

Vergaderjaar 1998–1999

26 437

Wijziging van de Huursubsidiewet (mogelijk maken van jaarlijkse verhoging van de maximale huurgrens en enkele andere wijzigingen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 februari 1999 en het nader rapport d.d. 10 maart 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 december 1998, no.98.006302, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Huursubsidiewet (mogelijk maken van jaarlijkse verhoging van de maximale huurgrens, enkele daarmee samenhangende wijzigingen en enkele andere wijzigingen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 december 1998, nr. 98 006302, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 februari 1999, nr. W08.99.0001, bied ik U hierbij aan.

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

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

I. Opportuniteit.

1. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Huursubsidiewet (Hsw). Een centraal element daarvan is het «ontdooien» van de maximale huurgrens alsmede de invoering van een mechanisme om stijging van huren tot boven die grens te ontmoedigen. De memorie van toelichting noemt als reden voor de wijziging van de pas recent, namelijk per 1 juli 1997, in werking getreden Hsw de problemen die de bevroering van de huursubsidiegrens voor een aantal huurders oplevert. De gevolgen van de bevroering van de maximale huurgrens, welke bij amendement in de Hsw is opgenomen, waren volgens de Raad van State te verwachten en aangenomen moet dan ook worden dat zij door de wetgever onder ogen zijn gezien en aanvaardbaar werden geacht. Indien de regering thans na betrekkelijk korte tijd op deze beslissing terug wenst te komen, dient naar de mening van het college eerst het door de staatssecretaris in zijn antwoord op vragen van het lid der Tweede Kamer der Staten-Generaal, Duivesteijn (kamerstukken II 1998/99, nr.68) aangekondigde onderzoek naar de effecten van de bevroering van de huurgrens te worden afgewacht en vervolgens gezocht te worden naar een meer permanente

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de Afdeling Parlementaire Documentatie.

oplossing voor de gerezen problematiek. De thans voorgestelde wijziging is kennelijk als een tijdelijke oplossing bedoeld en kan worden aangemerkt als een noodverband. Uit een oogpunt van behoorlijk wetgevingsbeleid dienen echter snel op elkaar volgende wijzigingen van de Hsw te worden vermeden. Deze wijzigingen scheppen voor de ontvangers van huursubsidie onzekerheid en knelpunten als gevolg van de overgang van de regelingen. Het convenant van 7 oktober 1998, dat in de memorie van toelichting als belangrijke reden voor het indienen van dit wetsvoorstel wordt genoemd, kan daartoe geen dwingende reden opleveren.

Mede gelet op de bedenkingen met betrekking tot de onderscheiden elementen van het voorstel die hierna aan de orde komen, ware de indiening van dit wetsvoorstel te heroverwegen en op basis van het resultaat van het hiervoor genoemde onderzoek een permanente oplossing voor te stellen.

1. De huursubsidie is een instrument dat nu, bijna 25 jaar na de invoering ervan, niet meer is weg te denken. Het zorgt ervoor dat voor grote groepen mensen met een laag inkomen het wonen betaalbaar, of althans beter betaalbaar wordt. Er is een zeer aanzienlijk budget mee gemoeid, ook ten opzichte van andere specifieke uitkeringen van de rijksoverheid. Dat betekent dat bij vele uiteenlopende beleidsbeslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van de koopkracht, de armoedebestrijding, het huurbeleid en de doelmatigheid van specifieke uitkeringen de blik al snel op de huursubsidie is gericht. De grote politieke en maatschappelijke belangstelling voor dit instrument staat borg voor frequente discussies over de vraag of het op bepaalde punten zou moeten worden gewijzigd.

De huursubsidie is bovendien sinds 1985 vrijwel geheel geregeld in een wet in formele zin, eerst in de Wet individuele huursubsidie en sinds 1997 in de Huursubsidiewet. Dit is zowel uit een oogpunt van democratische legitimatie en het primaat van de wetgever als gezien de aard van de regeling een goede zaak. Er is immers bijna geen wijziging in de huursubsidiewetgeving denkbaar die niet direct van belang is voor de ontvangers. Daarbij dient het parlement steeds betrokken te zijn.

Deze combinatie van factoren maakt het bijna onvermijdelijk dat de Huursubsidiewet relatief dikwijls dient te worden gewijzigd. Om met name de ontvangers maar ook de verhuurders en de gemeenten zo goed mogelijk daarop voor te bereiden wordt er steeds naar gestreefd om deze wijzigingen enige tijd vóór de inwerkingtreding ervan bekend te maken.

Het «bevrozen» van de maximale huurgrens is via een amendement van de Tweede-Kamerleden Hofstra, Duivesteijn en Jeekel (kamerstukken II 1996/97, 25 090, nrs. 25 en 49) in de Huursubsidiewet opgenomen. Een belangrijk oogmerk hierbij was de beheersing van de rijksuitgaven voor huursubsidie. Daarbij is onderkend dat deze bevrozing ertoe zou leiden dat ontvangers door huurverhogingen hun recht op huursubsidie zouden kunnen verliezen. Om die reden is dan ook bij hetzelfde amendement een gewenningsregeling voor die huurders in de Huursubsidiewet opgenomen, die inhield dat aan hen in de eerste twee jaar na het verlies van het recht op huursubsidie nog een gedeelte van die subsidie werd toegekend, respectievelijk 67 procent en 33 procent.

Uit signalen uit de maatschappij is duidelijk geworden, ook zonder het indertijd aangekondigde onderzoek naar de effecten van de bevrozing van de maximale huurgrens, dat die bevrozing voor bepaalde categorieën huurders in de praktijk op veel bezwaren stuit. De problemen zijn van dien aard, dat een wijziging van de systematiek op korte termijn geboden is. De wetgever is eraan gehouden om in gevallen waar hij constateert dat er een situatie is ontstaan die voor de doelgroep van het beleid naar zijn oordeel te ingrijpende negatieve gevolgen heeft, deze zo snel mogelijk ongedaan te maken.

Het convenant inzake de maximale huurgrens huursubsidie, dat ik op 7 oktober 1998 heb gesloten met enkele grote verhuurdersorganisaties, is niet zozeer de aanleiding voor de belangrijkste elementen van het onderhavige wetsvoorstel, maar is eerder te kenmerken als een eerste aanzet voor een gezamenlijke inspanning van de rechtstreeks daarbij betrokkenen en de wetgever om de problematiek rond de maximale huurgrens huursubsidie op te lossen. Dit is waar nodig in de memorie van toelichting verduidelijkt. Dit heeft geleid tot een bewerking van het algemene deel, waarin een splitsing is aangebracht tussen een op zichzelf staande beschouwing over de problemen rond de maximale

huurgrens, die wordt gevolgd door een passage die aan het genoemde convenant is gewijd.

Het advies van de Raad van State heeft mij geen aanleiding gegeven om van indiening van het wetsvoorstel af te zien. Wel heb ik naar aanleiding van het advies besloten om de artikelen 45a tot en met 45c te schrappen. Hierop kom ik onder punt 3 tot en met 5 van dit nader rapport terug. Ook bij nader inzien streef ik ernaar om met ingang van 1 juli 1999 uitvoering te geven aan het eerdergenoemde convenant, voorzover dit betrekking heeft op de «ontdooiing» van de maximale huurgrens. Hierop wordt in punt 2 van dit nader rapport ingegaan. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen in de Huursubsidiewet van uiteenlopende aard, waarover de Raad van State slechts enkele opmerkingen heeft gemaakt. Het wetsvoorstel beoogt onder meer te voorkomen dat de met ingang van 1 januari 1998 doorgevoerde verlaging van de overhevelingstoeslag leidt tot omvangrijke en onbedoelde extra uitgaven voor huursubsidie.

II. Effecten en effectiviteit.

2. Het ontbreken van een indexering van de maximale huurgrens heeft tot gevolg dat de duurste woningen die onder het bereik van de Hsw vallen geleidelijk aan buiten het bereik van deze wet komen. Behoudens een overgangsregeling van twee jaar (de zogenoemde «gewenningsregeling» van artikel 13, vierde lid, Hsw) vervalt bij overschrijding van deze grens het recht op huursubsidie geheel. De bevrozing van deze grens heeft tot gevolg dat het bedrag daarvan niet kan worden aangepast aan de huurprijsontwikkeling. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld dat dit tot ongewenste gevolgen leidt omdat bij elke huurverhoging een aantal huurders het recht op huursubsidie verliest, hetgeen huishoudens die niet of nauwelijks in staat zijn een goedkopere woning te betrekken voor problemen stelt. Voorgesteld wordt deze effecten weg te nemen door het bedrag van de maximale huurgrens aan te passen overeenkomstig het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie in het afgelopen jaar (artikel I, onderdeel O).

Het is volgens de Raad echter de vraag of deze voorgestelde wijziging de gesignaleerde ongewenste effecten van de bevrozing geheel teniet zal kunnen doen, nu de maximale huurgrens niet zal worden aangepast aan de te verwachten huurontwikkeling in het komende jaar. Teneinde de rijksuitgaven voor huursubsidies beheersbaar te maken wordt de wetgever bovendien gedwongen zich opnieuw op een indirecte en moeizame manier te bemoeien met de huurprijsontwikkeling. De wetgever wordt daarmee gedwongen tot complexe regelgeving. De hierna te bespreken artikelen 45a tot en met 45b zijn daar een voorbeeld van. Door de indexering van de huurgrens algemeen in te voeren biedt de maatregel niet alleen soelaas in de gevallen waarin geen goedkopere woning beschikbaar is, maar wordt de grens voor alle gevallen opgetrokken. De beoogde beheersing van de rijksuitgaven wordt daarmee gedeeltelijk weer ongedaan gemaakt zonder dat daartoe een noodzaak bestaat. De Raad meent dat er daarom aanleiding is zich de vraag te stellen of de maximale huurgrens moet worden gehandhaafd. Ondanks de gewenningsregeling werkt de maximale huurgrens na twee jaar als een valbijl doordat bij overschrijding het recht op huursubsidie vervalt en niet slechts is voorzien in een maximalisatie van de huursubsidie. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de bedoeling van de maximale huurgrens naast beheersing van de rijksuitgaven ook de bescherming van de huurders zelf is en dat zij bovendien een matigend effect zou hebben op het huurbeleid van de verhuurders. De in artikel 45b voorgestelde afdracht van de verhuurder aan het Rijk geeft aan dat de maximale huurgrens kennelijk onvoldoende matigend effect heeft op het huurbeleid van de verhuurders. Bovendien is de Raad niet overtuigd van de noodzaak om de huurder met de maximale huurgrens op deze wijze tegen zichzelf in bescherming te nemen. Zodra de te ontvangen huursubsidie in verhouding tot de te betalen huurprijs vermindert treedt reeds vanzelf een stimulans op om uit te zien naar een goedkopere woning. Indien probleemgevallen ontstaan omdat niet onmiddellijk een goedkopere woning beschikbaar is en de huurder daardoor in financiële problemen zou komen te verkeren, zou voor dit soort hardheidsgevallen een andere oplossing moeten worden gezocht. De Raad adviseert te onderzoeken of in deze richting geen betere oplossing voor de gerezen problemen kan worden gevonden.

2. Ik geef er om verschillende redenen de voorkeur aan om de maximale huurgrens te verhogen met het inflatiepercentage. In de eerste plaats is dat beter voor de huurlasten van de bewoners. Daarnaast is het beter uit het oogpunt van beheersing van de rijksuitgaven aan huursubsidie. In de derde plaats is deze methodiek consistent met het streven naar een inflatievolgend huurbeleid, welk streven ook doorklinkt in het regeerakkoord. Dit beleid werpt vruchten af. Onder meer daarom kon gekomen worden tot de afschaffing van de regels omtrent de minimale huursomstijging in de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting en het Besluit beheer sociale-huursector. Een indexerings van de maximale huurgrens met de huurontwikkeling zou het bereik van de Huursubsidiewet nodeloos oprekken en de verhuurders onvoldoende prikkelen een gericht huurbeleid te voeren.

Ik ben voorts geen voorstander van het afschaffen van de maximale huurgrens. Deze huurgrens is als eerder opgemerkt een belangrijk instrument ter beheersing van de rijksuitgaven. Daarnaast geeft deze grens aan binnen welke grenzen subsidie aan de doelgroep mogelijk is. Dit is zoals gezegd ter bescherming van de doelgroep zelf. Hogere huren betekenen per definitie hogere huurlasten. Huurders die een rekenhuur hebben boven de maximale huurgrens worden geacht deze hogere huur te kunnen betalen, zodat aan hen geen huursubsidie behoeft te worden toegekend. Weliswaar bestaan er in de Huursubsidiewet andere stimulansen voor huurders om uit te zien naar een goedkopere woning, maar ik beschouw deze stimulansen op zichzelf niet als voldoende. De maximale huurgrens voorziet in combinatie daarmee wel in een voldoende stimulans om naar een goedkopere woning uit te zien. Bovendien wordt daardoor onderstreept dat het van belang is dat huurders tot op zekere hoogte in de gelegenheid zijn betaalbare woningen te betrekken waartegenover een bijdrage van het Rijk staat.

De suggestie van de Raad om, indien probleemgevallen ontstaan omdat niet onmiddellijk een goedkopere woning beschikbaar is en de huurder daardoor in financiële problemen zou komen te verkeren, hiervoor een oplossing te zoeken met gebruikmaking van de hardheidsclausule, neem ik niet over. Het toewijzings- en verhuurbeleid is bij uitstek een lokale zaak. De gemeenten en de verhuurders maken hierbij hun eigen afwegingen, rekening houdend met het woningaanbod en de woningbehoefte ter plaatse. Een regeling via de hardheidsclausule zou betekenen dat er een te grote mate van rijksbemoeienis met dit beleid ontstaat. Het Rijk is in tegenstelling tot gemeenten en verhuurders niet of nauwelijks in staat om de merites van elk mogelijk probleemgeval als hiervoor geschetst op hun juiste waarde te schatten. In de memorie van toelichting is op de door de Raad aangegeven alternatieven ingegaan.

3. Om te voorkomen dat ondanks de aanpassing van de maximale huurgrens de rekenhuren toch daarbovenuit zullen stijgen, met als gevolg dat het recht op huursubsidie van de huurder vervalt, wordt voorgesteld een nieuwe paragraaf in de wet in te voegen. Die omvat:

- a een opwekking aan gemeentebesturen en verhuurders de stijging van de rekenhuren te beperken (artikel 45a),*
- b een ontmoediging van verhuurders om de huur boven een maximale huurgrens te laten stijgen door een verplichte afdracht van het verschil (artikel 45b), en*
- c de bevoegdheid van de minister om tot vijf jaar na dato dat verschil bij beschikking vast te stellen (artikel 45c).*

Deze drie bepalingen behoeven naar de mening van de Raad heroverweging om in de volgende punten aangegeven redenen.

4. In artikel 45a wordt bepaald dat burgemeester en wethouders en de in de gemeente werkzame verhuurders bevorderen dat de rekenhuren van woningen in een zo gering mogelijk aantal gevallen boven de maximale huurgrens uitstijgen. De juridische strekking van deze opwekking is niet duidelijk. Het lijkt het waken tegen overschrijding van de huurgrens tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. Of het college van burgemeester en wethouders hier wordt aangesproken als verhuurder van woningen of als publiek gezag is onduidelijk. Op welke wijze de gemeentebesturen hun rol anders dan als verhuurder waar kunnen maken, blijkt niet uit de memorie van toelichting. Als toelichting wordt verwezen naar punt 1 van het convenant, maar een afspraak daarin maakt nog geen wetsbepaling. Op welke wijze deze

bepaling gehandhaafd moet worden en of het college van burgemeester en wethouders gehouden is daarbij publiekrechtelijke instrumenten te hanteren is onduidelijk. Indien met de bepaling niet meer is beoogd dan een vertaling op te nemen in de wet van de verbintenissen die partijen in het convenant zijn aangegaan, adviseert de Raad dit artikel te schrappen. Indien meer is bedoeld, ware dit in de toelichting duidelijk te maken en ware het college van burgemeester en wethouders de nodige bevoegdheden te verlenen.

5. Teneinde de verhuurders te ontmoedigen de huurprijs zodanig te verhogen dat de rekenhuren zullen uitstijgen boven de (aangepaste) maximale huurgrens wordt in artikel 45b van het wetsvoorstel bepaald dat de verhuurder die met betrekking tot de door hem verhuurde woningen aan huurders met huursubsidie een huurprijs in rekening brengt waardoor de rekenhuur komt te liggen boven het in artikel 13, eerste lid, onder a, Hsw genoemde bedrag, aan het Rijk een financiële bijdrage verschuldigd is gelijk aan het bedrag van de overschrijding. Dit komt neer op een verplichte afdracht aan het Rijk terzake van een aan de huurder in rekening gebrachte, overigens wettelijk toegestane huurverhoging. Deze bepaling geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

- a. Naar het oordeel van de Raad kan deze afdracht niet anders gezien worden dan als een heffing. De regeling zal dan ook gezien moeten worden in het licht van de bepalingen terzake in Grondwet en internationale verdragen. In dat verband stelt het college vast dat geen rechtsgrond voor deze heffing valt aan te wijzen. Zij betreft niet alleen verhuurders die betrokken zijn bij het convenant, maar in het algemeen eenieder die een woning verhuurt. De heffing treft voorts huurverhogingen die als zodanig volledig in de regel zijn en gerechtvaardigd, om de enkele reden dat aan de huurder een recht op huursubsidie is toegekend. Daardoor is de heffing ook willekeurig. Zij leidt ertoe dat voor dezelfde (soort) woning een verschillende huur gaat gelden al naar gelang de huurder huursubsidie ontvangt of niet, dan wel dat de verhuurder voor een deel van de huur wordt aangeslagen. Bovendien vervalt de heffing weer wanneer de huurder na twee jaar op grond van artikel 13, tweede lid, Hsw zijn recht op huursubsidie verliest. Voor deze verschillende behandeling laat zich naar het oordeel van de Raad geen redelijke en objectieve grond vinden. Om die reden moet worden verwacht dat bij toetsing van de bepaling aan artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten deze daarmee onverenigbaar zal blijken te zijn.
- b. De bepaling stelt bovendien bijzondere eisen aan de handhaving. Huurder noch verhuurder hebben er immers belang bij een verhoging als bedoeld in dit artikel te melden; de huurder niet omdat hij zijn huursubsidie daardoor verliest; de verhuurder niet omdat hij zijn verhoging daardoor verliest. Dat impliceert dat verzekerd moet worden dat de verhuurder een juiste administratie voert; voor de niet-bedrijfsmatige verhuurder zal daarin alsnog moeten worden voorzien. Omgekeerd krijgt de verhuurder er met de voorgestelde regeling wel belang bij om het recht op huursubsidie van zijn huurders aan te vechten. De toelichting bevat geen nadere informatie omtrent de handhaving, hoewel zonder een bijzondere inspanning op dat punt de bepaling een dode letter dreigt te worden.
- c. De tekst van het eerste lid van artikel 45b doet door het gebruik van de woorden «komt te liggen» de vraag rijzen of de afdracht alleen verschuldigd is in het jaar dat de grens wordt overschreden of dat zij ieder jaar moet worden betaald, wanneer de rekenhuur boven het in artikel 13, eerste lid, onder a, genoemde bedrag ligt. Indien de eerstbedoelde interpretatie zou worden gevolgd zou de regeling gemakkelijk omzeild kunnen worden door gedurende het eerste jaar een zodanige huurverhoging toe te passen dat de maximale huurgrens slechts in zeer geringe mate wordt overschreden en ook de afdracht minimaal is, zodat in volgende jaren «ongestraft» grotere huurverhogingen zouden kunnen worden doorgevoerd. Aangenomen moet worden dat dit effect niet is beoogd.
- d. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nog andere gevallen worden aangewezen waarin geen of een lagere financiële bijdrage is verschuldigd (artikel 45b, derde lid, onder a). Deze bevoegdheid is niet genormeerd en biedt dus de ruimte om gevallen aan te wijzen waarin het aanvaardbaar wordt geacht dat de huurder door een sterke huurverhoging zijn recht op

*huursubsidie verliest. De toelichting geeft ook geen nadere aanwijzing van de gevallen waarop deze bepaling ziet.
De Raad adviseert de regeling te schrappen.*

3 t/m 5. De opmerkingen van de Raad van State over de voorgestelde wettelijke regeling voor de financiële bijdrage die door verhuurders is verschuldigd, indien zij door een verhoging van de huur uitkomen op een huur boven de met de inflatie geïndexeerde maximale huurgrens, zijn van dien aard dat ik heb besloten de voorgestelde paragraaf uit het wetsvoorstel te halen. Ik zal mij beraden op een maatregel voor deze verhuurders, die zo dicht mogelijk in de buurt blijft bij wat ik daarover heb afgesproken in het eerdergenoemde convenant. Daarbij zal uiteraard de kritiek van de Raad op de nu vervallen voorstellen worden betrokken.

Een en ander zal worden gezien in nauwe samenhang met andere maatregelen op het terrein van de prestatienormering die in het eerdergenoemde convenant zijn overeengekomen. Ik moge verwijzen naar punt 6d van dit nader rapport.

In verband met het schrappen van de betrokken paragraaf zijn het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel aangepast.

III. Het convenant.

6. Ter toelichting en rechtvaardiging van de in het voorgaande besproken bepalingen wordt mede verwezen naar een convenant dat de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 7 oktober 1998 heeft gesloten met een drietal organisaties van verhuurders van woonruimte. Daarin zijn afspraken vastgelegd betreffende het ontdooien van de maximale huurgrens en een matiging van de huurprijsaanpassing. Deze afspraken hebben een tijdelijk karakter tot 1 juli 2001. Aangezien blijkens de toelichting het wetsvoorstel mede strekt tot uitvoering van deze afspraken, merkt de Raad met betrekking tot dit convenant het volgende op:

- a. Het convenant is gesloten met drie organisaties van verhuurders. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan te geven welk percentage van de verhuurders door die organisaties wordt vertegenwoordigd en in hoeverre aangenomen mag worden dat ook niet-aangesloten verhuurders bereid zullen zijn zich naar het convenant te richten. In de memorie van toelichting wordt slechts opgemerkt dat over het algemeen met de voorstellen werd ingestemd. Voorts ware aan te geven waarom de belangenorganisaties van huurders niet bij het convenant zijn betrokken en wat hun reacties zijn geweest op het convenant.*
- b. In het convenant hebben de drie organisaties van verhuurders zich verplicht zich in woord en geschrift ervoor te zullen inspannen dat hun leden als gedragslijn zullen volgen dat zij in het segment rond de maximale huurgrens gedurende de komende twee jaar een huuraanpassing met maximaal de inflatie zullen vragen bij ontvangers van huursubsidies en dat verhuurders zich zullen inspannen aan ontvangers van huursubsidie van wie de rekenhuur zich nabij de maximale huurgrens bevindt vroegtijdig alternatieve woonruimte aan te bieden. De toegezegde wijziging van de wet maakt evenwel de inspanning van de organisaties in verregaande mate overbodig; indien zij wordt gewijzigd, vervallen de verplichtingen van verhuurders. In wezen is het convenant een eenzijdige afspraak omtrent de wetgeving. Daarom moet betwijfeld worden of het een geldig motief voor wijziging van de wet vormt.
Naar de mening van de Raad moet in de toelichting worden ingegaan op de aanvullende waarde van het convenant naast aanpassing van de wet en op de vraag waarom niet volstaan kan worden met het terugdraaien van de bevrozing van de maximale huurgrens in artikel 13, vijfde lid, Hsw, waartegenover de betrokken organisaties zich inspannen om hun leden tot huurmatiging aan te zetten.*
- c. Het convenant heeft een looptijd tot 1 juli 2001, maar die termijn is niet in het wetsvoorstel opgenomen. Wel wordt gesteld dat binnen deze periode ernaar zal worden gestreefd een meer duurzame oplossing voor de gerezen problemen in de Hsw op te nemen. Een periode van twee jaar is tamelijk kort als het gaat om het voorbereiden en tot stand brengen van wetgeving, zeker als er nog geen zicht is op de inhoud daarvan. Bovendien is continuïteit in wetgeving gewenst; wijziging van een wettelijk regime roept*

dikwijls overgangsproblemen op. Daarbij speelt in het bijzonder het bij ontvangers van huursubsidies gewekte vertrouwen een belangrijke rol. Op deze aspecten dient in de toelichting nader te worden ingegaan.

- d. In punt 4, aanhef en onder het eerste gedachtestreepje van het convenant, heeft de staatssecretaris toegezegd een in de wet vast te leggen wijziging van de prestatienormering huursubsidie voor te bereiden teneinde het innen van de door de verhuurders verschuldigde bijdrage in verband met de uitgavennorm slechts te effectueren indien en voorzover deze vastgestelde norm landelijk gezien in zijn totaliteit wordt overschreden. In de memorie van toelichting is niet toegelicht waarom aan dit onderdeel van het convenant geen uitvoering is gegeven.*
- e. Het convenant wordt in de toelichting niet nauwkeurig weergegeven. Volgens de toelichting is afgesproken dat verhuurders voor de woningen met een rekenuur vlak onder de maximale huurgrens ten hoogste een inflatievolgende huuraanpassing zullen vragen. In het convenant is echter alleen afgesproken dat de organisaties van verhuurders zich nadrukkelijk in woord en geschrift zullen inspannen dat hun leden zich aan deze lijn zullen houden. De toelichting ware aan de tekst van het convenant aan te passen. Het college adviseert de memorie van toelichting in vorenvermelde zin aan te vullen.*

6a. De organisaties van verhuurders die bij het convenant zijn betrokken, vertegenwoordigen de toegelaten instellingen (Aedes), de institutionele beleggers (Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland – IVBN) en een aantal niet-institutionele particuliere verhuurders (Vastgoed Belang, Nederlandse Vereniging van Beleggers en Eigenaren). Aedes vertegenwoordigt ruim 90 procent van de woningcorporaties; de IVBN eenzelfde percentage institutionele particuliere verhuurders. Vastgoed Belang vertegenwoordigt ruim 20 procent van de niet-institutionele particuliere verhuurders (van wie overigens 85 procent ten hoogste 10 woningen verhuurt).

Naar aanleiding van de vraag van de Raad in hoeverre ook niet-aangesloten verhuurders bereid zullen zijn zich naar het convenant te richten, kan worden opgemerkt dat de met de bevrozing van de maximale huurgrens ontstane problematiek ook de niet-aangesloten verhuurders raakt. De met het convenant gegenereerde aandacht hiervoor en de daarbij voorgestane oplossing zal naar verwachting ook bij het overgrote deel van deze verhuurders bekend zijn. Ook deze verhuurders kunnen er een belang bij hebben om hun bezit tegen aantrekkelijke voorwaarden (zoals het in aanmerking komen voor huursubsidie) ter verhuur aan te bieden.

De belangenorganisaties van huurders hebben het convenant weliswaar niet ondertekend, maar zijn daar wel anderszins bij betrokken geweest. De Nederlandse Woonbond heeft, als belangrijkste landelijke vertegenwoordiger van huurders en huurdersorganisaties, een belangrijke aanzet gegeven tot het convenant door de omvang en de individuele kenmerken van de problematiek als gevolg van de bevrozing van de maximale huurgrens onder de publieke aandacht te brengen. De Woonbond heeft na het sluiten van het convenant verklaard verheugd te zijn over de gemaakte afspraken.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

6b. De opvatting van de Raad dat het meergenoemde convenant door de wetswijziging in verregaande mate overbodig wordt gemaakt, deel ik niet. De wetswijziging bevat immers geen verplichting voor de verhuurders om de gedragslijn te volgen die blijkens het convenant door de daarbij betrokken verhuurdersorganisaties dient te worden uitgedragen. Dat zou ook niet kunnen, omdat dat in wezen zou leiden tot regels over de maximale huurverhoging, die voor woningen die door ontvangers van huursubsidie worden gehuurd veel stringenter zouden zijn (het inflatiepercentage) dan voor de overige huurwoningen (volgens het Besluit huurprijzen woonruimte 6,5 procent). Wel bevatte de wetswijziging de gevolgen voor de verhuurders van het niet volgen van die gedragslijn.

Het volgen van de gedragslijn die in het convenant wordt geschetst, zou wel betekenen dat een belangrijk doel van de wetswijziging, het binnen de huursubsidie houden van de ontvangers met een huur rond de maximale huurgrens, wordt bereikt in combinatie met een huurontwikkeling die zo veel mogelijk met de inflatie overeenkomt. De inspanningen van de verhuurdersorganisaties in dit opzicht blijven daarom ook na de wetswijziging onver-

minderd zinvol. Hieruit blijkt de aanvullende waarde van het convenant. Deze wordt des te duidelijker, nu er vooralsnog – ik moge verwijzen naar hetgeen ik onder de punten 3 tot en met 5 heb opgemerkt – geen wettelijke maatregelen worden genomen tegen de verhuurders die de huren zodanig verhogen dat ook de geïndexeerde – «ontdooide» – maximale huurgrens wordt overschreden. Dit laat onverlet dat ik het, als eerder aangegeven, noodzakelijk vind dat dergelijke maatregelen tegen verhuurders te zijner tijd wettelijk worden geregeld. Het convenant kan gezien het bovenstaande dan ook niet louter worden gezien als een eenzijdige afspraak over de wetgeving. De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

6c. Uit het convenant blijkt naar mijn oordeel niet dat het de bedoeling van partijen is om op korte termijn een meer duurzame oplossing voor de gerezen problemen in de Huursubsidiewet op te nemen. Punt 7 van het convenant laat ook de ruimte voor oplossingen zonder wetgeving of via een andere wet dan de Huursubsidiewet. De nu voorgestelde wetswijziging is dan ook niet op voorhand van tijdelijke aard. Wel ligt het in de rede dat het convenant te zijner tijd wordt geëvalueerd. Een en ander is in het algemene deel van de memorie van toelichting verduidelijkt.

6d. De wijziging van de prestatienormering die inhoudt dat de door de verhuurders verschuldigde bijdrage in verband met de uitgavennorm slechts zal worden geïnd als en voorzover deze norm landelijk bezien in zijn totaliteit wordt overschreden, kan worden gerealiseerd door middel van een algemene maatregel van bestuur op voet van artikel 44, tweede lid, onderdeel a, van de Huursubsidiewet. Het ligt als eerder opgemerkt nog steeds in mijn voornemen om aan dit onderdeel van het meergenoemde convenant uitvoering te geven. Gezien de sterke samenhang met de nieuwe prestatienorm voor de verhuurders, waarop ik mij als eerder opgemerkt op korte termijn opnieuw zal beraden, streef ik nu naar een gelijktijdige invoering van deze beide elementen uit het convenant.

6e. De memorie van toelichting is aan de tekst van het convenant aangepast in de door de Raad van State aangegeven zin.

IV. Overige opmerkingen.

7. In artikel 48b is bepaald dat de minister toezichthouders aanwijst die de in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziene bevoegdheden krijgen. Er is geen gebruik gemaakt van de in artikel 5:14 Awb voorziene mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden uit te sluiten. Nu uit de toelichting op artikel 48b blijkt dat het toezicht slechts betrekking heeft op het verzamelen van informatie om te kunnen beoordelen of de aanvrager in aanmerking komt voor huursubsidie of een bijzondere bijdrage, lijkt er aan bepaalde in de Awb genoemde bevoegdheden geen behoefte te bestaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de artikelen 5:15, 5:18 en 5:19 Awb. De Raad geeft in overweging, de in die artikelen geregelde bevoegdheden uit te sluiten.

7. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de bevoegdheden die worden genoemd in de artikelen 5:15, 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht in het voorgestelde nieuwe artikel 48b van de Huursubsidiewet – artikel I, onderdeel X (in de tekst die is voorgelegd aan de Raad van State: onderdeel Y) – uitgesloten.

8. Voorgesteld wordt artikel 23, eerste lid, Hsw aan te vullen met een volzin, inhoudende dat indien de huurder in de loop van het subsidietijdvak overlijdt, de huursubsidie met ingang van de eerste dag van de kalendermaand die direct volgt op zijn overlijden wordt ingetrokken. Deze bepaling, die alleen van toepassing is als de overleden huurder geen medebewoners achterlaat, houdt geen rekening met het feit dat de erfgenamen gewoonlijk nog enige tijd nodig hebben om de woning te ontruimen en gedurende die tijd de huur nog zullen moeten voortzetten zonder dat daar een bron van inkomsten tegenover staat. De Raad adviseert deze bepaling te heroverwegen.

8. Gezien het bezwaar van de Raad tegen de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Huursubsidiewet – artikel I, onderdeel I – is deze wijziging geschrapt.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De door de Raad in overweging gegeven redactionele kanttekeningen hebben niet geleid tot wijziging van het wetsvoorstel.
- De aanbeveling van de Raad om de voorgestelde toevoegingen aan de artikelen 29 en 30 van de Huursubsidiewet te schrappen en in plaats daarvan aan artikel 26 een nieuw vijfde lid toe te voegen waarin de artikelen 29 en 30 overeenkomstige toepassing worden verklaard, doet mijns inziens afbreuk aan de duidelijkheid van het wetsvoorstel. Ook bij nader inzien geef ik er de voorkeur aan om een vooruitverwijzing naar de artikelen 29 en 30 van de Huursubsidiewet te vermijden.
 - Door artikel V juncto XIII, tweede lid, van de wet van 1 juli 1998 tot wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving wordt met ingang van 1 juli 1999 artikel 11, vierde lid, van de Huursubsidiewet integraal vervangen. Een nieuwe wijziging in dat lid via dit wetsvoorstel zou onvoldoende garanderen dat er uiteindelijk een tekst tot stand komt waarvan de term «woonwagenkamp» geen deel uitmaakt. Door genoemd artikellid te wijzigen overeenkomstig het voorgestelde artikel III van het wetsvoorstel, en dat artikel in werking te laten treden met ingang van de dag die volgt op de bekendmaking van het tot wet verheven wetsvoorstel in het Staatsblad (derhalve vóór 1 juli 1999), wordt verzekerd dat de term «woonwagenkamp» niet meer voorkomt in artikel 11, vierde lid, van de Huursubsidiewet, zoals dat ingevolge genoemde wet van 1 juli 1998 per 1 juli 1999 gaat luiden.

10. Voorts zijn het voorstel van wet en de memorie van toelichting op de volgende punten gewijzigd:

- In artikel I, onderdeel E, onder 1, van het wetsvoorstel is in de tekst van de nieuwe onderdelen c en d van artikel 13, tweede lid, van de Huursubsidiewet, na het woord «maand», het woord «juni» ingevoegd. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat voor de toepassing van die onderdelen moet worden nagegaan of er aan het eind van het voorafgaande subsidietijdvak sprake is van een toekenning van huursubsidie. In verband hiermee is een technische wijziging van artikel 26b van genoemde wet aan het wetsvoorstel toegevoegd (artikel I, onderdeel K).
 - In artikel I, onderdeel H, van het voorstel van wet als voorgelegd aan de Raad van State is een systematiek voor de indiening van aanvragen opgenomen, die inhoudt dat, in de gevallen dat aanvragen om huursubsidie binnen drie maanden na het begin van het subsidietijdvak worden ingediend, er huursubsidie over het gehele tijdvak wordt toegekend, en dat, als die aanvragen daarna worden ingediend, er huursubsidie wordt toegekend vanaf de eerste van de maand die volgt op de indiening. Het kabinet heeft besloten dat deze systematiek niet voor alle aanvragen op 1 juli 1999 moet ingaan, maar alleen voor de vervolgaanvragen. Hiertoe is besloten omdat er nu nog geen volledige duidelijkheid is over de resultaten van de met name op eerste aanvragen betrekking hebbende maatregelen die in de afgelopen huursubsidietijdvakken zijn genomen om het niet-gebruik van huursubsidie tegen te gaan. In verband hiermee is artikel I, onderdeel H, gewijzigd. Het in dat onderdeel opgenomen nieuwe artikel 22a van de Huursubsidiewet is ingrijpend aangepast, omdat in verband met het hiervoor bedoelde besluit een sluitende omschrijving diende te worden ontwikkeld van de gevallen waarin van een vervolgaanvraag sprake is. Het algemene deel van de memorie van toelichting is als gevolg hiervan aangepast. Er is meer aandacht besteed aan de relatie tussen de voorgestelde wijzigingen en de huidige praktijk en aan de relatie tussen die wijzigingen en de ideeën die in ontwikkeling zijn voor een gemoderniseerde uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie (het VROM-project «EOS»).
- De voorgestelde wijziging van artikel 28 van de Huursubsidiewet (artikel I, onderdeel P) is op de wijziging van artikel 22a van die wet afgestemd. In een aan het wetsvoorstel toegevoegd artikel II is in overeenstemming met het genoemde kabinetsbesluit geregeld dat met ingang van 1 juli 2000 of 1 juli van een later jaar de voorgestelde systematiek algemeen gaat

- gelden. Dan ontstaat alsnog een regeling in deze die gelijk is aan de regeling die aan de Raad van State is voorgelegd.
- In artikel I, onderdeel O, onder 1, b, van het wetsvoorstel is in artikel 27 van de Huursubsidiewet een precieze aanduiding opgenomen van het cijfer aan de hand waarvan de inflatie wordt vastgesteld.
 - In een nieuw tweede lid van artikel III van het wetsvoorstel (in de versie als aan de Raad van State voorgelegd artikel II) is opgenomen, dat in voorkomende gevallen ook voor ontvangers van een bijzondere bijdrage in de huurlasten die in het subsidietijdvak 1998-1999, door de toen geldende gewenningsregeling, 67 procent van die bijdrage hebben ontvangen geldt, dat die bijdrage tot 100 procent wordt aangevuld.
 - Tenslotte is de memorie van toelichting op enkele punten redactioneel gewijzigd.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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 Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 februari 1999, no. W08.99.0001/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De voorgestelde toevoegingen aan de artikelen 29 en 30 van de Huursubsidiewet schrappen.
Vervolgens aan artikel 26 een nieuw vijfde lid toevoegen, waarin de artikelen 29 en 30 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
- Artikel III schrappen en de daarin voorgestelde wijziging van artikel 11 van de Huursubsidiewet opnemen in artikel I van het wetsvoorstel (artikel XIII van de wet van 1 juli 1998 (Stb.459) juncto het koninklijk besluit van 23 november 1998 (Stb.656)). Artikel IV hierop afstemmen.