



> Retouradres 3531 AH Utrecht

ILT
Autoriteit woningcorporaties
Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht

Ons kenmerk
ILT-2019/38152

Datum 22 juli 2019
Betreft HUF-toets wetsvoorstel wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) heeft op verzoek van de directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de Woningwet.

Het betreft voorstellen tot wijziging van de beschikbaarheid van de DAEB-portefeuille voor doelgroepen van beleid, het beter kunnen tegengaan van goedkope scheefheid en het bevorderen van doorstroming, het verbeteren van de prijs/kwaliteit van de woningen en het mogelijk maken van een hogere huurverhoging na een eerdere periode van tijdelijke huurkorting (betaalbaarheid).

Daartoe wordt voorgesteld de artikelen 248, 252a, 252b, 252c en 253 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen. Van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt voorgesteld de artikelen 10, 13 en 14 te wijzigen. Tenslotte wordt ook voorgesteld artikel 1 van de Woningwet aan te passen.

Ten aanzien van paragraaf 3 (financiële gevolgen voor huurders en verhuurders) in de Memorie van Toelichting heeft de Aw de volgende kanttekening:

- De beschrijving van de effecten op de verdien capaciteit voor de sector als gevolg van de inkomensafhankelijke huurverhoging ontbeert een relevante restrictie. Als er geen prestatieafspraken over de inzet van dit instrument is gemaakt en er daarbij ook geen afspraak is gemaakt over extra investeringen, dan wordt de extra huurruimte afgeroomd doordat de gemiddelde jaarlijkse huurverhoging ('huursom'-toets) is gefixeerd op inflatie. Andere woningen dienen dan gemiddeld een lagere huurverhoging te krijgen.

De paragrafen 4, 5, 6 en 7 geven de Aw geen aanleiding tot algemene opmerkingen.

De Aw heeft de volgende opmerkingen bij dit wetsvoorstel in het kader van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid, toegespitst op de onderscheiden voorstellen:

Beschikbaarheid DAEB-portefeuille

ILT
Autoriteit woningcorporaties

Datum
22 juli 2019
Ons kenmerk
ILT-2019/38152

1. De evaluatie van de Woningwet en de jaarlijkse verantwoording van de toewijzingen in het kader van de Staatssteunregeling laten zien dat de tijdelijke verruiming niet of nauwelijks heeft geleid tot grotere slaagkansen van (lage) middeninkomens. De conclusie in de evaluatie is wat kort door de bocht. Het is goed denkbaar dat de huisvesting van de doelgroepen zoals ze nu zijn gedefinieerd, vanuit slaagkansen bezien, ook een belangrijke reden is dat weinig gebruik is gemaakt van de (gedeeltelijk tijdelijke) faciliteit om ook aan (lage) middeninkomens toe te wijzen. De Aw beveelt daarom aan explicieter stil te staan bij de redenen waarom de tijdelijke verruiming maar zeer beperkt is gebruikt. Dit geeft direct ook meer context bij de voorgestelde maatregelen.
Het voorstel richt zich verder niet op de tijdelijke verruiming. Dus beleidsmatig wordt deze verruiming na de afbouwperiode niet meer als noodzakelijke inzet gezien (mede vanwege de voorgestelde differentiatie). Vanwege het vraagstuk van een gelijkwaardige betaalbaarheid van DAEB-woningen voor doelgroepen van beleid onderscheiden naar huishoudensgrootte wordt nu een aanleiding gezien de huidige inkomensgrens aan te passen. Het kabinet wil de toewijzing van woningen in het DAEB-segment doelmatiger richten op de betaalbaarheid door de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudenssamenstelling. Met deze differentiatie ontstaat een permanente verruiming voor toewijzing aan meerpersoonshuishoudens met lage inkomens. De analyse met betrekking tot de effecten van de differentiatie van de inkomensgrenzen op de omvang van de doelgroep is helder en laat zien dat dit macro tot bescheiden veranderingen leidt. Het effect van deze aanpassing op de slaagkansen voor de eenpersoonshuishoudens respectievelijk de meerpersoonshuishoudens wordt echter niet in beeld gebracht. Ook de regionale component in dit vraagstuk wordt niet belicht. De Aw beveelt aan deze effecten in de MvT expliciet te belichten.

Handhaafbaarheid

De Europese Commissie heeft in overleg met de Nederlandse autoriteiten de voorwaarden bepaald waaronder corporaties in aanmerking komen voor bestaande steunmaatregelen (achtervang, sanerings- en projectsteun, verlaagde grondkosten). De voorwaarden hebben betrekking op de definiëring van de woningen die in aanmerking komen voor staatssteun, alsook de inkomens van de DAEB-doelgroep.

De Aw heeft vanuit deze voorwaarden het voorstel getoetst en merkt vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid het volgende op. Het is noodzakelijk dat deze nieuwe grenzen door de Europese Commissie expliciet worden overgenomen. De huidige formulering in het voorstel is naar de mening van de Aw te open. Gezien ervaringen van de Aw met eerdere bijstellingen in de inkomensgrenzen en de tijdelijke verruiming beveelt de Aw aan dat de beleidsdirectie overleg voert met de Europese Commissie op dit punt voordat het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

Uitvoerbaarheid

De verantwoording in de dVI zal als gevolg van deze differentiatie meer capaciteit vergen. Het zal echter geen enorme toename zijn ten opzichte van wat corporaties nu moeten doen. Tot nog toe konden de corporaties namelijk volstaan met een opgave van het aantal toewijzingen van zogenaamde DAEB-woongelegenheden, onderscheiden naar drie inkomensklassen. Het is overigens niet duidelijk of de huidige tijdelijke verruiming nog een factor is die bij de uitwerking van de nieuwe grenzen aan de orde moet komen. Afgezien van de tijdelijke regeling zou in de oude situatie volstaan kunnen worden met één inkomensgrens en twee categorieën. In de nieuwe opzet ontstaan twee inkomensgrenzen en vier categorieën waarover moet worden verantwoord. De Aw ziet ten aanzien van de uitvoerbaarheid dus geen grote belemmeringen.

Fraudebestendigheid

Aangezien er in veel woningmarktgebieden sprake is van grote woningtekorten, is het kunnen huren van een DAEB-huurwoongelegenheid voor veel huishoudens van groot belang. Door de continue dynamiek van veranderingen in de samenstelling en inkomens van huishoudens (zeker bij starters), is het vaststellen van de feitelijke situatie (met daarbij gehanteerde ijkpunten) op het contractmoment lastig. Immers, tussen ijkpunt en moment van toewijzingen kunnen veranderingen optreden, die als ze zouden mogen worden meegenomen, zouden kunnen leiden tot een afwijzing van de woning in plaats van een toewijzing.

De keuze die nu wordt gemaakt met de differentiatie zal naar verwachting bijdragen aan meer strategisch gedrag. Het contract vertegenwoordigt in schaarse gebieden een enorme waarde.

De Aw beveelt aan om meer aandacht te besteden aan deze risico's in de Memorie van Toelichting.

Tegengaan van goedkope scheefheid (verstrekken van impliciete subsidies aan huishoudens die niet in aanmerking komen voor DAEB-woningen) en het bevorderen van doorstroming

2. Het voorstel beoogt de inkomensafhankelijke huurverhoging effectiever te maken in het licht van de gestelde doelen:
 - Huishoudens die vanwege hun inkomen niet meer afhankelijk zijn van een gereguleerde huurprijs, een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur te laten betalen;
 - Met een meer passende huur dragen deze huurders bij aan de financiële ruimte van een corporatie. De impliciete subsidie voor een DAEB-woning wordt immers hierdoor voor deze huurders kleiner;
 - De inkomensafhankelijke huurverhoging draagt bij aan een betere afweging van deze huurders tussen blijven wonen of doorstromen.

Handhaafbaarheid

De uitwerking zoekt een balans tussen het bereiken van deze doelen en de positie van deze huurders. Gekozen is voor een marge boven de formele inkomensgrenzen voordat dit instrument gedifferentieerd kan worden ingezet. Dit draagt bij aan de handhaafbaarheid. Immers de groep waar dit speelt, wordt hierdoor beperkter in omvang. Aangezien dit voorstel

ILT

Autoriteit woningcorporaties

Datum

22 juli 2019

Ons kenmerk

ILT-2019/38152

substantiële (financiële) effecten kan oproepen en bijdraagt aan een beter doelbereik, beveelt de Aw aan dat explicieter wordt stilgestaan bij de vraag hoe vanuit de publieke taak van de corporaties kijkend, tegen het al dan niet gebruiken van deze optie wordt aangekeken. Hierbij zijn twee dimensies te onderkennen:

- Het al dan niet gebruiken van dit instrument in het licht van het kader dat voor de huursom is geformuleerd;
- Het gebruik van dit instrument als onderdeel van prestatieafspraken waarbij de extra huur inzetbaar is voor investeringen ten behoeve van de publieke taak.

Voorts beveelt de Aw aan om bij de verdere ontwikkeling van dit voorstel explicieter een uitspraak te doen hoe tegen dit vraagstuk wordt aangekeken. De Aw moet zich als extern en onafhankelijk toezichthouder immers ook richten op doelmatigheid en op het functioneren van het stelsel als geheel.

Voor de handhaafbaarheid in termen van draagvlak, is het relevant dat er mogelijkheden worden geboden om, bij serieus wijzigende omstandigheden, de hogere huurverhogingen terug te kunnen draaien. Dit voorstel biedt hiervoor extra mogelijkheden. De marge die bij de extra huurverhoging de afhankelijkheid van kleine schommelingen in het inkomen verkleint, is omgekeerd niet aanwezig. Voor de mogelijke doorwerking dat drie jaar extra huurverhoging moet worden gecorrigeerd, heeft dit forse implicaties. De kans op bijstellingen wordt hierdoor groter. De Aw acht het daarom van belang dat explicieter wordt verwoord waar dit verlies aan huurkasstroom moet worden verantwoord in het kader van de huursomtoets (met al dan niet prestatieafspraken). De verandering van het aantal leden van het huishouden heeft alleen consequenties voor de eerstvolgende huurverhoging en is daarmee wat impact betreft beperkter.

Uitvoerbaarheid

De matrix aan mogelijkheden vereist een goede koppeling tussen de belastingdienst en de corporaties. Zowel wat betreft de inhoud van de te leveren informatie alsook de tijdigheid. Corporaties zullen in hun administraties dit zeer zorgvuldig moeten inbouwen. Ook in de verantwoording (jaarverslag, dVI) is het van belang dat inzichtelijk wordt hoe groot de groep is die in potentie in aanmerking komt voor dit instrument en in welke mate corporaties deze optie ook daadwerkelijk gebruiken en in hoeverre deze extra huur een functie heeft om de huurverhoging voor de reguliere DAEB-huurders te beperken of op basis van prestatieafspraken wordt aangewend voor (extra) investeringen. Mede vanwege de dosering van de inzet van het instrument zal er ten opzichte van de huidige situatie een toename van de administratieve lasten optreden. Echter tegen het licht van de materialiteit van deze maatregel (dit kan zeer forse financiële effecten genereren) valt deze groei van de administratieve lasten volgens de Aw te rechtvaardigen. De gekozen marge heeft hierbij nog wel als ander voordeel dat een deel van de uitzonderingscategorieën bij de huursom toets kan vervallen.

De formulering met betrekking tot de aanpassing van de toegestane huurverhoging (€ 50,- of € 100,-) behoeft volgens de Aw verduidelijking. Welk perspectief wordt hierbij gehanteerd? Het ligt voor de hand dat dit het

ILT
Autoriteit woningcorporaties

Datum
22 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38152

perspectief is van de DAEB-woningen waar geen huurders wonen die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging. Bij € 600,- huur komt een huurverhoging van 8% vrijwel overeen met de € 50,- huurverhoging. Indien de tijdsdimensie in ogenschouw wordt genomen dan wordt de kloof vanzelf kleiner. Wordt gekeken vanuit het perspectief van de huurder met de inkomensafhankelijke huurverhoging dan is het vraagstuk van aanpassing nog eerder aan de orde.

ILT
Autoriteit woningcorporaties

Datum
22 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38152

De terugvalopties na inkomensdaling zijn uitgebreid met dit voorstel. Dit stelt hoge eisen aan de vastlegging binnen de administratie. Daarnaast creëert dit ook onzekerheid met betrekking tot de huurkasstroom. Ook de koppeling met de verantwoording in het kader van de huursom (nadat duidelijk is welke context hierbij aan de orde is) vergt het nodige gezien de lange horizon in de tijd terug. De Aw beveelt aan dat de verschillende denkbare situaties nader worden uitgewerkt:

- Geen prestatieafspraken. De inkomensafhankelijke huurverhoging vormt een onderdeel van de huursom. In dat geval dient de huurcorrectie daar ook onderdeel van te vormen;
- Prestatieafspraken en extra investeringen. De inkomensafhankelijke huurverhoging vormt geen onderdeel van de huursom. De huurcorrectie dan ook niet? En in hoeverre blijven de extra investeringen als onderdeel van de prestatieafpraak staan als er ondertussen sprake is van een huurcorrectie?

Fraudebestendigheid

De materialiteit van de inkomensafhankelijke huurverhoging is met dit voorstel aanzienlijk toegenomen. De huishoudenssamenstelling (twee categorieën) en de hoogte (vier klassen) van het inkomen zijn direct van invloed op de (extra) huurverhoging (drie soorten: regulier, € 50,- of € 100,-) dan wel huurverlaging (correctie maximaal drie huurverhogingen). Verwacht mag worden dat dit gedragseffecten oproept. De Aw beveelt daarom aan dat bij deze effecten meer wordt stilgestaan. De prijs (gedragseffecten en eventuele maatregelen om ongewenst gedrag tegen te gaan) moet worden afgewogen tegen de voordelen van de aanpassing van dit instrument.

Prijs/kwaliteit van de woningen

3. De algemene toelichting bij de Memorie van Toelichting refereert aan de Kamerbrief Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet, waarin onder andere maatregelen worden aangekondigd met betrekking tot het zorgen voor een reële verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de woning. In deze toelichting mist volgens de Aw een schets van de context waarbinnen dit kan worden gezien. Voor commerciële (niet-DAEB) huurwoningen ziet het speelveld er wezenlijk anders uit dan voor zogenaamde DAEB-huurwoningen. Voor de laatste categorie huurwoningen wordt het steeds lastiger om de prijs en kwaliteit van deze woningen ten opzichte van elkaar (dus hierbij wordt vergelijking met de niet-DAEB woningen niet gemaakt) reëel te differentiëren (in relatie tot maximaal redelijke huur of de markthuur). Passend toewijzen in het kader van de regeling huurtoeslag verkleint de mogelijkheden aanzienlijk. Daarnaast drukt de beperkte aanpassing van de aftoppingsgrenzen en de liberalisatiegrens het huurbouwwerk in de DAEB-sfeer steeds meer naar de

bovenkant waarbij de ruimte voor differentiatie steeds kleiner wordt. De Aw heeft over dit vraagstuk in het laatste sectorbeeld een signaal afgegeven. Met de investeringsopgave in de bestaande voorraad (met name duurzaamheid) zal de prijskwaliteit verhouding steeds lastiger worden als in het huurbouwwerk geen veranderingen worden aangebracht. Overigens is het ook goed om de doelstelling met betrekking tot prijs en kwaliteit niet geïsoleerd te bezien. Immers de doelstelling in de sociale sector met betrekking tot betaalbaarheid en kwaliteit kan een goede reden zijn dat de prijs kwaliteit verhouding niet heel scherp is in de sociale sector. Deels het gevolg van regulering welke juist het effect van marktmogelijkheden wil beperken en aanspraken op overheidsarrangementen wil beheersen. Keuzes in dit verband raken overigens de verdien capaciteit van corporaties direct. De Aw adviseert daarom om in de Memorie van Toelichting expliciet in te gaan op de spanning tussen de beleidsdoelstellingen (betaalbaarheid, prijs en kwaliteit en verdien capaciteit), en hierbij aan te geven of deze problematiek zoals door de Aw in een beleidssignaal en in deze HUF-toets aangegeven, reden is om grenzen in de regeling huurtoeslag en bij het passend toewijzen nader tegen het licht te houden.

ILT
Autoriteit woningcorporaties

Datum
22 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38152

Handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid/fraudebestendigheid huursprong bij zeer lage huren

Het voorstel om voor huren tot € 300,- een nominale huurverhoging te mogen doorvoeren in plaats van een percentuele (centen in plaats van procenten) is een goede mogelijkheid om de prijs kwaliteit van dergelijke woningen te verbeteren en draagt bij aan de doelmatigheid van het systeem. De impact is overigens beperkt voor de corporatiesector. Slechts 1% van de woningen van corporaties komen hiervoor in aanmerking. De handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid lijken goed gewaarborgd.

Betalbaarheid

4. Het voorstel biedt de mogelijkheid om vanuit de optiek van betaalbaarheid en doorstroming tijdelijke huurkortingen te geven met daarbij de mogelijkheid deze na een omschreven periode weer terug te draaien. Het gaat hier om huurgewenning en een tijdelijke huurkorting in de vorm van huurbevrozing of huurverlaging. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan vraagstukken vanuit de ervaringspraktijk waarbij knelpunten aanwezig waren om op deze wijze te kunnen opereren. Onderstaand worden de afzonderlijke elementen kort belicht.

Huurgewenning

Vanuit de optiek van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid biedt deze aanpak voor de Aw geen aanleiding tot opmerkingen. Het betreft een instrument dat gericht als maatwerk zal worden ingezet. Enige aspect dat nog aandacht behoeft, is de vraag op welke wijze de groei naar de bedoelde huur wordt betrokken bij de huursom. In de lijn van het voorstel ligt het voor de hand het niet te betrekken in de huursomtoets.

Tijdelijke huurkorting: huurbevroezing en huurverlaging

ILT
Autoriteit woningcorporaties

Handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid/fraudebestendigheid tijdelijke huurkorting

Datum
22 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38152

Onderstaande vier punten zijn in het wetsvoorstel niet duidelijk:

- Welke procedurele mogelijkheden krijgt de huurder indien de verhuurder het verzoek afwijst?;
- In hoeverre kan na de beëindiging van de tijdelijke huurkorting, de huurder opnieuw een verzoek indienen. Op deze wijze zou een mogelijkheid ontstaan om dit instrument voor een zeer lange tijd in te zetten, terwijl als het probleem structureel is een tijdelijke huurkorting niet passend is;
- Het is onduidelijk of zowel de huurkorting als de 'inhaal' onderdeel vormen van de 'huursom'-bepaling (c.q. de jaarlijkse huurverhoging). Gegeven de gekozen systematiek lijkt dit niet logisch. Bij de verduidelijking op dit punt zou het goed zijn om ook stil te staan bij de situatie huurbevroezing of huurverlaging zonder dat er (volledig) een inhaal plaatsvindt. Hoe dient dit in het kader van de huursom te worden verantwoord?;
- Het zou goed zijn om uitdrukkelijk vast te leggen hoe het artikel over huurkorting zich verhoudt tot artikel 48 van het Btiv. Op grond van dat laatstgenoemde artikel is huurkorting niet toegestaan.

Ook dit is een maatwerkinstrument waarover de corporatie zich primair moet verantwoorden in het jaarverslag.

Afgezien van bovenstaande vragen lijkt het goed handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig. Er zitten prikkels in (onder andere: afweging verzoek tegenover het missen van huurpenningen, de begrenzing in de tijd) die maken dat het instrument niet voor andere doeleinden wordt gebruikt zoals ook aangestipt in de Memorie van Toelichting. Corporaties zullen in de administratieve organisatie helder moeten uitwerken hoe zij een dergelijk instrument gaan implementeren. Een helder toetsingskader geeft ook aan potentiële verzoekers duidelijkheid over het afwegingsproces. De Aw beveelt daarom aan dat in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat voor de goede werking van dit instrument de corporaties een toetsingskader moeten opstellen.

Tot slot

5. De Aw verwacht dat deze wijzigingen geen effect zullen hebben op de inzet van capaciteit en middelen van de Aw.
6. De Aw ontvangt graag de reactie op bovenstaande opmerkingen alsmede de definitieve tekst van het wetsvoorstel en de datum van inwerkingtreding.