

Onderwerp
Consultatie conceptwetsvoorstel Huur-
en inkomensgrenzen

Datum
7 augustus 2019
Ons kenmerk
2019/0070/AvD/VB/HvE

Reactie van het College voor de Rechten van de Mens op de voorgenomen wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet (wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet).

Op 26 juni 2019 is het conceptwetsvoorstel Huur- en inkomensgrenzen ter consultatie voorgelegd. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) maakt graag van de gelegenheid gebruik om vanuit zijn kerntaak en missie te reageren op dit wetsvoorstel. In deze reactie gaat het College voornamelijk in op de differentiatie van DAEB-inkomensgrenzen en de verschillende gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid van verschillende typen woningen voor bepaalde inkomensgroepen.

Het College neemt het voornemen om te differentiëren op zich voor kennisgeving aan, maar stelt vast dat de voorgestelde manier om dit zonder nadere onderbouwing uit te voeren allereerst kan leiden tot indirect onderscheid op basis van burgerlijke staat. Het College ziet namelijk in de huidige toelichting onvoldoende elementen van objectieve rechtvaardiging van de specifieke inkomensgrenzen die het voorstel hanteert. Het College plaatst daarnaast kanttekeningen bij de praktische consequentie van het voorstel in zoverre het ertoe zal leiden dat minder mensen, waaronder mogelijk ook mensen die op dit moment al op wachtlijsten staan, in aanmerking zullen komen voor een sociale huurwoning. Omdat informatie ontbreekt over parallel beleid of een overgangsregime om op de situatie van deze groep in te spelen, staat het voorstel mogelijk op gespannen voet met rechtszekerheid en het regressieverbod inzake het recht op huisvesting, zoals erkend in meerdere mensenrechtenverdragen.

Differentiatie DAEB-inkomengrens

Een belangrijk aspect van het wetsvoorstel is de voorgestelde differentiatie van de DAEB-inkomengrens. Deze inkomengrens ligt nu voor alle huishoudens op een jaarinkomen van 38.035 euro, en gaat volgens het wetsvoorstel naar 35.000 euro voor eenpersoonshuishoudens en 42.000 euro voor meerpersoonshuishoudens. De rechtvaardiging die hiervoor gegeven wordt is, dat

bij gelijke inkomens de meerpersoonshuishoudens, en in het bijzonder gezinnen met kinderen, een kleiner gedeelte van hun inkomen kunnen besteden aan woonlasten. Dat zou betekenen dat de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning ook navenant omhoog zou moeten.

De differentiatie zoals voorgesteld, hoewel bewust neutraal geformuleerd (eenpersoons versus meerpersoons), kan toch tot gevolg hebben dat er onderscheid wordt gemaakt op basis van burgerlijke staat. Direct onderscheid naar burgerlijke staat is verboden volgens onder andere artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en artikel 9 EU-Handvest. In dit geval is er echter geen sprake van direct onderscheid, omdat het wetsvoorstel het onderscheid niet direct maakt op basis van huwelijkse staat of ouderschap. Het voorstel kan echter wel indirect onderscheid opleveren: de meeste meerpersoonshuishoudens zijn immers gezinnen met kinderen, zoals ook wordt aangegeven in de Memorie van Toelichting.¹ Daarmee kunnen alleenstaanden of mensen met kinderen indirect benadeeld worden ten opzichte van gezinnen met kinderen.

Indirect onderscheid kan toegestaan zijn wanneer dit objectief gerechtvaardigd is. Het College plaatst vraagtekens bij de rechtvaardiging die in het wetsvoorstel gegeven wordt. Hoewel het verschil in besteedbaar inkomen een objectieve rechtvaardiging kan zijn, vraagt het College zich af waarom de differentiatie naar samenstelling van het huishouden niet verder wordt doorgetrokken. Het voorstel differentieert namelijk niet naar grootte of samenstelling van een meerpersoonshuishouden, maar maakt dat voor iedereen dezelfde inkomensgrens van 42.000 euro geldt. Terwijl tweepersoonshuishoudens zonder kinderen vaak meer besteedbaar inkomen hebben dan gezinnen met kinderen, en soms wellicht ook meer dan eenpersoonshuishoudens; eenoudergezinnen hebben daarentegen weer minder besteedbaar inkomen.

Daarmee rijst de vraag of het verschil in besteedbaar inkomen, gecombineerd met het aantal personen in een huishouden, wel een voldoende specifieke rechtvaardiging is voor de voorgestelde differentiatie, mede in het licht van het resulterende indirecte onderscheid op basis van burgerlijke staat. In de Memorie van Toelichting wordt op het mensenrechtelijk aspect hiervan, en het waarborgen van het gelijkheidsbeginsel, niet ingegaan. Het College beveelt daarom aan dat het uiteindelijke wetsvoorstel een betere onderbouwing bevat van de voorgestelde differentiatie, waarin wordt uitgelegd waarom het indirecte onderscheid naar burgerlijke staat hier objectief gerechtvaardigd is.

Gevolgen van differentiatie DAEB-inkomensgrens voor eenpersoonshuishoudens
De voorgestelde aanpassingen en differentiatie van de DAEB-inkomensgrens hebben bovendien gevolgen voor het totaal aantal personen dat in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Volgens de Memorie van Toelichting heeft het wetsvoorstel mede als uitgangspunt dat de doelgroep voor sociale huurwoningen

¹ Wetsvoorstel Huur- en inkomensgrenzen, Memorie van Toelichting, p. 7.

‘niet te groot’ wordt vanwege de slagingskans op het ter beschikking komen van een sociale huurwoning voor de laagste inkomens.² Dit uitgangspunt is terug te zien in de effecten van het voorstel: met de voorgestelde differentiatie komen volgens schattingen ongeveer acht procent minder huishoudens in aanmerking voor een sociale huurwoning.³ De veronderstelling lijkt te zijn dat mensen die na de voorgestelde wijzigingen niet langer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, een woning zullen vinden op de vrije huurmarkt.

Het College plaatst hierbij twee kritische kanttekeningen die raken aan de plicht tot bescherming van het recht op (toegang tot) huisvesting. Dit recht wordt onder andere erkend in artikel 25(1) van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM), artikel 11(1) van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) als onderdeel van het recht op een behoorlijke levensstandaard, en in artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Aangezien op maatregelen rond sociale huisvesting het EU-recht van toepassing is (omdat sociale huisvesting als DAEB in aanmerking komt voor staatssteun), is ook toetsing aan het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest) van belang. Artikel 34(3) van het EU-Handvest vestigt een recht op sociale huisvesting, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.⁴

Het College benadrukt dat dit bindende normen zijn, waaraan de overheid moet toetsen wanneer er maatregelen genomen worden die het recht op huisvesting raken. De verplichting tot toetsing is ook opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving.⁵ Het College heeft zelf in de Jaarrapportage 2016 omtrent armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten aandacht gevraagd voor de noodzaak van een mensenrechtenbenadering in het huisvestingsbeleid.⁶ De VN-rapporteur voor het recht op huisvesting heeft in een recent rapport bovendien uiteengezet dat een effectief huisvestingsbeleid betekent dat mensenrechten zowel het uitgangspunt als de toetssteen zijn van het beleid, zodat ieders recht op huisvesting kan worden gerealiseerd door middel van een integrale en coherente aanpak.⁷

² Memorie van Toelichting, p. 7.

³ Aedes & Woonbond, ‘Gezamenlijke reactie Aedes en Woonbond op internetconsultatie “Wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen”’, 10 juli 2019, p. 3, en tevens de Memorie van Toelichting, p. 8-9.

⁴ Zoals ook bevestigd door het Europees Hof van Justitie in Zaak C-571/10, 24 april 2012 (*Kamberaj t. Italië*).

⁵ Voor toetsing aan respectievelijk economische, sociale en culturele rechten en aan het EU-Handvest zijn bovendien aparte handreikingen ontwikkeld die binnen het IAK gebruikt kunnen worden, zie KCWJ, ‘Handreiking economische, sociale en culturele grondrechten’, 10 december 2016, en KCWJ, ‘Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest’, 7 mei 2014.

⁶ College voor de Rechten van de Mens, ‘Jaarlijkse Rapportage 2016: Armoede, Sociale Uitsluiting en Mensenrechten’, 2016, p. 98-99.

⁷ UN HRC, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 15 januari 2018, A/HRC/37/53, o.a. paras. 9-15.

De eerste kanttekening betreft de veronderstelling dat de groep die niet langer aanspraak kan maken op een sociale huurwoning inderdaad een woning vindt in de vrije huursector, dan wel een koopwoning, hoofdzakelijk is gebaseerd op het deel van het inkomen dat aan huur of hypotheek besteed kan worden. De Memorie van Toelichting verwijst daarbij naar plannen omtrent het middenhuursegment en rekent voor dat mensen met een jaarinkomen vanaf 27.000 euro voldoende ruimte hebben om een huurwoning vanaf 720 euro - de liberalisatiegrens - te kunnen betalen.⁸ Die veronderstelling miskent echter dat veel woningen in de vrije huursector voor een hogere prijs worden aangeboden. Bovendien zijn er vaak andere belemmeringen voor mensen om een woning in dit segment te vinden, waaronder de ongelijke geografische verdeling van het huuraanbod en de inkomenseisen die aan huurders in de vrije sector gesteld worden.

Dit zou de facto betekenen dat het voorstel het voor deze groep significant moeilijker maakt om een passende woning te vinden. Daardoor wordt met het oplossen van het ene probleem - een tekort aan betaalbare woningen voor de laagste inkomens - mogelijk een nieuw probleem gecreëerd: een tekort aan betaalbare woningen voor lagere middeninkomens. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het recht op toegang tot huisvesting en het daaraan verbonden regressieverbod. Om dit te voorkomen is parallel beleid of een overgangsregime gericht op de groep mensen met lagere middeninkomens noodzakelijk. Het College beveelt daarom aan dat in het voorstel beter wordt uitgewerkt welke andere maatregelen er worden genomen om de belemmeringen voor deze groep weg te nemen om een betaalbare woning te vinden.

De tweede kanttekening is dat deze maatregel ook ingrijpt op de positie van diegenen die nu ingeschreven staan als woningzoekende en die na de voorgestelde differentiatie niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Zoals nu doorgerekend in de Memorie van Toelichting gaat dat over 71.000 huishoudens, die nog geen huurder van een woning in de sociale huursector zijn. De huidige wachttijden voor een sociale huurwoning lopen momenteel op tot recordhoogtes, zeker in de grote steden. Dat betekent de wachttijd voor veel van deze mensen, die waarschijnlijk al jaren op de wachtlijst staan, helemaal zou kunnen komen te vervallen. Uit het huidige voorstel wordt echter niet duidelijk wat de directe gevolgen zijn voor deze groep, en of er een overgangsregeling mogelijk is waardoor zij niet zomaar hun wachttijd en opgebouwde rechten kwijtraken. Het College beveelt daarom aan dat verduidelijkt wordt wat hun rechtspositie is als gevolg van het wetsvoorstel, of dat er eventueel een overgangsregeling mogelijk is en of zij anders gecompenseerd worden voor het verlies van opgebouwde rechten.

⁸ Memorie van Toelichting, p. 12.

Aanbevelingen

Samenvattend stelt het College dat er onvoldoende rekening is gehouden met de mensenrechtelijke gevolgen van het wetsvoorstel, en dat er niet duidelijk is getoetst aan het mensenrechtelijke kader zoals hierboven uiteengezet. Het College beveelt daarom het volgende aan, ten aanzien van het wetsvoorstel:

- Dat duidelijk wordt benoemd dat het voorstel is getoetst op het discriminatieverbod, en wat de objectieve rechtvaardiging is voor het indirecte onderscheid op basis van burgerlijke staat bij het introduceren van een verschil in behandeling tussen eenpersoons- en meerpersoonsgezinnen. Dat dus beter wordt uitgewerkt waarom de specifieke inkomensgrenzen kunnen stoelen op die rechtvaardiging, waarbij wordt ingegaan op de verschillen tussen typen meerpersoonshuishoudens.
- Dat het wetsvoorstel vanuit de op de overheid rustende verplichting tot non-regressie bij het recht op huisvesting verduidelijkt wat de positie is van personen die nu op de wachtlijst staan voor een sociale huurwoning, maar die met de nieuwe DAEB-inkomensgrenzen niet meer voor een sociale huurwoning in aanmerking zouden komen. Dat meer algemeen wordt uitgelegd welk huisvestingsbeleid voor de groep mensen met lage middeninkomens wordt ontwikkeld gezien de parallelle krapte aan de onderkant van de vrije huursector.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u contact met ons opnemen via info@mensenrechten.nl, of (030) 888 38 88.

Met vriendelijke groet,

mr. Adriana C.J. van Doijeweert
Voorzitter