

25 090

Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 1997

Tijdens de mondelinge behandeling in Uw Kamer van bovengenoemde wet op 22 april jongstleden, heb ik toegezegd schriftelijk te zullen reageren op een notitie van Prof. Mr. N. S. J. Koeman inzake de presetatie-normering. Bij deze kom ik aan die toezegging tegemoet.

In de notitie van de heer Koeman wordt gesteld dat de wetgever onjuist handelt door de verhuurder aan te spreken, die geheel buiten de relatie tussen overheid en huursubsidiegerechtigde zou staan. De huursubsidie-uitgavennorm (HS-norm) zou inconsistent zijn ten opzichte van de huursombenadering.

Mijns inziens past de HS-norm binnen de huidige ordening in de volkshuisvesting. Die ordening maakt partijen verantwoordelijk voor hun eigen handelen; daarin past dat van verhuurders mag worden verwacht dat zij verantwoord omgaan met de huurstijging en gevolgen voor de huursubsidie daarvan. De huurstijging heeft immers niet alleen gevolgen voor de minder draagkrachtige huurders doordat de huurstijging vaak niet voor 100% door middel van huursubsidie gesubsidieerd wordt, maar ook voor het Rijk doordat het totaal aan huursubsidie-uitgaven stijgt. Gevoegd bij het grote belang dat ook de verhuurders bij de Huursubsidiewet hebben, is het niet meer dan redelijk dat de overheid hen aanspreekt op deze verantwoordelijkheid en regelgeving opstelt om te kunnen ingrijpen bij onverantwoord handelen. Artikel 14 van het Besluit beheer sociale-huursector is een juridische uitwerking hiervan; de HS-norm een andere.

Nieuw ten opzichte van de Wet IHS is dat de verhuurders in de Huursubsidiewet door middel van de HS-norm rechtstreeks worden aangesproken. Dit hangt samen met de verminderde zwaarte van de kwaliteitskorting in de Huursubsidiewet. De vermindering van de kwaliteitskorting is in het belang van de huurder en de verhuurder, maar betekent een extra risico voor de beheersing van de Rijksuitgaven. De HS-norm waarborgt dat dit risico beperkt blijft, en dat op een wijze die, in tegenstelling tot het oude systeem van de kwaliteitskortingen, aansluit bij het zelfregulerend vermogen in de sector: de norm valt niet alleen te

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EKnrs. 197 t/m 197c, vergaderjaar 1996–1997.

halen met een huurprijsbeleid, maar ook met een meer algemeen huur- en verhuurbeleid, investeringsbeleid en/of woonruimteverdelingsbeleid (zie voor cijfers over de haalbaarheid van de HS-norm in het algemeen de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 1996/97, 25 090, nr. 6, p. 21).

De vaststelling van de hoogte van de HS-norm loopt parallel aan de begrotingsvoorbereiding. In dat kader wordt geanalyseerd welke factoren in welke mate de stijging van de gemiddelde huursubsidie beïnvloeden. De belangrijkste factoren die in de praktijk een rol spelen en dus in de HS-norm worden verwerkt, zijn:

- huurontwikkeling;
- toewijzingsbeleid;
- verschuiving in de segmenten huursubsidie-ontvangers die, bij een gelijke huurprijs, anders worden gesubsidieerd (dat zijn alleenstaanden, gehandicapten en 65plussers die 50% subsidie boven de aftoppingsgrens ontvangen);
- inkomensontwikkeling, afwijkend van het gemiddelde;
- wijzigingen in de kinder- en koopkrachttoeslagen.

Het beleid inzake de huursombenadering is steeds gericht op matiging van de gemiddelde huurstijging. Van de verhuurder wordt gevraagd om een afgewogen en verstandig beleid te voeren (onder meer op punten huurprijzen, toewijzingen en investeringen). De huursombenadering als zodanig is ingevoerd om de verhuurder meer flexibiliteit te geven met onderling verschillende huuraanpassingen te werken, in plaats van de vroeger sterke binding aan een trendmatig huurstijgingspercentage. De huursombenadering brengt dus zeker geen absoluut recht voor de verhuurder mee, om alle huurders in alle gevallen de maximaal toegelaten stijging op te leggen. De HS-norm en de huursombenadering zijn twee te onderscheiden aspecten waarmee verhuurders rekening moeten houden.

Al met al is er mijns inziens allerm minst sprake van inconsistentie of ongerechtvaardigde wetgeving, maar juist van een afgewogen geheel van regels die elkaar aanvullen. Ofwel van vrijheid binnen kaders.

Voorts wordt in de notitie van de heer Koeman gesteld dat de HS-norm de privaatrechtelijke contractsvrijheid oneigenlijk inperkt.

Voorop staat dat de verhuurder steeds, binnen de grenzen van onder meer de Huisvestingswet en het Besluit beheer sociale-huursector, mag verhuren aan wie hij dat wenst en voor welke huurprijs hij overeenkomt. Ik zie dan ook niet in hoe de HS-norm de contractsvrijheid oneigenlijk zou beperken.

Wat betreft *nieuwe* verhuringen zij opgemerkt dat de verhuurder slechts wordt aangesproken op de overschrijding van de HS-norm waarbij ten opzichte van het voorgaande subsidiejaar wordt uitgegaan van «een gelijkblijvend aantal huurders waaraan huursubsidie wordt toegekend» (artikel 41, tweede lid, van de Huursubsidiewet). Gekeken wordt dus slechts naar de *stijging* van de *gemiddelde* huursubsidiebijdrage ten opzichte van het voorgaande subsidiejaar. Aangezien de HS-norm niet gebaseerd is op een absoluut bedrag, leiden nieuwe verhuringen op zich niet tot overschrijding van die norm.

Ten slotte wordt in de notitie betwijfeld dat de HS-norm voldoende rekening houdt met specifieke, waaronder lokale, omstandigheden.

Bij de HS-norm wordt uitgegaan van de status quo; indien een gemeente reeds in een moeilijk volkshuisvestingsgebied opereert met hoge gemiddelde huursubsidie-uitgaven, wordt daarmee in de uitgangssituatie rekening gehouden.

Daarnaast worden verhuurders alleen aangesproken op factoren die door hen zijn te beïnvloeden, namelijk de huurontwikkeling en het toewijzingsbeleid. Zij bepalen voor een belangrijk deel de stijging van de gemiddelde bijdrage. Voor niet-beïnvloedbare ontwikkelingen bevat het Besluit prestatienormering huursubsidie (Stb. 1997, 270) inderdaad – zoals de heer Koeman in zijn notitie terecht bepleit – een voorziening in de vorm van een hardheidsclausule.

Die niet-beïnvloedbare factoren zijn:

a. verschuiving in de segmenten huursubsidie-ontvangers die, bij een gelijke huurprijs, anders worden gesubsidieerd (dat zijn alleenstaanden, gehandicapten en 65plussers die 50% subsidie boven de aftoppingsgrens ontvangen). Het betreft een klein huursegment boven de aftoppingsgrenzen, waarbij de genoemde aandachtsgroepen 50% subsidie ontvangen, in tegenstelling tot niet-gehandicapten meerpersoons-huishoudens waarvan alle bewoners jonger zijn dan 65 jaar. In dit segment zijn de verschuivingen relatief klein.

b. inkomensontwikkeling, afwijkend van het gemiddelde. Circa 85% van de huursubsidie-ontvangers ontvangt een van Rijksweg vastgestelde uitkering (AOW, ABW, etc.). De omvang van deze groepen blijft relatief constant. De normhuren worden gebaseerd op de ontwikkeling van deze inkomens. De ontwikkeling van de inkomens wordt verwerkt in de HS-norm. Mocht echter toch sprake zijn van een atypische inkomensontwikkeling (bijvoorbeeld bij plotselinge sluiting van een grote fabriek) dan wordt dit niet aan de verhuurder toegerekend.

Overigens blijkt uit analyses van het tijdvak 1995/96 dat bij slechts 3 van de destijds ± 640 gemeenten de inkomensontwikkeling een verklaring is voor de ontwikkeling van de gemiddelde huursubsidie.

Verder biedt de HS-norm in bepaalde mate de mogelijkheid om onderling te «compenseren». De wet bepaalt allereerst dat wordt gekeken of «een gemeente» de HS-norm overschrijdt; pas als dat het geval is, wordt gekeken naar het niveau van de individuele verhuurders (artikel 43, aanhef). Bovendien kunnen verhuurders binnen een gemeente een cluster vormen: als het cluster onder de norm blijft zal een overschrijdende verhuurder niet worden aangesproken op zijn overschrijding (artikel 42, tweede lid, juncto artikel 43 onder b). Een verhuurder wordt overigens niet aangesproken als hij op de eerste dag van het subsidiejaar minder dan 25 woningen beheert ten aanzien waarvan huursubsidie werd toegekend (artikel 43, onder a).

Het is moeilijk voorstelbaar dat alle verhuurders in de desbetreffende gemeente grote herstructureringsopgaven in één tijdvak zullen realiseren. De verhuurder die in een bepaald tijdvak relatief veel herstructurering uitvoert, zal de effecten daarvan op gemeentelijk niveau of binnen het cluster verhuurders kunnen mitigeren. Kortom, door deze tweevoudige «zeef» kunnen schommelingen in de uitgaven door nieuwe projecten, investeringen en dergelijke, onderling worden opgevangen.

Mijn conclusie is dat er een norm is opgesteld waaraan in het overgrote deel van de gevallen kan worden voldaan, mits de verhuurder, al dan niet in onderlinge afstemming met de rest van de verhuurders, een beleid voert dat in alle redelijkheid van hem kan worden verwacht. Voor die enkele gevallen waar de norm met een redelijk beleid niet te halen is, is een hardheidsclausule gecreëerd.

Uit de voorlopige berekeningen van het ministerie over het subsidiejaar 1997/1998 blijkt dan ook dat de HS-norm op macro-niveau waarschijnlijk niet zal worden overschreden. Niettemin wordt mede op aandringen van het parlement thans met de koepels en VNG overlegd, omdat men in het veld vermoedt dat er op microniveau wellicht wel overschrijdingen zullen plaatsvinden. Ik wil die signalen uiteraard graag tijdig onderzoeken. In dat

kader wordt thans tevens onderzocht of het regionaliseren van de werking van de norm de systematiek ervan nog verder zou kunnen verbeteren.

De notitie van de heer Koeman wordt besloten met de opmerking dat in de HS-norm geen rekening zou zijn gehouden met bijzondere groepen huurders zoals onder meer asielzoekers. In aanvulling op hetgeen hierboven daaromtrent reeds is opgemerkt, wil ik een misverstand uit de weg ruimen: vele asielzoekers (namelijk de houders van de zgn. VVTV-status) krijgen geen huursubsidie, maar een uitkering op grond van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. De overige asielzoekers worden wettelijk als normale woningzoekenden beschouwd (Huisvestingswet, Huursubsidiewet).

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel