
270

Besluit van 25 juni 1997 tot het stellen van regels met betrekking tot de beheersing van de huurlasten en huursubsidie-uitgaven in het kader van de Huursubsidiewet (Besluit prestatienormering huursubsidie)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 13 maart 1997, nr. MJZ 97090778, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 12, tweede lid, 39, tweede en derde lid, en 44, tweede lid, van de Huursubsidiewet;

De Raad van State gehoord (advies van 29 mei 1997, nr. W08.97.0144)
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 juni 1997, nr. MJZ 97110346, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. wet: Huursubsidiewet;
- b. passendheidsadvies: advies als bedoeld in artikel 12, tweede lid, aanhef, van de wet.

Artikel 2

1. Burgemeester en wethouders brengen in elk geval een passendheidsadvies uit als de rekenhuur van de woning hoger is dan het voor het huishouden van de huurder relevante bedrag, genoemd in artikel 20, tweede lid, van de wet, behoudens in gevallen als bedoeld in artikel 25 van de wet.

2. Burgemeester en wethouders kunnen vanaf een lagere rekenhuur dan bedoeld in het eerste lid een passendheidsadvies uitbrengen indien dat naar hun oordeel wenselijk is gelet op de verhouding tussen het aantal woningzoekenden in die gemeente die op grond van hun financiële positie voor huursubsidie in aanmerking komen, en de aanwezige voorraad huurwoningen die voor die personen beschikbaar is.

Artikel 3

1. Het tarief, bedoeld in artikel 39, tweede lid, van de wet, bedraagt f 1000.
2. De bijdrage, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de wet, wordt niet ingevorderd als deze f 5000 of minder zou bedragen.
3. Een financiële bijdrage als bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de wet, is niet verschuldigd voor zover de overschrijding van de norm, bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de wet, voortvloeit uit de toekenning van huursubsidie met toepassing van artikel 25 van de wet.
4. Artikel 37 van de wet is van overeenkomstige toepassing op de invordering van een financiële bijdrage als bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de wet.

Artikel 4

1. De bijdrage, bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de wet, wordt op nihil gesteld als deze f 5000 of minder zou bedragen.
2. Onze Minister kan, als in een bepaald geval de onverkorte toepassing van artikel 44, eerste lid, van de wet, gelet op het belang dat de wet beoogt te beschermen, tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden, afzien van toepassing van dat artikellid, dan wel een lagere bijdrage vaststellen dan voortvloeit uit toepassing van dat artikellid.
3. Een financiële bijdrage is niet verschuldigd voor zover de overschrijding van de huursubsidie-uitgavennorm, bedoeld in artikel 41, tweede lid, van de wet, voortvloeit uit de toekenning van huursubsidie met toepassing van artikel 25 van de wet.

Artikel 5

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 1997, met uitzondering van de artikelen 3 en 4, die in werking treden met ingang van 1 juli 1998.
2. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt gepubliceerd wordt uitgegeven op of na 1 juli 1997, werkt artikel 2 terug tot en met 1 juli 1997.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit prestatienormering huursubsidie.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 juni 1997

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

Uitgegeven de eerste juli 1997

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 12 augustus 1997, nr. 152.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit besluit strekt tot uitvoering van de artikelen 12, 39 en 44 van de Huursubsidiwet (hierna: de wet), die de Wet individuele huursubsidie vanaf 1 juli 1997 vervangt. Deze artikelen hebben betrekking op het passendheidsadvies van de gemeente (voorheen het gemeentelijk fiatteringsbeleid) en op de prestatienormering.

Over de invulling van de prestatienormering is overleg gevoerd met de volkshuisvestingspartners, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nationale Woningraad (NWR), het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting, de Raad voor Onroerende Zaken en de Woonbond. De invulling van de prestatienormering heeft op hoofdlijnen de instemming van genoemde partners; opties als decentralisatie en budgettering werden door hen afgewezen of als minder wenselijk beschouwd. Voorts hebben zij het belang van het honoreren van lokale afspraken benadrukt; dit is voor een deel uiteindelijk in de wet zelf geregeld (artikel 42, tweede lid, en 43, van de wet).

Artikelsgewijs

Artikel 2

In het kader van de Wet individuele huursubsidie brachten burgemeester en wethouders een passendheidsadvies uit vanaf een subsidie van f 300. In dit besluit is niet langer gekozen voor koppeling aan de hoogte van de subsidie, maar voor koppeling aan de aftoppingsgrenzen. Dit betekent in de meeste gevallen een verruiming van de situatie. De bereikbaarheid van de woningen onder de aftoppingsgrenzen voor huishoudens met de laagste inkomens wordt hiermee vergroot.

Daarnaast zijn gemeenten bevoegd om onder de aftoppingsgrenzen een scherper passendheidsbeleid te voeren. Dit kan met name van belang zijn om de kleinere verhuurders (verhuurders die minder dan 25 woningen verhuren waarvoor huursubsidie wordt toegekend) te kunnen sturen. Op grond van artikel 12, tweede lid onder b, van de wet, is in dit besluit bepaald dat burgemeester en wethouders vanaf een lagere rekenhuur dan de aftoppingsgrenzen een passendheidsadvies kunnen uitbrengen als dat naar hun oordeel wenselijk is, gelet op de verhouding tussen de omvang van de doelgroep en de woningzoekenden binnen de doelgroep in die gemeente en de aanwezige en beschikbare voorraad huurwoningen. Daarbij kan, voor zover een gemeentelijke huisvestingsverordening is vastgesteld die dit regelt, rekening worden gehouden met de regionale huurwoningenmarkt.

Het is dus niet mogelijk om een passendheidsadvies uit te brengen dat het rechtsgevolg heeft, genoemd in artikel 12, derde lid, van de wet (in beginsel gebondenheid van de Minister), als dat advies is gekoppeld aan een bepaald subsidiebedrag; dat past niet in de systematiek van de wet.

In beginsel wordt de passendheid op lokaal niveau beoordeeld (burgemeester en wethouders brengen immers het advies uit), maar dit laat de mogelijkheid van regionale samenwerking onverlet. Bij «woningzoekenden in die gemeente die op grond van hun financiële positie voor huursubsidie in aanmerking komen» kan het gaan om personen die op grond van regionale toelatingscriteria zijn toegelaten en bijvoorbeeld door inschrijving hun keuze hebben laten blijken om binnen die gemeente te wonen; dat is het geval als er een gemeentelijke huisvestingsverordening van deze strekking is en daarin regels zijn gesteld ten aanzien van de toelating van woningzoekenden.

Overigens is, of de grens waarboven een passendheidsadvies wordt

gegeven nu ligt op het niveau van de aftoppingsgrenzen of op een lager gemeentelijk niveau, bij het passendheidsadvies altijd een beoordeling vereist van de individuele situatie van het huishouden van de huurder (artikel 12, eerste lid, van de wet). In dit opzicht verandert er dus niets ten opzichte van het fiatteringsbeleid in het kader van de Wet individuele huursubsidie.

De verplichting een passendheidsadvies uit te brengen voor een woning met een rekenhuur boven de aftoppingsgrens geldt niet, indien het een geval betreft als bedoeld in artikel 25 van de wet. Het gaat dan om bepaalde schrijnende gevallen waarin het actuele inkomen aanzienlijk (ten minste 20 procent) is gedaald ten opzichte van het rekeninkomen. In deze gevallen is geen passendheidsadvies vereist omdat het, gezien de aard van die gevallen, wenselijk is binnen zeer korte termijn (in beginsel vier weken) tot een toekenning te komen. Een toetsende rol voor de gemeente past daar niet in. Voorts betreft het in de regel onvoorziene omstandigheden, waarmee bij de toewijzing van een woning geen rekening kon worden gehouden.

Artikel 3

Artikel 38 van de wet bepaalt dat burgemeester en wethouders toezien op de naleving van de zogenoemde verhuishnorm. Deze norm houdt in dat het aantal gevallen dat huurders die in de gemeente een woning betrekken met een rekenhuur die hoger is dan de aftoppingsgrens, elk subsidiejaar maximaal 4% bedraagt van het totaal aantal van de gevallen waarin in dat jaar huursubsidie wordt toegekend aan de huurders die in die gemeente een woning betrekken. Als dat percentage wordt overschreden, betaalt de gemeente het Rijk een financiële bijdrage.

De hoogte van de bijdrage wordt berekend door het aantal gevallen waarin de norm is overschreden verminderd met het aantal gevallen waarin de minister is afgeweken van het advies van burgemeester en wethouders, bedoeld in artikel 12 van de wet, te vermenigvuldigen met het tarief dat in artikel 3 is opgenomen (f 1000). Dit tarief is gebaseerd op het verschil tussen een gemiddelde subsidie boven en onder de aftoppingsgrens. Aan de ene kant mag verwacht worden dat van een bijdrage van f 1000 een zekere afschrikkende werking uitgaat, aan de andere kant is met het oog op de overgang tussen het fiatteringsbeleid naar een prestatienormering voor duurdere toekenning gekozen voor een niet te hoge financiële bijdrage. Er wordt slechts eenmalig een bijdrage gevraagd; afgezien wordt dus van een meerjarige doorberekening van de effecten.

Er zijn drie maatregelen getroffen om te voorzien in gevallen waarin gemeenten moeite kunnen hebben aan de verhuishnorm te voldoen.

In de eerste plaats bepaalt de wet dat de bepalingen inzake de financiële bijdrage pas per 1 juli 1998 in werking treden. De overige bepalingen inzake de prestatienormering treden wel onmiddellijk in werking. Het tijdvak 1997/1998 is dus een soort proefjaar, waarin weliswaar de normering volledig wordt toegepast, maar de bijdrage niet wordt opgelegd.

In de tweede plaats is het in specifieke situaties met name in kleinere gemeenten mogelijk dat de woningmarkt vooral op de korte termijn onvoldoende ruimte biedt. In grotere gemeenten is in het algemeen voldoende ruimte en flexibiliteit op de woningmarkt om de verhuishnorm niet te overschrijden. Daarom is in dit besluit bepaald dat pas na overschrijding van een minimumbedrag van f 5000 de bijdrage wordt geïnd (artikel 3, tweede lid). Aangezien tekorten meestal in een periode

van drie jaar kunnen worden weggewerkt, zal deze bepaling na enkele jaren worden geëvalueerd. Daarbij is uitgangspunt dat het de bedoeling is om deze tegemoetkoming van tijdelijke aard te laten zijn.

Ten derde kunnen gemeenten achteraf in een zeer beperkt aantal gevallen een beroep doen op een hardheidsclausule (geregeld in artikel 39, vierde lid, van de wet). Hierbij moet uitsluitend worden gedacht aan niet-beïnvloedbare factoren, waaronder calamiteiten. Als calamiteiten worden bijvoorbeeld onverzekerbare rampen en natuurrampen aange-merkt. Gemeenten zullen niet worden aangesproken op niet beïnvloedbare aspecten. Gelet op de gepleegde analyse zijn dit in het geval van de verhuishoudnorm twee factoren. Allereerst indien het huishouden een inkomensachteruitgang doormaakt in de tijd tussen de toewijzing en de betrekking van de woning. Tevens indien de gemeente een negatief advies verstrekt en de minister van dit advies afwijkt.

Gemeenten dienen gemotiveerd aan te geven door welke specifieke oorzaken niet aan de verhuishoudnorm kon worden voldaan.

Van de mogelijkheid die de wet biedt om een hoger percentage dan 4% (de verhuishoudnorm van artikel 38) vast te stellen, is geen gebruik gemaakt. Daarvoor is thans geen aanleiding.

Bij de invordering van een financiële bijdrage wegens overschrijding van de verhuishoudnorm wordt aangesloten bij de regeling in de Huursubsidiewet voor de invordering van te veel betaalde huursubsidie. Invordering geschiedt door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Een financiële bijdrage wegens overschrijding van de huursubsidie-uitgavennorm wordt eveneens door die minister ingevorderd. Dat laatste is niet expliciet geregeld in dit besluit, omdat een wettelijke basis daarvoor ontbreekt. Als uit de ervaringen met dit besluit blijkt dat dergelijke regels nodig zijn, zal daarvoor alsnog een basis worden gecreëerd.

In het derde lid is bepaald dat een financiële bijdrage niet verschuldigd is voor zover de overschrijding van de huursubsidie-uitgavennorm voortvloeit uit huursubsidie die is toegekend op grond van artikel 25 van de wet. Dat zijn bijdragen op grond van de Regeling bijdrage huurlasten. Deze bijdragen tellen niet mee voor de bepaling of de huursubsidie-uitgavennorm is overschreden, aangezien voor die gevallen de aanvraag niet bij de gemeente wordt ingediend, deze geen passendheidsadvies geeft en het dus een factor betreft die door de gemeente minder goed beïnvloedbaar is.

Artikel 4

Dit artikel strekt ter uitvoering van de bepalingen inzake de huursubsidie-uitgavennorm, neergelegd in de artikelen 41 tot en met 45 van de wet.

In tegenstelling tot de verhuishoudnorm geldt voor de huursubsidie-uitgavennorm geen tarief: uit de wet vloeit voort dat de hoogte van de bijdrage bestaat uit het verschil tussen de toegestane stijging en de werkelijke stijging.

Ook bij de huursubsidie-uitgavennorm zijn voorzieningen getroffen om lokale partijen die minder dan andere kunnen sturen te ontzien. Het betreft met name verhuurders die een beperkt woningenbestand beheren (zij beheren wel meer dan 25 woningen ten aanzien waarvan huursubsidie is toegekend; bij minder woningen wordt krachtens de artikelen 43 en 44 geen financiële bijdrage opgelegd).

Ten eerste bepaalt de wet ook voor deze norm dat zij weliswaar al per 1 juli 1997 in werking treedt, maar dat de financiële bijdrage pas vanaf 1 juli 1998 kan worden opgelegd. (Wel bepaalt de wet dat gedurende de eerste vijf subsidiejaren daarna, dus tot en met het tijdvak 2002/2003, de huursubsidie-uitgavennorm zodanig lager wordt vastgesteld dan uit artikel 41 van de wet voortvloeit, dat een eventuele overschrijding van de norm gedurende het tijdvak 1997/1998 teniet wordt gedaan. Dat betekent dat gedurende die vijf subsidiejaren alle verhuurders gezamenlijk gevolgen ondervinden als de huursubsidie-uitgavennorm is verscherpt naar aanleiding van een overschrijding in het tijdvak 1997/1998; er vindt dus op macroniveau een vereffening plaats.) Ten tweede is, net als bij de verhuishuisnorm, bepaald dat ook bij overschrijding van de huursubsidie-uitgavennorm de verschuldigde bijdrage pas na overschrijding van een minimumbedrag zal moeten worden betaald. Bij een bedrag van f 5000 of minder zal de te betalen bijdrage op nihil worden gesteld. Ook deze bepaling zal na enkele jaren worden geëvalueerd, waarbij zal worden bezien of ook deze tegemoetkoming kan vervallen.

Ten derde is in dit besluit een hardheidsclausule opgenomen, waarop verhuurders achteraf in een zeer beperkt aantal gevallen een beroep kunnen doen. Evenals bij overschrijding van de verhuishuisnorm gaat het hier om calamiteiten. Het betreft in elk geval ook dezelfde soort calamiteiten als bij de verhuishuisnorm.

Verhuurders zullen niet worden aangesproken indien de stijging is veroorzaakt door niet-beïnvloedbare factoren. In het licht van de gemiddelde bijdrage-stijging zijn dit gelet op de gepleegde analyse twee oorzaken:

- Significant van het landelijk gemiddelde afwijkende inkomensontwikkeling. Dit is te zien aan de afwijkende ontwikkeling van de normhuren in de betreffende gemeente.
- Significant van het landelijk gemiddelde afwijkende demografische ontwikkeling in het huursegment boven de aftoppingsgrenzen. Dit is het geval wanneer het aandeel huishoudens dat 50% subsidie ontvangt boven de aftoppingsgrenzen (65plussers, alleenstaanden en gehandicapten) opeens sterk wijzigt ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Verhuurders dienen gemotiveerd aan te geven door welke specifieke oorzaken niet aan de huursubsidie-uitgavennorm kon worden voldaan.

Het verschil in redactie tussen de artikelen 3, tweede lid, (*niet invorderen* als de bijdrage f 5000 of minder zou zijn) en 4, eerste lid, (de bijdrage wordt op *nihil gesteld* als deze f 5000 of minder zou zijn), hangt samen met de verschillende rechtsbases van deze artikelen. Artikel 3, tweede lid, is gebaseerd op artikel 39, derde lid, van de wet, dat de bevoegdheid geeft regels te stellen omtrent de invordering van de financiële bijdrage. Daarentegen is artikel 4, eerste lid, gebaseerd op artikel 44, tweede lid, van de wet, dat de bevoegdheid verleent regels te stellen voor gevallen waarin geen financiële bijdrage verschuldigd is. Materieel wordt met de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, van dit besluit evenwel hetzelfde bedoeld.

Artikel 5

Op grond van artikel 58, tweede lid, van de wet, treden de artikelen 39 en 44 van de wet in werking per 1 juli 1998. Derhalve treden de daarop gebaseerde artikelen 3 en 4 van dit besluit eveneens per die datum in werking. Wel is het van groot belang dat gemeenten en verhuurders reeds

in het subsidiejaar 1997/1998 van dit besluit kunnen uitgaan, onder meer met het oog op de vereffeningsbepaling in artikel 55, eerste lid (zie hierboven bij de toelichting op artikel 4).

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel