

Vergaderjaar 2022–2023

36 281

Wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen)

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. 2 november 2022 en het nader rapport d.d. 14 december 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 23 september 2022, nr. 2022002003 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 november 2022, nr. W04.22.0184/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2022, no. 2022002003, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft ten doel huurders van sociale woningen van woningcorporaties met een laag inkomen en een huur boven € 562,65 te helpen.² De huur van deze doelgroep wordt verlaagd tot dat bedrag. Hiermee wordt beoogd het deel van het inkomen dat wordt besteed aan de huur – de huurquote – te verlagen zodat betaalbaarheidsproblemen

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 Van een sociale (huur)woning is kort gezegd sprake als het een zelfstandige woning betreft met een maximale kale huurprijs bij aanvang van de huur van € 763,47 (liberalisatiegrens 2022). Kamers, woonwagens en woonwagendplaatsen zijn altijd sociale (huur)woningen. Deze woningen vormen samen de gereguleerde (huur)sector.

van deze groep kunnen worden voorkomen. Aanleiding voor het voorstel is onder meer een afspraak in het coalitieakkoord om de huur voor mensen met een lager inkomen in een sociale huurwoning te verlagen, geplaatst in het licht van de economische gevolgen van de coronacrisis en de hoge inflatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het begrijpelijk is dat de regering zich, vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden, extra inspant om betaalbaarheid van woonlasten te waarborgen. Niettemin adviseert zij het wetsvoorstel in de huidige vorm te heroverwegen.

In de eerste plaats vraagt de Afdeling hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere recente maatregelen die zich richten op het verbeteren van de financiële positie van kwetsbare huishoudens. Niet duidelijk is of met dit voorstel de betaalbaarheid van woonlasten wordt aangepakt voor de groep met de meest kwetsbare huurquote. De toelichting geeft daarin onvoldoende inzicht.

Ook is onvoldoende gemotiveerd waarom de regeling beperkt is tot huurders van woningcorporaties. Hierdoor worden vergelijkbare groepen met lage inkomens die huren bij een andere partij dan een woningcorporatie uitgesloten. Voor deze ongelijke behandeling dient een objectieve rechtvaardiging te worden gegeven, die in de toelichting nog ontbreekt.

In de tweede plaats is onduidelijk waarom voor het beoogde doel het instrument van de huurtoeslag niet wordt ingezet. Huurtoeslag dient er toe om voor lage inkomens de huren betaalbaar te houden en hiermee worden ook huurders geholpen waarvan hun verhuurder geen woningcorporatie is. In de derde plaats adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Europeesrechtelijke vrijheden van diensten en kapitaal. Tot slot worden nog enkele opmerkingen gemaakt over de uitvoering van het wetsvoorstel.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een huurverlaging in 2023 voor huurders met een inkomen dat niet hoger is dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag.³ Voorwaarden voor de huurverlaging zijn dat een sociale woning wordt gehuurd van een woningcorporatie en dat de huur meer dan € 562,65 (prijspeil 2022) bedraagt.

Woningcorporaties zijn verplicht om uiterlijk 1 juni 2023 de huurder een huurverlagingsvoorstel te doen. De huurverlaging gaat dan uiterlijk op 1 juli 2023 in. De huurverlaging heeft een permante doorwerking in de huurhoogte.⁴ Ter uitvoering van de huurverlaging vragen woningcorporaties bij de Belastingdienst een inkomenscategorieverklaring aan waaruit blijkt of het inkomen van een huishouden al dan niet hoger is dan 120% van het voor het betreffende huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt. Als de huurder niet op basis van het bij de Belastingdienst bekende inkomen over 2021 een huurverlaging krijgt aangeboden door de

³ Het minimum-inkomensijkpunt in 2022 is voor een eenpersoonshuishouden € 17.350, voor een meerpersoonshuishouden € 22.500, voor een eenpersoonsonderenhuishouden € 19.075 en voor een meerpersoonsonderenhuishouden € 25.450, zie Stcrt. 2021, 45645.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.

woningcorporatie, kan hij zelf een verzoek daartoe bij de woningcorporatie indienen.⁵

In de toelichting wordt als motivering voor het wetsvoorstel verwezen naar een afspraak in het coalitieakkoord om de huur voor mensen met een lager inkomen in een sociale huurwoning te verlagen. Ook wordt gerefereerd aan het – mede op het coalitieakkoord gebaseerde – programma Betaalbaar wonen en de prestatieafspraken die tussen Aedes, de Woonbond, de VNG en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn afgesproken.⁶ Onder verwijzing naar het onderzoek WoON2021 wordt vervolgens aangegeven dat 230.000 huurders een kwetsbare huurquote hebben waardoor zij mogelijke betalingsproblemen kunnen ondervinden. Tot slot wordt in algemene zin aangegeven dat deze huishoudens zijn getroffen door de economische gevolgen van de coronacrisis en de gestegen kosten voor levensonderhoud (inflatie), waaronder de gestegen energiekosten.

Het wetsvoorstel heeft ten doel huurders van sociale woningen van woningcorporaties met een laag inkomen en een huur boven € 562,65 te helpen.⁷ De huur van deze doelgroep wordt verlaagd tot dat bedrag. Hiermee wordt beoogd het deel van het inkomen dat wordt besteed aan de huur – de huurquote – te verlagen zodat betaalbaarheidsproblemen van deze groep kunnen worden voorkomen. Aanleiding voor het voorstel is onder meer een afspraak in het coalitieakkoord om de huur voor mensen met een lager inkomen in een sociale huurwoning te verlagen, geplaatst in het licht van de economische gevolgen van de coronacrisis en de hoge inflatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het begrijpelijk is dat de regering zich, vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden, extra inspant om betaalbaarheid van woonlasten te waarborgen. Niettemin adviseert zij het wetsvoorstel in de huidige vorm te heroverwegen.

In de eerste plaats vraagt de Afdeling hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere recente maatregelen die zich richten op het verbeteren van de financiële positie van kwetsbare huishoudens. Niet duidelijk is of met dit voorstel de betaalbaarheid van woonlasten wordt aangepakt voor de groep met de meest kwetsbare huurquote. De toelichting geeft daarin onvoldoende inzicht.

Ook is onvoldoende gemotiveerd waarom de regeling beperkt is tot huurders van woningcorporaties. Hierdoor worden vergelijkbare groepen met lage inkomens die huren bij een andere partij dan een woningcorporatie uitgesloten. Voor deze ongelijke behandeling dient een objectieve rechtvaardiging te worden gegeven, die in de toelichting nog ontbreekt.

In de tweede plaats is onduidelijk waarom voor het beoogde doel het instrument van de huurtoeslag niet wordt ingezet. Huurtoeslag dient er toe om voor lage inkomens de huren betaalbaar te houden en hiermee worden ook huurders geholpen waarvan hun verhuurder geen woningcorporatie is. In de derde plaats adviseert de Afdeling om nader in te gaan op

⁵ Zie toelichting, paragraaf 5.2 voor een uitgebreide beschrijving van de stappen die de huurder en woningcorporatie in dat geval doorlopen.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551.

⁷ Van een sociale (huur)woning is kort gezegd sprake als het een zelfstandige woning betreft met een maximale kale huurprijs bij aanvang van de huur van € 763,47 (liberalisatiegrens 2022). Kamers, woonwagens en woonwagenstandplaatsen zijn altijd sociale (huur)woningen. Deze woningen vormen samen de gereguleerde (huur)sector.

de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Europeesrechtelijke vrijheden van diensten en kapitaal. Tot slot worden nog enkele opmerkingen gemaakt over de uitvoering van het wetsvoorstel.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een huurverlaging in 2023 voor huurders met een inkomen dat niet hoger is dan 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag.⁸ Voorwaarden voor de huurverlaging zijn dat een sociale woning wordt gehuurd van een woningcorporatie en dat de huur meer dan € 562,65 (prijsspeil 2022) bedraagt.

Woningcorporaties zijn verplicht om uiterlijk 1 juni 2023 de huurder een huurverlagingsvoorstel te doen. De huurverlaging gaat dan uiterlijk op 1 juli 2023 in. De huurverlaging heeft een permante doorwerking in de huurhoogte.⁹ Ter uitvoering van de huurverlaging vragen woningcorporaties bij de Belastingdienst een inkomenscategorieverklaring aan waaruit blijkt of het inkomen van een huishouden al dan niet hoger is dan 120% van het voor het betreffende huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt. Als de huurder niet op basis van het bij de Belastingdienst bekende inkomen over 2021 een huurverlaging krijgt aangeboden door de woningcorporatie, kan hij zelf een verzoek daartoe bij de woningcorporatie indienen.¹⁰

In de toelichting wordt als motivering voor het wetsvoorstel verwezen naar een afspraak in het coalitieakkoord om de huur voor mensen met een lager inkomen in een sociale huurwoning te verlagen. Ook wordt gerefereerd aan het – mede op het coalitieakkoord gebaseerde – programma Betaalbaar wonen en de prestatieafspraken die tussen Aedes, de Woonbond, de VNG en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn afgesproken.¹¹ Onder verwijzing naar het onderzoek WoON2021 wordt vervolgens aangegeven dat 230.000 huurders een kwetsbare huurquote hebben waardoor zij mogelijke betalingsproblemen kunnen ondervinden. Tot slot wordt in algemene zin aangegeven dat deze huishoudens zijn getroffen door de economische gevolgen van de coronacrisis en de gestegen kosten voor levensonderhoud (inflatie), waaronder de gestegen energiekosten.

2. Doelgroep

De Afdeling merkt op dat het voorstel niet duidelijk maakt of de beoogde doelgroep, huurders met een laag inkomen én een kwetsbare huurquote, ook daadwerkelijk bereikt wordt, en hoe dit voorstel zich verhoudt tot de verschillende andere maatregelen om de financiële situatie van kwetsbare huishoudens te verbeteren.

⁸ Het minimum-inkomensijkpunt in 2022 is voor een eenpersoonshuishouden € 17.350, voor een meerpersoonshuishouden € 22.500, voor een eenpersoonsonderhuishouden € 19.075 en voor een meerpersoonsonderhuishouden € 25.450, zie Stcrt. 2021, 45645.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.

¹⁰ Zie toelichting, paragraaf 5.2 voor een uitgebreide beschrijving van de stappen die de huurder en woningcorporatie in dat geval doorlopen.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551.

a. Identificeren doelgroep en verhouding met andere maatregelen

Het is begrijpelijk dat de regering zich, vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden, extra inspent om de betaalbaarheid van woonlasten te waarborgen, vooral waar die betaalbaarheid het meest onder druk staat. Om dat te bewerkstelligen is evenwel een actueel inzicht nodig in de financiële situatie, waaronder de huurquote, van verschillende inkomensgroepen.

De Afdeling constateert dat de toelichting op dit punt tekort schiet. De in ogenschouw genomen factoren en uitgangspunten die de financiële situatie van de gekozen doelgroep bepalen zijn onvolledig en niet voldoende actueel en houden met name geen rekening met recente maatregelen die van direct belang zijn voor het inkomen – en daarmee de huurquote – van de doelgroep. Hierdoor is ook niet duidelijk of de huurverlaging terecht komt bij de groep die thans de meest kwetsbare huurquote heeft. De Afdeling wijst in dit verband op het volgende.

Het coalitieakkoord – dat mede de grondslag vormt voor het programma Betaalbaar wonen en de ter zake gemaakte prestatieafspraken – dateert van december 2021. Sindsdien is de financiële situatie van de meeste huishoudens veranderd, onder meer door de hoge inflatie. Tegelijkertijd zijn diverse overheidsmaatregelen getroffen of aangekondigd die van grote invloed zijn of zullen zijn op de financiële situatie van de in het voorstel gedefinieerde doelgroep. De toelichting gaat hier niet op in. Voor de betrokken groep zijn onder meer de volgende, op Prinsjesdag 2022 aangekondigde, maatregelen van belang:

- een verhoging van het wettelijk minimumloon met 10%, en de daaraan gekoppelde stijging van uitkeringen zoals AOW en bijstand;*
- een verhoging van zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget;*
- minder belasting op arbeid;*
- een energietoeslag voor lage inkomens.¹²*

Voorts blijkt uit het WoOn2021-onderzoek dat het aantal zogenoemde «dure scheefwoners» sterk is afgenomen en de gemiddelde huurquote van huurders in het gereguleerde segment de afgelopen jaren is gedaald (en beduidend lager is dan de huurquote van huishoudens in het middenhuursegment).¹³ Ook is de netto huurquote van de 20% laagste inkomens de afgelopen jaren gedaald, waar de huurquote van de andere inkomensgroepen is gestegen of gelijk gebleven.¹⁴

Daarnaast zijn de afgelopen jaren meerdere maatregelen genomen om de betaalbaarheid voor huurders van woningcorporaties te verbeteren, waaronder een huurverlaging in 2021. Met het wetsvoorstel wordt wederom een huurverlaging ingevoerd en net als de verlaging in 2021 heeft ook de thans voorgestelde verlaging een permanente doorwerking

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 1 (Miljoenennota 2023), p. 5 en 44–47. De inschatting van het Centraal Planbureau is dat mede door deze maatregelen voor huishoudens in het laagste inkomenskwintiel de mediane koopkracht, na een daling met 5.4% in 2022, in 2023 stijgt met 7.4%. Bij deze berekening is de maatregel van het energieplafond niet meegenomen. Zie Centraal Planbureau, Marco Economische Verkenning 2023, september 2022, p. 6–7.

¹³ Bij dure scheefwoners gaat het om huurders van woningen waarbij de huur te hoog is in verhouding tot het inkomen. Over de huurquote tussen verschillende soorten huurders wordt opgemerkt: «De gemiddelde huurquote van huurders in het gereguleerde segment (23,3%) is beduidend lager dan de huurquote van huishoudens in het middenhuursegment (30,9%) en het dure segment (37,8%). In het gereguleerde segment is de huurquote in de afgelopen jaren iets gedaald. In de vrije sector zijn de huurquotes juist iets gestegen.» Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021, juni 2022, p. 28, 31 en 107.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021, juni 2022, p. 28, 31, 110.

op de huurhoogte.¹⁵ In de toelichting worden de maatregelen van afgelopen jaren opgesomd:

- het door woningcorporaties passend toewijzen van woningen gerelateerd aan het inkomen van huishoudens (2016);
- aanpassing van de maximale huursomstijging voor woningcorporaties met als gevolg beperktere gemiddelde huurverhogingen (2017);
- verdere beperking van de maximale huursomstijging voor woningcorporaties tot een inflatievolgende huurverhoging (2020);
- vervallen van de harde inkomensgrenzen voor de huurtoeslag, waardoor een inkomensstijging niet direct leidt tot het verval van recht op huurtoeslag (2020);
- een huurverlaging met permanente doorwerking voor huurders met een laag inkomen en met een voor dat inkomen hoge huur van een woningcorporatie (2021).¹⁶

Tot slot is van belang dat in eerdergenoemde prestatieafspraken is vastgelegd dat de huursom van woningcorporaties in 2023, 2024 en 2025 een maximale stijging zal hebben die gelijk is aan de CAO-loonontwikkeling van het voorgaande jaar minus 0.5 procentpunt. Hiermee is geborgd dat voor deze jaren het inkomen van huurders – uit werk of uitkering – in principe elk jaar harder stijgt dan de huur, waardoor de huurquote tot en met 2025 zal verbeteren.¹⁷ Dit kost woningcorporaties circa € 975 miljoen per jaar.¹⁸

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling uiteen te zetten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot genomen en aangekondigde maatregelen om betaalbaarheidsproblemen te voorkomen en in hoeverre de huurverlaging terechtkomt bij de groep die op dit moment de meest kwetsbare huurquote heeft. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Het wetsvoorstel is niet ingegeven door de actuele economische omstandigheden maar door de wens om de huurquote van huurders tot een acceptabel(er) niveau terug te brengen. In de Nationale Prestatieafspraken is overeengekomen dat een deel van de extra financiële ruimte die beschikbaar komt door de voorgenomen afschaffing van de verhuurderheffing zal worden ingezet voor betaalbaarheid, meer concreet voor het verlagen van de huurquote van huurders met een lager inkomen. Uit het WoON2021 blijkt dat overschrijding van de indicatieve huurquote vooral voorkomt bij huurders met een inkomen onder het sociaal minimum en huurders met een minimuminkomen.

Het kabinet heeft een maatregelenpakket aangekondigd om burgers in staat te stellen de huidige economische omstandigheden het hoofd te bieden. De in het wetsvoorstel opgenomen huurverlaging voor huurders met een lager inkomen draagt daar ook aan bij maar is als gezegd niet ingegeven door de economische omstandigheden maar door het beleid met betrekking tot de huurquote.

De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

¹⁵ Zie voor de huurverlaging in 2021 het advies van de Raad van State van 7 september 2020 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de Woningwet (verplichte huurverlaging toegelaten instellingen) (Kamerstukken II 2020/21, 35 578, nr. 4, punt 1. De permanente doorwerking van de huurverlaging in het onderhavige wetsvoorstel wordt vermeld in de toelichting, paragraaf 3.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 2.

¹⁷ Nationale prestatieafspraken, p. 10 (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453/27 826, nr. 551).

¹⁸ Bijlage 1 bij Nationale prestatieafspraken (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453/27 826, nr. 551).

b. Gelijke behandeling met huurders in de private sector

Het wetsvoorstel beperkt zich uitsluitend tot huurders van sociale woningen van woningcorporaties met een laag inkomen. Dit kan ook een huurder in een woning zijn die valt onder de commerciële activiteiten (de niet-DAEB tak) van een woningcorporatie.¹⁹ Andere huurders – ook die met een laag inkomen – in het gereguleerde segment, waarvan hun verhuurder een particulier of commerciële partij is, vallen buiten de regeling.

De met het huidige wetsvoorstel beoogde ondersteuning is daarmee afhankelijk van het grotendeels arbitraire gegeven of men huurt bij een woningcorporatie of van een andere verhuurder, een factor waar de huurder zeker in de huidige krappe woningmarkt veelal geen invloed op kan uitoefenen. Het is moeilijk verdedigbaar dat, als de noodzaak wordt vastgesteld tot ingrijpen om betalingsproblemen bij minima te voorkomen, die ingreep in de uitwerking wordt beperkt tot huurders van woningcorporaties.²⁰ Dit klemmt temeer omdat met bijvoorbeeld het alternatief van de huurtoeslag ook deze andere huurders geholpen zouden kunnen worden (zie ook punt 4 van dit advies).

De toelichting gaat weliswaar op het genoemde verschil in behandeling in, maar beziet dat hoofdzakelijk vanuit het perspectief van het onderscheid tussen de verschillende verhuurders.²¹ Over de ongelijke behandeling tussen huurders wordt enkel het volgende opgemerkt:

«Dit wetsvoorstel geeft huurders die een woning of een woonwagen huren van een woningcorporatie een recht dat huurders die van een andere verhuurder huren niet krijgen. Omdat de laatste groep niet geraakt wordt door dit wetsvoorstel is van ongelijke behandeling in directe zin geen sprake. De huurders van particuliere/commerciële verhuurders worden indirect geraakt door het niet opleggen van de verplichting tot huurverlaging aan particuliere/commerciële verhuurders, maar daarmee wordt geen direct onderscheid gemaakt ten aanzien van de huurders.»²²

De Afdeling acht deze motivering ontoereikend. De keuze om een groep wel of niet onder de reikwijdte van een regeling te brengen, ook waar het een begunstigende regeling zoals hier het geval betreft, is van belang voor de vraag of groepen gelijk worden behandeld in de zin van artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hier wordt op basis van het al dan niet huren van een woningcorporatie direct onderscheid gemaakt, dat niet goed spoort met de beoogde doelstelling van de regeling: het bieden van soelaas aan huurders met lage inkomens in het gereguleerde segment van de huursector. Niet valt in te zien waarom de positie van huurders die huren van een particulier of commerciële verhuurder in dit verband wezenlijk verschilt van die van huurders bij woningcorporaties. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat ook in het geval van een indirecte ongelijke behandeling – waar de toelichting wel van uit lijkt te gaan – sprake is van een ongelijke behandeling, waarvoor een objectieve rechtvaardiging dient te worden gegeven. Die rechtvaardiging ontbreekt in de toelichting.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 10.1.

²⁰ Deze boodschap komt ook naar voren in meerdere reacties, waaronder die van de Woonbond en Stichting!Woon, in de internetconsultatie.

²¹ Zo wordt onder meer aangegeven dat de woningcorporaties een wettelijke kerntaak hebben tot het bieden van betaalbare huisvesting, woningcorporaties het overgrote deel huisvesten van huurders met een laag inkomen en met de corporatiesector de eerdergenoemde prestatieafspraken zijn gemaakt. Toelichting, paragrafen 5.3 en 10.1.

²² Toelichting, paragraaf 4.2.

Voor deze objectieve rechtvaardiging is van belang dat de maatregel een legitiem doel dient en dat deze in een proportionele verhouding staat tot het te bereiken doel. Voor dit laatste is van belang dat de maatregel, mede gelet op alternatieven, geschikt en passend is om het beoogde doel te bereiken.

De Afdeling adviseert op grond van het voorgaande de ongelijke behandeling tussen huurders objectief te rechtvaardigen en de toelichting op dit punt te wijzigen. Indien deze rechtvaardiging niet gegeven kan worden, dan adviseert zij het voorstel te heroverwegen.

Een verplichting voor verhuurders om de huurprijs te verlagen indien de huurder een inkomen onder de wettelijke grens heeft, is een vorm van regulering van het eigendomsrecht van die verhuurder.

Deze regulering is noodzakelijk om de uitwisseling van inkomensgegevens tussen de belastingdienst en woningcorporaties te voorzien van de noodzakelijke wettelijk basis, en daarmee nodig om de in de prestatieafspraken overeengekomen huurverlaging bij woningcorporaties uitvoerbaar te maken. Zonder deze regulering zou het initiatief voor een huurverlaging en het daarvoor delen van inkomensgegevens, volledig bij de huurder liggen. Dat vindt het kabinet onwenselijk omdat dat naar verwachting leidt tot niet-gebruik.

Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2020 en 2021 bij de behandeling van de huurverlaging 2021 heeft uitgelegd, is een dergelijke regulering voor woningcorporaties verdedigbaar op grond van hun maatschappelijke taak en daarmee samenhangende positie. Die Minister heeft daarbij ook opgemerkt dat voor particuliere en commerciële verhuurders, die deze maatschappelijke taak niet hebben, een verplichte huurverlaging een ongerechtvaardigde inbreuk oplevert op het eigendomsrecht van die verhuurders.

Hier is sprake van een spanningsveld tussen de wens om alle huurders met een lager inkomen te ondersteunen alsmede het niet ongelijk willen behandelen van in essentie gelijke gevallen en de noodzaak om het eigendomsrecht van verhuurders te respecteren. Het kabinet erkent dat er met deze maatregel sprake is van indirect onderscheid tussen huurders met een lager inkomen die huren bij een particuliere verhuurder (circa 100.000) en huurders met een lager inkomen die huren bij een woningcorporatie (circa 510.000). Dit indirecte onderscheid is in de ogen van het kabinet verdedigbaar. De woningcorporaties krijgen met de afschaffing van de verhuurderheffing meer middelen voor hun taken. In de prestatieafspraken is overeengekomen een deel daarvan in te zetten voor deze huurverlaging. Verplichte huurverlaging voor particuliere verhuurders betreft een inbreuk op het eigendomsrecht die gecompenseerd moet worden. De meeste van de particuliere verhuurders betaalden geen verhuurderheffing en worden niet langs die weg gecompenseerd. Ook zijn deze verhuurders geen partij bij de prestatieafspraken. Er is geen bestaand instrument om deze verhuurders te bereiken met een compensatie. Voorts geldt dat de verplichte huurverlaging gebaseerd wordt van inkomensverklaringen van de Belastingdienst. De Belastingdienst kan dat doen voor 280 woningcorporaties maar niet voor circa 13.000 particuliere verhuurders, waarvan ook niet bekend is hoeveel van de verhuurde woningen onder binnen het gereguleerde segment vallen. De Belastingdienst acht dit dan ook – zeker voor 2023 – onuitvoerbaar. Het is in de ogen van het kabinet niet aannemelijk dat particuliere verhuurders uit eigen beweging de verplichting zouden naleven; dat vraagt om het opzetten van monitoring en toezicht om de huurders daadwerkelijk aanspraak te kunnen laten doen op zo'n verlaging.

Daarmee komt het kabinet tot de conclusie dat de enige manier om het indirecte onderscheid weg te nemen, het niet doorvoeren van een verplichte huurverlaging voor huurders bij woningcorporaties is. Waarmee circa 510.000 huurders een verlaging wordt onthouden. Dat is in de ogen van het kabinet niet wenselijk.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook voor huurders van particuliere verhuurders geldt dat de huurprijzen worden beheerst door het WWS en de maximale huurprijsverhoging. Ook kan deze groep huurders een beroep doen op de huurtoeslag en de aangekondigde verhoging daarvan. Tot slot zet het kabinet in op het reguleren van de middenhuur en het dwingend maken van het WWS, waarmee ook huurders bij particuliere verhuurders in de toekomst meer huurbescherming zullen krijgen.

3. Vrij verkeer van diensten en kapitaal

In de paragraaf inzake Europees recht wordt aangegeven dat de verhuur van woonruimte een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn, maar dat deze richtlijn niet van toepassing is op sociale huisvesting. Voorts wordt aangegeven dat de huurverlaging alleen geldt voor woningcorporaties en er derhalve geen sprake is van invloed op het vrij verkeer van kapitaal.²³

De Afdeling stelt vast dat de toelichting hiermee summier ingaat op de verhouding van het wetsvoorstel met het Unierecht. Zij merkt op dat het feit dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, onverlet laat dat in het geval van een grensoverschrijdende situatie de algemene verdragsregels van het vrij diensten- en kapitaalverkeer van toepassing kunnen zijn.²⁴ Een wettelijk voorgeschreven huurprijsverlaging kan een belemmering van het grensoverschrijdende diensten- en kapitaalverkeer opleveren.²⁵ Deze kan zich met name voordoen ten aanzien van de niet-DAEB-tak van de woningcorporatie, waar het wetsvoorstel zoals eerder aangegeven ook betrekking op heeft.

Indien sprake is van een belemmering, dan dient deze door een dwingende reden van algemeen belang te zijn gerechtvaardigd en noodzakelijk en geschikt te zijn. Aan deze voorwaarden wordt niet voldaan indien het doel ook zou kunnen worden bereikt met een minder beperkende maatregel.²⁶

De Afdeling adviseert om de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het vrij verkeer van diensten en kapitaal dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is adviseert zij het wetsvoorstel aan te passen.

Anders dan de Afdeling advisering veronderstelt is de voorgestelde verplichte huurverlaging niet van toepassing op de zogenoemde niet-DAEB-tak van woningcorporaties. De huurverlaging is alleen van toepassing op door woningcorporaties verhuurde zelfstandige huurwoningen met een huurprijs die – bij aanvang van de huurovereenkomst – niet hoger was dan de geldende zogenoemde liberalisatiegrens. Verhuur van dergelijke huurwoningen, de zogenoemde gereguleerde huurwoningen, maakt onderdeel uit van de aan woningcorporaties opgedragen

²³ Toelichting, paragraaf 4.3.

²⁴ Artikelen 56 tot en met 66 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie EU 1 oktober 2009, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, punt 19 e.v., waarin is geoordeeld dat sprake kan zijn van een belemmering van het kapitaalverkeer ingeval een woningcorporaties beperkingen wordt opgelegd.

²⁶ Dit is vaste rechtspraak, zie Hof van Justitie EU 1 oktober 2009, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, punt 25.

taak van algemeen economisch belang. De Dienstenrichtlijn is derhalve niet van toepassing. Omdat de voorgestelde verplichte huurverlaging uitsluitend van toepassing is op toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet is van een grensoverschrijdend karakter van deze maatregel geen sprake. In die zin is er geen sprake van een beperking van de vrijheid van kapitaal.

4. Huurtoeslag

Om de huurquote van de betrokken doelgroep te verbeteren legt het wetsvoorstel een huurverlaging op ten gunste van huurders van sociale woningen van woningcorporaties met een bepaalde huurprijs. Onduidelijk is of ook alternatieve maatregelen zijn overwogen en zo ja, op basis van welke overwegingen gekozen is voor deze maatregel. In de toelichting wordt niet ingegaan op de onderzochte alternatieven.²⁷ In een kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter uitvoering van de motie-Kox wordt wel ingegaan op enkele alternatieve instrumenten, zoals de huurtoeslag.²⁸

De huurtoeslag bestaat al lang als instrument van het volkshuisvestingsbeleid dat er bij uitstek op gericht is om te waarborgen dat huishoudens met lage inkomens goede en betaalbare woningen kunnen bewonen.²⁹ Niet duidelijk is waarom niet van dit bestaande instrument gebruik wordt gemaakt.³⁰ Bovendien worden hiermee ook huurders met lage inkomens geholpen die niet huren bij een woningcorporatie. De uit de voorgestelde maatregel voortvloeiende ongelijkheid speelt bij de huurtoeslag niet (punt 2b van dit advies) en dit alternatief is ook van belang voor de weging van de verenigbaarheid met het vrij verkeer van diensten en kapitaal (punt 3 van dit advies). Tot slot zal bij het inzetten van het huurtoeslaginstrument geen verrekening plaatsvinden, terwijl de verrekening die bij de voorgestelde maatregel optreedt met zich brengt dat van de gemiddelde huurverlaging van € 57 netto gemiddeld minder dan de helft (€ 20 tot € 25 per maand) voor de huurder overblijft.³¹

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren waarom niet is gekozen voor verhoging van de huurtoeslag als alternatief.

Een verhoging van de huurtoeslag heeft niet alleen een effect voor de doelgroep van dit wetsvoorstel maar ook op huurtoeslagontvangers met een iets hoger inkomen. Als gevolg daarvan is verhoging van de huurtoeslag een minder gericht en dus minder effectief instrument om het doel – verlaging van de huurquote van huurders met een lager inkomen (tot 120 procent van het toepasselijke minimuminkomensijkpunt van de huurtoeslag) – te realiseren.

²⁷ Zie Aanwijzingen 2.3, onderdelen d en e, en 4.43, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die oproepen om ook alternatieven te onderzoeken.

²⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 578, nr. G. Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken of en op welke wijze huurders die buiten de eenmalige huurverlagingswet voor corporatiehuurwoningen vallen, maar in een vergelijkbare situatie verkeren, tegemoetgekomen kunnen worden. Deze motie is opgevolgd door een verzoek van de Eerste Kamer op 3 november 2021 om alsnog inhoudelijk uitwerking te geven aan deze motie.

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 090, nr. 3, p. 2. Vroeger werd dit aangeduid als «huursubsidie».

³⁰ Mogelijke aanpassingen van de hoogte van de huurtoeslag voor een gerichte ondersteuning van de doelgroep zullen leiden tot een wijziging van de Wet op de huurtoeslag. Momenteel ligt ter advisering bij de Afdeling een wetsvoorstel voor dat de huurtoeslag hervormt. Eventuele opmerkingen van de Afdeling over de verhouding tussen onderwerpen van het onderhavige wetsvoorstel en dat wetsvoorstel zullen in dat advies worden gemaakt.

³¹ Een verlaging van de huur leidt immers tot een verlaging van de huurtoeslag, toelichting paragraaf 7.1.

Daar komt bij dat verhoging van de huurtoeslag een aanzienlijk budgettair effect zou hebben. De voorgestelde huurverlaging voor huurders met een lager inkomen die huren bij een woningcorporatie wordt gedekt door een deel van het financiële effect van de voorgenomen afschaffing van de verhuurderheffing en is ook om die reden te verkiezen.

5. Uitvoering

a. Financiële gevolgen individuele woningcorporaties

De voorgestelde huurverlaging resulteert naar verwachting in een daling van de totale huursom van circa € 355 miljoen (prijsspeil 2020) per jaar voor de gehele corporatiesector.³² In de toelichting wordt, onder verwijzing naar de met Aedes gemaakte prestatieafspraken, aangegeven dat de sector als geheel deze daling van huurinkomsten zou kunnen opvangen omdat de verhuurderheffing per 1 januari 2023 wordt afgeschaft.³³

In dezelfde prestatieafspraken waarnaar wordt verwezen voor het benodigde draagvlak in de sector is afgesproken dat «bij de totstand-koming van [dit wetsvoorstel] nadrukkelijk de uitvoeringsaspecten en de verwachte verschillen in effecten op het investeringsvermogen van corporaties [worden] betrokken.»³⁴ In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de financiële effecten op individuele (categorieën van) woningcorporaties of mogelijke verschillen daartussen. Deze onderlinge verschillen kunnen groot zijn. Dit kan bijvoorbeeld door verscheidenheid in investeringscapaciteit en -doelen, waardoor afhankelijk van de toepasselijke heffingsverminderingen op de verhuurderheffing veel of nauwelijks verhuurderheffing werd betaald. Verschillen kunnen ook samenhangen met de doelgroepen waarop de woningcorporaties zich richten. Een voorbeeld hiervan, tijdens de internetconsultatie naar voren gebracht, is de onevenredige financiële belasting van het wetsvoorstel voor woningcorporaties met veel voor ouderen en zorgbehoevende huishoudens geschikte woningen.³⁵

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de verwachte financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor individuele woningcorporaties of categorieën van woningcorporaties, met daarbij specifieke aandacht voor (categorieën) woningcorporaties waarvoor deze gevolgen relatief groot kunnen zijn.

Bij het opstellen van de Nationale Prestatieafspraken is een langjarige analyse gemaakt van de dekkingsgraad van woningcorporaties in relatie tot hun maatschappelijke opgave. Uit die analyse blijkt dat weliswaar individuele woningcorporaties als gevolg van de verplichte huurverlaging te maken kunnen krijgen met een discrepantie tussen middelen en opgave, maar andere woningcorporaties moeten in staat geacht worden om in die gevallen de opgave op te pakken. Op sectorniveau kunnen de

³² Toelichting, paragraaf 7.2. Onduidelijk is waarom dit prijspeil in de toelichting, in tegenstelling tot de doelhuurprijs, niet is geactualiseerd naar 2022 of, indien dat nog niet mogelijk is, 2021. Ook wordt niet in de toelichting vermeld dat dit verminderde huurinkomsten per jaar betreffen, hetgeen wel is vermeld in bijlage 1 bij de Nationale prestatieafspraken (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453/27 826, nr. 551). De daling van de totale huursom per jaar met € 355 miljoen komt bovenop de voor 2023 tot en met 2025 gemaakte prestatieafspraken gericht op een lagere huurprijsstijging bij woningcorporaties dan de CAO-loonontwikkeling, hetgeen de woningcorporaties circa € 975 miljoen per jaar kost.

³³ Toelichting, paragraaf 2, 3, 4.1 en 7.2.

³⁴ Nationale prestatieafspraken, p. 11 (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453/27 826, nr. 551).

³⁵ Toelichting, paragraaf 10.1.

middelen en de opgave in balans worden geacht, ook na de voorgestelde verplichte huurverlaging.

b. Beoordeling verzoek om huurverlaging

Indien huurders op basis van de inkomensgegevens van 2021 niet voldoen aan de voorwaarden voor een huurverlagingsvoorstel vanuit een woningcorporatie, kunnen zij zelf een verzoek indienen voor een huurverlaging. Bij het verzoek dient de huurder bewijsstukken te voegen waaruit zijn huishoudinkomen over de zes kalendermaanden voorafgaand aan het verzoek blijkt (bijvoorbeeld aan de hand van salarisstroken of bankafschriften), alsmede een door hem opgestelde en ondertekende verklaring over de samenstelling van zijn huishouden. Aan de hand van deze bewijsstukken moet de woningcorporatie vervolgens een voorstel doen tot huurverlaging.

Op grond van de toelichting kan een woningcorporatie een verzoek tot een huurverlaging afwijzen indien zij «gerede twijfel» heeft over de vraag of een huurder in aanmerking komt voor huurverlaging.³⁶ De vraag is hoe woningcorporaties dat kunnen vaststellen. Dit kan niet gecontroleerd worden bij de Belastingdienst, mede omdat deze voor de betreffende periode van een half jaar maar beperkt beschikking heeft over actuele en relevante gegevens. Dit speelt vooral bij winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden. Pas na afloop van een kalenderjaar en nadat het proces van aangifte en aanslag is afgerond beschikt de Belastingdienst over betrouwbare gegevens over het inkomen.³⁷ Ook heeft een woningcorporatie in beginsel geen mogelijkheden om het achterwege laten van vermelding van inkomensstromen te controleren.

Het gevolg hiervan is dat een woningcorporatie in veel gevallen nauwelijks mogelijkheden heeft om te verifiëren of de door de huurder aangeleverde gegevens juist en volledig zijn en of een verzoek tot huurverlaging moet worden gehonoreerd. Dit speelt overigens mutatis mutandis als geschillen op dit punt worden voorgelegd aan de Huurcommissie. Daar komt bij dat achteraf geconstateerde onjuistheden niet kunnen worden gecorrigeerd vanwege de keus om in dit wetsvoorstel geen correctiemechanisme op te nemen.³⁸ Daardoor blijft een huurverlaging van kracht, ook als die verlaging ten onrechte heeft plaatsgevonden omdat van onjuiste inkomensgegevens is uitgegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te verduidelijken wanneer een woningcorporatie «gerede twijfel» kan hebben over de vraag of een huurder in aanmerking komt voor huurverlaging en wat van een woningcorporatie wordt verlangd om te verifiëren of de bij het verzoek aangeleverde gegevens juist en volledig zijn.

De woningcorporaties toetsen het inkomen op de wijze waarop ze het inkomen van potentiële huurders toetsen bij toewijzing van huurwoningen. Daar hebben woningcorporaties ruime ervaring mee. In de memorie van toelichting is uiteengezet op welke wijze woningcorporaties die toetsing (kunnen) doen. Daaruit volgt dat «gerede twijfel» aan de orde is als niet de in de toelichting genoemde gegevens worden overgelegd door de huurder die verzoekt om huurverlaging.

³⁶ Toelichting, paragraaf 5.2.

³⁷ Zie ook het advies van de Raad van State van 7 september 2020 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de Woningwet (verplichte huurverlaging toegelaten instellingen) (W04.20.0292/I), punt 2.

³⁸ Toelichting, paragraaf 5.2.

c. Uitvoeringstoets Belastingdienst

Het is blijkens de toelichting de Belastingdienst niet gelukt om een uitvoeringstoets te verrichten voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Afdeling. Wel heeft een zogenoemde «eerste weging op de hand» plaatsgevonden waaruit blijkt dat de bij de Belastingdienst belegde werkzaamheden op grond van dit wetsvoorstel uitvoerbaar zijn, maar problematisch. Zo kleven er risico's aan de uitvoering als gevolg van capaciteitsproblemen en zijn er enkele restrisico's, waaronder het risico van verdringing van andere werkzaamheden, onjuiste of onvolledige registraties en fouten wegens handmatige acties. Hierdoor kunnen burgers worden benadeeld.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met de uitvoeringstoets van de Belastingdienst en deze bij de nadere afweging van de voorgestelde maatregel te verdisconteren.

De uitvoeringstoets van de Belastingdienst is ontvangen en waar nodig verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Uit de uitvoeringstoets is gebleken dat de wetswijziging op 1 maart 2023 in werking moet treden om deze voor de Belastingdienst uitvoerbaar te maken gelet op de voorgenomen huurverlagingen per 1 juli 2023.

d. Minimuminkomensijkpunt

Om recht te hebben op de huurverlaging in 2023 geldt dat de huurder een inkomen mag hebben van ten hoogste 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt.³⁹ Of voldaan wordt aan deze grens wordt in beginsel vastgesteld aan de hand van een inkomenscategorieverklaring over het gezamenlijk inkomen van 2021, verstrekt door de Belastingdienst. Indien een huurder voor dat jaar niet voldoet aan deze grens, dan kan hij zelf een huurverlaging aanvragen waarbij het minimuminkomensijkpunt ook leidend is.⁴⁰ Die aanvraag kan tot uiterlijk 31 december 2024 worden ingediend.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat het referentiepunt is voor de «toepasselijke» grens van 120% van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt. Worden de inkomens uit 2021 afgezet tegen het toepasselijke minimuminkomensijkpunt van 2023? In dat geval geldt de regeling voor een relatief grote groep. Indien het toepasselijke minimuminkomensijkpunt uit 2021 wordt gebruikt als maatstaf, geldt dat dan ook voor aanvragen van huurders die tot uiterlijk 31 december 2024 worden ingediend? Het is van belang dat hierover voor huurders en betrokkenen in de uitvoering geen misverstand kan ontstaan, temeer omdat met de huidige hoge inflatie en bijbehorende aanpassing van het minimuminkomensijkpunt dit ijkpunt per jaar sterk kan verschillen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De inkomens uit 2021 – het laatste jaar waarvoor de Belastingdienst vastgestelde inkomensgegevens kan verstrekken – wordt afgezet tegen het minimuminkomensijkpunt zoals dat in 2023 geldt. Indien de huurverlaging op grond van een daartoe strekkend verzoek van de huurder wordt

³⁹ Minimuminkomensijkpunt als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de huurtoeslag.

⁴⁰ In dat geval dient de huurder aan te tonen dat het gezamenlijk bruto-inkomen van zijn huishouden gedurende de laatste zes maanden voorafgaand aan het verzoek ten hoogste 60% (de helft van 120%) van het voor het huishouden toepasselijke minimuminkomensijkpunt van de huurtoeslag bedroeg, zie voorgesteld artikel 54a, vierde lid, van de Woningwet.

voorgesteld, geldt het minimuminkomensijpunt in het jaar waarin het verzoek is gedaan. Dat kan dus ook 2024 zijn. In die gevallen wordt het actuele inkomen afgezet tegen het actuele minimuminkomensijpunt. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

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

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

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge