

Vergaderjaar 2023–2024

36 496

Wijziging van de Wet goed verhuurderschap, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en enige andere wetten in verband met de regulering van huurprijzen en de bescherming van rechten van huurders (Wet betaalbare huur)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 november 2023 en het nader rapport d.d. 2 februari 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 juni 2023, nr. 2023001520, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 november 2023, nr. No. W04.23.00151/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 2023, no. 2023001520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet goed verhuurderschap, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van enige andere wetten in verband met de regulering van huurprijzen en de bescherming van rechten van huurders (Wet betaalbare huur), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot regulering van huren, in het bijzonder in de op dit moment vrije huursector. Dat gebeurt door het zogenoemde woningwaarderingstelsel (WWS) uit de sociale huursector ook verplicht toe te passen op de vrije huursector tot een huurwaarde van € 1.123 (regulering middenhuur). Daarnaast wordt voorgesteld om de rechtspositie van huurders te verbeteren door de maximale huren uit het WWS als

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

dwingende norm op te leggen. Dit laatste geldt voor zowel de sociale als de vrije huursector.

Het wetsvoorstel steunt op vier pijlers:

- 1. huurders beschermen tegen hoge huren,*
- 2. een voldoende omvangrijk middenhuursegment realiseren,*
- 3. de investeringsbereidheid van verhuurders in de vrije huursector op peil houden en*
- 4. verduurzaming van huurwoningen stimuleren.*

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat zich reële problemen voordoen in de vrije huursector, waar lokaal soms sprake is van excessen. Door de krapte op de huurmarkt is overheidsingrijpen voor een betere huurdersbescherming te begrijpen. Dat wordt onderschreven in verschillende consultatiereacties. Dit overheidsingrijpen vloeit ook voort uit het grondrecht dat de overheid verplicht om voldoende woongelegenheden te bevorderen.

In dit kader heeft de Afdeling er begrip voor dat de huurprijzen voor sociale huurwoningen met dit wetsvoorstel dwingend worden voorgeschreven. Zij onderstreept daarnaast de noodzaak om te komen tot een volwaardige middenhuursector voor het goed functioneren van de woningmarkt als geheel. In de huidige praktijk vervult de middenhuursector die functie niet goed. Doorstroming vanuit sociale huurwoningen en koopwoningen is in veel gevallen niet mogelijk door onvoldoende aanbod in de vrije huursector in het algemeen en in de middenhuursector in het bijzonder.

De Afdeling merkt op dat de hoge huren worden veroorzaakt door de schaarste in het aanbod terwijl de vraag aanhoudend groot is. De regering besteedt onvoldoende aandacht aan de dieperliggende oorzaken van deze schaarste, die ook verband houden met de andere segmenten van de woningmarkt. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de oorzaken van de schaarste in de vrije huursector en hoe dit wetsvoorstel daarop inwerkt.

De Afdeling wijst daarnaast op een aantal te verwachten neveneffecten van de regulering van de middenhuur. De beperkte doorstroombmogelijkheden leiden tot het reële risico dat het positieve effect voor huurders slechts eenmalig is en er voor nieuwe toetreders op de middenhuurmarkt per saldo weinig verandert. Daarmee worden de problemen die we al kennen uit de sociale huur ook hier geïntroduceerd, zoals wachtlijsten en scheefwonen. Ook vermindert de regulering de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan deze effecten.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de effectiviteit van de voorgestelde regulering van de vrije huursector. Deze zet de investeringsbereidheid onder druk, waardoor een deel van de verhuurders de huurwoningen verkopen («uitponden») en nieuwbouwprojecten opnieuw worden gezien. Beide gevolgen – uitponden en minder nieuwbouw – betekenen dat het aanbod vermindert in een marktsegment waar nu al sprake is van grote schaarste. Dat is uiteindelijk weer nadelig voor mensen die willen huren en heeft bovendien negatieve gevolgen voor de doorstroming op de woningmarkt als geheel. De regering motiveert niet overtuigend dat de voorgestelde regulering niettemin effectief zou zijn en dat risico's voldoende zijn ondervangen. Deze motivering van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregel, is ook nodig ter rechtvaardiging van de inmenging in het eigendomsrecht van verhuurders en investeerders.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden gezien.

1. Inleiding

a. Inhoud van het wetsvoorstel

De regering wil de rechtspositie van huurders ten opzichte van verhuurders verbeteren en de huren beter betaalbaar maken voor huishoudens met een middeninkomen. Daartoe heeft zij een wetsvoorstel opgesteld met twee hoofdonderdelen.

In de eerste plaats wordt de huurprijsbescherming in de sociale huursector op grond van het woningwaarderingssstelsel, ook wel het WWS of puntenstelsel genoemd, doorgetrokken naar het middensegment. Hiermee worden de maximale huren van woningen in een deel van de vrije huursector dwingend voorgeschreven. Overheidsregulering van de huurprijzen is nu beperkt tot sociale huurwoningen, die vooral door woningcorporaties worden geëxploiteerd. De maximale huren gelden voor alle woningen die volgens het puntenstelsel 186 of minder punten hebben. Dit staat gelijk aan een maximale maandhuur van € 1.123.² Huurwoningen met meer dan 186 punten vallen buiten de huurprijsbescherming.

In de tweede plaats regelt het wetsvoorstel dat de huurprijsbescherming op basis van het puntenstelsel in zowel het (bestaande) sociale als het (nieuwe) middensegment dwingend wordt. Dit gebeurt door de regulering van de huurprijzen voor te schrijven als een verbodsbepaling, en door de gemeenten een toezichthoudende en handhavende taak te geven. In dat kader kunnen zij sancties opleggen, zoals intrekking van de verhuurvergunning, oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang, of het opleggen van een bestuurlijke boete tot maximaal € 22.500 (of € 90.000 bij recidive).³ Ook wordt de taak van de Huurcommissie uitgebreid, waardoor huurders daar vaker terecht kunnen bij geschillen.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is een balans te vinden tussen het verbeteren van woonlasten voor huurders enerzijds en het waarborgen dat het aanbod aan middenhuur op peil blijft anderzijds. Om deze balans te vinden, zijn volgens de toelichting de volgende pijlers bij de verdere vormgeving gehanteerd:⁴

- 1. Redelijke huurprijs. Als eerste pijler staat de bescherming van de huurder voorop. Regulering moet ervoor zorgen dat huurwoningen betaalbaar worden en voor een redelijke huurprijs worden verhuurd. Deze huurprijs moet passen bij de kwaliteit van de woning.*
- 2. Voldoende betaalbare huurwoningen. Voor de huurder is het ook belangrijk dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn. De omvang van het middensegment moet in verhouding staan tot de behoefte van de doelgroep. Daarom is gekeken welke verschuivingen er tussen de huursegmenten ontstaan door de regulering van het middensegment, en of er een voldoende groot middensegment overblijft.*
- 3. Investeringsbereidheid. Om te zorgen dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar blijven, moet de investeringsbereidheid van verhuurders op peil blijven. Bovendien moet het aanbod aan middenhuur verder worden vergroot via de nieuwbouwproductie.*

² Per 1 juli 2023. Deze grens van 186 punten wordt geregeld in het Besluit huurprijzen woonruimte, waarvan beoogd is dat het gelijk met dit wetsvoorstel in werking treedt.

³ Dit zijn geldboetes van respectievelijk de vierde en vijfde categorie. Zie voorgestelde artikelen 19 en 20 van de Wet goed verhuurderschap.

⁴ Toelichting, paragraaf 2.1.2 (Noodzaak wijzigingen en nieuwe instrumenten)

Hier moet voldoende ruimte voor blijven voor investeerders om te investeren in de bouw van nieuwe woningen. Dit betekent ook dat er een vrij huursegment met marktconforme huren moet blijven bestaan, zodat een investeerder een evenwichtige mix van woningen op de markt kan brengen.

4. *Verduurzaming. Door aanpassing van het WWS moet de verduurzaming van huurwoningen worden gestimuleerd, omdat hier nog een grote opgave ligt en huurders ook profiteren van een duurzame woning.*

De Minister heeft op 9 november 2023, voorafgaand aan de advisering door de Afdeling, aangekondigd het bij dit wetsvoorstel behorende besluit aan te willen passen dat op enkele punten afwijkt van de toelichting bij dit wetsvoorstel.⁵ De reikwijdte en implicaties hiervan zijn nog niet duidelijk. De Afdeling gaat er vanuit dat indien dit leidt tot ingrijpende wijzigingen in het wetsvoorstel, dit opnieuw aan haar wordt voorgelegd voor advies. De Afdeling gaat in dit advies uit van het wetsvoorstel en de toelichting zoals die bij haar aanhangig zijn gemaakt.

b. Leeswijzer

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de vrije huursector, maar deze functioneert binnen de bredere woningmarkt. Gezien de onderlinge verwevenheid tussen de woningmarktsegmenten is het voor de beoordeling van de geschiktheid en effectiviteit van het voorstel van belang eerst de achtergrond te schetsen in punt 2 van dit advies. Vervolgens bespreekt de Afdeling het wetsvoorstel aan de hand van de hierboven beschreven pijlers.

De eerste pijler (redelijke huurprijs) wordt besproken in punt 3, de tweede pijler (voldoende betaalbare huurwoningen) in punt 4 en de derde pijler (investeringsbereidheid van verhuurders en investeerders) in punt 5. De vierde pijler, verduurzaming van huurwoningen, zal worden geregeld in een apart besluit.⁶ Nu het wetsvoorstel daarover geen voorschriften bevat, blijft deze pijler hier buiten beschouwing. In punt 6 gaat de Afdeling in op de verhouding van het wetsvoorstel tot hoger recht, in het bijzonder het recht op eigendom en de verhouding tot het Unierecht. Punt 7 bevat een afrondende conclusie.

2. Achtergrond

De overheid heeft een actieve rol ten aanzien van de woningmarkt. Deze rol vloeit ook voort uit de grondrechtelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende woongelegenheden en uit de sociale grondrechten die in verdragen zijn opgenomen.⁷ Tot de afgelopen jaren heeft de overheid zich in het bijzonder gericht op de sociale huursector en het eigenwoningbezit (koopsector). Dit wetsvoorstel richt zich op het derde segment, de vrije huursector, waar regulering tot op heden beperkt is gebleven.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 27 926, 379. Dit ziet op enkele wijzigingen van het WWS, waaronder een tijdelijke verhoging van de voorgestelde nieuwbouwopslag van 5% naar 10% als overgangsmaatregel.

⁶ Dit betreft een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte, zie toelichting, paragraaf 3.1.3.

⁷ Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet, artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 11, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

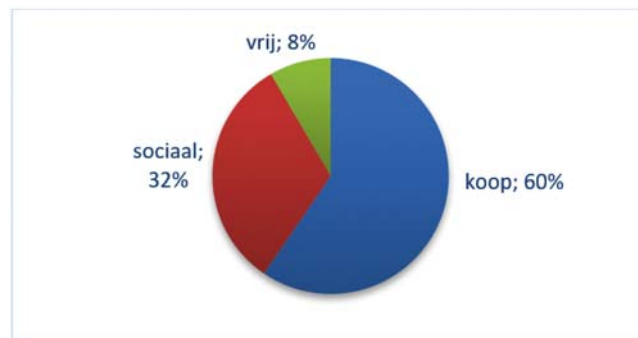
Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt,⁸ zijn de problemen op de Nederlandse woningmarkt complex en onderling verweven. Om een interventie zinvol te laten zijn, is een analyse van deze problemen in hun onderlinge samenhang noodzakelijk. Hierbij moet worden gezien wat de aard is van het probleem dat moet worden aangepakt, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke (neven)effecten van voorgenomen wetgeving en beleid te verwachten zijn, op korte en lange termijn.

De Afdeling merkt op dat het voor de beoordeling van de effectiviteit, geschiktheid en noodzakelijkheid van het voorstel van belang is om de achtergrond te schetsen waar dit voorstel op ingrijpt. Zij beperkt zich hierbij tot enkele hoofdlijnen die relevant zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel.

a. Woningvoorraad

De woningvoorraad in Nederland bestaat voor zestig procent uit koopwoningen en voor tweeëndertig procent uit sociale huurwoningen. Acht procent betreft huurwoningen in het vrije segment. Internationaal gezien beschikt Nederland over een grote sociale huursector en een kleine vrije huursector.⁹

Figuur 1. Woningvoorraad*



* Percentages op basis van de BZK-publicatie «Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021», oktober 2022 (hierna: WoON2021). Overigens gaan andere bronnen uit van een onderscheid tussen woningcorporaties en private verhuurders. Dit levert (iets) andere percentages voor de twee huursegmenten op omdat een deel van de huurwoningen in de vrije sector door woningcorporaties wordt verhuurd en een deel van de sociale huurwoningen door private verhuurders.

Deze verdeling tussen de segmenten is niet altijd zo geweest en is mede het resultaat van de overheidsstimulans van het eigenwoningbezit, onder meer via de hypotheekrenteaftrek. De sociale sector is hoofdzakelijk bestemd voor huishoudens met lagere inkomens, en wordt van overheidswege gefaciliteerd door huurtoeslagen en niet-marktconforme huren. Voor woningcorporaties gelden daarnaast voordelen zoals de geborgde leningen (alleen voor sociale huur), waardoor zij minder risico lopen en tegen een relatief lage rente vermogen kunnen aantrekken. Deze steun is bedoeld om kwetsbare groepen op de woningmarkt, zoals urgent

⁸ Onder meer in de adviezen van de Afdeling van 29 juni 2022 over de wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014 (W04.22.0067/I), Kamerstukken II 2021/22, 36 190, nr. 4, het advies van 29 april 2020 over het Besluit Woningbouwimpuls 2020 (W04.20.0061/I), Stcrt. 2020, nr. 26501 en het advies van 7 september 2020 over de Wet differentiatie overdrachtsbelasting (W06.20.0322/III), Kamerstukken II 2020/21, 35 576, nr. 4.

⁹ OECD Affordable Housing Database. In deze internationale vergelijking van de OESO komt naar voren dat Nederland de grootste sociale huursector heeft. Kanttekening is wel dat landen verschillende definities van «sociale huur» hanteren. De vrije huursector wordt ook wel gekarakteriseerd als een «onderontwikkeld segment» in de woningmarkt. Zie: Stec, 2021, Verkenning beleidsopties voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur, p. 15.

woningzoekenden en statushouders, te helpen met hun huisvesting. Woningcorporaties hebben, in tegenstelling tot commerciële partijen, in dit verband een aantal plichten die onder meer gericht zijn op het behoud van een deel van hun woningen voor de doelgroep.

b. Vrije huursector

De vrije huursector beslaat met 648.000 woningen weliswaar nog steeds een klein percentage van de totale woningvoorraad, maar is de laatste jaren wel sterk gegroeid. Dit komt vooral door een groeiend aanbod van duurdere huurwoningen.

Figuur 2. Omvang vrije huursector 2015–2021¹

	2015	2018	2021	2015–21
Huur tot 1.000 €	307.000	350.000	392.000	+28%
Huur boven 1.000 €	109.000	154.000	256.000	+135%
Totaal vrije huursector	415.000	503.000	648.000	+ 56%
Aandeel vrije huursector in totale woningvoorraad	6%	7%	8%	

¹ WoON2021, p. 4. Door afronding is de optelling niet geheel sluitend. Percentages voor 2015 en 2018 berekend op basis van de website datawonen.nl (Syswov).

Deze toename wordt vooral verklaard door de opkoop van woningen door particuliere investeerders die deze vervolgens verhuren (ook wel «buy to let») en door woningeigenaren die verhuizen en de woning die ze achterlaten verhuren («keep to let»). Naast de lage rente hebben hierbij de fiscale regels van de laatste jaren een rol gespeeld.¹⁰ Vanwege de lage spaarrente en hoge belastingheffing daarover aan de ene kant en de relatief hoge rendementen op vastgoed in combinatie met een lage belastingheffing daarover aan de andere kant, was het beleggen in vastgoed aantrekkelijk voor particuliere beleggers. Daarnaast is de groei te verklaren door nieuwbouw door (vooral) institutionele beleggers.¹¹ Deze groei deed zich vooral voor in de grote steden.

Inmiddels zijn diverse maatregelen genomen die dergelijke investeringen minder aantrekkelijk maken, zoals een verhoogde overdrachtsbelasting voor investeerders (van 2% naar 10,4%), de opkoopbescherming en de zelfbewoningsplicht die in een aantal gemeenten is afgekondigd. In gebieden waar een dergelijke opkoopbescherming is ingesteld, kwamen meer woningen beschikbaar voor «reguliere» woningzoekenden («koopstarters» met een middeninkomen) en nam het aandeel vrije sectorwoningen af.¹² Uit onderzoek blijkt tevens dat de maatregel de mogelijkheden voor andere woningzoekenden (in het bijzonder arbeidsmigranten met een laag inkomen) juist beperkte.

Bij het type verhuurders in de vrije sector wordt onderscheid gemaakt tussen woningcorporaties en private verhuurders. Onder de private verhuurders vallen institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen en verzekeraars) met een vastgoedportefeuille van duizenden huurwoningen,

¹⁰ PBL, Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt. Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën, 2019, p. 10 e.v.

¹¹ J. Conijn, 2021, Naar een toekomstgerichte private huursector, in: Real Estate Research Quarterly. Zie ook de toelichting, paragraaf 1.1.1. Ook de aangescherpte leennormen vormen een deel van de verklaring, zie CPB, 2023, De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders.

¹² «Starters profiteren van verbanning beleggers», FD van 19 juni 2023 en het daar aangehaalde onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Kadaster.

maar ook particulieren die een of enkele woningen verhuren.¹³ Woningcorporaties verhuren ook een substantieel deel van de woningen in de vrije sector.¹⁴ De recente groei van de vrije sector is geheel toe te schrijven aan private verhuurders.

Figuur 3. Aantal woningen in de vrije huursector naar type verhuurder¹

	2015	2018	2021
Private verhuurders	260.000	354.000	509.000
Woningcorporaties	156.000	149.000	139.000

¹ WoON 2021, p. 107, figuur 2.11. Door afronding is de optelling niet geheel sluitend en zijn kleine verschillen mogelijk ten opzichte van de andere figuren.

c. Vraag en aanbod

Op de Nederlandse woningmarkt is sprake van een structurele disbalans. Dit is ten eerste te zien in de hiervoor geschetste verhouding tussen de drie marktsegmenten, waarbij de vrije huursector een zeer bescheiden positie heeft. Dit komt door de overheidsstimulering van sociale huur en koopwoningen.¹⁵ Het aanbod aan vrije sectorhuurwoningen is daardoor ook beperkt ten opzichte van de vraag ernaar. Deze disbalans tussen vraag en aanbod wordt versterkt doordat veel groepen niet terecht kunnen in de andere twee segmenten. De vraag naar huurwoningen in de vrije huursector is niet alleen noodgedwongen. Tal van groepen – ouderen, jongvolwassenen die nog flexibel willen zijn in de keuze waar ze willen (samen)wonen en werken, arbeidsmigranten, expats en andere tijdelijke werknemers uit het buitenland – hebben behoefte aan een huurwoning. Op dit moment is de vraag in de grote steden dusdanig groot ten opzichte van het aanbod, dat de gevraagde huurprijs soms wordt overboden.¹⁶

Deze hoge huren in delen van Nederland kunnen niet losgezien worden van de waardestijgingen van het onderliggende vastgoed als gevolg van prijsstijgingen op de koopwoningmarkt. De huizenprijzen stijgen al jaren fors. Oorzaken moeten zowel in de vraag- als de aanbodkant worden gezocht.

De prijsstijgingen in de koopsector zijn in de eerste plaats het gevolg van de ruime bestedingsmogelijkheden van kopers.¹⁷ Te denken valt aan de (tot eind 2021) historisch lage hypotheekrente, de fiscale voordelen voor huizenbezitters en de (ook internationaal gezien) ruime leenmogelijkheden.¹⁸ Het feit dat in bepaalde gebieden ook private beleggers meeboden op vrijkomende woningen, zette extra druk op de huizen-

¹³ Uit de laatste Staat van de Woningmarkt (2021) kan worden afgeleid dat van de 540.000 vrije sector huurwoningen ongeveer 248.000 in het bezit is van particuliere beleggers (45%), 122.000 van institutionele beleggers (23%) en 170.000 van woningcorporaties (32%), zie Brink, Consequenties huurprijsregulering. Analyse en doorrekening van mogelijke maatregelen, 9 september 2021, p. 6.

¹⁴ In het commerciële zogeheten «niet-daeb-deel» van het corporatiebezit («daeb» staat voor diensten van algemeen economisch belang).

¹⁵ Zie IMF, 2023, Housing supply in the Netherlands, Country report 3/034, p. 6 en eerder IMF, 2018, The Netherlands, IMF Country Report, 18/130, p. 12.

¹⁶ «Terwijl koopwoningmarkt afkoelt, blijven huren in grote steden stijgen», FD van 12 april 2023.

¹⁷ DNB, 2021, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt. Zie verder: «Star aanbod en stimulering van vraag stuwen huizenprijzen in Nederland op», in: ESB, 19 mei 2022, p. 30–34.

¹⁸ IMF, 2023, Housing supply in the Netherlands, p. 12 en CPB, 2023, De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders. Het CPB wijst, in navolging van onder meer DNB, op het prijsopdrijvende effect van ruimere leennormen. Zie ook DNB, 2021, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt, p. 7–8.

prijzen.¹⁹ De mate waarin beleggers actief zijn, is de laatste jaren overigens al sterk afgenomen.²⁰

Aan de vraagkant speelt verder dat de behoefte aan woonruimte de laatste jaren is gegroeid door de bevolkingsgroei en door de nog sterkere toename in het aantal huishoudens.²¹ Het CBS wijst er op dat er enerzijds relatief veel woningzoekers bij kwamen (de groep tussen 25–34 jaar) en anderzijds ouderen langer in hun woning bleven wonen. Zo ontstond een «demografische bottleneck» van verhoogde vraag en verminderd aanbod.²² Daarnaast nam in de jaren 2014–2020 de immigratie sterk toe.²³

De oorzaken van de hoge prijzen van koopwoningen moeten ook worden gezocht aan de aanbodkant. Het aanbod is (vooral door te weinig nieuwbouw) achtergebleven door onder meer (de naweeën van) de crisis van 2008–2013 toen de bouwproductie sterk daalde, de beperkte ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties, strengere bouwnormen en de beperkte investeringsruimte voor woningcorporaties door de (inmiddels afgeschaft) verhuurderheffing.²⁴ Tevens speelt de onvolmaakte werking van de grondmarkt een rol, en het gegeven dat overheden op dit moment weinig grond in eigendom hebben.²⁵

Ook in de sociale huursector is sprake van spanning tussen aanbod en vraag. Ondanks het gegeven dat Nederland een relatief grote sociale sector kent, kan niet aan de vraag worden voldaan, met lange wachtlijsten tot gevolg. Dit laat zich in ieder geval deels verklaren door een gebrekkige uitstroom: mensen in een sociale huurwoning blijven daar relatief lang in wonen, mede vanwege het vaak grote prijsverschil met de andere twee marktsegmenten. Koopwoningen zijn veelal te duur en ook de huren in de vrije sector zijn voor deze doelgroep niet altijd betaalbaar. Gevolg is dat deze groep in sociale huurwoningen blijft wonen, ook als het inkomen stijgt.²⁶

De komende jaren zal er behoefte zijn aan meer nieuwbouw van huurwoningen, niet alleen in het sociale en middenhuursegment maar ook in het hogere segment voor ouderen.²⁷ Zij wonen nu hoofdzakelijk in relatief grote koopwoningen. Uit recent onderzoek blijkt dat vooral onder ouderen die een eigen woning bezitten een «intrinsieke» behoefte bestaat aan huurwoningen. Wanneer in deze behoefte kan worden voorzien, zou ook de doorstroming op de woningmarkt op gang kunnen komen.²⁸ Naast de beperkte beschikbaarheid, zijn er ook financiële belemmeringen om in

¹⁹ Kadaster, 2019, Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt. Onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten.

²⁰ Zie tabel 1.1 in de toelichting, waaruit blijkt dat het aandeel beleggers in woningtransacties in de G4 is gehalveerd van 14% in 2016 naar 7% in 2022 (landelijk 6% in 2022). Inmiddels is het punt bereikt waarop beleggers per saldo woningen verkopen, zie: «Particuliere investeerders verkopen nu meer woningen dan ze kopen», in: ESB, 21 juni 2023.

²¹ Eichholtz, P., L. Kattenberg en N. Kok, 2022, Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen, in: ESB, 19 mei 2022, p. 46–50.

²² CBS, 2022, Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013.

²³ Idem.

²⁴ Zie onder meer SCP, 2020, De sociale staat van Nederland, p. 130.

²⁵ E. van der Krabben, De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt (onderzoek in opdracht van de ACM), 2021.

²⁶ In 2021 waren 205.000 huishoudens zogeheten «goedkope scheefwoners». Zie WoON2021, p. 28. De mutatiegraad in de sociale huursector is met 8% laag ten opzichte van de vrije huursector (circa 19 tot 23%).

²⁷ F. Schilder (PBL) en C. Huisman (CBS), 2023, Demografische ontwikkelingen en de vraag naar vastgoed, in: Real Estate Research Quarterly.

²⁸ J. Conijn, 2021, Naar een toekomstgerichte private huursector, in: Real Estate Research Quarterly.

deze behoefte te voorzien, als gevolg van overheidsprykkels ten gunste van koop en ten koste van huur.²⁹

Reactie ten aanzien van punt 2

Dit onderdeel betreft een beschrijving van de Afdeling van de situatie op de woningmarkt en vergt geen specifieke reactie. Het kabinet geeft in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting (MvT) beschrijving van de situatie op de woningmarkt.

3. Redelijke huurprijs (eerste pijler)

De regering beoogt met dit wetsvoorstel een versterking van de rechtspositie van de huurder. Het voorstel bevat daartoe twee met elkaar samenhangende maatregelen:³⁰

- de bestaande huurprijsregulering op basis van het woningwaarderingstelsel (WWS) voor de sociale sector, wordt uitgebreid naar een groot deel van de vrije huursector;*
- de huurprijsbescherming op basis van het WWS wordt dwingend geregeld. Gemeenten krijgen de mogelijkheid handhavend op te treden.*

De regering stelt dat met het wetsvoorstel de betaalbaarheid wordt verbeterd voor meer dan 300.000 huurders. Door de voorgestelde regulering van de middenhuur gaan bij een bewonerswissel circa 157.000 woningen in prijs naar beneden, met gemiddeld ongeveer € 240 per maand. In gebieden met veel schaarste, zoals de grote steden, is de gemiddelde huurverlaging groter.

Het dwingend maken van het WWS moet leiden tot een huurverlaging bij circa 163.000 woningen³¹ met een gemiddeld bedrag van € 145 per maand per woning. Dit is allereerst het gevolg van het feit dat de maximale huurprijzen de dwingende norm worden. Daarnaast wordt de positie van huurders verder versterkt, doordat huurders meer mogelijkheden krijgen om ook op een later moment naar de Huurcommissie te stappen. Ook moet de verhuurder transparant communiceren over de huurprijs en de WWS-puntentelling van de woning. Verder kunnen gemeenten bestuursrechtelijk handhaven en aldus bewerkstelligen dat verhuurders het WWS respecteren.

De Afdeling maakt opmerkingen over de verwachte effectiviteit en de onduidelijkheid over de duur van de regulering van de middenhuur.

a. Effectiviteit

Dwingend WWS

De Afdeling heeft begrip voor de wens van de regering om de huren voor middeninkomens betaalbaar te maken. Zoals uiteengezet in de toelichting, is de betaalbaarheid de laatste jaren afgenomen doordat huren meer stegen dan inkomens. Bij ongeveer 40 procent van de middenhuurwoningen ligt de huurprijs boven het WWS.³²

²⁹ D. van Dijk en M. van Rooij, Mismatch woningmarkt voor 1,8 miljoen huishoudens, in: ESB, 5 september 2023.

³⁰ Voorgesteld artikel 2a van de Wet goed verhuurderschap.

³¹ Met een woningkwaliteit tot circa 145 punten.

³² Toelichting, paragraaf 1.1 en 2.1.2.

Voor zover het gaat om sociale huurwoningen die ook nu, onder het huidige regime, te duur worden verhuurd, ligt een dwingend WWS voor de hand. Ook nu zouden deze eigenlijk voor een «sociale» huurprijs moeten worden verhuurd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat dit ook daadwerkelijk gebeurt: uiterlijk een jaar na inwerkingtreding zullen deze terugvallen in het sociale segment

Regulering middenhuur

De regering verwacht dat de huren fors omlaag zullen gaan met gemiddeld € 240. In de grote steden kan dit aanmerkelijk meer zijn. Deze verlaging wordt doorgevoerd voor nieuwe huurcontracten en dat betekent dat het effect zichtbaar wordt bij een bewonerswissel. De veronderstelling hierbij is dat de vrijgekomen woning wel beschikbaar blijft als huurwoning (zie punten 4 en 5).

De Afdeling merkt op dat de hoge huren in vooral de grote steden worden veroorzaakt door de schaarste in deze gebieden. Deze schaarste is weer het gevolg van een samenstel aan factoren die ook betrekking hebben op de andere segmenten van de woningmarkt. Inzicht in dit samenspel is nodig om de effectiviteit van het voorstel te onderbouwen. De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan dit samenstel en de dieperliggende oorzaken van de schaarste en hoge huurprijzen (zoals geschetst in punt 2 van dit advies).³³

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de oorzaken van de schaarste in de vrije huursector en hoe dit wetsvoorstel daarop inwerkt.

Reactie ten aanzien van punt 3a de effectiviteit

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 1.1 van de MvT een bredere schets van de woningmarkt te geven. Ook wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de prijsontwikkelingen in zowel de koop- als huurmarkt en de oorzaken van deze prijsontwikkelingen waarvan de bredere schaarste op de woningmarkt één van de oorzaken is.

De private vrije huurmarkt is tussen 2015 en 2021 bijna verdubbeld, van 260.000 naar 509.000 woningen. Deze forse toename van het aantal private vrije huurwoningen heeft echter niet geleid tot een lagere huurprijs. Tussen 2015 en 2021 kwamen er vooral meer dure woningen bij: de huursector boven de € 1.000 groeide namelijk met 135%.³⁴ Dit kan mede worden verklaard doordat de groei van de particuliere huursector voornamelijk voortkomt uit zogeheten *buy-to-let*³⁵ en *keep-to-let*³⁶, waarbij koopwoningen worden omgezet naar huurwoningen. Dit zorgt voor meer huurwoningen ten koste van koopwoningen bewoond door een eigenaar-bewoner. Er komen dus geen extra woningen bij in de totale woningvoorraad. De mensen die door deze omzetting achter het net vissen op de koopmarkt, komen doorgaans terecht op de vrije huurmarkt. Een groot deel van de groei van het aanbod gaat dus gepaard met een vergelijkbare groei van de vraag. De extra huurwoningen zorgen daarmee niet voor de gewenste verlichting in het vrije huursegment en daarmee ook niet voor de gewenste prijsdaling. Het gebrek aan regulering maakt ook dat verhuurders steeds vaker hoge huren vragen, ook al past dit niet

³³ Zie eerder het advies van de Afdeling advisering van 26 mei 2021 over het voorstel van wet van het lid Smeulders (Wet eerlijke huur), (W04.21.0096/1), paragraaf 2.

³⁴ Kernpublicatie WoON 2021, p.4

³⁵ Bij *buy-to-let* wordt een woning aangekocht voor de verhuur.

³⁶ Bij *keep-to-let* houdt iemand de woning, die hij verlaat bij verhuizing, in eigendom om te gaan verhuren in plaats van deze te verkopen.

bij de kwaliteit van de woning. Het vrijlaten van het middensegment heeft de afgelopen jaren dus niet geleid tot een afname van de schaarste. Het is dan ook ten onrechte om te stellen dat regulering van dit middensegment een afname van de schaarste in de weg zou staan. Het verminderen van de schaarste lukt enkel als er daadwerkelijk nieuwe woningen aan de voorraad worden toegevoegd.

In paragraaf 2.1 van de MvT wordt uitgebreid aandacht besteed aan de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de schaarste te verminderen en excessieve huurprijzen in het vrije segment in te perken. Zo wordt in paragraaf 2.1.1 toegelicht dat er prioriteit wordt gegeven aan het versnellen en vermeerderen van de woningbouw en dat dit wordt gestimuleerd met verschillende financiële instrumenten, waaronder de Woningbouwimpuls (Wbi) en de Startbouwimpuls (SBI). In totaal moeten er van 2022 tot en met 2030 981.000 nieuwe woningen worden bijgebouwd. De vraag naar betaalbare woningen is het grootst, waardoor twee derde van de te bouwen woningen betaalbaar moet zijn. Institutionele beleggers en ontwikkelaars hebben zich gecommitteerd om zich in te spannen om 50.000 middenhuurwoningen te gaan realiseren van 2022 tot en met 2030. Daarnaast is in de Nationale prestatieafspraken met corporaties afgesproken dat zij 50.000 middenhuurwoningen bouwen en zich in zullen zetten voor een evenwichtige mix binnen het middenhuursegment van 850 tot 1.000 euro (prijspeil 2020). Dit betekent dat van de bouwopgave van 981.000 woningen er tussen 2022 tot en met 2030 ten minste 100.000 middenhuur woningen worden bijgebouwd. In 2022 en 2023 zijn er circa 170.750 nieuwbouwwoningen gerealiseerd (stand tot en met november 2023).³⁷ Het bouwen van nieuwe woningen kost tijd. Veel mensen met een middeninkomen ondervinden nu problemen bij het vinden van een betaalbare woning. Daarom is het van belang om ook op de korte- en middellange termijn maatregelen te treffen. In paragraaf 2.1.2 en paragraaf 2.1.3 van de MvT wordt uitgebreid toegelicht waarom ingrijpen in het huursegment gerechtvaardigd is en waarom de regulering van de middenhuur hiervoor een passende oplossing is. Ook als het effect van de regulering is dat er sommige woningen niet meer als huurwoningen worden aangeboden. Deze woningen zijn immers nog steeds beschikbaar in de vorm van een koopwoning, en daarmee in veel gevallen ook beschikbaar voor mensen met een middeninkomen. De schaarste aan woningen voor middeninkomens neemt daarmee niet toe.

De Afdeling onderschrijft het belang van het dwingend maken van het WWS en dat onderdeel vergt daarom geen verdere reactie.

Doorstroming

Zoals geschetst in punt 2, vervult de vrije huursector een belangrijke rol in de doorstroming, maar op dit moment komt deze rol niet goed tot zijn recht door onvoldoende aanbod aan betaalbare huurwoningen. Daardoor kunnen huurders uit de sociale sector en woningbezitters (bijvoorbeeld senioren) die willen huren daar maar in beperkte mate terecht.

Het te reguleren middensegment krijgt met dit voorstel in veel opzichten het karakter van de sociale sector: wettelijke regulering van de huurprijzen en handhaving indien verhuurders zich hier niet aan houden. Daarmee ontstaat het risico dat ook effecten optreden die we nu kennen van de sociale huur. Deze effecten zullen vooral optreden in gebieden waar de nieuwe huren ver onder de markthuur komen te liggen. Daar is ook nu al sprake van schaarste en neemt de vraag (nog) verder toe met als gevolg wachtlijsten. Het financiële voordeel van deze kunstmatig lage huren

³⁷ <https://datawonen.nl/programma-woningbouw.aspx>

*vergroot verder het risico op zogeheten lock-in effecten in de zin dat mensen lang blijven wonen, ook als hun woonwensen veranderen en ze inmiddels meer verdienen («scheefwonen»).*³⁸ Daarmee wordt de doorstroming op de woningmarkt verder beperkt.

*Regulering van het middensegment zou dan voor een beperkte groep eenmalig een voordeel kunnen betekenen, maar weinig verbeteren voor nieuwe starters en andere nieuwkomers. Zij zullen zijn aangewezen op een nog kleiner vrij segment van naar schatting 125.000 huurwoningen, wat neerkomt op 4 procent van de totale huurvoorraad en circa 1,6 procent van de totale woningvoorraad (koop en huur).*³⁹ De druk zal in dit overgebleven vrije segment verder toenemen, met hogere huren als gevolg.

De Afdeling adviseert de effecten op de doorstroming dragend te motiveren in het licht van het voorgaande.

Reactie ten aanzien van punt 3a doorstroming

De Afdeling wijst op het risico dat het wetsvoorstel mogelijk leidt tot minder doorstroming en lock-in effecten. Het kabinet merkt hierover op dat juist de huidige hoge huurprijzen tot gevolg hebben dat de doorstroming momenteel beperkt is. Op dit moment is het gat tussen gereguleerde huur en vrije huur dermate groot, dat midden- en hogere inkomens die in een gereguleerde huurwoning zitten slechts in een beperkte mate kunnen doorstromen. Doordat dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat huren in het middensegment weer betaalbaar worden, zullen middeninkomens in de sociale huursector eerder kunnen doorstromen dan in de huidige situatie waarin het alternatief niet betaalbaar is. Daarnaast maakt dit wetsvoorstel het voor middeninkomens makkelijker om naar een middenhuurwoning door stromen. Middeninkomens maken namelijk meer kans op een middenhuurwoning door middel van toewijzing aan woningzoekenden uit deze doelgroep. In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat wanneer gemeenten een vergunningsplicht voor middenhuurwoningen in de huisvestingsverordening opnemen, gemeenten ook daadwerkelijk middeninkomens moeten aanwijzen als categorie van woningzoekenden die in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning voor deze middenhuurwoningen.

Het kabinet kan zich daarnaast niet vinden in de veronderstelling van de Afdeling dat er specifiek in het toekomstig gereguleerde middensegment geen of beperkte doorstroming plaats zal vinden en dat doorstroming met name plaats moet vinden in het (dure) vrije huursegment. Het kabinet wil benadrukken dat er momenteel in het vrije huursegment geen sprake is van een gezonde doorstroming, maar van een situatie waarin de hoge doorstroming het gevolg is van prikkels in het systeem en hoge huurprijzen. Door het gebrek aan regulering en de mogelijkheid om tijdelijke huurcontracten (middels de Wet doorstroming huurmarkt 2015⁴⁰) aan te bieden, is het voor verhuurders makkelijker geworden om de huur sneller te verhogen. Mede hierdoor kent het vrije huursegment een grotere omloopsnelheid van woningen, de zogenoemde mutatiegraad. Zo verhuisde in 2019 en 2020 13% van de huurders in corporatiewoningen (gereguleerd en middenhuur), 27% in de private gereguleerde huur, 36%

³⁸ Zie onder meer: Reflecties door hoogleraren, p. 8–9, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 372.

³⁹ Toelichting, paragraaf 5.2, tabel 3. Zie ook figuur 4 van dit advies.

⁴⁰ Eind vorig jaar is de Wet vaste huurcontracten aangenomen, die regelt dat huurcontracten voor een onbepaalde tijd weer de norm worden en tijdelijke huurcontracten zijn alleen nog in specifieke gevallen toegestaan. Deze wet moet nog in werking treden.

in de private middenhuur en 47% in de private dure huur.⁴¹ Bij bewonerswissel namen de huren in het vrije segment beduidend toe. Gemiddeld genomen gingen in de periode 2017 – 2022 de huren voor zittende bewoners in het vrije segment jaarlijks met 21 euro per maand omhoog. Bij bewonerswissel bedroeg de maandelijkse huurstijging in deze jaren gemiddeld ruim 100 euro. In de G4 lag de gemiddelde verhoging op circa 160 euro per maand, met een uitschieter in het jaar 2018 waarin de maandelijkse huren bij bewonerswissel met circa 230 euro werden verhoogd. Ook in 2023 heeft de huurverhoging bij bewonerswissel zich doorgezet. Vorig jaar stegen de huren bij bewonerswissel met 10,9%.⁴² Dat mensen wat langer in een gereguleerde middenhuurwoning blijven wonen, is dan deels ook gewenst.

Tegelijkertijd wil het kabinet opmerken dat de lock-in effecten in het sociale segment niet te vergelijken zijn met de mate waarin deze effecten in het middensegment mogelijk zullen ontstaan. Het overgrote deel van de populatie dat instroomt in een middenhuurwoning wil uiteindelijk doorstromen naar een koopwoning.⁴³ Wanneer wordt gekeken naar de huidige populatie in de middenhuur is te zien dat van de jongeren tot 35 jaar, die in een middenhuurwoning wonen, 51% er de afgelopen twee jaar is komen wonen. Uit onderzoek blijkt dat meer dan 70% van deze groep ook weer door wil verhuizen. Het liefst (86%) willen zij doorstromen naar een koopwoning. Doorstroming naar een koopwoning wordt bevorderd doordat een meer betaalbare huur er toe leidt dat middeninkomens meer kunnen sparen en zo meer kans maken wanneer zij een woning willen kopen.

Gegeven bovenstaande opmerkingen is het kabinet van mening dat het wetsvoorstel wél bijdraagt aan de doorstroming en dat het effect op lock-in beperkt is. In paragraaf 5.2.5 van de MvT wordt nader ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel betaalbare huur op doorstroming.

b. Tijdelijkheid

Voor zover het gaat om de regulering van de middenhuur is het voorstel niet duidelijk over de beoogde duur van de maatregelen. Het uitgangspunt is volgens de toelichting dat de regulering van het middensegment tijdelijk wordt ingevoerd, «zolang daar noodzaak toe is». Daarbij wordt vermeld dat dit onderdeel binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en vervolgens elke volgende vijf jaar.⁴⁴ Dit tijdelijke karakter komt echter niet terug in het wetsvoorstel zelf.

De Afdeling adviseert duidelijkheid te scheppen over de al dan niet tijdelijke aard van de regulering van de middenhuur.

Reactie ten aanzien van punt 3b

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 9.1 van de MvT te verduidelijken wat bedoeld wordt met de tijdelijkheid van de voorgenomen regulering van de middenhuur. Daarin is uiteengezet waarom er geen horizonbepaling is opgenomen in voor de regulering van de middenhuur en waarom deze maatregel dus niet na een bepaalde termijn automatisch vervalt. Met de ambities om van 2022 tot en met 2030 981.000 woningen te bouwen, is de verwachting dat de huurmarkt op termijn meer in evenwicht is. In een dergelijke situatie is de regulering

⁴¹ Kernpublicatie WoON2021, p. 6

⁴² CBS, 8 september 2023 «Huren stijgen gemiddeld met 2 procent»

⁴³ WoON21

⁴⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.6 en paragraaf 9.1.

mogelijk niet meer noodzakelijk. Er kan hier echter niet dusdanig op vooruit worden gelopen dat er nu al een vervaldatum in de wet kan worden opgenomen. Juist om die reden is ervoor gekozen om de regulering van de middenhuur elke vijf jaar te evalueren, zodat op deze momenten bezien kan worden of de regulering nog noodzakelijk is. Met de regulering van het middenhuursegment wordt bedoeld het optrekken van de liberalisatiegrens, waardoor woningen tot en met 186 punten (circa 1.100 euro) in het gereguleerde huursegment komen te vallen.

Het is de bedoeling dat enkel het optrekken van de liberalisatiegrens elke vijf jaar wordt geëvalueerd. De ophoging van de liberalisatiegrens is onderdeel van het Besluit huurprijzen woonruimte, dat wordt gewijzigd met het Besluit betaalbare huur. In het Besluit betaalbare huur zal voor het artikel dat toeziet op de ophoging van de liberalisatiegrens een evaluatiebepaling worden opgenomen waardoor dit onderdeel iedere vijf jaar wordt geëvalueerd. Op basis van deze evaluaties kan het kabinet bepalen of en wanneer aanpassing, al dan niet afschaffing, van de regulering van het middensegment nodig is.

Het wetsvoorstel betaalbare huur bevat met name artikelen waarmee het stelsel dwingend wordt. Het dwingend maken van het stelsel is ook bij veranderende marktomstandigheden nog steeds noodzakelijk. Het wetsvoorstel betaalbare huur hoeft daarom niet periodiek te worden geëvalueerd, waardoor de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel zelf een eenmalige evaluatie voorschrijft na vijf jaar. Voor de overige WWS-aanpassingen die volgen uit het Besluit betaalbare huur geldt dat deze net als het wetsvoorstel betaalbare huur enkel na vijf jaar worden geëvalueerd. Het gaat dan onder meer over aanpassingen die zorgen dat WWS objectiever en eenvoudiger is ten behoeve van de uitvoering. Ook deze aanpassingen zijn bij veranderende marktomstandigheden nog steeds noodzakelijk.

Tot slot is het goed om op te merken dat het wetsvoorstel betaalbare huur ook wijzigingen aanbrengt in de Wet goed verhuurderschap, om zodoende het WWS-stelsel dwingend te maken. Deze wet is op 1 juli 2023 in werking getreden en zal na drie jaar, op 1 juli 2026, geëvalueerd worden op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De aanpassingen die het wetsvoorstel betaalbare huur aanbrengt in de Wet goed verhuurderschap zullen daarbij ook geëvalueerd worden. Kortom, deze aanpassingen worden zowel meegenomen in de evaluatie van het wetsvoorstel betaalbare huur als ook in de evaluatie van de Wet goed verhuurderschap. Los van de evaluatie wordt daarenboven continu gemonitord op de ontwikkelingen op de huurmarkt en kunnen ook buiten genoemde evaluaties aanleidingen bestaan tot bijsturing.

Het onderstaande schema vat de evaluatiemomenten samen.

Onderdeel	Evaluatiebepaling
Wetsvoorstel betaalbare huur	Eenmalig na vijf jaar
Besluit betaalbare huur – artikel dat toeziet het ophogen van de liberalisatiegrens (regulering middenhuur)	Elke vijf jaar
Besluit betaalbare huur – overige artikelen	Eenmalig na vijf jaar
Wet goed verhuurderschap (inclusief aanpassingen die worden doorgevoerd met de wet betaalbare huur)	Eenmalig in 2026

4. Voldoende betaalbare huurwoningen (tweede pijler)

a. Gevolgen voor de bestaande huurvoorraad

De regering stelt zich tot doel dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar moeten komen en dat het aanbod aan middenhuurwoningen moet worden vergroot. Ze vermeldt in de toelichting de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel voor de woningvoorraad huurwoningen (zie figuur 4).

Figuur 4 – Gevolgen wetsvoorstel voor huurvoorraad¹

	huidig	schatting	verschil	verschil %
Sociale huur	2.440.000	2.548.000	108.000	4,4%
Middenhuur	392.000	397.000	5.000	1,3%
Vrije huur	239.000	125.000	- 114.000	- 47,7%

¹ Gebaseerd op de cijfers in de toelichting, paragraaf 5.2, tabel 1 en 3.

De maatregelen zorgen ervoor dat het aantal sociale huurwoningen zal toenemen. Binnen de vrije huursector blijft de omvang van de middenhuur per saldo ongeveer gelijk en zal het aantal duurdere huurwoningen (boven de € 1.000) bijna halveren. De verwachting van de regering is dat door het wetsvoorstel de totale vrije huursector (midden en hoog segment) met ruim 100.000 woningen zal krimpen. De in deze berekening gehanteerde grens van € 1.000 wijkt overigens af van de in het voorstel opgenomen grens van € 1.123. Het is dus niet helemaal duidelijk hoe bij die grens de precieze effecten zouden zijn.

Bij deze prognose maakt de regering de belangrijke kanttekening dat geen rekening is gehouden met het risico dat verhuurders hun bezit verkopen als koopwoningen. Deze woningen kunnen dan niet terugvallen in het gereguleerde segment zoals eigenlijk beoogd en de totale huurvoorraad zou daardoor (nog) kleiner worden (zie punt 5).

Een voldoende grote vrije huursector is van belang voor een goede doorstroming tussen de segmenten op de woningmarkt.⁴⁵ Bovendien stelt de toelichting juist dat het aanbod aan middenhuurwoningen moet worden vergroot. Uit de toelichting blijkt niet of met deze, zeer beperkte, groei van het middenhuuraanbod en de voorziene krimp van de vrije huursector als geheel wordt voldaan aan de doelstelling «voorzien in voldoende aanbod betaalbare huur».

De Afdeling adviseert in de toelichting hieraan nader aandacht te besteden.

Reactie ten aanzien van punt 4a

De Afdeling geeft aan dat de groei van het middensegment door de regulering met 5.000 woningen «zeer beperkt is» en vraagt zich af of met de voorziene krimp van de vrije huursector als geheel wordt voldaan aan de doelstelling «voorzien in voldoende aanbod betaalbare huur». Het kabinet volgt de redenering dat er maar 5.000 middenhuurwoningen bijkomen niet. Bij de vraag of er voldoende aanbod aan betaalbare huurwoningen wordt overgehouden, is het belangrijk om te kijken naar de bredere verschuivingen die ontstaan in alle huursegmenten als gevolg van de maatregelen in het wetsvoorstel. Ook moet hierbij gekeken worden

⁴⁵ Zie bijv. Stec, 2021, Verkenning beleidsopties voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur.

naar de verwachte toekomstige ontwikkelingen, zowel in het scenario met als zonder de regulering van het middensegment.

Het wetsvoorstel zorgt voor een flinke verschuiving tussen huursegmenten ten gunste van het aantal betaalbare huurwoningen. In totaal neemt het lage- en middenhuursegment door het dwingend maken van het WWS en de regulering van de middenhuur toe met circa 113.000 woningen.⁴⁶ Op dit moment zijn er circa 392.000 woningen die worden verhuurd in het middensegment. Circa 78.000 van deze woningen zouden op basis van punten eigenlijk in het gereguleerde (laagsegment) verhuurd moeten worden. Als deze woningen door het *dwingend maken van het WWS* verhuurd worden in het segment waar deze kwalitatief gezien thuishoren, namelijk het lage huursegment, blijft er een middenhuursegment van ongeveer 314.000 woningen over. Door de *regulering van het middensegment* vallen circa 95.000 woningen van het hoogsegment terug naar het midden- en laagsegment. Het grootste deel hiervan, circa 83.000 woningen, komt ten goede aan het middensegment. De regulering op zichzelf zorgt daarmee weldegelijk voor een substantiële toename van het aantal middenhuurwoningen. In de volgende tabel wordt dit schematisch weergegeven (door afrondingsverschillen kunnen cijfers op duizendtallen afwijken).

De combinatie van de regulering met het dwingend maken van het WWS leidt ertoe dat woningen in het gereguleerde segment worden verhuurd voor een prijs die past bij de kwaliteit van de woning. Het wetsvoorstel zorgt er daarmee voor dat de betaalbaarheid voor huurders flink wordt verbeterd. Dit is in paragraaf 5.2.1 van de MvT nader toegelicht.

Verschuivingen in aanbod huursegmenten			
<i>Naar huurprijs</i>	<i>Huidige voorraad</i>	<i>Dwingend WWS¹</i>	<i>Regulering middenhuur²</i>
Huur onder liberalisatiegrens/ lagehuurgrens	2.440.000	2.537.000 (+97.000)	2.548.000 (+11.000)
Vrije huur < 1.000 euro	392.000	314.000 (-78.000)	397.000 (+83.000)
Vrije huur > 1.000 euro	239.000	220.000 (-19.000)	125.000 (-95.000)
Totaal huursector	3.071.000	3.071.000	3.070.000

¹ Verdeling woningvoorraad na dwingend maken WWS (tussen haakjes de mutaties ten opzichte van de huidige verdeling).

² Verdeling woningvoorraad na regulering (tussen haakjes de mutaties ten opzichte van effecten dwingend maken WWS).

Als wordt gekeken naar de bredere ontwikkelingen op de huurmarkt in de afgelopen jaren, wordt zichtbaar dat een steeds groter deel van de vrijkomende vrije huurwoningen in het dure huursegment terecht komt. In 2016 werd 80% van de vrijkomende vrije huurwoningen in het middensegment verhuurd. In 2021 was dit 50% en in 2022 is dit percentage verder gedaald tot 45%. Ook in de G4 is het aandeel vrijkomende vrije huurwoningen dat in het middensegment terecht kwam verder gedaald van 33% in 2021 naar 30% in 2022.⁴⁷ Daarmee is het vooruitzicht dat in een scenario zonder middenhuurregulering het middenhuursegment over de tijd gezien steeds verder afneemt ten gunste van het hooghuursegment

⁴⁶ Zie bovenstaande tabel: 113.000 = 97.000 – 78.000 + 11.000 + 83.000

⁴⁷ Bron: WoON21. Het gaat hier om driejaarsgemiddelden, zodat er wordt gecorrigeerd op jaarlijkse schommelingen en de trend beter zichtbaar wordt. In het meest recente jaar zijn de percentages fors gedaald. Daarom kan al worden voorspeld dat het driejaarsgemiddelde van 2023 een weer een stuk lager gaat liggen.

als er geen regulering komt. Deze argumentatie is verwerkt in paragraaf 1.1 van de MvT.

In paragraaf 5.2.1 van de MvT wordt toegelicht dat het risico op uitponden wordt verminderd doordat het WWS tegelijkertijd met dit wetsvoorstel wordt gemoderniseerd ten behoeve van de middenhuur. Hierdoor blijft het aantrekkelijk om te investeren in middenhuur en sluit het WWS beter aan bij de kwaliteit van een middenhuurwoning. Zo worden goede energielabels (A of hoger) beter gewaardeerd en worden (gemeenschappelijke) buitenruimten beter gewaardeerd. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid om de woning te koelen gewaardeerd. Ook stijgt de bestaande WOZ-cap mee met de liberalisatiegrens, waardoor vooral woningen in de middenhuur beter gewaardeerd worden dan nu het geval is. Ook is het voorliggende voorstel aangepast door – naast de oorspronkelijke aanpassingen – de nieuwbouwopslag voor het middensegment te verhogen van 5% naar 10% en de start-bouw-datum te verlengen van 1 januari 2025 naar 1 januari 2026.⁴⁸ Nieuwbouwprojecten die in gebruik worden genomen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel én een start-bouw-datum hebben voor 1 januari 2026 kunnen gebruik maken van de nieuwbouwopslag. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is aanvullend hierop de eerder beoogde 10-jaarstermijn losgelaten. Dit betekent dat wanneer een woning in aanmerking komt voor de nieuwbouwopslag, de opslag voor deze woning ook na 10 jaar toegepast kan worden. Ten slotte wordt de jaarlijkse maximale huurverhoging voor zittende bewoners verhoogd van CAO + 0,5% naar CAO + 1%. Deze maatregelen zorgen ervoor dat het ook bij de regulering van de middenhuur rendabel blijft om een woning volgens het WWS te verhuren.

Uiteraard is een zekere mate van uitpoding niet uit te sluiten. Het kabinet ziet een bepaalde mate van uitpoding echter als een correctie op grote toename van het aantal beleggers de afgelopen jaren. In paragraaf 5.2.2.A is nader onderbouwd dat het risico op uitponden vooral speelt bij woningen die daadwerkelijk door de regulering sterk in huurprijs naar beneden gaan. Een aanzienlijk deel van de woningen (60%) die straks in de middenhuur komen te vallen, heeft al een huurprijs die onder de maximale huur volgens het WWS valt. De verhuurders van deze woningen hoeven hun huurprijs dus niet te verlagen naar aanleiding van dit wetsvoorstel. Voor de andere 40% van de woningen, waarbij de huurprijs wel als gevolg van de regulering van het middensegment zal moeten worden aangepast, geldt allereerst dat de regulering van de middenhuur pas ingaat bij mutatie. Ook geldt dat niet iedere terugval in huurinkomsten een probleem voor voortzetting van de verhuur met zich meebrengt. De verwachting is dat bij woningen waarbij de huurprijs, als gevolg van de regulering van de middenhuur, naar beneden moet worden bijgesteld, de huurprijs met gemiddeld € 240 per maand moet dalen. In paragraaf 5.2.2.A de MvT is deze verlaging nader uitgesplitst. Bij een fors deel van de woningen is de huurverlaging minder dan € 100 per maand (in 37% van de gevallen). In 58% van de gevallen dalen de huurinkomsten maximaal € 200 per maand. In 18% dalen de huurinkomsten meer dan € 400 per maand. Het uitponden zal voornamelijk aan de orde zijn bij woningen die fors in huurprijs naar beneden moeten gaan. Daarnaast wordt toegelicht dat het kabinet uitponden niet a priori als problematisch ziet. Wanneer gekeken wordt naar de huidige populatie die instroomt in een middenhuurwoning wil het overgrote deel hiervan doorstromen naar een koopwoning. Deze groep kan als gevolg van een lagere huur meer sparen voor een koopwoning. Daar komt bij dat er door mogelijke uitpoding meer betaalbare koopwoningen op de markt komen voor deze

⁴⁸ Dit betekent dat voor woningen waarbij de start van de bouw vóór 1 januari 2026 ligt, de nieuwbouwopslag gerekend kan worden.

doelgroep en het aanbod van betaalbare woningen dus niet afneemt. In de G4 ging in 2022 – van de woningen die door particuliere beleggers werden verkocht aan eigenaar-bewoners – ruim 60% naar koopstarters.⁴⁹ Ook de Hypotheker ziet meer kansen voor starters door de regulering.⁵⁰

In paragraaf 5.2.2.A van de MvT zijn de laatste ontwikkelingen ten aanzien van verkopen door beleggers toegevoegd. Als naar de meest recente cijfers betreffende de verkoop en aankoop van woningen door beleggers wordt gekeken, dan valt te zien dat er in 2023 circa 33.400 woningen zijn verkocht. Dit is lager dan het aantal woningen dat in 2022 is verkocht. De signalen dat beleggers, anticiperend op het wetsvoorstel betaalbare huur, in 2023 vaker woningen zijn gaan verkopen, valt niet uit deze cijfers op te maken. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de cijfers van het Kadaster gebaseerd zijn op de werkelijke overdracht van de woning bij de notaris. Er zit tijd tussen de beslissing om te gaan verkopen en de daadwerkelijke overdracht. Het is derhalve belangrijk om het effect hiervan goed in de gaten te houden. De mate waarin verhuurders hun woning verkopen is onderdeel van de periodieke evaluatie. Ook zal dit doorlopend worden gemonitord.

In paragraaf 5.2.2.B van de MvT wordt verder toegelicht dat tegenover het uitponden staat dat er flink wordt ingezet op de bouw van meer middenhuurwoningen. Met verschillende instrumenten, waaronder de SBI, de Wbi en de Woondeals, wordt gewerkt aan het terugdringen van het woningtekort. Investeerders en ontwikkelaars hebben eerder aangegeven zich in te willen spannen voor het realiseren van circa 50.000 middenhuurwoningen van 2022 tot en met 2030. Met corporaties is in de Nationale Prestatieafspraken (NPA) afgesproken dat zij de komende jaren 50.000 middenhuurwoningen gaan bouwen. In totaal is de inzet dus om de komende jaren zeker 100.000 middenhuurwoningen bij te bouwen.

Onder punt 5b van dit nader rapport wordt nader ingegaan op de investeringsbereidheid van verhuurders en de keuze om wel of niet uit te ponden.

b. Functie van de vrije huursector voor flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Flexibiliteit en mobiliteit op de woningmarkt werken door in de arbeidsmarkt en de economie als geheel. De vrije huursector is daarin cruciaal.⁵¹ Huishoudens in de andere twee segmenten zijn minder snel bereid voor werk te verhuizen.⁵² Deze twee segmenten worden gekenmerkt door genoemde lock-in effecten. Voor bezitters van een koopwoning speelt mee dat verhuizen hoge transactiekosten met zich brengt, voor huurders in de sociale sector staan de lange wachttijden mobiliteit in de weg.⁵³ Voor de arbeidsmobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt is flexibiliteit van groot belang en deze wordt wat betreft de woonmogelijkheden in de huidige situatie vooral gecreëerd door de vrije huursector.⁵⁴ Ook de

⁴⁹ Volkskrant: «Particuliere beleggers zetten huurwoningen in de verkoop, uit angst voor huurbeperking», 4 april 2023

⁵⁰ BNR: «Langzaam herstel Nederlandse huizenmarkt, «starter profiteert'», 3 april 2023

⁵¹ SER, 2022, Hoe wonen werkt. Een sociaaleconomische verkenning, verkenning 22/09, M. Francke, 2022, Reflectie op huurprijsregulering, (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 372), DNB, 2020, Woningmarkt en samenleving gebaat bij betere balans tussen koop en huur, DNBulletin en C. Biesenbeek, 2022, The Effect of Unemployment on Interregional Migration in the Netherlands, DNB Working Paper 753.

⁵² DNB, 2022, Huurders in gereguleerde markt verhuizen minder vaak, DNBulletin.

⁵³ In het bijzonder de overdrachtsbelasting en verhuiskosten.

⁵⁴ Zie ook het eerdere advies van de Afdeling inzake huurprijsregulering: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de Wet eerlijke huur, vastgesteld op 26 mei 2021, W04.21.0096/l.

toelichting vermeldt dit belang van de vrije huursector, maar zij gaat hier verder niet inhoudelijk op in.⁵⁵ Ten slotte zijn ook arbeidsmigranten en starters vaak aangewezen op de flexibiliteit van de vrije huursector.

De Afdeling merkt op dat voornoemde rol van de vrije huursector om flexibiliteit in de economie mogelijk te maken onvoldoende aan bod komt in de toelichting. Zij adviseert in de toelichting hieraan nader aandacht te besteden.

Reactie ten aanzien van punt 4b

De Afdeling vraagt om nader in te gaan op hoe de flexibiliteit van de vrije huursector zich verhoudt tot de arbeidsmarkt. Het kabinet is zich bewust van het feit dat de vrije huursector een belangrijk segment kan zijn dat flexibiliteit biedt aan huurders (waaronder middeninkomens) om snel een huurwoning te vinden. De Afdeling gaat er echter ten onrechte vanuit dat de huidige vrije huursector deze functie vervult en dat het wetsvoorstel mogelijk nadelige gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt. Het kabinet is namelijk van mening dat juist de huidige situatie op de woon- en huurmarkt belemmerend werkt voor de arbeidskansen van middeninkomens. De hoge huurprijzen maken dat deze inkomens niet snel een passende en betaalbare woning kunnen vinden, waardoor zij ook minder geneigd zijn om te verhuizen voor werk. Flexibiliteit en een hoge verhuismobiliteit hebben vanuit algemeen macro-economisch perspectief mogelijk meerwaarde, maar huishoudens zijn ook gebaat bij lagere kosten en zekerheid. Zekerheid in de vrije huursector gaat ook over de wetenschap dat je als huurder niet iedere paar jaar moet verhuizen en voor eenzelfde soort woning meer huur moet betalen. Of dat een huurder bij een gebrek aan de woning niet naar de verhuurder of de Huurcommissie durft te stappen uit angst voor represailles. De huidige schaarste aan woningen maakt dat het voor huishoudens sowieso lastiger is om een geschikte woning te vinden. Huishoudens zullen derhalve veel minder geneigd zijn om voor werk te verhuizen in schaarse woningmarkt.

Een andere kanttekening is dat de groei van het vrije huursegment zich met name heeft voorgedaan in het dure huursegment. Hoge huren vormen een belemmering voor huishoudens met lage- of middeninkomens om te verhuizen. Veel mensen die vanwege werktijden dichtbij hun werk moeten wonen, zoals politieagenten, leraren en verpleegkundigen, kunnen geen betaalbare woning in de stad vinden. Dit draagt bij aan de personeelstekorten op scholen, in ziekenhuizen en bij de politie. Zo blijkt uit onderzoek van Regioplan dat de helft van de ondervraagde leraren die graag in Amsterdam wil blijven werken, de woningmarkt als belemmering ziet bij het solliciteren op een vacature in het Amsterdamse onderwijs.⁵⁶ Daarnaast domineren in Nederland al decennia voornamelijk woninggerelateerde verhuismotieven en demografische factoren zoals de wens om zelfstandig te gaan wonen, te gaan samenwonen of een relatiebreuk. Werkgerelateerde verhuizingen komen hier niet vaak voor mede omdat regionale verschillen beperkt zijn.⁵⁷ Met het wetsvoorstel betaalbare huur zet het kabinet in op meer betaalbare huur voor middeninkomens, wat ten goede komt aan het door de Afdeling gesignaleerde punt dat het voor de arbeidsmarkt belangrijk is dat middeninkomens toegang (blijven) hebben tot woningen in kraptegebieden. In paragraaf 5.2.6 van de MvT wordt nader ingegaan op het belang van een huursector voor de arbeidsmobiliteit en wat de gevolgen hiervan zijn in relatie tot het

⁵⁵ Toelichting, paragraaf 1.1.1.

⁵⁶ Regioplan (2018), Een eigen huis... onderzoek naar de relatie tussen de Amsterdamse woningmarkt en het lerarentekort

⁵⁷ Feijten & Visser, 2005; Ekamper & Van Huis, 2004; Van Til, 2008, De Groot et. al., 2013

wetsvoorstel betaalbare huur. Daarnaast benadrukt het kabinet dat gemeenten via de huisvestingsvergunning toewijzingsregels kunnen stellen aan gereguleerde middenhuurwoningen. Op die manier komen de woningen terecht bij woningzoekenden met maximaal een middeninkomen.

5. Investeringsbereidheid (derde pijler)

Huurders en verhuurders hebben elkaar nodig. Zonder huurders is er geen vraag naar huurwoningen en zonder verhuurders (of investeerders) geen aanbod. Woningcorporaties, institutionele beleggers en particuliere beleggers zijn nodig om deze woningen te bouwen, te onderhouden en te verhuren. Dit wordt ook onderkend in twee van de vier pijlers voor dit wetsvoorstel: het voorstel dient de investeringsbereidheid op peil te houden – onder meer via nieuwbouw – zodat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn.⁵⁸

In de toelichting wordt onderkend dat het rendement voor verhuurders in twee opzichten zal afnemen.⁵⁹ Zij ontvangen minder huur en hun vastgoedbezit zal in waarde dalen.⁶⁰ De Afdeling merkt evenwel op dat de toelichting onvoldoende blijkt geeft van een adequate analyse van de investeringsbereidheid en van de beheersing van de risico's ten aanzien van voldoende betaalbaar aanbod. In dit verband wijst zij op het volgende.

a. Nieuwbouw huurwoningen

Om uiteindelijk de woonproblematiek het hoofd te bieden, is nieuwbouw in alle segmenten van de markt een belangrijk deel van de oplossing. In dat licht is het wenselijk dat maatregelen op de woningmarkt zorgen voor stimulering van de nieuwbouw of die ten minste niet afremmen. Woningen bouwen is ook het speerpunt van de regering.⁶¹

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is in opdracht van het ministerie een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke consequenties. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat het voorstel leidt tot minder «sluitende business cases». Investerings in middenhuurwoningen nemen hierdoor af of er vinden verschuivingen plaats. Het kleinst denkbare effect daarbij is volgens de studie dat nieuwbouwprojecten die al in voorbereiding zijn vertraagd worden uitgevoerd, maar het is ook denkbaar dat (een deel van de) nieuwbouw niet langer haalbaar is. In het rapport wordt ervoor gewaarschuwd dat het uitblijven van deze nieuwbouw de gehele woningmarkt verder onder druk kan zetten, omdat (als onderdeel van grotere projecten) het getroffen segment de haalbaarheid van het totaal te zeer onder druk zet.»⁶²

⁵⁸ Respectievelijk de derde en tweede pijler, zie toelichting, paragraaf 2.1.2.

⁵⁹ Toelichting, paragrafen 5.1.1, 5.1.2 en 5.2.

⁶⁰ Dit is het gevolg van de invoering van huurprijsbescherming op basis van het WWS voor het middensegment (leidt bij bewonerswissels tot circa 157.000 woningen waarvan de huurprijs met gemiddeld ongeveer € 240 per maand daalt), het dwingend maken van het WWS (leidt bij circa 163.000 woningen tot een huurverlaging met een gemiddeld bedrag van € 145 per maand) en de maximering van de jaarlijkse huurprijsstijging tot cao-loonontwikkeling plus 0,5 procentpunt. De financiële gevolgen van deze laatste maatregel worden overigens niet inzichtelijk gemaakt in de toelichting.

⁶¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551. Inmiddels wordt wel breed erkend – ook door de regering – dat de nieuwbouwproductie achterblijft bij de doelstelling, zie onder meer Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1040.

⁶² Brink, 2021, Consequenties huurprijsregulering. Analyse en doorrekening van mogelijke maatregelen, p. 2. Eenzelfde conclusie wordt getrokken in ING Research, 2023, Regulering middenhuur remt nieuwbouw alleen op korte termijn.

Dit risico komt ook in andere geluiden naar voren. Zo wijzen wetenschappers er op dat internationale ervaringen laten zien dat huurregulering tot minder nieuwbouw kan leiden.⁶³ De ervaring met huurprijsregulering («Mietendeckel») in Berlijn leert bijvoorbeeld dat daardoor het huuraanbod sterk kan teruglopen (in Berlijn was sprake van een halvering), hetgeen ten koste gaat van woningzoekenden.⁶⁴ In de consultatiereacties en door diverse experts is ook gewezen op de risico's van de regulering voor nieuwbouw.⁶⁵ Voor woningcorporaties geldt hierbij dat zij voor de bouw van middenhuurwoningen geen gebruik mogen maken van geborgde leningen – en daarmee goedkopere financiering – zoals dit wel kan voor de bouw van sociale huurwoningen. Het gebruik van geborgde leningen is niet toegestaan, omdat dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van (andere) private beleggers.⁶⁶

In de toelichting wordt over de gevolgen van de maatregel op dit vlak aangegeven dat de nieuwbouwproductie »doorlopend« in de gaten gehouden zal worden.⁶⁷ Niet wordt aangegeven op welke wijze dat zal gebeuren, welke indicatoren wanneer leidend zijn om in te grijpen en wat in dat geval mogelijke maatregelen zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit vlak aan te vullen.

Reactie ten aanzien van punt 5a

Aan dit advies van de Afdeling is invulling gegeven door in paragraaf 5.2.2.B van de MvT nader in te gaan op de bouw van middenhuur en de monitoring van de gehele woningbouwproductie.

Bouw van middenhuur

De Afdeling merkt terecht op dat op de langere termijn de schaarste aangepakt moet worden en dat nieuwbouw daarvoor noodzakelijk is. De Afdeling wijst daarbij op het risico dat er minder woningen gebouwd worden door de regulering en verwijst hierbij ook naar internationale ervaringen. De huurprijsregulering in Berlijn, «Mietendeckel», wordt door de Afdeling aangehaald. Deze vorm van regulering moest de huren voor een periode van vijf jaar bevriezen in de stad op het niveau van juni 2019, waardoor een deel van de huren fors naar beneden zou gaan. Dit gold ook voor lopende huurcontracten. Deze inbreuk op bestaande vrije huurcontracten is veel forser dan wordt voorgesteld met het wetsvoorstel betaalbare huur en daarmee ook moeilijk vergelijkbaar. Daarnaast had de deelstaat Berlijn de wet om de huren te bevriezen niet mogen maken volgens de rechters van het Constitutioneel Hof.⁶⁸ De centrale overheid had namelijk de regulering van de huurprijzen al eerder wettelijk geregeld met een landelijke regeling. Het hof oordeelde dat de bevriezing van de huurprijzen niet geoorloofd is, omdat het een kwestie is die nationaal al

⁶³ Reflecties door hoogleraren, p. 4, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 372.

⁶⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung «Forward to the past: short-term effects of the rent freeze in Berlin», 2021, waarnaar ook is verwezen in het advies van de Afdeling van 26 mei 2021 over het voorstel van wet van het lid Smeulders (Wet eerlijke huur), (W04.21.0096/1). De huurprijsregulering is later ongrondwettelijk verklaard, zie Bundesverfassungsgericht, 25 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:fs20210325.2bvf000120.

⁶⁵ Zie onder meer de consultatiereacties van IVBN en Neprom. Zie verder onder meer de op verzoek van BZK uitgebrachte reflecties door hoogleraren, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 926, nr. 372.

⁶⁶ Overheidssteun dient beperkt te blijven tot het sociale deel van de huursector, dat is aangegeven als «dienst van algemeen economisch belang». De vrije huursector valt daarbuiten («niet-daeb»). Zie Europese Commissie, 2009, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands, Existing and special project aid to housing corporations, C (2009) 9963 final.

⁶⁷ Toelichting, paragraaf 9.1.

⁶⁸ <https://www.engelvoelkers.com/de-de/berlincommercial/mietendeckel/>

geregeld is en daarom in strijd met de Grondwet.⁶⁹ De ervaring van de Berlijnse huurprijsregulering kan dan ook moeilijk vergeleken worden met de voorgestelde landelijke middenhuurregulering.

Het kabinet onderstreept het belang dat nieuwbouw doorgang moet kunnen vinden, ook binnen de regels van de regulering. De afgelopen jaren is er te duur gebouwd. Het kabinet zet nu juist in op de bouw van betaalbare woningen. Twee derde van de nieuw te bouwen woningen moet betaalbaar zijn, waar middenhuurwoningen ook onder vallen. Juist daarom heeft het kabinet nadrukkelijk rekening gehouden met de investeringsbereidheid in nieuwbouw van middenhuurwoningen. Uit internationale literatuur blijkt dat het effect op de nieuwbouwproductie sterk afhankelijk is van de vormgeving van de betreffende regulering.⁷⁰ De mate waarin de regulering gaat gelden voor nieuwbouw is bijvoorbeeld van belang (bijvoorbeeld of nieuwbouw wordt uitgezonderd). Met de aanpassingen aan het WWS die ten goede komen aan de nieuwbouwwoningen⁷¹ verwacht het kabinet dat nieuwbouw van middenhuur doorgang kan blijven vinden. In paragraaf 5.2.1 van de MvT is duidelijker toegelicht op welke wijze hier in het voorstel rekening mee wordt gehouden door diverse aanpassingen aan het WWS te doen. Deze aanpassingen dragen bij aan het aantrekkelijker maken om te (blijven) investeren in middenhuur. Daarnaast is het goed om te benoemen dat meerdere gemeenten op dit moment al lokaal beleid hebben bij de nieuwbouw van middenhuurwoningen, waarbij dit soms strenger is dan de landelijke regulering. Bouwende en investerende partijen in deze gemeenten zijn dus al bekend met een bepaalde mate van middenhuurregulering.

Een aantal aanpassingen is aanvullend op het ontwerp van het wetsvoorstel zoals dit voorlag bij de Afdeling. De ontwikkelingen in de markt in de afgelopen periode, zoals de gestegen rente en de gestegen bouwkosten, maken dat de bouw van nieuwbouwwoningen momenteel minder makkelijk van de grond komt. Met name de gestegen rente zorgt ervoor dat investeren in woningbouw voor beleggers relatief minder aantrekkelijk is geworden. Het kabinet neemt diverse brede maatregelen om de woningbouw aan te jagen, zoals de SBI, waar in paragraaf 2.1.1.1 van de MvT op ingegaan wordt. Daarnaast is het voorliggende voorstel aangepast door – naast de oorspronkelijke aanpassingen – de nieuwbouwopslag voor het middensegment te verhogen van 5% naar 10% en de start-bouw-datum te verlengen van 1 januari 2025 naar 1 januari 2026.⁷² Nieuwbouwprojecten die in gebruik worden genomen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel én een start-bouw-datum hebben voor 1 januari 2026 kunnen gebruik maken van de nieuwbouwopslag. Op de korte termijn kunnen projecten profiteren van de (verhoogde) nieuwbouwopslag en op langere termijn kan bij de vormgeving van projecten rekening gehouden worden met de regulering. Ook zijn er extra aanpassingen gedaan aan het WWS, zodat voorzieningen die vaker in middenhuurwoningen aanwezig zijn beter gewaardeerd worden. Omdat dit extra pakket recent is aangekondigd, was dit nog niet meegenomen in de MvT van het wetsvoorstel dat is voorgelegd aan de Afdeling. Zoals eerder genoemd is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aanvullend hierop de eerder beoogde 10-jaarstermijn losgelaten. Dit

⁶⁹ Bundesverfassungsgericht (= federaal constitutioneel hof, Duitsland) 25 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:fs20210325.2bvf000120

⁷⁰ Kholodilin and Kohl (2023). Do rent controls and other tenancy regulations affect new construction? Some answers from long-run historical evidence. *International Journal of Housing Policy*

⁷¹ De aanpassingen aan het WWS lopen via een gelijktijdige wijziging van het Besluit Huurprijzen woonruimte.

⁷² Dit betekent dat voor woningen waarbij de start van de bouw vóór 1 januari 2026 ligt, de nieuwbouwopslag gerekend kan worden.

betekent dat de opslag ook na 10 jaar toegepast kan worden. Ook deze aanpassing verbetert de business case van nieuwbouwwoningen op de korte termijn. Deze wijzigingen worden meegenomen in het wijzigingsbesluit dat nog voorgelegd zal worden aan de Afdeling. Met dit aanvullende pakket aan aanpassingen, bovenop de oorspronkelijke aanpassingen, én de brede maatregelen om woningbouw aan te jagen zorgt het kabinet er voor dat investeren in middenhuur mogelijk blijft.

De totale bouwopgave van 2022 tot en met 2030 is 981.000 woningen, waarvan slechts een deel middenhuur is. De regulering beïnvloedt daarom slechts een deel van de bouwproductie. Daarbij komt dat het kabinet verwacht dat – ook met de regulering – de gewenste 100.000 middenhuurwoningen gebouwd zullen worden. Marktpartijen hebben zich namelijk bij de eerder voorgestelde vormgeving gecommitteerd om zich in te spannen om 50.000 nieuwe middenhuurwoningen te gaan realiseren. Daarnaast is in de Nationale prestatieafspraken met corporaties afgesproken dat zij van 2022 tot en met 2030 50.000 middenhuurwoningen bouwen. Daarmee worden er minimaal 100.000 middenhuurwoningen toegevoegd aan de voorraad. Ook met de regulering middenhuur is daarom de verwachting dat nieuwbouw doorgang blijft vinden.

De Afdeling wijst er daarnaast op dat woningcorporaties geen gebruik kunnen maken van geborgde leningen voor het middenhuursegment. In paragraaf 5.2.2.B van de MvT wordt aangegeven dat Nederland samen met andere Europese landen het initiatief heeft genomen om bij de Europese Commissie te vragen om de Europese staatssteunregels te verruimen voor de bouw van middenhuurwoningen. In het DAEB vrijstellingsbesluit van 2012 staat onder welke voorwaarden compensatie aan ondernemingen belast met een DAEB verenigbaar is met de staatssteunregels. Op dit moment is dat enkel het geval wanneer de doelgroep onder de definitie van sociale huur valt. Door staatssteun aan corporaties en private investeerders ook mogelijk te maken voor de bouw van woningen bestemd voor middeninkomens, wordt tevens de bouw van nieuwbouwwoningen gestimuleerd. Voor woningcorporaties is onlangs ook al de marktverkenning afgeschaft, waarmee zij makkelijker middenhuur kunnen bouwen.

Monitoring woningbouwproductie

De Afdeling merkt terecht op dat het van belang is om de nieuwbouwproductie te monitoren en om in de gaten te houden wat er gebeurt met de nieuwbouw van middenhuur. Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven door in de paragrafen 5.2.2.B en 9.1 van de MvT nader in te gaan op de monitoring van de nieuwbouw. Hierin is toegelicht hoe het kabinet wil monitoren in hoeverre de 100.000 nieuwe middenhuurwoningen tot stand komen.

De Afdeling adviseert ook om aan te geven welke indicatoren in de monitoring leidend zijn om in te grijpen en welke maatregelen dan mogelijk genomen kunnen worden. In de paragrafen 5.2.2.B en 9.1 van de MvT is verduidelijkt dat het kabinet vooral kijkt naar het aantal middenhuurwoningen dat wordt gebouwd en in hoeverre dit de afgesproken 100.000 woningen benadert. Daarnaast kijkt het kabinet naar de totale woningbouwproductie. Het is namelijk van belang om vast te stellen waar eventuele vertragingen vandaan komen, zodat er ook op de juiste manier kan worden ingegrepen. Op het moment dat er zich knelpunten voordoen in alle segmenten van de nieuwbouwproductie is het logisch om op een andere manier in te grijpen dan wanneer er enkel sprake is van knelpunten bij de productie van nieuwe middenhuurwoningen. Afhan-

kelijk van de oorzaken bij een afnemende bouwproductie zal het kabinet onderzoeken welke maatregel nodig is om te nemen.

b. Bestaande huurwoningen

Een verhuurder zal bij een wisseling van bewoners na inwerkingtreding van het voorstel voor de keuze komen te staan tussen doorgaan met verhuren («doorexplotatie») of verkoop van de woning («uitponden»). Hoe deze keuze in de regel zal uitvallen, is niet precies vooraf te zeggen, omdat een dergelijke beslissing afhangt van verschillende factoren, waaronder marktomstandigheden,⁷³ specifieke omstandigheden die betrekking hebben op de verhuurder en transactiekosten.

Wat wel helder is, is dat uitponden door de cumulatie aan maatregelen, steeds vaker de hoogste opbrengst voor beleggers zal opleveren. Het wordt voor hen economisch gezien dus steeds aantrekkelijker om een woning te verkopen in plaats van doorexplotatie.⁷⁴ Uit onderzoek blijkt dat van 95% van de middenhuurwoningen de verkoopwaarde hoger zal komen te liggen dan de exploitatiewaarde.⁷⁵ De toelichting verwijst in dit kader naar een onderzoek van CBRE dat schat dat in een periode van vijf tot tien jaar 50.000 à 100.000 woningen zullen worden uitgepand.⁷⁶

Ook uit onderzoek van De Nederlandsche Bank volgt dat het wetsvoorstel middenhuurwoningen op korte termijn betaalbaarder kan maken, maar op de lange termijn de bijkomende daling van het rendement kan leiden tot een kleiner middensegment doordat beleggers zich terugtrekken en woningen te koop aanbieden.⁷⁷ Hiervan zijn ook al enkele signalen.⁷⁸ Dit effect van een kleiner middensegment door uitponden als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is een terugkerende boodschap van meerdere studies.⁷⁹ Tot slot kan gewezen worden op het signaal van de Europese Commissie, dat hierop wijst als risico.⁸⁰

De regering erkent dit risico en vermeldt dat de vraag in hoeverre er wordt uitgepand en waar deze woningen terecht komen niet los kan worden gezien van het gegeven dat de afgelopen jaren juist veel woningen zijn opgekocht om te verhuren. In die zin kan volgens de regering worden gesproken van een »correctie«, waarbij de woningen voor een deel gekocht zullen worden door middeninkomens en enige mate van uitpanding »niet a priori als problematisch wordt gezien«.⁸¹

⁷³ Niet alleen op de woningmarkt maar ook (de renteontwikkeling op) de kapitaalmarkt.

⁷⁴ Ortec Finance, 2023, Waarde-effecten maatregelen huursector, p. 6.

⁷⁵ Dit wordt vermeld in voetnoot 173 van de toelichting – met toevoeging dat het percentage nu circa 60% is – onder verwijzing naar Ortec Finance, 2023, Waarde-effecten maatregelen huursector.

⁷⁶ Toelichting, paragraaf 10.4.1.2.

⁷⁷ Zie onder meer DNB, 2022, Regulering van het middenhuursegment. Effect op rendement, p. 3–4.

⁷⁸ FD, 26 juni 2023, Canadese vastgoedbelegger zet duizenden Nederlandse huurhuizen te koop; Nu.nl, Zweedse belegger wil twaalfduizend Nederlandse huurwoningen verkopen, 5 oktober 2023 en FD, 12 oktober 2023, Huuraanbod in vrije sector verdwijnt naar de koopmarkt.

⁷⁹ Zie onder meer Brink, 2021, Consequenties huurprijsregulering. Analyse en doorrekening van mogelijke maatregelen, p. 19, Mirjam Bani e.a., 2022, Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 949 en ING Research, 2023, Regulering middenhuur remt nieuwbouw alleen op korte termijn.

⁸⁰ «It appears that the government's recent policy measures will make the private rental sector less attractive for investors. (...) These policies risk adversely affecting housing supply in the rental sector and may further increase the bias towards owner-occupied housing and social housing (which is already characterised by long waiting lists)», zie Europese Commissie, 2023 Country Report The Netherlands, Institutional Paper 243, juni 2023.

⁸¹ Toelichting, paragrafen 5.2 en 10.4.1.2.

De Afdeling volgt tot op zekere hoogte de redenering van de regering dat door uitponding meer woningen in de verkoop worden gedaan, hetgeen enige verlichting kan bieden in de koopsector. De regering gaat echter niet in op de gevolgen van dit krimpende aanbod in de vrije huursector als gevolg van de uitponding. Door deze krimp neemt de in punt 2 geschetste disbalans tussen vraag en aanbod verder toe, alsmede de disbalans tussen de segmenten.

De Afdeling mist, gegeven de doelstelling om het middenhuuraanbod te vergroten, een dragende motivering op dit punt. Zij adviseert deze alsnog te geven in de toelichting.

Reactie ten aanzien van punt 5b

De Afdeling maakt enkele opmerkingen die gaan over het uitponden van woningen. Zij wijst met name op het feit dat door een stapeling van maatregelen het meer aantrekkelijk wordt om woningen te verkopen, dat de voorraad door uitponden zal krimpen en er daardoor minder aanbod is voor woningzoekende middeninkomens. Het kabinet kan zich niet vinden in de stelling dat een huurdaling in alle gevallen tot (directe) verkoop zal leiden. Ook de notie dat uitponding per definitie tot een kleiner segment leidt, en dat dit ten koste gaat van de kansen op een woning voor middeninkomens, deelt het kabinet niet. In paragraaf 5.2.2.A van de MvT wordt beargumenteerd dat het zeer de vraag is of partijen als gevolg van het wetsvoorstel daadwerkelijk en per direct overgaan tot uitponding.

Allereerst wil het kabinet opmerken dat beleggers de afgelopen jaren steeds actiever zijn geworden op de woningmarkt. Beleggers hebben van 2018 tot en met 2022 zo'n 75.000 koopwoningen hebben aangekocht voor de verhuur.⁸² Vooral in de G4 was de opkoop van koopwoningen voor de verhuur groot. In 2020 werd in de vier grote steden bijna 1 op de 5 te koop staande koopwoningen gekocht door belegger. Beleggers kopen veelal kleinere, goedkopere appartementen in stedelijke gebieden.⁸³ Woningen die koopstarters hadden kunnen kopen, maar die zijn overboden door beleggers. Een zekere mate van uitponding kan daarom ook als correctie worden gezien.

Ten tweede geldt dat uitponding van woningen integraal onderdeel is van de beleggingsstrategie van een investeerder. Beleggers maken continu keuzes om hun vermogen in woningen vast te leggen of weer vrij te maken voor andere doeleinden. Uitponden is dus niet noodzakelijkerwijs direct verbonden met een verslechterende businesscase, maar kan onderdeel zijn van een bepaalde beleggingsstrategie. Het door de Afdeling aangehaalde onderzoek dat in opdracht van Vastgoed Belang is gedaan, geeft aan dat een lager rendement bij doorexplotatie nog steeds relatief aantrekkelijk kan zijn als belegging.⁸⁴ Beleggers hebben namelijk in veel gevallen een voorkeur voor het incasseren van de maandelijkse huurinkomsten in plaats van uitponding. Uitponding betekent namelijk dat een belegger op zoek moet naar een nieuwe investeringscategorie.

Ten derde is er een grote spreiding in hoeverre verhuurders minder huur kunnen vragen. Zeker niet alle verhuurders die minder huur kunnen vragen, zullen ervoor kiezen om hun woning te verkopen. Zoals bij onderdeel 4.b van dit nader rapport al is toegelicht, is bij een fors deel van de woningen die door de regulering van de middenhuur in huurprijs moeten dalen de huurverlaging minder dan 100 euro per maand. De

⁸² Kadasterdata

⁸³ Kadaster (2017) Verdringt de particuliere verhuurder de starter van de woningmarkt?

⁸⁴ Ortec Finance (2023), Waarde-effecten maatregelen huursector

woningen die op basis van de karakteristieken de meeste kans hebben op uitponding, sluiten daarentegen aan bij hetgeen betaalbaar is voor een middeninkomen als koopwoning. In de G4 ging in 2022 – van de woningen die door particuliere beleggers werden verkocht aan eigenaar-bewoners – ruim 60% naar koopstarters⁸⁵. Ook de Hypotheker ziet meer kansen voor starters door de regulering.⁸⁶

Daar komt bij dat niet precies te voorspellen is in welke mate er daadwerkelijk door verhuurders zal worden uitgepond en in welk tempo zich dit zal voltrekken. Ondanks de berichten in de media blijkt uit cijfers van het Kadaster niet dat beleggers, anticiperend op het wetsvoorstel, in 2023 woningen zijn gaan verkopen.⁸⁷ Lange termijn voorspellingen over de mate van uitponding zijn met veel onzekerheden omgeven.⁸⁸ Daar staat tegenover dat het kabinet inzet op het vergroten van de voorraad door middel van nieuwbouw. Zoals eerder aangegeven hebben institutionele beleggers en ontwikkelaars zich er aan gecommitteerd om zich in te spannen om 50.000 middenhuurwoningen te gaan realiseren. En in de NPA is afgesproken dat corporaties van 2022 tot en met 2030 50.000 middenhuurwoningen bouwen. Om te waarborgen dat deze woningen er ook daadwerkelijk komen is, zoals eerder vermeld, in het WWS een nieuwbouwopslag voor middenhuurwoningen van 10% opgenomen en zijn er structurele aanpassingen gedaan om de kwaliteit van middenhuurwoningen beter te waarderen.

Met de waarborgen ten aanzien van de bestaande bouw en de inzet op nieuwbouw is het kabinet van mening dat het aanbod aan middenhuurwoningen op peil blijft en nog steeds aansluit bij de pijler onder het wetsvoorstel dat het aanbod aansluit bij de vraag naar middenhuurwoningen. In paragraaf 5.2 van de MvT wordt nader ingegaan op uitponding en wat de gevolgen hiervan zijn in relatie tot het wetsvoorstel betaalbare huur.

Voorts verwijst de Afdeling naar signalen vanuit de markt dat ook grote buitenlandse institutionele investeerders als gevolg van het wetsvoorstel betaalbare huur een deel van hun woningportefeuille zouden willen verkopen. In dit kader worden specifiek de ondernemingen Heimstaden en European Residential Management (ERES) genoemd. Het kabinet wil daar een paar nuances bij plaatsen. Ten aanzien van ERES geldt dat zij op 16 juni 2023 hebben aangekondigd om een zogenaamde «strategic review» uit te voeren. Momenteel bezit ERES ongeveer 6.900 woningen en bijbehorende winkelruimtes in Nederland. Met de strategic review wil ERES de mogelijkheden in kaart brengen hoe zij in de toekomst om willen gaan met hun portefeuille. Of en in hoeverre zij (een deel van hun) hun portefeuille willen en gaan verkopen is nog onbekend. Over de reden voor deze strategic review heeft ERES geen uitlatingen gedaan. Derhalve is niet aan te geven of en in hoeverre het wetsvoorstel betaalbare huur de reden is geweest voor de strategic review. Uit de kwartaalrapportage over het eerste kwartaal van 2023 geeft ERES aan dat een kwart van de portefeuille door de regulering wordt geraakt. Door de regulering zullen de huurinkomsten van de totale portefeuille ongeveer 3% dalen. Aangezien de huur pas bij mutatie wordt verlaagd, verwacht ERES dat de huur daling in een periode van drie tot vijf jaar plaatsvindt. Zij geven voorts aan dat inclusief

⁸⁵ Zie de Volkskrant van 4 april 2023 «Particuliere beleggers zetten huurwoningen in de verkoop, uit angst voor huurbepanking»

⁸⁶ BNR: «Langzaam herstel Nederlandse huizenmarkt, «starter profiteert'», 3 april 202

⁸⁷ Kadaster

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld de schatting van CBRE dat er de komende 20 jaar 100.000 woningen van de markt worden gehaald (CBRE: 2023, huurvoorraad fors omlaag door slechter investeringsklimaat)

de regulering middenhuur het doel van 3 tot 4% jaarlijkse huurstijging gehaald zal worden.⁸⁹

Begin oktober 2023 heeft Heimstaden aangekondigd om een groot deel van hun portefeuille (12.000 woningen) over een periode van 10 jaar uit te willen ponden. Waarbij eerder de relatie werd gelegd met het wetsvoorstel betaalbare huur en het politieke klimaat is later door Heimstaden bevestigd dat zij geld nodig heeft door de gestegen rente en haar hoge schulden, waardoor het in meerdere landen mogelijk is dat zij 25.000 woningen moet verkopen.⁹⁰

De berichtgeving toont echter geenszins aan dat de woningen na verkoop door Heimstaden dan wel ERES niet meer voor verhuur inzetbaar zullen zijn. Het ligt voor de hand dat de woningen zullen worden doorverkocht aan een andere belegger. In theorie kan ook een woningcorporatie deze woningen aankopen. Ook indien (een deel van) de portefeuille aan een professionele uitponder verkocht zal worden, blijft een aanzienlijk deel van de woningen nog in de verhuur om de hierboven aangegeven redenen. En ook bij uitponden kan de vraag gesteld worden bij wie de woning terecht komt en of daar niet ook een publieke doelstelling van voldoende bij de vraag aansluitend woningaanbod mee gediend kan zijn.

De conclusie is derhalve dat er voor beide ondernemingen geen één op één relatie is te leggen tussen het mogelijke voornemen tot uitponding en het wetsvoorstel betaalbare huur.

c. Cumulatie overheidsmaatregelen

Het wetsvoorstel leidt als gezegd voor woningverhuurders tot lagere opbrengsten. Dit volgt op een reeks recente maatregelen die voor verhuurders en investeerders zorgen voor hogere kosten of lagere opbrengsten, waaronder:⁹¹

- de maximering van huurprijstijgingen in het geliberaliseerde huursegment*
- het invoeren van een bovengrens («cap») op de WOZ in het WWS*
- de opkoopbescherming voor goedkope en middeldure koopwoningen*
- de verhuurvergunning*
- de inkomensafhankelijke huurverhoging*
- de stapsgewijze verhoging van de overdrachtsbelasting voor verhuurders van 2% naar 10,4%*

Deze stapeling van maatregelen maakt dat bij voorgesteld nieuw beleid moet worden voorkomen dat dit leidt tot ongewenste neveneffecten, in dit geval van de investeringsbereidheid van verhuurders en daarmee het aanbod van woningen voor huurders. Dit is temeer van belang als blijkt dat van alle maatregelen, de voorgestelde nieuwe maatregel de meest ingrijpende is. In de toelichting wordt vermeld dat van de diverse recente maatregelen die gevolgen hebben op de verdien capaciteit van verhuurders, de regulering van de middenhuur de grootste invloed heeft op de zogenoemde netto contante waarde van huurwoningen en dus de rentabiliteit.⁹² Dit wordt bevestigd door andere onderzoeken.⁹³

⁸⁹ ERES REIT Financial report Q1 2023

⁹⁰ FD, 8 oktober 2023 «Verkoop Nederlandse woningen is financiële noodzaak voor Heimstaden»

⁹¹ Onder omstandigheden kan een maatregel zorgen voor lagere of juist hogere opbrengsten, zoals bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke huurverhoging.

⁹² Toelichting, paragraaf 5.2. Daar wordt verwezen naar: SEO economisch onderzoek, Stapeling maatregelen huurmarkt. Een analyse van niet-fiscale en fiscale maatregelen, maart 2023. Onder de netto contante waarde wordt in dat onderzoek verstaan de som van de met een discontovoet verdisconteerde toekomstige kasstromen, aldaar p. 14 e.v.

⁹³ Zie onder meer Ortec Finance, 2023, Waarde-effecten maatregelen huursector.

De toelichting schiet op dit punt tekort. De regering onderkent dat er een stapeling van maatregelen is «die het kabinet wel nopen deze uitkomsten mee te nemen bij een aantal trajecten.»⁹⁴ Zij maakt echter niet duidelijk wat de te verwachten cumulatieve effecten uiteindelijk zijn en in hoeverre er dienaangaande gedifferentieerd kan worden tussen soorten verhuurders. Ook wordt verwezen naar andere lopende trajecten, bijvoorbeeld op fiscaal terrein. In de toelichting van de hier voorgestelde maatregel zal de vraag moeten worden beantwoord of de maatregel zowel zelfstandig als in samenhang met overige maatregelen passend is en gedragen kan worden.⁹⁵

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat de voorgestelde maatregel de risico's ten aanzien van het vergroten van de schaarste in het middenhuursegment voldoende beheerst.

Reactie ten aanzien van punt 5c

De Afdeling adviseert op een paar punten in te gaan ten aanzien van de stapeling aan maatregelen die verhuurders treft. Zo vraagt zij om een nadere toelichting op de verwachte cumulatieve effecten en of er gedifferentieerd kan worden tussen soorten verhuurders. Tevens vraagt de Afdeling om in te gaan of het wetsvoorstel zowel zelfstandig als in samenhang met overige maatregelen passend is.

Het kabinet wil allereerst een opmerking plaatsen bij de overwegingen van de Afdeling dat het wetsvoorstel van alle maatregelen die de huurmarkt raakt, het meest ingrijpend is. Wat het onderzoek van SEO naar de stapeling van verschillende maatregelen op de huurmarkt⁹⁶ laat zien is dat het wetsvoorstel enkel gevolgen heeft voor die woningen die geraakt worden door de regulering of het dwingend maken van het WWS. Zoals eerder aangegeven heeft een aanzienlijk deel van de woningen (60%) die onder de middenhuur komt te vallen, al een huurprijs onder de maximale huur volgens het WWS. De verhuurders van deze woningen hoeven hun huurprijs dus niet te verlagen naar aanleiding van dit wetsvoorstel. In algemene zin kan derhalve niet worden gesteld dat dit wetsvoorstel in de stapeling van maatregelen, het meest ingrijpend is. Daar waar het wetsvoorstel tot een verlaging van de huurinkomsten van een verhuurder leidt, acht het kabinet dit vanuit het oogpunt van de verbetering van de betaalbaarheid gerechtvaardigd. Daarbij neemt het kabinet mede in acht dat ongeveer de helft van de circa 284.000 private huurwoningen tot 145 punten (het puntenaantal dat correspondeerde met de liberalisatiegrens op 1 januari 2021) wordt verhuurd voor een hogere huurprijs dan het WWS-maximum. Ook ander onderzoek, waarbij de data zich met name concentreert op de G4, laat zien dat bijna alle (94%) private sociale woningen worden verhuurd tegen een hogere huurprijs dan nu al wettelijk is toegestaan.⁹⁷ Overigens merkt het kabinet op dat in de opsomming van maatregelen op de huurmarkt de Afdeling niet de aanpassing van box 3 benoemd, terwijl ook dit een maatregel is die

⁹⁴ Toelichting, paragraaf 5.2, onderdeel C.

⁹⁵ Zie in dit verband ook aanwijzing 2.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: bij het opstellen van een regeling moet worden bezien welke neveneffecten op bestaande of voorgenomen regelgeving of beleidsvelden kunnen optreden en welke consequenties dit dient te hebben voor het voorstel, en aanwijzing 2.11, die voorschrijft dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

⁹⁶ SEO economisch onderzoek, Stapeling maatregelen huurmarkt. Een analyse van niet-fiscale en fiscale maatregelen, maart 2023

⁹⁷ Stutterheim, Y. et al. (2023) ESB, 108 (4828), 558–561, Rendement particuliere verhuurders onder druk

(particuliere) verhuurders raakt in hun business case en daarmee ook aan de investeringsbereidheid.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling of er gedifferentieerd moet worden tussen soorten verhuurders merkt het kabinet op dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt tussen soorten verhuurders. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de betaalbaarheid van de middenhuur wordt verbeterd en dat het interessant blijft voor beleggers om te investeren in middenhuur. Een onderscheid in behandeling afhankelijk van het type verhuurder acht het kabinet niet wenselijk. Dat zou de uitwerking van het wetsvoorstel moeilijker uitlegbaar maken richting huurder en leidt het ook tot een ongelijke behandeling tussen verhuurders wat niet te rechtvaardigen is. Tevens wordt de uitvoerbaarheid complexer.

Ten aanzien van de notie van de Afdeling om in te gaan op of het wetsvoorstel zowel zelfstandig als in samenhang met overige maatregelen passend is, wil het kabinet opmerken dat zij oog heeft voor de stapeling waar verhuurders tegenaan lopen. Daarom bevat het wetsvoorstel verschillende elementen om het aantrekkelijk te houden om te investeren in middenhuur. Eén van de elementen is dat woningen, zodra zij te maken krijgen met de WOZ-cap, terugvallen naar de bovengrens van de regulering namelijk 186 punten. Eerder was het mogelijk dat woningen door de WOZ-cap terug zouden vallen naar minder dan 186 punten en zelfs naar een lagere huur dan die mogelijk is voor vergelijkbare woningen in gebieden met een lagere WOZ-waarde. Deze aanpassing verlicht de stapeling van maatregelen, met name voor beleggers in grote steden. Daarnaast wordt, zoals ook eerder is aangegeven, het WWS aangepast zodat kwaliteit beter wordt gewaardeerd en kan er voor nieuwgebouwde middenhuurwoningen een opslag van 10% worden gevraagd. Met deze aanpassingen is het kabinet van mening dat het wetsvoorstel betaalbare huur voldoende waarborgen bevat om recht te doen aan het evenwicht tussen het verbeteren van de betaalbaarheid voor de huurder en dat het voor beleggers en investeerders aantrekkelijk blijft om te investeren in middenhuur. Ook vanuit de fiscaliteit wordt er gekeken naar de stapeling. In dat licht heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat er voor het toekomstig stelsel box 3 wordt uitgegaan van een vermogenswinstbelasting voor vastgoed.⁹⁸ Hiermee betalen verhuurders alleen belasting over de daadwerkelijke huurinkomsten en wordt de waardeinstijging pas bij verkoop belast.

In paragraaf 5.2.3 van de MvT wordt nader ingegaan op de stapeling aan maatregelen, het risico hiervan op het aanbod aan middenhuurwoningen en de manier waarop de regulering dit risico beheerst.

6. Hoger recht

De regering gaat in de toelichting in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het hoger recht. Daarbij besteedt zij adequaat aandacht aan de verhouding tot artikel 22 van de Grondwet.⁹⁹ Daarnaast wordt ingegaan op het recht op eigendom van verhuurders en vastgoedinvesteerders en de verhouding tot het Unierecht. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.

⁹⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 32 140, nr. 170

⁹⁹ Toelichting, paragraaf 4, «Verhouding tot hoger recht».

a. Eigendomsrecht: regulering middenhuur

De regering stelt terecht dat de voorgestelde regulering van de huurprijzen in het middensegment moet worden aangemerkt als regulering van het eigendomsrecht van eigenaren van woningen in dit segment die hun woning (willen gaan) verhuren.¹⁰⁰ Het recht op eigendom is onder meer verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Op grond daarvan mag eigendom wettelijk worden gereguleerd indien die regulering een legitiem doel nastreeft en de maatregel proportioneel is tot dat doel, waarbij een «fair balance» moet worden bereikt. Voldoende en genoeg betaalbare woongelegenheden geldt als zo'n legitiem doel.¹⁰¹

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt dat bij de beoordeling van de proportionaliteit van inmengingen die het gevolg zijn van huurprijsregulering, verschillende factoren relevant zijn. Zo weegt mee in hoeverre de regulering van huurprijzen gevolgen heeft voor al bestaande contracten.¹⁰² Verder is de vraag van belang in hoeverre een verhuurder nog rendement kan behalen, of dat rendement voldoende is om aan verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud) te voldoen, en of sprake is van vrijwilligheid bij het aangaan van een gereguleerd huurcontract.¹⁰³ Daarnaast wordt volgens vaste rechtspraak van het EHRM beoordeeld in hoeverre de met een inmenging beoogde doelen met minder ingrijpende maatregelen kunnen worden bereikt en in hoeverre maatregelen geschikt zijn om die doelen te bereiken.

Deze factoren komen aan bod in de toelichting.¹⁰⁴ Volgens de regering wordt met de huurprijsregulering van het middensegment een «fair balance» bereikt, omdat die regulering alleen voor nieuwe huurcontracten gaat gelden, er geen verhuurplicht bestaat zodat eigenaren zelf kunnen kiezen of zij een huurcontract willen aangaan dat is onderworpen aan de nieuwe regels, de toegestane huurprijs gerelateerd is aan de kwaliteit van de woning die op adequate wijze wordt bepaald, de huurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd waardoor verhuurders nog voldoende kunnen verdienen, de voorgestelde maatregelen geschikt zijn om de beoogde doelen te bereiken en omdat er geen minder vergaande inmengingen zijn waarmee die doelen kunnen worden bereikt.¹⁰⁵

De Afdeling merkt op dat de toelichting ingaat op de vraag hoe de regulering zich verhoudt tot het eigendomsrecht en de jurisprudentie daarover. Kernvraag is evenwel of deze maatregel geschikt is voor het gestelde doel. De regering meent dat dit het geval is. Zij wijst erop dat door de «grote schaarste» huurders in een afhankelijke positie zijn komen te staan ten opzichte van verhuurders. De regulering geeft huurders bescherming tegen verhuurders die te hoge huurprijzen vragen in relatie tot de kwaliteit van de woning, aldus de regering.¹⁰⁶

¹⁰⁰ EHRM 19 december 1989, Mellacher t. Oostenrijk, ECLI:CE:ECHR:1989:1219JUD001052283 en EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, ECLI:CE:ECHR:2006:0619JUD003501497. In deze arresten merkte het EHRM de toepassing van een regeling waarin een maximale huurprijs werd voorgeschreven aan als regulering van het eigendomsrecht van de verhuurder.

¹⁰¹ EHRM 2 juli 2013, Nobel e.a. t. Nederland, ECLI:CE:ECHR:2013:0702DEC002712611.

¹⁰² EHRM 19 december 1989, Mellacher t. Oostenrijk, paragraaf 55.

¹⁰³ EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, paragraaf 224.

¹⁰⁴ Overigens zonder dat in alle gevallen naar de relevante rechtspraak wordt verwezen.

¹⁰⁵ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

¹⁰⁶ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat het voorstel onvoldoende ingaat op de door de regering onderkende schaarste en op het risico dat de schaarste verder toeneemt. Dit moet mede bezien worden in het licht van de reeds bestaande schaarste en het cumulatieve effect van de verschillende overheidsmaatregelen met betrekking tot huurwoningen in de vrije sector. Bovendien blijven de bredere negatieve gevolgen voor de doorstroming op de woningmarkt en de arbeidsmarkt buiten beschouwing. Gelet hierop dient de regulering van de middenhuur nader te worden gemotiveerd in het licht van het eigendomsrecht.

De Afdeling adviseert nader te motiveren dat de regulering van de middenhuur geschikt en noodzakelijk is in het licht van het eigendomsrecht.

Reactie ten aanzien van punt 6a

Aan dit advies van de Afdeling is invulling gegeven door in de MvT nader in te gaan op de effectiviteit van de middenhuurregulering gegeven de schaarste op de woningmarkt, de effecten van de regulering op doorstroming op de woningmarkt, de relatie met uitponden en het cumulatieve effect van de verschillende overheidsmaatregelen. Bij 3a, 4a, 5b en 5c van dit nader rapport worden deze onderdelen uitgebreid toegelicht. In deze paragrafen wordt eveneens vermeld waar deze onderdelen zijn toegelicht in de MvT. Met deze extra toelichting is het kabinet van mening dat voldoende is onderbouwd waarom de regulering van de middenhuur geschikt en noodzakelijk is in het licht van het eigendomsrecht.

Daarbij moet worden meegewogen dat in tegenstelling tot veel andere diensten of producten die vanuit schaarste duurder worden, de keuze om geen woning te hebben voor een woningzoekende niet reëel is. Wonen is immers een primaire levensbehoefte. Dit maakt een woningzoekende in een schaarse markt kwetsbaar, en een eigenaar van dergelijke schaarse goederen – verhuurders – machtig. Dit wetsvoorstel beoogt de bestaande disbalans in de positie tussen huurder en verhuurder te verhelpen en juist te streven naar een nieuwe *fair balance* door in het middensegment ook maximale huurprijzen te introduceren. Het evenwicht is echter richting verhuurders ook belangrijk, omdat voldoende aanbod van middenhuurwoningen nodig is voor het goed functioneren van de woningmarkt. Daarom is bij de vormgeving van de middenhuurregulering gezocht naar een eerlijk evenwicht tussen enerzijds het belang van de huurder om niet te veel huur te betalen en anderzijds het belang van de verhuurder om een redelijke huursom te mogen ontvangen voor de aangeboden woning.

b. Eigendomsrecht: dwingend maken WWS

De regering stelt dat het dwingend maken van het WWS alleen regulering van het eigendomsrecht is in het uitzonderingsgeval waarin de nieuwe regels gaan gelden voor bestaande huurcontracten.¹⁰⁷ In het geval van nieuwe contracten, is volgens de regering geen sprake van regulering, omdat het dwingend maken van het WWS alleen een formele en geen materiële wijziging is.¹⁰⁸ De materiële regels gelden immers nu ook al en

¹⁰⁷ In beginsel geldt het wetsvoorstel voor huurcontracten afgesloten na inwerkingtreding. Voor één categorie al bestaande huurcontracten wordt hierbij echter een uitzondering gemaakt, namelijk voor huurcontracten voor woningen die qua puntentelling vallen in de sociale huursector, maar waarbij door partijen een huurprijs boven de liberalisatiegrens is afgesproken die wegens het overschrijden van de nu nog geldende zes-maandentermijn voor het stappen naar de Huurcommissie niet meer kan worden aangepast.

¹⁰⁸ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

dat deze regels nu dwingend worden in plaats van afdwingbaar brengt hier geen wijziging in.

De Afdeling merkt op dat deze redenering niet overtuigend is. Op zichzelf is juist dat het schrappen van de zes-maandentermijn niet zelfstandig tot een inmenging in het eigendomsrecht kan leiden, omdat dit uiteraard alleen kan in combinatie met de regels waarin de maximale huurprijzen worden ingesteld. Maar dat betekent nog niet dat het schrappen van de zes-maandentermijn geen rechtvaardiging behoeft. Deze schrapping leidt er immers toe dat verhuurders bij nieuwe huurcontracten voortaan voor onbepaalde tijd rekening moeten houden met het wegvallen van een deel van de huurinkomsten. Dit is een relevante inperking van de rechtszekerheid die moet worden meegewogen bij de proportionaliteit van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit onderdeel aan te vullen.

Reactie ten aanzien van punt 6b

Aan dit advies van de Afdeling is invulling gegeven door in paragraaf 4.2.2 van de MvT nader in te gaan op het verbreden van de toetsingsmogelijkheden bij de Huurcommissie. Het kabinet erkent dat er een beperkte doch noodzakelijke inperking van het eigendomsrecht volgt uit het verbreden van de toepassing van art. 7:254 van het Burgerlijk Wetboek (Hierna: BW). Verhuurders die een op basis van punten gereguleerde woning voor een geliberaliseerde huurprijs verhuren, kunnen door deze wijziging ook na het verstrijken van zes maanden na aanvang van het contract door de Huurcommissie een huurverlaging opgelegd krijgen. Dit zorgt ervoor dat huurders te allen tijde naar de Huurcommissie kunnen stappen om de huurprijs te laten toetsen. Dit is een essentieel onderdeel van het dwingend maken van het WWS en het versterken van de rechtspositie van de huurder.

Het kabinet acht deze inperking noodzakelijk voor een goede werking van de voorgestelde maatregelen en bovendien zeer klein in omvang. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.2.2 van de MvT. Immers, de benoemde onzekerheid over huurinkomsten voor verhuurders gold al voor de eerste zes maanden van het contract. De verhuurder dient er ook met de huidige huurprijsbescherming bij het afsluiten van het contract vanuit te gaan dat de huurder naar de Huurcommissie zou kunnen stappen om de huurprijs te laten toetsen op basis van het WWS. Bovendien wordt het met het voorstel verboden om een hogere huurprijs te vragen dan op basis van het WWS mag. Verhuurders hoeven dus enkel rekening te houden met deze uitbreiding van de toetsingsmogelijkheden (dat huurders ook na zes maanden de huurprijs kunnen laten toetsen), indien zij ervoor kiezen zich niet aan de wettelijke bepaling te houden. Als een verhuurder zich aan de regels houdt en een huurprijs vraagt conform WWS, is er geen sprake van gederfde inkomsten. Om verhuurders aan te sporen vooraf duidelijkheid te verschaffen, fouten te voorkomen en onzekerheid zoveel mogelijk weg te nemen, wordt het met dit voorstel daarnaast verplicht om bij aanvang van een huurcontract een puntentelling op te stellen en aan de huurder te overleggen. De inperking is noodzakelijk om de huurder voldoende rechtsbescherming te bieden omdat blijkt dat veel huurders niet in de eerste zes maanden hun huur aanvechten bij de Huurcommissie. Ook na zes maanden is de te hoge huur onwenselijk en is het belangrijk hier huurbescherming te bieden. In paragraaf 4.2.2 van de MvT is uitgebreid ingegaan op de noodzaak van de uitbreiding van de rechtsbescherming.

Tot slot zorgt deze wijziging ervoor dat de geboden rechtsbescherming bij de gemeente en de Huurcommissie verder wordt gelijkgetrokken. Gemeenten kunnen immers handhaven op de maximale huurprijzen, ongeacht wanneer hiervan melding is gedaan. Dit is reeds het geval bij handhaving op grond van de Wet goed verhuurderschap. Doordat alleen artikel 7:254 van het BW wordt verbreed – in tegenstelling tot aanvangs-huurprijstoetsing op basis van artikel 7:249 van het BW – worden het risico voor verhuurders en de gedeelde inkomsten bovendien beperkt. Artikel 7:254 van het BW gaat immers uit van ex nunc-toetsing, waardoor de verhuurder alleen de actuele huurprijs hoeft te verlagen en de reeds te veel betaalde huur niet hoeft terug te betalen aan de huurder.

c. Verhouding tot het Unierecht

De regering onderkent dat met het voorstel een inbreuk wordt gemaakt op het Europeesrechtelijke vrije verkeer en gaat in de toelichting kort in op de verhouding tot het vrij verkeer van diensten en van kapitaal.¹⁰⁹ Onder verwijzing naar de motivering in de paragraaf over het eigendomsrecht acht zij eenzelfde redenering van toepassing ter rechtvaardiging van de inbreuk van het voorstel op het vrij verkeer van diensten en van kapitaal.

De Afdeling merkt op dat deze motivering niet voldoende is. Ten eerste is voor deze motivering vereist dat een door het Unierecht erkende dwingende reden van algemeen belang wordt aangewezen. Ten tweede zijn er, zoals hiervoor al is uiteengezet, twijfels over de effectiviteit van de voorgestelde regulering van de middenhuur.¹¹⁰ Daarmee rijst de vraag of deze maatregel verenigbaar is met het Unierecht. Daar komt bij dat in het Unierecht aan de lidstaten een minder ruime beoordelingsmarge wordt gelaten dan bij het EVRM.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna «Handvest») het eigendomsrecht beschermt.¹¹¹ De toelichting dient voor de rechtvaardiging van het voorstel ook expliciet het Handvest te betrekken.

De Afdeling adviseert zelfstandig te motiveren hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het Unierecht.

Reactie ten aanzien van punt 6c

Aan dit advies van de Afdeling is invulling gegeven door in paragraaf 4.2.2 van de MvT expliciet artikel 17 van het EU Handvest voor de Grondrechten te betrekken. Omdat het eigendomsrecht in artikel 17 van het EU Handvest voor de Grondrechten qua inhoud en reikwijdte overeenkomt met het eigendomsrecht in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM,¹¹² is het toetsingskader op dit gebied hetzelfde.

Daarnaast is het volgens de Afdeling onvoldoende om bij de motivering voor de inperking van het Europeesrechtelijke vrije verkeer te verwijzen naar de paragraaf over het eigendomsrecht. Om die reden zijn paragrafen

¹⁰⁹ Toelichting, paragraaf 4.2.3 en 4.2.4. Voorts wijst de Afdeling op artikel 15, tweede lid, onderdeel g, van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376 (Dienstenrichtlijn).

¹¹⁰ Artikel 15, derde lid, onderdelen b en c, van de Dienstenrichtlijn; HvJEU 1 oktober 2009, zaak C-567/07, *Sint Servatius*, ECLI:EU:C:2009:593, punt 25.

¹¹¹ Artikel 17 van het Handvest. Aangezien de regering zich beroept op een rechtvaardiging van de inbreuk die het wetsvoorstel maakt op het vrij verkeer van diensten en van kapitaal, is het Handvest ook van toepassing.

¹¹² Toelichtingen bij het EU Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02).

4.2.3 en 4.2.4 van de MvT uitgebreid met een zelfstandige motivering. Daarbij is rekening gehouden met het vereiste van een door het Unierecht erkende dwingende reden van algemeen belang (namelijk de vereisten op het gebied van volkshuisvesting) en de minder ruime beoordelingsmarge binnen het Unierecht.

Voor een inperking van het vrij verkeer van diensten gelden de volgende vereisten: (1) discriminatieverbod, (2) dwingende reden van algemeen belang en (3) evenredigheid.¹¹³ Aan het discriminatieverbod is voldaan, omdat de maatregelen van toepassing is op alle huurders/verhuurders, ongeacht nationaliteit (of voor vennootschappen: plaats van de statutaire zetel). Ten tweede heeft het Hof van Justitie van de EU vereisten in verband met het volkshuisvestingsbeleid in een lidstaat aangemerkt als dwingende reden van algemeen belang. Dit geldt met name wanneer er sprake is van een structureel woningtekort op de nationale markt.¹¹⁴ Wat betreft het derde vereiste (de evenredigheid) heeft de Afdeling geadviseerd om extra aandacht te besteden aan de effectiviteit van de voorgestelde regulering van de middenhuur. In paragraaf 2.1 van de MvT is nadere onderbouwing gegeven ten aanzien van de effectiviteit van de voorgestelde regulering van de middenhuur om dit nader te staven.

Voor een inperking van het vrij verkeer van kapitaal gelden dezelfde drie vereisten. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU volgt namelijk dat een dwingende reden van algemeen belang een rechtvaardiging kan vormen, mits het een niet-discriminerende maatregel betreft, de maatregel geschikt is om het doel te verwezenlijken en de maatregel niet verder gaat dan nodig.¹¹⁵ Ook hier geldt dat de maatregelen van toepassing zijn op alle huurders/verhuurders en dat het volkshuisvestingsbeleid in een lidstaat wordt aangemerkt als dwingende reden van algemeen belang. Zoals hierboven is benoemd is in paragraaf 2.1 van de MvT nadere onderbouwing gegeven ten aanzien van de effectiviteit van de voorgestelde regulering van de middenhuur om dit nader te staven.

7. Conclusie

Van de vier aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende pijlers legt het voorstel de nadruk op de eerste (bescherming van de huurprijs). Dit doel is op zichzelf voldoende gemotiveerd. Het dwingend maken van de huurprijsregulering voor de sociale huur ligt hierbij in de rede en zal naar verwachting de rechtspositie van huurders verbeteren.

De tweede en de derde pijler (voldoende aanbod aan huurwoningen en investeringsbereidheid) zijn echter onvoldoende uitgewerkt. Uit de toelichting volgt ook niet dat de risico's ten aanzien van deze pijlers voldoende zijn betrokken in de vormgeving van het voorstel. Zoals hierboven beschreven, zijn er reële risico's verbonden aan de voorgestelde regulering van de middenhuur.

Het wetsvoorstel leidt tot structureel minder huurinkomsten en zet de waarde van het vastgoedbezit onder druk, mede gelet op eerder genomen maatregelen. Hierdoor wordt bij bestaande huurwoningen uitponden (nog) aantrekkelijker dan doorexplotatie en zal bij nieuwbouw naar verwachting minimaal uitstel optreden, waarbij ook breed het risico van afstel van nieuwbouwprojecten wordt genoemd. Hierdoor bestaat de kans dat met de maatregel het aanbod aan huurwoningen kleiner zal worden,

¹¹³ Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123).

¹¹⁴ HVJ EG, 01-10-2009, nr. C-567/07, r.o. 30.

¹¹⁵ HvJ EG, 01-10-2009, nr. C-567/07, r.o. 25.

waardoor een al kleine sector van de woningmarkt mogelijk nog meer zal krimpen.

De Afdeling adviseert het voorstel ten aanzien van de regulering van de middenhuur nader te bezien op de gevolgen voor het volkshuisvestingsbeleid als geheel. De uitkomst van deze afweging is ook essentieel voor de beoordeling van de effectiviteit en daarmee geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregel. Dit laatste is een voorwaarde om de inmenging in het eigendomsrecht van verhuurders en investeerders te kunnen rechtvaardigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State
Th.C. de Graaf*

Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen door te voeren:

- *Maximale huurverhoging ook publiekrechtelijk beschermd*
Onder de huidige Wet goed verhuurderschap kan een gemeente via de verhuurvergunning zowel toezicht houden op de naleving van de maximale huurprijs alsmede op de maximaal toegestane jaarlijkse huurverhoging. Dat is opgenomen in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet goed verhuurderschap. Met het wetsvoorstel betaalbare huur wordt het naleven van de maximale huurprijs een algemene regel en is voorgesteld artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet goed verhuurderschap te laten vervallen. Het maximale huurverhogingspercentage is door een ommissie niet meegenomen naar de algemene regels en zou daarmee haar huidige publiekrechtelijke bescherming verliezen. Dat is niet de bedoeling geweest. De maximale huurverhoging is daarom ook onder het algemene verbod van artikel 2a opgenomen in het wetsvoorstel; het is verboden een huurverhoging toe te passen die het maximaal toegestane huurverhogingspercentage overschrijdt. Als gevolg van deze toevoeging zijn gemeenten na ingang van de Wet betaalbare huur ook bevoegd te handhaven op het maximale huurverhogingspercentage.
- *Materiele drempel*
Op grond van artikel 7:254 van het BW kan een huurder de huurprijs aanvechten bij de Huurcommissie. Het drempelbedrag voor het voorwerp van geschil bedraagt thans drie euro per maand volgens artikel 9, vierde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Dat bedrag is kleiner dan het bedrag van één WWS-punt. Nu woningen altijd een afgerond puntentotaal krachtens het WWS hebben, strookt een drempelbedrag van drie euro niet met wat feitelijk mogelijk is als voorwerp van een geschil. Derhalve is voor procedures op grond van artikel 7:254 bepaald dat het voorwerp van geschil een bedrag moet belopen dat kleiner is dan het verschil van één punt op grond van het WWS. Materieel betekent deze wijziging dat huurders alleen naar de Huurcommissie kunnen om de huurprijs te verlagen op grond van het WWS indien sprake is van een verschil van meer dan één WWS-punt.
- *Huurprijs boven voorstel*
Volgens artikel 7:254 van het BW doet de Huurcommissie uitspraak over de redelijkheid van het voorstel van de huurder tot huurverlaging. Dit komt omdat het in het huidige stelsel strikt genomen niet verboden is voor een verhuurder om zich niet aan het WWS te houden. De huidige werking van de huurprijbsbescherming geeft de huurder

«slechts» de mogelijkheid een huur conform het WWS af te dwingen. Daaropvolgend wordt de huurprijs getoetst op basis van het voorstel van de huurder. In het nieuwe stelsel wordt het echter verboden om te duur te verhuren en kunnen hier boetes voor worden opgelegd. Nu het verboden wordt om te duur te verhuren is het onwenselijk dat de Huurcommissie louter het voorstel van de huurder zou beoordelen en niet de huurprijs zelf. Immers is het mogelijk dat het voorstel van de huurder op zichzelf ook een huurprijs betreft die in strijd is met het WWS; bijvoorbeeld omdat de huurder te «voorzichtig» is in zijn voorstel. Om deze reden wordt in het nieuwe stelsel aangepast dat niet de redelijkheid van het voorstel getoetst, maar de redelijkheid van de huurprijs. Wel blijft het voorstel van de huurder als procesrechtelijke eis in het stelsel behouden voor ontvankelijkheid van het verzoek bij de Huurcommissie. Derhalve is in artikel 7:254 van het Burgerlijk Wetboek «voorstel» vervangen door «huurprijs» voor wat betreft de beoordeling door de Huurcommissie. In artikel 14 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte is deze wijziging verder verwerkt.

– *Openbaar register Huurcommissie*

De wettelijke grondslag voor het openbaar register van de Huurcommissie is gewijzigd, om deze te verduidelijken en te laten aansluiten bij de praktijk van de Huurcommissie. Zo is vanuit het oogpunt van duidelijkheid gekozen om te expliciteren dat het adresgegeven van de uitspraak wordt gepubliceerd. In lijn met de bepalingen omtrent de informatie-uitwisseling tussen Huurcommissie en gemeenten, is gekozen om ook het adres, de indieningsdatum en de wettelijke grondslag van verzoekschriften te publiceren. Hiermee wordt voorkomen dat een gemeente een onderzoek instelt voor een adres waar reeds een onderzoek van de Huurcommissie voor loopt, maar waar nog geen uitspraak is gedaan.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge