

Vergaderjaar 2022–2023

36 281

Wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een deel van de huurders heeft moeite om iedere maand de woonlasten op te brengen. De huidige tijd waarin prijzen stijgen en de betaalbaarheid onder druk komt te staan vraagt om nieuwe maatregelen. Het voorliggende wetvoorstel verplicht woningcorporaties om in 2023 (uit eigen beweging en op verzoek van de huurder) en 2024 (op verzoek van de huurder) voor huurwoningen in het gereguleerde segment de huur te verlagen voor huishoudens met een inkomen van ten hoogste 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomenspunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag en een geldende huurprijs boven € 575,03 (prijspeil 2023).

2. Doel en noodzaak voorgestelde wijzigingen

In de afgelopen jaren is er door vorige kabinetten ingezet op het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders. In 2016 is voor woningcorporaties het passend toewijzen aan huishoudens ingevoerd. Tegelijkertijd is de maximale huursomstijging voor woningcorporaties per 2017 aangepast, wat heeft geleid tot beperktere gemiddelde huurverhogingen bij woningcorporaties. De maximale huursomstijging is sinds 2020 verder beperkt tot inflatievolgend. Daarnaast zijn per 2020 de harde inkomensgrenzen voor de huurtoeslag vervallen. In 2021 is de betaalbaarheid van huren voor huurders met een laag inkomen en met een voor dat inkomen hoge huur van een woningcorporatie verbeterd met een eenmalige huurverlaging.

Deze maatregelen nemen niet weg dat uit het onderzoek WoON2021 naar voren komt dat er nog steeds huishoudens kampen met betaalrisico's. Uit cijfers van het WoON2021 blijkt dat een overschrijding van de door het kabinet in het programma Betaalbaar Wonen gestelde indicatieve

huurquote¹ het meest voorkomt bij huishoudens onder het sociaal minimum en huishoudens met een minimuminkomen.² In totaal hebben in deze groep 230.000 huurders een overschrijding van de gestelde indicatieve huurquote.³ Deze groep kent mogelijke betalingsproblemen, dat wil zeggen dat zij problemen kunnen ondervinden met het opbrengen van de noodzakelijke lasten, zoals woonlasten, energiekosten, verzekeringen en lokale lasten. Hierdoor kunnen zij in financiële problemen komen, zoals problematische schulden. In aanvulling op het beeld uit WoON2021 worden huishoudens getroffen door de economische gevolgen van de coronacrisis en zijn de kosten voor levensonderhoud (de inflatie) en de energiekosten in 2022 sterk gestegen. Hierdoor nemen betaalbaarheidsproblemen toe.

In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is aangekondigd dat de sociale huur voor mensen met een lager inkomen wordt verlaagd. Het programma Betaalbaar wonen⁴ is in mei 2022 gepubliceerd. Het programma Betaalbaar wonen bevat een breed pakket aan maatregelen en heeft als doel dat mensen hun woonlasten beter kunnen dragen en dat mensen toegang hebben tot een kwalitatief goede woning die past bij hun woonbehoefte en levensfase. Het programma Betaalbaar wonen zorgt voor meer betaalbare woningen met name voor mensen met een middeninkomen, pakt te hoge woonlasten voor huurders met een laag inkomen aan en zorgt voor een betere bescherming van huurders en kopers. Het kabinet streeft naar een verbetering van de huurquotes, zodat meer huishoudens een huurquote hebben die beter past bij hun inkomen. Een van de actielijnen van het programma Betaalbaar wonen richt zich op het terugdringen van te hoge woonlasten voor huurders met een laag inkomen. Het programma Betaalbaar wonen is middels deze actielijn specifiek gericht op huurders met een laag inkomen, omdat blijkt dat met name deze huurders te hoge woonlasten hebben. Voor deze groep kan huurbeleid het meest effectief en doelmatig worden ingezet. Onderdeel van de in het programma Betaalbaar wonen genoemde actielijn is een gerichte huurverlaging in 2024 voor huurders met een laag inkomen die in een sociale huurwoning van een woningcorporatie wonen. Aanvullend aan de in het programma Betaalbaar wonen genoemde maatregelen heeft het kabinet op Prinsjesdag 2022 een breder pakket aan koopkrachtmaatregelen gepresenteerd. Onderdeel daarvan zijn maatregelen die specifiek zijn gericht op huurders⁵: een verhoging van de huurtoeslag voor alle huurtoeslagontvangers en het besluit de voorgenomen gerichte huurverlaging voor huurders met een laag inkomen die in een sociale huurwoning van een woningcorporatie wonen al in 2023 door te voeren.

De gerichte huurverlaging is nader overeengekomen in de tussen Aedes, Woonbond, VNG en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gesloten Nationale Prestatieafspraken voor de woningcorporatiesector (hierna: de prestatieafspraken).⁶ In het Coalitieakkoord is afgesproken om de verhuurderheffing af te schaffen in ruil voor afdwingbare afspraken met woningcorporaties. Die afdwingbare afspraken zijn neergelegd in de hiervoor genoemde prestatieafspraken. De prestatieafspraken sluiten aan op de doelen uit het Coalitieakkoord en zijn een gezamenlijke agenda van partijen ten aanzien van de beschikbaarheid

¹ De huurquote geeft op huishoudensniveau aan wat de verhouding is tussen huurprijs en besteedbaar inkomen uitgedrukt in een percentage.

² In het Programma Betaalbaar Wonen wordt deze groep gedefinieerd als: huishoudens met een inkomen tussen sociaal minimum en 120% van het minimuminkomen van de huurtoeslag.

³ Programma Betaalbaar Wonen tabel I en tabel J.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 27 926, nr. 363.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 354.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551.

van voldoende betaalbare woningen, de verduurzaming van de gebouwde omgeving, de leefbaarheid van wijken en buurten en de betaalbaarheid van wonen. Met de afschaffing van de verhuurderheffing per 2023 hebben woningcorporaties vanaf 2023 extra financiële ruimte om de maatregelen gericht op betaalbaarheid, verduurzaming en nieuwbouw te bekostigen. Op het onderdeel betaalbaarheid bevatten de prestatieafspraken een breder pakket aan afspraken die bijdragen aan de betaalbaarheid van huren. De deelnemende partijen aan de prestatieafspraken vonden het van belang dat het afschaffen van de verhuurderheffing, via betaalbaarheidsmaatregelen voor een belangrijk deel rechtstreeks ten gunste komt aan de huurder, omdat de huurders de heffing (grotendeels) via huren hebben betaald.

In de prestatieafspraken is er ten eerste een generieke gematigde huurontwikkeling afgesproken voor de periode 2023–2025, waarbij er een koppeling wordt gelegd tussen de CAO-loonontwikkeling en de huren. Ten tweede is er een specifieke huurverlaging afgesproken voor huurders met een inkomen tot 120% van het minimuminkomen huurtoeslag en een voor dat inkomen hoge huur: voor deze groep wordt de huur verlaagd naar € 550 per maand (prijspeil 2020).

Ten derde kunnen huurders met hoge woonlasten als gevolg van slecht geïsoleerde woningen profiteren van de prestatieafpraak dat isolatiemaatregelen die woningcorporaties nemen voor huurders gratis worden. Tot slot is de afspraak gemaakt dat woningcorporaties de komende jaren ervoor zorgen dat 46% van hun woningvoorraad een huurprijs heeft van € 550 per maand (prijspeil 2020); een niveau onder de huidige gemiddelde huurprijs in de woningcorporatiesector. Hierdoor moet de voorraad langjarig betaalbaar blijven voor huishoudens met de laagste inkomens.

Met het in de prestatieafspraken overeengekomen pakket aan betaalbaarheidsmaatregelen wordt recht gedaan aan de betaalbaarheidsproblematiek die op verschillende fronten in de woningcorporatiesector speelt, zowel ten aanzien van een te hoge huurquote als het aanpakken van te hoge woonlasten (huurprijs plus energiekosten). De nieuwbouw- en verduurzamingsopgaven die tezamen met de betaalbaarheidsmaatregelen in de prestatieafspraken zijn afgesproken komen tegemoet aan die volkshuisvestelijke opdracht, waarmee dit gehele pakket in balans is voor zowel huidige als toekomstige huurders. Met de afschaffing van de verhuurderheffing per 2023 wordt woningcorporaties voldoende ruimte geboden om deze maatregelen te bekostigen en om te blijven sturen op de balans tussen de verschillende opgaven (betaalbaarheid, verduurzaming en nieuwbouw).

Relatie met verhoging wettelijk minimumloon in 2023

Naast specifiek op huurders gericht maatregelen heeft het kabinet op Prinsjesdag 2022 bij de koopkrachtmaatregelen ook aangekondigd dat het wettelijk minimumloon per 1 januari 2023 met 10,15% wordt verhoogd. De in dit wetsvoorstel geregelde verplichte huurverlaging gaat uit van het feitelijk inkomen van 2021 (van de huidige bewoners) als het gaat om de huurverlagingen die woningcorporaties uit eigen beweging moeten doen aan de hand van de op verzoek van de Belastingdienst verkregen inkomenscategorieën. Voor de huurverlagingen die woningcorporaties uit eigen beweging moeten doen, heeft de verhoging van het wettelijk minimumloon in 2023 dus geen effect.

Wat betreft verzoeken om huurverlaging die huurders zelf kunnen doen op basis van het inkomen van de laatste zes maanden (in 2022/2023/2024), kan het in individuele gevallen bij meerpersoonshuishoudens voorkomen dat de verhoging van het wettelijk minimumloon in 2023 ertoe leidt dat hun inkomen in de laatst verstreken zes maanden (in 2022–2023, 2023,

2023–2024 of in 2024) uitkomt boven de helft van de toepasselijke inkomensgrenzen voor de huurverlaging en zij daardoor geen recht hebben op de huurverlaging. Dat gaat dan om meerpersoonshuishoudens die in 2021 een inkomen hadden dat hoger was dan de inkomensgrenzen 2023 voor de huurverlaging (en daardoor niet in aanmerking komen voor de huurverlaging die de woningcorporatie uit eigen beweging moet voorstellen) en in 2023 of 2024 full time werken. Doch slechts circa 5% van de werkenden werkt full time met een inkomen op wettelijk minimumloonniveau⁷.

De inkomensgrenzen voor eenpersoonshuishoudens voor de huurverlaging (prijsspeil 2023) liggen onder het wettelijk minimumloonniveau per 2023; dat is niet anders dan wanneer het wettelijk minimumloonniveau per 2023 niet zo ruim zou zijn verhoogd, want ook in 2022 liggen de inkomensgrenzen voor de huurverlaging (120% van het minimuminkomenspunt voor de huurtoeslag) voor eenpersoonshuishoudens onder het wettelijk minimumloonniveau van 2022.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in de specifieke huurverlaging in 2023 en 2024 voor de groep huurders met een inkomen niet hoger dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomenspunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag, en een maandhuur voor hun sociale huurwoning van een woningcorporatie boven € 575,03 (prijsspeil 2023). In 2023 voorziet het wetsvoorstel in zowel huurverlaging uit eigen beweging van woningcorporaties als op verzoek van de huurder, in 2024 uitsluitend op verzoek van de huurder.

De grens van 120% van het minimuminkomenspunt van de huurtoeslag is in het programma Betaalbaar wonen benoemd als bovengrens voor de groep huishoudens die gezien worden als «minima» en daarmee de groep huurders met de laagste inkomens. De huur van deze groep huurders wordt gericht verlaagd naar € 575,03 (prijsspeil 2023). Ruim 510.000 huishoudens komen naar verwachting in aanmerking voor een huurverlaging van gemiddeld € 57 per maand. In het programma Betaalbaar wonen is voor deze huishoudens een indicatieve huurquote (deel van het inkomen dat aan de huurprijs wordt besteed), gesteld op 30% voor eenpersoonshuishoudens en 20% voor meerpersoonshuishoudens. Als gevolg van deze huurverlaging verbetert de huurquote voor deze groep met gemiddeld 1 tot 3 procentpunt.

De met dit wetsvoorstel geregelde huurverlaging heeft een permanente doorwerking op de huurhoogte. Na de huurverlaging in 2023 of 2024 tot het voorziene huurbedrag kan de woningcorporatie de betreffende woningen vanaf 2024 respectievelijk 2025 weer in haar reguliere huurverhogingsregime meenemen. De woningcorporatie is daarbij gehouden aan de maximale huurprijsverhogingsruimte zoals door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt vastgesteld. De verlaagde huur kan in toekomstige jaren voor zittende huurders dus enkel met het toegestane maximumpercentage worden verhoogd.⁸ Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het programma Betaalbaar Wonen en de in de prestatieafspraken opgenomen specifieke huurverlaging. De maatregel past binnen de primaire taak van woningcorporaties om huishoudens met de laagste inkomens goed en betaalbaar te huisvesten. Middels de prestatieafspraken is over de huurverlaging overeenstemming bereikt met

⁷ Zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Effecten-verhogen-minimumloon.pdf> (pag. 4).

⁸ Voor de jaren 2023, 2024 en 2025 is in de prestatieafspraken een maximale huurprijsstijging voor individuele woningen afgesproken gelijk aan de CAO-loonontwikkeling.

de corporatiesector. Daarbij is geconstateerd dat de maatregel financieel haalbaar voor woningcorporaties.

Het bedrag van € 575,03 (prijspeil 2023) is het geïndexeerde bedrag van de in de prestatieafspraken overeengekomen € 550 (prijspeil 2020). Het huurbedrag wordt jaarlijks conform de indexering van de aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag geïndexeerd met het percentage van de huurprijsontwikkeling zoals dat naar redelijke verwachting in het tijdvak dat loopt van 1 juli van het aan het berekeningsjaar voorafgaande jaar tot 1 juli van het berekeningsjaar plaatsvindt.^{9, 10}

De woningcorporaties zijn verplicht om uit eigen beweging uiterlijk voor 1 juni 2023 de huurder die voor de gerichte huurverlaging in aanmerking komt een huurverlagingsvoorstel te doen. De huurverlaging gaat dan uiterlijk op 1 juli 2023 in. Ter uitvoering van deze huurverlaging vragen woningcorporaties bij de Belastingdienst een inkomenscategorieverklaring aan waaruit blijkt dat het gezamenlijk inkomen over 2021 wel of niet hoger is dan 120% van het voor het betreffende huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt voor de huurtoeslag (prijspeil: 2023); deze inkomensgrenzen zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Toepasselijke inkomensgrenzen (≤120% minimuminkomensijkpunt huurtoeslag)

Type huishouden	Inkomensgrens (120% van minimuminkomensijkpunt huurtoeslag, prijsspeil 2023)
Eenpersoonshuishouden	≤ € 23.250
Eenpersoonsouderenuishouden	≤ € 24.600
Meerpersoonshuishouden	≤ € 30.270
Meerpersoonsouderenuishouden	≤ € 32.730

Beoogd wordt de wet op 1 maart 2023 in werking te laten treden. De uitwisseling van inkomensgegevens vindt dan plaats in de periode van maart tot medio mei 2023. De woningcorporaties stellen dan aan de hand van de verkregen inkomenscategorieën de huurverlagingsvoorstellen op voor de huishoudens die ervoor in aanmerking komen en dienen de huurverlagingsvoorstellen voor 1 juni 2023 bij de betreffende huurders in. De Belastingdienst verstrekt alleen informatie of het gezamenlijk inkomen lager dan of gelijk is aan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt voor de huurtoeslag, of niet. Het exacte inkomensgegeven wordt niet verstrekt. Op basis van de informatie verlagen woningcorporaties de huur voor huishoudens met een inkomen tot de toepasselijke inkomensgrens. Naast deze huurverlaging uit eigen beweging van de woningcorporatie aan huurders van een zelfstandige woning in het gereguleerde segment, kan de huurder van een zelfstandige woning uit het gereguleerde segment of van een woonwagen ook zelf verzoeken om een huurverlaging als hij een huur van meer dan € 575,03 (prijsspeil 2023) per maand betaalt en het gezamenlijk bruto-inkomen van het huishouden over de laatste zes maanden onder de (helft van de) toepasselijke inkomensgrens ligt. Die huurders kunnen tot en met 30 december 2024 een huurverlagingsverzoek bij hun woningcorporatie indienen. Als de huurder niet instemt met het huurverlagingsvoorstel van de woningcorporatie dan kan hij een uitspraak van de Huurcommissie

⁹ Het bedoelde percentage is gelijk aan het bedoelde percentage in artikel 27, derde lid van de Wet op de Huurtoeslag.

¹⁰ Na indexering betreft het een bedrag van € 575,03 voor 2023. Voor de jaren 2023, 2024 en 2025 is in de prestatieafspraken een maximale jaarlijkse huurprijsstijging voor individuele woningen afgesproken gelijk aan de CAO-loonontwikkeling.

vragen. Dat kan hij ook als de woningcorporatie niet op zijn verzoek een voorstel tot huurverlaging doet.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Eigendomsrecht beschermd door EVRM

Het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden garandeert onder andere het recht op ongestoord genot van eigendom. Dat Eerste Protocol laat onder voorwaarden regulering en zelfs ontneming van het eigendomsrecht toe. In met name de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is uitgewerkt aan welke voorwaarden daarvoor moet zijn voldaan. De voorgestelde verplichting voor woningcorporaties om huurders met een inkomen van ten hoogste 120% van het toepasselijke minimuminkomensijpunt een huurverlagingsvoorstel te doen, is een vorm van regulering van het eigendomsrecht van de woningcorporaties. Van ontneming van de eigendom of van ieder zinnig gebruik van het eigendomsrecht is geen sprake. Wel worden verplichtingen met betrekking tot het eigendomsrecht opgelegd. De voorgestelde verplichting is echter gerechtvaardigd gelet op de daaraan door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gestelde voorwaarden.

De voorgestelde verplichting voor woningcorporaties dient een legitiem doel, is noodzakelijk in een democratische samenleving en bereikt het beoogde effect.

Het overheidsbeleid op het gebied van wonen is sinds jaar en dag gericht op het zo goed mogelijk realiseren van betaalbare huisvesting voor alle inwoners. De woningcorporaties en het daaromheen opgetuigde wettelijke stelsel spelen daarin een belangrijke rol. Ondanks de inspanningen van overheid en woningcorporaties, zowel wat betreft het realiseren van voldoende aanbod aan woningen als het matigen van de huurprijzen voor die woningen, zijn er nog grote aantallen huurders die in verhouding tot hun inkomen een te hoge huurprijs betalen. Naargelang het aanbod van betaalbare woningen groeit, en daar zijn de inspanningen op gericht, zal deze situatie zich steeds minder vaak voordoen. Omdat door allerlei omstandigheden het realiseren van voldoende betaalbare woningen veel tijd kost, is het gezien de actuele economische omstandigheden wenselijk en in veel gevallen noodzakelijk op een andere manier een betere balans te creëren tussen het inkomen van de huurders en de huurprijzen. Het doel kan niet op korte termijn op een andere manier bereikt worden als met een huurverlaging en de noodzaak daartoe doet zich als gevolg van de economische problemen steeds meer voelen. Woningcorporaties huisvesten het overgrote deel van de huurders met een inkomen van ten hoogste 120% van het toepasselijke minimuminkomensijpunt. Een relatief klein aantal verhuurders huisvest daarmee de ruime meerderheid van de huurders die met de voorgestelde maatregel worden geholpen. Door de voorgestelde verplichting op te leggen aan de woningcorporaties wordt het beoogde doel op relatief eenvoudige wijze bereikt.

De voorgestelde verplichting zal voorzien bij de wet, voorzienbaar zijn in haar toepassing en niet willekeurig zijn.

In artikel 54a van de Woningwet wordt met dit wetsvoorstel vastgelegd onder welke voorwaarden woningcorporaties hun huurders een huurverlaging moeten voorstellen dan wel een huurder van een woningcorporatie in 2023 en/of 2024 kan verzoeken om een huurverlagingsvoorstel.

Daarmee is de voorgestelde maatregel voor zowel woningcorporaties als huurder voldoende precies en voorzienbaar geregeld.

De voorgestelde verplichting voldoet ten slotte ook aan het vereiste van een «redelijk evenwicht» tussen het nagestreefde doel en de belangen van de woningcorporaties.

De voorgestelde verplichting om huurders met een laag inkomen huurverlaging te bieden, heeft een negatief effect op het verdienvermogen van woningcorporaties. Dat hiermee de mogelijkheid om zo veel mogelijk profijt te genereren met de verhuur van woningen wordt beperkt, is voor woningcorporaties gezien hun maatschappelijk belang en het feit dat zij geen winstoogmerk hebben, minder van belang. Woningcorporaties hebben als kerndoel en als taak het bieden van betaalbare huisvesting, niet het genereren van profijt of winst met de verhuur van woningen. Woningcorporaties moeten in staat worden geacht om voldoende opbrengsten te kunnen genereren met de verhuur van hun woningen, om hun bezit te kunnen beheren en om aan hun verplichtingen en doelstellingen met betrekking tot woningbouw en verduurzaming te kunnen voldoen. Voor het «redelijk evenwicht» is dus van belang of de woningcorporaties door deze maatregel onevenredig worden getroffen in hun mogelijkheden om aan hun taken en doelstellingen te voldoen. In het algemeen geldt dat de voorgestelde verplichting niet onevenredig zwaar zal drukken op de woningcorporaties. Middels de prestatieafspraken is hierover overeenstemming bereikt met de corporatiesector. De verhuurderheffing wordt per 2023 afgeschaft; daardoor komen voldoende middelen voor woningcorporaties vrij om deze huurverlaging te bekostigen en tevens om aan alle andere genoemde maatschappelijke opgaven te voldoen. In samenspraak met woningcorporaties is bij het opstellen van de prestatieafspraken een langjarige financiële analyse gemaakt naar de dekkingsgraad van woningcorporaties in relatie tot hun maatschappelijke opgaven.

4.2 Gelijke behandeling

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor woningcorporaties een huurverlagingsvoorstel te doen. De overige verhuurders van zelfstandige woningen met een gereguleerde huurovereenkomst, de particuliere of commerciële verhuurders, krijgen die verplichting niet. Als woningcorporaties vergelijkbaar zouden zijn met particuliere of commerciële verhuurders dan zou het genoemde verschil kunnen leiden tot strijd met het gelijkheidsbeginsel, onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Woningcorporaties zijn echter niet vergelijkbaar met particuliere of commerciële verhuurders. Beide type verhuurders verhuren woonruimten maar anders dan particuliere of commerciële verhuurders hebben woningcorporaties als wettelijke kerntaak het bieden van betaalbare huisvesting. Dit verschil maakt dat van ongelijke behandeling van gelijke gevallen ten aanzien van de woningcorporaties en de particuliere/commerciële verhuurders geen sprake is.

Dit wetsvoorstel geeft huurders die een woning of een woonwagen huren van een woningcorporatie een recht dat huurders die van een andere verhuurder huren niet krijgen. Omdat de laatste groep niet geraakt wordt door dit wetsvoorstel is van ongelijke behandeling in directe zin geen sprake. De huurders van particuliere/commerciële verhuurders worden indirect geraakt door het niet opleggen van de verplichting tot huurverlaging aan particuliere/commerciële verhuurders, maar daarmee wordt geen direct onderscheid gemaakt ten aanzien van de huurders.

Hier is sprake van een spanningsveld tussen de wens om alle huurders met een lager inkomen te ondersteunen alsmede het niet ongelijk willen behandelen van in essentie gelijke gevallen en de noodzaak om het eigendomsrecht van verhuurders te respecteren. Het kabinet erkent dat er met deze maatregel sprake is van indirect onderscheid tussen huurders met een lager inkomen die huren bij een particuliere verhuurder (circa 100.000) en huurders met een lager inkomen die huren bij een woningcorporatie (circa 510.000). Dit indirecte onderscheid is in de ogen van het kabinet verdedigbaar. De woningcorporaties krijgen met de afschaffing van de verhuurderheffing meer middelen voor hun taken. In de prestatieafspraken is overeengekomen een deel daarvan in te zetten voor deze huurverlaging. Verplichte huurverlaging voor particuliere verhuurders betreft een inbreuk op het eigendomsrecht die gecompenseerd moet worden. De meeste van de particuliere verhuurders betaalden geen verhuurderheffing en worden niet langs die weg gecompenseerd. Ook zijn deze verhuurders geen partij bij de prestatieafspraken. Er is geen bestaand instrument om deze verhuurders te bereiken met een compensatie. Voorts geldt dat de verplichte huurverlaging gebaseerd wordt van inkomensverklaringen van de Belastingdienst. De Belastingdienst kan dat doen voor 280 woningcorporaties maar niet voor circa 13.000 particuliere verhuurders, waarvan ook niet bekend is hoeveel van de verhuurde woningen onder binnen het gereguleerde segment vallen. De Belastingdienst acht dit dan ook – zeker voor 2023 – onuitvoerbaar. Het is in de ogen van het kabinet niet aannemelijk dat particuliere verhuurders uit eigen beweging de verplichting zouden naleven; dat vraagt om het opzetten van monitoring en toezicht om de huurders daadwerkelijk aanspraak te kunnen laten doen op zo'n verlaging.

Daarmee komt het kabinet tot de conclusie dat de enige manier om het indirecte onderscheid weg te nemen, het niet doorvoeren van een verplichte huurverlaging voor huurders bij woningcorporaties is. Waarmee circa 510.000 huurders een verlaging wordt onthouden. Dat is in de ogen van het kabinet niet wenselijk.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook voor huurders van particuliere verhuurders geldt dat de huurprijzen worden beheerst door het WWS en de maximale huurprijsverhoging. Ook kan deze groep huurders een beroep doen op de huurtoeslag en de aangekondigde verhoging daarvan. Tot slot zet het kabinet in op het reguleren van de middenhuur en het dwingend maken van het WWS, waarmee ook huurders bij particuliere verhuurders in de toekomst meer huurbescherming zullen krijgen.

4.3 Europees recht

Het verhuren van woonruimten is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op sociale huisvesting, zodat daaraan niet behoefte te worden getoetst. Omdat de voorgestelde verplichting alleen geldt voor woningcorporaties is geen sprake van invloed op het vrij verkeer van kapitaal. Ook het overige Europese recht heeft geen relevantie voor de voorgestelde verplichting.

5. Uitvoering

5.1 Huurverlaging op initiatief van de woningcorporatie

Voor het toepassen van huurverlagingen op initiatief van de woningcorporatie voor zelfstandige woningen in het gereguleerde segment doorlopen de woningcorporaties de volgende stappen:

1. Woningcorporaties vragen voor woonadressen waarvan de geldende huurprijs hoger is dan € 575,03 (prijspeil 2023) per maand een

- verklaring over de categorie van het gezamenlijk inkomen van 2021. Dat doen woningcorporaties alleen voor woningen met een (kale) huurprijs boven € 575,03 (prijspeil 2023) per maand.
2. Als uit de verklaring van de Belastingdienst blijkt dat het gezamenlijk inkomen van 2021 niet hoger was dan 120% van het actuele toepasselijke minimuminkomensijkpunt van de huurtoeslag, stelt de woningcorporatie uiterlijk 31 mei 2023 een huurverlaging voor tot € 575,03 (prijspeil 2023) per maand. In afwijking van artikel 7:252 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek, ligt de voorgestelde ingangsdatum van de huurverlaging niet later dan de eerste dag van de tweede maand na dagtekening van het huurverlagingsvoorstel (uiterlijk 1 juli 2023).
 3. Als een huurder instemt met het huurverlagingsvoorstel van de woningcorporatie, dan gaat de voorgestelde huurverlaging in op de voorgestelde ingangsdatum. De huurder kan met de voorgestelde huurverlaging instemmen door vanaf de voorgestelde ingangsdatum van de huurverlaging de voorgestelde huurprijs (vermeerderd met het overeengekomen voorschot voor servicekosten, indien van toepassing) te gaan betalen.
 4. Indien de woningcorporatie in gebreke blijft en ten onrechte geen voorstel voor huurverlaging doet, heeft de huurder de mogelijkheid dit aan de Huurcommissie voor te leggen.
 5. De woningcorporatie kan na de huurverlaging in 2023 de betreffende woning vanaf 2024 weer in haar reguliere huurverhogingsregime meenemen. De woningcorporatie is daarbij gehouden aan de maximale huurprijsverhogingsruimte zoals door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt vastgesteld.

Kennisgeving Belastingdienst

Om deze maatregel goed te kunnen te laten werken en de woningcorporaties kennis te laten nemen voor welke huishoudens van zelfstandige woningen de woningcorporatie verplicht is een in dit wetsvoorstel bedoelde huurverlaging voor te stellen, is het noodzakelijk om de woningcorporaties op aanvraag de bij de Belastingdienst bekende gegevens te verstrekken. Aan de hand van de van de Belastingdienst verkregen gegevens kunnen de woningcorporaties de huurverlaging gericht toepassen.¹¹ Door het initiatief in eerste instantie bij woningcorporaties te leggen wordt een optimaal gebruik van deze maatregel mogelijk gemaakt en worden meer huurders bereikt. Indien de woningcorporatie een aanvraag heeft gedaan tot verstrekking van een verklaring over het gezamenlijk inkomen van 2021 en een dergelijke verklaring heeft verkregen, stelt de Belastingdienst het betrokken huishouden daarvan in kennis.

5.2 Huurverlaging op verzoek van de huurder

Als de huurder niet op basis van het bij de Belastingdienst bekende inkomen over 2021 in aanmerking komt voor huurverlaging, kan de huurder zelf een verzoek bij de woningcorporatie indienen. Hiermee kunnen niet alleen huurders met een structureel laag inkomen een beroep doen op deze regeling, maar ook huurders die recentelijk een inkomensdaling doormaakten. Ook huurders van een woonwagenvan een woningcorporatie kunnen een verzoek om huurverlaging bij de woningcorporatie indienen. Woningcorporaties zijn verplicht om huurders hierover uiterlijk 30 april 2023 te informeren. De huurder komt in aanmerking voor een huurverlaging als het gezamenlijk bruto-inkomend

¹¹ Niet de exacte inkomensgegevens van het huishouden, maar alleen de melding of het gezamenlijk inkomen van 2022 wel of niet hoger is dan het voor het huishouden toepasselijke actuele minimuminkomensijkpunt van de huurtoeslag.

van zijn huishouden gedurende de laatste zes maanden voorafgaande aan het verzoek ten hoogste 60% (de helft van 120%) van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensjijpunt van de huurtoeslag bedroeg. De huurder dient dan voor 31 december 2024 de woningcorporatie te verzoeken een huurverlagingsvoorstel tot € 575,03 (prijspeil 2023, of het per 1 januari 2024 geïndexeerde huurbedrag voor huurverlagingen in 2024) per maand te doen. De huurder heeft hiervoor dus, na de inwerkingtreding van deze wet op 1 maart 2023, in totaal 22 maanden de tijd. Daarvoor gelden de volgende stappen:

1. Om in aanmerking te komen voor huurverlaging op basis van dit wetsvoorstel dient de huurder bij zijn verzoek aan te tonen dat er sprake van is van een gezamenlijk bruto-inkomend dat over de laatste zes maanden voorafgaand aan het verzoek ten hoogste de helft van 120% van het toepasselijke minimuminkomensjijpunt van de huurtoeslag bedraagt. De huurder verstrekt daartoe bij zijn verzoek gegevens waaruit blijkt dat het gezamenlijk bruto-inkomend over de laatste zes maanden onder de helft van 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensjijpunt van de huurtoeslag lag. Hierbij valt te denken aan recente salarisstroken, uitkeringspecificaties of een verklaring van de boekhouder indien de huurder ZZP'er is. Daarnaast verstrekt de huurder een zelf opgestelde verklaring over de actuele samenstelling van het huishouden, overeenkomstig de thans door woningcorporaties gebruikte methode(s) om te toetsen of de huurder voor specifiek maatwerk in aanmerking komt.
2. Wanneer de huurder op basis van de door hem (uiterlijk voor 31 december 2024) verstrekte gegevens in aanmerking komt voor huurverlaging, zal de woningcorporatie binnen drie weken een huurverlagingsvoorstel aan de huurder doen, waarbij de woningcorporatie voorstelt de huurprijs te verlagen tot € 575,03 (prijspeil 2023, of het per 1 januari 2024 geïndexeerde huurbedrag voor huurverlagingen in 2024) per maand. De voorgestelde ingangsdatum van de huurverlaging ligt – in afwijking van artikel 7:252 lid 1 BW – niet later dan de eerste dag van de tweede maand na dagtekening van het huurverlagingsvoorstel.
3. Mochten de verstrekte gegevens gerede twijfel met zich meebrengen over de vraag of de huurder in aanmerking komt voor huurverlaging, bijvoorbeeld omdat hieruit niet duidelijk wordt dat de huurder over de laatste zes maanden voorafgaand aan het verzoek een inkomen van ten hoogste de helft van 120% van het toepasselijke minimuminkomensjijpunt heeft, kan de woningcorporatie besluiten geen voorstel te doen.
4. Indien de huurder van mening is dat hij wel recht heeft op de huurverlaging kan hij dit vervolgens voorleggen aan de Huurcommissie.
5. Het jaartal van de eerstvolgende huurverhoging na de huurverlaging hangt af van het kalenderjaar waarin de huurverlaging plaatsvindt. In het geval van een huurverlaging in 2023 kan dit vanaf 2024, als het een huurverlaging betreft die pas in 2024 of in het begin van 2025 ingaat, kan de huur pas weer met ingang van 2025 respectievelijk 2026 regulier worden verhoogd.

De huurverlaging op basis van het inkomen in de voorafgaande zes maanden geschiedt op basis van het inkomen uit werk of uitkering. Daarbij geldt dat een inkomen van zes maanden lastiger is dan een jaarinkomen, onder andere omdat definitives ontbreken. Het type stukken dat de huurder dient aan te leveren is afhankelijk van de bron van de inkomsten. De hoogte van dat inkomen moet de huurder aantonen met bijvoorbeeld salarisstroken, uitkeringsgegevens, pensioenoverzichten of een verklaring van een accountant over het inkomen van een ZZP'er. Voor de nadere en meer volledige onderbouwing van het inkomen van een

ZZP'er kan ook gedacht worden aan het vertrekken van de voorlopige aanslag of van bankafschriften. Woningcorporaties kunnen immers niet toetsen of het (gehele) verzamelinkomen over de voorafgaande zes maanden al dan niet hoger was dan (de helft van) de toepasselijke inkomensgrens voor passend toewijzen. Zo kunnen zij geen aftrekposten aftrekken. Maar daar staat tegenover dat zij ook geen inkomen uit vermogen kunnen meetellen. Als de huurder stelt dat een van de huurders geen inkomen heeft, kan de woningcorporatie vragen om dat nader te onderbouwen; bijvoorbeeld met een inkomensverklaring van de Belastingdienst over het voorafgaande kalenderjaar waaruit blijkt dat het inkomen van de betrokken bewoner nihil is en gegevens over de voorafgaande zes maanden waaruit blijkt dat dit niet is veranderd.

Woningcorporaties hebben al ervaring met het toetsen van het inkomen bij woningtoewijzing, ook als de huurder niet beschikt over een inkomensverklaring of aanslag van de Belastingdienst. In Bijlage 4 bij het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 is geregeld welke bewijsstukken kandidaat-huurders kunnen verstrekken voor het passend toewijzen als zij niet over een inkomensverklaring van de Belastingdienst (kunnen) beschikken of als het inkomen dusdanig is gedaald ten opzichte van het door de Belastingdienst vermelde inkomen dat het inmiddels op of onder de voor hen toepasselijke inkomensgrens is komen te liggen. Het ligt in de rede dat de huurder voor de huurverlaging op grond van zijn recente inkomen dezelfde bewijsstukken kan gebruiken. Deze regeling mutatis mutandis vertalend naar een gezamenlijk bruto-inkomend van de voorafgaande zes maanden, zou de bewijsvoering en toetsing als volgt kunnen plaatsvinden:

Gegevensverstrekking door de huurder bij verzoek om huurverlaging aan de woningcorporatie

De huurders stelt een verklaring op omtrent de samenstelling van zijn huishouden en ondertekent deze.

De huurder stelt ook een inkomensverklaring op en ondertekent deze. Deze verklaring dient minimaal de volgende elementen te bevatten:

De geschatte omvang van het actuele gezamenlijk bruto-inkomend van alle bewoners, met uitzondering van inwonende kinderen onder 27 jaar; gebaseerd op:

- inkomen uit arbeid en/of uitkering
- vakantiegeld (ja/nee, hoogte)
- evt. 13^e maand
- evt. inkomen uit onderneming of freelance-activiteiten

Bij te voegen bewijsstukken

Ingeval van loon of uitkering: per betreffende persoon:

- 1 loonstrook/uitkeringsspecificatie van de eerste maand van de zes maandenperiode;
- En 1 loonstrook/uitkeringsspecificatie van de laatste maand van de voorgaande zes maandenperiode

Ingeval van inkomen uit onderneming: per betreffende persoon:

- een schatting van de winst over de voorafgaande zes maanden.

Ingeval van inkomen uit overige werkzaamheden (niet uit loondienst/uitkering en geen inkomen uit onderneming):
Per betreffende persoon: een schatting van het bruto-inkomend van de voorafgaande zes maanden uit de opbrengsten van die werkzaamheden minus de daarvoor gemaakte kosten.

Toetsing gezamenlijk bruto-inkomend door de woningcorporatie

De woningcorporatie controleert het door de huurder geschatte gezamenlijke bruto-inkomend van alle bewoners (m.u.v. van inwonende kinderen onder 27 jaar) van de aan het verzoek voorafgaande zes maanden op basis van overgelegde bescheiden

Ingeval van loon of uitkering

Per betreffende persoon:

Stap 1:

- Het loon voor loonheffing x 6 (indien loon/uitkering maandelijks wordt uitbetaald), of
- Het loon voor loonheffing x 6,5 (indien loon/uitkering per 4 weken wordt uitbetaald)

Indien op een loonstrook incidentele beloningen of andere variabele inkomenscomponenten zijn aangegeven, bijv. overwerk, dan dienen deze niet te worden meegerekend. Bij twijfel kan de woningcorporatie meerdere loonstroken van de huurder of medebewoner(s) verlangen.

Stap 2:

- Indien het vakantiegeld niet maandelijks wordt uitgekeerd: uitkomst stap 1 x 1,08.
 - Indien een 13^e maand wordt uitgekeerd: de helft van het brutobedrag van die 13^e maand meetellen.
-

Ingeval van inkomen uit onderneming

Per betreffende persoon:

- De gemaakte schatting van de winst over de voorafgaande zes maanden controleren.
 - Bij twijfel kan de woningcorporatie om een verklaring van een boekhouder (of accountant) vragen.
-

Ingeval van inkomen uit overige werkzaamheden (niet uit loondienst/uitkering en geen inkomen uit onderneming)

Per betreffende persoon:

- De gemaakte schatting van het bruto-inkomend van de voorafgaande zes maanden uit de opbrengsten van die werkzaamheden minus de daarvoor gemaakte kosten controleren.
-

Informatieverplichting woningcorporatie

Het is van belang dat de huurder op de hoogte is van de mogelijkheid dat hij een verzoek kan indienen bij de verhuurder om de huur te verlagen. Daarom geldt voor woningcorporaties een informatieverplichting. Zij dienen de huurders hierover uiterlijk 30 april 2023 te informeren. 30 april is de uiterste indieningsdatum voor de jaarlijkse huurverhogingsvoorstellen per 1 juli; op die manier wordt gegarandeerd dat huurders vóór de jaarlijkse huurverhoging per 1 juli over de mogelijkheid van de huurverlaging worden geïnformeerd.

Huursomstijging

Huren die op basis van dit wetsvoorstel worden verlaagd, worden buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de huursomstijging.

Geen huurverlaging met terugwerkende kracht

De woningcorporatie stelt uiterlijk 31 mei 2023 uit eigen beweging een huurverlaging (aan de hand van de van de Belastingdienst verkregen inkomenscategorie) voor. In afwijking van artikel 7:252 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek, ligt de voorgestelde ingangsdatum van de huurverlaging niet later dan de eerste dag van de tweede maand na dagtekening van het huurverlagingsvoorstel (uiterlijk 1 juli 2023). Uit deze wet volgt geen huurverlaging met terugwerkende kracht, bijvoorbeeld tot 1 maart 2023 (het moment dat de wet in werk treedt), of tot 31 mei 2023 (de

uiterste datum dat de woningcorporatie een verlaging voorstel moet hebben gedaan). Ook in het geval dat een huurverlaging op verzoek van de huurder plaatsvindt na 1 juli 2023, volgt uit deze wet geen verplichting tot huurverlaging met terugwerkende kracht; ook in dat geval gaat de huurverlaging in op de in het voorstel tot huurverlaging genoemde datum – die datum kan als gevolg van artikel 54a, vierde lid, van de Woningwet niet later gelegen zijn dan op de eerste dag van de tweede maand na dagtekening van het huurverlaging voorstel. De woningcorporatie moet het huurverlaging voorstel binnen drie weken na (completering van het) huurverlaging verzoek van de huurder doen.

Geen correctiemechanisme

Dit wetsvoorstel voorziet niet in een zogenoemd «correctiemechanisme» ingeval van naderhand gestegen inkomen bij huurverlagingen die op verzoek van de huurder en op basis van eigen inkomensgegevens (over de laatste zes maanden voorafgaand aan het verzoek) zijn toegekend. Voor een mogelijkheid om op basis van objectief vastgestelde inkomensgegevens een huurverhoging naar het oude huurniveau – plus in de tussentijd toegestane huurverhogingen – toe te staan ingeval van naderhand gestegen inkomen, is een samenwerking met de Belastingdienst vereist. De Belastingdienst is de enige partij die beschikt over een geregistreerd (gezamenlijk) inkomen van de huurders. Ten aanzien van de eenmalige huurverlaging in 2021 heeft de Belastingdienst gemeld dat de uitvoering van een correctiemechanisme op de eenmalige huurverlaging geen fiscale taak betreft. Bij de eenmalige huurverlaging in 2021 is gebleken dat slechts weinig huurders zelf om een huurverlaging hebben gevraagd, naar schatting circa 6.000 huurders, daarmee is ook het risico van een onterechte verkregen huurverlaging beperkt. Dezelfde bezwaren gelden rond een correctiemechanisme voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde huurverlaging van 2023. Gezien het verwachte aantal huurders dat op basis van eigen inkomensgegevens in 2023 of 2024 een huurverlaging zal vragen en krijgen (5.000 tot maximaal 50.000), is het niet efficiënt om in 2025 en/of 2026 voor een correctiemechanisme binnen de Belastingdienst een uitvoeringsorganisatie op te zetten voor het verstrekken van inkomenscategorieën 2023 of 2024 van die huurders. Indien nodig kunnen woningcorporaties de volgende jaren gebruik maken van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging indien het inkomen van deze huurders na 2023 of 2024 is gestegen tot een hoger middenkomen of hoog inkomen.

5.3 Huurverlaging geldt niet voor woningen/woonwagens van particuliere verhuurders en voor vrijesectorwoningen

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor woningcorporaties om de groep huurders met een inkomen niet hoger dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomenspunt, een huurverlaging voorstel te doen. Voor de overige verhuurders van zelfstandige woningen met een gereguleerde huurovereenkomst (of woonwagens, zie 5.4), en voor verhuurders van vrijesectorwoningen (dat zijn de zelfstandige woningen die met zogenoemde geliberaliseerde huurovereenkomsten zijn verhuurd) geldt die verplichting niet. Anders dan particuliere verhuurders hebben woningcorporaties als wettelijke kerntaak het bieden van betaalbare huisvesting. Woningen/woonwagens van particuliere verhuurders en vrijesectorwoningen behoren niet tot het DAEB-segment van woningcorporaties en vallen daarmee niet onder de aan woningcorporaties opgedragen taak. Een verplichte huurverlaging past hier niet bij. Woningcorporaties huisvesten het overgrote deel van de huurders met een laag inkomen. Ook de prestatieafspraken over huurverlaging zijn alleen gemaakt met woningcorporaties en gelden alleen voor

huurwoningen die met een gereguleerd huurcontract verhuurd zijn. De huurprijzen van woningen van particuliere verhuurders en vrijesectorwoningen worden gereguleerd met de wettelijk gemaximeerde jaarlijkse huurstijging.

Aanvullend geldt dat een verplichte huurverlaging voor overige verhuurders – anders dan woningcorporaties – niet goed uitvoerbaar is. Naar verwachting betreft het circa 100.000 huurders van circa 13.500 verhuurders. Ten eerste vraagt de huurverlaging een uitwisseling van inkomensgegevens tussen de Belastingdienst en verhuurders. In samenwerking met de circa 290 woningcorporaties is die gegevensuitwisseling in 2023 uitvoerbaar voor de Belastingdienst; een gegevensuitwisseling met circa 13.500 particuliere verhuurders is dat niet, doordat voor het genereren van de inkomenscategorïeën ten behoeve van de huurverlaging ook niet-geautomatiseerde handelingen zijn vereist (in tegenstelling tot het genereren van de inkomenscategorïeën ten behoeve van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, dat volledig is geautomatiseerd). Ten tweede zouden, zoals hiervoor al opgemerkt, particuliere en commerciële verhuurders moeten worden gecompenseerd voor de verplichte huurverlaging. De afschaffing van de verhuurderheffing kan niet gelden als compensatie voor particuliere en commerciële verhuurders omdat de meesten niet heffingplichtig waren voor de verhuurderheffing. Op dit moment zijn er geen andere instrumenten of bestaande processen waarop kan worden aangesloten om verhuurders gericht tegemoet te komen voor de inkomensdervingen uit de verplichte huurverlaging.

5.4 Huurverlaging voor woonwagens

Ook de bewoners van woonwagens die een woonwagen met een hogere huurprijs dan € 575,03 per maand (prijspeil 2023) huren van een woningcorporatie en een inkomen hebben niet dat niet hoger is dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensjijpunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag, hebben recht op een huurverlaging tot € 575,03 (prijspeil 2023). Deze groep huurders viel in 2021 nog niet onder de reikwijdte van de huurverlaging. Dit is onwenselijk, omdat ook in deze groep betalingsrisico's voor huurders met een lager inkomen en een hogere huurprijs voorkomen en de gevolgen van de hoge inflatie worden gevoeld. De huurverlaging heeft nadrukkelijk enkel betrekking op door woningcorporaties (al dan niet tezamen met de standplaats) verhuurde woonwagens.

Omdat woonwagens roerende zaken zijn, komen deze niet voor in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Het is daarom uitvoeringstechnisch voor de Belastingdienst niet mogelijk om inkomensgegevens van woonwagenbewoners en adresgegevens voor woonwagens te koppelen en de uitkomst daarvan te communiceren met de woningcorporatie. De in dit wetsvoorstel geregelde huurverlaging vindt daarom voor huurders van woonwagens uitsluitend plaats op verzoek van de huurder, en nadat de huurder inkomensgegevens van alle bewoners over de recentst verstreken zes maanden alsmede een door hem zelf opgestelde verklaring omtrent de samenstelling van het huishouden aan de woningcorporatie verstrekt heeft.

Er zijn in Nederland ca. 9.000 standplaatsen voor woonwagens. Ongeveer 47% van die standplaatsen is in eigendom van een woningcorporatie, 38% is in eigendom van een gemeente en ongeveer 15% is in eigendom van overige partijen (dit kunnen de bewoners zelf zijn maar ook verhuurorganisaties of beheerstichtingen); op een deel van die circa 9.000 stand-

plaatsen verhuurt een woningcorporatie (ook) een woonwagen.¹² Daardoor zijn de gevolgen voor de administratieve lasten voor woningcorporaties en voor huurders van woonwagens verwaarloosbaar ten opzichte van de in onderdeel 7.4 geraamde administratieve lasten voor woningcorporaties en voor huurders van de huurverlaging voor zelfstandige woningen in het gereguleerde segment en worden daardoor geacht in die geraamde administratieve lasten te zijn geïncorporeerd.

5.5 Overige bepalingen

Inkomen van inwonende jongvolwassen kinderen

Het inkomen van inwonende jongvolwassen kinderen wordt niet meegenomen. Hiervoor is gekozen omdat deze jongvolwassen inwonende kinderen in de meeste gevallen na verloop van tijd op zoek gaan naar eigen woonruimte. Gezien de gemiddelde leeftijd waarbij kinderen uit huis gaan en de gekozen leeftijd van 27 jaar voor de eenmalige huurverlaging die in 2021 gold, is ervoor gekozen om ook in dit wetsvoorstel aansluiting te zoeken bij de leeftijd van 27 jaar. Daarnaast is in de Participatiewet vastgelegd dat de leeftijd van (minder dan) 27 jaar bij de aanvraag van een bijstandsuitkering relevant is om te bepalen of de aanvrager als jongere wordt aangemerkt.

Woningcorporaties informeren Belastingdienst/Toeslagen

Na het verlagen van de huur verstrekt de woningcorporatie de Belastingdienst/Toeslagen binnen drie weken na de datum waarop de huurverlaging is ingegaan de gewijzigde huurprijs. Dit is geregeld in artikel 54a, negende lid van de Woningwet. Doel hiervan is te voorkomen dat huurders na een huurprijsverlaging een teveel aan huurtoeslag blijven ontvangen en met terugvorderingen worden geconfronteerd.

Huurverlagingen buiten berekening maximale huursomstijging

De huurverlagingen op grond van artikel 54a van de Woningwet blijven buiten de berekening van de (maximale) huursomstijging van woningcorporaties. Het in de berekening van de huursomstijging opnemen van de huurverlagingen die op grond van dit wetsvoorstel doorgevoerd worden, zou tot gevolg hebben dat woningcorporaties binnen de huursombenadering meer huurverhogingsruimte zouden hebben voor de overige huishoudens.

5.6 Belastingdienst

Dit wetsvoorstel regelt in relatie tot de uitvoering bij de Belastingdienst enkel een verplichting tot het op aanvraag verstrekken van een inkomenscategorieverklaring ten behoeve van de huurverlaging voor zelfstandige woningen. Ook zal de Belastingdienst/Toeslagen de huurverlagingen van zelfstandige woningen en woonwagens voor huurtoeslagontvangers moeten verwerken in zijn administratie.

6. Toezicht en handhaving

Bij een geschil tussen huurder en woningcorporatie over de huurverlaging kan de huurder een uitspraak van de Huurcommissie vragen en de partij die niet instemt met de uitspraak van de huurcommissie kan daarna een uitspraak van de rechter vragen (handhaving op huishoudensniveau). De Huurcommissie toetst of de huurder in aanmerking komt voor huurver-

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 99.

laging of toetst of het huurverlagingsvoorstel van de woningcorporatie fouten bevat. Omdat de toetsingscriteria van de in deze regeling voorgestelde huurverlagingsvoorstellen vanwege een lager inkomen afwijken van de bestaande criteria voor huurverlagingsvoorstellen, zijn in artikel 14a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte afwijkende toetsingscriteria voor de in dit wetsvoorstel bedoelde huurverlagingsvoorstellen geregeld.

In haar uitvoeringstoets geeft de Huurcommissie aan dat het lastig is om tot een afgewogen raming te komen naar het aantal zaken dat naar aanleiding van de huurverlaging 2023 bij de Huurcommissie aanhangig zal worden gemaakt. Bij de huurverlaging 2021 ging de Huurcommissie uit van 3500 zaken. Daarvan is slechts een fractie gerealiseerd, de Huurcommissie heeft 100 aanvragen ontvangen. Gezien de huidige macro-economische situatie (hoge inflatie en armoede) is het in den brede de verwachting dat huurders eerder geneigd zullen zijn een gang naar de Huurcommissie te maken. In haar uitvoeringstoets gaat de Huurcommissie uit van 2000 zaken als gevolg van de huurverlaging 2023 en 2024.

7. Financiële gevolgen

7.1 Financiële gevolgen verlaging voor de huurder

De eenmalige huurverlaging voor huishoudens met een inkomen van ten hoogste 120% van het toepasselijke minimuminkomensijnpunt, heeft een positief inkomenseffect. Een huurverlaging naar € 575,03 (prijsspeil 2023) per maand verbetert daarom de huurquote van een grote groep mensen met betaalrisico's. Ruim 510.000 huishoudens komen naar verwachting in aanmerking voor een huurverlaging van gemiddeld € 57 per maand. Circa 90% van de huishoudens die in aanmerking komen voor de beoogde huurverlaging ontvangen huurtoeslag. Een huurverlaging leidt tot een verlaging van de huurtoeslag. Het ingeschatte effect op de netto maandlasten voor huurders is naar verwachting gemiddeld € 20 tot € 25 per maand.

7.2 Financiële positie woningcorporaties

De huurverlaging voor huishoudens in een corporatiewoning (of corporatiewoonwag) heeft financiële gevolgen voor woningcorporaties en resulteert naar verwachting in een daling van de totale huursom van circa € 355 miljoen (prijsspeil 2020) voor de gehele corporatiesector. De indexering van de overeengekomen doelhuurprijs (€ 550, prijspeil 2020) heeft als doel de totale kosten voor woningcorporaties in reële termen gelijk te houden. De huurverlaging is een onderdeel van de met Aedes (en Woonbond en VNG) gemaakte prestatieafspraken. Het realiseren deze afspraken, waaronder de huurverlaging en de dalende huursom die daarvan het gevolg is, is mogelijk doordat de investeringsruimte van woningcorporaties komende jaren groeit door het per 1 januari 2023 afschaffen van de verhuurderheffing. Het afschaffen van de verhuurderheffing resulteert in een lastenverlichting van structureel € 1,7 miljard voor de corporatiesector. Middels de prestatieafspraken is met de sector overeenkomen dat een deel van deze vrijgekomen middelen wordt gebruikt ter dekking van de huurverlaging voor huishoudens met een laag inkomen.

In samenspraak met Aedes is bij het opstellen van de prestatieafspraken een langjarige financiële analyse gemaakt naar de dekkingsgraad van woningcorporaties in relatie tot hun maatschappelijke opgaven.¹³ Dat neemt niet weg dat er in de praktijk verschillen zijn in de gevolgen van huurverlaging voor individuele woningcorporaties. Op de lange termijn kan een individuele woningcorporatie mogelijk minder investeringsopgaven aan vanwege een beperktere financieringscapaciteit mede als gevolg van deze huurverlaging. In de prestatieafspraken is aanvullend afgesproken dat woningcorporaties zich maximaal inspannen om onderlinge solidariteit te tonen. De investeringsopgave moet dan opgepakt worden door een andere corporatie, die minder dan gemiddelde gevolgen van de verlaging ondervindt. Op landelijk niveau zou moeten worden geborgd dat de totale opgaven die woningcorporaties gezamenlijk hebben, gerealiseerd kunnen worden.

7.3 Financiële effecten voor de rijksbegroting

Huurtoeslag

De verlaging van de huur van huurders die huurtoeslag ontvangen, heeft een besparing op het huurtoeslagbudget tot gevolg. In 2023 betreft het een besparing van naar verwachting € 114 miljoen, in 2024 van € 183 miljoen, in 2025 van € 137 miljoen, in 2026 van € 92 miljoen en in 2027 van € 46 miljoen. Structureel is de besparing nihil. De afname en het incidentele karakter van de besparing, is het gevolg van de voorgenomen hervormingen van de huurtoeslag.

In de huidige systematiek worden wijzigingen in de huurtoeslag op 1 juli pas achteraf doorgevoerd. Dit betekent dat huurders met een huurverlaging een terugvordering van gemiddeld € 210 zouden krijgen. Dit is onuitvoerbaar en wordt voorkomen door huurwijzigingen (voor de gehele huurtoeslagpopulatie) voortaan direct te verwerken in de huurtoeslag. Door de huurwijzigingen direct te verwerken zal er sprake zijn van minder nabetalingen en in het geval van de huurverlaging minder terugvorderingen. Dit heeft van jaar op jaar een intertemporeel effect met een geschatte omvang van ca € 180 miljoen. Het exacte bedrag wordt meegenomen in de raming van de huurtoeslag.

Huurcommissie

In haar uitvoeringstoets gaat de Huurcommissie uit van 2000 zaken naar aanleiding van de huurverlaging 2023 en 2024. De Huurcommissie rekent met een gemiddelde prijs van € 600 per geschil. Dit komt neer op een totaalraming van € 1,2 miljoen. Hiervoor wordt dekking gezocht binnen de begroting van BZK.

7.4 Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Uit het wetsvoorstel komen geen nalevingskosten voort. Uit het wetsvoorstel komen wel eenmalige administratieve lasten voor woningcorporaties en huurders.¹⁴

¹³ Bijlage 1 bij de Nationale Prestatieafspraken, te raadplegen via: <https://aedes.nl/media/document/volledige-tekst-nationale-prestatieafspraken>.

¹⁴ De administratieve lasten zijn berekend op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten (2017).

Administratieve lasten woningcorporaties

Woningcorporaties worden verplicht om voor de woonadressen van zelfstandige woningen in het gereguleerde segment waarvan de geldende (kale) huurprijs hoger is dan € 575,03 (prijspeil 2023), bij de Belastingdienst een verklaring aan te vragen waaruit blijkt dat het gezamenlijk inkomen in 2021 al dan niet hoger is dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke actuele minimuminkomensijpunt van de huurtoeslag. Naar verwachting zijn er ruim 1 miljoen woningen met een geldende (kale) huurprijs boven € 575,03 (prijspeil 2023). Die aanvraag en ontvangst van de inkomenscategorie vindt digitaal plaats volgens de werkwijze die gebruikt wordt voor het aanvragen (en verkrijgen) van inkomenscategorieën ten behoeve van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging en zoals dat plaatsvond voor de huurverlaging voor lage inkomens in 2021. Daarmee zijn voor de woningcorporaties $1.000.000 * € 39 * 5 \text{ minuten} = € 3.250.000$ aan eenmalige administratieve lasten verbonden.

Vervolgens dienen woningcorporaties huishoudens die in aanmerkingen komen voor de huurverlaging, een huurverlagingsvoorstel te doen; dit betreft naar verwachting maximaal circa 510.000 huishoudens. Daarmee zijn voor de woningcorporaties $510.000 * € 39 * 5 \text{ minuten} = € 1.625.000$ in uren en (maximaal) $510.000 * € 1 = € 510.000$ aan verzendkosten verbonden.

Tot slot zullen naar verwachting van de 510.000 huurders die in aanmerking komen voor huurverlaging 5.000 tot 50.000 huurders zelf een verzoek indienen tot huurverlaging welke door de woningcorporatie dient te worden beoordeeld. Inschatting is dat deze afhandeling van huurverlagingsverzoeken voor woningcorporaties 30 minuten tijd per verzoek kost: 5.000 tot (maximaal) $50.000 * 30 \text{ minuten} * € 39 \text{ per uur} = \text{circa } € 97.500$ tot (maximaal) € 975.000 en 5.000 tot (maximaal) $50.000 * € 1 = € 5.000$ tot (maximaal) € 50.000 aan verzendkosten.

De totale administratieve lasten voor woningcorporatie komen hiermee naar verwachting uit op € 5 miljoen tot € 6 miljoen en maximaal € 560.000 aan verzendkosten.

Administratieve lasten huurders

De meeste van de circa 510.000 huurders die naar verwachting in aanmerking komen voor de huurverlaging, zullen uiterlijk 31 mei 2023 een huurverlagingsvoorstel ontvangen van de woningcorporatie. Daaraan zijn voor hen geen administratieve lasten verbonden. Huurders die geen huurverlagingsvoorstel ontvangen maar wel een huurverlaging wensen, moeten een huurverlagingsverzoek bij de woningcorporatie indienen. Daarbij dienen zij aan te tonen hoe hoog hun gezamenlijk bruto-inkomen over de aan het verzoek voorafgaande zes maanden is en daarbij een door henzelf opgestelde en ondertekende verklaring over de samenstelling van hun huishouden moeten verstrekken. Naar verwachting zullen circa 5.000 tot 50.000 huishoudens bij hun woningcorporatie om een huurverlaging gaan verzoeken. Dit vraagt een tijdsbeslag voor huurders van naar verwachting 2 uur per huurder à € 15 per uur. Dit resulteert in een administratieve last van circa 5.000 tot $50.000 * 2 \text{ uur} * € 15 = \text{ca. } € 150.000$ tot (maximaal) € 1.500.000 en een bedrag van circa € 5.000 tot (maximaal) € 50.000 aan verzendkosten.

Naar schatting 2000 van de gevallen leidt tot een geschil tussen woningcorporatie en huurder. In dat geval kan de huurder een uitspraak van de Huurcommissie vragen. Dit vraagt een tijdsbeslag voor huurders 1,5 uur

per huurder à € 15 per uur (2.000 * 1,5 uur * € 15 = ca. € 45.000) en een bedrag van circa € 2.000 aan verzendkosten.

Huurtoeslagontvangers die een huurverlaging hebben gekregen en huurtoeslag ontvangen dienen de toegekende huurverlaging door te geven aan de Belastingdienst. Dit vraagt een tijdsbeslag voor huurders van 30 minuten per huurder. Dit betreft maximaal 495.000 huurder (90% van 550.000) * 30 minuten * € 15 = ca € 3,71 miljoen). De huurverlaging kan digitaal worden ingediend.

De totale administratieve lasten voor huurders komt hiermee naar verwachting uit op circa € 4 miljoen tot maximaal € 5,3 miljoen en maximaal € 52.000 aan verzendkosten.

Totale administratieve lasten woningcorporaties en huurders

De totale administratieve lasten voor woningcorporaties en huurders gezamenlijk komt daarmee uit op circa € 9 miljoen tot € 11,5 miljoen euro en maximaal € 612.000 aan verzendkosten.

8. Effecten privacy huurders

De huurverlaging is inkomensafhankelijk. Daardoor is het noodzakelijk dat de woningcorporatie over beperkte inkomensgegevens van de huurder beschikt om te kunnen toetsen of de huurder aan de voorwaarden van de regeling voldoet. Ten behoeve van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor zelfstandige woningen in het gereguleerde segment 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 inkomen van de bewoners op het betreffende woonadres valt. In dat wetsartikel is bepaald dat de Belastingdienst verplicht is op verzoek van verhuurders de toepasselijke inkomenscategorie te vermelden alsmede welke informatie de Belastingdienst dan aan de verhuurder moet verstrekken. De rechtmatigheid van de gegevensverstrekking door de Belastingdienst voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is beoordeeld ten tijde van het opstellen van de wet.¹⁵

Met dit wetsvoorstel wordt een soortgelijke bevoegdheid voor woningcorporaties en verplichting voor de Belastingdienst geregeld, maar dan ten behoeve van de huurverlaging voor huurders met een gezamenlijk belastbaar inkomen van ten hoogste 120% van het toepasselijke minimuminkomensijkpunt in een zelfstandige huurwoning met een huurprijs boven € 575,03 in het gereguleerde segment.¹⁶ Om te kunnen achterhalen aan welke huishoudens zij die huurverlaging moeten voorstellen, vragen woningcorporaties een inkomenscategorieverklaring op voor hun zelfstandige woningen in het gereguleerde segment die een geldende huurprijs boven € 575,03 hebben: ligt het gezamenlijk belastbaar inkomen in 2021 van de huidige bewoners boven 120% van het actuele toepasselijke minimuminkomensijkpunt, of niet. Dat opvragen van

¹⁵ 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, de Wet doorstroming huurmarkt 2015 en de Wet van 24 maart 2021 tot wijziging van wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet) (Stb. 2021, 167). Voor die beoordeling wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011/12, 33 129, nr. 3, p. 3–7, Kamerstukken II 2015/16, 34 373, nr. 3, p. 26–29 en Kamerstukken II 2019/20, 35 118, nr. 3, p. 26–30.

¹⁶ De rechtmatigheid van die bevoegdheid is al eerder beoordeeld voor de eenmalige huurverlaging in 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 578, nr. 3, p. 16–19).

inkomenscategorieverklaringen gaat conform de werkwijze van het opvragen van inkomenscategoriesten ten behoeve van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging op grond van artikel 7:252a BW.

Dit wetvoorstel bepaalt dat woningcorporaties ten behoeve van de huurverlaging voor huurders met een lager inkomen het recht hebben om voor zelfstandige woningen in het gereguleerde segment met een geldende huurprijs boven € 575,03 per maand een dergelijke inkomenscategorieverklaring bij de Belastingdienst aan te vragen. De Belastingdienst is verplicht op aanvraag een dergelijke verklaring te verstrekken. Daarmee verstrekt de Belastingdienst de woningcorporatie enkel de gegevens die de woningcorporatie nodig heeft om te bepalen of het huishouden recht heeft op huurverlaging. Dit betekent dat de Belastingdienst voor de huurverlaging niet de exacte inkomensgegevens van het huishouden aan de woningcorporaties verstrekt, maar alleen de melding doet of het gezamenlijk inkomen van 2021 wel of niet hoger is dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke actuele minimuminkomensijnpunt van de huurtoeslag. Doordat de verklaring van de Belastingdienst niet meer vermeldt dan of het gezamenlijk inkomen in 2021 hoger was dan 120% van het toepasselijke minimuminkomensijnpunt of niet, is de gegevensverstrekking minimaal. Als de woningcorporatie een inkomenscategorieverklaring voor de huurverlaging heeft aangevraagd bij de Belastingdienst en die heeft verkregen, stelt de Belastingdienst de huurder daar schriftelijk van in kennis (conform de werkwijze bij indicaties van de inkomenscategoriesten ten behoeve van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging).

Huurverlaging op verzoek van huurder en geheimhoudingsplicht woningcorporaties

Wanneer de huurder een verzoek doet, zal hij gegevens over zijn gezamenlijk bruto-inkomen moeten verstrekken. De woningcorporatie beschikt immers niet over recente inkomensgegevens, noch de Belastingdienst. Woningcorporaties hebben ervaring met het beoordelen van de door de huurder aangeleverde gegevens over de samenstelling van zijn huishouden en recente inkomensgegevens (voor de in dit wetvoorstel geregelde huurverlaging de inkomensgegevens van de laatste zes maanden).

Artikel 55, vierde lid, van de Woningwet verplicht woningcorporaties tot geheimhouding van de gegevens met betrekking tot het (gezamenlijk) inkomen, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

9. Evaluatie

Omdat de voorgestelde regeling slechts voor twee jaar gaat gelden, is geen evaluatiebepaling voor de verplichte huurverlaging in dit wetvoorstel opgenomen. Wel zal worden geïnventariseerd wat het gebruik is van de mogelijkheid tot huurverlaging om te rapporteren over de effecten daarvan.

10. Advies en consultatie

10.1 Internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is van 5 juli tot en met 2 augustus 2022 in openbare internetconsultatie geweest. In totaal zijn 65 reacties gekomen op de consultatie van de conceptversie van het wetvoorstel, waaronder reacties van huurders, huurdersorganisaties, medewerkers van woning-

corporaties, particuliere verhuurders, sociaalwerkorganisaties en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, Valente en de Nederlandse ggz, Ieder(in), Platform31, Stichting!Woon, de Woonbond en van Aedes.

Vervroegen verlaging naar 2023

Het conceptwetsvoorstel dat is geconsulteerd was, conform prestatieafspraken, gericht op een huurverlaging in 2024. Een groot deel van de reacties benadrukt dat de koopkrachtontwikkelingen en hoge inflatie ervoor gezorgd hebben dat veel huurders het water aan de lippen staat, verschillende reacties verwijzen daarbij naar recente publicaties van het NIBUD¹⁷ en het gegeven dat huurachterstanden bij woningcorporaties toenemen¹⁸. De noodzaak om maatregelen te nemen en huurder te ondersteunen wordt in deze reacties gedeeld. Verschillende reacties, waaronder die van Aedes en de Woonbond – beide ondertekenaar van de prestatieafspraken – pleitten ervoor serieus te onderzoeken of het mogelijk is de huurverlaging te vervroegen naar 2023, in plaats van 2024. Huurders hebben juist nu te maken met stijgende kosten als gevolg van de hoge inflatie.

Het kabinet heeft de meerwaarde van het vervroegen van de huurverlaging naar 2023 erkend en daartoe besloten. Het wetsvoorstel is daarop aangepast.

Huurbevroezing 2024

In een aantal reacties wordt de vraag gesteld waarom er met de deze huurverlaging voor huurders met een laag inkomen in 2023 wordt afgeweken van de eerder voorgenomen huurbevroezing in 2024. Er is bij het maken van de nationale prestatieafspraken gekozen om in plaats van een generieke huurbevroezing in te zetten op een gerichte huurverlaging, hiermee wordt meer specifiek de huurquote van lage inkomens verbeterd.

Huurverlaging ook bij particuliere verhuurders

Het overgrote deel van de reacties heeft betrekking het feit dat de huurverlaging enkel betrekking heeft op huurders van een woningcorporatie en niet op huurders van een particuliere verhuurder. Deze reacties roepen op de om de maatregel te verbreden naar particuliere verhuurders van gereguleerde huurwoningen en benadrukken dat ook huurders die van particuliere verhuurders huren te maken hebben met een laag inkomen, hoge inflatie en een hoge huurprijs. Dit wordt gezien als een ongelijke behandeling (rechtsongelijkheid) van huurders en verschillende reacties geven aan dat huurders in de particuliere sector geen alternatieven hebben. Voorts wordt meermaals opgemerkt dat ook voor grote particuliere verhuurders geldt dat de verhuurderheffing is afgeschaft. Eén reactie is afkomstig van een kleine particuliere verhuurder die aangeeft enkele appartementen te verhuren als pensioenvoorziening en dat een mogelijke huurverlaging in de particuliere sector voor hem financieel onhoudbaar zou zijn.

Woningcorporaties en particuliere verhuurders zijn niet een-op-een vergelijkbaar: woningcorporaties hebben anders dan particuliere of commerciële verhuurders het bieden van betaalbare huisvesting als wettelijke taak. De gereguleerde huur in de particuliere sector is met de woningwaarderingstelsel en de jaarlijkse maximale huurprijsverhoging

¹⁷ <https://www.nibud.nl/nieuws/groeiend-aantal-huishoudens-financieel-klem/>.

¹⁸ <https://aedes.nl/schulden-en-huisuitzettingen/na-jarenlange-afname-nemen-huurachterstanden-bij-woningcorporaties-toe>.

gereguleerd. Voor de maximale huurprijsverhoging in het gereguleerde segment geldt dat deze in de periode 2023–2025 wordt gekoppeld aan de loonontwikkeling. Dit gaat ook gelden voor het gereguleerde huursegment van particuliere verhuurders. Hiermee wordt geborgd dat de huur in principe elk jaar niet harder stijgt dan het inkomen van huurders. De huurquote, het deel van het inkomen dat huurders aan huur besteden, moet door de koppeling van de toegestane huurverhoging met de loonontwikkeling automatisch minimaal gelijk blijven. Daarnaast is teneinde de betaalbaarheid voor ook huurders in het gereguleerde segment van particuliere verhuurders te verbeteren, in mei 2022 de WOZ-cap in het woningwaarderingstelsel in werking getreden. Hierbij wordt het puntenaantal voortkomend uit de WOZ-waarde beperkt tot 30% van het totaal aantal punten van de zelfstandige woning.

Hiervoor is in hoofdstuk 4 reeds uiteengezet waarom het kabinet geen verplichte huurverlaging voor particuliere en commerciële verhuurders voorstelt. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Huurverlaging ook in vrije sector

Een aantal reacties roept op om de huurverlaging voor huishoudens met een laag inkomen ook toe te passen op huurwoningen in de vrije sector (het geliberaliseerde segment) van woningcorporaties en particuliere verhuurders.

In het geliberaliseerde segment (vrijesectorwoningen) is de huurprijs vrij. Een verplichte huurverlaging strookt niet met het principe dat er geen maximale huurprijs geldt in het geliberaliseerde segment. Het kabinet heeft het voornemen om het middensegment van de vrije sectorhuur te gaan reguleren, zoals aangegeven in het programma Betaalbaar wonen. Maar voordat die regulering geëffectueerd is, is een verplichte huurverlaging voor de vrije sector in strijd met het uitgangspunt van een vrije huurprijs. Daarnaast geldt voor vrije-sectorhuurwoningen voor woningcorporaties niet de verplichting om die huurwoningen betaalbaar aan te bieden aan huishoudens met een lager inkomen. Ook voor andere verhuurders dan woningcorporaties geldt geen wettelijke taak om huishoudens met een lager inkomen betaalbaar te huisvesten, ook niet of met name niet voor vrijesectorwoningen.

Inkomensgrenzen

Een aantal reacties richt zich op de gestelde (harde) inkomensgrenzen om al dan niet in aanmerking te komen voor de huurverlaging. Er wordt aangegeven dat wanneer een huurder slechts een paar euro boven deze grens zit, de huurder de huurverlaging volledig misloopt, ondanks dat ook deze inkomens geconfronteerd worden met een hoge inflatie en een hoge huurquote. Hierbij wordt in verschillende reactie gerefereerd aan de armoedeval, en gesteld het voorstel eraan bijdraagt dat mensen met een iets hoger inkomen netto minder besteedbaar inkomen overhouden. Verschillende reacties verzoeken om bijvoorbeeld een koopdrachtberekening te maken voor huurders met extra zorgkosten, die een inkomen hebben net boven de inkomensgrens uit het wetsvoorstel. Eén reactie stelt voor de inkomensgrens te verhogen naar 130% van het minimum-ijkpunt. In verschillende reacties wordt gerefereerd naar de herziening van de huurtoeslag; indien je als huurder (net) niet in aanmerking komt voor huurverlaging en de herziening van de huurtoeslag in werking treedt, ontvangt de huurder minder huurtoeslag en geen huurverlaging. Dit kan substantiële gevolgen hebben voor het netto besteedbaar inkomen.

Hierbij geldt dat voor een inkomensafhankelijke regeling als het toekennen van een huurverlaging voor mensen met een laag inkomen, gewerkt moet worden met huur- en inkomensgrenzen om objectief te bepalen of een huurder in aanmerking komt voor huurverlaging of niet. Het werken met harde grenzen kan hierdoor niet voorkomen worden. Het introduceren van een getrappt systeem met een aantal grenzen, kan de overgang meer geleidelijk maken maar ook dat zal grensgevallen niet kunnen voorkomen. Een dergelijk getrappt systeem maakt ook de uitvoering extra complex en vraagt tevens dat de Belastingdienst het inkomensniveau van huurders gedetailleerder en wellicht zelfs volledig zou moeten delen met woningcorporaties. Dit resulteert in meer schending van de privacy van huurders.

In bepaalde gevallen kunnen zorgkosten via de aangifte afgetrokken worden van de inkomstenbelasting; als een huurder zorgkosten heeft afgetrokken, dan zijn die afgetrokken zorgkosten verwerkt in de inkomenscategorie die de Belastingdienst aan de verhuurder verstrekt (lager belastbaar inkomen). Rekening houden met andere zorgkosten en met andere kosten (bijv. energiekosten) is niet uitvoerbaar (noch de Belastingdienst noch de verhuurder beschikken over gegevens over de overige kosten per huishouden) en heeft een groot risico te leiden tot willekeur.

Lagere huurtoeslag

Een aantal reacties vraagt aandacht voor het feit dat een verlaging van de huur ertoe zal leiden dat ook de huurtoeslag die huurder ontvangt wordt verlaagd. Een huurverlaging van gemiddeld € 57 zal daarmee niet leiden tot een verbetering van het netto besteedbaar inkomen met hetzelfde bedrag. Ook vragen deze reacties aandacht voor het feit dat dit leidt tot een inverdieneffect en een deel van de door woningcorporaties bekostigde verlaging ten goede zal komen aan de schatkist. Onder andere Aedes geeft in haar reactie aan het cruciaal te vinden dat dit geld wel ten gunste blijft komen van de betaalbaarheid voor de huurders.

Een verlaging van de huur leidt inderdaad tot een verlaging van de huurtoeslag. Naar aanleiding van de binnengekomen consultatiereacties is deze memorie van toelichting aangepast, en wordt in inzicht gegeven in de mate waarin de huurverlaging naar verwachting effect heeft op het netto besteedbaar inkomen.

Kosten woningcorporaties

Verschillende reacties vragen aandacht voor het feit dat de verlaging door woningcorporaties wordt bekostigd. Een aantal reacties geeft aan dit principieel onjuist te vinden en van mening te zijn dat dat de (Rijks-)overheid dergelijke maatregelen dient te bekostigen. Andere reacties vragen aandacht voor de relatie tussen huurprijs en kwaliteit van de woning, die met de huurverlaging nog verder uit de pas zou gaan lopen en/of het feit dat deze maatregel de investeringsruimte van de woningcorporaties verlaagt.

Woningcorporaties hebben het bieden van betaalbare huisvesting als wettelijke taak. Het Rijk heeft mede met het oog op de betaalbaarheid van het huren besloten de verhuurderheffing af te schaffen; het Rijk ontvangt daardoor minder belasting en draagt daarmee bij aan de betaalbaarheid. In de met woningcorporaties overeengekomen nationale prestatieafspraken over de inzet van de vrij te komen middelen van de woningcorporaties en de daarin opgenomen betaalbaarheidsmaatregelen wordt recht gedaan aan de betaalbaarheidsproblematiek die op verschillende fronten in de corporatiesector speelt, zowel ten aanzien van een te hoge

huurquote, als het aanpakken van te hoge woonlasten. De nieuwbouw- en verduurzamingsopgave die tezamen met de betaalbaarheidsmaatregelen in de nationale prestatieafspraken is afgesproken komt tegemoet aan die volkshuisvestelijke opdracht die woningcorporaties hebben, waarmee het gehele pakket in balans is voor investeringen voor zowel huidige als toekomstige huurders.

Latere inkomensdaling

Een tweetal reacties heeft betrekking op inkomensdaling na het inkomens-toetsjaar of nadat de woningcorporatie een huurverlaging heeft voorgesteld. Een voorbeeld hiervan is dat op het moment van het vaststellen van het inkomen door de Belastingdienst, sprake kan zijn van een tijdelijke inkomensverhoging in 2022 (in het aangepaste wetsvoorstel een tijdelijke inkomensverhoging in 2021) zoals het ontvangen van een kleine erfenis of gift.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in inkomensdalingen na 2021, door huurders de mogelijkheid te geven voor het aanvragen van huurverlaging op basis van het inkomen van de laatste zes maanden. Op deze manier kan de huurder alsnog in aanmerking komen voor huurverlaging op basis van inkomensgegevens over een deel van 2002, 2023 of 2024, geteld vanaf zes maanden voor het indienen van de aanvraag.

Een tweetal reacties vraagt de aanvraagtijd voor huurders dan wel de werkingsperiode van het wetsvoorstel te verlengen zodat zoveel mogelijk huishoudens bereikt kunnen worden. Hieraan is tegemoetgekomen door huurders tot eind 2024 het recht te geven om bij de woningcorporatie om een huurverlaging te verzoeken, ondanks vervroeging van de huurverlaging naar 2023.

Bereik doelgroep

Verschillende reacties vragen aandacht voor het feit dat het voor veel huishoudens lastig is alle regelingen en voorzieningen aan te vragen waar ze recht op hebben. Ervaring met de huurverlaging in 2021 heeft volgens die reacties uitgewezen dat dit voor een deel van doelgroep te ingewikkeld is. Hiervan is het kabinet zich bewust. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een op initiatief van de woningcorporatie doorgevoerde huurverlaging op basis van het inkomen in 2021 (het begin 2023 recentst vastgestelde belastbaar inkomen). Maar huurders die daarvoor niet in aanmerking komen moeten zelf om een huurverlaging vragen, met verstrekking van inkomensgegevens over een deel van 2002, 2023 of 2024; daarvoor ziet het kabinet geen alternatief. In de communicatie vanuit de rijksoverheid, Aedes en woningcorporaties zal extra aandacht besteed worden besteed om de doelgroep tijdig te bereiken en duidelijke informatie te verschaffen over het recht om zelf om huurverlaging te verzoeken.

Indexering huurprijs

De in de prestatieafspraken overeengekomen verlaging naar een huurprijs van € 550 per maand, is gebaseerd op het prijspeil van 2020. Dit bedrag zal worden geïndexeerd naar het ingangsjaar. In het wetsvoorstel is de huurprijs geïndexeerd naar prijspeil 2023 en is bepaald dat de huurprijs per 1 januari 2024 verder zal worden geïndexeerd. Ook is in deze memorie van toelichting mede naar aanleiding van ontvangen reacties geëxpliciteerd dat de huurprijs zal worden geïndexeerd.

Verdienende meerderjarige thuiswonende kinderen

Vier reacties zien op het niet in aanmerking komen voor huurverlaging, omdat het gezamenlijk inkomen door verdienende meerderjarige thuiswonende kinderen boven de inkomensgrens van het wetsvoorstel zou uitkomen. Hiervoor is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen: het inkomen van inwonende kinderen jonger dan 27 jaar telt niet mee voor het huishoudinkomen voor de huurverlaging. De Belastingdienst telt inkomens van inwonende kinderen (van een of meer van de andere bewoners) die jonger zijn dan 27 jaar niet mee bij het opstellen van de inkomenscategorie van het huishouden. Ook huurders die zelf om een huurverlaging vragen, hoeven het inkomen van inwonende kinderen van jonger dan 27 jaar niet mee te tellen. Naar aanleiding van de binnengekomen reacties is dit in deze memorie van toelichting extra uitgelegd.

Uitzonderen niet-DAEB-woningen

Aedes stelt in haar reactie voor om voor de huurverlaging niet-DAEB-woningen van woningcorporaties uit te sluiten. Deze niet-DAEB-woningen zijn op termijn bedoeld voor het middensegment en ze zijn vaak groter dan DAEB-woningen.

Deze huurverlaging is van toepassing op huurders met een gereguleerd huurcontract in een zelfstandige woning (of een woonwagen) van een woningcorporaties en erop gericht de huurprijs voor huishoudens met een laag inkomen betaalbaarder te maken. De huurder heeft geen invloed op de keuze van een woningcorporatie een zelfstandige woning aan te wijzen als een woning die in de toekomst, na beëindiging van het huurcontract, wordt geliberaliseerd. Het kabinet acht het daarom niet redelijk deze huurder met een laag inkomen uit te sluiten van een verlaging. Een dergelijke uitzondering is ook geen onderdeel van de met Aedes gemaakte prestatieafspraken.

Vermogenstoets en maximering 60% van het WWS.

Aedes stelt voor om een vermogenstoets te introduceren en daarnaast om de huurverlaging te beperken tot bijvoorbeeld 60% van de maximale huurprijsgrens op basis van het Woningwaarderingstelsel. Woningcorporaties met relatief veel voor ouderen en zorgbehoevende huishoudens geschikte woningen kunnen volgens hen onevenredig financieel benadeeld door de huurverlaging. Voor deze woningcorporaties komt de investeringsopgave dan in de knel.

Dergelijke beperkingen maken deze huurverlaging moeilijker te begrijpen en de uitvoering complex. Ook deze beperkingen van de huurverlagingsregeling zijn geen onderdeel van de met Aedes gemaakte prestatieafspraken. Tegelijkertijd vervalt ook de verhuurderheffing. In samenspraak met Aedes is bij het opstellen van de prestatieafspraken een langjarige financiële analyse gemaakt naar de dekkingsgraad van woningcorporaties in relatie tot hun maatschappelijke opgaven. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk verschillen zijn in de gevolgen van huurverlaging voor individuele woningcorporaties. Op de lange termijn kan een individuele woningcorporatie mogelijk minder investeringsopgaven aan vanwege een beperktere financieringscapaciteit. In de prestatieafspraken is aanvullend afgesproken dat woningcorporaties zich maximaal inspannen om onderlinge solidariteit te tonen. De investeringsopgave moet dan opgepakt worden door een andere corporatie, die minder dan gemiddelde gevolgen van de verlaging ondervindt. Op landelijk niveau zou dit moeten borgen dat de totale opgaven wel gerealiseerd kunnen worden.

10.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht, dit advies is uitgebracht ten aanzien van het concept van wetwijziging en bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 5 juli 2022 in internetconsultatie zijn gebracht.¹⁹ ATR heeft in zijn advies verschillende opmerkingen gemaakt over de in memorie van toelichting opgenomen berekening van de administratieve lasten. Naar aanleiding van het advies van ATR is de berekening aangepast.

ATR heeft in zijn advies het belang onderstreept dat een wetsvoorstel en memorie van toelichting zelfstandig leesbaar moeten zijn, dit in het bijzonder in relatie tot het wetsvoorstel ter hervorming van de huurtoeslag dat gelijktijdig in internetconsultatie werd gebracht. Naar aanleiding van het advies van ATR is deze memorie van toelichting aangepast.

ATR adviseert om de huurders die huurtoeslag ontvangen, vrij te stellen van de meldingsplicht met betrekking tot de huurverlaging die uit dit wetsvoorstel voortvloeit. Dit komt neer op een eenmalige vrijstelling en vraagt een wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ondanks dat de dubbele administratieve last zoals ATR die constateert ook door het kabinet wordt gezien, wordt een kortstondige wijziging van de Awir om deze dubbele administratieve last te voorkomen, niet beoordeeld als proportioneel en haalbaar. Er staat geen sanctie op het niet nakomen van de meldingsplicht van de huurder; de huurder loopt alleen wel het risico op terugvorderingen. De verplichting aan woningcorporaties om na het verlagen van de huur de Belastingdienst/Toeslagen binnen drie weken te informeren over de gewijzigde huurprijs – en het daarmee de facto opleggen van een dubbele administratieve last – heeft als doel dergelijke terugvorderingen te voorkomen, maar de meldingsplicht voor huurders zelf blijft als «extra veiligheidsmaatregel» gehandhaafd.

10.3 Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel als uitvoerbaar beoordeeld.

10.4 Uitvoeringstoets Huurcommissie

De Huurcommissie heeft een uitvoeringstoets gedaan t.a.v. het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 5 juli 2022 in internetconsultatie zijn gebracht. In haar uitvoeringstoets heeft de Huurcommissie een raming gegeven van het aantal te verwachten zaken. Voorts geeft dat de Huurcommissie aan dat dit wetsvoorstel uitvoeringstechnisch weinig aanpassingen vraagt. Tot slot vraagt de Huurcommissie de toetsingscriteria voor met name de huurverlaging op verzoek van de huurder te verduidelijken. Naar aanleiding van deze toets is deze memorie van toelichting aangepast en aangevuld.

10.5 Autoriteit Persoonsgegevens

Het concept van wetwijziging en bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 5 juli 2022 in internetconsultatie zijn gebracht, is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 27 september 2022 een blanco advies uitgebracht.

¹⁹ ATR-advies 2022-U074.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In de artikelen 54a en 54b van de Woningwet is de in 2021 opgelegde huurverlaging voor huurders van woningcorporaties met een lager inkomen geregeld. De in die artikelen neergelegde systematiek van huurverlaging is ook in 2023 nog goed bruikbaar. Wel moet artikel 54a van de Woningwet aangepast worden aan huurverlaging in 2023 in plaats van 2021.

Daarnaast krijgen huurders van woonwagens het recht om een huurverlaging te verzoeken op basis van het gezamenlijk bruto-inkomend van de recentst verstreken zes maanden.

In artikel 54a van de Woningwet worden drie inhoudelijke wijzigingen voorgesteld.

Ten eerste wordt het tijdvak gewijzigd van 2021 (met inkomensgegevens uit 2019) in 2023 (met inkomensgegevens uit 2021). Daarbij wordt de datum waarop woningcorporaties uiterlijk hun huurverlagingsvoorstellen als bedoeld in het eerste lid moeten doen, verschoven van 31 maart naar 31 mei (vóór 1 juni). Daarmee is er voldoende tijd voor woningcorporaties en Belastingdienst voor het uitwisselen van inkomenscategorieën van huurders en vervolgens voor de woningcorporaties voor het opstellen en versturen van de huurverlagingsvoorstellen, en gaan die voorgestelde huurverlagingen zoals beoogd uiterlijk per 1 juli 2023 in.

Ten tweede wordt voorgesteld uit te gaan van inkomens van ten hoogste 120% van het toepasselijke minimuminkomensijpunt (zie artikel 17, eerste lid, van de Wht) (was het toepasselijke norminkomen) en van verlaging tot € 575,03 (prijspeil 2023) per maand (was de toepasselijke aftoppingsgrens van artikel 20, tweede lid, van de Wht).

Ten derde is het niet langer nodig dat de Belastingdienst in de inkomensverklaring de omvang van het huishouden vermeldt; die vermelding was in 2021 nodig omdat het bedrag van de toenmalige verlaging afhankelijk was van de omvang van het huishouden. In dit wetsvoorstel is de omvang van het huishouden alleen nog van belang voor de vraag welk minimuminkomensijpunt van toepassing is. Die informatie is echter niet relevant voor de woningcorporatie; die hoeft slechts te weten of het inkomen boven 120% van het toepasselijke minimuminkomensijpunt ligt of niet. Daarom wordt vermelding van de omvang van het huishouden geschrapt uit de inkomensverklaring.

Tot slot is aan het vierde lid toegevoegd dat een huurder van een woonwagen een huurverlaging kan verzoeken als de huurder kan aantonen dat het gezamenlijk bruto-inkomend van het huishouden in de recentst verstreken zes maanden niet hoger was dan 60% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijpunt.

Daarnaast worden enkele redactionele en tekstuele verbeteringen en een wetstechnische reparatie voorgesteld.

Ten eerste wordt in artikel 54a, vierde lid, van de Woningwet de verwijzing naar artikel 54c gecorrigeerd in een verwijzing naar 54b. Met die verwijzing wordt duidelijk gemaakt dat voor het «bruto-inkomend van de bewoners» wordt gekeken naar het bruto-inkomend van degenen die op het adres van de woning staan ingeschreven met uitzondering van de kinderen jonger dan 27 jaar. Net als voor de inkomenscategorieverklaring telt het inkomen van inwonende kinderen jonger dan 27 jaar niet mee.

Ten tweede wordt in artikel 54a, zesde lid, van de Woningwet een tekstuele verbetering voorgesteld (verwijdering van een dubbeling).

Tot slot wordt in artikel 54a, achtste lid, van de Woningwet de uiterste datum voor de informatieverplichting bepaald op 30 april 2023. Deze specifieke datum geeft duidelijkheid en waarborgt dat woningcorporaties

hun huurders in de eerste maanden van 2023 over de huurverlagingsmogelijkheid informeren.

De wetstechnische reparatie betreft artikel 54a, derde lid, vierde zin, van de Woningwet.

In artikel IIIB, onderdeel b, van de wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de Woningwet (eenmalige huurverlaging huurders met een lager inkomen) (Stb. 2020, 547) (hierna: Wet eenmalige huurverlaging) is voorzien in een wijziging van artikel 54a, tweede lid, tweede zin, van de Woningwet in verband met de inwerkingtreding op 1 januari 2022 van de wet van 24 maart 2021 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet) (Stb. 2021, 167). Per abuis is in artikel IIIB, onderdeel b, van de Wet eenmalige huurverlaging een wijziging voorzien van artikel 54, tweede lid, van de Woningwet, waar dat had moeten zijn artikel 54a, derde lid, van de Woningwet. Om formeel-juridische redenen wordt artikel 54a, derde lid, vierde zin, van de Woningwet met deze voorgestelde bepaling opnieuw en op de juiste wijze vastgesteld.

Voor het overige is er geen aanleiding om de artikelen 54a en 54b van de Woningwet, zoals vastgesteld in 2020 (zie Kamerstukken II 2020/21, 35 578, 1–15 en, A–C), te herzien.

Artikel II

Met artikel II wordt geregeld dat de huurprijs tot waarnaar de woningcorporatie de huur moet verlagen per 1 januari 2024 wordt geïndexeerd met het percentage van de verwachte huurontwikkeling in de periode 1 juli van het voorafgaande jaar tot 1 juli van dat jaar.

Artikel III

Met de voorgestelde inwerkingtredingsdatum wordt afgeweken van de vaste verandermomenten. Beoogd wordt dat de huurverlagingen die woningcorporaties uit eigen beweging, aan de hand van de bij de Belastingdienst aangevraagde inkomenscategorieën, voorstellen uiterlijk per 1 juli 2023 in zullen gaan. Met de inwerkingtredingsdatum van 1 maart 2023 heeft de Belastingdienst enkele maanden meer tijd om zich op de uitvoering van de verstrekking van inkomenscategorieën voor te bereiden, en kunnen woningcorporaties tijdig de inkomenscategorieën bij de Belastingdienst opvragen om uiterlijk 31 mei 2023 (vóór 1 juni 2023) een huurverlaging aan de betreffende huurders te kunnen voorstellen. Voor de uitwisseling van aangevraagde inkomenscategorieën en het opstellen en verzenden van de huurverlagingsvoorstellen hebben woningcorporaties dan drie maanden de tijd. Door de huurverlagingsvoorstellen vóór 1 juni 2023 bij huurders in te dienen, gaan die voorgestelde huurverlagingen uiterlijk per 1 juli 2023 in.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge