

Vergaderjaar 2018–2019

32 769

Herziening van de regels over toegelaten instellingen (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)

33 966

Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting

S¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2019

Woningcorporaties leveren een onmisbare bijdrage aan de volkshuisvesting in Nederland. Zij zorgen voor betaalbare woningen van goede kwaliteit voor mensen die op de woningmarkt moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. Corporaties kijken verder dan de huurinkomsten of het hout van de eigen kozijnen en hebben aandacht voor de woonomgeving en de huurders. Met hun langjarige betrokkenheid in de wijken waar hun woningen staan zijn ze belangrijk voor de leefbaarheid in de woonomgeving. De corporatiesector heeft daardoor veel bijgedragen aan de Nederlandse woningmarkt. Het is van groot belang dat corporaties ook in de toekomst die goede rol kunnen vervullen.

Op 1 juli 2015 trad de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting de herziene Woningwet in werking. Aanleiding waren enerzijds het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009, anderzijds misstanden in de sector die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties. Om de bereikte prestaties en verdere bijdragen van de corporatiesector in de toekomst te borgen, werd besloten tot grote veranderingen in het stelsel. De wet beoogde de taken die corporaties met staatssteun uit mogen voeren (DAEB) en het bredere gebied van de volkshuisvesting duidelijk te definiëren, het maatschappelijk bestemd vermogen te beschermen, marktverstoring te voorkomen, de positie van gemeenten en huurders te versterken, het intern en extern toezicht te verbeteren en een wettelijke basis te bieden aan de wooncoöperatie.

Inmiddels is ruim drie jaar verstreken sinds de invoering. Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet zijn de doeltreffendheid en (neven)effecten van de genomen maatregelen geëvalueerd. In deze brief schets ik

¹ Letter S heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 769.

een aantal hoofdlijnen van de bevindingen, conclusies en mijn beleidsvoornemens naar aanleiding van de evaluatie. Daarnaast zal ik meer specifiek ingaan op onderwerpen die raken aan de toekomstbestendigheid van de wet. Het gaat om de regels omtrent verduurzaming door corporaties en regels die raken aan gemengde wijken en leefbaarheid en wonen-zorg-welzijn. In het bijgevoegde Verslag van de evaluatie van de herziene Woningwet treft u het complete overzicht van maatregelen en beleidsvoornemens aan.

Bij mijn beleidsvoornemens hanteer ik drie uitgangspunten:

- Verbeteringen binnen het bestaande stelsel: de afgelopen jaren hebben grote hervormingen plaatsgevonden om de werking van de woningmarkt te verbeteren. Deze hervormingen hebben veel gevraagd van alle partijen op de woningmarkt. Daarom hanteer ik als uitgangspunt om zo veel mogelijk binnen het bestaande stelsel oplossingen te vinden, zodat partijen kunnen inzetten op de maatschappelijke opgaven in plaats van op implementatie van wederom sterk gewijzigde nieuwe regelgeving. Dit sluit aan bij de breed gedeelde wens uit de evaluatie van de herziene Woningwet. Door binnen het bestaande stelsel te blijven, kan ik ook blijven zorgen voor een redelijke balans tussen regulering en ruimte voor andere marktpartijen.
- Meer mogelijkheden voor lokale invulling: het is met name op het lokale niveau waar de volkshuisvesting vorm krijgt. Mede naar aanleiding van het regeerakkoord, de Nationale woonagenda en de evaluatie van de herziene Woningwet, wordt gezocht naar meer mogelijkheden voor een lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid. Waar mogelijk wordt hiertoe ruimte geboden, binnen de in nationale regelgeving vastgelegde uitgangspunten.
- Eenvoudig, uitvoerbaar en beperkte lasten: uitgangspunt is om waar mogelijk regelgeving te vereenvoudigen en de uitvoerbaarheid te verbeteren. Dat vraagt om transparante regelgeving, heldere toedeling van verantwoordelijkheden, lage uitvoeringslasten en een balans tussen duidelijke regelgeving en mogelijkheden om in te spelen op lokale situaties en specifieke gevallen.

Uit de evaluatie blijkt dat de herziene Woningwet haar hoofddoelen² heeft bereikt en dat betrokken partijen het goed vinden dat de herziening er is gekomen. Met de herziene Woningwet is de goede weg ingeslagen. De DAEB-taak van corporaties blijft dan ook het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan huishoudens die onvoldoende zelfstandig toegang hebben tot de woningmarkt. Tegelijk ervaren betrokkenen veel neveneffecten en is de regelgeving soms zo gedetailleerd uitgewerkt dat het corporaties onbedoeld belemmert in de uitoefening van hun taken. Daarnaast krijgen corporaties te maken met maatschappelijke ontwikkelingen waarop de Woningwet nog niet altijd voldoende is toegesneden.

Meer mogelijkheden voor lokale invulling in de Woningwet

De belangrijke maatschappelijke bijdrage die corporaties leveren, vraagt om heldere, goed werkende en toekomstbestendige regelgeving. Daarom ben ik voornemens de Woningwet te vereenvoudigen en meer in te richten op wettelijke principes. De op wetsniveau vastgelegde uitgangspunten blijven dan leidend, maar waar mogelijk worden detailregels en wettelijke uitvoeringsvoorschriften geschrapt. Zo worden lokale partijen

² Met de Herzieningswet werden zes doelen nagestreefd: het afbakenen van de DAEB-taken, het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen, het voorkomen marktverstoring, het versterken positie gemeenten en huurdersorganisaties, het versterken van het intern en extern toezicht, en een wettelijke basis bieden aan de wooncoöperatie.

beter in staat gesteld om de ruimte te benutten die de regelgeving nu al vaak biedt en krijgen zij binnen de bestaande doelen mogelijkheden om een meer passende uitvoering te geven aan de volkshuisvesting.

Verdere versterking lokale driehoek

Deze rol voor lokale partijen past bij de nadruk die bij de herziene Woningwet is gelegd op het samenspel tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. De beoogde versterking van de positie van gemeenten en huurders heeft de afgelopen jaren de gewenste resultaten gehad. Er zijn meer woonvisies, meer prestatieafspraken met meer concrete afspraken en partijen zijn door de jaren heen steeds beter in staat geworden hun rol op te pakken. Tegelijk is de «lokale driehoek» nog niet uitontwikkeld en vraagt de beweging naar meer op principes ingerichte regelgeving om een verdere versterking van het lokale samenspel. Getuige de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet zal dit slechts in beperkte mate juridisch gestalte hoeven te krijgen en moet met name ingezet worden op betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. De komende tijd zal ik hiertoe een traject opstarten met de VNG, Woonbond, Aedes en VTW.

Doorontwikkeling van het extern toezicht

Voor de toezichthouder ontstaat ruimte om de lokale context mee te wegen in haar oordeel en verder te bewegen naar meer risicogericht toezicht. Dat vergt van de toezichthouder heldere beoordelings- en toetsingskaders ten behoeve van de duidelijkheid voor corporaties en goed toezicht. Dergelijke toezichtkaders zijn echter wel flexibeler waardoor beter ingespeeld kan worden op de bedoeling van de wet en op nieuwe of juist beheerste risico's. Daarmee wordt voortgebouwd op de reeds door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) ingezette lijn van verdere uniformering van de beoordelingen, een meer uniforme vergunningverlening en handhaving en de doorontwikkeling van het toezicht op governance. Over deze ontwikkelingen is uw Kamer eerder geïnformeerd in de brief over het verticaal toezicht³ en het eind 2018 uitgebrachte Sectorbeeld.⁴ Rond de zomer informeert de Aw mij over de voortgang van deze ontwikkelingen en zal zij voorstellen formuleren op welke onderdelen van de regelgeving en op welke wijze zij een meer risicogerichte inrichting van het toezicht verantwoord acht.

Meer mogelijkheden voor verduurzaming

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met ten minste 49 procent te reduceren ten opzichte van 1990. Het raakt het leven van alledag en is van invloed op hoe we wonen. Ook op de huurmarkt zal geïnvesteerd moeten worden, bijvoorbeeld in het energiezuiniger maken van woningen en het aansluiten op duurzame energiebronnen. Gezien hun positie op de woningmarkt, zullen corporaties een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Onnodige belemmeringen voor deze inspanningen moeten worden doorbroken.

De herziene Woningwet biedt corporaties reeds veel mogelijkheden voor verduurzaming, maar uit de evaluatie blijkt ook dat dit verder gestimuleerd kan worden. Dat doe ik door regelgeving te verduidelijken en aan te passen, zodat corporaties straks aan hun eigen gebouwen en bijbehorende grond dezelfde maatregelen treffen als andere vastgoedeigenaren

³ Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.486

⁴ Kamerstukken 2018/2019, 29 453 nr.488

en bij gemengde gebouwen en gespikkeld bezit andere eigenaren mee kunnen laten participeren in verduurzamingsprojecten van corporaties. Daarbij mag de corporatie ook overheadkosten van het gezamenlijke project dragen. Overige kosten, die bijvoorbeeld samenhangen met de financiering en feitelijke fysieke uitvoering (zoals materiaal en arbeid), blijven voor rekening en risico van de andere eigenaar. Voor eigenaar-bewoners zijn er diverse subsidies op lokaal of nationaal niveau, er zijn mogelijkheden voor VvE-financiering en mede in het kader van het Klimaatakkoord wordt een breed palet aan financieringsarrangementen ontwikkeld, zoals de gebouwgebonden financiering en het Warmtefonds. Tot slot zal ik het mogelijk maken dat corporaties met hun kennis-, inkoop- en organisatiekracht kunnen bijdragen aan een door de gemeente gecoördineerde wijkgerichte aanpak.

Betere samenwerking op wonen, zorg en welzijn

De vergrijzing vraagt om levensloopbestendige woningen, kleinere woningen, geclusterde woonvormen, in nabijheid van passende voorzieningen. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet komt naar voren dat er winst te behalen is in de samenwerking tussen verschillende instanties. Gemeenten, huurdersorganisaties, zorgpartijen en corporaties moeten elkaar op verschillende niveaus (complex, wijk/buurt, gemeente) weten te vinden. De gemeente is de aangewezen partij om de verbinding tussen de verschillende domeinen te leggen. Samen met de sector zal ik een traject inzetten om de samenwerking op wonen-zorg-welzijn verbeteren, de rol van gemeenten te versterken, onderlinge prestatieafspraken te stimuleren en te bevorderen dat de kwaliteit van woonvisies verder verbetert. Daarnaast worden corporaties met een ondersteuningsteam en kennisprogramma in de Actielijn Wonen en Zorg⁵ ondersteund en gestimuleerd om meer te investeren in geclusterde woonvormen. Tot slot zal ik ouderen met een laag inkomen en met vermogen uitzonderen van passend toewijzen, omdat in de praktijk blijkt dat deze groep het moeilijker heeft om een bij hun woon- en zorgbehoefte passende woning in DAEB-tak van corporaties te vinden.

Meer slagkracht corporaties voor een prettige woonomgeving

Corporaties krijgen steeds meer te maken met kwetsbare groepen. Het gaat bijvoorbeeld om huishoudens die te maken hebben met chronische gezondheidsproblemen, een sociaaleconomische achterstand, of meer moeite hebben om mee te draaien in een ingewikkelder wordende samenleving. Het aantal kwetsbare huishoudens neemt toe en zij wonen steeds meer in dezelfde wijken.

Ik acht het wenselijk de slagkracht van corporaties in kwetsbare wijken te versterken. Daarvoor hoeven de taken van corporaties niet te worden verruimd: door de stapeling en overlap aan waarborgen en detailregeling in de Woningwet en onderliggende regelgeving weg te nemen, ontstaan meer mogelijkheden voor corporaties om als volkshuisvester te blijven investeren in maatschappelijke functies en leefbaarheid in de wijken waar zij bezit hebben. Daarnaast zal ik het mogelijk maken dat bij nieuwe verhuringen en het passend toewijzen de niet-gebruikte vrije ruimte in één jaar meegenomen kan worden naar een volgend jaar. Daarmee ontstaat lokaal meer flexibiliteit voor een gerichte inzet van de vrije ruimte. Tot slot kunnen corporaties een directe bijdrage leveren aan de differentiatie van eenzijdig samengestelde wijken via hun niet-DAEB-tak. Met het ingediende wetsvoorstel Maatregelen

⁵ Kamerstukken 2018–2019, 32 847 nr. 408

middenhuur⁶ kunnen onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen door corporaties weggenomen worden.

Plek in de corporatiesector voor gezinnen met laag middeninkomen

De positie van middeninkomens op de woningmarkt verdient aandacht. Voldoende huurwoningen met een prijs die bij de huishoudsituatie passen, zijn daarbij noodzakelijk. Voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen sluit het aanbod in de vrije sector (huur boven de € 720,42 per maand) echter onvoldoende aan bij hun financiële mogelijkheden. Eenpersoonshuishoudens met een vergelijkbaar middeninkomen houden na aftrek van reguliere uitgaven voor levensonderhoud een vrij inkomen over waarmee ze doorgaans juist wel een woning in de vrije huursector kunnen betalen. Met een inkomen op het niveau van de huidige DAEB-inkomensgrens houden eenpersoonshuishoudens na aftrek van minimale overige uitgaven voor levensonderhoud ruim anderhalf keer meer over voor uitgaven aan huur dan een tweepersoonshuishouden of een gezin met kinderen.⁷

Om deze reden ben ik voornemens om de toewijzing van DAEB-corporatiewoningen doelmatiger te richten door de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudsamenstelling. Ik wil dit zodanig vormgeven dat de DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens hoger ligt dan voor eenpersoonshuishoudens. Dit leidt ertoe dat de ruimte voor huuruitgaven tussen een- en meerpersoonshuishoudens, naast de overige uitgaven voor levensonderhoud, meer gelijk getrokken wordt. De verhouding tussen de totale DAEB-corporatiedoelgroep en huishoudens die redelijkerwijs in de vrije sector een woning kunnen vinden, blijft grosso modo gelijk. Dit is ook relevant met het oog op de staatssteunkaders. Bij de uitwerking van deze maatregel zal mede aan de hand van de draagkracht van de huishoudens bepaald worden welke inkomensgrenzen en welke differentiatie naar huishoudsamenstelling gepast is. Dit zal ik ook toetsen aan het uitgangspunt van eenvoudige, transparante en uitvoerbare regelgeving met beperkte administratieve lasten.

Tot slot

Bijgevoegde treft u het Verslag van de evaluatie van de herziene Woningwet aan. Daarin worden de in deze brief geschetste hoofdlijnen nader toegelicht en worden per maatregel de uitkomsten van de evaluatie, conclusies en beleidsvoornemens uiteengezet. Waar relevant wordt ook ingegaan op tijdens de wetsbehandeling op 10 maart 2015 aan uw Kamer gedane toezeggingen met betrekking tot de evaluatie. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie, verwacht ik dit jaar een wetgevingstraject te kunnen starten om de in deze brief voorgestelde beleidsrichtingen verder vorm te geven.

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

⁶ Kamerstukken 2018/2019, 35 036

⁷ De indicatieve ruimte voor huuruitgaven is gebaseerd op gegevens van het NIBUD. Bezien is hoeveel een huishouden voor woonuitgaven beschikbaar heeft, rekening houdend met de overige uitgaven voor levensonderhoud. Hierbij is voor die overige uitgaven gerekend met een de door het NIBUD gepubliceerde basisbedragen.