

509

Besluit van 13 oktober 2021 tot wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (differentiatie DAEB-toewijzingsgrenzen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 mei 2021, nr. 2021-0000187103;

Gelet op de artikelen 1, eerste lid, 42, vierde lid, 47, tweede lid, tweede zin, 48, eerste lid, derde volzin, en vijfde lid, vijfde zin, en 50b, derde lid, van de Woningwet en artikel II, twaalfde lid, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 juli 2021, nr. W04.21.0134/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 oktober 2021, nr. 2020-0000459053;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, wordt «de inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel b» vervangen door «de betrokken inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid».

B

Artikel 16, eerste lid, komt te luiden:

1. De inkomensgrens, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet, is € 40.024. In afwijking van de eerste volzin is de inkomensgrens, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet tot 1 januari 2025 voor een meerpersoonshuishouden als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Wet op de huurtoeslag € 44.196.

C

Artikel 48 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt «de inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel b» vervangen door «de betrokken inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid».

2. In het tweede lid, onderdeel c, wordt «de inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel b» vervangen door «de betrokken inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid».

D

In artikel 60, eerste lid, onderdelen a en b, wordt «90» vervangen door «het op grond van artikel 48, eerste lid, derde volzin, van de wet geldende percentage».

E

Artikel 62, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, wordt «lager is dan 85, dan wel meer dan 5 procentpunt lager is dan het overeenkomstig artikel 60» wordt vervangen door «meer dan 5 procentpunt lager is dan het op grond van artikel 48, eerste lid, derde volzin, van de wet geldende dan wel het overeenkomstig artikel 60».

2. In onderdeel c wordt «85 of hoger is en lager dan 90, dan wel minder dan 5 procentpunt lager is dan» vervangen door «minder dan 5 procentpunt lager is dan het op grond van artikel 48, eerste lid, derde volzin, van de wet geldende dan wel» en wordt «90» vervangen door «het op grond van artikel 48, eerste lid, derde volzin, van de wet geldende percentage».

F

In artikel 86, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, wordt «de inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel a» vervangen door «de betrokken inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid».

G

Artikel 126, tweede lid, onderdeel c, wordt «de inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel b» vervangen door «de betrokken inkomensgrens, genoemd in artikel 16, eerste lid».

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2022.

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

's-Gravenhage, 13 oktober 2021

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *negenentwintigste* oktober 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding

Iedereen verdient een eerlijke kans op een betaalbare woning. Voldoende huurwoningen met een prijs die bij de huishoudsituatie passen, zijn daarbij noodzakelijk. De woningmarkt in Nederland kent momenteel een grote krapte met een woningtekort van 3,8%. Dat tekort bestaat ook in de corporatiewoningvoorraad. Hoewel het kabinet fors inzet op het bouwen van meer woningen in alle segmenten van de markt, waaronder ook specifiek in de sociale huursector,¹ duurt het een tijd voordat de benodigde woningen zijn gebouwd. Met dit besluit zet het kabinet in de tussentijd in om in de huidige omstandigheden de schaarste aan betaalbare woningen eerlijker te verdelen. Met dit besluit, dat het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: BTIV) wijzigt, wordt voor een periode van drie jaar mogelijk gemaakt dat meerpersoonshuishoudens met een (laag) middeninkomen toegang krijgen tot een huurwoning die past bij hun financiële mogelijkheden.² Hiermee wordt het BTIV in lijn gebracht met de mogelijkheid die artikel 1 van de Woningwet biedt³ om de DAEB⁴-inkomensgrens⁵ voor toewijzing van DAEB-woningen van woningcorporaties te differentiëren voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens.⁶ Daarbij wordt de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens vastgesteld op € 40.024 (prijspeil 2021). Voor meerpersoonshuishoudens (bestaande uit twee of meer personen) is voor een periode van drie jaar de DAEB-inkomensgrens vastgesteld op € 44.196 (prijspeil 2021). Zo is de toewijzing van corporatiewoningen in het DAEB-segment doelmatiger gericht op betaalbaarheid voor de doelgroep van woningcorporaties.

Inhoud van het besluit

Tijdelijke verhoging DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens

Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting⁷ is in 2018 de herziene Woningwet geëvalueerd. Hieruit is naar voren gekomen dat de positie van middeninkomens op de woningmarkt meer aandacht verdient. In het rapport Middeninkomens op de woningmarkt van het Planbureau voor de Leefomgeving⁸ (2017) wordt geconcludeerd dat de situatie waarin mensen met een middeninkomen verkeren op de Nederlandse woningmarkt knellend is. Dit wordt bevestigd

¹ Met onder meer de woningbouwimpuls, de vermindering van de verhuurderheffing voor nieuwbouw, en woondeals in de regio's waar de woningmarkt het krapste is.

² Zie voor meer informatie over deze maatregel de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel: *Kamerstukken II 2019/20, 35 518, nr. 3*.

³ *Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 695*.

⁴ Dienst van Algemeen Economisch Belang voor sociale huisvesting, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Woningwet.

⁵ De DAEB-inkomensgrens heeft tot doel om de doelgroep waarop toegelaten instellingen (woningcorporaties) zich met name moeten richten af te bakenen en daarmee te voorkomen dat deze woningen vaker dan toegestaan worden toegewezen aan huishoudens die financieel niet zijn aangewezen op deze woningen.

⁶ de DAEB-inkomensgrens voor het toewijzen van corporatiewoningen is gedifferentieerd naar huishoudsamenstelling met het wetsvoorstel «Wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet»: *Kamerstukken II 2019–2020, 35 518, nr. 1*.

⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nr. 2*.

⁸ Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving: Van Middelkoop, M et al. (2017) «Middeninkomens op de woningmarkt – Ruimte op een krap speelveld»

door ander onderzoek.⁹ Wanneer onderscheid gemaakt wordt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens, blijkt dat voornamelijk meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen moeite hebben om een passende woning te vinden. Ongeveer tweederde van de huishoudens in Nederland bestaat uit meerpersoonshuishoudens (bron: WoON2018).¹⁰ Uit cijfers van het Nibud blijkt dat meerpersoonshuishoudens met een middeninkomen relatief minder bestedingsruimte voor wonen hebben dan eenpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen. Dit komt doordat een meerpersoonshuishouden over het algemeen hogere uitgaven heeft voor (overig) levensonderhoud dan een eenpersoonshuishouden. Een deel van de meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen heeft daardoor meer moeite dan eenpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar inkomen om een huur boven de liberalisatiegrens¹¹ (in 2021: € 752,33) of een hypotheek te betalen.

Het kabinet is daarom van mening dat meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen lager dan € 43.000 extra ondersteuning nodig hebben om een betaalbare woning te vinden. Om die reden worden mensen met een (laag) middeninkomen tot € 44.196 (prijspeil 2021) vanaf 1 januari 2022 voor een periode van drie jaar meegenomen met toewijzingen van vrijkomende sociale huurwoningen aan de primaire doelgroep van woningcorporaties. Zo wordt deze groep langer in staat gesteld om een woning te vinden binnen de sociale huursector. Parallel zet het kabinet in op het bouwen en het verbeteren van de betaalbaarheid van woningen.¹² Voor individuele huishoudens die, ook als hun inkomen boven de DAEB-inkomensgrens ligt, toch door de lokale of persoonlijke situatie moeilijk een passende woning kunnen vinden, is inzet van de vrije toewijzingsruimte mogelijk.¹³

Binnen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit wordt een evaluatie uitgevoerd naar de noodzaak en de relevantie van de maatregel door deze in de economische situatie van dat moment te plaatsen.

Ongewijzigde DAEB-inkomensgrens voor alleenstaanden

Sinds de aankondiging van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling in de brief Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet,¹⁴ is er veel veranderd. Zo brengt het COVID-19 virus en de maatregelen tegen de verspreiding ervan veel onzekerheid teweeg, zowel ten aanzien van de economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende werkgelegenheid als de gezondheid van mensen. In de huidige situatie is het van belang geen bijkomende onzekerheid op het gebied van wonen te laten ontstaan. De huidige DAEB-inkomensgrens van € 40.024 (prijspeil 2021) voor eenpersoonshuishoudens blijft daarom behouden. Zo wordt extra onzekerheid voor deze groep voorkomen.

⁹ Onderzoek van RIGO en Platform 31: Beuzenberg, V. et al. (2018) «Ruimte voor lage middeninkomens – De woonsituatie van lage middeninkomens en de toewijzing bij corporaties»

¹⁰ Een groot deel van deze huishoudens bestaat uit twee volwassenen, verder bevat deze groep een- of tweoudergezinnen met een kind of meer kinderen en huishoudens van drie of meer volwassenen (bijvoorbeeld met zogenoemde Friends-contracten).

¹¹ De liberalisatiegrens is het bedrag dat de grens markeert tussen een sociale-huurwoning en een woning in de vrije sector.

¹² Onder meer in *Kamerstukken II 2020/21, 27 926, nr. 327*.

¹³ Meer informatie over het wijzigen van de vrije toewijzingsruimte is te vinden in paragraaf 2.1. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel huur en inkomensgrenzen: *Kamerstukken II 2019/20, 35 518, nr. 3*.

¹⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470*.

Staatssteunkaders

Het DAEB-vrijstellingsbesluit en het EC-besluit van 2009

In Nederland is sociale huisvesting aangemerkt als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Dit is onder bepaalde voorwaarden toegestaan, op grond van het besluit van de Europese Commissie (hierna: EC) van 15 december 2009 over Nederlandse woningcorporaties (hierna: EC-besluit van 2009)¹⁵ en op grond van het algemene DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 (hierna: DAEB-vrijstellingsbesluit).¹⁶ Nederland is bij de compensatie voor sociale huisvesting gebonden aan zowel de algemeen geldende Europese regels uit het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012 (1) als aan het EC-besluit van 2009 (2).

1. In het DAEB-vrijstellingsbesluit staat onder welke voorwaarden compensatie aan ondernemingen belast met een DAEB (bijvoorbeeld woningcorporaties) verenigbaar is met de staatssteunregels. Het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012 heeft de eerdere DAEB-vrijstellingsbeschikking 2005¹⁷ vervangen en is daarmee de rechtsopvolger van dit vrijstellingskader.

2. De afbakening van de Nederlandse sociale huursector is na langdurige onderhandelingen vastgelegd in het EC-besluit van 2009. Met het EC-besluit van 2009 is er duidelijkheid gecreëerd over de staatssteun die door de overheid mag worden gegeven aan woningcorporaties zodat zij hun taken en bijdrage aan de Nederlandse woningmarkt zo goed mogelijk kunnen uitoefenen. Zo zijn de voorwaarden waaronder woningcorporaties in aanmerking komen voor de bestaande steunmaatregelen in het besluit vastgelegd. De voorwaarden die voor de DAEB-activiteiten van woningcorporaties gelden, zijn verder in Nederlandse regelgeving uitgewerkt in de herziene Woningwet die op 1 juli 2015 in werking is getreden, het BTIV en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

Met voorliggend besluit wordt de DAEB-inkomensgrens aangepast. Dat is noodzakelijk om meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen kans op een betaalbare huurwoning te bieden. Wanneer de DAEB-inkomensgrens wijzigt, dient daarbij rekening te worden gehouden met zowel het DAEB-vrijstellingsbesluit als het EC-besluit van 2009.¹⁸ Het EC-besluit van 2009 moet dus niet gezien worden als een losstaand kader, maar een besluit waarin is vastgesteld dat de toezeggingen ertoe leiden dat de regelgeving voldoet aan de DAEB-regels (waaronder de regels uit het DAEB-vrijstellingsbesluit). Bovenstaande is tevens toegelicht in de

¹⁵ E 2/2005

¹⁶ Besluit 2012/21/EU; Pb EU L7/3 1.1.2012, p. 3–10.

¹⁷ Beschikking 2005/842/EG; Pb EG L 312 29.11.2005, blz. 67

¹⁸ De Europese Commissie heeft Nederland verplicht tot het nemen van «dienstige maatregelen» op grond van artikel 106, lid 2, VWEU en de DAEB-vrijstellingsbeschikking om ervoor te zorgen dat aan de EU-staatssteunregels wordt voldaan. Deze staan beschreven in paragraaf 111.5 van het EC-besluit van 2009. Een van de dienstige maatregelen betreft dat de toewijzing van sociale woningen wordt beperkt tot een duidelijk omschreven doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen. In het EC-besluit van 2009 wordt expliciet vermeld dat de omschrijving van de doelgroep voor sociale huisvesting moet zijn overeenkomstig de definitie in de DAEB-vrijstellingsbeschikking «achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, welke door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden». Andere dienstige maatregelen zijn «er moet een gescheiden boekhouding zijn tussen de DAEB-activiteiten en niet-DAEB activiteiten» en «het aanbod van sociale woningen door de woningcorporaties moet worden afgestemd op de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen». Daartoe heeft Nederland toezeggingen gedaan die in paragraaf III.6 van het EC-besluit van 2009 zijn vastgelegd, zoals het afbakenen van de doelgroep met een inkomensgrens. In het EC-besluit van 2009 is tevens vastgelegd dat de dienstige maatregelen voldoen aan de Unierechtelijke regels voor DAEB en is expliciet getoetst aan de regels over staatssteun die is vrijgesteld van aanmelding.

brief over de EU-rechtelijke kaders rondom sociale huisvesting in Nederland.¹⁹

De differentiatie van de inkomensgrens naar huishoudsamenstelling past binnen de definitie²⁰ van het DAEB-vrijstellingsbesluit, rekening houdend met het besluit van 2009. De maatregel wijzigt de DAEB niet; met de wijziging van de DAEB-inkomensgrens worden de taken van woningcorporaties nog steeds als DAEB aangemerkt aangezien aan alle vereisten uit het DAEB-vrijstellingsbesluit wordt voldaan. Dat betekent dat de wijziging van de DAEB-inkomensgrens – conform de dienstige maatregelen die in het besluit van 2009 zijn vastgelegd – geschikt en noodzakelijk is en past binnen de gedeelde waarden van protocol nr. 26 bij het VWEU inzake kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker van de DAEB. Bovendien past de wijziging binnen de materiële en formele voorwaarden die de toepassing van het EC-besluit van 2009 en het DAEB-vrijstellingsbesluit vereisen inzake transparantie, toezicht op overcompensatie en verslaglegging. In onderstaande paragrafen wordt dat nader toegelicht.

Aanvullende maatregelen

De Europese Commissie bepaalt of de DAEB correct gedefinieerd is. In overleg met de Nederlandse autoriteiten heeft de Europese Commissie op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit de voorwaarden bepaald waaronder woningcorporaties in aanmerking komen voor de geldende steunmaatregelen. Wanneer het gaat om de afbakening van de DAEB-doelgroep hanteert Nederland een definitie met inkomensgrens om de DAEB-doelgroep objectief af te bakenen (DAEB-inkomensgrens). Nederlandse woningcorporaties moeten volgens het EC-besluit van 2009 jaarlijks 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan mensen met een inkomen tot € 40.024 (prijspeil 2021) toewijzen. In het belang van de sociale mix en de sociale cohesie is het mogelijk jaarlijks 10% van de woningen vrij toe te wijzen. De Europese Commissie heeft dit goedgekeurd, omdat zij sociale vermenging en sociale cohesie als legitieme doelstellingen van openbaar beleid beschouwt. Nederland is volgens de geldende staatssteunkaders niet geheel vrij om ruimere grenzen te stellen. Het DAEB-vrijstellingsbesluit biedt echter enige ruimte om aanvullende maatregelen te nemen (Kamerstukken II 2012/13 29 453, nr. 277 en Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 3). Op basis daarvan is ook de tijdelijke extra toewijzingsruimte van 10% voor middeninkomens gecreëerd, hetgeen inhoudt dat woningcorporaties tot 1 januari 2022 jaarlijks maximaal 10% van de vrijkomende woningen mochten toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 44.196 (prijspeil 2021). Indien een maatregel, zoals de voorliggende wijziging van de inkomensgrens, op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit mogelijk is, hoeft het niet te worden gemeld aan de Europese Commissie. Er bestaat echter een risico dat de Europese Commissie achteraf een onderzoek start (op grond van een klacht of op eigen initiatief) en oordeelt dat de maatregelen niet voldoen aan het DAEB-vrijstellingsbesluit. Dit is een risico, omdat in dat geval de Nederlandse staat kan worden gedwongen om de verleende staatssteun terug te vorderen. Zoals regelmatig gedaan wordt bij nieuwe beleidsvoornemens, ondanks dat een formele melding op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit niet nodig is, heeft Nederland in gesprek met de

¹⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 29 453, nr. 535

²⁰ Conform overweging 11 DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012 (en considerans 16 van de DAEB-Vrijstellingsbeschikking 2005) dient sociale huisvesting te zijn voor «achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, welke door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden»,

Europese Commissie de aanpassing van de nieuwe maatregel benoemd (zie hieronder).

Geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de DAEB-omschrijving

Het uitgangspunt van het DAEB-vrijstellingsbesluit is dat maatregelen moeten dienen om de toegang tot de Nederlandse woningmarkt te verbeteren voor «achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, welke door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden». Zoals eerder opgemerkt blijkt de groep meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen nog steeds moeilijkheden te ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Omdat er sprake is van marktfalen waar het gaat om de mogelijkheid voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen om een betaalbare huurwoning te vinden, neemt het kabinet dan ook het standpunt in dat deze doelgroep valt binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting en dat de maatregel valt onder het DAEB-vrijstellingsbesluit. Met andere woorden: binnen de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit worden wijzigingen voorgesteld waardoor wonen betaalbaarder wordt voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen omdat de solvabiliteitsproblemen van de huurders erdoor afnemen. Bij het vaststellen van de DAEB voor sociale huurwoningen van woningcorporaties, waar de maatregel in dit besluit komt te vallen, is rekening gehouden met de geldende Europese mededingingsregels. Zo is de DAEB voor sociale huurwoningen noodzakelijk, geschikt en proportioneel bevonden.

Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting²¹ is in 2018 de herziene Woningwet geëvalueerd. Hieruit is naar voren gekomen dat de positie van middeninkomens op de woningmarkt meer aandacht verdient. In het rapport Middeninkomens op de woningmarkt van het Planbureau voor de Leefomgeving²² (2017) wordt geconcludeerd dat de situatie waarin mensen met een middeninkomen verkeren op de Nederlandse woningmarkt knellend is. Dit wordt bevestigd door ander onderzoek²³. Het blijkt dat de doelstelling om personen te huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting (zoals beschreven in het EC-besluit van 2009), onvoldoende is behaald voor de groep meerpersoonshuishoudens met lage middeninkomens bij de huidige inkomensgrens. Enerzijds is gebleken dat deze groep door hun inkomen nog steeds moeilijkheden ondervindt bij het vinden van passende huisvesting. Anderzijds is gebleken dat de extra toewijzingsruimte voor middeninkomens niet voldoende effectief is. Dit terwijl deze toewijzingsruimte bij zou kunnen dragen aan de differentiatie van eenzijdige woningcorporatiewijken, wat vervolgens kan leiden tot meer sociale cohesie en een betere leefbaarheid.²⁴ Uit de evaluatie van de herziene Woningwet kwam naar voren dat woningcorporaties hiervan maar zeer beperkt gebruik maken. Dit is de aanleiding om, na het aflopen van de tijdelijke extra toewijzingsruimte, meerpersoonshuishoudens met een (laag) middeninkomen voor een periode van drie jaar mee te nemen in de primaire doelgroep van woningcorporaties.

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nr. 2.

²² Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving: Van Middelkoop, M et al. (2017) «Middeninkomens op de woningmarkt – Ruimte op een krap speelveld»

²³ Onderzoek van RIGO en Platform 31: Beuzenberg, V. et al. (2018) «Ruimte voor lage middeninkomens – De woonsituatie van lage middeninkomens en de toewijzing bij corporaties»

²⁴ Met het wetsvoorstel huur en inkomensgrenzen is de vrije toewijzingsruimte aangepast. Het kabinet heeft via het Informatietraject Woningwet ingezet op het stimuleren van het gebruik van de vrije toewijzingsruimte.

Deze maatregel staat in verhouding tot het doel om de toegankelijkheid van het DAEB-segment tijdelijk te vergroten voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen terwijl tegelijkertijd alle kernelementen van de DAEB (toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit) voor de doelgroep verzekerd blijven. De tijdelijke verruiming van de DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 43.126 (prijsspeil 2020) dient specifiek het algemene belang om woonruimte aan te bieden voor deze groep naar sociaal aanvaardbare voorwaarden.

Woningcorporaties zijn de meest gerede partij om deze maatregelen uit te voeren, aangezien zij geen op winst gericht oogmerk hebben en de taak hebben om huishoudens met een laag (midden)inkomen te huisvesten. Op basis van het voorgaande is Nederland van mening dat deze potentiële doelgroep valt binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting als beschreven in het EC-besluit en voldoet aan het algemene DAEB-vrijstellingsbesluit, waardoor de wijzigingen niet hoeven te worden aangemeld.

Nederland heeft informeel met de diensten van de Europese Commissie gesproken over dit onderwerp. Ook is in het kader van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling guidance gevraagd. Dit wordt regelmatig gedaan bij nieuwe beleidsvoornemens. In hun guidance bevestigen de Commissiediensten dat aanvullende maatregelen op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit mogelijk zijn, zolang aan de voorwaarden van dat besluit wordt voldaan. Ook geven de Commissiediensten daarin aan dat wat als achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen kunnen worden gezien afhankelijk is van de situatie in een lidstaat en dat het in ieder geval niet goed voorstelbaar is dat een meerderheid van de huishoudens onder deze groep zou vallen. Door deze maatregel stijgt de doelgroep van woningcorporaties voor een periode van drie jaar van 43 naar circa 46,5 procent.

Toetsing aan materiële en formele voorwaarden staatssteunregelgeving voor DAEB

De wijziging van de DAEB-inkomensgrens voldoet aan de vereisten die het EC-besluit van 2009 en het DAEB-vrijstellingsbesluit stellen aan: i) de aard en omschrijving van de DAEB (artikel 4 onder a en c van het DAEB-vrijstellingsbesluit); ii) en aan de toegelaten instellingen volkshuisvesting als beheerders van de DAEB (artikel 4 onder a DAEB-vrijstellingsbesluit). Op grond van de verplichtingen onder het EC-besluit van 2009 en conform de artikelen 4d en 5 van het DAEB-vrijstellingsbesluit wordt omschreven welke kosten gecompenseerd worden, namelijk achtervanggarantie van de overheid op borgstelling voor leningen, sanerings- en projectsteun en verlaagde grondkosten door gemeenten. Om uitvoering te geven aan de voorwaarde dat de compensatie niet meer mag bedragen dan de kosten die noodzakelijk zijn voor het in stand houden van de DAEB-activiteiten plus een redelijk rendement, hanteert Nederland op grond van het besluit van 2009 en de artikelen 4e en 6 van het DAEB-vrijstellingsbesluit de overcompensatieformule. Ten aanzien van de DAEB voor sociale huisvesting is in het BTIV een mechanisme tegen overcompensatie en een overcompensatieformule geregeld. De Europese Commissie is – gelet op artikel 8, tweede alinea van het Vrijstellingsbesluit (inzake de informatieverschaffing over uitvoering DAEB) en de afspraken over de uitvoering van de dienstige maatregelen op grond van het besluit van 2009 – over deze implementatie geïnformeerd. Het vernieuwde overcompensatiemechanisme voldoet aan de materiële en formele vereisten van het DAEB-vrijstellingsbesluit, in het bijzonder de artikelen 5 en 6.

Conform het besluit van 2009 wordt de Europese Commissie door middel van de jaarlijkse staatssteunrapportage geïnformeerd over de transparantie van de steun door middel van een opgave van de jaarlijkse uitgaven van de DAEB op grond van de verenigbaar verklaarde compensatiemaatregelen. Eveneens wordt er in het kader van de transparantieverplichtingen tweejaarlijks aan de Europese Commissie gerapporteerd over de uitvoering van de DAEB volgens artikel 8 van het DAEB-vrijstellingsbesluit. Dit is een kwalitatieve en kwantitatieve rapportage waarin uitgaven en beleidsontwikkelingen gedeeld worden met de Commissie. Deze verplichting geldt voor alle lidstaten. Gelet op het transparantievereisten van de artikelen 7 en 8 van het DAEB-vrijstellingsbesluit publiceert de Commissie deze rapportage op de website van DG Mededinging.

Uitvoering, toezicht en handhaving

De Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het ontwerpbesluit inzake de wijziging van de DAEB-inkomensgrens. Hierin adviseert de Aw kwantitatief te onderbouwen wat het effect is van de voorgenomen maatregel op de slagingskansen van de huidige doelgroep. Doordat de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens wordt verhoogd (€ 43.126 in plaats van € 39.055, prijspeil 2020) komen in vergelijking met de huidige regeling 241.000 meerpersoonshuishoudens in aanmerking voor een DAEB-woning. Het merendeel van deze huishoudens (65%) woont in een koopwoning (bron: WoON 2018), waarmee de voorgestelde verhoging van de inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens leidt tot een toename van de doelgroep met circa 84.000 extra hurende meerpersoonshuishoudens, waarvan er jaarlijks ongeveer 8.500 verhuizen. Zoals in de inleiding van dit ontwerpbesluit vermeld, kent de woningmarkt in Nederland momenteel een grote krapte met een woningtekort van 3,8%. Dat tekort bestaat ook in de corporatiewoningvoorraad. Alleen door nieuwbouw kan op termijn de voorraad worden vergroot. Daarom zet het kabinet fors in op het bouwen van meer woningen in alle segmenten van de markt, waaronder ook specifiek in de sociale huursector, met onder meer de woningbouwimpuls, de vermindering van de verhuurderheffing voor nieuwbouw, en woondeals in de regio's waar de woningmarkt het krapste is. Met dit ontwerpbesluit zet het kabinet in de tussentijd in om in de huidige omstandigheden de schaarste aan betaalbare woningen eerlijker te verdelen.

De Aw adviseert ook aandacht te besteden aan het effect van de maatregel op de context van de vrije toewijzingsruimte²⁵. Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties kunnen afspraken maken over de omvang van de lokale vrije toewijzingsruimte en hierbij rekening houden met maatwerk voor specifieke doelgroepen, de wens om meer draagkracht te creëren in wijken of complexen en de regionale woningmarktverschillen. Hierbij kan gedacht worden aan ouderen, starters of grote gezinnen met een specifieke situatie en inkomen net boven de nieuwe toepasselijke inkomensgrenzen. Sommige huishoudens met een inkomen boven de toepasselijke DAEB-inkomensgrenzen kunnen door hun specifieke (persoonlijke) situatie of de lokale vraagstukken aangevoelen zijn op een woning in het DAEB-segment. Dit zijn situaties waarbij lokaal beleid en maatwerk het uitgangspunt zijn, niet een inkomensgrens. Met de vrije toewijzingsruimte biedt het kabinet de zekerheid dat jaarlijks

²⁵ De vrije toewijzingsruimte is met het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen landelijk op 7,5% gesteld. Woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties kunnen in de prestatieafspraken vastleggen om deze ruimte lokaal te vergroten naar maximaal 15% (zie paragraaf 2.1. in de memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 518, nr. 3).

minimaal 85% van de vrijkomende woningen in het DAEB-segment lokaal wordt toegewezen aan huishoudens met een laag (midden)inkomen (eenpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 39.055 en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 43.126), terwijl ruimte wordt geboden voor lokaal maatwerk voor specifieke doelgroepen in de vrije toewijzingsruimte.

Lasten voor burgers en bedrijven

Woningcorporaties zijn verplicht om de gewijzigde DAEB-inkomensgrens toe te passen bij het toewijzen van hun woningen. Uit de maatregel vloeien daardoor administratieve lasten voort voor zowel woningcorporaties als huurders. Jaarlijks worden circa 200.000 woningen toegewezen in het DAEB-segment. De woningcorporaties controleren bij het daadwerkelijk toewijzen van deze 200.000 woningen het inkomen van de potentiële huurders. De woningcorporatie heeft bij huurtoeslaggerechtigden reeds te maken met het passend toewijzen tot de lage aftoppingsgrens (eenpersoons- of tweepersoonshuishoudens) of tot de hoge aftoppingsgrens (huishoudens van drie of meer personen) en heeft voor die doelgroep dus reeds inzicht in de grootte van het huishouden waaraan zij de woning toewijst. Dit is circa 80% van de toewijzingen. Voor de overige 20% van de toewijzingen (circa 40.000) zullen woningcorporaties als gevolg van de in dit besluit voorgestelde wijziging op vergelijkbare wijze ook de samenstelling van het huishouden moeten nagaan. Inschatting is dat deze extra handeling voor woningcorporaties 5 minuten extra tijd kost: $40.000 * 5 \text{ minuten} * € 39 \text{ per uur} = \text{circa } € 130.000$. Dat leidt tot in totaal aan extra structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor woningcorporaties van circa € 130.000.

Voor burgers die qua inkomen niet tot de huurtoeslagdoelgroep behoren geldt door de in dit besluit voorgestelde wijzigingen dat zij aanvullend aan de inkomensgegevens ook de omvang van het huishouden moeten aantonen. Hiervoor wordt wel gebruik gemaakt van een uittreksel per huishouden uit de BRP waarop staat hoeveel bewoners op het huidige adres van de kandidaat-huurders staan ingeschreven (circa € 12,50). Dit kost burgers circa 15 minuten. Inschatting is dat deze extra handeling leidt tot de volgende extra administratieve lasten voor burgers:

- aan tijd: $40.000 * 15 \text{ minuten} * € 15 \text{ per uur} = \text{circa } € 150.000$
- en aan out of pocketkosten circa € 12,50 voor een uittreksel uit de BRP: $40.000 * € 12,50 = € 500.000$.

De totale extra structurele (jaarlijkse) administratieve lasten voor burgers komen daar mee op circa € 650.000.

Advisering door het Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft besloten geen formeel advies uit te brengen. Dit gelet op de analyse dat de maatregelen en regeldrukeffecten van het besluit al bij de wet door ATR zijn getoetst.²⁶ De adviezen van ATR zijn in de memorie van toelichting verwerkt door de regeldrukparagraaf uit te breiden en in te gaan op de bijdrage van de maatregelen aan de totale beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

Consultatie

Reacties op de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens zijn ontvangen tijdens de internetconsultatie van het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen, waar deze maatregel onderdeel van is. Hoe deze reacties zijn verwerkt is terug te vinden in de memorie van toelichting bij

²⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 35 518, nr. 3.

het wetsvoorstel.²⁷ Op voorliggend besluit hebben Aedes, de Woonbond en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aanvullende reacties gegeven. De Woonbond is tevreden dat de inkomensgrens voor alleenstaanden op het huidige niveau blijft. De VNG vermeldt in haar reactie dat te veel huishoudens op dit moment niet in aanmerking komen voor sociale huur, terwijl zij middenhuur of koop niet kunnen betalen. VNG stelt dat door de inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens niet te verlagen en voor meerpersoonshuishoudens te verhogen er voor hen meer kansen zijn op de woningmarkt. VNG is daarom tevreden met het huidige voorstel voor gedifferentieerde inkomensgrens. Aedes vindt het positief dat de DAEB-inkomensgrens gedifferentieerd wordt naar huishoudsamenstelling, omdat dit beter aansluit bij het besteedbare inkomen van huishoudens. Ook vindt zij het belangrijk dat met het ontwerpbesluit de grens voor eenpersoonshuishoudens op het huidige niveau blijft. Aedes vindt het wel teleurstellend dat er niet voor is gekozen de grens voor gezinnen verder te verhogen met een extra grens voor drie- en meerpersoonshuishoudens. Hiervoor is niet gekozen omdat op basis van de indicaties die het Nibud over huishoudensbudgetten presenteert is geconstateerd dat het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen een- en meerpersoonshuishoudens significant groter is dan het verschil in bestedingsruimte voor wonen tussen tweepersoons- en huishoudens met drie of meer personen. Met het oog op de verschillen in de bestedingsruimte voor wonen, maar ook omwille van de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling, is ervoor gekozen om niet verder te differentiëren dan een onderscheid tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens (huishoudens met twee of meer personen). Bovenstaande reacties hebben geen aanleiding gegeven tot verdere wijzigingen in het ontwerpbesluit.

Voorhang

Op grond van artikel 61s van de Woningwet is het ontwerpbesluit vier weken aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Dit heeft niet geleid tot aanpassingen van het ontwerpbesluit.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, C, F en G

Deze wijzigingen betreffen wetstechnische aanpassingen van de verwijzingen naar de inkomensgrenzen in artikel 16 van het BTIV 2015 als gevolg van de wijziging van artikel 16, eerste lid, van het BTIV 2015.

Onderdeel B

Het opnieuw vastgestelde artikel 16, eerste lid, van het BTIV 2015 stelt de inkomensgrens die voor alle huishoudens zal gaan gelden vast. Tot 1 januari 2025 geldt voor meerpersoonshuishoudens een hogere inkomensgrens.

Onderdelen D en E

Deze wijzigingen zijn eveneens wetstechnisch van aard en hangen samen met de in artikel III, onderdeel B, van het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen

²⁷ Ibid.

woonruimte en de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet) opgenomen wijzigingen van artikel 48 van de Woningwet.

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