

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/IdB/ATR0659/2019-U099

Uw referentie

Datum 25 juli 2019
Betreft Wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 26 juni 2019 is aan ATR voor advies aangeboden het Wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen (Wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet). Op dezelfde datum is van dit wetsvoorstel de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 7 augustus 2019.

Dit wetsvoorstel bevat de volgende vier maatregelen:

- a. differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudensgrootte, voor toewijzing van huurwoningen van woningcorporaties in het DAEB-segment.¹ Deze maatregel heeft tot doel de toewijzing van de DAEB-huurwoningen doelmatiger te richten op de betaalbaarheid voor de DAEB-doelgroep van woningcorporaties. Hiermee wil men de betaalbaarheid voor meerpersoonshuishoudens (waaronder gezinnen) met lage middeninkomens binnen de huursector verbeteren;
- b. verbetering van de systematiek van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Deze maatregel heeft tot doel de systematiek effectiever te maken (door grotere huursprongen), waardoor van huishoudens met hoge (midden)inkomens in het gereguleerde huursegment een meer gepaste huur gevraagd kan worden;
- c. het mogelijk maken om huren meer te verhogen ("inhaalhuurverhoging") na een tijdelijke huurkorting van maximaal drie jaar. Met dit voorstel wordt het voor verhuurders mogelijk gemaakt om een tijdelijke huurkorting toe te passen. Dit kunnen zij doen op verzoek van de huurder, of wanneer de huurder en verhuurder overeengekomen zijn om huurgewenning toe te passen op de aanvangshuurprijs bij nieuwe contracten. Vervolgens kunnen verhuurders de huur daarna weer optrekken naar de oude huurprijs, vermeerderd met maximaal drie gemiste huurverhogingen (of, bij huurgewenning, met de bij aanvang van de huur afgesproken huursprongen);
- d. de mogelijkheid om zeer lage huren met een hogere huursprong te verhogen. Het mogelijk maken van een hogere huurverhoging voor woningen met een zeer lage huur heeft tot doel om versneld tot een meer reële balans te komen tussen prijs en kwaliteit van deze woningen.

¹ De herziene Woningwet is door de Commissie Van Bochove geëvalueerd. Een van de aanbevelingen van de Commissie was de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudtype.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De vier maatregelen uit het voorstel zijn bedoeld om vier problemen aan te pakken, te weten:

- a. De huidige DAEB-inkomensgrens houdt onvoldoende rekening met de betaalbaarheid voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen.
- b. Huishoudens met een hoger (midden)inkomen kunnen een meer gepaste huur gaan betalen in de sociale huursector en daardoor bijdragen aan de investeringsmogelijkheden van verhuurders. De huidige regeling voor de inkomensafhankelijke huurverhoging is minder effectief door de geringe extra huursprongen die zijn toegestaan.
- c. Het kan in sommige situaties wenselijk zijn om een huurder een tijdelijke huurkorting te geven, bijvoorbeeld om de betaalbaarheid te waarborgen bij een (tijdelijke) verandering in levensomstandigheden of om doorstroming naar een meer geschikte woning te bevorderen. Verhuurders kunnen nu na een tijdelijke huurkorting maar beperkt de huur weer verhogen, namelijk alleen met de toegestane jaarlijkse huurverhoging (inflatie plus 2,5 procentpunt, of een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging van inflatie plus 4,0 procentpunt).
- d. De verhouding tussen huurprijs en woningkwaliteit is bij woningen met zeer lage huren vaak niet in balans.

Om de bovengenoemde problemen aan te pakken is wetswijziging nodig. Het college concludeert dat nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn aangetoond.

2. Minder belastende alternatieven

Woningcorporaties zijn verplicht om de differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen toe te passen bij het toewijzen van hun woningen. Voor de overige in dit voorstel opgenomen maatregelen geldt dat verhuurders niet verplicht zijn om deze maatregelen toe te passen, maar dat zij hierin een keuze hebben.

De DAEB-toewijzingsgrens heeft tot doel om de belangrijkste doelgroep voor woningcorporaties af te bakenen en daarmee te voorkomen dat deze woningen (vaak) worden toegewezen aan huishoudens die financieel niet zijn aangewezen op deze woningen. De DAEB-inkomensgrenzen zijn alleen van toepassing bij woningtoewijzing in het DAEB-segment. In 2017 ging dit om circa 200.000 woningen. Het wetsvoorstel wijzigt het feit dat er één DAEB-inkomensgrens bestaat en maakt het mogelijk om de DAEB-inkomensgrens permanent te differentiëren naar omvang van het huishouden. De DAEB-inkomensgrenzen uit dit voorstel zijn alleen van toepassing bij de toewijzing van vrijgekomen of nieuwe woningen (woningmutaties) in het DAEB-segment, niet op zittende huurders in het DAEB-segment. Gelet op de doelstelling van de maatregel ziet het college geen minder belastende alternatieven.

De tweede maatregel, betreffende de systematiek van de inkomensafhankelijke huurverhoging, leidt volgens de toelichting tot een effectiever systeem dan het huidige. De verbetering is gericht op het in snellere stappen doorgroeien naar de maximale huurprijsgrens van de woning² voor de huishoudens met de hoogste inkomens en naar de liberalisatiegrens voor huishoudens met een (hoog) middeninkomen, die geacht worden dat te kunnen dragen. Daardoor betalen huishoudens met een hoog (midden)inkomen sneller een meer passende huur en wordt de stimulans om (na enige tijd) naar een huurwoning buiten het gereguleerde segment uit te kijken groter. Door de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudensgrootte en het hanteren van een ruime marge ten opzichte van de betreffende voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen worden de huishoudens met een laag middeninkomen ontzien voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

Het voorstel houdt tevens rekening met de situatie dat een huishouden na dergelijke inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen een onverwachte inkomensdaling doormaakt. De huidige regelgeving geeft huurders al recht op huurverlaging na inkomensdaling na eerdere inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen. In het voorliggende voorstel is ervoor gekozen om de reikwijdte van dit recht op huurverlaging te verruimen naar correctie van de laatste drie (in plaats van twee) inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen, om de waarborgen voor huurders te vergroten. De uitvoering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging is verder vergelijkbaar met de bestaande situatie.

De derde maatregel betreft het toepassen van een tijdelijke huurkorting, met daarna een inhaalhuurverhoging. Deze maatregel ziet op twee situaties.

De eerste betreft de situatie van huurgewenning. Het voorstel is om wettelijk toe te staan dat de huur wordt verhoogd tot de bij het aangaan van het gereguleerde huurcontract overeengekomen (aanvangs)huurprijs nadat in maximaal de eerste drie jaar van de huurovereenkomst een lagere huur dan die overeengekomen aanvangshuurprijs in rekening is gebracht. Hierdoor wordt de huurprijs in die periode stapsgewijs naar die overeengekomen huurprijs gebracht (de zogeheten huurgewenning). Voor huurgewenning naar de overeengekomen aanvangshuurprijs kan het initiatief daartoe van zowel de huurder als de verhuurder komen.

De tweede situatie betreft de tijdelijke huurkorting. Het voorstel maakt het mogelijk om in het geval dat een verhuurder op verzoek van de huurder een tijdelijke huurbevrozing of huurverlaging heeft toegepast, de huurprijs terug te brengen naar het oude niveau, vermeerderd met de in de periode van huurkorting of huurbevrozing toegestane jaarlijkse huurverhogingen. De huurder moet het initiatief nemen voor de tijdelijke huurbevrozing of huurverlaging bij lopende huurcontracten, wil de verhuurder het recht krijgen om die tijdelijke huurbevrozing of huurverlaging van maximaal drie jaar te beëindigen. De huurder moet dus bij de verhuurder een (bij voorkeur schriftelijk) verzoek om huurbevrozing of huurverlaging indienen. Omwille van de eenvoud, de uitvoerbaarheid en beslissingsruimte voor verhuurders schrijft het wetsvoorstel niet voor, voor welke doeleinden deze tijdelijke huurkorting ingezet mag worden. De huurder herhaalt (jaarlijks) zijn verzoek (bijvoorbeeld via een bezwaarschrift tegen de voorgestelde huurverhoging) zolang de omstandigheid waarom hij om huurbevrozing of huurverlaging heeft verzocht zich nog voordoet. Met de eis dat het initiatief van de tijdelijke huurbevrozing of huurverlaging van de huurder moet komen, wordt voorkomen dat

² De maximale huurprijsgrens van de woning is afhankelijk van de kwaliteit van de woning, die met het woningwaarderingsstelsel (ook wel puntensysteem genoemd) in punten kan worden uitgedrukt; het puntentotaal van de woning bepaalt de maximale huurprijsgrens, die dus per woning kan verschillen.

verhuurders de 'inhaal' van maximaal drie jaarlijkse huurverhogingen ook kan toepassen indien die huurverhogingen door eigen toedoen of handelen achterwege zijn gebleven. Als een verhuurder geen gebruik maakt van de 'inhaal' mogelijkheden dan is de tijdelijke huurbevriezing of huurverlaging definitief.

Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op de vraag hoe deze maatregel (het aanvragen van huurverlaging of huurbevriezing) zich voor huurders verhoudt tot het stelsel van huurtoeslagtoekenning, en of deze maatregel daarmee minder belastend is voor huurder en verhuurder.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting in te gaan op de verhouding van de maatregel van een tijdelijke huurkorting tot het stelsel van huurtoeslagtoekenning.

Uit contact met uw departement blijkt verder wat de overwegingen zijn geweest om ervoor te kiezen de huurder jaarlijks het verzoek te laten herhalen als de situatie niet wijzigt. Dat is overigens alleen nodig als de verhuurder in de periode van de tijdelijke huurverlaging/huurbevriezing een huurverhogingsvoorstel doet. Het college adviseert om meer inzicht te bieden in de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een jaarlijks herhaalverzoek.

2.2 Het college adviseert om in de toelichting te onderbouwen waarom gekozen is voor een jaarlijks herhaalverzoek door de huurder, ook als de situatie van de huurder waarvoor de tijdelijke huurverlaging of huurbevriezing geldt, niet verandert.

De vierde maatregel, om zeer lage huren met een hogere huursprong te verhogen, kunnen verhuurders toepassen bij bestaande huurovereenkomsten als er een betere relatie gewenst is tussen de uiteindelijke huurprijs en de marktwaarde van de woning. Dit voorstel maakt het mogelijk om de huurprijs voor zelfstandige woningen met een huurprijs onder € 300 per maand – onafhankelijk van het inkomensniveau van de huurders - te verhogen met een maximale huursprong van € 25. Deze toegestane huursprong geldt dan als jaarlijkse maximale huurverhoging. Zodra de huur het maandelijkse bedrag van € 300 heeft bereikt, gelden weer alleen de reguliere mogelijkheden voor huurverhoging.³ Uit Woononderzoek Nederland (WoON) 2018 blijkt dat woningcorporaties ruim 21.000 zelfstandige woningen verhuren met een huurprijs lager van € 300 (prijsspeil 2019). Bij particuliere verhuurders zijn er 32.000 woningen met een huurprijs lager dan € 300 (prijsspeil 2019). De huren tot € 300 bedragen gemiddeld € 225. Dit betekent dat gemiddeld 3 huursprongen van € 25 toegestaan zijn om tot € 300 te komen.

Het college heeft bij deze maatregel geen opmerkingen op het punt van minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Ten aanzien van de werkbaarheid van de vier maatregelen merkt het college het volgende op.

Met de maatregel differentiatie in DAEB-inkomsgrenzen wordt volgens de toelichting niet alleen beoogd de betaalbaarheid van woningen binnen de huursector te verbeteren, maar ook de beschikbaarheid. Het is echter niet duidelijk op welke wijze deze maatregel

³ Inclusief de inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen.

bijdraagt aan het oplossen van het tekort aan sociale huurwoningen. De toelichting gaat niet in op de bijdrage aan de totale beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting in te gaan op de bijdrage van de maatregel aan de totale beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

Het voorstel verlaagt de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens (van € 38.035 naar € 35.000). Dit heeft volgens de toelichting tot gevolg dat ongeveer 64.000 eenpersoonshuishoudens niet meer tot de primaire doelgroep van de woningcorporaties gaan behoren. Dit heeft met name nadelige gevolgen voor eenpersoonshuishoudens die, met de huidige geldende inkomensgrenzen, soms al jarenlang op een wachtlijst voor een sociale huurwoning staan. Met de verlaging komen voor hen opgebouwde verwachtingen en rechten per direct te vervallen. Alhoewel dit niet met regeldrukkosten gepaard gaat (er zijn immers geen gevolgen voor de wettelijke verplichtingen maar 'slechts' voor de rechten van betrokkenen), vervallen de rechten door een wijziging van de regelgeving, waardoor het mogelijk wel als regeldruk wordt ervaren. Het college vraagt daarom aandacht voor de groep eenpersoonshuishoudens die door de verlaging van de inkomensgrens niet meer voor een sociale huurwoning in aanmerking komen.

3.2 Het college adviseert om voor de betreffende eenpersoonshuishoudens een overgangperiode in te stellen dan wel om anderszins te bevorderen dat de betreffende huishoudensgroep bij de toewijzing van woningen extra aandacht krijgt.

De maatregel m.b.t. de differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen brengt verder met zich mee dat woningcorporaties in hun systemen niet alleen de bestaande DAEB-inkomensgrenzen moeten registreren, maar ook de verschillende huishoudentypen. De toelichting geeft aan dat woningcorporaties bij huishoudens met een huurtoeslaginkomen de omvang van het huishouden in de huidige situatie al registreren (met het oog op passend toewijzen), het ligt voor de hand dat ze bij overige huishoudens gebruik gaan maken van dezelfde systematiek.

De maatregel betreffende de systematiek van de inkomensafhankelijke huurverhoging heeft volgens de toelichting nauwelijks uitvoeringstechnische gevolgen voor verhuurders. Het systeem wordt aangepast waardoor er nu twee inkomenscategorieën komen voor inkomensafhankelijke hogere huurverhoging: een categorie hoge middeninkomens en een categorie hoge inkomens. Deze informatie blijkt uit de inkomensverklaringen die de Belastingdienst aan de verhuurder verstrekt; die zal verklaren in welke inkomenscategorie het huishoudinkomen valt: in de categorie hoge middeninkomens, in de categorie hoge inkomens, of in de inkomenscategorie waarvoor geen hogere huurverhoging is toegestaan. Het college merkt hierbij op dat de verhuurder deze gegevens nog wel moet opnemen in de administratie en mogelijk verder verwerken in de huren.

De maatregel van de tijdelijke huurkorting neemt belemmeringen weg voor verhuurders voor het toepassen van zo'n tijdelijke huurkorting. Verhuurders zijn volgens de toelichting momenteel niet genegen om een tijdelijke huurkorting te geven doordat de huurprijsregelgeving alleen maar in een *permanente* huurkorting voorziet; zij zullen na de voorgestelde bevoegdheid om de huur (weer) te verhogen mogelijk wel tijdelijke huurkortingen gaan toekennen. Dit heeft gunstige gevolgen voor huishoudens waarvoor een tijdelijke huurkorting een aangewezen weg is om in een overbruggingsperiode een

oplossing te bieden bij bijvoorbeeld een plotselinge inkomensdaling of om doorstroming naar een flink duurdere huurwoning te vergemakkelijken.

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

Het college vindt het voor al deze maatregelen van belang dat de kenbaarheid van de nieuwe wetgeving en de gevolgen van de voorgestelde maatregelen actief worden gecommuniceerd naar huurders en verhuurders. De toelichting geeft aan dat dit in samenwerking met de Huurcommissie, de Autoriteit Woningcorporaties en de Belastingdienst gaat plaatsvinden.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een paragraaf over de regeldruk en administratieve lasten.

Ten aanzien van de differentiatie in DAEB-inkomensgrenzen (waarvan woningcorporaties verplicht zijn om deze toe te passen bij het toewijzen van hun woningen) vermeldt de toelichting dat daardoor administratieve lasten voor zowel woningcorporaties als huurders ontstaan. De woningcorporatie heeft bij huurtoeslaggerechtigden nu al te maken met het passend toewijzen en heeft voor die doelgroep al inzicht in de grootte van het huishouden waaraan zij de woning toewijst. Dit betreft circa 80% van de toewijzingen. Voor de overige 20% (circa 40.000) zullen woningcorporaties als gevolg van de voorgestelde wijzigingen op vergelijkbare wijze ook de samenstelling van het huishouden moeten nagaan. De inschatting is dat deze extra handeling voor woningcorporaties 5 minuten extra tijd kost: $40.000 \times 5 \text{ minuten} \times \text{€ } 39 \text{ per uur} = \text{circa € } 130.000$. Dat leidt in totaal tot circa € 130.000 aan extra structurele administratieve lasten voor woningcorporaties. Voor burgers die qua inkomen niet tot de huurtoeslagdoelgroep behoren, geldt door de voorgestelde wijzigingen dat zij aanvullend aan de inkomensgegevens ook de samenstelling van het huishouden moeten aantonen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een uittreksel per huishouden uit de Basisregistratie Personen (BRP) waarop staat hoeveel bewoners op het huidige adres van de kandidaat-huurders staan ingeschreven (circa € 12,50). Dit kost burgers circa 15 minuten. De inschatting is dat deze extra handeling leidt tot de volgende extra administratieve lasten voor burgers: aan tijd $40.000 \times 15 \text{ minuten} \times \text{€ } 15 \text{ per uur} = \text{circa € } 150.000$. En aan out of pocketkosten circa € 12,50 voor een uittreksel uit de BRP: $40.000 \times \text{€ } 12,50 = 500.000$. De totale extra structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor burgers komen daarmee op circa € 650.000.

Voor de maatregel van de inkomensafhankelijke huurverhoging worden de bedragen en de systematiek aangepast. Volgens de toelichting leert de ervaring dat daarom het aantal bezwaren op de huurverhogingsvoorstellen in het eerste jaar iets groter zal zijn. Op basis van beredeneerde verwachtingen en inschattingen komt de toelichting op een regeldruk voor huurders van circa € 187.500 aan tijdsbeslag en een bedrag van circa € 150.000 aan verzendkosten voor de ingediende bezwaren.

Het college merkt hierover op dat het de voorkeur heeft om de mogelijkheid te bieden (door verhuurders) om de bezwaarschriften digitaal te laten indienen. Vervolgens moeten verhuurders die bezwaarschriften beoordelen en daarna ofwel hun huurverhogingsvoorstel aanpassen ofwel een verzoek om uitspraak bij de Huurcommissie indienen. De inschatting is dat dit in het eerste jaar leidt tot in totaal circa € 195.000 aan extra nalevingskosten voor verhuurders.

Voor wat betreft de maatregel van de tijdelijke huurkorting geeft de toelichting aan dat op basis van het Sociaal Huurakkoord 2018 wordt ingeschat dat maximaal 150.000 huishoudens een tijdelijke huurkorting toegekend krijgen. Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat verhuurders de opgeschorte huurverhogingen van maximaal drie jaar "inhalen" na het beëindigen van de tijdelijke huurkorting. Dit leidt tot eenmalige nalevingskosten voor verhuurders van circa € 975.000. De maatregel leidt volgens de toelichting verder niet tot extra nalevingskosten voor de burger, doordat die geen administratieve handelingen van de huurder vereist. Het college merkt hierover op dat ook het tijdsbeslag voor huurders om korting aan te vragen nog in de berekening meegenomen moet worden.

De maatregel om zeer lage huren met een huursprong te verhogen levert geen inhoudelijke nalevingskosten of administratieve lasten op.

4.1 Het college adviseert om te bevorderen dat een bezwaarschrift tegen huurverhoging digitaal kan worden ingediend. Voorts adviseert het college om het tijdsbeslag voor huurders om tijdelijke huurkorting aan te vragen mee te nemen in de berekening van de regeldrukkosten.

Het college constateert tot slot dat een totaaltelling van alle regeldrukkosten nog ontbreekt. Er is geen overzicht opgenomen van alle totale extra incidentele en structurele regeldruk voor huurders en voor verhuurders.

4.2 Het college adviseert om in de regeldrukparagraaf ook een totaaloverzicht op te nemen van de incidentele en structurele regeldruk voor huurders en voor verhuurders.

Dictum

Het college vindt met name het ontbreken van inzicht in de samenhang met het stelsel van huurtoeslagtoekenning van belang om te kunnen beoordelen of er mogelijk sprake kan zijn van een minder belastend alternatief voor huurder en verhuurder. Gelet hierop, en op de overige bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris