

Vergaderjaar 2006–2007

30 811

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (wonen op water)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het in bepaalde gevallen verstrekken van huurtoeslag voor wonen op water en enkele andere (uitvoerings)technische wijzigingen van de Wet op de huurtoeslag (Wht), waarbij voor een nadere toelichting voorts kan worden verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en de burgers.

Wonen op water

In het kader van creatieve en innovatieve ontwikkelingen zijn er de laatste jaren steeds meer initiatieven op gericht om wonen op water mogelijk te maken, zoals het opstarten van projecten van waterwoningen in de gebieden tussen dijk en rivier. Dit zowel met het oog op het stimuleren van de woningbouwproductie als op het noodzakelijke toekomstig waterbeheer (meer ruimte voor de rivieren). Wat betreft de waterwoningen is er op dit moment sprake van een aantal initiatieven in ontwikkeling van wonen op het water (onder meer in Deventer (Rentre), in Arnhem, Friesland en Zwolle).

Een waterwoning is een woning die op het water is gebouwd. De grootte van de woning is vaak gelijk aan woningen op het land. Bij deze nieuwe initiatieven valt te denken aan bijvoorbeeld paalwoningen en huizen aan kettingen die met het water meebewegen.

Het is van belang deze nieuwe ontwikkelingen waar mogelijk te ondersteunen, te meer waar het de betaalbaarheid van dergelijke woonvormen voor de lagere inkomensgroepen betreft. Zo zijn er op 24 september 2004 door de kamerleden Verdaas, Slob en Van Hijum vragen gesteld over het uitsluiten van woonschepen van de (toenmalige) Huursubsidiewet (Aanhangsel Handelingen II 2004/05, 21 689, nr. 449). Op 22 november 2004 is hierop onder meer het volgende geantwoord. «Huursubsidie (inmiddels: huurtoeslag) op grond van de Huursubsidiewet (inmiddels: Wht) wordt slechts verstrekt voor woonruimte in de zin van artikel 233 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek: een gebouwde onroerende zaak. Woonschepen zijn niet duurzaam met de grond verenigd en daarom geen

onroerende zaak.... Waar het gaat om zelfstandige woningen die wel duurzaam met de grond zijn verenigd, en dus een gebouwde onroerende zaak betreffen, is het in beginsel wel mogelijk voor huursubsidie in aanmerking te komen. Zo heb ik onder meer een verzoek om huursubsidie om zeecontainerwoningen (voor studenten) in Amsterdam mogelijk te maken, wel gehonoreerd aangezien deze – aard- of nagelvast – duurzaam met de grond zijn verenigd en dus wel een onroerende zaak betreffen».

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd duidelijkheid te scheppen dat de zogenoemde waterhuisvesting in aanmerking komt voor huurtoeslag, zodat er geen belemmeringen worden opgeworpen voor huurders met lage inkomens om dit soort huisvesting te huren.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en B

Met de inwerkingtreding van de Huursubsidiewet in 1997 is in artikel 11, derde lid, van de Huursubsidiewet expliciet bepaald dat geen huursubsidie wordt verstrekt voor de huur van een woonschip. Woonschepen voldoen niet aan de in de Woningwet omschreven eisen. Ook in het Bouwbesluit 2003 zijn geen eisen opgenomen waaraan woonschepen moeten voldoen. Achtergrond hiervan is dat het niet mogelijk is volkshuisvestingsinstrumenten toe te passen als het object niet onder de daartoe geëigende volkshuisvestingsregels valt. Er bestaan geen objectieve maatstaven om de redelijkheid van de hoogte van de huur van woonschepen te bepalen en te bezien hoe deze zich verhoudt tot de kwaliteit. Wel is steeds aangegeven dat de wetgeving creatieve en innovatieve stedenbouwkundige ontwikkelingen niet mag belemmeren. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling huurtoeslag mogelijk te maken voor woonschepen die verplaatst kunnen worden en dus roerend zijn. Woonschepen zijn niet duurzaam met de grond verenigd en daarmee geen onroerende zaak.

Zoals reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting vermeld, zijn er steeds meer initiatieven op gericht om wonen op water mogelijk te maken. Het ligt dan ook voor de hand om het verkrijgen van huurtoeslag mogelijk te maken voor die woningen (op water) die een gebouwde onroerende zaak betreffen en als zelfstandige woonruimte, onvrije etage dan wel onzelfstandige woonruimte zijn verhuurd. Hiermee wordt aangesloten op het «woonruimte»-begrip, bedoeld in artikel 233 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Wat betreft het «gebouwd onroerend»-zijn kan worden nog worden verwezen naar een uitspraak van de Hoge Raad d.d. 31 oktober 1997 (NJ'98, 97). In die uitspraak bepaalde de Hoge Raad dat het criterium «gebouwd onroerende zaak» aan de volgende maatstaven kan worden getoetst. Ten eerste is een gebouw duurzaam met de grond verenigd doordat het naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven. Voorts moet bij de beantwoording van de vraag of een gebouw of een werk bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven worden gelet op de bedoeling van de bouwer voor zover deze naar buiten kenbaar is. De bestemming van een gebouw of een werk om duurzaam ter plaatse te blijven dient naar buiten kenbaar te zijn. In gevallen dat onzekerheid blijkt te bestaan of een object kan worden beschouwd als duurzaam met de grond verenigd, en voor de toepassing van die maatstaf nader moet worden bepaald wat in een gegeven geval als «duurzaam», onderscheidenlijk «verenigd» en in verband daarmee als «bestemming» en «naar buiten kenbaar» heeft te gelden, kunnen verkeersopvattingen in aanmerking worden genomen, aldus de Hoge Raad.

In de praktijk komt het erop neer dat gebouwde onroerende zaken op water in beginsel voor huurtoeslag in aanmerking komen, nu dit immers

ook zo zou zijn indien deze onroerende zaken zich op het land zouden bevinden.

Zoals vermeld wordt voor het begrip «woning» in de Wht aangesloten op de definitie van woonruimte in het Burgerlijk Wetboek (artikel 233 van Boek 7) (het voorgestelde artikel 1, onderdeel j, van de Wht). Nu wordt voorgesteld deze definitie in de Wht op te nemen, is artikel 11, derde lid, van die wet overbodig geworden.

Artikel 1, onderdeel C

Huurtoeslag kent twee maximale huurgrenzen die afhankelijk zijn van onder meer de leeftijd(en) van de bewoners. De hogere maximale huurgrens, waarboven geen huurtoeslag wordt verstrekt, is van toepassing (in grote lijnen) indien de huurder, diens partner of een van de medebewoners 23 jaar of ouder is. Deze hogere maximale huurgrens is eveneens van toepassing indien de huurder, diens partner of een van de medebewoners jonger is dan 23 jaar en ten behoeve van die huurder, die partner of die medebewoner in en rond de woning voorzieningen zijn aangebracht die noodzakelijk zijn in verband met een handicap van die huurder, die partner of die medebewoner. Voor jongeren onder de 23 jaar zonder een handicap geldt een lagere grens, vanuit de gedachte dat jongeren minder financiële ruimte hebben, nog aan het begin staan van hun wooncarrière en door hun gezinssituatie ook heel goed kunnen volstaan met een kleine goedkope woning.

Voor jongeren tot 23 jaar met een handicap wordt thans de voorwaarde dat in verband met die handicap voorzieningen aan de woning zijn aangebracht, losgelaten. De reden is dat het argument van het doorlopen van een wooncarrière in het algemeen niet geldt voor minder of meer ernstig gehandicapte jongeren. Zij kunnen vaak niet terecht in goedkopere woningen, omdat er geen afzonderlijke markt is van kleinere/goedkopere woningen voor gehandicapte jongeren en zullen in het algemeen langer, dan wel permanent, in de woning die ze als jongvolwassene hebben betrokken, blijven wonen.

De voorgestelde wijziging in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wht strekt hiertoe.

Artikel 1, onderdelen D, onder 1 en 2 (deels), en G, onder 2 en 3

Op 1 januari 2006 is de Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten in verband met het toekennen van tegemoetkomingen aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele aanpassingen in de berekening van de uitkeringen (Stb. 2005, 713) in werking getreden. Als gevolg hiervan wordt aan ouderenhuishoudens een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 33b van de Algemene Ouderdomswet toegekend. Om te voorkomen dat deze huishoudens door een toename van het rekeninkomen huurtoeslag zouden kunnen mislopen, is in het thans geldende artikel 14, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wht bepaald dat de aldaar genoemde maximale inkomensgrenzen worden vermeerderd met (twee maal) voormelde tegemoetkoming.

Door deze exercitie is er in het begrippenkader een terminologische onduidelijkheid opgetreden. Niet duidelijk is immers welke bedragen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden aangepast en op welke wijze dit gebeurt. Het voorgestelde artikel 14 van de Wht en de voorgestelde wijzigingen in artikel 27 van die wet zorgen ervoor dat deze duidelijkheid wordt verkregen. Zo worden in het voorgestelde artikel 14, eerste lid, van de Wht de zogenoemde norminkomens opgenomen. Deze norminkomens worden jaarlijks op grond

van (de voorgestelde wijziging in) artikel 27, vierde lid, van de Wht aangepast (het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Wht). In het voorgestelde artikel 14, tweede lid, van de Wht wordt bepaald dat de norminkomens van de ouderenhuishoudens (het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wht) worden vermeerderd met (twee maal) het bedrag van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 33b van de Algemene Ouderdomswet, zoals dat bedrag naar redelijke verwachting in het berekeningsjaar zal luiden (zie wat betreft deze laatste toevoeging het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting bij artikel I, onderdelen D, onder 2 (deels), en E). De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid past jaarlijks voormelde tegemoetkoming aan. De norminkomens, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdelen a en b (maximum inkomen bij een- en meerpersoonshuishoudens) en de som van de bedragen, bedoeld in artikel 14, derde lid, onderdeel b, van de Wht (maximum inkomen bij een- en meerpersoonsouderenhuishoudens, inclusief tegemoetkomingen), wordt naar boven afgerond op een veelvoud van € 25 (het voorgestelde artikel 27, zevende lid, tweede volzin, van de Wht). Een huurtoeslag wordt vervolgens niet toegekend als het rekeninkomen uitkomt boven de norminkomens, bedoeld in het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onderdelen a of b, van de Wht, of boven de som van de bedragen, genoemd in het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onderdelen c en d (norminkomens bij ouderenhuishoudens), en bedoeld in het tweede lid van dat artikel (tegemoetkomingen) (het voorgestelde artikel 14, derde lid, van de Wht).

Het voorgestelde artikel 27, zevende lid, derde volzin, van de Wht loopt hierbij mee.

Artikel I, onderdelen D, onder 2 (deels) en E

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 14, tweede lid (deels), en 17, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wht hebben te maken met het feit dat op het moment dat met de bedragen, genoemd in artikel 14, eerste lid, en bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wht, dient te worden gerekend, deze nog niet definitief kunnen worden vastgesteld. Deze zijn immers op dat moment nog niet bekend. Derhalve wordt de zinsnede «naar redelijke verwachting» toegevoegd.

Artikel I, onderdeel F

De voorgestelde wijziging in het opschrift van hoofdstuk 4 van de Wht is redactioneel van aard. Immers, voormeld hoofdstuk bevat geen hardheidsbepaling meer; deze is bij de totstandkoming van de (Aanpassingswet) Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen verdisconteerd in artikel 55, vijfde en zesde lid, van de Wht.

Artikel I, onderdeel G, onder 1

Op grond van artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht worden jaarlijks met ingang van 1 juli van elk jaar de zogenoemde normhuren, alsmede de maximale huurgrens voor jongeren, de kwaliteitkortingsgrens en de aftoppingsgrenzen aangepast aan de gemiddelde huurprijswijziging, zoals die naar redelijke verwachting op die datum zal plaatsvinden. Tot dusver werd bij het bepalen van het desbetreffend percentage gezien wat naar verwachting gemiddeld de jaarlijkse zuivere huurprijswijziging voor zittende huurders in de gehele huursector zal zijn. Het gaat hier dus om de huurontwikkeling exclusief huuraanpassingen door harmonisatie ineens en huurstijgingen door incidentele woningverbetering.

Er wordt tot dusver geen onderscheid gemaakt naar de huurontwikkeling in gereguleerd gebied, waar de jaarlijkse huurverhoging aan maxima is gebonden en in geliberaliseerd gebied, waar de huurontwikkeling vrij door partijen bepaald kan worden. Momenteel omvat het geliberaliseerde segment immers slechts ca. 5% van de huurwoningenvoorraad en hebben de huurstijgingen in dit segment dus ook niet of nauwelijks invloed op de

gemiddelde huurontwikkeling in de gehele huursector. Bovendien gaat het per definitie om woningen waarvoor een relatief hoge aanvangshuur tussen partijen is overeengekomen, die veelal geen aanleiding geeft tot hogere jaarlijkse huurverhogingen. Vaak is in de huidige geliberaliseerde contracten dan ook een zogeheten indexeringsclausule vastgelegd, waardoor de huur jaarlijks stijgt met het inflatiepercentage.

Nadat op 1 januari 2007 het gemoderniseerde huurbeleid van kracht wordt, is de verwachting dat de huurontwikkeling van woningen met de laagste WOZ-waarden die behoren tot het gereguleerde gebied, en de huurontwikkeling van woningen met een hogere WOZ-waarde die tot het overgangs- respectievelijk het geliberaliseerde gebied behoren, meer uiteen gaan lopen. De bedoeling van het nieuwe huurbeleid is immers juist om de verhuur van woningen met een relatief lage aanvangshuur maar een hoge WOZ-waarde meer marktconform te maken. Hiertoe worden voor zittende huurders wier woning vanaf 1 januari 2007 in het overgangs- of geliberaliseerd gebied ligt, een hogere maximale huurverhoging toegestaan dan voor huurders in het gereguleerde gebied. Een uitzondering hierop geldt voor huurders die op 31 december 2006 huurtoeslag ontvangen: voor hen gelden de lagere maximale huurverhogingpercentages van het gereguleerde gebied, ook wanneer de woning een hoge WOZ-waarde heeft.

Ook voor nieuwe huurders c.q. verhuizende huurders met recht op huurtoeslag geldt, dat zij uitsluitend te maken zullen krijgen met de lagere maximale huurverhogingen uit het gereguleerde regime: huurtoeslag kan immers uitsluitend worden toegekend als de belanghebbende een woning in het gereguleerde gebied heeft gehuurd dan wel een woning waarvoor op vrijwillige basis tussen huurder en verhuurder een gereguleerd huurregime is overeengekomen.

Huurders die huurtoeslag ontvangen, hebben vanaf 1 januari 2007 dus, evenals in het verleden het geval was, uitsluitend te maken met de gemiddelde huurverhoging van het gereguleerde gebied (75% van de huurwoningvoorraad). Het ligt dan ook in de rede om na de inwerkingtreding van het nieuwe huurbeleid voor het bepalen van het percentage van de verwachte gemiddelde huurontwikkeling ten behoeve van de voormelde jaarlijkse normhuur- en grensaanpassingen uitsluitend de huurontwikkeling in het gereguleerde gebied in ogenschouw te nemen. Hiermee wordt gewaarborgd dat huurtoeslagontvangers geen al te hoge stijging van de normhuur ondervinden, indien gekozen wordt voor aanpassing van de normhuren met de huurprijsontwikkeling. De voorgestelde wijziging in artikel 27, eerste lid, aanhef, van de Wht strekt hier (deels) toe. Voorts zijn in die aanhef en in de tweede volzin van dat artikellid nog redactionele wijzigingen doorgevoerd.

Artikel II

In het voorgestelde artikel II van het wetsvoorstel is bepaald dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Het streven is er namelijk op gericht om het gehele wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2007, behoudens de voorgestelde wijzigingen in artikel 27, eerste lid, aanhef en tweede volzin, van de Wht (het voorgestelde artikel I, onderdeel G, onder 1, van het wetsvoorstel). Deze laatste wijzigingen treden in werking met ingang van 1 juli 2007, omdat deze pas dan relevant worden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker