

Vergaderjaar 2018–2019

35 036

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen en van de Woningwet ter vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot diensten van algemeen economisch belang (Wet maatregelen middenhuur)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 augustus 2018 en het nader rapport d.d. 13 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2018, no. 2018001277, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen en van de Woningwet ter vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot diensten van algemeen economisch belang (Wet maatregelen middenhuur), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt door middel van wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 en van de Woningwet belemmeringen weg te nemen met het oog op het vergroten van het aanbod huurwoningen met een middenhuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat de voorgestelde wijziging van de Huisvestingswet 2014 overbodig is en bovendien de reikwijdte van die wet op ongewenste wijze verruimt. Voorts merkt zij op dat de versoepeling van de regels voor de activiteiten van woningcorporaties die niet samenhangen met diensten van algemeen economisch belang (niet-DAEB-activiteiten) vergt dat inzichtelijk wordt gemaakt welke waarborgen een transparante en eerlijke mededinging tussen corporaties en marktpartijen verzekeren. In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht zij aanpassing van het voorstel op deze punten aangewezen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2018, nr. 2018001277, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 2018, nr. W04.18.0189/I, bied ik U hierbij aan.

1. Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten om in te grijpen in de woonruimteverdeling voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Het kan daarbij zowel om huur- als om koopwoningen gaan. In de Huisvestingswet 2014 is bewust gekozen voor een beperking van de reikwijdte van de wet tot goedkope woonruimte. Vanwege de inbreuk die wordt gemaakt op de vrijheid van vestiging, zoals die voortvloeit uit onder andere het EVRM,² werd overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling pas rechtvaardig geacht:

- a. *wanneer er sprake is van schaarste of dreigende schaarste aan in het bijzonder goedkope woonruimte,*
- b. *als gevolg waarvan de huisvesting van bepaalde groepen woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt in gevaar komt en*
- c. *zonder overheidsingrijpen een onaanvaardbare situatie ontstaat. In de Huisvestingswet 2014 is gemeentelijk ingrijpen in de woningmarkt dan ook beperkt tot de situatie waarin schaarste bestaat aan goedkope woningen. Daarbij is echter geen absolute grens gesteld aan de «goedkope» woningvoorraad, omdat deze per gemeente kan verschillen. De grens kan, bijvoorbeeld, in de Randstad hoger liggen dan in Groningen of Limburg.³ De lokale situatie op de woningmarkt (huur en koop) kan er dan ook toe leiden dat het stellen van een hogere grens in de rede ligt. Hierbij dienen principes van noodzakelijkheid en proportionaliteit, die uit internationale verdragen en het Europese recht voortvloeien, in acht te worden genomen.*

In de praktijk blijkt dat «goedkoop» door gemeenten wordt geïnterpreteerd als «onder de huurtoeslaggrens». Aansluiten bij de huurtoeslaggrens zal veelal in de rede liggen. De wet biedt gemeenten evenwel de ruimte om een andere grens te stellen, afhankelijk van de lokale omstandigheden. In de Samenwerkingstafel middenhuur is gebleken dat echter bij gemeenten onduidelijkheid bestaat over de vraag of de Huisvestingswet 2014 ook voor huurwoningen boven de huurtoeslaggrens de mogelijkheid biedt om de toewijzing te reguleren. Hierdoor is voor gemeenten onduidelijk welke mogelijkheden de Huisvestingswet 2014 biedt voor het sturen op toewijzing van huurwoningen aan middeninkomens.⁴ Om de kennelijk gerezen twijfels op dit punt weg te nemen wordt een wijziging van de Huisvestingswet 2014 voorgesteld waarbij in de wet «goedkope woningen» wordt vervangen door «schaarse woningen».

De Afdeling onderschrijft, gelet op de hiervoor gegeven schets van het stelsel, dat ook middenhuurwoningen in het huidige stelsel onder omstandigheden onder het instrumentarium van de Huisvestingswet 2014 kunnen worden gebracht. Er is geen grens gesteld aan de goedkope woningvoorraad, omdat deze per gemeente kan verschillen. Dit brengt

² Memorie van toelichting bij het voorstel voor de Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, blz. 4 en 15).

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 21.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.

mee, zoals bij de totstandkoming uitdrukkelijk is onderkend, dat de lokale situatie op de woningmarkt (huur en koop) ertoe kan leiden dat het stellen van een hogere grens in de rede ligt.

Indien kennelijk vanuit de praktijk blijkt dat hierover misverstanden of twijfels leven, onderschrijft de Afdeling de wens om deze weg te nemen en de bedoeling van de bestaande wettekst te verduidelijken. Daartoe zouden wellicht ook andere instrumenten dan wetgeving kunnen worden ingezet. In ieder geval dient ervoor te worden gewaakt dat aanpassingen méér inhouden dan een verduidelijking van de bestaande wettekst. Daaraan voldoet het voorliggende voorstel echter niet.

Met de voorgestelde wijziging geldt «schaarste aan woonruimte» voortaan nog als enige criterium voor de inzet van het gemeentelijke instrumentarium. Dit betekent, gelet op vorenstaande schets van het stelsel, een aanzienlijke uitbreiding van de reikwijdte van de Huisvestingswet 2014. Met de voorgestelde wijzigingen krijgen gemeenten immers de mogelijkheid dit instrumentarium in te zetten in alle segmenten van de woningmarkt zodra sprake is van schaarste. De huidige gespannen situatie op de woningmarkt – in sommige gemeenten, ook, in de hoogste segmenten – illustreert het potentiële gevolg hiervan. Het huidige uitgangspunt dat de Huisvestingswet 2014 zich richt op de huisvesting van bepaalde groepen woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt wordt daarmee verlaten. Dit vergt opnieuw doordenking van de verhouding tussen de opportuniteit van de inzet van dit instrumentarium en de inbreuk die daarmee op (ook in verdragen neergelegde) vrijheden wordt gemaakt. De voorgestelde wijziging gaat daarmee ook het bestek van wat er blijkens de toelichting mee wordt beoogd (verduidelijking huidig stelsel in relatie tot middenhuur) ver te buiten.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de voorgestelde wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 te schrappen. Indien een wijziging van de Huisvestingswet 2014 wenselijk wordt geacht om te verduidelijken dat onder omstandigheden ook woningen boven de huurtoeslaggrenzen binnen de reikwijdte van de wet kunnen worden gebracht, dient zeker te worden gesteld dat zo'n wijziging daartoe beperkt blijft.

1. De Huisvestingswet 2014

De Afdeling bevestigt in haar advies dat het reeds mogelijk is om woningen in het middenhuursegment mee te nemen in de huisvestingsverordening. De huidige formulering van «goedkoop» zal daarbij in de Randstad doorgaans op een ander niveau liggen dan in bijvoorbeeld Groningen of Limburg. De Afdeling geeft wel aan dat met de voorgestelde verduidelijking van de Huisvestingswet 2014 de gehele woningmarkt middels de verordening gereguleerd kan worden.

Schaarste in een specifiek segment van de huurwoningmarkt is echter niet het enige criterium om een huisvestingsverordening vast te stellen. De gemeenteraad kan op basis van artikel 2, tweede lid van de Huisvestingswet 2014, uitsluitend een huisvestingsverordening vaststellen indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Aan dit criterium moet worden voldaan om een huisvestingsverordening op te kunnen stellen.

Dit is in overeenstemming met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en artikel 22, tweede lid van de Grondwet waarin de zorgplicht van de overheid om te

voorzien in voldoende passende huisvesting is opgenomen. Deze zorgplicht heeft als doel dat de overheid de nodige maatregelen treft om te voorkomen dat bepaalde woningzoekenden op de woningmarkt tussen wal en schip vallen.

Bij dure huur zullen deze onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de schaarste over het algemeen niet optreden, omdat woningzoekenden met een hoger inkomen over het algemeen voldoende alternatieven hebben om huisvesting te vinden in de koop- of huursector. De Huisvestingswet 2014 kan bovendien niet gebruikt worden voor het reguleren van voor de verkoop bestemde woningen, met uitzondering van de Waddeneilanden.

Met het vervallen van de term «goedkope» woningen wordt beoogd de Huisvestingswet 2014 toekomstbestendiger te maken. Het doel van deze wet is om gemeenten instrumenten te geven om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste te bestrijden. Bij de invoering van deze wet leken deze effecten zich alleen bij «goedkope» woningen voor te doen. Inmiddels hebben zich nieuwe ontwikkelingen op de woningmarkt voorgedaan waarbij blijkt dat genoemde effecten zich ook voordoen in het middenhuursegment. Ook in de komende jaren kan de woningmarkt door nu nog onvoorziene omstandigheden veranderen. Met het vervallen van de term «goedkope» kan hiermee beter rekening worden gehouden. Het toetsingscriterium, namelijk de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste, blijft daarbij gehandhaafd.

Naar aanleiding van de het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op deze punten aangepast en verduidelijkt. Ook is de rechtvaardiging op de inbreuk die daarmee op in verdragen neergelegde vrijheden wordt gemaakt, nader toegelicht.

2. Woningwet

In de Woningwet is het werkdomein van woningcorporaties («toegelaten instellingen») bepaald. De kerntaak is het bouwen, verhuren en beheren van gereguleerde huurwoningen voor mensen met een laag inkomen en specifieke doelgroepen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden.⁵ De werkzaamheden van corporaties die samenhangen met de kerntaak zijn benoemd als zgn. «dienst van algemeen economisch belang» (DAEB). Daarnaast is het corporaties beperkt toegestaan om andere werkzaamheden te verrichten, zolang deze ten dienste staan aan de kerntaak. Voor dergelijke werkzaamheden, die worden aangemerkt als niet-DAEB-activiteit, heeft de corporatie in principe goedkeuring nodig van de Minister.⁶ Hiermee is beoogd de werkzaamheden van de corporaties terug te brengen naar hun kernactiviteiten.

De voorgestelde wijziging van artikel 44c van de Woningwet strekt ertoe de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot de kerntaken van woningcorporaties, zoals de realisatie van huurwoningen in het middensegment, te vereenvoudigen.

De Afdeling begrijpt de voorgestelde vereenvoudiging waar het gaat om gevallen waar de markttoets geen of beperkte waarde zal hebben omdat op voorhand te verwachten is dat marktpartijen geen interesse zullen hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval, zoals geschetst in het rapport van

⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.

⁶ Artikel 44c Woningwet.

de voorzitter van Samenwerkingstafel middenhuur, wanneer het gaat om herstructurering op grond die in erfpacht is gegeven aan een corporatie.⁷

De voorgestelde wijziging ziet echter niet enkel op het vereenvoudigen en versnellen van de procedure, maar maakt het mogelijk dat het de niet-DAEB-tak van corporaties wordt toegestaan om vanaf het begin van de marktverkenning op gelijke voet met marktpartijen mee te dingen. Vanaf 1 januari 2018 dienen de niet-DAEB-werkzaamheden van een corporatie te worden verricht binnen een zelfstandig levensvatbare en financierbare tak. Daarom is, voor niet-DAEB-activiteiten, een achtergestelde positie van corporaties niet meer nodig om een gelijk speelveld te creëren met marktpartijen, aldus de toelichting.⁸

Een dergelijke versoepeling is alleen dan verantwoord indien is verzekerd dat het stelsel als geheel voldoende waarborgen bevat om een transparante en eerlijke mededinging tussen corporaties en marktpartijen te bewerkstelligen. Het is op voorhand niet duidelijk dat in alle gevallen hieraan wordt voldaan. Zo zullen corporaties, vanuit de contacten die zij onderhouden met gemeenten vanuit hun kerntaak, immers vaak eerder en beter op de hoogte zijn van lokale projecten dan marktpartijen. Uit de Samenwerkingstafel bleek dat investeerders de publicatie van gemeentelijke voornemens voor projecten niet goed kunnen vinden, bijvoorbeeld omdat het gaat om kleinere projecten en gemeenten.⁹ Het voornemen om in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv 2015) voor te schrijven dat corporaties geen toestemming zullen krijgen voor nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden indien de gemeente dergelijke projecten niet heeft gepubliceerd via een digitaal platform met landelijk bereik, zal hieraan slechts deels tegemoet kunnen komen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de voorgestelde versoepeling van artikel 44c van de Woningwet vergt dat inzichtelijk wordt gemaakt welke verschillende waarborgen een transparante en eerlijke mededinging tussen corporaties en marktpartijen in het totale traject, van bekendmaking tot selectie en toewijzing, verzekeren. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

2. De Woningwet

De Afdeling merkt op dat zij het niet op voorhand duidelijk acht dat een transparante en eerlijke mededinging tussen toegelaten instellingen en marktpartijen is gewaarborgd, bijvoorbeeld omdat corporaties vanuit de contacten die zij onderhouden met gemeenten vaak eerder en beter op de hoogte zijn van lokale projecten. Het voorschrijven dat corporaties geen toestemming zullen krijgen voor niet-DAEB-werkzaamheden indien de gemeente dergelijke projecten niet heeft gepubliceerd via een digitaal platform met landelijk bereik, zal hier volgens de Afdeling slechts deels aan tegemoet kunnen komen.

Zoals door de Afdeling aangehaald, hebben onder andere marktpartijen, corporaties en gemeenten aan de Samenwerkingstafel middenhuur geconstateerd dat de algemene bekendmaking van gemeentelijke voornemens voor projecten die niet behoren tot de DAEB-werkzaamheden tot nog toe op de gemeentewebsite of in een lokale krant kon staan. In lijn

⁷ R. van Gijzel, Samen bouwen aan middenhuur, Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur, januari 2018, p. 26.

⁸ Toelichting, paragraaf 3.2.2.

⁹ R. van Gijzel, Samen bouwen aan middenhuur, Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur, januari 2018, p. 25.

met het advies op dit punt in het eindrapport, wordt met de voorgenomen wijziging van artikel 44c van de Woningwet een grondslag opgenomen op grond waarvan in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 zal worden bepaald dat toegelaten instellingen geen toestemming zullen krijgen voor nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden, indien de gemeente de algemene bekendmaking niet heeft gepubliceerd via een digitaal platform met landelijk bereik. Hiertoe is inmiddels een landelijk platform marktverkenningen ingericht. Aanvullend hierop blijft gehandhaafd dat de publicatie ten minste vier weken openbaar gemaakt moet zijn, en dat alle meedingende partijen op de hoogte moeten worden gesteld van de uitkomsten van de markttoets. Daarmee wordt de transparantie en het gelijk speelveld vergroot ten opzichte van de huidige situatie en wordt voorkomen dat gemeentelijke voornemens voor projecten met niet-DAEB-werkzaamheden enkel met lokaal bereik worden gepubliceerd. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de informatiepositie tussen verschillende partijen gelijk is. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is dit verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Het stelsel als geheel kent, samen met de voorgestelde wijzigingen, voldoende waarborgen voor een transparante en eerlijke mededinging. Met de per 1 januari 2018 voltooide scheiding tussen DAEB en niet-DAEB is het aanwenden van staatssteun voor niet-DAEB-activiteiten (kruissubsidiëring) is in beginsel niet meer mogelijk. De niet-DAEB-tak moet ongeborgd gefinancierd worden, zelfstandig levensvatbaar zijn en onder marktconforme condities opereren. Hierop wordt toezicht gehouden door de Autoriteit woningcorporaties. Waar mogelijk is dit verduidelijkt in de toelichting bij dit wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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