te zetten om huishoudens (met een inkomen boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrens) met een urgentieverklaring met voorrang te huisvesten.

Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties kunnen bij de afspraken over de omvang van de lokale vrije toewijzingsruimte rekening houden met maatwerk voor specifieke doelgroepen, de wens om meer draagkracht te creëren in wijken of complexen en de regionale woningmarktverschillen. Hierbij kan gedacht worden aan ouderen, starters of grote gezinnen met een specifieke situatie en inkomen net boven de nieuwe toepasselijke inkomensgrens. Sommige huishoudens met een inkomen boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrens kunnen door hun specifieke (persoonlijke) situatie of de lokale vraagstukken aangewezen zijn op een woning in het DAEB-segment. Het kabinet biedt op deze manier de zekerheid dat jaarlijks minimaal 85% van de vrijkomende woningen in het DAEB-segment lokaal wordt toegewezen aan huishoudens met een laag (midden)inkomen (eenpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 35.938 en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 43.126) en dat hun slagingskansen in het oog worden gehouden, terwijl ruimte wordt geboden voor lokaal maatwerk voor specifieke doelgroepen in de vrije toewijzingsruimte. Uit recent onderzoek van Companen²³ blijkt dat «urgente doelgroepen», «wonen met zorg en ouderenhuisvesting», en «leefbaarheid en overlast» onderwerpen zijn die in de meeste trajecten om tot prestatieafspraken te komen worden besproken. Dit zijn onderwerpen waar in het besluit om lokaal beleid voor de vrije toewijzingsruimte te maken rekening mee gehouden kan worden. Schaarste van middenhuurwoningen, waardoor er een gebrek is van woningen voor bepaalde beroepsgroepen, zou een andere reden kunnen zijn voor lokale partijen om te besluiten om de extra vrije toewijzingsruimte lokaal in te stellen. Dit kan ook betekenen dat lokale partijen besluiten dat het wenselijk is om de vrije ruimte (van maximaal 15%) voor individueel maatwerk al dan niet gedeeltelijk in te zetten voor het toewijzen van DAEB-woningen aan eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 (de voorgestelde DAEB-inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens) en € 39.055 (de huidige DAEB-inkomensgrens). Zoals hierboven toegelicht verhuizen er jaarlijks ca. 6.000 eenpersoonshuishoudens in deze inkomenscategorie (ca. 3% van de jaarlijks verhuizende huishoudens). Waar dit lokaal gewenst is, biedt de vrije toewijzingsruimte desgewenst voldoende ruimte om naast eenpersoonshuishoudens uit de inkomenscategorie € 35.098 – € 39.055 ook woningen te kunnen toewijzen aan andere huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrenzen. Daardoor is geen landelijke overgangsregeling noodzakelijk voor eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 en € 39.055, zoals door diverse partijen in de internetconsultatie bepleit.

²³ Companen, 2018, Lokale ervaringen rond woonvisies, prestatieafspraken en huurdersparticipatie, bijlage bij de Brief maatregelen huurmarkt (Kamerstukken II 2018/19, 32 487, nr. 470)

Verdere maatregelen woningmarkt

Het kabinet zet daarnaast in op maatregelen om het aanbod in het middenhuursegment te stimuleren en excessen aan te pakken. In 2017 is het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur. Gemeenten kunnen sinds 1 juli 2017 specifiek gebieden aanwijzen voor de bestemming middenhuur. Met de wet van 29 mei 2019 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen en van de Woningwet ter vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot diensten van algemeen economisch belang (Wet maatregelen middenhuur) (Stb. 2019, nrs. 207 en 231) zijn twee belemmeringen rondom middenhuur weggenomen. Ten eerste is verduidelijkt dat gemeenten de huisvestingsverordening kunnen inzetten om woningen in het middenhuursegment gericht toe te wijzen aan huishoudens met een middeninkomen; deze maatregel is op 1 juli 2019 in werking getreden. Ten tweede wordt het voor woningcorporaties vereenvoudigd om ook niet-DAEB-woningen, bijvoorbeeld middenhuurwoningen, te kunnen bouwen, als dat op lokaal niveau gewenst is.

Verder heeft het kabinet nog in de brief «Maatregelen woningmarkt»²⁴ van 17 september 2019 een samenhangend pakket aan maatregelen aangekondigd om de krapte op de woningmarkt aan te pakken en de betaalbaarheid te stimuleren. Het kabinet vindt het belangrijk dat er voor diverse groepen zoals starters, mensen met een laag of middeninkomen, ouderen en andere kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen, voldoende geschikte en betaalbare woningen zijn, of dat nu huren of kopen is. Onderdeel van dit pakket is een woningbouwimpuls van € 2 miljard per 2020 ter stimulering van de bouw van betaalbare woningen. Ten eerste een budgettaire impuls voor de woningbouw van 1 miljard euro, waarmee wordt gewerkt aan het inlopen van het woningtekort en het meerjarig hoog houden van de bouwproductie. Ten tweede een impuls van 1 miljard euro voor het aanjagen van de bouw via de verhuurderheffing, waarmee een gerichte stimulans ontstaat voor woningcorporaties en andere verhuurders die meer betaalbare woningen bouwen. Daarnaast heeft het kabinet in die brief diverse andere maatregelen aangekondigd voor het behoud van betaalbare woningen in de bestaande huurvoorraad, een betere verdeling van de bestaande voorraad, meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk voor woningcorporaties, zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld, en voor een betere balans tussen starters en beleggers. Onderdeel daarvan is het beperken van het aandeel van de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel. Hiermee wordt het aanbod van betaalbare woningen vergroot.

In de brief Betaalbaar wonen voor starters en mensen met een middeninkomen van 15 mei 2020²⁵ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog verdere maatregelen aangekondigd:

- in de vrije huursector zal de jaarlijkse huurverhoging gemaximeerd worden op inflatie + 2,5 procentpunt (conform de sociale huursector);
- de Minister gaat samen met met de sector meer transparantie aan huurders in de vrije sector geven over hoe hun huurprijs tot stand komt;
- het wordt mogelijk gemaakt tijdelijke huurcontracten van maximaal twee jaar voor zelfstandige woningen eenmalig tijdelijk te verlengen tot maximaal drie jaar;

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 555

²⁵ 2020D18903

- en gemeenten krijgen de mogelijkheid om een opkoopbescherming voor bestaande koopwoningen in te voeren om te voorkomen dat betaalbare koopwoningen worden opgekocht door bijvoorbeeld beleggers.

In de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen²⁶ heeft het kabinet aangekondigd dat het met een bredere blik wil kijken naar de ondersteuning van betaalbaar wonen, waarbij inkomensbeleid, de subsidiëring op de huur- en koopmarkt alsmede de verhuurderheffing in samenhang worden gezien. In de brief Huurbeleid in tijden van corona: Gericht problemen voorkomen van 20 mei 2020²⁷ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd in overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verder te gaan onderzoeken hoe de woonlasten, de betalingsrisico's en mogelijke betaalproblemen er voor huishoudens met een laag inkomen uitzien.

Staatssteunkaders

In Nederland is sociale huisvesting aangemerkt als een DAEB. Dit is onder bepaalde voorwaarden toegestaan, op grond van het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 over Nederlandse woningcorporaties en op grond van het algemene DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 (2012/21/EU).

De Europese Commissie bepaalt of de DAEB correct gedefinieerd is. In overleg met de Nederlandse autoriteiten heeft de EC de voorwaarden bepaald waaronder woningcorporaties in aanmerking komen voor de bestaande steunmaatregelen: achtervanggarantie van de overheid op borgstelling voor leningen, sanerings- en projectsteun en verlaagde grondkosten door gemeenten. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 (hierna: het EC-besluit). Nederland hanteert een definitie met inkomensgrens om de DAEB-doelgroep objectief af te bakenen.

Woningcorporaties moeten volgens het EC-besluit over de Nederlandse woningcorporaties jaarlijks 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan bovengenoemde doelgroep toewijzen. In het belang van de sociale mix en de sociale cohesie is het mogelijk jaarlijks 10% van de woningen vrij toe te wijzen. De Europese Commissie heeft dit goedgekeurd, omdat zij sociale vermenging en sociale cohesie als legitieme doelstellingen van openbaar beleid, beschouwt. Nederland is volgens de geldende staatssteunkaders niet geheel vrij om ruimere grenzen te stellen. Het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 biedt echter enige ruimte om aanvullende maatregelen te nemen (zie Kamerstukken II 2012/13, 29 453, nr. 277 en Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 3). Op basis daarvan is ook de tijdelijke extra toewijzingsruimte van 10% gecreëerd. Woningcorporaties mogen jaarlijks maximaal 10% van de vrijkomende woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 43.574 (prijspeil 2020).

Indien een maatregel, zoals de voorgestelde wijziging van de inkomensgrens en vrije toewijzingsruimte, op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 (hierna: DAEB-vrijstellingsbesluit) mogelijk is, hoeft het niet te worden gemeld aan de Europese Commissie. Er bestaat echter een risico dat de Europese Commissie achteraf een onderzoek start (op grond van een klacht of op eigen initiatief) en oordeelt dat de maatregelen niet voldoen aan het DAEB-vrijstellingsbesluit. Dit is een risico, omdat in dat

²⁶ Kamerstukken II, 31 066, nr. 624

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 27 926, nr. 320

geval de Nederlandse staat kan worden gedwongen om de verleende staatssteun terug te vorderen.

Zoals regelmatig gedaan wordt bij nieuwe beleidsvoornemens is Nederland, ondanks dat een formele melding op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit niet nodig is, in gesprek met de Europese Commissie en is voor zover nodig om guidance gevraagd.

Waarborgen gedeelde waarden in Artikel 14 en Protocol 26 bij het VWEU

De mogelijkheid voor een lidstaat om diensten van algemeen economisch belang op te dragen wordt expliciet genoemd in artikel 14 van het VWEU. Herin wordt beschreven dat de lidstaten en de Europese Unie er in gezamenlijkheid zorg voor moeten dragen dat DAEB overeenkomstig Europees recht verricht worden en dat de gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot DAEB gewaarborgd worden. Met de DAEB-taak die Nederlandse woningcorporaties opgedragen hebben gekregen wordt een hoog niveau van kwaliteit, toegankelijkheid, veiligheid, gelijke behandeling, en betaalbaarheid gewaarborgd, zoals beschreven in het eerste artikel van Protocol nr. 26.

Geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit

Het uitgangspunt van het DAEB-vrijstellingsbesluit is dat maatregelen moeten dienen om de toegang tot de Nederlandse woningmarkt te verbeteren voor «achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, welke door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden». Zoals hieronder verder wordt beschreven blijkt de groep meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen nog steeds moeilijkheden te ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Omdat er sprake is van marktfalen waar het gaat om de mogelijkheid voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen om een betaalbare sociale huurwoning te vinden, neemt het Kabinet dan ook het standpunt in, dat deze doelgroep valt binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting en dat de maatregelen vallen onder het DAEB-vrijstellingsbesluit. Bij het vaststellen van de huidige DAEB voor sociale huurwoningen van woningcorporaties, waar de maatregelen onder komen te vallen, is rekening gehouden met de geldende Europese mededingingsregels. Zo is de DAEB voor sociale huurwoningen noodzakelijk, geschikt en proportioneel bevonden.

Op grond van artikel 21 van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, is in 2018 de herziene Woningwet geëvalueerd. Hieruit is naar voren gekomen dat de positie van middeninkomens op de woningmarkt meer aandacht verdient. Ander onderzoek²⁸ bevestigt dit. Het blijkt dat de doelstelling om personen te huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting (zoals beschreven in het EC-besluit van 2009), onvoldoende is behaald voor de groep meerpersoonshuishoudens met lage middeninkomens bij de huidige inkomensgrens. Enerzijds is gebleken dat deze groep door hun inkomen nog steeds moeilijkheden ondervindt bij het vinden van passende huisvesting. Anderzijds is gebleken dat de extra toewijzingsruimte voor middeninkomens niet voldoende effectief is. Dit terwijl deze toewijzingsruimte bij zou kunnen dragen aan de differentiatie van eenzijdige woningcorporatiewijken, wat vervolgens kan leiden tot meer sociale cohesie en een betere

²⁸ Onderzoek van RIGO en Platform 31: Beuzenberg, V. et al. (2018) «Ruimte voor lage middeninkomens – De woonsituatie van lage middeninkomens en de toewijzing bij corporaties»; onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving: Van Middelkoop, M et al. (2017) «Middeninkomens op de woningmarkt – Ruimte op een krap speelveld»

leefbaarheid. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet kwam naar voren dat woningcorporaties hiervan maar zeer beperkt gebruik maken, waarbij de tijdelijkheid van de maatregel een belangrijke reden was. Dit is de aanleiding om na het aflopen van de tijdelijke extra toewijzingsruimte de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudsamenstelling.

Naast de tijdelijke extra toewijzingsruimte voor middeninkomens, bestaat ook een permanente vrije toewijzingsruimte. Uit de evaluatie is ook naar voren gekomen dat woningcorporaties zeer beperkt gebruik maken van de huidige vrije toewijzingsruimte in de DAEB-tak. De vrije toewijzingsruimte heeft daarmee onvoldoende bijgedragen aan de cohesie in wijken. Ook wordt daarmee maar weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om (lokaal) maatwerk te bieden voor individuele huishoudens die, hoewel hun inkomen boven de DAEB-inkomensgrens ligt, toch door de lokale situatie moeilijk een passende woning kunnen vinden. Woningcorporaties vinden de vrije ruimte wel nuttig om in te spelen op onverwachte situaties en om bepaalde typen huishoudens woonruimte te bieden waar zij anders niet in aanmerking zouden komen of die ze ergens anders niet kunnen vinden (Platform 31, 2018). De behoefte verschilt per gebied. De notie van regionale verschillen uit het EC-besluit van 2009, is vandaag de dag nog altijd relevant. Woningcorporaties in stedelijke gebieden kampen met andere problematiek dan woningcorporaties in rurale gebieden. Om hiermee rekening te houden en om lokaal maatwerk te stimuleren wordt de vrije toewijzingsruimte aangepast, zodat beter wordt bijgedragen aan de cohesie in wijken.

De differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling en het aanpassen van de vrije toewijzingsruimte staan in verhouding tot het doel om de toegankelijkheid van het DAEB-segment te vergroten voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen terwijl tegelijkertijd alle kernelementen van de DAEB (toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit) voor de doelgroep verzekerd blijven. De differentiatie van de DAEB-inkomensgrens dient specifiek het algemene belang om woonruimte aan te bieden voor meerpersoonshuishoudens met lage middeninkomens naar sociaal aanvaardbare voorwaarden. Met het aanpassen van de vrije toewijzingsruimte wordt het beter mogelijk om invulling te geven aan de doelstelling om de sociale cohesie in wijken te bevorderen en wordt ruimte gegeven om lokaal beleid te maken om maatwerk te bieden voor individuele huishoudens die met hun inkomen buiten de doelgroep vallen, maar die op basis van hun situatie wel onder de definitie van het DAEB-vrijstellingsbesluit gerekend kunnen worden.

De situatie waarin de meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen verkeren op de Nederlandse woningmarkt is knellend, er is op dit punt sprake van marktfalen. Het differentiëren van de inkomensgrenzen naar huishoudensgrootte is de minst ingrijpende maatregel. Een alternatieve maatregel had bijvoorbeeld een algemene verhoging van de inkomensgrenzen kunnen inhouden. Deze maatregel had niet hetzelfde genuanceerde effect kunnen bewerkstelligen. Waar een integrale verhoging van de inkomensgrenzen een generieke maatregel zou zijn waardoor de potentiële doelgroep fors zou toenemen (terwijl de woningvoorraad in het DAEB-segment er niet door toeneemt), wordt nu specifiek de woningcorporatiesector aangesproken met een algemene maatregel waarmee de inkomensgrenzen beter naar de financiële draagkracht van doelgroep worden gericht en een optionele lokaal inzetbare maatregel waarmee zij lokaal maatwerk kunnen toepassen voor andere huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens. Bovendien blijft, met de voorgestelde aanpassing van de DAEB-inkomensgrens en van de vrije toewijzingsruimte, de omvang van de doelgroep grosso modo gelijk (toename van ca. 1,5 procentpunt), omdat de potentiële doelgroep

enerzijds toeneemt door de verhoging van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen en anderzijds afneemt door het verlagen van de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen. Op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert worden de woningen in het DAEB-segment na deze wijziging doelmatiger toegewezen. Met andere woorden: binnen het DAEB-vrijstellingsbesluit worden wijzigingen voorgesteld waardoor wonen betaalbaarder wordt voor de meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen omdat de solvabiliteitsproblemen van de huurders erdoor afnemen. Woningcorporaties zijn de meest gereede partij om deze maatregelen uit te voeren, aangezien zij geen op winst gericht oogmerk hebben en de taak hebben om huishoudens met een laag (midden)inkomen te huisvesten.

Dit wetsvoorstel bevat twee maatregelen die een aanvulling vormen op het EC-besluit van 2009: een differentiatie van de inkomensgrens en een wijziging van de vrije toewijzingsruimte. Op basis van het voorgaande is Nederland van mening dat deze potentiële doelgroep (nieuw) valt binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting als beschreven in het EC-besluit en voldoet aan het algemene DAEB-vrijstellingsbesluit, waardoor de wijzigingen niet hoeven te worden aangemeld.

Wel is Nederland informeel met de diensten van de Europese Commissie in gesprek over dit onderwerp en is voor zover nodig guidance gevraagd. Dit wordt regelmatig gedaan bij nieuwe beleidsvoornemens. In hun guidance bevestigen de Commissiediensten dat aanvullende maatregelen op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit mogelijk zijn, zolang aan de voorwaarden van dat besluit wordt voldaan. Ook gaven de Commissiediensten daarin aan dat wat als achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen kunnen worden gezien afhankelijk is van de situatie in een lidstaat en dat het in ieder geval niet goed voorstelbaar is dat een meerderheid van de huishoudens onder deze groep zou vallen.

2.2 Aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

In de Brief maatregelen huurmarkt staat dat het kabinet wil dat het mogelijk is dat huishoudens die vanwege hun inkomen niet afhankelijk zijn van een gereguleerde huurprijs, (op termijn) een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur gaan betalen. Met een meer passende huur dragen die huishoudens bij aan de betaalbaarheid voor huishoudens met een lager inkomen of aan extra investeringsruimte van verhuurders voor nieuwbouw van betaalbare huurwoningen en voor verduurzaming. Indien huishoudens in plaats van een passende huur te betalen ervoor kiezen te verhuizen naar een woning buiten het gereguleerde huursegment (bijvoorbeeld in het middenhuursegment of in de koopsector), komen huurwoningen in het gereguleerde huursegment beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen waardoor de slagingskansen van die huishoudens toenemen.

In de aangenomen motie Ronnes c.s. over inkomensafhankelijke huuraanpassingen²⁹ is verzocht om:

- mogelijkheden te verkennen om de huidige systematiek van de inkomensafhankelijke huuraanpassingen voor huishoudens met een inkomen vanaf de toewijzingsgrens te verbeteren waarbij voor de zittende huurders de ruimte voor huurverhoging beter wordt afgestemd op het huishoudinkomen;

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 27 926, nr. 294

- voor de hogere inkomens (vanaf ongeveer tweemaal modaal) de mogelijkheden te bezien om een verhoging in één stap naar de sociale huurgrens³⁰ te realiseren;
- en daarbij als uitgangspunt te nemen dat de inkomensafhankelijke huuraanpassingen:
- niet hoger kunnen zijn dan het woningwaarderingstelsel toestaat;
- niet worden meegenomen in de huursombepaling.

In dit wetsvoorstel wordt het huidige systeem van inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen, in lijn met deze motie, aangepast en effectiever gemaakt. De huidige inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen houdt in dat een maximale huurverhoging mag worden toegepast tussen minimaal inflatie + 2,5% en maximaal inflatie + 4,0%. Deze inkomensafhankelijke hogere huurverhoging mag toegepast worden bij eenpersoons-, tweepersoons- en driepersoonshuishoudens met een inkomen boven € 43.574 (2020). Huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens met vier of meer personen zijn sinds 2017 uitgezonderd voor deze inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen. De huidige maatregel voor inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen houdt in dat een maximale huurverhoging mag worden toegepast tussen minimaal inflatie + 2,5%punt en maximaal inflatie + 4,0%punt. De verbetering van de systematiek van de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen is gericht op het verhogen van de inkomensgrens naar € 10.000 boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen zodat die hogere huurverhoging alleen voor huishoudens met een hoger (midden)inkomen gaat gelden, alsmede op het in snellere stappen doorgroeien naar de maximale huurprijsgrens van de woning³¹ voor huishoudens met een inkomen ruim boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrens (nieuw).

Door voor de inkomensgrenzen van de inkomenscategorie hoger middeninkomen een ruime marge van € 10.000 boven de voorgestelde nieuwe DAEB-inkomensgrenzen (zie paragraaf 2.1) te hanteren, hebben kleine inkomensstijgingen in het huishoudinkomen niet tot gevolg dat huishoudens direct na toewijzing van een DAEB-woning te maken kunnen krijgen met een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Maar ook voor huurders die al (enige) jaren in het gereguleerde huursegment (ongeacht de verhuurder) wonen, betekent deze marge dat kleine fluctuaties in het huishoudinkomen rond de DAEB-inkomensgrenzen geen directe gevolgen hebben voor de toegestane huurverhoging. Bovendien waarborgt deze marge dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging alleen kan worden toegepast voor huishoudens die evident niet (meer) tot de DAEB-doelgroep van woningcorporaties behoren en op basis van indicaties die het Nibud presenteert voldoende bestedingsruimte voor wonen hebben voor een huurprijs rond of boven € 737³². Door de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudensgrootte en de ruime marge ten opzichte van de betreffende voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen (zie paragraaf 2.1) waardoor de inkomensgrens voor de hogere huurverhoging worden verhoogd, worden de huishoudens met een laag middeninkomen ontzien voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Door de verhoging van de inkomensgrens en de differentiatie van de inkomensgrens naar huishoudensgrootte, kan de bestaande uitzondering op de inkomensafhankelijke hogere huurver-

³⁰ Hiermee wordt de liberalisatiegrens bedoeld.

³¹ De maximale huurprijsgrens van de woning is afhankelijk van de kwaliteit van de woning, die met het woningwaarderingstelsel (ook wel puntensysteem genoemd) in punten kan worden uitgedrukt; het puntentotaal van de woning bepaalt de maximale huurprijsgrens, die dus per woning kan verschillen.

³² De maximale huurprijsgrens van de woning is afhankelijk van de kwaliteit van de betreffende woning en kan daardoor ook onder € 737 liggen.

hoging voor huishoudens van vier of meer personen vervallen. Door verhoging van de inkomensgrens en de differentiatie van de inkomensgrens naar huishoudensgrootte, alsmede door het gunstiger belastingregime voor AOW-gerechtigden waardoor zij bij een gegeven inkomen netto beduidend meer bestedingsruimte hebben dan niet-AOW-gerechtigden, kan ook de huidige uitzondering op de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden komen te vervallen. Op basis van WoON 2018 is berekend dat hierdoor 27.000 huishoudens met één of meer AOW-gerechtigden met een hoog middeninkomen en 10.000 huishoudens met één of meer AOW-gerechtigden met een hoog inkomen in aanmerking gaan komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Wat betreft de huishoudens met vier of meer personen gaan 28.000 huishoudens met een hoog middeninkomen en 13.000 huishoudens met een hoog inkomen in aanmerking komen voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. De uitzondering voor de aangewezen groep chronisch zieken en gehandicapten blijft wel gehandhaafd, omdat deze aangewezen groep niet wordt verwacht kan worden dat zij doorstromen naar een andere (aangepaste) woning.

Door een huurverhoging in grotere stappen toe te staan betalen huishoudens met een hoog (midden)inkomen sneller een meer bij de woningkwaliteit passende huur en wordt de stimulans om (na enige tijd) naar een huurwoning buiten het gereguleerde segment uit te kijken groter. Bij huishoudens met een hoog inkomen (hoger dan € 55.500 voor eenpersoonshuishoudens (1,5x modaal) en hoger dan € 74.000 (2x modaal) voor huishoudens van twee of meer personen)³³, kan de maandelijkse huur in stappen van maximaal € 100³⁴ worden verhoogd. Voor huishoudens met een hoger middeninkomen (van meer dan € 45.938 tot € 55.500 voor eenpersoonshuishoudens, van meer dan € 53.126 tot € 74.000 voor huishoudens van twee of meer personen) kan de maandelijkse huur in stappen van maximaal € 50 worden verhoogd. Hierbij blijft gelden dat de huur maximaal eenmaal per jaar mag worden verhoogd en dat de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het woningwaarderingssysteem niet overschreden mag worden. Het kabinet heeft gekozen voor maximumbedragen in plaats van percentages, zodat het mogelijk is om de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging op gelijke voet toe te passen, onafhankelijk van de huidige huur.

Tabel voorgestelde inkomenscategorieën voor de hogere huurverhoging

	Inkomenscategorie ¹	
	Hoge middeninkomens	Hoge inkomens
Eenpersoonshuishoudens	€ 45.938 ² – 55.500	> € 55.500
Meerpersoonshuishoudens	€ 53.126 ² – 74.000	> € 74.000
Huursprong	Max. € 50	Max. € 100

¹ belastbare inkomens op niveau van 2020

² voorgestelde DAEB-inkomensgrens van € 35.938 + € 10.000

² voorgestelde DAEB-inkomensgrens van € 43.126 + € 10.000

³³ Gebaseerd op het verwachte modaal inkomen 2020 volgens het Centraal Planbureau (€ 36.500), met afronding naar boven.

³⁴ De bedragen van de maximaal toegestane huurverhogingen (€ 100 en € 50) worden niet in dit wetsvoorstel vastgelegd, maar zullen later bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

De inkomensafhankelijke hogere huurverhoging geeft verhuurders een instrument om gericht de huurprijs versneld in overeenstemming met de kwaliteit van de woning te brengen voor huishoudens met een hoger (midden)inkomen, waardoor deze huishoudens een meer passende huur gaan betalen voor de woning. Verhuurders zijn niet verplicht om de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen toe te passen, zodat ze hun beleid bijvoorbeeld kunnen afstemmen op de lokale situatie en de opgaven aldaar. Gelet op een gerichtere verdeling van woningen binnen het gereguleerde huursegment dan wel een meer passende huur ten opzichte van de woningkwaliteit voor huishoudens met een hoger (midden)inkomen, ligt het evenwel in de rede dat verhuurders dit instrument waar mogelijk gebruiken, bijvoorbeeld in gespannen woningmarkten waar de vraag naar woningen in het gereguleerde huursegment hoog is. De inkomsten die met de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen worden gegenereerd kunnen worden ingezet voor de opgaven waarvoor de huursector staat, zoals de bouw van nieuwe huurwoningen en de verduurzaming van de woningvoorraad. Dat houdt in dat de investeringen niet afhankelijk zijn van de huurinkomsten van de huishoudens met de laagste inkomens. Tegelijkertijd leveren deze inkomsten ook een passende bijdrage aan het betaalbaar houden van de huren voor huishoudens met een lager inkomen. De inkomsten. De meerinkomsten uit de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging kunnen worden ingezet voor het toepassen van individueel maatwerk – (tijdelijke) huurbevriezing of huurverlaging – voor huishoudens met een laag inkomen en een voor dat inkomen hoge huur, zoals afgesproken in het Sociaal Huurakkoord 2018. Huishoudens met een hoog (midden)inkomen die ervoor kiezen te verhuizen naar een woning in het middenhuursegment of in de koopsector, dragen daarnaast bij aan de slagingskansen van mensen met beperktere financiële mogelijkheden voor een DAEB-woning.

Bij woningcorporaties zal het gebruik van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging doorgaans onderwerp zijn van het overleg tussen lokale partijen in het kader van de prestatieafspraken. Van belang is dat de inkomsten van de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen alleen dan niet meetellen voor de maximale huursomstijging indien er prestatieafspraken zijn gemaakt over de inzet van deze extra huurinkomsten voor investeringen. De inkomsten mogen daarbij niet hoger zijn dan de in de prestatieafspraken overeengekomen investeringen. Om lokale partijen daarbij te faciliteren zal de Handreiking prestatieafspraken hierop worden aangepast. De handreiking zal ook aandacht besteden aan mogelijke wijze(n) waarop de lokale partijen met elkaar de door de lokaal afgesproken hogere maximale huursomstijging mogelijk gemaakte investeringen kunnen monitoren.

Effecten voor huurders

De inkomensgrens voor de hogere huurverhoging gaat voor alle typen huishoudens omhoog: voor eenpersoonshuishoudens van € 43.574 nu naar € 45.938 en voor huishoudens van twee en meer personen substantieel, van € 43.574 nu naar € 53.126. Dit heeft tot gevolg dat circa 74.000 huishoudens die volgens de huidige regeling in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, daar straks niet meer voor in aanmerking komen. Zoals hierboven staat beschreven, staat daartegenover dat de huidige uitzondering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en voor huishoudens van vier of meer personen, komt te vervallen. Bij deze nieuwe inkomensgrenzen voor de hogere huurverhoging is rekening gehouden met de bestedingsruimte voor huurders – deze huurders zijn ruim in staat om de gemiddelde maximale huurprijs van hun woning te betalen. Deze huishoudens worden ook wel goedkope

scheefwoners genoemd. Daardoor komen circa 78.000 huishoudens die nu niet in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, in de voorgestelde regeling wel in aanmerking voor deze inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Per saldo komen door dit voorstel circa 4.000 extra huishoudens in het gereguleerde huursegment in aanmerking voor een hogere huurverhoging ten opzichte van de huidige systematiek: 238.000 huishoudens (circa 165.500 bij woningcorporaties en circa 72.500 bij overige verhuurders) ten opzichte van circa 234.000 huishoudens in de huidige systematiek (circa 162.500 bij woningcorporaties en circa 71.500 bij overige verhuurders).

Deze 238.000 huishoudens kunnen een hogere huurverhoging krijgen dan in de huidige systematiek (maximaal inflatie + 4,0 procentpunt; dat is 1,5 procentpunt hoger dan de maximale huurverhoging voor huishoudens met een inkomen dat niet boven € 43.574 ligt) het geval is, namelijk met huurverhogingen van maximaal € 50 op de maandhuur voor de hoge middeninkomens en van maximaal € 100 op de maandhuur voor de hoge inkomens. Deze huurverhogingen geven de mogelijkheid om (versneld) een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur te vragen en blijven tegelijkertijd in de optiek van het kabinet passend binnen de bestedingsruimte voor wonen.

Ter illustratie: bij een huurprijs van bijvoorbeeld € 650 is volgens de huidige systematiek in 2020 een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging van maximaal € 46,90 (6,6%³⁵) naar € 692,90 toegestaan; met dit wetsvoorstel wordt dan een huurverhoging van € 50 (7,7%) naar € 700 of een huurverhoging van € 100 (15,4%) naar € 750 toegestaan (mits de maximale huurprijsgrens van de huurwoning op basis van het woningwaarderingstelsel niet wordt overschreden).

De voorgestelde systematiek voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging heeft inkomenseffecten voor huishoudens met hoge middeninkomens en met hoge inkomens in het gereguleerde huursegment. Dit zijn beoogde inkomenseffecten, want van deze huishoudens mag immers verwacht worden dat zij een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur gaan betalen. Bij het bepalen van de inkomensgrenzen voor de huishoudens met hoge middeninkomens die een huurverhoging van maximaal € 50 kunnen krijgen en van de huishoudens met hoge inkomens die een huurverhoging van maximaal € 100 kunnen krijgen, is – naast de voorwaarde dat die een ruime marge boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen bewerkstelligen – gekeken of deze huishoudens in het algemeen voldoende bestedingsruimte voor wonen hebben voor de gemiddelde maximale huurprijs. Door verhoging van de inkomensgrenzen en door een ruime marge van ca. € 10.000 boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen te hanteren, hebben geringe inkomensstijgingen rond de DAEB-inkomensgrens doorgaans geen gevolg voor de hoogte van de toegestane huurverhoging; alleen (forsere) inkomensstijgingen waardoor het huishoudinkomen in een hogere inkomenscategorie valt, kunnen tot een hogere huurverhoging leiden als de verhuurder gebruik maakt van de maximaal toegestane inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Van de huishoudens die vallen binnen de categorie hoge middeninkomens of binnen de categorie hoge inkomens, waarin de inkomensgrenzen per huishoudensgrootte verschillen, stelt het kabinet, op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert, dat zij voldoende bestedingsruimte voor wonen hebben om de gemiddelde

³⁵ Inflatie 2019 van 2,6% + 4 procentpunt. Voor 2020 wordt een lagere inflatie verwacht (1,4%) waardoor de toegestane huurverhoging in 2021 volgens de huidige regelgeving 5,4% zou zijn en het verschil met de in dit wetsvoorstel voorgestelde toegestane huurverhoging (7,7% dan wel 15,4% in het voorbeeld) groter zou zijn.

maximale huurprijsgrens van hun woningen te kunnen betalen. Het kabinet vindt het van belang dat huishoudens met een hoog middeninkomen meer tijd krijgen om hun uitgavepatroon aan te passen aan huurverhogingen ten opzichte van de huishoudens met hoog inkomen. Daarom stelt het kabinet verschillende maximaal toegestane huurverhogingsbedragen voor per inkomenscategorie.

De toegestane huurverhogingsbedragen van € 50 respectievelijk € 100 worden bij inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen, net als de maximale huurverhogingspercentages nu, vastgesteld in bijlage V van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte. In tegenstelling tot de huidige systematiek worden deze toegestane huurverhogingsbedragen niet direct gekoppeld aan de inflatie. De toegestane huurverhogingsbedragen worden zo nodig aangepast wanneer het verschil met de reguliere, niet inkomensafhankelijke hogere, huurverhoging van maximaal inflatie + 2,5 procentpunt verwaarloosbaar wordt door een hoge inflatie.

Op basis van WoON2018 blijkt dat in de voorafgaande twee jaar circa 125.000 huishoudens³⁶ die in aanmerking kwamen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, zijn verhuisd. Deze huishoudens zijn in circa 60% van de gevallen verhuisd naar een koopwoning. Daarnaast is 25% naar een huurwoning in het geliberaliseerde segment verhuisd. De overige 15% van de huishoudens is verhuisd naar een huurwoning in het gereguleerde segment. Het WoON2018 laat daarbij zien dat huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging net zo vaak willen verhuizen als andere huurders. Slechts een beperkt aantal huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (circa 5%) geeft aan dat zij wel willen verhuizen, maar dat zij geen geschikte woning kunnen vinden. Dit is vergelijkbaar met andere huishoudens die een woning huren. Als huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, willen verhuizen is dat in vergelijking met andere huurders vaker omdat ze een woning willen kopen. Op basis van de bovenstaande cijfers blijkt dit ook vaak te lukken.

Huurverlaging na inkomensdaling

De inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen worden effectiever gemaakt doordat hogere huurverhogingen dan in de huidige systematiek mogelijk worden gemaakt. Het is daarbij van belang dat er goed wordt gekeken naar terugvalopties wanneer een huishouden na dergelijke inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen een inkomensdaling doormaakt. De huidige regelgeving geeft huurders al recht op huurverlaging na inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen, waarbij de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen van de voorgaande twee jaren (voor de toekomst) worden gecorrigeerd tot de toen toegestane huurverhoging bij het huidige (gedaalde) huishoudinkomen. Met dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de reikwijdte van dit recht op huurverlaging te verruimen naar correctie (voor de toekomst) van de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen van de voorgaande drie jaren, om de waarborgen voor huurders te vergroten.

Daarnaast blijft het recht voor huurders bestaan om wanneer de huur door de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging boven de huurtoe-

³⁶ Bij de huidige systematiek komen er circa 234.000 huishoudens (circa 162.500 bij woningcorporaties en circa 71.500 bij private verhuurders) in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Huishoudens met vier of meer personen en huishoudens met AOW-gerechtigden met een inkomen boven € 43.574 komen niet in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

slaggrens is gestegen en het huishoudinkomen daarna is gedaald tot een onder een (afgerond) norminkomen voor de huurtoeslag (dat sinds 2020 wordt gebruikt als inkomensgrens voor passend toewijzen door woningcorporaties), een huurverlaging tot onder de huurtoeslaggrens te bewerkstelligen.

Voor het bepalen van het aantal leden van het huishouden is de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) leidend. Indien het aantal leden van het huishouden na de ingangsdatum van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging toeneemt kan dit leiden tot het terugvallen in een lagere inkomenscategorie voor de huurverhoging. Het is echter geen reden om de huur te corrigeren, omdat er geen sprake is van een inkomensdaling; door het enkele toenemen van het aantal leden van het huishouden blijft het huishoudinkomen minimaal gelijk. De huur(verhoging) zal dus nog steeds passend zijn bij de kwaliteit van de woning en bij het huishoudinkomen. Het kan wel reden zijn voor de huurder om bezwaar te maken tegen het eerstvolgende inkomensafhankelijke hogere huurverhogingsvoorstel. Dat is vergelijkbaar met de huidige uitzonderingsgroep van huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens van vier of meer personen: voor het behoren tot die uitzonderingsgroep is de situatie op de peildatum van de huurverhoging (= de voorgestelde ingangsdatum of de door fouten in de procesvereisten uitgestelde ingangsdatum van de huurverhoging) bepalend (zie artikel 13, zesde lid, van de Uhw). Wanneer een huishouden op een datum na die peildatum tot de uitzonderingsgroep gaat behoren is dat reden om bezwaar te maken tegen het eventueel daarop volgende inkomensafhankelijke hogere huurverhogingsvoorstel³⁷.

Effecten voor verhuurders

De uitvoering van de voorgestelde inkomensafhankelijke hogere huurverhoging volgt de principes van deze maatregel in de periode 2013–2016, toen er ook twee inkomenscategorieën waren die in aanmerking kwamen voor een hogere huurverhoging. Indien verhuurders gebruik willen maken van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (dus een hogere huurverhoging dan de inkomensafhankelijk toegestane inflatie + 2,5 procentpunt), mogen zij, net als in de huidige situatie, bij de Belastingdienst vragen in welke inkomenscategorie het gezamenlijk huishoudinkomen van de huurders van de betrokken woningen valt. Indien het huishoudinkomen in de categorie hoog middeninkomen of in de categorie hoog inkomen valt, waarvoor een hogere huurverhoging is toegestaan, ontvangt de verhuurder daarvan ook een printbaar pdf-bestand zodat hij die inkomens(categorie)verklaring van de Belastingdienst bij zijn huurverhogingsvoorstel aan de huurder kan voegen. Om de privacy van huurders zoveel mogelijk te beschermen vermeldt de Belastingdienst op de inkomensverklaring niet uit hoeveel leden het huishouden bestaat en dus niet het op het huishouden toepasselijke bedrag of toepasselijke bedragen van de inkomenscategorie (zie hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting). Deze informatie heeft de verhuurder niet nodig om zijn huurverhoging voor te kunnen stellen. De verhuurder hoeft daarvoor alleen de informatie of het huishoudinkomen in de categorie hoog middeninkomen valt (waarvoor een huurverhoging van maximaal € 50 is toegestaan tot de maximale huurprijsgrens van de woning is bereikt), in de categorie hoog inkomen valt (waarvoor een huurverhoging van maximaal € 100 is toegestaan tot de maximale

³⁷ Indien de dan door de Belastingdienst afgegeven inkomensverklaring nog gebaseerd is op het lagere aantal leden van het huishouden.

huurprijsgrens van de woning is bereikt), dan wel in de categorie laag (midden)inkomen valt (waarvoor geen hogere huurverhoging is toegestaan).

Voor woningcorporaties geldt dat inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen³⁸ buiten de berekening van de maximale huursomstijging blijven, mits zij in hun prestatieafspraken hebben opgenomen dat de daarmee gepaard gaande extra huurinkomsten worden ingezet voor investeringen en voor zover deze inkomsten de in die afspraken overeengekomen investeringsbedragen niet overschrijden. Dit uitgangspunt wijzigt niet. Het betekent ook dat de huurverhogingen die plaatsvinden na het bereiken van de maximale huurprijsgrens, net als nu weer vallen onder de berekening van de maximale huursomstijging. Dan is van hogere huurverhogingen immers geen sprake meer. Huurverlagingen die het gevolg zijn van inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen (correctie van de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen van maximaal de laatste drie jaar, of huurverlaging tot onder de huurtoeslaggrens) blijven buiten de berekening van de huursomstijging voor woningcorporaties, ook wanneer geen prestatieafspraken zijn gemaakt over de inzet van de middelen die voortvloeien uit de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen.

Een en ander wordt hieronder schematisch weergegeven:

Buiten de huursomstijging¹	Huurverhogingen voor hoge <i>midden</i> inkomens (max. € 50) (> inflatie + 2,5 procentpunt)	Huurverhogingen voor hoge inkomens (max. € 100) (> inflatie + 2,5 procentpunt)
Binnen de huursomstijging	≤ inflatie + 2,5 procentpunt ≤ € 25 bij huren < € 300 Na bereiken maximale huurprijsgrens (dan maximaal inflatie ²)	≤ inflatie + 2,5 procentpunt ≤ € 25 bij huren < € 300 Na bereiken maximale huurprijsgrens (dan maximaal inflatie ^{**})

¹ Mits in de prestatieafspraken is afgesproken dat de daarmee gepaard gaande extra huurinkomsten worden ingezet voor investeringen en voor zover deze inkomsten de in die afspraken overeengekomen investeringsbedragen niet overschrijden.

² De maximale huurprijsgrenzen worden jaarlijks per 1 juli met inflatie geïndexeerd.

2.3 Zeer lage huren met een huursprong verhogen

De ruimte voor huuraanpassingen van individuele woningen acht het kabinet van belang voor het gericht verbeteren van de prijs-kwaliteit-verhouding en doorstroming in de huursector.

In het Sociaal Huurakkoord 2018 wordt voorgesteld om alleen voor woningcorporaties de maximaal toegestane huurverhoging voor individuele woningen op inflatie + 4,5 procentpunt vast te stellen (en voor overige verhuurders te handhaven op inflatie + 2,5 procentpunt). Dit voorstel leidt echter tot een onderscheid tussen de toegestane jaarlijkse huurverhoging van huurders van woningcorporaties en die van huurders van overige verhuurders. Hierdoor zou een rechtsongelijkheid ontstaan tussen huurders van woningcorporaties en huurders van overige verhuurders.

Achterliggende wens van de in het Sociaal Huurakkoord 2018 voorgestelde hogere huurverhoging voor woningcorporaties is het sneller kunnen verhogen van zeer lage huren om de huurprijs sneller meer in

³⁸ Dit zijn huurverhogingen hoger dan inflatie + 2,5 procentpunt of, bij huren onder € 300, hoger dan € 25.

balans te kunnen krijgen met de kwaliteit van de woning (prijs-kwaliteitverhouding) Ook kan daarmee eventueel het verschil in hoogte tussen huurprijzen voor vergelijkbare woningen sneller worden vermindert.

Bij woningcorporaties worden die hogere huurverhogingen door de huursombenadering (de maximale gemiddelde huurverhoging) gecompenseerd met lage huurverhogingen voor andere woningen. Voor overige verhuurders geldt die maximale gemiddelde huurverhoging niet. Daarom was de wens dat voor alleen woningcorporaties een hogere huurverhoging per woning toegestaan zou worden.

Het kabinet onderschrijft de doelstelling van gerichte huurverhogingen en stelt daarom een alternatieve maatregel voor waarmee eenzelfde doel kan worden bereikt, maar die niet leidt tot rechtsongelijkheid tussen huurders van woningcorporaties en huurders van andere verhuurders. Deze maatregel maakt het voor alle verhuurders mogelijk om zeer lage huren te verhogen met een maximaal bedrag dat tot een hogere huursprong leidt dan de voor andere woningen maximaal toegestane huurverhoging van inflatie + 2,5 procentpunt. Het doel van deze toegestane huursprongen in de vorm van een maximaal huurverhogingsbedrag (in plaats van met een maximaal percentage, die bij zeer lage huren tot geringe huurverhogingen leiden) is om bij zeer lage huren sneller tot een meer reële balans tussen prijs en kwaliteit te kunnen komen.

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om de huurprijs voor zelfstandige woningen met een huurprijs onder € 300 per maand – onafhankelijk van het inkomensniveau van de huurders – te verhogen met een maximale huursprong van € 25³⁹, mits daarmee de maximale huurprijsgrens van de woning niet wordt overschreden. Deze toegestane huursprong geldt dan als jaarlijkse maximale huurverhoging. Het staat verhuurders vrij om te kiezen voor een huursprong van een lager bedrag dan die € 25 of voor een huurverhoging in percentage (tot aan het gebruikelijke maximale huurverhogingspercentage). Zodra de huur het maandelijkse bedrag van € 300 heeft bereikt, gelden weer alleen de andere maximaal toegestane huurverhogingen⁴⁰. Het is voor verhuurders niet verplicht om deze hogere huursprong bij zeer lage huren toe te passen.

Met deze toegestane huursprong kunnen verhuurders bij bestaande huurovereenkomsten met lage geldende huurprijzen een betere relatie leggen tussen de huurverhoging en de marktwaarde/kwaliteit van de woning. Maar verhuurders kunnen daarmee ook het verschil in hoogte tussen huurprijzen voor vergelijkbare woningen sneller verkleinen. Huurders ervaren huurprijsverschillen tussen qua kwaliteit vergelijkbare woningen in de buurt – bijvoorbeeld ontstaan door verschil in duur van de lopende huurovereenkomsten voor de verschillende woningen – vaak als een ongerechtvaardigd verschil.

De doorwerking hiervan is dat de zeer lage huren meer dan gemiddeld verhoogd kunnen worden, mits de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het woningwaarderingstelsel dat toestaat.

Deze huursprongen van maximaal € 25 voor huren onder € 300 (huurverhogingen van minimaal 8,3%, dus huurverhogingen die het inflatieniveau sterk overstijgen) vallen zoals hierboven vermeld binnen de berekening van de maximale huursomstijging voor woningcorporaties. Dat betekent dat woningcorporaties het toepassen van deze huursprongen binnen de

³⁹ Deze bedragen staan niet in het wetsvoorstel zelf, maar zullen na aanvaarding van dit wetsvoorstel door het parlement (conform de bestaande huurprijsregelgeving) in lagere regelgeving worden vastgesteld.

⁴⁰ Inclusief de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen

huursombenadering moeten compenseren met een zeer gematigde huurontwikkeling bij andere huurders om de maximale huursomstijging niet te overschrijden. Woningcorporaties kunnen een afweging maken in hun huurbeleid op welke wijze ze deze zeer gematigde huurontwikkeling toepassen.

Voor andere verhuurders dan woningcorporaties geldt de huursombenadering niet.

Het kabinet heeft de huurgrens van woningen met een zeer lage huur bepaald op huurprijzen onder € 300. Woningen met een lagere huur dan € 300 zitten gemiddeld op 40% van de maximale huurprijs van de woning volgens het woningwaarderingsstelsel. Deze woningen zitten bij woningcorporaties gemiddeld op 47% van de maximale huurprijs van de woning volgens het woningwaarderingsstelsel en bij overige verhuurders op gemiddeld 36% van de maximale huurprijs van de woning volgens het woningwaarderingsstelsel. Deze maatregel draagt daardoor bij aan versnelling van een meer reële balans tussen prijs en kwaliteit. Uit Woononderzoek Nederland (WoON) 2018 blijkt dat woningcorporaties ruim 21.000 zelfstandige woningen verhuren met een huurprijs lager van € 300 (prijspeil 2019). Bij overige verhuurders zijn er 32.000 woningen met een huurprijs lager dan € 300 (prijspeil 2019). De huren tot € 300 bedragen gemiddeld € 225. Dit betekent dat gemiddeld 3 huursprongen van € 25 toegepast kunnen worden tot een huur van € 300 bereikt wordt.

3. Financiële gevolgen voor huurders en verhuurders

3.1 Verdien capaciteit verhuurders

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen voor verhuurders per maatregel besproken.

3.1.1 Differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen

De differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen heeft geen of zeer geringe gevolgen voor de verdien capaciteit van woningcorporaties. De differentiatie verandert namelijk niets aan de maximale huurprijs of het aantal beschikbare DAEB-woningen en dus wijzigt door deze maatregel de verdien capaciteit niet. De mogelijkheid om lokale prestatieafspraken te maken over de omvang van de vrije toewijzingsruimte heeft daar ook geen verdere invloed op.

3.1.2 Inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

Door de wijziging van de inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging – met differentiatie naar huishoudensgrootte – en door het vervallen voor de uitzondering voor huishoudens van vier of meer personen en huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden, komen per saldo 3.000 extra huishoudens bij woningcorporaties en 1.000 extra huishoudens bij overige verhuurders in aanmerking voor een inkomensafhankelijke huurverhoging. Door de voorgestelde vergroting van de toegestane huursprongen neemt de totale huurruimte op termijn (bij maximaal gebruik) voor woningcorporaties met maximaal circa € 285 miljoen en voor overige verhuurders met circa € 220 miljoen op jaarbasis toe (gemeten ten opzichte van het huidige huurniveau). In vergelijking met de huidige systematiek van maximaal 1,5 procentpunt hogere huurverhoging, kunnen verhuurders deze verdien capaciteit door de hogere huursprongen van maximaal € 50 en maximaal € 100 op kortere termijn verwezenlijken; met name bij nu relatief lagere huurprijzen, waarbij een extra 1,5 procentpunt huurverhoging geen groot verschil maakt.

Omdat verhuurders niet verplicht zijn om de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (maximaal) toe te passen, en omdat waarschijnlijk niet alle huishoudens die in de doelgroep van de hogere huurverhoging vallen in hun huurwoning blijven wonen, is alleen het maximale effect op de verdien capaciteit te berekenen. Verhuurders moeten er rekening mee houden dat de extra inkomsten vanuit de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging weg kunnen vallen wanneer betreffende huishoudens besluiten te verhuizen.

3.1.3 Zeer lage huren met een huursprong verhogen

De zeer lage huren met een huursprong verhogen heeft een neutraal effect op de verdien capaciteit van de woningcorporaties, doordat de huursprongen immers binnen de maximale huursomstijging weer gecompenseerd moeten worden met lagere huurverhogingen voor andere woningen (zie ook paragraaf 2.3). Het effect binnen de gerealiseerde huursomstijging is afhankelijk van de mate waarin woningcorporaties de toegestane huursprongen gaan toepassen en de hoogte van de toegepaste huursprongen. Verhuurders kunnen een huursprong van maximaal € 25 toepassen⁴¹, maar mogen er ook voor kiezen om een lagere huursprong toe te passen. Wanneer de maximale huursprongen worden toegepast op alle huren onder € 300, dan heeft dit een effect op de verdien capaciteit van woningcorporaties van € 12 miljoen na 3 jaar (wanneer alle huren op het niveau van € 300 zijn gebracht).

Ook overige verhuurders hebben woningen waarvoor een huur tot € 300 (prijspeil 2019) geldt. De verwachting is dat dit voornamelijk particuliere verhuurders zijn die een woning (bijvoorbeeld tegen een «vriendenprijs») hebben verhuurd aan bekenden. De verwachting is dat overige verhuurders daardoor relatief minder gebruik van de regeling gaan maken dan woningcorporaties. Maar het kan ook gaan om huurcontracten die reeds lange tijd geleden zijn ingegaan of huurcontracten die ooit door rechtsvoorgangers van de huidige overige verhuurder tegen een vriendenprijs zijn aangegaan, waarvan de geldende huurprijs ondanks de jaarlijkse huurverhogingen nog steeds lager is dan € 300. De verwachting is dat overige verhuurders in die gevallen wel gebruik zullen gaan maken van de hogere huurverhoging van maximaal € 25.

Indien maximaal gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid geldt dat overige verhuurders na 3 jaar maximaal € 29 miljoen extra verdien capaciteit hebben gecreëerd. Nadat de huurprijs de huur van € 300 heeft bereikt of heeft overschreden is alleen de reguliere huurverhoging van inflatie + 2,5 procentpunt toegestaan (en bij hogere (midden)inkomens de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging).

3.2 Betaalbaarheid huurders

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen voor huurders per maatregel besproken.

3.2.1 Differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen

In paragraaf 2.1 zijn de gevolgen voor huurders inzichtelijk gemaakt. Het is niet te kwantificeren wat het precieze effect op de betaalbaarheid voor huurders zal zijn, omdat dit afhankelijk is van het daadwerkelijk toegewezen krijgen van een woning in het DAEB-segment. Voor meerpersoonshuishoudens die door dit wetsvoorstel tot de potentiële doelgroep voor een woning in het DAEB-segment gaan behoren, neemt de slagingskans op een woning met een huurprijs onder de liberalisatiegrens toe. Bij de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens is gekeken naar de bestedings-

⁴¹ Verhuurders kunnen er ook voor kiezen om de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging toe te passen bij deze zeer lage huren, wanneer het huishouden een inkomen heeft boven de toepasselijke inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

ruimte voor wonen voor verschillende huishoudenstypen. Huishoudens die een inkomen hebben boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrens, hebben in voldoende mate mogelijkheid om een huur boven de liberalisatiegrens te betalen.

3.2.2 Inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

De voorgestelde systematiek voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging heeft inkomenseffecten voor hoge middeninkomens en hoge inkomens in het gereguleerde huursegment. Dit zijn beoogde inkomenseffecten, want van deze huishoudens mag immers verwacht worden dat zij een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur gaan betalen. De voorgestelde systematiek maakt het mogelijk deze passende huur sneller te bereiken dan met de huidige systematiek. Bij het bepalen van de inkomensgrenzen voor de categorie hoge middeninkomens die een huurverhoging van maximaal € 50 kan krijgen en van de categorie hoge inkomens die een huurverhoging van maximaal € 100 kan krijgen, is gekeken naar de effecten voor de betaalbaarheid voor deze inkomenscategorieën. De categorie hoge middeninkomens, waarin de inkomensgrenzen per huishoudensgrootte verschillen (zie paragraaf 2.2), heeft op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert voldoende bestedingsruimte om tot de gemiddelde maximale huurprijsgrens van hun woningen op basis van het woningwaarderingstelsel te betalen. Ook de categorie hoge inkomens, waarin ook voor de inkomensgrenzen gedifferentieerd is naar huishoudensgrootte (zie paragraaf 2.2), heeft op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert een bestedingsruimte die ruim voldoende is voor huurverhogingen in stappen van € 100 tot die gemiddelde maximale huurprijsgrens van hun woningen. Op basis van WoON2018 blijkt dat de gemiddelde maximale huurprijsgrens van de woningen waarin huishoudens met een hoog (midden)inkomen wonen, € 810 bedraagt. Voor 90% van de woningen waarin huishoudens wonen die in aanmerking komen voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, ligt de maximale huurprijsgrens rond € 1.000 of lager.

3.2.3 Zeer lage huren met een huursprong verhogen

Het verhogen van de huren lager dan € 300 met een huursprong van maximaal € 25 heeft bij de groep huurders die huurtoeslag ontvangen geen effect op de betaalbaarheid. De huursprongen worden gecompenseerd door een hogere huurtoeslag. Bij andere huurders heeft de huursprong van € 25 een (licht) effect op de betaalbaarheid. Het koopkrachteffect van de toegepaste huursprong is afhankelijk van het inkomen van de huurder(s).

4. Uitvoeringsgevolgen voor verhuurders en huurders

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen voor verhuurders en huurders per maatregel besproken.

4.1 Differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen

De differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen naar huishoudenssamenstelling heeft uitvoeringstechnische gevolgen voor woningcorporaties. Het is nu reeds zo dat er DAEB-inkomensgrenzen gelden. Woningcorporaties moeten zich erop voorbereiden dat verschillende DAEB-inkomensgrenzen voor verschillende huishoudenstypen gaan gelden. Woningcorporaties registreren bij woningtoewijzing aan huishoudens met een lager inkomen reeds de omvang van het huishouden in de huidige situatie (met het oog op de toepasselijke inkomensgrens voor passend

toewijzen), naar verwachting kunnen ze bij woningtoewijzing aan overige huishoudens gebruik maken van dezelfde systemen. Daarnaast hebben woningcorporaties momenteel ook al vrije toewijzingsruimte en maken zij al prestatieafspraken.

4.2 Inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

De aanpassing van de huidige systematiek van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging heeft nauwelijks uitvoeringstechnische gevolgen voor verhuurders. De systematiek wordt aangepast waardoor er nu (net als in de periode 2013–2016) twee inkomenscategorieën komen voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging: een categorie hoge middeninkomens en een categorie hoge inkomens. Daarnaast komen de huidige uitzonderingen voor huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en voor huishoudens van vier of meer personen te vervallen. Welke inkomenscategorie van toepassing is blijkt uit de inkomensverklaringen die de Belastingdienst verstrekt; die zal verklaren in welke inkomenscategorie het huishoudinkomen valt: in de categorie hoge middeninkomens, in de categorie hoge inkomens of in de inkomenscategorie waarvoor geen hogere huurverhoging is toegestaan.

4.3 Zeer lage huren met een huursprong verhogen

De mogelijkheid om zeer lage huren met een huursprong te verhogen heeft nauwelijks uitvoeringstechnische gevolgen voor verhuurders en huurders. Verhuurders kunnen al reeds een keer per jaar een huurverhoging voorstellen, deze mogelijkheid tot huurverhoging met een huursprong verandert dat niet.

5. Effecten privacy huurders

Als een verhuurder een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging wil voorstellen, moet hij eerst achterhalen aan welke van zijn huurders hij zo'n hogere huurverhoging mag voorstellen. Ten behoeve daarvan is reeds in de wet (artikel 7:252a BW) de bevoegdheid voor verhuurders opgenomen om bij de Belastingdienst per woonadres te vragen in welke inkomenscategorie het gezamenlijk huishoudinkomen van de bewoners op het betreffende woonadres valt. Dat wil zeggen of het huishoudinkomen van de huurder een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging rechtvaardigt of niet. De Belastingdienst verstrekt alleen informatie of het huishoudinkomen boven de inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging valt⁴² of niet. Het exacte inkomensgegeven wordt niet verstrekt.

In datzelfde wetsartikel is al bepaald dat de Belastingdienst verplicht is op verzoek van verhuurders de toepasselijke inkomenscategorie te verstrekken alsmede welke informatie de Belastingdienst dan aan de verhuurder moet verstrekken.

Omdat dit wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in welke informatie de Belastingdienst aan verhuurders verstrekt, is ten aanzien van de voorgenomen wijzigingen een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. De voorgestelde wijzigingen betreffen het introduceren van een extra inkomenscategorie en het schrappen van enkele uitzonderingsgroepen.

⁴² Momenteel is het zo dat wanneer het huishoudinkomen een hogere huurverhoging rechtvaardigt, de Belastingdienst ook het aantal bewoners vermeldt dat het huishoudinkomen bijeen heeft gebracht (een inkomen had). Dit om de huurder bij het huurverhogingsvoorstel van de verhuurder inzicht te geven in hoeveel inkomens de Belastingdienst heeft meegeteld.

De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling zijn zodanig uitgewerkt dat de Belastingdienst nog steeds slechts de minimaal noodzakelijke gegevens (op aanvraag) verstrekt aan verhuurders, namelijk de inkomenscategorie waarin het huishoudinkomen van de huurder valt (hoge inkomens, hoge middeninkomens of categorie waarvoor geen hogere huurverhoging is toegestaan), zonder daarbij het exacte inkomensgegeven of de huishoudenssamenstelling te vermelden. De Belastingdienst verstrekt daarmee dus enkel het gegeven of het huishoudinkomen valt in de categorie waarvoor geen hogere huurverhoging is toegestaan, in de categorie middeninkomens waarvoor een huurverhoging in stappen van maximaal € 50 is toegestaan of in de categorie waarvoor de hoogste huurverhoging (maximaal € 100) is toegestaan.

Er zijn ook gegevens die de Belastingdienst in dit wetsvoorstel – ten opzichte van de huidige regeling – niet meer aan verhuurders zal verstrekken.

Doordat de uitzondering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens van vier of meer personen vervalt, zal de Belastingdienst niet meer verklaren dat het huishouden in deze uitzonderingscategorie valt.

Voorts zal de Belastingdienst niet meer vermelden hoeveel personen inkomen hadden dat tot het gezamenlijk huishoudinkomen leidt. Doordat in dit wetsvoorstel de inkomensgrenzen van de inkomenscategorieën verschillen tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens, kan vermelding van het aantal bewoners dat een inkomen had de verhuurder inzicht geven in het type huishouden (eenpersoons/meerpersoons) en daarmee in de voor het huishouden toepasselijke inkomensgrenzen, terwijl dit voor de toegestane huurverhoging niet relevant is.

Ter illustratie wordt hieronder schematisch weergegeven welke gegevens de Belastingdienst volgens de huidige systematiek aan verhuurders verstrekt en welke gegevens de Belastingdienst volgens de voorgestelde systematiek gaat verstrekken.

Huidige gegevensverstrekking

Door de Belastingdienst verstrekt gegeven	Betekenis van het verstrekte gegeven	
Code	Wat weet de verhuurder dan?	Extra informatie
U	Het huishoudinkomen valt in de uitzonderingscategorie ¹ , daarom heeft de Belastingdienst niet naar inkomensgegevens gezocht. Ik mag geen inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voorstellen (wel maximaal inflatie + 2,5 procentpunt)	N.v.t.
J + extra informatie	Het huishouden valt niet in de uitzonderingscategorie. Het huishoudinkomen valt in de categorie waarvoor een hogere huurverhoging is toegestaan (> inflatie + 2,5 procentpunt maar maximaal inflatie + 4,0 procentpunt)	– cijfer van het aantal personen met een inkomen (voorbeeld: «J, 2») ² – pdf-bestand van verklaring dat het huishoudinkomen in de categorie valt waarvoor een hogere huurverhoging is toegestaan en hoeveel personen dat inkomen bijeen hebben gebracht ³

Door de Belastingdienst verstrekt gegeven	Betekenis van het verstrekte gegeven	
Code	Wat weet de verhuurder dan?	Extra informatie
N	Het huishouden valt niet in de uitzonderingscategorie. Het huishoudinkomen valt niet in de categorie waarvoor een hogere huurverhoging is toegestaan. Ik mag een huurverhoging van maximaal inflatie + 2,5 procentpunt voorstellen.	N.v.t.

¹ Uitzonderingscategorie: huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens van vier of meer personen.

² De vermelding van het aantal personen met een inkomen is ten behoeve van de huurder; die weet dan hoeveel inkomens zijn meegeteld en kan daardoor bepalen of dat juist is.

³ Die verklaring moet de verhuurder bij zijn huurverhogingsvoorstel aan de huurder voegen om zijn voorstel te onderbouwen

Voorgestelde gegevensverstrekking

Door Belastingdienst verstrekt gegeven aan de verhuurder	Betekenis van verstrekt gegeven	
Code	Wat weet de verhuurder dan?	Bijgevoegd pdf-bestand
J + pdf	Het huishoudinkomen valt in de categorie hoge inkomens. Ik mag een huurverhoging van maximaal € 100 voorstellen.	Een pdf-bestand van printbare verklaring ¹ dat het huishoudinkomen in de categorie hoge inkomens valt, waarvoor een huurverhoging van maximaal € 100 is toegestaan.
M + pdf	Het huishoudinkomen valt in de categorie hoge middeninkomens. Ik mag een huurverhoging van maximaal € 50 voorstellen.	Een pdf-bestand van printbare verklaring ¹ dat het huishoudinkomen in de categorie hoge middeninkomens valt, waarvoor een huurverhoging van maximaal € 50 is toegestaan.
N	Het huishoudinkomen valt niet in de categorie voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, maar in de categorie lage (midden)inkomens. Ik mag een huurverhoging van maximaal inflatie + 2,5 procentpunt voorstellen.	N.v.t.

¹ Die verklaring moet de verhuurder bij zijn huurverhogingsvoorstel aan de huurder voegen om zijn voorstel te onderbouwen.

Ook ter illustratie dat de Belastingdienst daarmee slechts de minimaal benodigde informatie verstrekt, worden hieronder de toepasselijke inkomensgrenzen voor de inkomenscategorieën (zie par. 2.2) weergegeven.

Tabel voorgestelde inkomenscategorïen voor de hogere huurverhoging

	Inkomenscategorie		
	Lage inkomens (code N)	Hoge middeninkomens (code M)	Hoge inkomens (code J)
Inkomensgrenzen eenpersoonshuishoudens	≤ € 45.938	€ 45.938 – 55.500	> € 55.500
Inkomensgrenzen meerpersoonshuishoudens	≤ € 53.126	€ 53.126 – 74.000	> € 74.000

Tabel met door de Belastingdienst te verstrekken informatie

Inhoud van aan verhuurder te verstrekken inkomensverklaring (code)	Inkomenscategorie		
	Lage inkomens (code N)	Hoge middeninkomens (code M)	Hoge inkomens (code J)

Doordat de verklaring van de Belastingdienst niet vermeldt of het huishouden een eenpersoons- of een meerpersoonshuishouden is, maar alleen de code van de inkomenscategorie (N, M of J), weet de verhuurder dus niet welke inkomensgrens/inkomensgrenzen van de betreffende inkomenscategorie op het huishouden van toepassing is of zijn.

De rechtmatigheid van de gegevensverstrekking door de Belastingdienst is beoordeeld ten tijde van het opstellen van de wet van 14 maart 2013 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen) (Stb. 2013, 89) waarmee artikel 7:252a BW is geïntroduceerd en de Wet doorstroming huurmarkt 2015. Voor die beoordeling wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011/12, 33 129, nr. 3, p. 3–7 en Kamerstukken II 2015/16, 34 373, nr. 3, p. 26–29.

Ten opzichte van de huidige regeling worden als gezegd enkele wijzigingen voorgesteld. Het niet langer verstrekken van gegevens over het aantal bewoners dat een inkomen had (wat indirect informatie over het type huishouden kan inhouden) en (vanwege het vervallen van die uitzonderingsgroepen) over de vraag of het huishouden van de huurder onder de uitzonderingsgroep huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens van vier of meer personen valt, leidt tot een beperking van de gegevensverwerking en behoeft geen verdere bespreking.

De voorgestelde introductie van een extra inkomenscategorie (middeninkomens), leidt niet tot een verdergaande verwerking van persoonsgegevens. De inkomensgrenzen van de drie inkomenscategorïen (lage inkomens, middeninkomens, hoge inkomens) worden gedifferentieerd naar het type huishouden van de huurder: eenpersoons- of meerpersoonshuishouden. Maar de Belastingdienst zal de verhuurder geen gegevens verstrekken over de omvang van het huishouden. In combinatie met de opdracht aan de Belastingdienst om aan de verhuurder slechts het gegeven te verstrekken of het huishoudinkomen van de huurder valt in de categorie lager inkomen (geen hogere huurverhoging toegestaan), hoog middeninkomen of hoog inkomen zonder daarbij de huishoudgrootte te vermelden en het vervallen van de uitzonderingsgroep van huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden en huishoudens van vier of meer personen, maakt die differentiatie in inkomensgrenzen de gegevensverstrekking niet verdergaand dan in de

huidige regeling. Uit de gegevens die de Belastingdienst verstrekt valt niet af te leiden hoe hoog het huishoudinkomen van de huurder is.

6. Regeldruk/administratieve lasten

6.1 Administratieve lasten voor verhuurders en huurders

Woningcorporaties zijn verplicht om de differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen toe te passen bij het toewijzen van hun woningen. Uit deze maatregel vloeien daardoor administratieve lasten voort voor zowel woningcorporaties als huurders. Wanneer woningcorporaties aanvullend nog afspraken willen maken over de vrije toewijzingsruimte dan leidt dit tot nalevingskosten (paragraaf 6.2.1). Voor de overige in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen geldt ook dat verhuurders niet verplicht zijn om deze toe te passen, maar dat zij hierin een keuze hebben. Deze maatregelen leiden daardoor niet tot administratieve lasten⁴³. De nalevingskosten die aan deze maatregelen verbonden zijn worden beschreven in paragraaf 6.2.

Uit de dVi 2017 blijkt dat jaarlijks circa 200.000 woningen worden toegewezen in het DAEB-segment. De woningcorporaties controleren bij het daadwerkelijk toewijzen van deze 200.000 woningen het inkomen van de potentiële huurders.

De woningcorporatie heeft bij huurtoeslaggerechtigden reeds te maken met het passend toewijzen tot de lage aftoppingsgrens (eenpersoons- of tweepersoonshuishoudens) of tot de hoge aftoppingsgrens (huishoudens van drie of meer personen) en heeft voor die doelgroep dus reeds inzicht in de grootte van het huishouden waaraan zij de woning toewijst. Dit is circa 80% van de toewijzingen⁴⁴. Voor de overige 20% van de toewijzingen (circa 40.000) zullen woningcorporaties als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen op vergelijkbare wijze ook de samenstelling van het huishouden moeten nagaan. Inschatting is dat deze extra handeling voor woningcorporaties 5 minuten extra tijd kost:
 $40.000 * 5 \text{ minuten} * \text{€ } 39 \text{ per uur} = \text{circa € } 130.000.$

Dat leidt tot in totaal aan extra structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor woningcorporaties van circa € 130.000. Voor burgers die qua inkomen niet tot de huurtoeslagdoelgroep behoren geldt door de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen dat zij aanvullend aan de inkomensgegevens ook de omvang van het huishouden moeten aantonen. Hiervoor wordt wel gebruik gemaakt van een uittreksel per huishouden uit de BRP waarop staat hoeveel bewoners op het huidige adres van de kandidaat-huurders staan ingeschreven (circa € 12,50). Dit kost burgers circa 15 minuten.

Inschatting is dat deze extra handeling leidt tot de volgende extra administratieve lasten voor burgers:

- aan tijd:
- $40.000 * 15 \text{ minuten} * \text{€ } 15 \text{ per uur} = \text{circa € } 150.000$
- en aan out of pocketkosten circa € 12,50 voor een uittreksel uit de BRP:
 $40.000 * \text{€ } 12,50 = \text{€ } 500.000.$

De totale extra structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor burgers komen daar mee op circa € 650.000.

⁴³ Voor het schrijven van dit onderdeel is gebruik gemaakt van het Handboek meting regeldruk-kosten (2017)

⁴⁴ Staat van de Volkshuisvesting 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 520)

6.2 Nalevingskosten voor verhuurders en huurders

Verhuurders (woningcorporaties en overige verhuurders) zijn niet verplicht om de andere maatregelen dan de DAEB-inkomensgrenzen (de mogelijkheid van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, zeer lage huren met een huursprong verhogen) uit dit wetsvoorstel toe te passen. Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties zijn daarnaast niet verplicht om lokaal beleid te maken voor de vrije toewijzingsruimte. Deze maatregelen van dit wetsvoorstel hebben daardoor geen gevolgen voor de administratieve lasten van verhuurders en huurders, ze leiden echter wel tot nalevingskosten.

6.2.1 Vrije toewijzingsruimte

Woningcorporaties kunnen prestatieafspraken maken met gemeenten en huurdersorganisaties. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging. Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties krijgen de mogelijkheid om in de prestatieafspraken afspraken te maken over extra vrije toewijzingsruimte. Omdat dit onderdeel uitmaakt van de prestatieafspraken leidt deze nieuwe mogelijkheid niet direct tot grote additionele nalevingskosten voor woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten.

De verwachting is dat deze afwijkingmogelijkheid in ongeveer de helft van de prestatieafspraken zal worden gebruikt. Tevens is de verwachting dat het gebruik maken van de mogelijkheid om in de prestatieafspraken tot afspraken te komen over een grotere vrije toewijzingsruimte niet tot substantieel hogere nalevingskosten voor het maken van de prestatieafspraken zelf zal leiden. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Companen (2018) blijkt dat er in 2017 581 keer prestatieafspraken werden gemaakt.

Sira Consulting (2018) heeft berekend⁴⁵ dat de totale kosten voor alle prestatieafspraken in 2017 op € 10.350.000 kwamen. Gemiddelde kosten voor prestatieafspraken: € 10.315.000 / 581 prestatieafspraken = € 17.750. De extra nalevingskosten voor de grotere vrije toewijzingsruimte bestaan uit extra vergadertijd, omdat de prestatieafspraken verder reeds gemaakt worden. Uitgaande van over het geheel genomen één extra (complexe) vergadering van vier (hoogopgeleide) managers tegen een uurloon van gemiddeld € 65,50 (2x € 54,00 en 2x € 77,00), komen de extra nalevingskosten op: (50% van de prestatieafspraken, 581/2=) 290 x 480 extra minuten (8 uur) x 4 personen met een gemiddeld van € 65,50 uurloon = ca. € 600.000. De verwachting is dat deze afspraken voor een langere periode van circa 5 jaar worden gemaakt. Deze kosten zullen verdeeld over de tijd zijn, omdat niet alle cycli van prestatieafspraken gelijklopen. Dit betekent dat de jaarlijkse nalevingskosten ingeschat worden op € 120.000.

6.2.2 Inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

De Belastingdienst verstrekt reeds op verzoek verklaringen omtrent de inkomenscategorie van het huishoudinkomen van de huurder en de overige bewoners. Indien een verhuurder een huurverhogingsvoorstel wil doen van meer dan inflatie + 2,5 procentpunt dient hij de verklaring van de Belastingdienst dat het huishoudinkomen een dergelijke huurverhoging toestaat (of andere reeds in zijn bezit zijnde inkomensgegevens van het huishouden van de huurder waaruit blijkt dat het gezamenlijk

⁴⁵ Sira Consulting (2018), Specificering verschil administratieve lasten van de Woningwet voor woningcorporaties tussen ex-ante en ex-post meting, bijlage bij de brief Ontwikkeling administratieve lasten woningcorporaties, covenant informatievoorziening en programma Verticaal toezicht (Kamerstukken II 2018/19, 29 453, nr. 486).

inkomensniveau een hogere huurverhoging toestaat⁴⁶), bij het huurverhogingsvoorstel te voegen. Deze systematiek bestaat reeds en leidt niet tot additionele nalevingskosten.

Het is echter zo dat de bedragen en de systematiek van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging worden aangepast. De ervaring leert dat daarom het aantal bezwaren tegen de huurverhogingsvoorstellen in het eerste jaar iets groter zijn. Er komen bij de voorgestelde systematiek circa 238.000 huishoudens in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Voor de huidige inkomensafhankelijke hogere huurverhoging wordt sinds 2017 voor circa 50% van de huurwoningen een inkomenscategorie bij de Belastingdienst aangevraagd. Verwacht wordt dat het aantal woningen waarvoor een inkomenscategorie wordt opgevraagd met maximaal 25% toeneemt naar circa 63% van de woningen in het gereguleerde huursegment. Stel dat alle circa 238.000 huishoudens waarvoor een hogere huurverhoging is toegestaan in die 63% van de huurwoningen wonen, dan komen maximaal circa 150.000 huishoudens in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Naar inschatting zal ongeveer 10% van hen een bezwaar tegen het huurverhogingsvoorstel indienen (15.000 bezwaren). Dit vraagt een tijdsbeslag voor huurders van 50 minuten per huurder à € 15 per uur (circa € 187.500) en een bedrag van circa € 15.000 aan verzendkosten. Deze verzendkosten zijn afhankelijk van de wijze waarop de huurders hun bezwaar kunnen indienen bij een verhuurder. Het is bij een deel van de verhuurders mogelijk om een bezwaar digitaal in te dienen. Dit verdient aanbeveling om de stap tot en de kosten van het maken van bezwaar voor een huurder te verkleinen. Vervolgens moeten verhuurders die bezwaren beoordelen en daarna ofwel hun huurverhogingsvoorstel aanpassen ofwel een verzoek om uitspraak bij de Huurcommissie indienen.

De inschatting is dat dit in het eerste jaar leidt tot in totaal: $15.000 * 20$ minuten * € 39 per uur = circa € 195.000 aan extra nalevingskosten voor verhuurders.

6.2.3 Zeer lage huren met een huursprong verhogen

De meeste verhuurders stellen jaarlijks een huurverhoging voor aan hun huurders. Dit (deel van het) wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging, maar voert een nieuwe maximaal toegestane huurverhoging in. Dit leidt niet tot een stijging van de nalevingskosten van verhuurders.

Woningcorporaties zullen toegepaste huurverhogingen-in-een-bedrag, die hoger zijn dan de gebruikelijke maximale huurverhoging van inflatie + 2,5 procentpunt, binnen de huursombenadering voor woningcorporaties moeten compenseren met lagere huurverhogingen voor andere woningen om binnen de maximale huursomstijging van nu inflatie + 1 procentpunt te blijven. Maar omdat woningcorporaties gewend zijn de voor de maximale huursomstijging meetellende huurverhogingen/woningen te administreren, zal dit niet tot een stijging van de nalevingskosten leiden.

6.2.5 Totale kosten

De totale administratieve lasten voor huurders komen op € 650.000 per jaar.

De totale verwachte nalevingskosten voor huurders in het eerste jaar komen op (maximaal) € 187.500 en € 15.000 aan verzendkosten.

⁴⁶ Uit de parlementaire geschiedenis van de wetgeving waarmee de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is geïntroduceerd, is toegelicht dat als verhuurders langs andere weg al over een bewijsstuk dat het huishoudinkomen in het inkomenstoetsjaar (t-2) boven de (relevante) inkomensgrens lag, bijvoorbeeld doordat de huurders die ten behoeve van de (recentelijke) woningtoewijzing hebben verstrekt, hij zijn hogere huurverhogingsvoorstel met dat bewijsstuk mag onderbouwen (zie bijv. 33 129, nr. 6, blz. 17).

De totale administratieve lasten voor woningcorporaties komen op € 130.000 per jaar.

De totale nalevingskosten in het eerste jaar voor woningcorporaties en overige verhuurders komen op € 195.000. Woningcorporaties zullen daarnaast jaarlijks € 120.000 nalevingskosten hebben.

Dit betekent het volgende:

- Incidentele kosten voor het bedrijfsleven: nalevingskosten in het eerste jaar voor woningcorporaties en overige verhuurders: € 195.000.
- Structurele kosten voor het bedrijfsleven: de administratieve lasten en nalevingskosten voor woningcorporaties komen op € 250.000 per jaar.
- Incidentele kosten voor burgers: nalevingskosten voor huurders in het eerste jaar komen op (maximaal) € 187.500 in uren en € 15.000 aan verzendkosten.
- Structurele kosten voor burgers: administratieve lasten voor huurders komen op € 650.000 per jaar.

7. Financiële effecten voor de rijksbegroting

De differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen en de wijziging van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging hebben geen effect op de huurtoeslaguitgaven. De financiële effecten van de maatregel om zeer lage huren met een huursprong te kunnen verhogen, welke voortvloeit uit het Sociaal Huurakkoord 2018, hebben zeer beperkt effect op de huurtoeslaguitgaven. Deze beperkte uitgaven zijn reeds gesaldeerd met de wijzigingen uit de wet Wijzigingen maximale huursomstijging en lokale mogelijkheid hoger percentage (Stb. 2020, nr. 39) en per saldo is het totale effect op de uitgaven voor huurtoeslag van de afspraken in het Sociaal Huurakkoord 2018 die in wet- en regelgeving worden verwerkt, naar verwachting neutraal.

De Belastingdienst geeft in zijn uitvoeringstoets aan dat hij het systeem voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging moet aanpassen. Deze aanpassing kan op zijn vroegst per 2021 plaats vinden.

De Huurcommissie geeft in haar uitvoeringstoets aan dat zij verwacht dat het aantal verzoeken aan de Huurcommissie stijgt. Ze geeft hierbij aan dat zij niet verwacht dat het aantal verzoeken structureel hoger wordt, maar dat huurders en verhuurders voornamelijk in het eerste jaar vaker naar de Huurcommissie stappen.

8. Consultatie en toetsen

8.1 Autoriteit Woningcorporaties

De Autoriteit Woningcorporaties (hierna: Aw) heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel.

Beschikbaarheid DAEB-portefeuille

Ten eerste beveelt de Aw aan explicieter stil te staan bij de redenen waarom de tijdelijke extra vrije ruimte maar zeer beperkt is gebruikt en niet heeft geleid tot grotere slagingskansen van lage middeninkomens. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is naar voren gekomen dat in de ervaring van woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisatie de tijdelijke extra vrije toewijzingsruimte niet of nauwelijks heeft geleid tot grotere slagingskansen voor middeninkomens. Cijfers uit de evaluatie van de Herziene Woningwet laten zien dat deze verruiming maar beperkt gebruikt is. In 2017 is 2% van de woningen is toegewezen via de 10%

tijdelijke extra toewijzingsruimte voor middeninkomens en 2,3% via de reguliere 10% vrije toewijzingsruimte. De jaren daarvoor laten ongeveer dezelfde percentages zien.

Als redenen voor het geringe gebruik van de toewijzingsruimte voor middeninkomens, noemen woningcorporaties dat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens of de woningen toe willen wijzen aan urgenten en andere speciale doelgroepen. Verder geven woningcorporaties aan in verband met het tijdelijk karakter van de maatregel terughoudend te zijn met nieuwbouwinvesteringen voor deze doelgroep. Huishoudens uit deze doelgroep zouden het sociale aanbod soms ook minder aantrekkelijk vinden. Op basis van het eerdergenoemde onderzoek van Platform 31⁴⁷ kan als aanvullende verklaring gegeven worden dat de (geautomatiseerde) woonruimteverdelingsystemen van woningcorporaties soms zo zijn ingericht dat huishoudens met middeninkomens niet kunnen reageren op vrijkomende sociale huurwoningen.

Ten tweede beveelt de Aw aan dat het effect van de aanpassing op de (regionale) slagingskansen voor eenpersoonshuishoudens respectievelijk de meerpersoonshuishoudens in beeld te brengen.

Voorop staat dat de voorraad DAEB-woningen niet wijzigt door het veranderen van de DAEB-inkomensgrenzen, maar de potentiële doelgroep wel. Alleen door nieuwbouw kan op termijn de voorraad worden vergroot. Een verhoging van de inkomensgrens kan daardoor leiden tot een verslechtering van de slagingskansen van de huishoudens die de DAEB-woningen van woningcorporaties het hardst nodig hebben. Om dit te voorkomen wordt tegenover de verhoging van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens een lichte verlaging van de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens voorgesteld. De betreffende eenpersoonshuishoudens hebben meer bestedingsruimte voor wonen bij een vergelijkbaar inkomen dan meerpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen.

Om het effect van de aanpassing op de slagingskansen voor eenpersoonshuishoudens in beeld te brengen is het allereerst van belang te bepalen hoeveel eenpersoonshuishoudens daadwerkelijk te maken krijgen met de aangepaste inkomensgrens. Door de differentiatie van de inkomensgrens, waarbij de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens licht verlaagd wordt, zullen circa 64.000 hurende eenpersoonshuishoudens niet meer tot de potentiële doelgroep gaan behoren. Omdat de DAEB-inkomensgrenzen alleen van toepassing zullen zijn bij de toewijzing van vrijgekomen of nieuwe woningen (woningmutaties) in het DAEB-segment, niet op zittende huurders in het DAEB-segment, zullen deze eenpersoonshuishoudens alleen bij verhuizing naar een DAEB-woning te maken krijgen met de nieuwe inkomensgrens. Naar verwachting zullen binnen deze groep jaarlijks circa 6.500 hurende huishoudens verhuizen. Binnen deze groep verhuist ca. 2/3 van de huishoudens weer naar een huurwoning en ca. 1/3 naar een koopwoning. Van de ca. 2.600 verhuizende eigenaar-bewoners binnen deze inkomensklasse zal naar inschatting 4/5 van de huishoudens weer kiezen voor een koopwoning en de overige huishoudens voor een huurwoning (bron: WoON 2018).

Verschillende partijen (in de internetconsultatie) wijzen erop dat eenpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tussen € 35.000 en € 38.035 (prijspeil 2020: tussen € 35.938 en € 39.055) niet in de middenhuur- of vrije huursector terecht kunnen. Er bestaat ook een particulier gereguleerd segment. Bovendien kiest een deel van deze mensen voor het kopen van een woning. Uit WoOn2018 blijkt dat overige

⁴⁷ Beuzenberg, V. en A. Corèl, 2018, Maatwerk bij woningtoewijzing – Verkenning naar maatwerk bij woningtoewijzing door woningcorporaties, Platform 31

verhuurders circa 550.000 woningen in het gereguleerde segment bezitten. Naar schatting komen er jaarlijks ongeveer 85.000 woningen vrij in het particuliere gereguleerde segment (met een huurprijs tot € 737, prijspeil 2020). In de afgelopen 2 jaar is 75% van deze vrijkomende woningen verhuurd met een huurprijs tot € 640 (prijspeil: 2017). In het rapport «Ruimte voor lage middeninkomens» van RIGO en Platform 31 (2017) wordt ingeschat dat eenpersoonshuishoudens met een inkomen van circa € 27.000 (op basis van het prijspeil van 2019 is dit circa € 28.500) een woning van € 711 (de liberalisatiegrens in 2017) kunnen betalen. Verder blijft huisvesting bij woningcorporaties voor deze groep mogelijk in de niet-DAEB en is er maatwerk mogelijk voor individuele huishoudens via de vrije toewijzingsruimte.

Doordat de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens hoger wordt, hebben zij naast kans van slagen op een woning in de koopsector en de (gereguleerde) huursegment bij overige verhuurders, ook kans op een woning binnen het DAEB-segment van woningcorporaties. Dit verhoogt voor hen de slagingskans op een woning. Daarnaast zijn er binnen het DAEB-segment relatief meer grote woningen beschikbaar die ook geschikt zijn voor meerpersoonshuishoudens. Wat verder positief van invloed is op de slagingskans van zowel meerpersoonshuishoudens als eenpersoonshuishoudens is dat de komende tijd (sociale) huurwoningen zullen worden toegevoegd aan de Nederlandse woningmarkt, onder andere in grote steden, naar aanleiding van bouwafspraken die gemaakt zijn in de woondeals.

Wat betreft de handhaafbaarheid raadt de Aw aan om overleg te voeren met de Europese Commissie. Naar aanleiding van deze opmerking van de Aw is in paragraaf 2.1 de passage over de staatsteunkaders aangepast. In paragraaf 8.6.1 wordt verder ingegaan op deze opmerking van de Aw in combinatie met enkele reacties uit de internetconsultatie.

De Aw geeft aan geen belemmering te zien wat betreft de uitvoerbaarheid van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen. De Aw vraagt aandacht voor de relatie met de huidige extra tijdelijke vrije toewijzingsruimte (tussen de € 39.055 en € 43.574). Deze relatie is aangescherpt in paragraaf 2.1. De tijdelijke verruiming loopt af op 1 januari 2021 en wordt vervangen door de gedifferentieerde inkomensgrens naar huishoudsamenstelling.

De Aw vraagt daarnaast aandacht voor de fraudebestendigheid van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen. De Aw geeft aan dat door de continue dynamiek van veranderingen in de samenstelling en inkomens van huishoudens, het vaststellen van de feitelijke situatie op het contractmoment lastig is. Immers, tussen ijkpunt en moment van toewijzingen kunnen veranderingen optreden. Het kabinet is echter van mening dat er niet veel verandert qua risico's ten opzichte van de huidige situatie. Door de lichte verlaging van de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens en de verhoging voor meerpersoonshuishoudens worden de prikkels voor woningzoekenden kleiner om zich eerst als alleenstaande in te schrijven (om zo onder de inkomensgrens te blijven) en meteen na de toewijzing van een woning te gaan samenwonen. Dit omdat een meerpersoonshuishouden door de differentiatie van de inkomensgrens naar huishoudsamenstelling met een hoger inkomen in aanmerking komt voor sociale huur. In dat opzicht is de nieuwe regeling fraudebestendiger.

Tegengaan goedkope scheefheid en het bevorderen van doorstroming

De Aw doet de aanbeveling om explicieter stil te staan bij het perspectief vanuit de publieke zaak op het al dan niet gebruiken door woningcorporaties van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 2.2 aangegeven dat de regelgeving verhuurders de ruimte laat om zelf te beslissen of zij inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen willen toepassen. Een nadere concretisering ligt niet voor de hand omdat dit botst met de beleidsvrijheid voor verhuurders en (bij prestatieafspraken van woningcorporaties) lokale partijen.

In paragraaf 2.2 is ook verduidelijkt dat huurverlagingen vanwege inkomensdalingen na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging(en) buiten de berekening van de huursomstijging blijven. Dat geldt zowel wanneer er prestatieafspraken zijn gemaakt over de inzet van de middelen voortkomend uit de inkomensafhankelijke huurstijgingen voor investeringen als wanneer dergelijke afspraken niet zijn gemaakt. Hiermee wordt afgeweken van het advies van de Aw om de verminderde huurinkomsten die met de huurverlaging samenhangen onder de maximale huursomstijging te brengen. De aanbeveling van de Aw suggereert dat in het geval van verminderde huurinkomsten door huurverlaging vanwege inkomensdaling bij huurders (na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging), de huurstijging bij andere huurders, waaronder ook degenen met een lager inkomen, hoger zou moeten kunnen worden om dit verlies aan inkomsten binnen de huursomstijging te compenseren. Het kabinet is van oordeel dat dit ten koste van de betaalbaarheid voor andere huurders zou gaan. Indien de huur wordt verlaagd vanwege inkomensdalingen na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging(en) betekent dat bovendien dat een eerdere stijging van de inkomsten van de woningcorporatie (deels) wordt teruggedraaid. Of dit een groot effect heeft is mede afhankelijk van hoe vaak een woningcorporatie die inkomensafhankelijke hogere huurverhoging toepast. Van de woningcorporatie mag verwacht worden dat deze zelf rekening houdt met de door de Aw voorziene onzekerheid ten aanzien van de huurkasstroom en inschat of die in de praktijk daadwerkelijk van betekenis kan zijn.

De Aw constateert dat de (financiële) effecten van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging aanzienlijk toenemen. Dit zou kunnen leiden tot gedragseffecten. De Aw doet, met het oog op de fraudebestendigheid, de aanbeveling hier meer bij stil te staan.

Voor het bepalen van de huishoudenssamenstelling op de ingangsdatum van de huurverhoging is de BRP leidend; ook de Belastingdienst baseert de inkomenscategorieën op basis van de BRP. Het is goed dat verhuurders daarnaast alert blijven op signalen dat er sprake is van een onjuiste weergave van de huishoudenssamenstelling. De vaststelling van de inkomenscategorie voor de hogere huurverhoging (of van het inkomen van de huurder als die een huurverlaging wil voorstellen) vindt plaats door de Belastingdienst; daarin heeft de verhuurder geen rol.

In theorie neemt door de hogere huurverhoging inderdaad voor huurders de prikkel toe om de huishoudens- of inkomenssituatie (in de registraties van de Belastingdienst en/of de BRP) zodanig voor te stellen dat een lagere huurstijging het gevolg is. Daar staat overigens tegenover dat de marge die wordt aangehouden bij de inkomensgrenzen voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen ten opzichte van de DAEB-inkomensgrenzen, en de indeling in hoge middeninkomens en hoge inkomens, eraan bijdraagt dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging gericht wordt ingezet bij huishoudens met voldoende bestedingsruimte. De prikkel tot fraude neemt daardoor af.

Ervan uitgaande dat de huurder frauduleuze bedoelingen heeft, zou dit in de praktijk vooral betekenen dat een onjuiste voorstelling wordt gegeven van de huishoudenssamenstelling. Voor een deel wordt dit ondervangen door het gegeven dat een (in de BRP geregistreerde) toename van het aantal leden van het huishouden na de ingangsdatum van de huurver-

hoging geen reden is om de inmiddels bereikte huurprijs te corrigeren. Er is immers geen sprake van een inkomensdaling. Bovendien is de bewoningssituatie op de voorgestelde ingangsdatum van de huurverhoging bepalend. Wel zou de huurder om die reden bezwaar kunnen maken tegen het daaropvolgende inkomensafhankelijke hogere huurverhogingsvoorstel.

In het geval dat een verdienend lid van het huishouden verhuist, zou dit kunnen leiden tot een zodanige inkomensdaling van het huishouden-komen dat de huurder een huurverlaging kan bewerkstelligen: maximaal de laatste drie inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen kunnen (voor de toekomst) worden gecorrigeerd naar het huurprijsniveau dat zou zijn bereikt bij het huidige, verlaagde, inkomensniveau.

De Aw stelt dat het speelveld voor commerciële huurwoningen van woningcorporaties (niet-DAEB) er wezenlijk anders uitziet dan voor huurwoningen in het DAEB-segment. De Aw merkt daarbij op dat het voor DAEB-woningen steeds lastiger wordt om de prijs en kwaliteit ten opzichte van elkaar te differentiëren. Als redenen noemt de Aw het passend toewijzen en de aanpassing van de aftoppingsgrenzen en de liberalisatiegrenzen. De Aw vraagt hiervoor aandacht.

De opmerking van de Aw dat de mogelijkheden voor differentiatie van de huurprijs binnen de DAEB-huurwoningvoorraad van woningcorporaties beperkt is, is relevant in zoverre het huurders met een lager inkomen betreft, met andere woorden de huurtoeslagdoelgroep. Voor deze doelgroep moeten woningcorporaties in hun toewijzingsbeleid niet alleen rekening houden met de verhouding tussen prijs en kwaliteit, maar ook met de betaalbaarheid en de passendheid van de woning. Dat beperkt de mogelijkheden voor differentiatie in huurprijzen in relatie tot de kwaliteit van woningen, met name bij de woningtoewijzing.

Het kabinet merkt hierbij op dat woningcorporaties bij zittende huurders gebruik kunnen maken van de met dit wetsvoorstel toegestane huurverhoging in de vorm van een bedrag (bij ministeriële regeling vast te stellen; het voornemen is een toegestane huurverhoging van € 25 bij huren onder € 300), ook bij huishoudens met een lager inkomen, om de huur meer in lijn te brengen met de woningkwaliteit, waar die in de loop der tijd is scheefgegroeid. Dit wetsvoorstel richt zich wat betreft de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging op dat deel van de DAEB-woningen dat bewoond wordt door huishoudens die niet (meer) tot de primaire doelgroep van woningcorporaties behoren, de huishoudens met hoge (midden)inkomens. Daar gelden de door de Aw genoemde beperkingen niet. De inkomensafhankelijke hogere huurverhoging maakt het mogelijk om voor deze huurders de huurprijs versneld in overeenstemming te brengen met de kwaliteit van de woning die ze bewonen. De door de Aw gewenste differentiatie kan dus voor deze huurders tot stand worden gebracht.

8.2 Belastingdienst

De Belastingdienst geeft in zijn uitvoeringstoets aan dat de ICT-systemen voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging nog niet voor de huurverhogingen van 2020 kunnen worden doorgevoerd, maar de Belastingdienst geeft aan dat de ICT-systemen wel kunnen worden aangepast voor 2021. Het kabinet heeft daarom de inwerkingtredingsdatum van dit wetsartikel aangepast en bepaald dat de datum van inwerkingtreding van de onderscheiden maatregelen uit dit wetsvoorstel kan verschillen. Het streven is dat deze maatregel per 1 januari 2021 in werking kan treden.

8.3 Huurcommissie

Zoals beschreven staat in hoofdstuk 7, wordt in de uitvoeringstoets van de Huurcommissie een inschatting gemaakt dat dit wetsvoorstel leidt tot extra verzoeken om uitspraak over huurverhogingsvoorstellen. Hiernaast maakt de Huurcommissie een drietal opmerkingen.

Ten eerste adviseert zij overgangsrecht voor de voorgestelde uitbreiding van het recht op huurverlaging na inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging op te nemen. Er is echter geen noodzaak van overgangsrecht. In het huurprijzenrecht is (aldus artikel 13, zesde lid, van de Uhw) voor huurprijswijzigingen de (voorgestelde) ingangsdatum van de voorgestelde huurprijswijziging bepalend voor de toepasselijke regelgeving (peildatum). De nieuwe wetgeving (huurverlaging met correctie van de laatste drie inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen) is dus van toepassing op alle huurverlagingsvoorstellen met een (voorgestelde, of door fouten in de procesvereisten uitgestelde) ingangsdatum die op of na datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van dit wetsvoorstel is gelegen.

De tweede opmerking van de Huurcommissie gaat in op de begrijpelijkheid van de wetgeving. De Huurcommissie vraagt aandacht voor goede voorlichting over de voorgestelde wijzigingen. Het kabinet onderschrijft het belang van goede voorlichting. In paragraaf 9 wordt de voorgenomen communicatie en voorlichting toegelicht.

Ten slotte raadt de Huurcommissie aan om toe te lichten op basis van welke criteria de genoemde grens voor zeer lage huren gesteld is op € 300. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan op dit punt aangevuld.

8.4 Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens heeft geen opmerkingen over het concept.

8.5 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) adviseert om in de toelichting in te gaan op de bijdrage van de maatregelen aan de totale beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

Beschikbaarheid van woningen in het algemeen kan alleen vergroot worden door nieuwbouw (vergroting van de voorraad), waarvoor het kabinet verschillende maatregelen getroffen heeft. Zo zijn er onder andere via de woondeals afspraken met vijf stedelijke regio's gemaakt om nieuwbouw te versnellen. In de brief «Maatregelen woningmarkt»⁴⁸ heeft de Minister aangekondigd om 1 miljard beschikbaar te stellen voor de woningbouwimpuls en 1 miljard beschikbaar te stellen voor het aanjagen van de bouw via de verhuurderheffing. Maar nieuwe woningen bijbouwen kost tijd. Juist daarom is het van belang dat middels de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen gekeken wordt naar een goede verdeling van de bestaande voorraad DAEB-woningen. Het kabinet wil dat die woningen beschikbaar zijn voor de huishoudens die ze het hardst nodig hebben. Met dit wetsvoorstel wordt tevens de systematiek van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging verbeterd, waardoor het mogelijk wordt van de huishoudens met hoge (midden)inkomens een meer passende huur voor hun woning te vragen. Met een meer passende huur dragen die huishoudens bij aan de betaalbaarheid voor huishoudens met een lager inkomen of aan extra investeringsruimte van verhuurders voor nieuwbouw van betaalbare huurwoningen en voor verduurzaming. Indien huishoudens in plaats van een passende huur te betalen ervoor kiezen te

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 555

verhuizen naar een woning buiten het gereguleerde huursegment (bijvoorbeeld in het middenhuursegment of in de koopsector), komen huurwoningen in het gereguleerde segment beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen waardoor de slagingskansen van die huishoudens in het gereguleerde segment van woningcorporaties (DAEB-segment) maar ook van overige verhuurders toenemen.

Daarnaast heeft ATR geadviseerd een overgangperiode in te voeren voor de groep eenpersoonshuishoudens die door de verlaging van de inkomensgrens niet meer voor een sociale huurwoning in aanmerking komen⁴⁹, of om anderszins te bevorderen dat de betreffende huishoudensgroep bij de toewijzing van woningen extra aandacht krijgt. Het kabinet is zich ervan bewust dat momenteel eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 en € 39.055 ingeschreven staan voor een DAEB-woning. Dit is een diverse groep. Een deel huurt al een sociale huurwoning bij een woningcorporatie. Het voorstel geldt alleen voor nieuwe verhuringen en verplicht deze mensen dus niet om te verhuizen. Deels gaat het om huishoudens die zich «voor de zekerheid» hebben ingeschreven. In de loop van de tijd kan een deel van deze huishoudens door inkomensstijging en/of doordat alleenstaanden gaan samenwonen uiteindelijk toch niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning bij een woningcorporatie. Deels gaat het om huishoudens die naar tevredenheid wonen en alleen reageren op een woning als ze echt iets veel beters kunnen krijgen. Er kunnen ook huishoudens zijn die na een wachttijd net in aanmerking leken te komen voor een sociale huurwoning en ook graag direct willen verhuizen. Omdat de groep zo divers is, ligt een overgangsregeling voor al deze huishoudens niet voor de hand. Bovendien zou een overgangperiode voor deze huishoudens leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten voor woningcorporaties en minder transparantie richting de burger. Woningcorporaties moeten dan immers onderscheid gaan maken tussen eenpersoonshuishoudens die al voor de inwerkingtreding van de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen als woningzoekende staan ingeschreven en de huishoudens die zich pas na de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen hebben ingeschreven (dubbele systemen met verschillende inkomensgrenzen voor eenpersoonshuishoudens). Ook bij de invoering van de DAEB-inkomensgrens in 2011 (toen: € 33.614) is geen overgangperiode gehanteerd voor huishoudens met een inkomen boven die inkomensgrens die al als woningzoekende waren ingeschreven. Dat neemt niet weg dat het in individuele gevallen wenselijk kan zijn om een uitzondering te maken en ook een huishouden met een inkomen boven de nieuwe grens toch nog toe te laten. Woningcorporaties kunnen de vrije toewijzingsruimte gebruiken om individueel maatwerk toe te passen. Tot nog toe wordt nog weinig gebruik gemaakt van deze vrije ruimte. Het kabinet is voornemens om naar aanleiding van de consultatie van dit wetsvoorstel de vrije toewijzingsruimte aan te passen. In paragraaf 2.1 en paragraaf 8.6.1 is dit verder toegelicht.

Naar aanleiding van het advies van ATR is tevens de regeldrukparagraaf uitgebreid. Zo is er een totaaloverzicht opgenomen van de incidentele en structurele regeldruk voor huurders en verhuurders.

⁴⁹ Ook het College voor de rechten van de mens en een enkele reagerende woningcorporaties vragen of een overgangperiode voor deze huishoudens mogelijk is.

8.6 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 27 juni tot en met 7 augustus 2019 in internetconsultatie geweest. De reacties waren grotendeels afkomstig van burgers (waarvan naar verwachting de meeste als individuele huurders), huurdersorganisaties en woningcorporaties. Hiernaast hebben belangenorganisatie zoals Aedes, de Woonbond, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), Vastgoed Belang en de VNG⁵⁰ gereageerd.

Er zijn partijen die de timing van de internetconsultatie hekelen. In de internetconsultatie zijn er anderzijds ook partijen die, net als Aedes en de Woonbond in een vroeg stadium⁵¹, pleiten voor een spoedige inwerkingtreding van deze wetgeving. Dit is de beweegreden dat de internetconsultatie deels in de zomerperiode viel. De reactietermijn is vanwege de timing ruim genomen, namelijk zes weken. Er is aandacht voor deze internetconsultatie gevraagd via onder meer Twitter. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van de internetconsultatie, er zijn in totaal 623 reacties ontvangen, waarvan 451 openbare reacties.

Een flink aantal reacties bevat persoonlijke verhalen waarin de huurder zijn of haar achtergrond schetst of zijn of haar zorgen uit. Dit zijn bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen (een klein salaris of enkel een AOW-uitkering), mensen die wijzen op hun individuele bestedingsruimte voor wonen of mensen met een chronische ziekte dan wel een beperking. In de afgelopen jaren heeft het kabinet veel vragen gehad over de positie van meerpersoonshuishoudens (voornamelijk van gezinnen) met een laag middeninkomen. Met onder meer de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens heeft het kabinet geprobeerd om hieraan tegemoet te komen. Het kabinet ziet daarnaast in de reacties een aantal misverstanden terugkomen. In de uitvoering van de maatregelen wordt daarom aandacht gevraagd voor een goede en juiste voorlichting. In een aantal reacties wordt ervan uitgegaan dat alle inkomensgrenzen naar beneden zouden worden bijgesteld, terwijl de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens omhoog wordt bijgesteld van € 39.055 naar € 43.126. In een aantal reacties werd ook aangegeven dat alleenstaanden helemaal niet meer in aanmerking zouden komen voor een woning in het DAEB-segment. Eenpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 35.938 blijven sowieso tot de primaire doelgroep behoren. Er waren daarnaast bijvoorbeeld huurders die zich zorgen maakten of de huurprijs nog wel klopte bij de kwaliteit van de woning. De kwaliteit van de woning op basis van het woningwaarderingstelsel blijft het uitgangspunt voor het bepalen van de maximale huurprijsgrens. Indien de kwaliteit van de woning het niet toelaat, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een maximale huurprijsgrens onder de € 300, dan mag de huur niet met de toegestane € 25 voor zeer lage huren verhoogd worden tot boven de € 300.

Daarnaast reageren een aantal AOW-gerechtigden met een klein pensioen of zonder aanvullend pensioen die vrezen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. De voorgestelde inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is echter een stuk hoger dan een AOW-uitkering⁵², namelijk € 45.938 voor eenpersoonshuishoudens en € 53.126 voor meerpersoonshuishoudens. AOW-gerechtigden zonder aanvullend pensioen of met een klein pensioen zullen daarnaast in aanmerking blijven komen voor een woning in het DAEB-segment.

⁵⁰ Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen

⁵¹ Kamerstukken II 2018/19, 27 296, nr. 307

⁵² Circa € 16.000 bruto voor eenpersoonshuishoudens en circa € 22.000 bruto voor meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2020)

8.6.1 DAEB-inkomensgrenzen

Aedes en de Woonbond hebben een gezamenlijke reactie gegeven op de internetconsultatie.

Zij geven aan dat zij het positief vinden dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende huishoudentypen bij het bepalen van de DAEB-inkomensgrenzen. Dit beeld komt terug in de meeste reacties. Aedes en Woonbond stellen voor om ook tweepersoonshuishoudens te onderscheiden. In de reactie van Vastgoed Belang en enkele andere reacties wordt erop gewezen dat een verdere differentiatie van huishoudentypen tot uitvoerbaarheidsvraagstukken leidt en de regelgeving complexer voor (potentiële) huurders en verhuurders maakt. Op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert heeft het kabinet geconstateerd dat het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen een- en meerpersoonshuishoudens significant groter is dan het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen tweepersoons- en huishoudens met drie of meer personen. Omwille van de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling en met oog op de verschillen in de bestedingsruimte voor wonen heeft het kabinet ervoor gekozen niet verder te differentiëren dan een onderscheid tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens (huishoudens met twee of meer personen).

Uit de internetconsultatie bleek een diversiteit in de wens voor aanpassing van de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen. In enkele reacties wordt gepleit voor lagere DAEB-inkomensgrenzen, in veel andere reacties echter voor hogere DAEB-inkomensgrenzen.

Aedes en de Woonbond zien de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens graag aldus: € 38.000 voor eenpersoons-, € 42.000 voor tweepersoons- en € 52.000 voor drie- en meerpersoonshuishoudens. Ook verschillende woningcorporaties, onder meer verenigd in De Vernieuwde Stad, de gemeente Amsterdam en veel reagerende huurders(vertegenwoordigers) wensen een substantieel hogere DAEB-inkomensgrens dan de voorgestelde € 35.000 (€ 35.938, prijspeil 2020) voor eenpersoonshuishoudens en € 42.000 (€ 43.126, prijspeil 2020) voor meerpersoonshuishoudens, waarbij verschillende bedragen worden genoemd. VNG stelde voor hierbij bandbreedtes toe te passen voor regionaal of lokaal te bepalen hogere DAEB-grenzen.

Bij toepassing van de door Aedes en Woonbond gewenste DAEB-inkomensgrenzen wordt de potentiële doelgroep voor DAEB-woningen substantieel groter dan nu (ca. 3,73 miljoen huishoudens). De doelgroep neemt dan dus toe met ruim 480.000 huishoudens (ca. 15%). De potentiële doelgroep (nu 43,5% van alle huishoudens) zou dan sterk groeien, naar 50,0% van alle huishoudens. Dat geldt des te meer bij geopperde hogere DAEB-inkomensgrenzen dan door Aedes en Woonbond voorgesteld.

De bestaande voorraad (ruim 2,2 miljoen) DAEB-woningen wijzigt echter niet door verhoging van de DAEB-inkomensgrenzen; die woningvoorraad wordt hierdoor niet groter maar de potentiële doelgroep wel, en dat leidt tot een naar de mening van het kabinet ongewenste verslechtering van de slagingskansen van de huishoudens met de laagste inkomens.

Volgens Aedes en de Woonbond leiden de gekozen inkomensgrenzen tot een inkrimping van de potentiële doelgroep met 8%. Met die berekening gaan zij niet uit van de huidige reguliere DAEB-inkomensgrens van € 39.055, maar interpreteren zij de bovengrens van de tijdelijke 10% extra toewijzingsruimte (€ 43.574) als integrale DAEB-inkomensgrens. Daarbij verliezen zij uit het oog dat de grondslag tussen deze twee bepalingen verschilt. Voor de reguliere DAEB-inkomensgrens geldt dat alle woningtoewijzingen in een jaar aan huishoudens met een inkomen van € 39.055 of minder mogen plaatsvinden. Voor de tijdelijke toewijzingsruimte geldt dat tijdelijk maximaal 10% van de toewijzingen in een jaar aan

huishoudens met een inkomen tot € 43.574 mag plaatsvinden. Bij de verhoging van de reguliere grens voor meerpersoonshuishoudens is er geen beperking meer op het aantal toewijzingen voor deze huishoudens). Daarnaast hebben woningcorporaties in de afgelopen jaren weinig gebruik gemaakt van deze tijdelijke extra vrije toewijzingsruimte. Dit betekent dat in de praktijk de slagingskansen voor de lagere inkomens beter gegarandeerd waren dan Aedes en de Woonbond in hun reactie doen voorkomen. Tegelijkertijd waren de slagingskansen voor huishoudens met een inkomen tussen € 39.055 en € 43.574 lager dan Aedes en de Woonbond doen voorkomen. De potentiële doelgroep krimpt dus niet met 8%, zoals Aedes en Woonbond stellen, maar groeit met circa 3% (met 106.000 huishoudens naar circa 3,36 miljoen huishoudens).

Veel huurders gaan ook in op de voorgestelde DAEB-inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens. Gemeente Amsterdam wijst er op dat deze groep huishoudens groeiende is en de meeste betalingsrisico's kent. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat het in geval van betalingsrisico's voornamelijk gaat om eenpersoonshuishoudens in de laagste inkomensklassen (ruim onder € 35.938).

Staatssteunkaders

In een aantal reacties en in de HUF-toets van de Aw wordt ingegaan op de rol van de Europese Commissie bij staatssteun en daarmee de DAEB-inkomensgrenzen die Nederland hanteert. Andere partijen geven juist aan dat Nederland vrijheid heeft in het bepalen van de DAEB-inkomensgrenzen.

Voor een nadere toelichting op de staatssteunkaders wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 2.1.

Indirect onderscheid burgerlijke staat

Het College voor de rechten van de mens stelt dat het voorstel om het mogelijk te maken om de DAEB-inkomensgrenzen te differentiëren op basis van onder meer de omvang van het huishouden kan leiden tot indirect onderscheid op basis van burgerlijke staat.

Hiermee doelt het College voor de rechten van de mens vermoedelijk op het al dan niet getrouwd of geregistreerd partner zijn van woningzoekenden. Het is aannemelijk dat een woningzoekende die een eenpersoonshuishouden vormt, niet getrouwd of geregistreerd partner is. Het is overigens niet uitgesloten dat een woningzoekende die een eenpersoonshuishouden vormt, getrouwd of een geregistreerd partner is. Aan de andere kant is het niet vanzelfsprekend dat een meerpersoonshuishouden bestaat uit in ieder geval huwelijkspartners of geregistreerde partners, al dan niet tezamen met een of meer kinderen. Het onderscheid tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens (twee of meer bewoners) kan niet gelijk gesteld worden aan onderscheid tussen gehuwden/geregistreerde partners en niet-gehuwden/niet-geregistreerde partners. Van enige vorm van onderscheid naar burgerlijke staat is derhalve geen sprake.

Anders dan het College voor de rechten van de mens meent het kabinet dat het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens bij eenzelfde inkomensniveau zodanig is dat dit een rechtvaardiging voor verschil in DAEB-inkomensgrenzen vormt, indien er toch geconcludeerd zou moeten worden dat er sprake is van indirect onderscheid naar burgerlijke staat. Dat het ene meerpersoonshuishouden mogelijk meer besteedbaar inkomen heeft dan het andere omdat het ene bijvoorbeeld bestaat uit twee volwassenen met een inkomen en het andere bijvoorbeeld uit een volwassene met inkomen en een of meer minderjarige kinderen maakt dit niet anders.

Naar aanleiding van de opmerking van het College voor de rechten van de mens is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het in het geval van een gezin ook om een eenoudergezin kan gaan.

Mensen met een middeninkomen

In een aantal reacties, waaronder van het College voor de rechten van de mens, wordt ingegaan op de positie van huishoudens met een middeninkomen. Met de voorgestelde differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling beoogt het kabinet sowieso om meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen structureel in aanmerking te laten komen voor een DAEB-woning. De Minister heeft in 2019 brieven geschreven over de positie van mensen met middeninkomens⁵³ en over maatregelen woningmarkt⁵⁴, waarin beschreven wordt welke aanvullende maatregelen voor deze groep worden genomen. Deze (lokale) maatregelen focussen zich op het bouwen (bijvoorbeeld woondeals en de woningbouwimpuls⁵⁵), bestemmen (bijvoorbeeld toewijzingsregels via de lokale huisvestingsverordening) en het betaalbaar houden van woningen voor mensen met een middeninkomen (maximering van het aandeel van de WOZ-waarde in het woningwaarderingsstelsel,). In paragraaf 2.1 is verder toegelicht welke rol woningcorporaties kunnen spelen in de middenhuur.

Leefbaarheid

In een aantal reacties wordt verwezen naar (het verslechteren van) de leefbaarheid (van de wijk); hiervoor wordt in sommige gevallen het rapport «Veerkracht in corporatiebezit» van RIGO (2018) aangehaald. Uit dit rapport blijkt dat waar in buurten een sterke instroom is van de kwetsbare groepen, dit in alle gevallen verklaarbaar is vanuit de kenmerken van de woningvoorraad van de betreffende buurten. Waar veel goedkope woningen zijn, stromen kwetsbare groepen in. Voor de lange termijn lijkt differentiatie van de woningvoorraad de meest aangewezen strategie om de leefbaarheidsproblemen die in de corporatiebuurten ontstaan het hoofd te bieden. Dat neemt niet weg dat het kabinet de mening deelt dat leefbaarheid een belangrijk onderwerp is. De doelgroep voor DAEB-woningen wordt met dit wetsvoorstel niet verkleind en het kabinet is van mening dat hiermee de situatie qua leefbaarheid niet verslechtert. In de Brief maatregelen huurmarkt heeft de Minister dan ook diverse beleidsvoornemens op dit vlak aangekondigd, waaronder het waar mogelijk schrappen van detailregels en wettelijke uitvoeringsvoorschriften op het gebied van leefbaarheid. Hiernaast stimuleert het kabinet zoals hierna beschreven de mogelijkheid om lokaal beleid op de vrije toewijzingsruimte te maken, deze ruimte desgewenst te verruimen naar 15% en deze ruimte daarmee beter te benutten. Deze vrije toewijzingsruimte kan bijvoorbeeld worden ingezet om de leefbaarheid van wijken te verbeteren.

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 546

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 555

⁵⁵ Een budgettaire impuls van € 1 miljard per 2020 voor de woningbouw waarmee het kabinet een boost geeft aan de bouw van betaalbare woningen en het aanjagen van de bouw via de verhuurderheffing met een impuls van € 1 miljard waarmee een gerichte stimulans ontstaat voor woningcorporaties en andere verhuurders om meer betaalbare huurwoningen te gaan bouwen.

De diversiteit aan reacties op de precieze hoogte van de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen en de lokale of regionale woningmarktverschillen laat zien dat er verschillende wensen bestaan over de invulling van de DAEB-doelgroep. Vaak blijkt er een wens om maatwerk toe te passen, bijvoorbeeld bij het huisvesten van starters dan wel ouderen. Of er bestaat een wens om in te zetten op leefbaarheid van wijken of complexen. Het kabinet herkent dat de lokale woningmarkt verschillen met zich mee brengt, waardoor lokale partijen het wenselijk kunnen vinden om lokaal beleid te formuleren en maatwerk toe te passen voor bepaalde huishoudens met een inkomen boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen. Het kabinet denkt hierbij bijvoorbeeld aan ouderen die in aanmerking komen voor een zorgwoning of voorrang geven aan starters van bepaalde beroepsgroepen vanwege lokale schaarste aan woningen.

Dit zijn situaties waarbij lokaal beleid en maatwerk het uitgangspunt zijn, niet een inkomensgrens. Het kabinet blijft het daarbij belangrijk vinden dat de primaire doelgroep voldoende slagingskansen binnen het DAEB-segment houdt. In dit kader wil het kabinet ruimte geven om lokaal de vrije toewijzingsruimte aan te passen. Daarom stelt het kabinet voor om de vrije toewijzingsruimte landelijk op 7,5% te stellen, waarbij woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties in de prestatieafspraken kunnen vastleggen om deze ruimte lokaal te vergroten naar maximaal 15% (zie paragraaf 2.1).

Hiermee komt het kabinet ook tegemoet aan de reactie van de VNG in de internetconsultatie. De VNG geeft aan dat zij herkent dat de vrije ruimte goed is voor een gemengde samenstelling van een wijk en om bijvoorbeeld zorgwoningen aan te kunnen bieden aan eenieder die hierop is aangewezen. Een aantal woningcorporaties geeft in hun reactie ook aan dat zij de vrije toewijzingsruimte willen benutten voor de doelgroep ouderen.

In een aantal reacties wordt nog gevraagd om een overgangsregeling voor de eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 en € 39.055. Deze vrije toewijzingsruimte kan desgewenst worden ingezet als overgangsregeling voor deze huishoudens wanneer de lokale partijen dit wenselijk vinden.

8.6.2 Inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

Aedes en de Woonbond geven aan dat zij de voorgestelde aanpassingen in de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging een verbetering vinden ten opzichte van de huidige systematiek. De VNG geeft aan zich te kunnen vinden in hogere huren voor hogere inkomens in sociale huurwoningen. Ook IVBN geeft in haar reactie aan geen bezwaren tegen de maatregel te hebben. Onder meer Vastgoed Belang en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties vragen om de DAEB-inkomensgrenzen te hanteren als startpunt voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Het kabinet hecht belang aan het borgen van betaalbare huren en blijft bij het standpunt dat het van belang is dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging kan worden toegepast bij huishoudens die evident niet (meer) tot de DAEB-doelgroep behoren. Met een ruime marge (€ 10.000) boven de DAEB-inkomensgrenzen wordt voorkomen dat huurders bij kleine inkomensschommelingen rond de DAEB-inkomensgrenzen te maken krijgen met een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (bij inkomensstijging) of juist weer binnen de DAEB-doelgroep gaan vallen (bij inkomensdaling). Daarnaast bieden de gekozen inkomensgrenzen naar de mening van het kabinet een goede balans tussen de toegestane hogere huurverhoging en de bestedingsruimte voor wonen.

Bij de voorgestelde aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging vragen Aedes en Woonbond waarom de (maximale) huurverhogingsbedragen van € 50 en € 100 niet geïndexeerd worden. Ook de woningcorporaties verenigd in De Vernieuwde Stad en de woningcorporaties die initiatiefnemers zijn van het Manifest Passend Wonen vragen dit.

De gekozen maximale huurverhogingsbedragen van € 50 en € 100 zijn voor verhuurders en huurders een herkenbaar bedrag, eenvoudig te hanteren en liggen beduidend hoger dan de niet-inkomensafhankelijke toegestane huurverhoging van inflatie + 2,5 procentpunt (voorbeelden: € 50 op € 600 is 8,3% en € 100 op € 600 is 16,7%; pas bij een inflatie van 5,8% zou een huurverhoging van inflatie + 2,5 procentpunt bij een huur van € 600 leiden tot eenzelfde maximale huurverhoging van € 50). Daarnaast worden ook de maximale huurverhogingspercentages niet jaarlijks geïndexeerd (ten opzichte van de maximale huurverhogingspercentages van het vorige jaar). Wel worden de maximale huurverhogingspercentages gebaseerd op het inflatiepercentage van het voorafgaande jaar en fluctueren daardoor met de inflatie mee.

Verder vragen Aedes en de Woonbond, de woningcorporaties van het Manifest Passend Wonen, de woningcorporaties van De Vernieuwde Stad en IVBN om de beperking van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging van € 50 voor huishoudens met hoge middeninkomens totdat de liberalisatiegrens is bereikt, weg te laten. Enkele partijen maken zich zorgen om de betaalbaarheid voor de huishoudens met een hoog middeninkomen nadat ze de liberalisatiegrens zijn gepasseerd en de reguliere huurverhoging weer geldt. Het kabinet is op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert van mening dat deze huishoudens ook meer kunnen betalen dan de liberalisatiegrens en dat de betaalbaarheid van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor deze huishoudens voldoende is gewaarborgd wanneer gekeken wordt naar de maximale huurprijs van de woningen waar deze huishoudens met hoge middeninkomens wonen. Het kabinet heeft daarom besloten de beperking van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging totdat de liberalisatiegrens is bereikt voor huishoudens met een hoog middeninkomen, te schrappen. Het kabinet merkt daarbij op dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging de maximale grenzen van de huurverhoging aangeeft en dat het de verhuurder vrij staat om te bepalen of, en zo ja, in welke mate hij deze huurverhogingen toepast.

Veel huurders(vertegenwoordigers) die gereageerd hebben, pleiten voor afschaffing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Andere huurders vinden de voorgestelde maximaal toegestane huurverhogingen van € 50 en € 100 te hoog. Zij voeren aan dat zij bij een dergelijke huurverhoging hun bestedingspatroon zullen moeten aanpassen. Het kabinet heeft gekozen voor de (maximale) huurverhogingsbedragen van € 50 voor hoge middeninkomens en € 100 voor hoge inkomens, omdat deze bedragen enerzijds duidelijk hoger liggen dan de maximaal toegestane huurverhoging voor huishoudens met een laag (midden)inkomen (of als de verhuurder geen inkomensindicatie bijvoegt waaruit blijkt dat een hogere huurverhoging is toegestaan) van inflatie + 2,5 procentpunt. Deze toegestane hogere huurverhoging brengt de huurprijs sneller op een meer gepast niveau voor huishoudens met een hoger (midden)inkomen dan met de huidige systematiek van 1,5 procentpunt hogere huurverhoging (inflatie + 4,0 procentpunt). Met de voorgestelde verruiming van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging naar € 50 en € 100 geeft het kabinet invulling aan de motie van de Tweede Kamer om de regeling van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging te

verbeteren⁵⁶. Anderzijds stelt het kabinet, zoals toegelicht in paragraaf 2.2, op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert dat deze huishoudens voldoende bestedingsruimte voor wonen hebben om deze meer bij de kwaliteit van de woning passende huur te betalen. Hierbij wordt benadrukt dat de toegestane bedragen van € 50 respectievelijk € 100 maximale bedragen zijn en dat het een verhuurder vrij staat om, in overleg met huurdersorganisaties, te kiezen om een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging toe te passen tussen inflatie + 2,5% en het betreffende bedrag. Verhuurders die de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging toepassen kunnen daarmee, indirect, een prikkel voor woonfraude in de vorm van illegale onderverhuur wegnemen. Voor huurders met een hoger (midden)inkomen wordt het immers minder aantrekkelijk om de huurwoning in het gereguleerde segment aan te houden en onder te verhuren als de prijs-kwaliteit-verhouding door de hogere huurverhoging versneld is verbeterd.

Enkele huurders(organisaties) uiten hun ongenoegen over dat de Belastingdienst niet alleen de inkomenscategorie maar ook het aantal leden waaruit het huishouden bestaat gaat verstrekken. Deze veronderstelling is echter niet juist. In paragraaf 2.2 en in hoofdstuk 5 is toegelicht dat de Belastingdienst in dit wetsvoorstel geen gegevens verstrekt over het aantal leden waaruit het huishouden bestaat. De verhuurder krijgt alleen de informatie die hij nodig heeft om te weten welke huurverhoging hij mag voorstellen. De verhuurder ontvangt daarom alleen het gegeven in welke inkomenscategorie het (gezamenlijk) huishoudinkomen van de huurder valt: (kort gezegd) laag, midden of hoog.

Enkele huurders maken zich zorgen of de kwaliteit van de woning in verhouding blijft tot de huurprijs (door de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging). Het woningwaarderingssysteem blijft het uitgangspunt voor het bepalen van de maximale huurprijsgrens van woningen. In een aantal andere reacties wordt ook geconstateerd dat de zogenoemde scheefwoners door dit wetsvoorstel worden verplicht om door te stromen. Dit is niet het geval, het wetsvoorstel bepaalt niet dat huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens voor de hogere huurverhoging verplicht zijn te verhuizen. Het kabinet is wel van mening dat zij een meer passende huur voor hun woning kunnen betalen. Met een meer passende huur dragen die huishoudens bij aan de huisvestingsopgave voor huishoudens met een lager inkomen (betaalbaarheid) of aan extra investeringsruimte van verhuurders voor nieuwbouw van betaalbare huurwoningen en voor verduurzaming. Het kabinet handhaaft daarom de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

Een aantal huurders en o.a. KBO-PCOB pleiten ervoor de uitzondering voor AOW-gerechtigden op de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging te handhaven. Zij voeren daarvoor aan dat de pensioenen al een aantal jaar niet gestegen zijn en dat er zelfs korting op de pensioenen dreigt. In dit wetsvoorstel wordt de inkomensgrens waarboven huishoudens in aanmerking kunnen komen voor de hogere huurverhoging verhoogd, waardoor minder huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden voor zo'n hogere huurverhoging in aanmerking komen dan bij de huidige inkomensgrens (€ 43.574). Dit zijn dus enkel de AOW-gerechtigden met een hoog middeninkomen of een hoog inkomen. Huishoudens met alleen een AOW-uitkering of een klein pensioen komen dus niet in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. AOW-gerechtigden hebben daarnaast te maken met een ander belastingregime, waardoor zij netto beduidend meer bestedingsruimte hebben dan niet-AOW-gerechtigden met eenzelfde inkomen. Hieruit kan worden

⁵⁶ Kamerstukken II 2018/19, 27 926, nr. 294

afgeleid dat wanneer de hogere huur betaalbaar is voor een bepaalde inkomenscategorie deze ook betaalbaar moet zijn voor AOW-gerechtigden met hetzelfde inkomen. Bovendien voorziet de regeling in een uitgebreidere terugvaloptie (recht op huurverlaging) als het inkomen na een of meerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen daalt (zie paragraaf 2.2).

Als argument voor het uitzonderen van ouderen wordt ook aangedragen dat zij niet meer in aanmerking komen voor een hypotheek. Allereerst is de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging erop gericht om huishoudens met een hoger (midden)inkomen een passende huur te laten betalen. Verder is de Minister over hypotheekverstrekking aan senioren in gesprek met de sector in Platform Hypotheken. In de afgelopen jaren zijn stappen genomen om diverse knelpunten op te lossen. Zo zijn bijvoorbeeld in juni 2018 de voorwaarden van de NHG aangepast waardoor toetsing op werkelijke lasten bij NHG-hypotheken mogelijk is voor senioren die willen verhuizen naar een goedkopere koopwoning⁵⁷. Daarbij blijkt uit WoON2018 dat hurende AOW-huishoudens in het gereguleerde huursegment met een hoog inkomen (boven € 55.500 voor eenpersoons-huishoudens of boven € 74.000 voor meerpersoonshuishoudens) een goede vermogenspositie hebben: deze huishoudens hebben circa € 175.000 (mediaan) aan vermogen. Hiermee hebben ze, eventueel aangevuld met een hypothecaire lening, opties op de koopmarkt.

Ook pleit een aantal reagerende huurders voor het handhaven van de uitzondering op de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor huishoudens van vier of meer personen. In het wetsvoorstel wordt echter de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging verhoogd (van de huidige € 43.574 naar € 55.500), waardoor al rekening is gehouden met de positie van meerpersoonshuishoudens, dus impliciet ook met huishoudens van vier of meer personen. Zoals hiervoor (in paragrafen 2.1 en 8.6.1) is toegelicht, is het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen tweepersoonshuishoudens en meer-dan-tweepersoonshuishoudens (drie of meer personen) minder groot dan het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens (twee of meer personen). Daarnaast voorziet de bestaande regeling in een terugvaloptie (recht op huurverlaging) bij inkomensdaling na een of meer inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen en wordt die in dit wetsvoorstel verruimd (zie paragraaf 2.2).

Tevens vraagt IVBN, in tegenstelling tot Aedes en de Woonbond, om deze maatregel verplicht te stellen voor woningcorporaties. Een aantal woningcorporaties vraagt ook om te kijken naar de vrijwillige aard van de maatregelen, zij geven aan dat ze zich richting huurders moeten verantwoorden voor het gebruik van de mogelijkheden. Het kabinet vindt het niet passend om woningcorporaties – noch andere verhuurders – hiertoe te verplichten. Het gebruik van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is een keuze van de woningcorporatie die afhangt van de lokale woningmarkt, de prestatieafspraken met lokale partijen en de investeringsopgave waar een woningcorporatie voor staat.

8.6.3 Hogere huurverhoging voor zeer lage huren (<€ 300)

Aedes en de Woonbond geven in hun reactie aan dat ze het onrechtvaardig vinden dat ook andere verhuurders dan woningcorporaties gebruik mogen maken van de € 25 huurverhoging bij huren onder € 300, terwijl zij niet gebonden zijn aan een maximale huursomstijging (beperking van de gemiddelde huurverhoging) en deze huurverhogingen

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 529

dus niet met lagere huurverhogingen voor andere woningen hoeven te compenseren. De VNG geeft aan geen opmerkingen bij deze maatregel te hebben. IVBN heeft geen bezwaar bij deze voorgestelde verruiming van de wet.

In het Sociaal Huurakkoord 2018 van Aedes en de Woonbond werd in eerste instantie voorgesteld om alleen voor woningcorporaties de maximaal toegestane huurverhoging voor individuele woningen op inflatie + 4,5 procentpunt vast te stellen (en voor overige verhuurders te handhaven op inflatie + 2,5 procentpunt). Dit voorstel leidde echter tot een onderscheid tussen de toegestane jaarlijkse huurverhoging voor huurders van woningcorporaties en die voor huurders van overige verhuurders. Hierdoor zou een rechtsongelijkheid ontstaan tussen huurders van woningcorporaties en huurders van overige verhuurders.

Door die hogere huurverhoging te beperken tot zeer lage huren (onder € 300), kunnen verhuurders deze hogere huurverhoging maar beperkt toepassen en alleen wanneer de prijs-kwaliteit verhouding duidelijk niet in balans is. Vastgoed Belang is positief over de maatregel, maar vraagt om de grens van € 300 hoger te stellen, bijvoorbeeld op € 450. Het kabinet neemt deze suggestie niet over. Uit WoON 2018 blijkt dat de ca. 475.000 woningen met een huur onder de € 450 gemiddeld op 64% van de maximale huurprijsgrens volgens het woningwaarderingstelsel zitten. Het kabinet is van mening dat hier gemiddeld al een meer reële balans tussen de prijs en de kwaliteit van de woning bestaat.

De Landelijke studentenvakbond (LSVb) maakt zich zorgen dat deze maatregel wordt toegepast op kamers. Het kabinet heeft het voornemen deze maatregel enkel voor zelfstandige woningen (eengezinswoningen, appartementen) toe te staan en alleen mits het woningwaarderingstelsel deze huurverhoging toelaat. Verhuurders zullen deze hogere huurverhoging van (maximaal) € 25 bij huren onder € 300 dus niet bij onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens of standplaatsen mogen toepassen. Als verhuurders dat onverhoopt toch doen, dan kunnen huurders hiertegen met succes bezwaar maken.

Enkele burgers maken zich ook zorgen om de kwaliteit van de woning in verhouding tot de prijs. De huurverhoging blijft ook bij deze maatregel begrensd door de maximale huurprijsgrens van de woning. Als een verhuurder deze maatregel toepast en de huurprijs daardoor de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het woningwaarderingstelsel overschrijdt, kan de huurder met succes bezwaar maken tegen dat huurverhogingsvoorstel en de huurverhoging beperken tot die maximale huurprijsgrens.

8.6.4 Overige input

Veel partijen die gereageerd hebben, reageren ook op onderwerpen die niet deel uitmaken van voorliggend wetsvoorstel; zoals de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel, achterstallig onderhoud bij de huurwoning, de verhuurderheffing, de hypotheekrenteaftrek, de in het Sociaal Huurakkoord afgesproken maximale huursomstijging (deze aanpassing van de maximale huursomstijging voor woningcorporaties is met een separate wetswijziging ingevoerd⁵⁸). Deze opmerkingen gaan over andere onderwerpen dan die dit wetsvoorstel behelst, waardoor het kabinet heeft besloten op deze onderwerpen niet verder in te gaan.

9. Voorlichting en communicatie

Het is belangrijk om verhuurders, huurders en andere betrokken partijen tijdig in te lichten over de wijzigingen van de verschillende maatregelen als gevolg van dit wetsvoorstel. De DAEB-inkomensgrenzen en inkomens-

⁵⁸ Stb. 2020, nr. 39

afhankelijke hogere huurverhoging bestaan reeds, maar worden aangepast. De focus van de communicatie zal dan ook liggen op de aanpassingen. De zeer lage huren met een huursprong verhogen is een maatregel die momenteel niet in het huurrecht geldt. De communicatie zal zich daarom richten op het onder de aandacht brengen van deze (nieuwe) mogelijkheden. Voor de communicatie en voorlichting wordt samengewerkt met Aedes, de Woonbond, VNG, IVBN en Vastgoed Belang alsmede de Huurcommissie, de Autoriteit Woningcorporaties en de Belastingdienst. De informatie op rijksoverheid.nl en woningmarktbeleid.nl, waaronder de huurverhogingscheck, wordt gewijzigd om burgers en bedrijven in te lichten. Ook zullen de wijzigingen uitgebreid toegelicht worden in de jaarlijkse circulaire over het huurprijsbeleid. In aanvulling daarop wil het kabinet de mogelijkheid om lokaal in de prestatieafspraken te komen tot een grotere vrije toewijzingsruimte actief ondersteunen en faciliteren. In overleg met de betrokken partijen zal bekeken worden op welke wijze de ondersteuning opgezet kan worden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De voorgestelde systematiek van huurprijsregulering kent net als nu ook de mogelijkheid van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Anders dan in de geldende systematiek is er geen sprake van één inkomensgrens waarboven een hogere huurprijsstijging toegelaten is maar van verschillende inkomenscategorieën, waarvan de inkomensgrenzen per type huishouden verschillen. Die inkomensgrenzen worden in artikel 10, tweede lid, van de Uhw vastgelegd (zie artikel II, onderdeel A, onder 2). Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht worden in de voorgestelde methodiek van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging de uitzonderingen voor ouderenhuishoudens en grote huishoudens geschrapt. De uitzondering voor huishoudens waarvan een of meer leden behoren tot een aangewezen aandachtsgroep (de aangewezen groep chronisch zieken en gehandicapten (zie artikel 10 van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte) blijft bestaan.

onder 1

De voorgestelde wijziging van artikel 7:252a, eerste lid, BW vloeit voort uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 10, tweede lid, van de Uhw.

De voorgestelde regeling van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging kent een begrenzing. Voor de huurders met een inkomen tussen € 45.938 en € 55.000 voor eenpersoonshuishoudens en € 53.126 en € 74.000 voor meerpersoonshuishoudens geldt dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging van maximaal € 50 mag worden toegepast tot ten hoogste de maximale huurprijsgrens. Voor de huurders met een inkomen hoger dan € 55.000 voor eenpersoonshuishoudens en € 74.000 voor meerpersoonshuishoudens geldt dat de hogere huurverhoging van maximaal € 100 mag worden toegepast tot ten hoogste de maximale huurprijsgrens.

De genoemde maximale huurverhogingsbedragen zullen, evenals nu het geval is voor het maximale huurverhogingspercentage, worden vastgelegd in de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte.

onder 2 en 3

Ook de voorgestelde wijzigingen van artikel 7:252a, vierde en zesde lid, BW vloeien voort uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 10, tweede lid, van de Uhw.

Evenals in de geldende systematiek zal de Belastingdienst op grond van het voorgestelde vierde lid, tweede zin, geen specifieke inkomensgegevens verstrekken aan verhuurders. Volstaan zal worden met een verklaring waar het huishoudinkomen zich bevindt ten opzichte van de in artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Uhw voor de verschillende typen huishoudens vastgestelde inkomensgrenzen. De verklaring kan dus inhouden dat het huishoudinkomen hoger is dan de hoogste inkomensgrens, zich bevindt tussen de hoogste en de laagste inkomensgrens of onder de laagste inkomensgrens. Dat gegeven is voldoende voor de verhuurder om vast te stellen wat de maximale huurprijsstijging is. Omdat de uitzonderingen voor ouderenhuishoudens en grote huishoudens vervallen, hoeft de Belastingdienst daaromtrent geen verklaring meer af te geven. De Belastingdienst zal dus geen gegevens omtrent de samenstelling van het huishouden verstrekken.

In het voorgestelde zesde lid wordt voorts voorzien in de situatie dat een voorstel tot verhoging van de huurprijs op de grond dat het huishoudinkomen van de huurder hoger is dan € 55.500 voor een eenpersoonshuishoudens of € 74.000 voor een meerpersoonshuishouden, niet kan leiden tot de bijbehorende verhoging omdat de huurder aantoont dat het inkomen van zijn huishouden lager is dan of gelijk is aan het toepasselijke bedrag. In dat geval wordt het voorstel tot huurverhoging aangemerkt als een voorstel tot verhoging op de grond dat het huishoudinkomen van de huurder hoger is dan € 45.938 voor een eenpersoonshuishoudens of € 53.126 voor een meerpersoonshuishouden maar niet hoger dan € 55.500 voor een eenpersoonshuishouden of € 74.000 voor een meerpersoonshuishouden. De vraag of het voorstel kan leiden tot de voorgestelde huurverhoging komt dan opnieuw aan de orde. Bij die beoordeling wordt uitgegaan van de eisen aan een voorstel als bedoeld in artikel 7:252a, eerste lid, onderdeel a, BW.

Datzelfde geldt voor de situatie dat een voorstel als bedoeld in artikel 7:252a, eerste lid, onderdeel a, BW is gedaan en de huurder aantoont dat het inkomen van zijn huishouden lager is dan of gelijk is aan € 45.938 voor een eenpersoonshuishouden of 53.126 voor een meerpersoonshuishouden. In dat geval geldt voor de huurprijsstijging het «gewone» maximum dat krachtens artikel 10, tweede lid, van de Uhw voor de betreffende huurovereenkomst geldt.

Onderdeel B

In artikel 7:252b, eerste lid, onder 2, BW wordt een aanpassing voorgesteld in verband met de wijziging van artikel 10, tweede lid, van de Uhw (zie artikel II, onderdeel A, onder 2).

Onderdeel C

De voorgestelde wijzigingen in artikel 7:253 eerste lid en tweede lid, tweede zin, BW vloeien voort uit het schrappen van de uitzonderingen op de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor ouderenhuishoudens en grote huishoudens. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De in artikel 7:253, tweede lid, derde zin, BW voorgestelde wijziging betreft een verbetering van een verwijzing. Artikel I, onderdeel E, onder 1,

van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 heeft een zin ingevoegd in artikel 7:253, eerste lid, BW. Daarbij is per abuis de verwijzing naar artikel 7:253 eerste lid, vijfde zin, BW in artikel 7:253, tweede lid, derde zin, BW niet aangepast.

Artikel II

Onderdeel A

onder 1

De voorgestelde wijzigingen van artikel 10, tweede lid, van de Uhw betreffen de voorgestelde mogelijkheid om zeer lage huren met een vast bedrag te verhogen. Voor een toelichting op de achtergrond van dit voorstel wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

onder 2

Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, van de Uhw behelst de in de paragrafen 2.2 en 2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting toegelichte nieuwe systematiek van huurprijsregulering.

In het voorgestelde artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Uhw zijn de inkomensgrenzen die bepalend zullen zijn voor de mate van inkomensafhankelijke hogere huurverhoging vastgelegd. Om wetstechnische redenen wordt voorgesteld het tweede lid opnieuw vast te stellen.

Onderdeel B

De voorgestelde toevoeging aan artikel 13, derde en vijfde lid, van de Uhw vloeit voort uit de voorgestelde wijziging van artikel 10, tweede lid van de Uhw.

Onderdeel C

onder 1

De voorgestelde wijziging van artikel 14, tweede lid, onderdeel a, onder 2°, van de Uhw volgt uit de voorgestelde nieuwe systematiek van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (artikel 7:252a BW). In die systematiek is er niet langer één inkomensgrens maar zijn er meerdere. De voorgestelde wijzigingen bewerkstelligen dat de huurcommissie met die verschillende inkomensgrenzen rekening moet houden bij de beoordeling van de voorgestelde huurverhoging.

onder 2

De voorgestelde wijziging van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de Uhw behelst de verruiming van de mogelijkheid om na inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging(en) huurprijsverlaging te vragen. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel III

Onderdeel A

De inkomensgrens die op grond van artikel 1 van de Woningwet bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld (dat is gebeurd in artikel 16 van het BTIV 2015), is de zogenoemde DAEB-inkomensgrens, bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Woningwet. Artikel 1 van de Woningwet bepaalt dat er één inkomensgrens is. Om de in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde redenen wordt voorgesteld deze inkomensgrens te differentiëren op basis van de huishoudgrootte. Deze wijziging maakt het mogelijk om in het BTIV 2015 een inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens en een inkomensgrens voor huishoudens van twee of meer personen vast te stellen.

Onderdeel B

De voorgestelde wijziging van artikel 48, eerste lid, van de Woningwet behelst de mogelijkheid van lokale differentiatie van de vrije toewijzingsruimte. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

Het streven is om de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen waar mogelijk te kunnen laten toepassen voor het eerste huurverhogingsjaar (dat begint op 1 juli) na aanneming van het wetsvoorstel. Omdat verhuurders de huurverhogingsvoorstellen per 1 juli vóór 1 mei bij hun huurders moeten indienen, moet uiterlijk 1 april voorafgaand aan die 1 juli vaststaan dat de voorgestelde wijzigingen per die 1 juli zullen gelden.

De wijzigingen in het BW zijn alle relevant voor de huurverhogingsmogelijkheden, maar kunnen niet alle met ingang van het eerste huurverhogingsjaar worden toegepast.

De aanpassingen in de systematiek van de inkomensafhankelijke huurverhoging (artikel I en artikel II, onderdeel A, onder 2, onderdeel B, onder 2, en onderdeel C, onder 1) vragen enkele maanden voorbereidingstijd voor de Belastingdienst. De daarmee samenhangende voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om huurverlaging te vragen wegens inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke huurverhoging (artikel II, onderdeel C, onder 2) zal op hetzelfde moment in werking treden.

De voorgestelde wijziging met betrekking tot de hogere huurverhoging bij zeer lage huren (artikel II, onderdeel A, onder 1) kan, indien tijdig (dus voor 1 april) vastgesteld, wel voor het eerste huurverhogingsjaar na die vaststelling worden toegepast.

De in artikel III, onderdelen A en B, voorgestelde wijzigingen (mogelijk maken differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen en de vrije toewijzingsruimte) en de daarmee samenhangende aanpassing van artikel 16 BTIV (aanpassing van de berekening van de vrije toewijzingsruimte) zullen op de eerste 1 januari na de vaststelling in werking treden; deze maatregelen gelden immers per kalenderjaar.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister voor
Rechtsbescherming ondertekend.

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