

Europese voorwaarde en nationale invulling: Nederland kan inkomensgrens sociale huur zelf aanpassen

Nederland kent sinds 2010 een inkomensgrens voor sociale huurwoningen. Volgens Aedes en vele anderen is deze inkomensgrens in de huidige woningmarkt te laag: een grote groep huishoudens met een laag middeninkomen heeft nauwelijks alternatieven om een geschikt huis te vinden. De Nederlandse overheid stelt echter dat de huidige inkomensgrens door de Europese Commissie vastgelegd is en niet aangepast kan worden. Aedes bestrijdt die lezing.

Hoe zit het precies met de inkomensgrens?

Inkomensgrens

Huishoudens met een jaarinkomen boven ongeveer 38.000 euro komen in principe niet in aanmerking voor een sociale huurwoning. Woningcorporaties hebben een beperkte mogelijkheid om uitzonderingen te maken.

Staatssteunregels

De inkomensgrens hangt samen met de Europese regels voor staatssteun. EU-landen mogen staatssteun geven aan organisaties voor zogeheten Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB-activiteiten). Deze vorm van staatssteun komt in meerdere sectoren voor. De Europese regels voorkomen marktbederf. Daarvan zou sprake zijn als organisaties staatssteun ontvangen voor activiteiten die ook door commerciële marktpartijen gedaan kunnen worden.

Staatssteun voor sociale huur

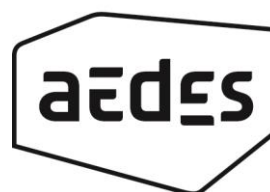
Sociale huisvesting is een activiteit die in aanmerking komt voor staatssteun. De vrije markt zal namelijk niet voorzien in voldoende betaalbare woningen voor huishoudens in de laagste inkomensgroepen. Daarom mogen Nederlandse woningcorporaties staatssteun ontvangen. In Nederland bestaat die vooral uit een overheidsgarantie op leningen van corporaties.

Afbakening doelgroep en activiteiten

Bij de mogelijkheid voor staatssteun horen duidelijke grenzen: waarvoor mag je precies wel en niet staatssteun ontvangen? In het Europese jargon: wat zien we precies als een DAEB-activiteit? In de praktijk: voor welke huurhuizen is staatssteun toegestaan? Welke mensen horen wel en niet onder de doelgroep? De Nederlandse inkomensgrens is bedoeld om nationaal invulling te geven aan deze noodzaak tot begrenzing.

DAEB-beschikking 2009

De Europese Commissie heeft in 2009 met de zogeheten DAEB-beschikking (E2/2005) eisen gesteld aan de taken van Nederlandse woningcorporaties, waarvoor ze staatssteun ontvangen. Eén daarvan is dat Nederland de doelgroep voor sociale huur moet afbakenen.



Nederlandse invulling: inkomensgrens

Vervolgens heeft de Nederlandse overheid de huidige inkomensgrens voorgesteld. Die is door Europa goedgekeurd, maar het blijft de Nederlandse invulling van een Europese voorwaarde. Het staat Nederland vrij een ander voorstel te doen en dat ter goedkeuring aan Europa voor te leggen. Indien zo'n voorstel aan de voorwaarden van de Europese staatssteunregels (2012/21/EU) voldoet, hoeft het niet voorgelegd te worden.

Waaruit blijkt de eigen ruimte van Nederland?

Verdrag over werking Europese Unie (VwEU), Het verdrag geeft duidelijk aan dat lidstaten veel vrijheid hebben om zelf te bepalen wat zij in eigen land als een DAEB-activiteit zien. Uit Protocol nr. 26:

'De essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers; de diversiteit tussen verschillende diensten van algemeen economisch belang en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden; een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker.'

Arrest Europees Gerecht

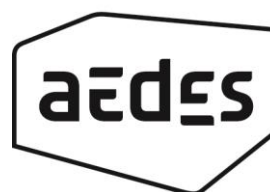
Vier woningcorporaties hebben een zaak aangespannen tegen de eerder genoemde beschikking uit 2009. Het Europees Gerecht sprak op 15 november 2018 arrest uit. Volgens de uitspraak mocht de Europese Commissie een afbakening van de doelgroep tot 'sociaal achtergestelde groepen' vragen, maar was de inkomensgrens een Nederlandse invulling daarvan. Het Europees Gerecht oordeelde dat niet kan worden uitgesloten:

'dat de Commissie een door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde definitie van de DAEB op basis van een ander criterium dan een inkomensgrens ook zou hebben goedgekeurd, als die definitie voldoende duidelijk was geweest en een verband zou hebben gelegd met sociaal achtergestelden'.

Europese Commissie

In de processtukken van bovengenoemde rechtszaak erkent de Europese Commissie dat Nederland de bestaande inkomensgrens en steunregeling aan woningcorporaties kan wijzigen.

'Indien de Nederlandse autoriteiten van oordeel zijn dat de gewijzigde steunregeling de strijd tegen armoede of sociale uitsluiting belemmert of realisering van het recht op huisvesting bemoeilijkt, of dat deze steunregeling om andere redenen aanpassing behoeft, kunnen zij te allen tijde op grond van artikel 108, lid 3, VWEU een nieuwe steunregeling aanmelden. Wanneer de voorgenomen nieuwe steunregeling voldoet aan de voorwaarden van het DAEB-besluitⁱ, kan zij zelfs zonder voorafgaande aanmelding worden ingevoerd.'



In een brief aan Housing Europe, de Europese koepelorganisatie voor de sociale huursector, bevestigde Eurocommissaris Verstager (Mededinging) dat lidstaten staatssteunregelingen niet vooraf voor hoeven te leggen aan de Europese Commissie. Verstager erkent dat de rol van de Europese Commissie zich beperkt tot het toetsen op een *kennelijke fout* in de definitie van sociale huisvesting. De commissie legt niet zelf een definitie op. Op vragen van

Europarlementariër Agnes Jongerius, antwoordde Eurocommissaris Verstager (Mededinging):

'The income ceiling has been determined by the Dutch authorities and is set in national law. It is up to the Dutch authorities to decide whether this income ceiling is still appropriate and, where necessary, to notify the Commission of any substantive alterations to the existing aid.'

Andere landen hanteren ruimere inkomensgrens

Andere lidstaten hanteren ruimere inkomensgrenzen dan Nederland. In Frankrijk varieert de inkomensgrens, afhankelijk van locatie en huishoudtype, tussen de 30.000 en 88.000 euro. België kent een inkomensgrens van 45.000 euro voor koppels, per extra gezinslid komt daar 2.800 euro bij. Ook Oostenrijk kent een gedifferentieerde inkomensgrens per huishoudtype. In Wenen kan de inkomensgrens voor een vierpersoonshuishouden oplopen tot 85.000 euro.

Nederlandse wijzigingen

Nederland heeft eerder de inkomensgrens tijdelijk verhoogd naar 41.000 euro, zonder dat dat is opgenomen in de afspraken met de Europese Commissie van 2009. Daarnaast zijn na 2009 nog andere uitzonderingen ingevoerd als staatssteun voor DAEB-activiteiten van corporaties. Immers, woningcorporaties hebben bijvoorbeeld in bepaalde gevallen recht op vrijstellingen/verlagingen van de verhuurderheffing. Dit laatste is zelfs gerapporteerd aan de Europese Commissie zonder dat hier bezwaar op binnen kwam. Afwijking kan dus wel.

Doelgroep mag niet groter worden? Een fabeltje...

Minister Ollongren lijkt in haar Kamerbrief van 22 februari over de evaluatie van de Woningwet, en de beantwoording van Kamervragen over deze brief, te suggereren dat de DAEB-corporatiedoelgroep niet groter mag worden. Dat is een fabeltje. Noch de Europese Staatssteunregels (2012/21/EU), noch de Nederlandse beschikking (e2/2005) legt dit op. Enkel wordt geconstateerd dat de in de beschikking genoemde inkomensgrens ongeveer neerkomt op 43% van de Nederlandse bevolking. Maar dat is niet meer dan een feitelijke constatering en betreft géén voorwaarde.

ⁱ 2012/21/EU: Het Europese regelgeving kader voor staatssteun voor DAEB-activiteiten. Niet te verwarren met de Nederlandse beschikking (E2/2005)