

Vergaderjaar 2018–2019

35 254

Wijziging van de Woningwet (wijzigingen maximale huursomstijging en lokale mogelijkheid hoger percentage)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het Sociaal Huurakkoord 2018 dat Aedes en Woonbond hebben gesloten op 21 december 2018. In de brief Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene woningwet¹ (hierna: Brief maatregelen huurmarkt) van 22 februari 2019 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Minister) aangekondigd welke afspraken uit dit Sociaal Huurakkoord 2018 worden overgenomen.

Met de Brief maatregelen huurmarkt kondigt het kabinet voorstellen aan voor betaalbare verduurzaming in de huursector, een gematigde woonlastenontwikkeling voor lage inkomens en -middeninkomens in de huursector en passende huren voor hogere inkomens. Het kabinet heeft in die brief aangekondigd dat, naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet, toegelaten instellingen (hierna: woningcorporaties) binnen wettelijke kaders meer mogelijkheden krijgen om op lokaal niveau met gemeenten en huurders invulling te geven aan de volkshuisvesting. De afspraken uit het Sociaal Huurakkoord 2018 passen goed binnen dit kader.

Aedes en de Woonbond hebben daarbij de wens geuit dat de afspraken uit het Sociaal Huurakkoord 2018 spoedig in de wet- en regelgeving worden verwerkt. Om zo veel mogelijk aan deze wens tegemoet te komen, dient dit wetsvoorstel ertoe om de voor de afspraken in het Sociaal Huurakkoord 2018 omtrent de maximale jaarlijkse huursomstijging voor woningcorporaties benodigde wetswijzigingen door te voeren. De huidige maximale jaarlijkse huursomstijging wordt berekend per kalenderjaar. Er wordt daarom gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2020. De maximale huursomstijging beperkt de *gemiddelde* huurverhoging per woningcorporatie per jaar; de maximale huursomstijging heeft dus een

¹ Kamerstukken II 2018/2019, 32 847, nr. 470.

macro-effect per woningcorporatie en heeft geen directe werking voor individuele woningen (de maximale huurverhoging per woning blijft gehandhaafd op inflatie + 2,5 procentpunt). Andere maatregelen die in de Brief maatregelen huurmarkt zijn aangekondigd (zoals een hogere huurverhoging voor zeer lage huren en aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging om van huishoudens met een hoger (midden)inkomen een meer gepaste huur te kunnen vragen) worden wel van toepassing op individuele woningen. Bovendien vergen deze andere voorgenomen maatregelen nog verdere uitwerking voordat zij in een wetsvoorstel kunnen worden verwerkt. Het kabinet heeft er om die redenen voor gekozen om voor de wijziging van de voor woningcorporaties geldende maximale huursomstijging een separaat wetsvoorstel in procedure te brengen. Het kabinet verwacht later dit jaar een wetsvoorstel met een aantal van de overige in de Brief maatregelen huurmarkt aangekondigde maatregelen in te dienen. Het voornemen is om de effecten van dit wetsvoorstel en die van het hierboven bedoelde later in te dienen wetsvoorstel in onderlinge samenhang te evalueren.

Het gaat in dit wetsvoorstel om de wijziging van de berekening van de maximale huursomstijging, waarmee de huurharmonisatie (huurverhoging bij nieuwe verhuring), de huurverlagingen wegens inkomensdaling van de huurder na eerdere inkomensafhankelijke (hogere) huurverhoging en alle huurverhogingen wegens renovatie (waaronder verduurzaming) buiten de berekening van jaarlijkse huursomstijging gebracht worden. Daartoe wordt voorgesteld artikel 54 van de Woningwet te wijzigen.

De maximale jaarlijkse huursomstijging wordt berekend per kalenderjaar. Er wordt daarom gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2020.

Ruimte voor lokaal overleg

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om op voorstel van woningcorporaties in gezamenlijke afspraken met huurdersvertegenwoordigers en betrokken gemeente(n) lokaal een hogere maximale jaarlijkse huursomstijging vast te leggen (maximaal 1 procentpunt hoger).

Gematigde huurontwikkeling voor zittende huurder

Na inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen zal de Minister de maximale huursomstijging (nieuw) bij ministeriële regeling – zie artikel 40 van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 – op inflatieniveau vaststellen. Dat is conform de afspraken in het Sociaal Huurakkoord 2018. De huidige maximale jaarlijkse huursomstijging ligt, conform het Sociaal Huurakkoord 2015 van Aedes en de Woonbond, op inflatie +1 procentpunt inclusief huurharmonisatie. Door een maximale huursomstijging op inflatieniveau exclusief huurharmonisatie wordt een gematigde ontwikkeling van de gemiddelde huurprijs voor zittende huurders bevorderd.

De huurverhoging voor individuele woningen blijft overigens, zoals hierboven aangegeven, gemaximeerd op het huidige niveau van inflatie + 2,5 procentpunt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanpassing maximale huursomstijging voor woningcorporaties

De maximale huursomstijging houdt in dat het gemiddelde van de huurprijzen van de door een woningcorporatie verhuurde zelfstandige huurwoningen jaarlijks met niet meer dan het wettelijk voorgeschreven

percentage mag stijgen. In de maximale huursomstijging zoals die vóór 1 januari 2017 gold, werden huurverhogingen op een andere datum dan 1 juli wegens woningverbetering en huurharmonisatie ook buiten de berekening van de maximale huursomstijging gehouden. Sinds 1 januari 2017 wordt de huursomstijging over een kalenderjaar gemaximeerd. Dit wetsvoorstel brengt de huurharmonisatie, huurverlagingen wegens inkomensdaling van de huurder na eerdere inkomensafhankelijke (hogere) huurverhoging en alle huurverhogingen wegens woningverbetering, waaronder verduurzaming, (weer) buiten de berekening van de maximale huursomstijging. Hiermee komt de focus van de maximale huursomstijging te liggen op de jaarlijkse huurverhogingen voor zittende huurders.

Het (weer) buiten de berekening brengen van de huurharmonisatie biedt woningcorporaties meer ruimte om na huurdersmutatie een hogere huur te hanteren dan bij de vertrekkende huurder(s). Hiermee kan de huur weer in lijn worden gebracht met de kwaliteit van de woning, als die verhouding is scheefgegroeid. De ruimte voor huurharmonisatie blijft echter beperkt. Voor woningcorporaties geldt sinds 2016 dat zij jaarlijks aan 95% van de (aspirant-)huurders die qua inkomen recht hebben op huurtoeslag een woning moeten toewijzen met een huurprijs die niet hoger is dan de toepasselijke aftoppingsgrens voor de huurtoeslag. Voor huurders met een inkomen tot aan de huurtoeslaggrens is een nieuwe huurwoning slechts beperkt duurder (of in sommige gevallen zelfs goedkoper) dan de huidige huurwoning. Ruim de helft van de huurders van woningcorporaties heeft qua inkomen recht op huurtoeslag, waardoor een groot deel van de vrijkomende woningen slechts tot de aftoppingsgrens geharmoniseerd kunnen worden. Ook kunnen woningcorporaties niet onbeperkt woningen na huurdersmutatie tegen een geliberaliseerde huurprijs (huurprijs hoger dan de geldende liberalisatiegrens) gaan verhuren. Want qua huurprijs geliberaliseerde huurcontracten vallen buiten de DAEB-taken en DAEB-woningvoorraad van woningcorporaties, waardoor corporaties die woningen administratief of juridisch moeten gaan scheiden van de DAEB-tak van de woningcorporatie. Met de per 1 januari 2018 voltooide scheiding tussen DAEB-taken en niet-DAEB-taken moeten DAEB-woningen die worden geliberaliseerd tegen marktwaarde worden overgebracht naar de niet-DAEB-tak. Indien de niet-DAEB-tak daar geen mogelijkheden voor heeft, kan de woning niet geliberaliseerd worden verhuurd. In welke mate het vanuit volkshuisvestelijk perspectief redelijk is om woningen te liberaliseren, kan onderdeel zijn van de prestatieafspraken die lokaal gemaakt worden tussen gemeente, huurdersorganisatie en corporatie. Daarom is de verwachting dat het buiten de berekening brengen van de huurharmonisatie slechts een geringe beperkende werking op de doorstroming tot gevolg zal hebben.

Woningcorporaties staan voor een investeringsopgave voor verduurzaming van hun bezit. Door alle huurverhogingen wegens woningverbetering voor zittende huurders, ongeacht hoe lang na het realiseren van de woningverbetering doorgevoerd, buiten de berekening van de maximale huursomstijging te brengen, krijgen woningcorporaties meer ruimte om te bepalen hoe zij deze investeringsopgave willen bekostigen: via extra huurverhoging wegens woningverbetering (naast de jaarlijkse huurverhoging) voor zittende huurders of via huurharmonisatie na huurdersmutatie. Bovendien is de woningverbetering bij grootschalige, complexgewijze, woningverbetering niet altijd voor alle woningen in hetzelfde kalenderjaar afgerond. Door de uitzondering niet meer te beperken tot woningen waarvan de woningverbetering maximaal een jaar voor de daarmee samenhangende huurprijsverhoging is afgerond, kunnen woningcorporaties alle huurverhogingen wegens woningverbetering voor een project desgewenst in rekening brengen nadat de woningverbetering

in alle woningen is afgerond. Zij lopen dan niet het risico dat een deel van die huurverhogingen binnen de berekening van de huursomstijging (namelijk de woningen waarvan de woningverbetering al langer dan een jaar voor die huurverhoging is afgerond) valt. Dit kan bij grootschalige woningverbetering, waaronder verduurzaming, leiden tot beperking van de administratieve lasten bij de berekening van de toegestane huursomstijging, hetgeen kan bijdragen aan de verduurzamingsopgave. Om deze reden wordt voorgesteld de beperking te schrappen dat de huurverhoging maximaal een jaar na het realiseren van de woningverbetering is doorgevoerd.

Het uitzonderen van huurharmonisatie en huurverhoging wegens woningverbetering van de berekening van de huursomstijging biedt naast de lokale afwijkingsmogelijkheid (zie paragraaf 2.2) verdere ruimte om lokaal rekening te houden met de betaalbaarheid en beschikbaarheid voor en woonwensen van de huurders, prijs-kwaliteitverhouding van de woning bij mutaties en mogelijkheden voor investeringen in nieuwbouw en woningverbetering/verduurzaming.

De maximale huursomstijging (nieuw) wordt, conform het Sociaal Huurakkoord 2018, bij ministeriële regeling op inflatieniveau vastgesteld waardoor een gematigde ontwikkeling van de gemiddelde huurprijs voor zittende huurders wordt bevorderd.

2.2 Afwijkingsmogelijkheid maximale huursomstijging

Het Sociaal Huurakkoord 2018 bevat ook de afspraak dat woningcorporaties in gezamenlijke afspraak met huurdersvertegenwoordigers en gemeente een lokaal hogere huursomstijging kunnen afspreken, met een bandbreedte van 1 procentpunt. Deze mogelijkheid om af te wijken voor woningcorporaties past bij het voornemen van het kabinet om meer mogelijkheden voor lokale invulling te geven aan het volkshuisvestelijk beleid, zoals aangekondigd in de Brief maatregelen huurmarkt. Het kabinet introduceert daarom met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om op voorstel van een woningcorporatie in de prestatieafspraken zoals bedoeld in artikel 44 van de Woningwet een lokaal hogere huursomstijging af te spreken.

De bandbreedte voor deze lokaal hogere huursomstijging (maximaal 1 procentpunt, conform het Sociaal Huurakkoord 2018) zal de Minister met een ministeriële regeling vaststellen na inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging. Het uitgangspunt is dat binnen de kaders van de nationale regelgeving ruimte wordt geboden voor lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid. Zoals Aedes en de Woonbond ook in het Sociaal Huurakkoord 2018 schrijven zijn er verschillen in de lokale woningmarkt. De mogelijkheid om lokaal af te wijken van de maximale huursomstijging is daarom van belang om lokaal rekening te houden met de investeringsopgave. Deze lokale verhoging kan bijvoorbeeld worden ingezet indien zodanige investeringen in beschikbaarheid of herstructurering nodig zijn dat een gemiddelde inflatievolgende huurverhoging tot onvoldoende investeringscapaciteit leidt. Het staat een woningcorporatie al vrij om in overleg met de huurdersvertegenwoordiging zelf een keuze maken op welke wijze zij de gemiddelde huursomstijging invult. Dit kan reeds resulteren in een verschillend huurprijsbeleid per gemeente. De investeringsopgave kan echter flink verschillen per woningcorporatie en per gemeente; door deze lokale afwijkingsmogelijkheid te introduceren wordt hiermee rekening gehouden.

Indien woningcorporaties gebruik willen maken van de afwijkingsmogelijkheid moet (vooraf) dit vastgelegd worden in gezamenlijke prestatieafspraken tussen woningcorporaties, huurdersorganisatie(s) en betrokken gemeenten over het betreffende kalenderjaar. In de prestatieafspraken kan

inzichtelijk worden gemaakt dat de inkomsten uit deze extra huursomstijging ten goede komen aan de voorgenomen investeringen in beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid en welke afwegingen van belangen (betaalbaarheid, beschikbaarheid of kwaliteit/duurzaamheid) zijn gemaakt om tot deze keuze te komen. Uit recent onderzoek van Companen² blijkt dat de ontwikkeling van de woningvoorraad en de kwaliteit en duurzaamheid van de woningen de meest besproken onderwerpen zijn bij het maken van prestatieafspraken. Het grootste deel van de ondervraagde gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties is daarbij van mening dat de afweging van de belangen van de verschillende partijen bij het opstellen van prestatieafspraken in evenwicht zijn geweest.

Woningcorporaties hebben een verantwoordingsplicht aan de Autoriteit woningcorporaties over de toepassing van de maximale huursomstijging. Voor woningcorporaties die in meerdere gemeenten werkzaam zijn³ kunnen de afspraken die zij maken over een extra bandbreedte per gemeente verschillen. De lokale afwijkingsbevoegdheid heeft logischerwijs tot gevolg dat een corporatie een lokaal afgesproken hogere huursomstijging niet toepast in gemeenten waarin geen hogere maximale huursomstijging in de prestatieafspraken is afgesproken.

3. Financiële gevolgen voor huurders en verhuurders

3.1 Verdien capaciteit woningcorporaties

Een belangrijk kenmerk van de met dit wetsvoorstel te wijzigen regeling is dat deze de randvoorwaarden van de maximale huursomstijging bepaalt waarbinnen woningcorporaties kunnen opereren ofwel een lokale hogere huursomstijging af kunnen spreken. Zoals hiervoor aangegeven wordt de maximale huursomstijging (nieuw, dus exclusief huurharmonisatie) vastgesteld op inflatieniveau. Nu is de maximale huursomstijging inflatie + 1 procentpunt, inclusief huurharmonisatie. De woningcorporatie kan in overleg met de huurdersvertegenwoordiging zelf een keuze maken op welke wijze zij de gemiddelde huursomstijging invult. Het is ook aan de woningcorporatie en haar partners bij de prestatieafspraken om daarin al dan niet een hogere huursomstijging (maar maximaal 1 procentpunt hoger) af te spreken. Dit wetsvoorstel heeft daarom geen directe invloed op de huurprijzen. Het is om die reden niet aan te geven wat de effecten van de wijzigingen zullen zijn voor de daadwerkelijke huurinkomsten; wel kan aangegeven worden waar sprake is van meer en waar sprake is van minder ruimte. Het wetsvoorstel betekent gemiddeld genomen dat enerzijds de ruimte voor jaarlijkse huurverhogingen bij zittende huurders afneemt (door beperking van de maximale huursomstijging (nieuw) tot inflatieniveau, zie hieronder), en dat anderzijds de ruimte voor huurverhogingen wegens woningverbetering voor zittende huurders en voor huurverhogingen bij mutatie (nieuwe verhuuring) toeneemt. De verwachting is dat het effect op de verdien capaciteit van de woningcorporatiesector per saldo beperkt is. Deze verwachting wordt hieronder toegelicht.

Na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen zal de Minister de maximale huursomstijging (nieuw) bij ministeriële regeling op inflatieniveau vaststellen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de afspraak hierover van Aedes en de Woonbond in het Sociaal Huurakkoord 2018. Uit de Verantwoordingsinformatie van de woningcorporaties blijkt dat de

² Companen (2018), «Lokale ervaringen rond woonvisies, prestatieafspraken en huurdersparticipatie», bijlage bij de Brief maatregelen huurmarkt (32 487, nr. 470).

³ Bijna twee derde van de woningcorporaties is werkzaam in één gemeente, ruim een derde is werkzaam in meerdere gemeenten (waarvan het grootste deel in maximaal 5 gemeenten).

gemiddelde huursomstijging exclusief huurharmonisatie 0,2 procentpunt boven inflatie bedroeg in de periode 2016–2018. Het vaststellen van de maximale huursomstijging exclusief huurharmonisatie op inflatieniveau heeft daarmee een licht beperkend effect.

Dit wetsvoorstel maakt het voor woningcorporaties mogelijk om in gezamenlijke afspraak met de huurdersorganisaties en de betrokken gemeenten lokaal af te wijken van de maximale huursomstijging. Het is redelijk te verwachten dat woningcorporaties, huurdersorganisaties en gemeenten alleen gemotiveerd een hogere huursomstijging in de prestatieafspraken zullen afspreken, zoals wanneer de investeringsopgave⁴ groot is en de investeringscapaciteit bij een gemiddelde jaarlijkse huurverhoging van inflatieniveau daarvoor onvoldoende is. De jaarlijks gepubliceerde Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) wordt reeds gebruikt bij het maken van prestatieafspraken en kan ook voor dit doel gebruikt worden. Die afwijkingsruimte wordt bij ministeriële regeling vastgesteld op maximaal 1 procentpunt. Ook dit is conform de afspraak hierover van Aedes en de Woonbond in het Sociaal Huurakkoord 2018. Naar verwachting wordt deze afwijkingsmogelijkheid gebruikt in enkele gebieden bij woningcorporaties waarvan zodanige investeringen in beschikbaarheid of herstructurering nodig zijn dat een gemiddelde inflatievolgende huurverhoging tot onvoldoende investeringscapaciteit leidt. Indien in de prestatieafspraken een (maximale) hogere huursomstijging is vastgelegd, wordt hun gemiddelde huurverhoging feitelijk weinig of niet beperkt ten opzichte van de huidige regeling.

Dit wetsvoorstel wijzigt de maximale huursomstijging inhoudelijk door de huurharmonisatie buiten de berekening te brengen. Gemiddeld was het effect van huurharmonisatie op de huursomstijging van corporaties de afgelopen drie jaar +0,5%. Het buiten de huursombenadering houden van de huurharmonisatie zou in potentie tot een grotere mate van huurstijgingen bij mutatie kunnen leiden. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat ook onder de huidige regeling van de huursomstijging woningcorporaties de huren meer hadden kunnen verhogen dan ze daadwerkelijk hebben gedaan. Hierbij geldt ook dat de huurstijging bij verhuizing beperkt wordt door de regels van passend toewijzen (jaarlijks aan 95% van verhuizende huurders die qua inkomen recht hebben op huurtoeslag, een huur die niet boven de aftoppingsgrens ligt vragen), de DAEB-huurgrens en de toegestane huur van de woningen volgens het woningwaarderingstelsel (hierna: WWS). Gezien de prioriteit die woningcorporaties en huurders bij betaalbaarheid leggen in het Sociaal Huurakkoord 2018 kan er ook vanuit worden gegaan dat deze ruimte niet volledig benut wordt. Wel is het aannemelijk dat de beperking van de verdien capaciteit vanwege de lager toegestane zuivere (jaarlijkse) huurprijsstijging al dan niet deels gecompenseerd zal worden door een beperkte toename in de mate van huurharmonisatie.

3.2 Betaalbaarheid huurders

Het merendeel van de zittende huurders ondervindt een positief effect op de betaalbaarheid doordat de maximale huursomstijging (maximale gemiddelde jaarlijkse huurverhoging) bij ministeriële regeling op inflatieniveau wordt vastgesteld. In de periode 2016–2018 lag de gemiddelde huurverhoging exclusief huurharmonisatie immers 0,2 procentpunt boven inflatie en door beperking tot inflatieniveau hebben woningcorpo-

⁴ Voor de uitvoering van de motie Ronnes c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 52) wordt de financiële positie van corporaties en haar maatschappelijke opgaven onderzocht. De uitkomsten hiervan worden eind 2019 verwacht en kunnen daarmee input geven voor de prestatieafspraken over een lokale afwijking van de huursom.

raties niet de ruimte om te kiezen voor een hogere gemiddelde huurverhoging voor zittende huurders dan inflatieniveau. Voor huurders in regio's waar gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om lokaal af te wijken binnen een bandbreedte van 1 procentpunt treedt dit effect niet op. De extra ruimte die ontstaat doordat de huurharmonisatie buiten de berekening van de huursomstijging wordt gebracht kan tot hogere huren voor verhuizende huurders leiden. Dit wordt voor huurtoeslagontvangers beperkt door de regels voor passend toewijzen en verder wordt de mogelijkheid tot harmonisatie beperkt door de DAEB-huurgrens en het WWS.

4. Uitvoeringsgevolgen voor woningcorporaties en huurders

De inhoudelijke wijziging van de jaarlijkse maximale huursomstijging heeft nauwelijks uitvoeringstechnische gevolgen voor woningcorporaties en huurders. Woningcorporaties, huurders en betrokken gemeente(n) moeten gezamenlijke afspraken maken om de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de jaarlijkse maximale huursomstijging te gebruiken. Die afspraak is onderdeel van de prestatieafspraken die de partijen nu al met elkaar maken.

Het voornemen is om de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Woningwet op 1 januari 2020 in werking te laten treden. Indien woningcorporaties in 2020 reeds gebruik willen kunnen maken van de lokaal hogere maximale huursomstijging, zullen ze in 2019 daarover reeds afspraken moeten maken in de prestatieafspraken. Die afspraken kunnen dan uiteraard alleen onder voorbehoud van parlementaire instemming met dit wetsvoorstel en van inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2020 worden gemaakt.

5. Regeldruk/administratieve lasten

5.1 Administratieve lasten voor woningcorporaties

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor woningcorporaties. De periode waarover de huursomstijging wordt berekend blijft gelijk aan een kalenderjaar. Het buiten de berekening van de maximale huursomstijging brengen van de huurharmonisatie en huurverhogingen wegens renovatie (waaronder verduurzaming) leidt tot een eenmalige verwaarloosbare wijziging in de administratieve lasten. Daarnaast zijn woningcorporaties niet verplicht om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid, waardoor de introductie van deze mogelijkheid niet tot stijging van de administratieve lasten leidt.

5.2 Nalevingskosten woningcorporaties, huurders(organisaties), gemeenten

Woningcorporaties kunnen prestatieafspraken maken met gemeenten en huurdersorganisaties. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging. Woningcorporaties krijgen de mogelijkheid om in de prestatieafspraken afspraken te maken dat een (maximaal 1 procentpunt) hogere maximale huursomstijging wordt toegepast, conform het verzoek van Aedes en de Woonbond in het Sociaal Huurakkoord. Omdat dit onderdeel uitmaakt van de prestatieafspraken leidt deze nieuwe mogelijkheid niet direct tot grote additionele nalevingskosten voor woningcorporaties, huurdersorgani-

saties en gemeenten. Sira Consulting⁵ heeft in opdracht van BZK een specificering gemaakt van de administratieve lasten van de Woningwet. De structurele regeldruk voor prestatieafspraken wordt ingeschat op € 10.315.000 in 2017. De verwachting is dat deze afwijkmogelijkheid slechts in enkele gebieden zal worden gebruikt bij woningcorporaties waarvan zodanige investeringen in beschikbaarheid of herstructurering nodig zijn dat een gemiddelde inflatievolgende huurverhoging tot onvoldoende investeringscapaciteit leidt (zie paragraaf 3.1). Tevens is de verwachting dat het gebruik maken van de mogelijkheid om in de prestatieafspraken niet tot substantieel hogere nalevingskosten voor het maken van de prestatieafspraken zelf zal leiden. Er wordt ingeschat dat maximaal 25 woningcorporaties gebruik wil maken van de lokale afwijking. Bijna 2/3 van de woningcorporaties werkt in één gemeente en de meeste overige woningcorporaties zijn werkzaam in 2–5 gemeenten. Dit betekent dat circa 50 keer prestatieafspraken voor een lokale afwijking worden gemaakt. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Companen (2018) blijkt dat er in 2017 581 keer prestatieafspraken werden gemaakt. De inschatting betekent dus dat in ca. 10% van de prestatieafspraken woningcorporaties gebruik zal willen maken van de lokale afwijkmogelijkheid – hetzij door een beperkte investeringscapaciteit hetzij door een grote investeringsopgave.

Sira Consulting (2018) heeft berekend 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 afwijking van de maximale huursomstijging bestaan uit extra vergadertijd, omdat de prestatieafspraken verder reeds gemaakt worden. Uitgaande van over het geheel genomen één extra (complexe) vergadering van vier hoogopgeleiden/managers tegen een uurloon van gemiddeld € 65,50 (2x € 54,00 en 2x € 77,00), komen de extra nalevingskosten op: (25 woningcorporaties die) 50 prestatieafspraken maken x 480 extra minuten (8 uur) x 4 personen met een gemiddeld van € 65,50 uurloon = € 104.800⁶.

6. Financiële effecten voor de rijksbegroting (huurtoeslag)

Wijzigingen in huurprijsverhogingen hebben een doorwerking op de uitgaven voor huurtoeslag. Zoals hiervoor aangegeven heeft het voorliggende wetsvoorstel enkele tegengestelde effecten op de ruimte voor huurverhogingen. Er is enerzijds sprake van een opwaarts effect door het buiten de berekening van de jaarlijkse huursomstijging brengen van de huurharmonisatie en door de afwijkmogelijkheid. Anderzijds kan er sprake zijn van een neerwaarts effect door het vaststellen van de maximale huursomstijging op inflatieniveau. 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.

7. (Internet)consultatie

7.1 Consultatie

De voorgenomen wijzigingen zijn in een vroeg stadium besproken met Aedes en de Woonbond.

⁵ 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, convenant informatievoorziening en programma Verticaal toezicht (29 453, nr. 486).

⁶ Op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten (2017).

Een concept van het wetsvoorstel is vervolgens voorgelegd aan Aedes, de Woonbond, de VNG, het Adviescollege toetsing regeldruk en de Autoriteit woningcorporaties. Hun opmerkingen en de reactie hierop zijn hierna opgenomen

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen is het concept van het wetsvoorstel aan de VNG voorgelegd. De VNG kan zich vinden in het conceptwetsvoorstel.

Ook de Woonbond kan zich vinden in het conceptwetsvoorstel. De Woonbond is verheugd dat de afspraken over de stijging van de huursom met maximaal 1 procentpunt in het conceptwetsvoorstel zijn uitgewerkt als extra onderdeel van de lokale prestatieafspraken. De lokale afwijkingsbevoegdheid wordt daarmee onderdeel van een nu al wettelijk vastgelegd kader. De Woonbond is van mening dat de prestatieafspraken garanderen dat de partijen (gemeente, corporatie en de huurdersorganisatie) op basis van gelijkwaardigheid tot overeenstemming komen.

Aedes kan zich ook vinden in het conceptwetsvoorstel, naar aanleiding van hun suggesties over de verantwoording van de lokale afwijking is deze paragraaf verhelderd in de memorie van toelichting.

Aedes heeft verzocht om vanwege wijziging van de Warmtewet eenmalig een uitzondering op de maximale huursomstijging te maken voor de huurverhogingen bij woningen met collectieve warmtevoorzieningen en deze buiten de berekening van de huursombenadering te laten. Het kabinet vindt dat dit punt nadere uitwerking behoeft, daarom wordt dit punt niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft een aantal adviezen voor aanvulling van de toelichting gegeven. De memorie van toelichting is aan de hand van die adviezen aangevuld. Zo is het effect van de verschillende beleidsmaatregelen, zoals passend toewijzen, verder toegelicht in de memorie van toelichting. Tevens wordt de monitoring in de memorie beschreven.

7.2 HUF-Toets

De Autoriteit Woningcorporaties (hierna: Aw) heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel. De memorie van toelichting is aan de hand van die adviezen aangevuld op het punt van effecten van de gewijzigde maximale huursomstijging voor woningcorporaties in sanering en van de verantwoording van de toegepaste huursomstijging. De Aw heeft verzocht om de mogelijkheden te verkennen voor aanpassing van tijdvak voor de huursomstijging van kalenderjaar naar 30 juni op 1 juli. Het kabinet is tot zo'n onderzoek bereid, maar handhaaft voor dit wetsvoorstel het tijdvak van een kalenderjaar. Het kabinet wil met de sector onderzoeken welke gevolgen dit heeft voor de administratieve lasten.

In één van haar adviespunten gaat zij reeds in op de in de brief Maatregelen huurmarkt aangekondigde aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen; deze adviezen worden meegenomen in de uitwerking van het nog volgende wetsvoorstel dat de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging wijzigt (zie ook paragraaf 7.3).

7.3 Openbare internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 29 maart 2019 tot en met 26 april 2019 in internetconsultatie geweest. Daarop zijn 26 reacties ontvangen, waarvan 21 openbaar. De reacties waren voornamelijk afkomstig van woningcorpo-

raties en huurders(organisaties), maar ook individuele huurders hebben gereageerd.

Een aantal woningcorporaties en huurdersorganisaties adviseert om de lokale afwijkingsbevoegdheid niet te regelen via de prestatieafspraken tussen woningcorporatie, gemeente(n) en huurdersorganisatie, maar deze afwijkingsmogelijkheid onderwerp van overleg met de huurdersorganisatie te laten zijn. Deze partijen beogen daarmee kennelijk om de lokale afwijkingsbevoegdheid via de regels van de Wet op het overleg huurders verhuurder te regelen. Het kabinet kiest er om een aantal redenen niet voor de besluitvorming over de lokaal hogere huursomstijging via de lijn van de Wet op het overleg huurders verhuurder te regelen. De huurdersorganisatie heeft in de Wet op het overleg huurders verhuurder slechts een adviesrol; bij een negatief advies kan de woningcorporatie gemotiveerd van dat advies afwijken. Ook vanwege de relatie met de investeringsopgave voor de woningcorporaties, die in het algemeen voortvloeien uit de prestatieafspraken, ligt het regelen van de lokale afwijking in die prestatieafspraken voor de hand.

In een aantal reacties worden zorgen geuit over individuele huurverhogingen. Dit wetsvoorstel heeft geen invloed op de huurverhoging voor individuele woningen. De huurverhoging voor individuele woningen blijft gemaximeerd op het huidige niveau van inflatie + 2,5 procentpunt. Enkelen merken hierbij op dat niet alle afspraken uit het Sociaal Huurakkoord 2018 in dit wetsvoorstel opgenomen zijn. In de Brief maatregelen huurmarkt heeft het kabinet aangekondigd welke afspraken uit het Sociaal Huurakkoord 2018 in wetgeving zullen worden overgenomen. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat een tweede wetsvoorstel volgt waarin de maatregelen welke van toepassing zijn op individuele woningen worden meegenomen. De overwegingen uit deze internetconsultatie die van toepassing zijn op de individuele huurverhogingen worden meegenomen bij dit tweede wetsvoorstel.

8. Voorlichting en communicatie

De in samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Woonbond, Aedes vereniging van woningcorporaties en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgestelde Handreiking prestatieafspraken zal aan de voorgestelde wetswijziging worden aangepast. Nieuw daarin zal zijn dat deze handreiking ook aandacht zal besteden aan mogelijke wijze(n) waarop de lokale partijen met elkaar de door de lokaal afgesproken hogere maximale huursomstijging mogelijk gemaakt investeringen kunnen monitoren.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 49 van de Woningwet bepaalt dat woningcorporaties met een jaaromzet van meer dan € 30 miljoen een zogenoemde administratieve scheiding moeten doorvoeren tussen hun werkzaamheden in het kader van diensten van algemeen economisch belang en hun overige werkzaamheden. Dat bedrag wordt jaarlijks bij ministeriële regeling gewijzigd met het percentage van de maximale huursomstijging. Als gevolg van artikel I, onderdeel B, onder 1, van dit wetsvoorstel zijn er in de toekomst mogelijk twee percentages voor de maximale huursomstijging. Het voor artikel 49 van de Woningwet relevante percentage is het

algemeen geldende percentage voor de maximale huursomstijging. De voorgestelde wijziging van de verwijzing voorziet hierin.

Onderdeel B

Artikel 54 van de Woningwet behelst de huursombenadering. De gemiddelde huurprijs van de door een woningcorporatie verhuurde zelfstandige woningen mag op 1 januari van enig jaar niet meer dan een bij ministeriële regeling (artikel 40 van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015) vastgelegd percentage (voor 2019: 2,6) hoger zijn dan op 1 januari van het daaraan voorafgaande kalenderjaar (t-1). Dit houdt niet in dat de verhoging van de huurprijs van individuele woningen beperkt blijft tot het percentage van de maximale huursomstijging, maar de maximale huursomstijging heeft natuurlijk wel macro gezien een beperkende werking voor die individuele verhogingen.

Een aantal typen huurprijsverhoging telt niet mee voor de berekening van de gemiddelde huurprijs.

Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in artikel 54 van de Woningwet zullen niet meetellen voor de maximale huursomstijging:

- de huurprijs van geliberaliseerde woningen (onderdeel a); dit betreft zowel de in het peiljaar geliberaliseerde woningen als de woningen die van oudsher geliberaliseerd zijn;
- de huurprijs van voor het eerst of voor het laatst in het peiljaar door de woningcorporatie verhuurde woningen (onderdeel b) – dit betreft dus zowel de nieuw gebouwde als de nieuw aangekochte en zowel de gesloopte als de verkochte woningen;
- de huurprijs van woningen waarvan de huurprijs is verhoogd als gevolg van een woningverbetering (onderdeel c) – dat is inclusief verbetering in de vorm van verduurzamingsmaatregelen waarbij wordt opgemerkt dat een overeengekomen energieprestatievergoeding geen deel uitmaakt van de huurprijs en dus nooit meetelt voor de berekening van de gemiddelde huurprijs,
- de huurprijs van woningen waarvoor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is doorgevoerd indien in de prestatieafspraken is vastgelegd dat de extra huurinkomsten uit die verhoging wordt ingezet voor investeringen (onderdeel d);
- huurprijs van woningen waarvoor, na een eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, vanwege een inkomensdaling van de huurder een huurverlaging is doorgevoerd (onderdeel d), en
- de huurprijs van onzelfstandige woonruimte (onderdeel e).

onder 1

In paragraaf 2.2 is reeds toegelicht dat voorgesteld wordt de maximale huursomstijging te differentiëren. Woningcorporaties kunnen met de betrokken gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) in de prestatieafspraken, bedoeld in artikel 44 van de Woningwet, overeenkomen dat de huursom maximaal mag stijgen met het percentage van de inflatie verhoogd met 1 procentpunt. Het staat de gemeenten, huurdersorganisaties en de woningcorporaties niet vrij om zelf een maximale huursomstijging overeen te komen; ze kunnen een percentage overeenkomen zolang dat niet hoger is dan het hoogste van twee in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 genoemde percentages.

onder 2

In paragraaf 2.1 is reeds toegelicht dat voorgesteld wordt om huurharmonisatie bij nieuwe verhuringen niet mee te laten tellen voor de maximale

huursomstijging. De voorgestelde wijziging van artikel 54, tweede lid, onderdeel b, van de Woningwet voorziet hierin. Daarnaast wordt voorgesteld de beperking dat de verbetering in het jaar voorafgaand aan het peiljaar moet zijn aangebracht te schrappen in navolging van het Sociaal Huurakkoord 2018 waarin is vastgelegd dat iedere huurprijsverhoging als gevolg van woningverbetering niet meetelt voor de maximale huursomstijging. De voorgestelde wijziging van artikel 54, tweede lid, onderdeel c, van de Woningwet voorziet hierin. Daarnaast wordt voorgesteld, zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht, de huurprijzen die, na eerder op basis van het inkomen van de huurder meer verhoogd te zijn, verlaagd zijn als gevolg van een inkomensdaling van de huurder niet mee te laten tellen voor de maximale huursomstijging. De voorgestelde wijziging van artikel 54, tweede lid, onderdeel d, van de Woningwet voorziet hierin.

Artikel II

Bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijnen.

Het streven is er op gericht om de voorgestelde wijzigingen per 1 januari 2020 in werking te laten treden.

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