No.W04.19.0304/I 's-Gravenhage, 18 december 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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 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.[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2)

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 meerpersoonshuishoudens. Hiermee wordt beoogd de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen voor meerpersoonshuishoudens met lage middeninkomens binnen de huursector te verbeteren.[[3]](#footnote-3) Door de voorgestelde hogere DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens zal een groter deel van deze groep toegang krijgen tot de gereguleerde huursector. Daar staat tegenover dat de groep eenpersoonshuishoudens die toegang heeft tot de gereguleerde huursector met dit voorstel wordt verkleind. De gedachte daarachter is dat eenpersoonshuishoudens meer keuzevrijheid hebben buiten de sociale huursector dan meerpersoonshuishoudens 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.[[4]](#footnote-4)

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 huishoudens 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.[[5]](#footnote-5) Indien huishoudens hierdoor gestimuleerd worden om te verhuizen naar een woning buiten het sociale huursegment, komen sociale huurwoningen beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen waardoor de slagingskansen van die huishoudens toenemen.[[6]](#footnote-6)

Daarnaast wordt voorgesteld de vrije toewijzingsruimte voor huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrenzen te verruimen. Woningcorporaties hebben momenteel 10% vrije toewijzingsruimte voor huishoudens 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 afwijkingsbevoegdheid van maximaal 7,5%. De totale beschikbare vrije toewijzingsruimte van woningcorporaties stijgt daarmee van 10% naar maximaal 15%.[[7]](#footnote-7)

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.[[8]](#footnote-8) Het beperkte gebruik van de tijdelijke vrije toewijzingsruimte wordt deels verklaard vanuit het tijdelijke karakter daarvan,[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10) 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,[[11]](#footnote-11) en dat de verwachte effectiviteit van het onderhavige voorstel niet in samenhang met deze maatregelen wordt toegelicht.

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.

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.[[12]](#footnote-12) 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.[[13]](#footnote-13) 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.[[14]](#footnote-14) Over (de betekenis en uitvoering van) dit besluit is nadien nog veel gediscussieerd en geprocedeerd.[[15]](#footnote-15)

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.[[16]](#footnote-16) In het licht daarvan achtte zij de door Nederland toezegde 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.[[17]](#footnote-17) De Commissie aanvaardde de 10% vrije toewijzingsruimte enkel in het licht van de daaraan door Nederland verbonden beperkingen, waaronder die van de tijdelijke afwijkingsbevoegdheid.[[18]](#footnote-18)

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[[19]](#footnote-19) ruimte biedt voor het maken van deze wijzigingen.[[20]](#footnote-20) 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.

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,

1. Zie artikel 48, eerste lid van de Woningwet. [↑](#footnote-ref-1)
2. DAEB is de afkorting voor dienst van algemeen economisch belang. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 470. [↑](#footnote-ref-8)
9. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 470, p. 26. [↑](#footnote-ref-9)
10. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 470, p. 26. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Besluit van 15 december 2009, E 2/2005 en N 642/2009, C(2009) 9963 def. [↑](#footnote-ref-12)
13. C(2009) 9963 def., punt 50. [↑](#footnote-ref-13)
14. C(2009) 9963 def., punt 41. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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*). [↑](#footnote-ref-15)
16. C(2009) 9963 def., punt 55. [↑](#footnote-ref-16)
17. C(2009) 9963 def., punt 57. [↑](#footnote-ref-17)
18. “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. [↑](#footnote-ref-18)
19. 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). [↑](#footnote-ref-19)
20. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-20)