

Vergaderjaar 2019–2020

35 516

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet (tijdelijke huurkorting)

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. 18 december 2019 en het nader rapport d.d. 30 juni 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 oktober 2019, no. 2019002080, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel worden vier maatregelen voorgesteld voor de sociale huursector:

- Een differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudenssamenstelling.*
- Een aanpassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.*
- Het mogelijk maken van een hogere huurverhoging voor woningen met een zeer lage huur.*
- Het mogelijk maken van een hogere huurverhoging wanneer de verhuurder de huurder eerder op diens verzoek een tijdelijke huurkorting heeft gegeven.*

Daarnaast wordt ruimte geboden om lokaal afspraken te maken over een vergroting van de vrije toewijzingsruimte.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verwachte effecten en samenhang van de op doorstroom gerichte

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

maatregelen in de huidige markt, en over de voorgestelde wijzigingen van de DAEB-inkomensgrens en de vrije toewijzingsruimte in het licht van de staatssteunregels. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Woningcorporaties dienen ten minste 90% van de sociale huurwoningen in hun portefeuille te verhuren aan huurders met een huishoudinkomen onder een bij amvb bepaalde inkomensgrens.² Omdat deze inkomensgrens tot stand is gekomen in overleg met de Europese Commissie in het licht van de staatssteunregels, wordt deze ook wel DAEB-inkomensgrens genoemd.³

Voorgesteld wordt om de DAEB-inkomensgrens van € 38.035 te vervangen door twee DAEB-inkomensgrenzen: een van € 35.000 voor eenpersoonshuishouders en een van € 42.000 voor meerpersoonshuishouders. Hiermee wordt beoogd de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen voor meerpersoonshuishouders met lage middeninkomens binnen de huursector te verbeteren.⁴ Door de voorgestelde hogere DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishouders zal een groter deel van deze groep toegang krijgen tot de gereguleerde huursector. Daar staat tegenover dat de groep eenpersoonshuishouders die toegang heeft tot de gereguleerde huursector met dit voorstel wordt verkleind. De gedachte daarachter is dat eenpersoonshuishouders meer keuzevrijheid hebben buiten de sociale huursector dan meerpersoonshuishouders met een vergelijkbaar inkomen, omdat zij een relatief groter deel van hun inkomen kunnen besteden aan wonen en de grootte van de woning een minder belemmerende factor is.⁵

Tevens wordt voorgesteld om het huidige systeem van de inkomensafhankelijke huurverhogingen aan te passen. Deze aanpassing is gericht op het in snellere stappen doorgroeien naar de maximale huurprijsgrens van de woning. Daardoor betalen huishouders met een hoog (midden)inkomen sneller een meer passende huur en wordt de stimulans om na enige tijd naar een woning buiten het gereguleerde segment uit te kijken groter, aldus de toelichting.⁶ Indien huishouders hierdoor gestimuleerd worden om te verhuizen naar een woning buiten het sociale huursegment, komen sociale huurwoningen beschikbaar voor huishouders met een lager inkomen waardoor de slagingskansen van die huishouders toenemen.⁷

Daarnaast wordt voorgesteld de vrije toewijzingsruimte voor huishouders met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrenzen te verruimen. Woningcorporaties hebben momenteel 10% vrije toewijzingsruimte voor huishouders met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens. Vanuit de wens om het volkshuisvestingsbeleid meer lokaal in te vullen, stelt de regering voor om deze 10% vrije ruimte aan te passen naar een landelijke vrije toewijzingsruimte van 7,5% met een lokale afwijkingbevoegdheid van maximaal 7,5%. De totale beschikbare vrije toewijzingsruimte van woningcorporaties stijgt daarmee van 10% naar maximaal 15%.⁸

² Zie artikel 48, eerste lid van de Woningwet.

³ DAEB is de afkorting voor dienst van algemeen economisch belang.

⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.5.

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.

2. Verwachte effecten en samenhang in de huidige woningmarkt

a. Effect

Uit het voorgaande blijkt dat zowel de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens als de aanpassing van het huidige systeem van de inkomensafhankelijke huurverhogingen ten dele gericht zijn op doorstroom vanuit de sociale huursector. De Afdeling onderkent de noodzaak om de doorstroom op de woningmarkt te verbeteren. De vraag is echter wat het effect van de voorgestelde maatregelen zal zijn binnen de huidige markt. Zo is het essentieel dat er reële alternatieven bestaan voor diegenen die niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. In de toelichting wordt hier niet op ingegaan.

De Afdeling wijst er daarbij op dat er op veel plaatsen vrijwel geen actueel aanbod is op de particuliere markt waarvoor deze groep in aanmerking komt. Tevens worden op de particuliere huurmarkt door verhuurders vaak strenge inkomenseisen gesteld. Daarmee rijst de vraag of de voorgestelde maatregelen voldoende rekening houden met de toegankelijkheid van de woningmarkt voor deze huishoudens. De Afdeling ziet dat met het wetsvoorstel een aantal stappen wordt gezet om de doorstroom op de woningmarkt te verbeteren, maar acht het wenselijk om aan bovengenoemde gezichtspunten meer aandacht te schenken.

b. Samenhang

Eveneens is de vraag wat de samenhang is tussen de diverse maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet en wat de samenhang is met recente en aangekondigde maatregelen voor regulering van het middensegment. Deze vraag rijst onder meer bij de combinatie van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen en de structurele verhoging van de vrije toewijzingsruimte. Gezien de aparte inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens is de vraag of de structurele verhoging van de vrije toewijzingsruimte nog nodig is en omgekeerd.

De Afdeling tekent daarbij aan dat uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat zowel de tijdelijke extra toewijzingsruimte van 10% als de structurele vrije toewijzingsruimte van 10% weinig worden gebruikt.⁹ Het beperkte gebruik van de tijdelijke vrije toewijzingsruimte wordt deels verklaard vanuit het tijdelijke karakter daarvan,¹⁰ maar het beperkte gebruik van de structurele vrije toewijzingsruimte wordt in de toelichting niet verklaard. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt echter dat corporaties aangeven hier weinig gebruik van te maken, omdat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens.¹¹ Een zekere voorzichtigheid binnen de sector om de grenzen op dit punt niet te overschrijden zou daarbij ook een rol kunnen spelen. De Afdeling constateert ten slotte dat recente en aangekondigde maatregelen voor regulering van het middensegment slechts deels in de toelichting worden genoemd,¹² en dat de verwachte effectiviteit van het onderhavige voorstel niet in samenhang met deze maatregelen wordt toegelicht.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470, p. 26.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470, p. 26.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de verwachte effectiviteit van de stimulans die uitgaat van de voorgestelde wijzigingen nader toe te lichten en daarbij tevens aandacht te besteden aan de samenhang tussen de verschillende maatregelen.

2. Verwachte effecten en samenhang in de huidige woningmarkt

a. Effect

Uit het voorgaande blijkt dat zowel de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens als de aanpassing van het huidige systeem van de inkomensafhankelijke huurverhogingen ten dele gericht zijn op doorstroom vanuit de sociale huursector. De Afdeling onderkent de noodzaak om de doorstroom op de woningmarkt te verbeteren. De vraag is echter wat het effect van de voorgestelde maatregelen zal zijn binnen de huidige markt. Zo is het essentieel dat er reële alternatieven bestaan voor diegenen die niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. In de toelichting wordt hier niet op ingegaan.

De Afdeling wijst er daarbij op dat er op veel plaatsen vrijwel geen actueel aanbod is op de particuliere markt waarvoor deze groep in aanmerking komt. Tevens worden op de particuliere huurmarkt door verhuurders vaak strenge inkomenseisen gesteld. Daarmee rijst de vraag of de voorgestelde maatregelen voldoende rekening houden met de toegankelijkheid van de woningmarkt voor deze huishoudens. De Afdeling ziet dat met het wetsvoorstel een aantal stappen wordt gezet om de doorstroom op de woningmarkt te verbeteren, maar acht het wenselijk om aan bovengenoemde gezichtspunten meer aandacht te schenken.

De woningmarkt in Nederland kent momenteel krapte met een woningtekort van 3,8%¹³. Het kabinet zet daarom in op het bouwen van meer woningen om het woningtekort te verminderen, met onder meer de woningbouwimpuls en woondeals in de regio's waar de woningmarkt het krapste is. Het duurt echter een tijd voordat de benodigde woningen zijn gebouwd. In de tussentijd zet Het kabinet daarnaast in op het eerlijker verdelen van de bestaande woningvoorraad, het bevorderen van de doorstroming en een betere relatie tussen de huurprijs van de woning, de kwaliteit van de woning en het inkomen van de huurder(s). In dit kader beoogt dit wetsvoorstel een differentiatie in de DAEB-inkomensgrenzen aan te brengen met als doel om de toewijzing van de DAEB-huurwoningen doelmatiger te richten op de betaalbaarheid voor de doelgroep van woningcorporaties. Op basis van gegevens van het Nibud blijkt dat meerpersoonshuishoudens met een gegeven inkomen minder bestedingsruimte voor wonen hebben dan eenpersoonshuishoudens met eenzelfde inkomen. Een meerpersoonshuishouden heeft namelijk over het algemeen hogere overige uitgaven voor levensonderhoud, zoals de boodschappen, vervoer, verzekeringen en de energierekening, dan een eenpersoonshuishouden. De voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens zijn gebaseerd op de indicaties die Nibud over huishoudensbudgetten presenteert.

De voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen spelen net als bij de huidige regeling alleen een rol bij de *toewijzing* van woningen in het DAEB-segment; zij spelen geen rol bij zittende huurders. Daarom is het van belang om te kijken naar het aantal verhuizingen binnen het DAEB-segment en de verhuismogelijkheden binnen en buiten

¹³ Op basis van Primos 2019.

het DAEB-segment. In de afgelopen drie jaar werden jaarlijks gemiddeld bijna 200.000 woningen in het DAEB-segment toegewezen, waarvan gemiddeld ruim 62.000 woningen in de drie meest gespannen woningmarktregio's. Dit zijn de metropoolregio Amsterdam (MRA), gemeente Utrecht en de 15 omliggende gemeenten (U16) en de regio Haaglanden/Rotterdam/Midden-Holland. Het kabinet is van mening dat de slagingskansen van de huishoudens met een laag inkomen, waaronder de huurtoeslagdoelgroep, in het oog moeten worden gehouden vanwege de gegeven voorraad DAEB-woningen van circa 2,2 miljoen woningen en de wijze waarop deze DAEB-woningen worden verdeeld. Het gaat hierbij om huishoudens die moeilijker zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien buiten het DAEB-segment.

Meer dan de helft van 135.000 eenpersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 35.938 en € 39.055 die als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer per definitie in aanmerking komen voor een DAEB-woning, is eigenaar-bewoner. Uit het langjarig WoonOnderzoek Nederland blijkt dat huishoudens die in een koopwoning wonen bij verhuizing overwegend verhuizen naar een andere koopwoning. Het is daardoor te verwachten dat met name hurende huishoudens in deze inkomensgroep (ca. 64.000 huishoudens) bij verhuizing in aanmerking zouden willen komen voor een huurwoning in het DAEB-segment. Van de hurende eenpersoonshuishoudens in deze inkomensgroep tussen € 35.938 en € 39.055 verhuizen jaarlijks ongeveer 6.500 huishoudens, waarvan ca. 3.000 in de drie meest gespannen woningmarktregio's. Indien deze eenpersoonshuishoudens willen verhuizen kunnen zij een woning zoeken bij overige verhuurders, zoals particuliere verhuurders of institutionele beleggers. Deze verhuurders bieden zowel woningen aan in het gereguleerde huursegment als in het middenhuursegment. In de private huursector zijn er 541.000 woningen met een gereguleerde huurprijs tot € 737 (prijsspeil 2020). Jaarlijks komen ruim 83.000 woningen binnen dit segment vrij, waarvan circa 30.000 in de drie meest gespannen woningmarktregio's. Daarnaast kunnen deze huishoudens een woning zoeken in de koopsector.

Huishoudens met een inkomen boven de voorgestelde inkomensgrenzen kunnen een woning met een huur boven de liberalisatiegrens betalen. Waar deze huishoudens in zijn algemeenheid buiten het DAEB-segment terecht kunnen, kan dat lokaal anders zijn voor bepaalde huishoudens, zoals starters, ouderen of grote gezinnen, met specifieke omstandigheden. Daarom wil het kabinet het met voorliggend wetsvoorstel mogelijk maken dat lokale partijen hun beleid voor de vrije toewijzingsruimte verder toespitsen op de woningmarktsituatie in hun gemeente. Het kabinet wil hiermee stimuleren dat de vrije toewijzingsruimte beter wordt benut. Indien de partijen het wenselijk vinden kunnen zij lokaal beleid formuleren en maatwerk toepassen voor bepaalde huishoudens met een inkomen boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan grote gezinnen, ouderen die in aanmerking komen voor een zorgwoning of het geven van voorrang aan starters op de woningmarkt die tot bepaalde beroepsgroepen behoren vanwege lokale schaarste aan woningen. De vrije toewijzingsruimte kan dan lokaal maximaal jaarlijks 15% van de toewijzingen van woningen in het DAEB-segment van een woningcorporatie bevatten. Indien de lokale situatie of wensen geen aanleiding geven tot het maken van beleid op een grotere vrije toewijzingsruimte, krijgen woningcorporaties jaarlijks 7,5% vrije toewijzingsruimte. Op deze wijze neemt de potentiële doelgroep van DAEB-woningen niet integraal toe waardoor de slagingskansen voor de huishoudens met de laagste inkomens afnemen. Het kabinet wil deze mogelijkheid om daar waar nodig lokaal in de prestatieafspraken te komen tot een grotere vrije toewijzingsruimte actief ondersteunen en

faciliteren. In overleg met de betrokken partijen zal bekeken worden op welke wijze de ondersteuning opgezet kan worden.

In de brief «Middenhuur, starters en de rol van beleggers op de woningmarkt» (Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 440) van 9 november 2018 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over de minimuminkomenseisen die private verhuurders en woningcorporaties stellen bij verhuringen in de vrije sector (huurwoningen met een aanvangshuurprijs boven de liberalisatiegrens). Private verhuurders stellen deze minimumeisen doorgaans ook bij verhuringen van woningen in het gereguleerde huursegment. Verhuurders trachten zich hiermee te verzekeren van een huurder die de huur kan betalen, gelet op de inkomens- of vermogenspositie van die huurder en het perspectief dat hij heeft. Uit gesprekken met Aedes en IVBN volgt het beeld dat de meeste verhuurders een inkomenseis hanteren van een maandelijks brutotoinkomen dat ongeveer vier keer zo hoog is als de huur. Bij een inkomenseis van vier keer de maandhuur, komt dat neer op een brutotoinkomen van ten minste € 36.000 bij een huur van € 750 per maand en een brutotoinkomen van ten minste € 48.000 bij een huur van € 1.000 per maand. Met deze inkomenseis kunnen huishoudens met een inkomen boven de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen dus een woning huren in het middenhuursegment.

Daarnaast bleek uit gesprekken met Aedes en de IVBN dat de verhuurders die zij vertegenwoordigen ook maatregelen bekijken voor maatwerk rondom de inkomensvereisten voor middenhuur (huurwoningen met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens en € 1.000) of dit al hanteren. Zo geeft IVBN aan dat leden kijken naar de individuele situatie van huurders, bijvoorbeeld naar een redelijk te verwachten inkomensstijging bij starters of beschikbaar vermogen. Aedes heeft aangegeven een oproep te doen aan de sector om geen hogere eis aan het brutotoinkomen dan het viervoudige van de maandhuur te stellen bij woningtoewijzing.

De verbeterde systematiek voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging uit dit wetsvoorstel heeft als doel dat huishoudens die vanwege hun inkomen niet afhankelijk zijn van een gereguleerde huurprijs, (op termijn) een meer bij de kwaliteit van de woning passende huur gaan betalen. Huishoudens die te maken krijgen met deze inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen¹⁴ kunnen er ook voor kiezen om door te stromen naar een andere woning. Op basis van WoON2018 blijkt dat in de twee jaar voorafgaand aan het onderzoek circa 125.000 huishoudens met een inkomen boven € 43.574, die grotendeels in aanmerking kwamen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging, zijn verhuisd. Deze huishoudens zijn in circa 60% van de gevallen verhuisd naar een koopwoning. Daarnaast is 25% verhuisd naar een huurwoning in het geliberaliseerde segment. De overige 15% van de huishoudens is verhuisd naar een andere huurwoning in het gereguleerde segment. Het WoON2018 laat daarbij zien dat huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging net zo vaak willen verhuizen als andere huurders. Slechts een beperkt aantal huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (circa 5%) geeft aan dat zij wel willen

¹⁴ Bij de huidige systematiek komen er circa 234.000 huishoudens (circa 162.500 bij woningcorporaties en circa 71.500 bij private verhuurders) in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

Huishoudens met vier of meer personen en huishoudens met AOW-gerechtigden met een inkomen boven € 43.574 komen niet in aanmerking voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.

verhuizen, maar dat zij geen geschikte woning kunnen vinden. Dit is vergelijkbaar met andere huishoudens die een woning huren. Als huishoudens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging willen verhuizen is dat in vergelijking met andere huurders vaker omdat ze een woning willen kopen. Op basis van de bovenstaande cijfers blijkt dit ook vaak te lukken.

b. Samenhang

Eveneens is de vraag wat de samenhang is tussen de diverse maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet en wat de samenhang is met recente en aangekondigde maatregelen voor regulering van het middensegment. Deze vraag rijst onder meer bij de combinatie van de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen en de structurele verhoging van de vrije toewijzingsruimte. Gezien de aparte inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens is de vraag of de structurele verhoging van de vrije toewijzingsruimte nog nodig is en omgekeerd.

De Afdeling tekent daarbij aan dat uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat zowel de tijdelijke extra toewijzingsruimte van 10% als de structurele vrije toewijzingsruimte van 10% weinig worden gebruikt (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470, p. 26). Het beperkte gebruik van de tijdelijke vrije toewijzingsruimte wordt deels verklaard vanuit het tijdelijke karakter daarvan (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470, p. 26), maar het beperkte gebruik van de structurele vrije toewijzingsruimte wordt in de toelichting niet verklaard. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt echter dat corporaties aangeven hier weinig gebruik van te maken, omdat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470, p. 26). Een zekere voorzichtigheid binnen de sector om de grenzen op dit punt niet te overschrijden zou daarbij ook een rol kunnen spelen. De Afdeling constateert ten slotte dat recente en aangekondigde maatregelen voor regulering van het middensegment slechts deels in de toelichting worden genoemd (algemeen deel, paragraaf 2.1), en dat de verwachte effectiviteit van het onderhavige voorstel niet in samenhang met deze maatregelen wordt toegelicht.

In de brief Maatregelen woningmarkt van 17 september 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 555) heeft het kabinet maatregelen aangekondigd om de krapte op de woningmarkt aan te pakken en de betaalbaarheid te stimuleren. Onderdeel van dit pakket is een woningbouwimpuls van € 2 miljard per 2020 ter stimulering van de bouw van betaalbare woningen. Ten eerste een budgettaire impuls voor de woningbouw van 1 miljard euro waarmee wordt gewerkt aan het inlopen van het woningtekort en het meerjarig hoog houden van de bouwproductie. Ten tweede een impuls van 1 miljard euro voor het aanjagen van de bouw via de verhuurderheffing, waarmee een gerichte stimulans ontstaat voor woningcorporaties en andere verhuurders die meer betaalbare woningen bouwen.

Omdat het tijd kost om de woningen te bouwen heeft het kabinet daarnaast in die brief diverse andere maatregelen aangekondigd voor het behoud van betaalbare woningen in de bestaande huurvoorraad, een betere verdeling van de bestaande voorraad, meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk voor woningcorporaties en voor een betere balans tussen starters en beleggers. Dit wetsvoorstel draagt bij aan een betere verdeling van de bestaande voorraad en meer mogelijk voor lokaal maatwerk voor woningcorporaties.

Eén van deze aangekondigde maatregelen is het beperken van het aandeel van de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel. Verder vermeldt deze brief dat een voorstel wordt uitgewerkt om het voor woningcorporaties eenvoudiger te maken woningen te verschuiven tussen de DAEB- en de niet-DAEB-portefeuilles. Woningcorporaties kunnen woningen aanbieden in het DAEB-segment, maar ook in het middenhuursegment (niet-DAEB-segment). Het kabinet heeft ook aangekondigd om de aanpak van malafide verhuurders, het tegengaan van excessieve huren in de vrije sector en het versterken van de positie van koopstarters ten opzichte van beleggers in samenhang te bezien (Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 578).

In de huidige situatie met het woningtekort is het belangrijk om de bestaande woningvoorraad eerlijker te verdelen. Hierbij heeft het kabinet het uitgangspunt naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet¹⁵ dat woningcorporaties meer mogelijkheden krijgen om op lokaal niveau met gemeenten en huurders invulling te geven aan de volkshuisvesting binnen wettelijke principes. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet komt ook naar voren dat er winst te behalen is in de samenwerking tussen verschillende instanties en verschillende domeinen op lokaal niveau. Samen met de sector is een informatietraject ingezet om onder andere de samenwerking op wonen-zorg-welzijn verbeteren, de regierol van gemeenten te versterken, onderlinge prestatieafspraken te stimuleren en te bevorderen dat de kwaliteit van woonvisies verder verbetert.

Met voorliggend wetsvoorstel gaat het kabinet verder in deze lijn. Het kabinet heeft er met dit wetsvoorstel voor gekozen om op landelijk niveau de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudenssamenstelling met als doel om de toewijzing van de DAEB-huurwoningen doelmatiger te richten op de betaalbaarheid voor de doelgroep van woningcorporaties en daarnaast ruimte te bieden om lokaal beleid te maken voor de invulling van de vrije toewijzingsruimte. De lokale partijen kunnen het wenselijk vinden om lokaal maatwerk aan bepaalde huishoudens te bieden wanneer de situatie op de lokale of regionale woningmarkt hierom vraagt. In dergelijke gevallen kunnen zij de vrije toewijzingsruimte vergroten naar maximaal 15%. Indien de lokale situatie of wensen geen aanleiding geven tot het maken van lokaal beleid hebben woningcorporaties 7,5 procent vrije toewijzingsruimte (nu: 10%). Het kabinet vindt dat hiermee een goed evenwicht is gevonden tussen de doelstelling om de betaalbare huurwoningen in de bestaande voorraad beter te verdelen en de doelstelling om de mogelijkheden voor het toepassen van lokaal maatwerk door woningcorporaties te vergroten. Ook kan de vrije toewijzingsruimte op deze manier beter bijdragen aan behoud of verbetering van de sociale mix en de sociale cohesie in de betreffende wijken. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. DAEB-inkomensgrens en de vrije toewijzingsruimte

De kenmerken van de dienst van algemeen economisch belang die door woningcorporaties wordt verricht zijn vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie van 2009.¹⁶ Met dit wetsvoorstel worden deze kenmerken gewijzigd. Dit geldt zowel voor de differentiatie in de DAEB-inkomensgrens als voor de verruiming van de vrije toewijzingsruimte voor huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470

¹⁶ Besluit van 15 december 2009, E 2/2005 en N 642/2009, C(2009) 9963 def.

Nederland beschikt in beginsel over een ruime beoordelingsmarge om diensten van algemeen economisch belang als de volkshuisvesting te definiëren.¹⁷ De Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten hebben lang overleg gevoerd over de voorwaarden waaronder de Europese Commissie het Nederlandse stelsel van volkshuisvesting in overeenstemming achtte met de Europese staatssteunregels. Dit is uitgemond in een besluit van 2009, waarin onder meer de door Nederland toegezegde DAEB-inkomensgrens en het percentage vrije toewijzingsruimte zijn vastgelegd.¹⁸ Over (de betekenis en uitvoering van) dit besluit is nadien nog veel gediscussieerd en geprocedeerd.¹⁹

De Commissie heeft bij het beoordelen van de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen vooropgesteld dat het aanbieden van sociale woningbouw kan worden aangemerkt als een DAEB mits dit aanbod beperkt is tot een duidelijk afgebakende doelgroep van kansarme burgers of sociaal achtergestelde groepen.²⁰ In het licht daarvan achtte zij de door Nederland toegezegde beperking van de doelgroep acceptabel, omdat de reikwijdte daarvan duidelijk beperkt was tot sociaal achtergestelde huishoudens die een achterstand hebben in vergelijking met huishoudens buiten de doelgroep.²¹ De Commissie aanvaardde de 10% vrije toewijzingsruimte enkel in het licht van de daaraan door Nederland verbonden beperkingen, waaronder die van de tijdelijke afwijkingsbevoegdheid.²²

In de toelichting wordt opgemerkt dat de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens en de voorgestelde wijziging van de vrije toewijzingsruimte «een aanvulling» vormen op het hierboven aangehaalde besluit van de Commissie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012²³ ruimte biedt voor het maken van deze wijzigingen.²⁴ De Afdeling acht het nodig dat wordt geverifieerd of de aanvullende financiering van de DAEB en de nieuwe definitie van de reikwijdte van de DAEB nog beantwoorden aan de uitgangspunten zoals die in het besluit van 2009 zijn vastgesteld.

De Afdeling benadrukt in dit licht het belang dat omwille van de rechtszekerheid in overleg wordt getreden met de Commissie over de voorgenomen wijziging van de DAEB, en dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de uitkomsten van dat overleg alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het wetsvoorstel in ieder geval niet in werking te laten treden voordat overeenstemming is bereikt met de Commissie.

¹⁷ C(2009) 9963 def., punt 50.

¹⁸ C(2009) 9963 def., punt 41.

¹⁹ Zie laatstelijk Gerecht EU 15 november 2018, ECLI:EU:T:2018:795, T-202/10 RENV II en T-203/10 RENV II (*Stichting Woonlinie e.a./Commissie*).

²⁰ C(2009) 9963 def., punt 55.

²¹ C(2009) 9963 def., punt 57.

²² «In view of these limitations and the legitimate public policy objective the existence of this social mix mechanism can therefore be accepted as valid within the public service definition», aldus de Commissie. Zie C(2009) 9963 def., punt 58.

²³ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (2012/21/EU) (PbEU 2012, L 7/3).

²⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.

3. DAEB-inkomensgrenzen en de vrije toewijzingsruimte

De kenmerken van de dienst van algemeen economisch belang die door woningcorporaties wordt verricht zijn vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie van 2009 (besluit van 15 december 2009). Met dit wetsvoorstel worden deze kenmerken gewijzigd. Dit geldt zowel voor de differentiatie in de DAEB-inkomensgrens als voor de verruiming van de vrije toewijzingsruimte voor huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens.

Nederland beschikt in beginsel over een ruime beoordelingsmarge om diensten van algemeen economisch belang als de volkshuisvesting te definiëren. De Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten hebben lang overleg gevoerd over de voorwaarden waaronder de Europese Commissie het Nederlandse stelsel van volkshuisvesting in overeenstemming achtte met de Europese staatssteunregels. Dit is uitgemond in een besluit van 2009, waarin onder meer de door Nederland toegezegde DAEB-inkomensgrens en het percentage vrije toewijzingsruimte zijn vastgelegd. Over (de betekenis en uitvoering van) dit besluit is nadien nog veel gediscussieerd en geprocedeerd (zie laatstelijk Gerecht EU 15 november 2018, ECLI:EU:T:2018:795, T-202/10 RENV II en T-203/10 RENV II (Stichting Woonlinie e.a./Commissie)).

In de toelichting wordt opgemerkt dat de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens en de voorgestelde wijziging van de vrije toewijzingsruimte «een aanvulling» vormen op het hierboven aangehaalde besluit van de Commissie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (2012/21/EU) (PbEU 2012, L 7/3) ruimte biedt voor het maken van deze wijzigingen (algemeen deel, paragraaf 2.1). De Afdeling acht het nodig dat wordt geverifieerd of de aanvullende financiering van de DAEB en de nieuwe definitie van de reikwijdte van de DAEB nog beantwoorden aan de uitgangspunten zoals die in het besluit van 2009 zijn vastgesteld.

De Afdeling benadrukt in dit licht het belang dat omwille van de rechtszekerheid in overleg wordt getreden met de Commissie over de voorgenomen wijziging van de DAEB, en dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de uitkomsten van dat overleg alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer.

Staatssteun dient in overeenstemming te zijn met de geldende Europese regels. De steun waarvoor woningcorporaties in aanmerking kwamen is tussen 2005 en 2009 door de Europese Commissie onderzocht. Met Nederland zijn de voorwaarden vastgelegd waaronder naar het oordeel van de Europese Commissie sprake is van geoorloofde steun als compensatie voor het beheer van de opgedragen dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). De huidige DAEB-inkomensgrens en de vrije toewijzingsruimte is vastgelegd in het staatssteunbesluit van de Europese Commissie over de Nederlandse woningcorporaties van 15 december 2009 (hierna: EC-besluit van 2009). Concreet betekent dit dat woningcorporaties ten minste 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen (met een huurprijs tot € 737,14, prijspeil 2020) moeten toewijzen aan hun doelgroep – dit zijn huishoudens met een inkomen beneden € 39.055 (prijspeil 2020). De overige 10% van de sociale huurwoningen mogen woningcorporaties vrij toewijzen.

Met de in 2015 herziene Woningwet is voor de tijd van 5 jaar (2016 tot 2021) een 80-10-10 regeling in werking getreden. Dit betekent dat woningcorporaties jaarlijks ten minste 80 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moeten toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 39.055 (prijsspeil 2020). Van de resterende vrijgekomen woningen mag tijdelijk (tot en met 2020) jaarlijks maximaal 10 procentpunt worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tussen de € 39.055 en € 43.574 (prijsspeil 2020). Dit tezamen betreft daarmee de hiervoor genoemde 90 procent van de jaarlijks vrijgekomen sociale huurwoningen in het DAEB-segment. Daarnaast mag nu maximaal 10 procent van de jaarlijks vrijgekomen sociale huurwoningen in het DAEB-segment toegewezen worden aan huishoudens met een hoger inkomen, rekening houdend met de voorrangsregels en de gemeentelijke huisvestingsverordening. De 80-10-10 regeling is een aanvulling op het EC-besluit van 2009 en is gebaseerd op het Europese DAEB-vrijstellingsbesluit (2012/21/EU (PbEU 2012, L 7)) (hierna: DAEB-vrijstellingsbesluit).

Kenmerk van steun die kan worden gegeven onder het DAEB-vrijstellingsbesluit is dat deze niet vooraf hoeft te worden gemeld bij de Europese Commissie en dat daarop daarom ook geen formeel akkoord wordt gegeven door de Commissie. Het is aan de lidstaat om te zorgen dat wordt voldaan aan de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit. Daarmee is 80-10-10 regeling destijds vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie. De 80-10-10 regeling loopt af op 1 januari 2021.

Op grond van artikel 21 van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, is in 2018 de herziene Woningwet geëvalueerd. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de positie van middeninkomens op de woningmarkt meer aandacht verdient. Ander onderzoek²⁵ bevestigt dit. 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 lage middeninkomens met de huidige inkomensgrens. Enerzijds is gebleken dat de meerpersoonshuishoudens in deze groep door hun inkomen nog steeds moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Anderzijds is gebleken dat de tijdelijke extra toewijzingsruimte voor middeninkomens in de 80-10-10 regeling niet voldoende effectief is. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet kwam naar voren dat corporaties hiervan maar zeer beperkt gebruik maken. Als redenen voor het geringe gebruik van de toewijzingsruimte voor middeninkomens, noemen corporaties dat zij zich primair willen richten op de doelgroep met de laagste inkomens. Daarnaast zijn zij naar eigen zeggen in verband met het tijdelijk karakter van de maatregel terughoudend met nieuwbouwinvesteringen voor deze doelgroep. Dit is de aanleiding om na het aflopen van de tijdelijke 80-10-10 regeling de DAEB-inkomensgrens structureel te differentiëren naar huishoudsamenstelling.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is ook gebleken dat woningcorporaties zeer beperkt gebruik maken van de bestaande reguliere vrije toewijzingsruimte in de DAEB-tak. De bestaande vrije toewijzingsruimte heeft daarmee onvoldoende bijgedragen aan de sociale vermenging en de cohesie in wijken. Ook wordt maar weinig gebruik gemaakt van de

²⁵ 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»; onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving: Van Middelkoop, M et al. (2017) «Middeninkomens op de woningmarkt – Ruimte op een krap speelveld»

mogelijkheid om met de vrije toewijzingsruimte (lokaal) maatwerk te bieden voor individuele huishoudens die, hoewel hun inkomen boven de DEAB-inkomensgrens ligt, toch door de lokale situatie moeilijk een passende woning kunnen vinden. Woningcorporaties vinden de vrije ruimte wel nuttig om in te spelen op onverwachte situaties en om bepaalde type huishoudens woonruimte te bieden waarvoor zij anders niet in aanmerking zouden komen of die ze ergens anders niet kunnen vinden (Beuzenberg, V. en A. Corèl, 2018, Maatwerk bij woningtoewijzing – Verkenning naar maatwerk bij woningtoewijzing door woningcorporaties, Platform 31). De behoefte verschilt per gebied. De notie van regionale verschillen uit het EC-besluit van 2009, is vandaag de dag nog altijd relevant. Woningcorporaties in stedelijke gebieden kampen met andere problematiek dan woningcorporaties in rurale gebieden. Om hiermee rekening te houden en om lokaal maatwerk te stimuleren wordt de vrije toewijzingsruimte aangepast, zodat beter wordt bijgedragen aan de sociale mix en sociale cohesie in wijken. Het behoud of de verbetering van de sociale mix en de sociale cohesie beschouwt de Europese Commissie blijkens het staatssteunbesluit van de Europese Commissie over de Nederlandse woningcorporaties van 15 december 2009 (zie pagina 16 daarvan) tot de valide doelstellingen van openbaar beleid.

Het Europese DAEB-vrijstellingsbesluit (2012/21/EU) biedt de mogelijkheid om maatregelen te nemen in aanvulling op het EC-besluit van 2009. Zolang deze maatregelen voldoen aan het DAEB-vrijstellingsbesluit hoeven deze niet bij de Europese Commissie gemeld te worden. Dit betekent ook dat er dan geen formeel overleg met de Europese Commissie plaatsvindt en geen formeel akkoord volgt. Het is aan de lidstaat om te verzekeren dat wordt voldaan aan de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit. De Europese Commissie kan achteraf wel optreden indien blijkt dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan en in dat geval bijvoorbeeld eisen dat de steun wordt teruggevorderd.

Het uitgangspunt van het DAEB-vrijstellingsbesluit is dat de 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 hierboven al aangehaald is blijkt de groep meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen nog steeds moeilijkheden te ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Onderzoek bevestigt dit. Omdat er sprake is van marktfalen waar het gaat om de mogelijkheid voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen om een betaalbare sociale huurwoning te vinden en omdat de Nederlandse overheid zich ook de zorg voor huisvesting van deze groep aantrekt, neemt zij dan ook het standpunt in, dat deze doelgroep valt binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting en dat de maatregelen vallen onder het DAEB-vrijstellingsbesluit. Een formele melding is daarom niet nodig. Wel is Nederland informeel met de diensten van de Europese Commissie in gesprek over dit onderwerp en is voor zover nodig guidance gevraagd. Dit wordt regelmatig gedaan bij nieuwe beleidsvoornemens. In haar 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 gaf men 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.

De voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens zijn gebaseerd op de indicaties die Nibud

over huishoudensbudgetten presenteert. Het bijkomstige effect van de voorgestelde DAEB-inkomensgrenzen is dat 3,36 miljoen huishoudens tot de potentiële doelgroep gaan behoren. Per saldo groeit de potentiële doelgroep daardoor licht (met 106.000 huishoudens). Met deze wijzigingen blijft er dus sprake van een potentiële doelgroep die in relatieve omvang beperkt is (ca. 45% van alle huishoudens).

Daarnaast is er de vrije toewijzingsruimte waarbinnen woningcorporaties DAEB-woningen aan huishoudens die buiten de doelgroep vallen, kunnen toewijzen. Ook deze vrije toewijzingsruimte blijft naar verwachting met de voorgestelde wijzigingen landelijk gezien grosso modo gelijk. Nederlandse woningcorporaties hebben een DAEB-taak opgedragen gekregen, waarmee invulling wordt gegeven aan de gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zo waarborgen zij een hoog niveau van kwaliteit, toegankelijkheid, veiligheid, gelijke behandeling, en betaalbaarheid (zoals verwoord in protocol nr. 26 bij het VWEU betreffende diensten van algemeen belang).

De toelichting op het wetsvoorstel is verder aangevuld met de wijze waarop deze maatregelen de gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang op grond van het VWEU waarborgen. Tevens gaat de toelichting specifiek in op de voorwaarden waaronder staatssteun verenigbaar is met de interne markt (geschiktheid en noodzakelijkheid).

Resumerend is de inschatting van het kabinet dat een formele melding op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit niet nodig is. Zoals hierboven toegelicht, neemt dat niet weg dat het kabinet in gesprek is met de Europese Commissie en voor zover nodig om guidance vraagt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

Voorts is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, te splitsen.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten is gebleken dat er behoefte is aan een snelle wettelijke regeling voor tijdelijke huurkorting. Om aan die wens tegemoet te komen, is besloten dat onderdeel uit het aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel te lichten en als zelfstandig wetsvoorstel voort te zetten.

Bovendien is in het wetsvoorstel tijdelijke huurkorting een wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II opgenomen. Die wijziging strekt tot verlenging van de geldigheidsduur van voorlopige investeringsverklaringen als bedoeld in die wet die eindigen in 2020. Als gevolg van de beperkingen in verband met de Coronacrisis is het voor houders van dergelijke verklaringen niet mogelijk gebleken om de voorgenomen investeringen tijdig te doen. De geldigheid van die investeringsverklaringen wordt daarom met een jaar verlengd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C de Graaf*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming, verzoeken de hierbij gevoegde gewijzigde voorstellen van wet en de gewijzigde memories van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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