

Vergaderjaar 2011–2012

33 129

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 november 2011 en het nader rapport d.d. 14 december 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de staatsecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no.11.001783, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Financiën, 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 en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat voor huurders van een gereguleerde woning met een huishoudinkomen van meer dan € 43 000 een maximale huurprijsstijging van inflatie plus maximaal 5% per jaar wordt toegestaan.² Deze maatregel is reeds in het Regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» aangekondigd. Het beoogde doel is bevordering van de doorstroming op de huurmarkt.

De verhuurder is niet verplicht, maar heeft de mogelijkheid om al dan niet gebruik te maken van de extra huurverhoging. Daartoe regelt het wetsvoorstel dat de rijksbelastingdienst, op verzoek van de verhuurder, een verklaring aan de verhuurder overlegt of op een bepaald adres naar verwachting sprake is van een fiscaal jaarinkomen van de huurder en de overige bewoners van meer of minder dan of gelijk aan € 43 000.

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.

² Jaarlijks wordt bij ministeriële regeling het maximale huurverhogingspercentage, zijnde het inflatiepercentage, vastgesteld. Dit maximale huurverhogingspercentage is van toepassing op de gereguleerde huurvoorraad.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het «scheefwonen» als deelprobleem van een disfunctionerende woningmarkt en de eenzijdige aanpak van het wetsvoorstel, de inkomensgrens van € 43 000, het huishoudinkomen, en de bescherming van persoonsgegevens. Zij is

van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2011, nr. 11.001783, 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 en een afschrift daarvan te zenden aan mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Financiën. Dit advies, gedateerd 4 november 2011, nr. W04.11.0289/I, bied ik U hierbij mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Financiën aan.

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 de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

1. Scheefwonen: deelprobleem en voorgestelde eenzijdige aanpak

Het wetsvoorstel beoogt het probleem van het scheefwonen aan te pakken. Er wordt van «scheefwonen» gesproken als huurders met midden- en hogere inkomens in een sociale huurwoning blijven wonen, terwijl ze met hun huidige inkomen niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren.¹ Op het moment van de toewijzing van de woning kwamen deze thans «scheefwonenden» – gelet op hun toenmalig inkomen – in aanmerking voor een woning met een geregleerde huurprijs; daarna vindt evenwel geen toetsing meer plaats aan het inkomenscriterium. Scheefwonen vormt vooral in de drukteregio's (Amsterdam, Utrecht e.d.) een probleem. De oorzaken van het scheefwonen zijn mede gelegen in het kunstmatig laag houden van de huurprijzen door woningcorporaties en de beperkte doorstroming in de huurmarkt. Die beperkte doorstroming wordt onder meer veroorzaakt door het ontbreken van reële mogelijkheden voor met name de middeninkomens in de vorm van alternatieve woningen in zowel de huur- als de koopsector.²

Volgens de toelichting stromen huishoudens met een midden- of hoger inkomen maar beperkt, en in ieder geval vertraagd, door naar duurdere huurwoningen of koopwoningen, ondanks dat deze woningen de kwaliteit bieden die deze huishoudens zoeken. Het gaat om 420 000 huurders met een inkomen van meer dan € 43 000 die in een woning met een geregleerde huurprijs wonen, op een totaal van 2,6 miljoen woningen met een geregleerde huurprijs, aldus de toelichting.³

Het wetsvoorstel beoogt huurders met een midden- of hoger inkomen geleidelijk een meer marktconforme huurprijs te laten betalen. Volgens de toelichting geeft onderzoek aan dat als de huurprijs voldoende verhoogd wordt, de verhuigeneigtheid van huurders toeneemt. Doel van het wetsvoorstel is derhalve de bevordering van de doorstroming in de huurmarkt, zodat meer woningen voor de lagere inkomensgroepen beschikbaar komen.⁴

a. Scheefwonen: deelprobleem disfunctionerende woningmarkt

De Afdeling onderkent dat scheefwonen in bepaalde regio's een probleem vormt dat een goede doorstroming op de woningmarkt belemmert en op een adequate wijze dient te worden opgelost. De Afdeling constateert echter dat het wetsvoorstel slechts een deelprobleem van het bredere probleem van het disfunctioneren van de woningmarkt aanpakt. De Raad heeft er reeds eerder in zijn advisering op gewezen dat uit de verschillende analyses van de oorzaken van het slecht functioneren van de

¹ Het wetsvoorstel ziet ook op de door particulieren verhuurde woningen in de geregleerde huursector. In dit advies zal de Afdeling alleen de positie van de woningcorporaties, die verreweg het grootste deel van de geregleerde huursector beheersen, bespreken.

² Zie o.m. VROM-raad, *Tijd voor keuzes*, (2006), par. 4.6.2, het CPB, *Hervorming van het Nederlandse huurbeleid*, (april 2010), blz. 11 en Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1, blz. 15.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, punt 2 getiteld «Doorstroming», tweede tekstblok.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, punt 2 getiteld «Doorstroming», eerste tekstblok.

woningmarkt kan worden opgemaakt dat de problemen in de woningmarkt niet aan één bepaalde partij of aan één bepaalde factor kunnen worden toegerekend.¹

Zoals ook in de visie van het kabinet op de woningmarkt wordt vermeld,² hebben de interventies van de rijksoverheid die om op zichzelf begrijpelijke redenen zijn geïntroduceerd, bijgedragen tot een woningmarkt die niet goed functioneert, met als gevolg een inefficiënte inzet van publieke middelen, onvoldoende mobiliteit en keuzemogelijkheden voor de burger en een onvoldoende aantrekkelijk investeringsperspectief voor marktpartijen.³ Scheefwonen is een onderdeel van en hangt samen met andere problemen in zowel de huur- als de koopmarkt.

Wat betreft de overheidssteun in de woningmarkt merkt de Afdeling op dat de subsidies voor zowel eigenwoningbezitters als huurders niet zodanig zijn vormgegeven dat vooral de huishoudens met lage inkomens profiteren, maar veeleer ten goede komen aan alle inkomensgroepen. In de huurmarkt is het probleem van het scheefwonen daar één voorbeeld van: het huurbeleid levert deze huishoudens een financieel voordeel op, waarvoor – gelet op hun inkomen – geen aanleiding bestaat. Door de huidige inrichting van de subsidies is er tot op zekere hoogte sprake van rondpompen van geld: bijna alle huishoudens profiteren van deze subsidies en dragen via de belastingen ook zelf aan de financiering ervan bij.⁴

De Afdeling mist in de toelichting een schets van de bredere context van het disfunctioneren van de woningmarkt. Die bredere context is nodig om een evenwichtige oplossing te vinden voor het scheefwonen. Het kabinet heeft weliswaar onlangs een visie op de woningmarkt aan de Tweede Kamer gepresenteerd, maar naar het oordeel van de Afdeling biedt deze visie nog onvoldoende zicht op een integrale aanpak van de disfunctionerende woningmarkt.⁵ In de kabinetsvisie worden op onderdelen van de woningmarkt maatregelen aangekondigd – waaronder het onderhavige wetsvoorstel – zonder dat er een brede hervorming van het woonbeleid wordt voorgesteld. De Afdeling acht zo een hervorming van het woonbeleid nodig voor een effectieve aanpak van de problemen op de woningmarkt.⁵

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het probleem van het scheefwonen te plaatsen in de context van het bredere disfunctioneren van de woningmarkt en in de toelichting te motiveren hoe de voorgestelde aanpak van de problematiek van scheefwonen past in een aanpak van die meeromvattende problematiek. Daarbij dient aangegeven te worden welke redenen er zijn om prioriteit te geven aan de aanpak van het scheefwonen en op welke wijze deze aanpak bijdraagt aan de oplossing van die problematiek. Gegeven het vereiste van een evenwichtige verdeling van de lusten en lasten dient daarbij gemotiveerd te worden, waarom de regering alleen dit deelprobleem in de huursector aanpakt en niet andere problemen in de woningmarkt, onder meer in de koopsector.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. Doelstellingen en effectiviteit van het wetsvoorstel

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel gaat de Afdeling uit van twee gezichtspunten: enerzijds de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk bevordering van de doorstroming, en anderzijds de notie dat het van wezenlijk belang is dat overheidssteun op de woningmarkt primair bedoeld is voor diegenen die deze daadwerkelijk nodig hebben (lage inkomensgroepen).⁶

Ten aanzien van laatstgenoemde notie merkt de Afdeling het volgende op. Een van de redenen waarom de overheid in de woningmarkt intervenueert

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 4, punt 2.1 en Advies van 14 maart 2005, Bijvoegsel Staatscourant 10 mei 2005, nr. 88.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1.

³ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1, blz. 8.

⁴ Zie CPB, *Hervorming van het Nederlandse huurbeleid*, (april 2010), blz. 9 en het advies van de Afdeling advisering van 12 september 2011 over de Miljoenennota 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 3.

⁵ In dit verband wordt verwezen naar diverse rapporten en adviezen waarin gepleit wordt voor integrale hervorming van de woningmarkt. Zie o.m. VROM-raad, *Tijd voor keuzes*, (2006), VROM-raad, *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, (2010), CPB, *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, (2010), CPB, *Hervorming van het Nederlandse huurbeleid*, (april 2010), Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, (2010), Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*, (2011), Rapport brede heroverwegingen, onderdeel 4 Wonen (2010). Zoals door de Raad in eerdere adviezen bepleit, hoort bij deze hervorming ook de geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek (zie onder meer Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 3 en Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 28).

⁶ Zie ook het advies van de Afdeling van 12 september 2011 over de Ontwerp-Miljoenennota 2012 (Kamerstukken II 2011/2012, 33 000 nr. 3, blz. 11–12).

is het motief dat iedereen toegang moet hebben tot huisvesting van een bepaalde basiskwaliteit, ongeacht het inkomen. Overheidssteun is in dat licht gezien primair bedoeld voor diegenen die deze daadwerkelijk nodig hebben. De primaire doelgroep voor overheidssteun wordt dan ook gevormd door de groep van personen met een laag inkomen, en niet de midden- en hoge inkomensgroepen. Zoals hiervoor reeds is vermeld, komt dat uitgangspunt door het disfunctioneren van zowel de huurmarkt als de koopmarkt onvoldoende tot zijn recht. Het scheefwonen in de huursector is daar een voorbeeld van.

Met de voorgestelde maatregel wordt gestreefd naar geleidelijk meer marktconforme huurprijzen voor degene die geen overheidssteun meer nodig heeft en dus een meer marktconforme prijs kan betalen. Naar het oordeel van de Afdeling wordt daarmee tegemoet gekomen aan het vorengenoemde motief.

Wat betreft het expliciete doel van het wetsvoorstel – de bevordering van de doorstroming in de huurmarkt – merkt de Afdeling het volgende op. De voorgestelde maatregel is eenzijdig, in zoverre alleen een negatieve prikkel wordt gegeven aan de doelgroep – in de vorm van huurverhoging op grond van inkomen – zonder een positieve prikkel – namelijk het beschikbaar stellen van reële alternatieven voor de doelgroep. De regering gaat blijkbaar van de veronderstelling uit dat een extra verhoging van de huurprijs (boven de inflatie) de doorstroming al voldoende zal bevorderen. Het is echter de vraag of dit doel met het wetsvoorstel zal worden bereikt zolang de doelgroep geen reële alternatieven wordt geboden.¹ Zoals ook uit de kabinetsvisie blijkt, is het voor de midden- en hogere inkomens in de gereguleerde huursector, vooral in drukteregio's, immers lastig om een volgende stap in de wooncarrière te zetten. De sprong naar koop is groot, omdat vooral de middeninkomens de woning moeilijk gefinancierd krijgen. Verhuizen naar een huurwoning buiten de sociale huur is eveneens onaantrekkelijk, omdat de beperkte extra woonkwaliteit niet opweegt tegen de hogere huren. In de huursector is een volwaardig middensegment onvoldoende voorhanden, aldus de kabinetsvisie.²

De Afdeling merkt op dat de verhuiscapaciteit onder huurders met een middeninkomen weliswaar boven het Nederlandse gemiddelde ligt.³ Ondanks deze hoge verhuiscapaciteit is het daadwerkelijke aantal verhuizingen binnen de groep huurders met een middeninkomen niet hoog. Dit komt omdat het aanbod dat voor deze groep beschikbaar en betaalbaar is, te wensen overlaat. Vanwege het huidige financiële klimaat wordt er bovendien minder geïnvesteerd in het bouwen van woningen in het segment boven de sociale huurwoningen.

Daar komt bij dat per 1 oktober 2011 aan de huurwoningen in drukteregio's extra punten (15 tot 25) zijn toegekend, waardoor de maximaal redelijke huur in die regio's zal worden verhoogd. De hogere huurprijzen gaan gelden voor nieuwe verhuren. Door deze maatregel wordt het verschil in huurprijs voor de zittende huurders en de doorstromende huurders nog groter. De vraag is dan ook in hoeverre de zittende scheefwonende huurders geneigd zullen zijn om te verhuizen naar woningen met een nog hogere huurprijs, en of hierdoor de doorstroming in de huurmarkt niet juist nog meer belemmerd wordt. Het verwachte effect van het onderhavige wetsvoorstel op de beoogde doorstroming zal hierdoor vermoedelijk nog beperkter zijn.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de toelichting geen indicatie geeft van het verwachte gedrag van de woningcorporaties. Zij zijn bevoegd, maar niet verplicht een hogere huur dan het inflatiepercentage van de scheefwoners te vragen. Niet duidelijk is of zij inderdaad tot die extra huurverhoging over zullen gaan.

¹ Zie ook Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, *Open deuren, dichte deuren*, (juni 2011), blz. 8.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1, blz. 15.

³ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, *Open deuren, dichte deuren*, (juni 2011), blz. 92.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met het uitgangspunt dat overheidssteun primair is bedoeld voor diegenen die deze daadwerkelijk nodig hebben. De Afdeling heeft echter twijfels over de effectiviteit van het wetsvoorstel, in zoverre het gericht is op het beoogde doel van bevordering van de doorstroming. Zolang de doelgroep – zeker in de drukteregio's – geen reëel alternatief wordt geboden zal de doorstroming beperkt blijven. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag hoe met het probleem van het ontbreken van alternatieven wordt omgegaan, en tevens een indicatie te geven van het verwachte gedrag van de woningcorporaties.

1. Scheefwonen: deelprobleem en voorgestelde eenzijdige aanpak

a. Scheefwonen: deelprobleem disfunctionerende woningmarkt

De voorliggende maatregel past in een bredere aanpak van het disfunctioneren van de woningmarkt. Daarbij geldt dat de uitgangssituatie op de koopmarkt en de huurmarkt verschilt. Gegeven dit verschil kiest het kabinet voor de koopmarkt voor een strategie gericht op herstel van vertrouwen en voor de huurmarkt voor een strategie gericht op het meer in evenwicht brengen van prijs en kwaliteit van huurwoningen. De door het kabinet uitgebrachte Woonvisie (Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1) bevat een analyse van de problematiek op de woningmarkt waarin dit verschil wordt uiteengezet. Tevens schetst de Woonvisie een aanpak op meerdere terreinen: verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod door, zoals gezegd, het versterken van het vertrouwen in de koopmarkt en een betere werking van de huurmarkt, duidelijkheid over de taken en de «governance» van woningcorporaties, het verbeteren van investeringscondities in de woningbouw en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Ten behoeve van de doorstroming worden meerdere maatregelen ingezet. In de huursector wordt de doorstroming bevorderd door de combinatie van het verhogen van de maximale huur in schaarstegebieden en de extra ruimte voor huurverhoging voor huishoudens met een inkomen boven € 43 000. De toewijzing van huurwoningen van woningcorporaties wordt meer toegespitst op huishoudens met lagere inkomens als gevolg van de staatssteunregels. De doorstroming naar de koopsector wordt bevorderd door te regelen dat huurders hun huurwoning van de woningcorporatie kunnen kopen tegen een redelijke prijs. Het kabinet biedt vertrouwen aan kopers van woningen door de handhaving van de hypotheekrenteaftrek. Gelet op de stagnatie op de woningmarkt is verder de overdrachtsbelasting tijdelijk verlaagd.

Verschillende maatregelen zijn al in werking getreden of zullen op korte termijn in werking treden: het inflatievolgende huurbeleid, de aanpassing van het woningwaarderingsstelsel door het opnemen van het energielabel, het verhogen van de maximale huur in schaarstegebieden en de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Het is dus niet zo dat het kabinet prioriteit geeft aan de bevordering van de doorstroming en andere problemen in de woningmarkt laat liggen. De memorie van toelichting is in die zin aangevuld.

b. Doelstellingen en effectiviteit van het wetsvoorstel

Ook wanneer een extra huurverhoging niet direct leidt tot doorstroming, leidt deze er in elk geval toe dat huurders met een hoger huishoudinkomen een meer marktconforme huur gaan betalen. In dat geval zal men in elk geval een meer marktconforme afweging gaan maken tussen de verschillende alternatieven, waarmee een beter werkende huur- en koopmarkt wordt bereikt.

De verwachting ten aanzien van het gedrag van woningcorporaties is dat zij waar nodig en mogelijk gebruik maken van de extra huurverhogingsmogelijkheid voor hogere inkomens. Verhuurders kunnen op lokaal niveau het beste inschatten in welke mate sprake is van een gebrek aan doorstroming, en in welke mate zij de extra huurverhoging voor hogere inkomens willen inzetten.

In de memorie van toelichting is voorts wat uitgebreider ingegaan op de alternatieven voor middeninkomens en wordt een indicatie gegeven van het verwachte gedrag van de woningcorporaties.

2. Inkomensgrens van € 43 000

Het wetsvoorstel legt de inkomensgrens voor de mogelijkheid van een huurverhoging van 5% boven op de inflatiecorrectie op € 43 000. De keuze voor het hanteren van deze inkomensgrens wordt in de toelichting niet gemotiveerd. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.

In dit verband wijst de Afdeling er tevens op dat de Europese Commissie in haar beschikking over staatssteun en de woningcorporaties de doelgroep die maatschappelijke ondersteuning behoeft, omschrijft als personen met een inkomen van ten hoogste € 33 614.¹ Volgens deze beschikking moeten woningcorporaties 90% van het woningbestand toewijzen aan personen die op het moment van toewijzing tot die doelgroep behoren. De Afdeling merkt op dat de inkomensgrens zoals bepaald in de beschikking van de Europese Commissie meer dan € 9 000 lager ligt dan de grens in het wetsvoorstel. In het licht van de doelstelling van de Europese Commissie dat ten minste 90% van het woningbestand dient te worden toegewezen aan personen die maatschappelijke ondersteuning behoeven, rijst de vraag in hoeverre deze inkomensgrens relevant is voor de bepaling van de hoogte van de inkomensgrens in het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

2. Inkomensgrens van € 43 000

De voor deze maatregel gekozen huishoudinkomensgrens ligt ruim boven de toewijzingsgrens voor woningcorporaties voor woningen die met staatssteun worden verhuurd. Gekozen is voor een inkomensgrens waarbij volgens het kabinet de mogelijkheid en de noodzaak ontstaat de doorstroming te bevorderen. Alleen al gezien het feit dat op grond van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting 10% van de corporatiewoningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens kan worden toegewezen aan huishoudens met een huishoudinkomen van meer dan € 33 000 ligt het niet voor de hand voor het bevorderen van de doorstroming te kiezen voor een inkomensgrens van € 33 000. De memorie van toelichting is in die zin aangevuld.

3. Huishoudinkomen

a. Voor de inkomensgrens van € 43 000 gaat het wetsvoorstel uit van het «huishoudinkomen»: het gezamenlijke bedrag van de inkomensgegevens, bedoeld in artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, van de huurder en de overige bewoners van een woonruimte.² Dit betekent dat niet alleen het inkomen van de partner, maar ook het inkomen van bijvoorbeeld de inwonende kinderen wordt meegeteld bij het bepalen van het huishoudinkomen.

De Afdeling ziet op voorhand niet de noodzaak van het mee laten tellen van inkomens van anderen dan de partner van de huurder. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de verhuurder bij de toewijzing van een sociale

¹ Beschikking van de Europese Commissie 2009 van 14 januari 2010 (doc. C (2010) 26 definitief) betreffende *bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties*. (steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009).

² Het voorgestelde artikel 7:252a, lid 2, onderdeel a, BW.

huurwoning de mogelijkheid heeft om het inkomen van minder- of meerderjarige kinderen buiten beschouwing te laten. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. Ten aanzien van het peiljaar is in het wetsvoorstel gekozen voor t-2. Dit komt er op neer dat bijvoorbeeld bij een huurverhoging per 1 juli 2013 het inkomen over 2011 relevant is. De toelichting vermeldt dat gekozen is voor t-2, omdat op dat moment het proces van vaststelling van het inkomensgegeven bij de rijksbelastingdienst nagenoeg geheel is afgerond.¹

Allereerst merkt de Afdeling op dat de voorgestelde definitie van het peiljaar met zich kan brengen dat op het moment van de huurverhoging het huishoudinkomen vergeleken met twee jaar geleden is gedaald tot (ver) onder de € 43 000. De huurder moet dus wel de extra huurverhoging betalen, terwijl zijn inkomen op het moment van de huurverhoging onder de toetsingsnorm ligt. De toelichting gaat op dit probleem niet in.

De Afdeling acht voor deze gevallen een hardheidsclausule wenselijk, zodat de verhuurder in dergelijke gevallen geen ruimte heeft om de huur te verhogen. Daarnaast kan zich het probleem voordoen dat, nadat de huur op grond van het wetsvoorstel is verhoogd, het huishoudinkomen daalt tot onder de € 43 000. De toelichting vermeldt hierover dat een dergelijke inkomensdaling twee jaar later leidt tot een lagere maximale huurverhoging. De huurtoeslag kan hierbij in voorkomende gevallen als vangnet dienen, aldus de toelichting.¹

De Afdeling merkt op dat voor huishoudens die in inkomen achteruitgaan en die geen recht hebben op huurtoeslag, de verhoogde huur niettemin een probleem kan zijn. Het ligt dan ook in de rede dat bij een inkomensdaling tot onder de € 43 000 de huur verlaagd wordt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande nader in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Huishoudinkomen

a. Ik volg het advies van de Afdeling niet waar het betreft het slechts mee laten tellen van het inkomen van de partner van de huurder en dus niet van de overige bewoners van een woonruimte. Voor het vaststellen van de redelijkheid van de huurverhoging is het redelijk dat alle inkomens in het huishouden worden meegeteld, immers het gehele huishouden kan bijdragen aan de betaling van de huurprijs.

Voor het doen van huurverhogingsvoorstellen dienen door de Belastingdienst bovendien grote aantallen inkomensgegevens verwerkt te worden. Daartoe is het van belang dat een eenduidig en gemakkelijk vast te stellen inkomensbegrip wordt gehanteerd; in casu het huishoudinkomen van alle bewoners van de betreffende woning.

Bij de toewijzing van een woning is sprake van een andere situatie. Hierbij kan het inkomen van inwonende kinderen buiten beschouwing gelaten worden, aangezien dit inkomen over het algemeen gering zal zijn dan wel de kinderen over het algemeen na korte tijd de woning zullen verlaten.

b. Ik volg de Afdeling niet waar het betreft de wenselijkheid van een hardheidsclausule. Om vast te kunnen stellen of de voorgestelde huurverhoging wel of niet redelijk is moet er zo min mogelijk discussie zijn over het gehanteerde huishoudinkomen, en moet het vooraf voor huurder en verhuurder duidelijk zijn welk jaarinkomen bepalend is voor de maximale huurverhoging. Het ligt daarom voor de hand uit te gaan van een peiljaar van t-2, aangezien het proces van vaststelling van het inkomen van t-2 nagenoeg geheel zal zijn afgerond. Essentieel is dat zowel een verhoging van het huishoudinkomen tot boven de inkomensgrens als een verlaging van het huishoudinkomen tot onder de inkomensgrens doorwerkt in de maximale huurverhoging die voor het huishouden

¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, onder artikel I, derde tekstblok.

redelijk is, zij het met enige vertraging. Wanneer het huishoudinkomen stijgt tot boven de inkomensgrens is twee jaar later een hogere huurverhoging mogelijk, als het huishoudinkomen daalt tot onder de inkomensgrens geldt twee jaar later een lagere maximale huurverhoging. Deze vertraging geeft juist de mogelijkheid op deze huurverhoging te anticiperen. Het is daarnaast aan de verhuurder om te bepalen of hij van de extra huurverhogingsmogelijkheid gebruik maakt. Een verhuurder kan kiezen in welke gevallen hij gebruik maakt van deze huurverhogingsmogelijkheid. Ook is het aan de verhuurder om te bepalen of hij een bezwaar van een huurder tegen de voorgestelde huurverhoging honoreert. Als een huurder bezwaar maakt tegen een huurverhogingsvoorstel dat hoger ligt dan de inflatie omdat het huishoudinkomen inmiddels is gedaald tot onder de inkomensgrens staat het de verhuurder vrij dit bezwaar te honoreren en het voorgestelde huurverhogingspercentage te verlagen. Kenmerkend voor de jaarlijkse huurverhoging is voorts dat deze jaarlijks plaatsvindt en cumulatief werkt. Het ligt niet in de rede om bij de uitwerking van deze maatregel bij een daling van het huishoudinkomen tot onder de inkomensgrens eerdere huurverhogingen terug te draaien. Een jaarlijkse huurverhoging wordt niet ongedaan gemaakt, evenmin als er bij een inkomensstijging ingehaald wordt. Tot slot kent dit wetsvoorstel een evaluatiebepaling: binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt verslag gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de daarin opgenomen wetswijzigingen in de praktijk. Bij deze evaluatie kan ook worden ingegaan op de effecten van het gekozen peiljaar.

4. Bescherming van persoonsgegevens

Het wetsvoorstel regelt dat de rijksbelastingdienst op verzoek van de verhuurder in een daartoe strekkende verklaring vermeldt of het bedrag van € 43 000 ten aanzien van de desbetreffende woonruimte wel of niet is overschreden.¹ Daartoe verstrekken verhuurders adresgegevens van de door hen verhuurde woningen aan de rijksbelastingdienst. In het wetsvoorstel zijn als waarborgen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens, een administratieplicht van de verhuurder en een geheimhoudingsplicht opgenomen.² In het kader van de vorengenoemde waarborg tegen ongeoorloofde inbreuken rijst vervolgens de vraag wie toegang heeft tot de registratie als bedoeld in het voorgestelde artikel 13a, tweede lid, Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Daarnaast blijkt niet uit het wetsvoorstel hoe lang de door de rijksbelastingdienst verstrekte gegevens worden bewaard.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Bescherming van persoonsgegevens

Het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw) (voorheen: artikel 13a, eerste lid, van de Uhw) bepaalt dat de verhuurder de gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 7:252a, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek, uitsluitend gebruikt voor het doen van een voorstel tot huurverhoging als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Ten aanzien van die gegevens voert de verhuurder een zorgvuldige administratie. Hieruit blijkt dat alleen de verhuurder toegang heeft tot deze administratie en voorts de gegevens alleen gebruikt voor het hiervoor vermelde specifieke doel. De memorie van toelichting is in die zin aangevuld. Daarnaast bepaalt artikel 10, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt. Dat betekent dat die gegevens relevant blijven totdat op een

¹ Het voorgestelde artikel 7:252a, lid 2 en lid 3, BW.

² Voorgestelde artikel 13a, tweede en derde lid, Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

verzoek tot huurprijsverhoging op basis van een voorstel als bedoeld in artikel 7:252a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek onherroepelijk is beslist. Hiermee wordt voor deze concrete toepassing inhoud gegeven aan voormeld artikel van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast (het voorgestelde artikel 19a, tweede lid, van de Uhw). De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele opmerking van de Afdeling is overgenomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

6. Voorts zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de volgende punten aangepast.

- Het (voorheen) voorgestelde artikel III van het wetsvoorstel behelsde een wijziging van artikel 54, tweede lid, van de Woningwet, zoals dat artikellid komt te luiden nadat het voorstel van wet tot herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting) (32 769) tot wet wordt verheven en in werking treedt. Echter, nu blijkt dat het onderhavige wetsvoorstel vermoedelijk eerder in werking zal treden, is deze wijziging nu niet aan de orde. In verband hiermee zal op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt een wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector worden doorgevoerd. De alsdan doorgevoerde wijziging zal gelden totdat de genoemde wijziging van de Woningwet haar beslag krijgt. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hiermee in overeenstemming gebracht.
- In het voorgestelde artikel III is thans bepaald dat het doen van een voorstel op basis van het voorgestelde artikel 7:252a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, en het doen van een verzoek en het afgeven van een verklaring als bedoeld in artikel 7:252a, derde en vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek worden aangemerkt als te hebben plaatsgevonden ingevolge de betrokken genoemde artikelleden van die wet, zoals die komt te luiden na de inwerkingtreding van deze wet, indien bij dat doen en die afgifte is voldaan aan de artikelen 252a en 253 van dat boek. Dit is geregeld om te voorkomen dat, bij een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel na die handelingen, een en ander niet rechtsgeldig zou hebben plaatsgevonden. Voorts wordt hiermede bewerkstelligd dat zo snel mogelijk met de nieuwe procedure kan worden begonnen. Immers, om gebruik te maken van de mogelijkheid om de huur te verhogen tot maximaal inflatie plus 5 procentpunt, dient voor de inwerkingtreding van de wet reeds de mogelijkheid te bestaan die handelingen te verrichten. Vervolgens wordt hiermee geregeld dat die handelingen reeds moeten voldoen aan de nieuwe wettelijke regeling. De memorie van toelichting is diengevolge aangepast.
- Tenslotte zijn het voorstel van wet en de memorie van toelichting op enkele punten redactioneel aangepast.

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 vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Financiën, 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,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.11.0289/I met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- Het voorgestelde artikel 13a Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw) in een nieuw apart hoofdstuk van de Uhw plaatsen, daar het voorgestelde artikel (waarborgen tegen ongeoorloofde inbreuken op de privacy met betrekking tot gegevens rijksbelastingdienst) niet aansluit bij het hoofdstuk van de Uhw waarin het is geplaatst (toetsingscriteria en uitspraken van de huurcommissie).