

Vergaderjaar 2024–2025

36 698

Voorstel van wet van het lid De Hoop tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet in verband met de bevroering van de huren in 2025

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 april 2025 W04.25.00039/I en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 7 april 2025, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Het wetsvoorstel regelt dat de huurprijzen van huurwoningen per 1 juli 2025 voor een jaar worden «bevroren». Dit geldt voor alle huurwoningen, dus zowel voor huurwoningen in de gereguleerde sector (sociale huur en middenhuur) als in de vrije sector.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er begrip voor dat de initiatiefnemer de positie van huurders wenst te verbeteren. De motivering van deze maatregel schiet echter tekort. Het doel, de geschiktheid van de maatregel, de proportionaliteit van de maatregel en een weging van mogelijke (neven)effecten moeten deugdelijk worden gemotiveerd. Dit is ook noodzakelijk omdat het wetsvoorstel een inmenging in het eigendomsrecht bevat. Die inmenging kan alleen onder voorwaarden worden gerechtvaardigd.

Uit de toelichting lijkt te volgen dat de initiatiefnemer met deze maatregel meerdere problemen wil aanpakken, zowel op het gebied van woningmarkt- als ten aanzien van het inkomensbeleid. Daarbij blijft onduidelijk hoe de voorgestelde maatregel past in het bredere beleid, mede met het oog op de toekomst.

Ten aanzien van de proportionaliteit merkt de Afdeling onder andere op dat de maatregel van toepassing is op alle huurcontracten. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat woningcorporaties en andere verhuurders inkomsten mislopen waarop zij wel gerekend hadden, waardoor zij minder kunnen investeren. Verhuurders hebben ook geen tijd om te anticiperen op de maatregel. Voorts is onduidelijk hoe de initiatiefnemer de mogelijke (neven)effecten van de maatregel, zowel op zichzelf als in combinatie met andere (recente) maatregelen, heeft gewogen.

Tot slot wijst de Afdeling op het gebrek aan inzicht in de financiële gevolgen voor gemeenten en de rijksoverheid.

In verband met deze opmerkingen dient het initiatiefwetsvoorstel nader worden overwogen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor hun reactie op het wetsvoorstel. De initiatiefnemer neemt de opmerking van de Afdeling dat de motivering nog onvoldragen is ter harte. Specifiek wijst de Afdeling erop dat het doel van de Wet en de manier waarop deze past binnen het reeds vastgestelde beleid nog onduidelijk is. De initiatiefnemer heeft de toelichting van het wetsvoorstel hierop aangepast door een passage toe te voegen die hierop ingaat. Verder wijst de Afdeling erop dat de geschiktheid van de maatregel, de proportionaliteit en de (neven)effecten ervan beter moeten worden gemotiveerd. Daartoe heeft de initiatiefnemer de Memorie aangevuld. De initiatiefnemer heeft daarbij in het bijzonder de positie van verhuurders beter meegewogen. Hij verwelkomt de opmerkingen van de Afdeling en gaat daar in het hierop volgende nader op in.

1. Achtergrond: wetswijzigingen over jaarlijkse huurverhogingen

a. Inleiding

Het wetsvoorstel regelt dat alle huren van woonruimte per juli 2025 gedurende een jaar worden bevroren.¹ De regulering van de huurprijzen is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van wetswijzigingen geweest. Hieronder wordt het wetsvoorstel tegen de achtergrond van deze recente wijzigingen geplaatst. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de sociale sector, middenhuur en de vrije sector.

b. Sociale sector

Voor de sociale sector geldt dat per ministeriële regeling de jaarlijkse maximale huurverhoging wordt vastgesteld. Tot 2020 volgde de maximale huursomstijging voor woningcorporaties de inflatie. Sinds 2021 wordt de maximale huurverhoging in de sociale sector beperkt tot de inflatie, plus één procentpunt. Als gevolg van de uitvoering van de motie Beckerman c.s. is het maximale huurverhogingspercentage voor het jaar 2021 op nul procent vastgezet voor de sociale sector (huurbevrozing).² In 2022 is opnieuw afgeweken van de grondslag van inflatie plus één procentpunt, doordat een huurprijsstijging van maximaal de inflatie werd toegestaan.³

Vanaf 2023 is de berekeningsgrondslag voor de jaarlijkse verhoging opnieuw gewijzigd; deze wordt niet meer gebaseerd op de inflatie maar op het percentage van de cao-loonontwikkeling.⁴ In 2024 en 2025 is dit gevolgd. De regering is voornemens om vanaf 2026 de maximale jaarlijkse huurstijging te koppelen aan een driejaarsgemiddelde van de

¹ De toelichting vermeldt enkele keren dat de periode van bevrozing voor twee jaar geldt (paragrafen 2.5, 4.2.1 en 4.2.2). In het advies gaat de Afdeling uit van de tekst in het wetsvoorstel.

² Kamerbrief 17 februari 2021 van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake de uitvoering van de motie Beckerman.

³ Kamerstukken II 2021/22, 27 926, 363.

⁴ Conform de Nationale prestatieafspraken, zie Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551. Voor woningcorporaties geldt daarbij de aanvullende afspraak voor de jaren 2023, 2024 en 2025 dat de huursomstijging 0.5% onder de loonontwikkeling moet zitten, zodat de huurquote (het percentage van het huishoudinkomen dat aan de huur wordt besteed) voor die huurders gemiddeld zal verbeteren.

inflatie. Hierdoor varieert de huurstijging minder sterk per jaar, met meer zekerheid voor huurders en verhuurders.

c. Middenhuur

Met de Wet betaalbare huur is de zogenoemde middenhuur geïntroduceerd. Deze wet is op 1 juli 2024 in werking getreden en zorgt er kort gezegd voor dat de gereguleerde huursector wordt uitgebreid naar huurwoningen tot en met 186 punten volgens het Woningwaarderingsstelsel (WWS). Op grond van dit stelsel krijgt woonruimte punten toegekend. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de kwaliteit, locatie en oppervlakte van een woonruimte. Aan de hand van de toegekende punten wordt de maximale huurprijs vastgesteld.

Middenhuurwoningen zijn kort gezegd woningen die een huurcontract hebben van 1 juli 2024 of later met een maximale huur (op basis van voornoemd puntenstelsel) van € 1.184, 82 (prijspeil 2025). Voor middenhuurwoningen geldt dat de jaarlijkse huurverhoging mag worden vastgesteld op de cao-loonontwikkeling, plus één procentpunt.

d. Vrije sector

In de vrije sector worden veel minder beperkingen gesteld aan de contractvrijheid, maar ook hier gelden wel enige grenzen. De voornaamste norm is dat de huurprijs op grond van een huurprijsverhogingsbeding slechts eens per 12 maanden mag worden verhoogd.⁵ Met de zogenoemde Wet Nijboer wordt tijdelijk gebroken met deze systematiek. Sinds mei 2021 geldt op grond van deze wet dat de huur in de vrije sector met maximaal inflatie plus één procentpunt mag stijgen.⁶ Per februari 2023 is deze tijdelijke systematiek voor het eerst aangepast, door de grondslag voor huurprijsverhoging te wijzigen naar de laagste van twee percentages: de inflatie plus één procentpunt ofwel de cao-loonontwikkeling, plus één procentpunt. Het tijdelijk regime van de Wet Nijboer is in 2024 verlengd tot mei 2029.⁷ In het wetsvoorstel hiervoor was van regeringszijde voorgesteld om de grondslag te wijzigen naar de cao-loonontwikkeling, plus één procentpunt, maar door het parlement is vastgehouden aan de huidige (tijdelijke) systematiek.

e. Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat gedurende de afgelopen jaren de normering van de toegestane huurprijsverhoging meerdere keren aan verandering onderhevig was. De grondslag voor de verhogingen is meerdere keren gewijzigd en verschilt ook per huursector. Voor woningen in de sociale sector zijn de huren in 2021 voor een jaar bevroren. De vrije sector is deels vervangen door de nieuwe (gereguleerde) middenhuursector. Voor de

⁵ Artikel 7:251 BW. Zonder huurverhogingsbeding is dit dus niet mogelijk. Bepalingen in huurovereenkomsten die tot gevolg hebben dat de huurprijs vaker wordt verhoogd zijn nietig. Hier bestaan enkele uitzonderingen op, zoals huurverhoging na woningverbetering (artikel 7:255 BW) en huurgewinning en tijdelijke huurverlaging (artikel 10a Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte).

⁶ Wet van 9 april 2021 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten), Stb. 2021, 194.

⁷ Wet van 24 april 2024 tot wijziging van de Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de Wet goed verhuurderschap (verlenging, wijziging en handhaving van de maximering en verkorting van de verjaringstermijn voor huurverhogingen), Stb. 2024, 108.

resterende vrije sector is een tijdelijk systeem van maximale huurprijsstijgingen geïntroduceerd.

De initiatiefnemer verwelkomt de constatering van de Afdeling over de verschillende systematiek met betrekking tot de normering van de toegestane huurprijsverhogingen die er gebruikt wordt in de verschillende huursectoren. De constatering dat deze normering vaak aan verandering onderhevig is geweest is terecht. De initiatiefnemer is van mening dat dit een signaal is dat de geldende standaardsystematiek niet altijd toereikend is. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om, net als in 2021, disproportionele nadelige effecten van de standaardsystematiek voor huurders te mitigeren. Er is daarbij door de initiatiefnemer de belangenafweging tussen heldere voorspelbare regelgeving enerzijds en betaalbare huisvesting anderzijds gemaakt. Daarin is de betaalbare huisvesting voor de initiatiefnemer van doorslaggevend belang. De initiatiefnemer is van mening dat het wenselijk is dat de wetgever een duurzame systematiek vorm geeft die op de lange termijn houdbaar is voor zowel huurders als verhuurders, en geen tussentijdse (tijdelijke) aanpassingen vergt. Het is echter wenselijk om een dergelijke permanente systematiek middels een uitgebreid wetgevingstraject vorm te geven. Omdat de initiatiefnemer financiële problemen voor huurders voor dit jaar wil tegengaan is er nu gekozen voor een tijdelijke oplossing.

2. Constitutioneel kader

Recht op huisvesting

Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid om voldoende (betaalbare) woongelegenheden te bevorderen. Dit recht is onder meer vastgelegd in artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 22, eerste lid, van de Grondwet. Met het wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer onder meer de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren.⁸

Recht op eigendom

Met dit wetsvoorstel worden de huurprijzen van woonruimte in alle sectoren voor een jaar bevroren. Zoals de initiatiefnemer terecht stelt dient dit te worden aangemerkt als een inmenging in het eigendomsrecht.⁹ Een voor de (rechts)praktijk belangrijke bepaling over het eigendomsrecht is artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EP EVRM).

De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹⁰ Op hoofdlijnen geldt dit ook voor het beschermingsbereik van het eveneens van toepassing zijnde Unierechtelijke vrije verkeer van diensten en van kapitaal. Dit wordt ook onderkend door de

⁸ Toelichting, paragraaf 4.1 (Grondwet).

⁹ In dit geval de regulering van het eigendomsrecht, zie toelichting, paragraaf 4.2.1 (Eigendomsrecht). Zie onder meer EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, ECLI:CE:ECHR:2006:0619JUD003501497.

¹⁰ Bovendien geldt op grond van artikel 52, derde lid, van het handvest dat voor zover rechten daarin corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan ten minste dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 2007/C 303/02.

initiatiefnemer.¹¹ Omdat de bij de beperking van het eigendomsrecht en de genoemde vrijheden te stellen eisen grofweg op hetzelfde neerkomen – en in het algemeen met betrekking tot het eigendomsrecht de criteria worden gehanteerd die het EHRM¹² in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld – wordt hierna kortheidshalve enkel gesproken over artikel 1 EP EVRM.

Op grond van dit artikel kan een maatregel die een beperking vormt op het eigendomsrecht worden gerechtvaardigd indien deze:

- i. voldoet aan het vereiste van rechtszekerheid («prescribed by law»), dat omvat dat inmengingen een wettelijke grondslag hebben, dat ze kenbaar en voorzienbaar zijn, en dat ze met voldoende procedurele waarborgen zijn omkleed¹³
- ii. een legitiem doel («public interest») dient in het algemeen belang¹⁴
- iii. proportioneel is, hetgeen betekent dat er een redelijk evenwicht is tussen het algemeen belang dat wordt gediend met de maatregel en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op het eigendomsrecht («fair balance»). Naast deze belangenafweging – waarbij ook relevant is of de maatregel kan leiden tot een buitensporige last voor individuen – geldt dat een maatregel noodzakelijk en geschikt dient te zijn om de gestelde doelen te bereiken.¹⁵

De initiatiefnemer heeft kennis genomen van de uiteenzetting van het constitutioneel kader aangaande huurprijsstijgingen en heeft dit meegenomen in de verbetering van de memorie van toelichting. Daarbij heeft de initiatiefnemer in het bijzonder aandacht besteed aan de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht.

3. Probleemanalyse en proportionaliteit

a. Inleiding

De toelichting bij het wetsvoorstel wijst op diverse problemen om de urgentie van het voorstel te onderstrepen. Onder meer de stijging van het aantal daklozen, het achterblijvende inkomen van gepensioneerden, de wachtlijsten van sociale huurwoningen voor jonge huurders en de groter wordende kloof tussen huurders en woningeigenaren worden genoemd.¹⁶

De noodzaak tot overheidsinterventie wordt volgens de toelichting gedragen door een vijftal observaties, die uitgebreid worden omschreven.¹⁷ De initiatiefnemer stelt in dit kader onder meer vast dat de

¹¹ Zie toelichting, paragrafen 4.2.2 (Vrij verkeer van diensten) en 4.2.3 (Vrij verkeer van kapitaal).

¹² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

¹³ EHRM, «Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights», 31 augustus 2024.

¹⁴ Voor het vrij verkeer van diensten en van kapitaal wordt de eis gesteld dat het gaat om door het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang, zie onder meer HvJEU 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411. Daarbij tekent de Afdeling aan dat in de toelichting de nodige aanwijzing ontbreekt van een door het Unierecht erkende dwingende reden van algemeen belang ter motivering van de beperking. Ook is relevant dat – in tegenstelling tot waar de toelichting in paragraaf 4.2.2 (Vrij verkeer van diensten) vanuit gaat – de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op, kort gezegd, de sociale verhuur door woningcorporaties.

¹⁵ EHRM, «Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights», 31 augustus 2024.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).

¹⁷ «Ten eerste zorgt de geldende huurprijsbescherming slechts voor een beperkte betaalbaarheid van de huren in Nederland. Ten tweede zijn de huurstijgingen een belangrijke reden voor de hoge inflatie. Ten derde staat de koopkracht van huurders sterk onder druk. Ten vierde zijn er goede economische argumenten om over te gaan tot het tijdelijk inperken van de jaarlijkse huurstijgingen. Ten vijfde zijn dergelijke vormen van huurprijsregulering wijdverbreid: zowel in het verleden in Nederland, als tegenwoordig in ons omringende landen.» Zie toelichting, paragraaf 2 (Noodzaak tot overheidsinterventie).

koopkracht van huurders sterk onder druk staat door de hoge inflatie en dat de huidige huurprijsbescherming slechts voor een beperkte betaalbaarheid van de huren zorgt. Verder constateert hij dat de huurstijgingen een belangrijke reden zijn voor de hoge inflatie, waaruit wordt afgeleid dat het voorkomen van huurprijsstijging een effectieve manier is om de inflatie te beteugelen.¹⁸

De Afdeling constateert dat de toelichting hiermee diverse problemen en motieven voor overheidsinterventie noemt, zowel op het gebied van de (huur)woningmarkt als de koopkracht. Deze problemen hebben zeer uiteenlopende oorzaken en raken verschillende (doel)groepen. De initiatiefnemer stelt één maatregel voor om deze diverse problemen aan te pakken: huurbefrozing voor een jaar.

Leeswijzer

Dit adviespunt is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op het doel van het wetsvoorstel en de voorgestelde maatregel (onderdeel b). Daarna wordt aandacht besteed aan relevante aspecten in het kader van de proportionaliteit (onderdeel c). Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de mogelijke (neven)effecten van het wetsvoorstel voor de huurvoorraad (onderdeel d), de voorzienbaarheid van de maatregel (onderdeel e) en de (beperkte) terugwerkende kracht (onderdeel f). Tot besluit volgt de conclusie in onderdeel g.

De initiatiefnemer begrijpt dat de Afdeling vraagt in hoeverre de voorgestelde maatregel een oplossing vormt voor alle problemen die genoemd worden ten aanzien van de positie van huurders en de koopkracht die onder druk staat. De initiatiefnemer hecht er waarde aan te benadrukken dat hij niet in de veronderstelling verkeert dat dit wetsvoorstel alle problemen voor huurders en de tanende koopkracht permanent op zal lossen. Wel is de initiatiefnemer er van overtuigd dat het bevroren van de huren voor een jaar veel huurders financiële zekerheid kan geven, gedwongen uithuisplaatsingen kan voorkomen, en bij kan dragen aan een wenselijker inflatieniveau.

b. Doel en maatregel

i. Doel

Zoals hierboven beschreven, worden in de toelichting meerdere en deels ongelijksoortige problemen genoemd. Niet helder is of het voorstel zich richt op specifieke problemen op de (huur)woningmarkt, dan wel een uitwerking van gewenst inkomens- en koopkrachtbeleid betreft. Ook gaat de toelichting niet in op de vraag hoe de maatregel moet worden gezien in samenhang met andere instrumenten voor het woningmarkt- dan wel inkomensbeleid.

Voor zover de initiatiefnemer beoogt om met de tijdelijke maatregel een deel van de problemen op de huidige (huur)woningmarkt te adresseren – bijvoorbeeld de in de toelichting meerdere keren besproken (steeds) slecht(er)e positie van huurders ten opzichte van woningeigenaren¹⁹ – wordt het volgende opgemerkt.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 2.2 (Inflatiebeperking).

¹⁹ Zie onder meer toelichting, paragrafen 1 (Inleiding) en 2.3 (Koopkrachtontwikkeling).

De problemen op de Nederlandse woningmarkt zijn fundamenteel, complex en onderling verweven.²⁰ Om deze problemen aan te pakken wordt veel geregeld en voorgesteld, waarvan dit wetsvoorstel een voorbeeld is. Onduidelijk is hoe dit voorstel moet worden gezien in het licht van het bredere structurele beleid, mede gelet op de inspanningen die nodig zijn om op enig moment deze problemen het hoofd te bieden. Tegelijkertijd is het van belang mogelijke (neven)effecten van de voorgestelde maatregel in de afwegingen te betrekken (zie nader punt 3d van dit advies).

In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen doorgevoerd om de werking van de woningmarkt te verbeteren en ongewenste aspecten daarvan weg te nemen. Te denken valt aan de Wet goed verhuurderschap, de eenmalige huurverlaging voor huurders met een lager inkomen, de Wet betaalbare huur, de Wet vaste huurcontracten, de intensiveringen met betrekking tot de huurtoeslag (ook weer in 2026) en de inzet van het kabinet en de in het veld werkzame partijen gericht op het realiseren van meer woonruimte.

De hiervoor genoemde en de overige maatregelen sorteren niet van de ene op de andere dag effect. Mede om die reden is de maximering van de huurprijsverhogingen in de vrije sector verlengd tot 2029. Om dezelfde reden heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening samen met woningcorporaties en gemeenten in de Nationale prestatieafspraken afgesproken dat de huurprijzen in het sociale segment in 2025 met een lager percentage mogen stijgen dan het voorheen overeengekomen percentage van de gemiddelde CAO-loonontwikkeling minus 0,5 procentpunt.

De initiatiefnemer meent dat, nu het effect van de meeste van de genoemde maatregelen nog op zich laat wachten, in combinatie met de hoge inflatie, een eenmalige huurbevrozing gewenst is. De overwegingen hierbij zijn neergelegd in de memorie van toelichting. De minder hoge maximale huurprijsverhoging die de Minister is overeengekomen bij de Woontop is naar het oordeel van de initiatiefnemer niet genoeg om de huurders te helpen. De intensivering van de huurtoeslag per 1 januari 2026 heeft alleen gevolg voor die huurders die huurtoeslag ontvangen, huurders die geen huurtoeslag ontvangen, ondervinden geen positief gevolg van die intensivering.

De initiatiefnemer is van mening dat het wetsvoorstel goed past binnen het bestaande beleid. De maatregel is van tijdelijke aard. Vanaf 1 juli 2026 mogen verhuurders weer huurverhogingen doorvoeren volgens de al bestaande systematiek. Voor de sociale sector geldt dan dat de huren met het gemiddelde van de inflatie in de voorgaande drie jaar mag stijgen, waardoor extreme schokken worden gedempt. Voor de vrije sector zal de maximale huurstijging blijft de Wet Nijboer gelden, waarbij de verwachting van het CPB is dat de inflatie lager zal zijn dan voorgaande jaren. Echter, door de recente handelsoorlog²¹ kan deze verwachting te optimistisch blijken. De initiatiefnemer ziet daarin extra reden om de huren dit jaar te bevrozen, omdat de koopkracht van huurders de komende jaren in dat geval nog verder af zal kalven. Voor het middensegment zal de huurstijging hoog blijven omdat de CAO-lonen naar verwachting groeien met 4,8%. op basis van de geldende systematiek zou de toegestane huurstijging dan uitkomen op 5,8%. Deze huurstijging zal beter te dragen zijn voor huurders wanneer de huren dit jaar bevroren worden.

²⁰ Zie onder meer punt 2.8 van het Jaarverslag Raad van State 2020.

²¹ Telegraaf. (2025) Nederlandse economen schrikken van «zeer verstrekkende» tarieven, die hoger zijn dan verwacht: «Dit gaat pijn doen» | Financieel | Telegraaf.nl

Voor zover de initiatiefnemer beoogt om met de tijdelijke maatregel specifiek huurders te beschermen tegen een huurprijsverhoging dit jaar wordt het volgende opgemerkt. Als dit het doel is, is het wenselijk dat de toelichting specificeert waarom juist dit jaar de wettelijk vastgelegde systematiek van huursomstijging tot een onevenredig hoge huur zou leiden. Hierbij is relevant dat de jaarlijkse toegestane huurverhogingen een wettelijk vastgesteld systeem volgen, gebaseerd op de factoren inflatie of cao-loonontwikkeling.²²

De huidige systematiek in alle sectoren zorgt dit jaar nog voor huurstijgingen die de afgelopen 30 jaar niet of nauwelijks zijn voorgekomen. Zowel de inflatie als de gemiddelde CAO-loonstijging waren in 2024 hoog, ook in vergelijking met andere EU-landen. De huurstijgingen die volgens de huidige systematiek doorgevoerd kunnen worden zijn daardoor ook erg hoog. Vorig jaar hebben huurders al met flinke huurstijgingen te maken gehad. Voor huurders die geen of een beperkte inkomensstijging hebben genoten zorgt dit voor een grote aanslag op hun koopkracht en financiële buffers. De initiatiefnemer heeft de memorie van toelichting hierop aangevuld.

ii. Maatregel: geschiktheid en alternatieven

De geschiktheid van de voorgestelde maatregel van tijdelijke huurbevrozing hangt nauw samen met de doelstelling van het wetsvoorstel. Als de doelstelling niet duidelijk is, kan de geschiktheid van het middel moeilijker worden beoordeeld, zowel in deze fase door de Afdeling als later door het parlement.

In dit kader weegt mee dat in de toelichting niet wordt ingegaan op onderzochte alternatieve maatregelen, in plaats van de voorgestelde maatregel van huurbevrozing. Hierdoor is onduidelijk of ook alternatieven zijn overwogen, en zo ja, op basis waarvan gekozen is voor deze maatregel. Inzicht in de vraag of alternatieven adequaat zijn overwogen is ook van belang voor de weging of de tijdelijke maatregel proportioneel is in het licht van artikel 1 EP EVRM.

Op basis van het voorgaande volgt dat de toelichting onvoldoende duidelijk het doel van het wetsvoorstel specificeert, de geschiktheid van de tijdelijke maatregel onderbouwt (mede gelet op mogelijke alternatieven) en de relatie tussen doel en maatregel motiveert.

De initiatiefnemer begrijpt de wens van de Afdeling om inzicht te krijgen in onderzochte alternatieve maatregelen. Omdat een van de twee hoofddoelen snelle verbetering van de koopkracht van huurders is, zijn er echter niet veel alternatieve mogelijkheden die even doelmatig en snel implementeerbaar zijn als onderhavig wetsvoorstel. Een langere huurbevrozing zou een nog grotere inperking van het eigendomsrecht betekenen. Door de initiatiefnemer is hierin de belangenafweging gemaakt dat dit nu in dit wetsvoorstel niet passend zou zijn. Het aanpassen van de algehele standaardsystematiek voor huurprijsstijgingen acht de initiatiefnemer wenselijk, maar vergt volgens hem een uitgebreider wetgevingstraject. De regering heeft in lijn met het doel van de initiatiefnemer wel maatregelen getroffen om de huurtoeslag te verhogen. Echter, dit verbetert alleen de koopkracht van mensen met een laag inkomen in de sociale huur. Door de krapte in de volkshuisvesting zijn huurders soms gedwongen in het middensegment of de vrije sector te

²² Zie punt 1 van dit advies. Zie ook de brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening van 10 februari 2025 aan de Tweede Kamer inzake de beantwoording van Kamervragen over het ontbreken van huurdersbelangen bij de Woontop.

huren, ook wanneer hun inkomen eigenlijk niet toereikend is. Om deze reden heeft de initiatiefnemer ook afgezien van een huurbevriezing voor alleen de sociale sector zoals dat in 2021 werd gedaan. Een aangenomen motie van de initiatiefnemer over het alsnog betrekken van de huurdersverenigingen bij de afspraken in de Woontop, waaronder de huurstijgingen in het sociale segment werd door de Minister ontraden. De initiatiefnemer achtte het gezien de tijdsdruk die op een dergelijke maatregel staat nodig om parallel een initiatiefwet in te dienen, om zeker te weten dat de koopkracht van huurders nog verbeterd kan worden dit jaar.

De initiatiefnemer heeft een passage toegevoegd in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel om het doel en de beleidscontext nader te duiden.

c. Proportionaliteit

i. Inleiding

Als het doel is vastgesteld en de maatregel op zichzelf geschikt is, is vervolgens de vraag of de maatregel proportioneel is ten opzichte van het doel. Dit is als gezegd ook van belang bij de toetsing aan artikel 1 EP EVRM.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat bij de beoordeling van de proportionaliteit van inmengingen die het gevolg zijn van huurprijsregulering, verschillende factoren relevant zijn.²³ In de beoordeling van de «fair balance» zullen in ieder geval de reikwijdte en eventuele duur van de maatregel worden betrokken.

Ook dienen de effecten van de voorgenomen maatregel in kaart te worden gebracht voor verhuurders die vanwege de maatregel geen huurverhoging kunnen doorvoeren.²⁴ In het kader van huurprijsregelgeving is van belang of de maatregel gevolgen heeft voor al bestaande contracten.²⁵ Verder is de vraag van belang in hoeverre een verhuurder nog rendement kan behalen, en of dat rendement voldoende is om aan verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud) te voldoen.²⁶

De maatregel mag voorts niet leiden tot een zogenoemde individuele en buitensporige last. Hiervan is sprake indien één of enkele individuen onevenredig meer dan anderen die ook onder de maatregel vallen, worden geraakt. Bij de beoordeling of de maatregel leidt tot een dergelijke last is ook relevant of de betrokkene financieel wordt gecompenseerd of flankerende maatregelen worden genomen.²⁷

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar opmerkingen over het ontbreken van een uitgebreider overzicht van de effecten voor verhuurders om de proportionaliteit beter te kunnen beargumenteren.

²³ Zie eerder het advies van de Afdeling van 15 november 2023 inzake de Wet betaalbare huur, W04.23.00151/I, paragraaf 6.

²⁴ Hierbij is ook van belang om alternatieven te onderzoeken en te motiveren waarom niet voor minder vergaande maatregelen is gekozen. Zie onder meer EHRM 8 maart 2012, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos t. Rusland, zaaknummer 4902/04, par. 651–654 en EHRM 25 juli 2017, Vaskrsic t. Slovenië, zaaknummer 31371/12, par. 83. Het (niet) afwegen van alternatieven is reeds besproken in punt 3b, onder ii, van dit advies en blijft hier verder buiten beschouwing.

²⁵ EHRM 19 december 1989, Mellacher t. Oostenrijk, paragraaf 55.

²⁶ EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, paragraaf 224.

²⁷ Waarmee allerm minst is gezegd dat als een betrokkene niet wordt gecompenseerd, een schending van artikel 1 EP EVRM wordt aangenomen, zie bijvoorbeeld EHRM 29 maart 2010, Depalle/Frankrijk, zaaknummer 34044/02, par. 91.

De effecten voor verhuurders zijn in vier categorieën op te delen: financieel, investeringscapaciteit, verduurzamingsopgave en juridisch. Financieel is vooral de eenmalige huurderiving relevant. De initiatiefnemer vindt dit te verantwoorden in het licht van de hoge huurprijzen en huurprijsstijgingen van de afgelopen jaren. Op de lange termijn zijn de financiële effecten voor verhuurders beperkt. Omdat de maatregel slechts voor een jaar geldt, is de waardedaling op de lange termijn verwaarloosbaar. Door de jaarlijks toegestane huurverhogingen die groter mogen zijn dan de inflatie of loongroei, kunnen de gederfde inkomsten de komende jaren worden ingehaald. De investeringscapaciteit van bouwende verhuurders wordt met deze maatregel beperkt. Initiatiefnemer stelt voor om, vergelijkbaar met hoe dat bij de huurbevriezing van 2021 was geregeld, de investeringscapaciteit van deze verhuurders op peil te houden. Voor verhuurders die renoveren of verduurzamen heeft deze maatregel geen gevolgen, zij mogen de huren gewoon verhogen zoals dat nu ook mag. Als laatste zorgt onderhavig wetsvoorstel voor een acute aanpassing van de huurprijsregulering en daarmee voor marktonzekerheid. Initiatiefnemer erkent dat dit vervelend is voor verhuurders, maar wijst erop dat het om een tijdelijke reparatie gaat van een huurprijsverhogingssysteem die niet goed genoeg in het belang werkt van huurders in economisch turbulente tijden.

De gevolgen voor verhuurders zijn onder te verdelen in een deel voor de woningcorporaties en een deel voor particuliere verhuurders. Beiden hebben te maken met inkomstenderiving, en daarmee minder rendement maar ook minder financiële ruimte om te investeren in onderhoud en verduurzaming, of in het geval van woningcorporaties en institutionele beleggers ook minder ruimte voor investeringen in nieuwbouw. De financiële gevolgen van de huurbevriezing bij woningcorporaties is afhankelijk van de mate waarin verhuurders de ruimte voor huurverhogingen binnen de maximale huursomstijging daadwerkelijk zouden hebben benut. Op basis van cijfers van koepelorganisatie Aedes kan daar een globale inschatting van worden gemaakt. Ervan uitgaande dat alle woningcorporaties de huren van de 2.3 miljoen woningen in hun bezit gemiddeld met 4,5% zouden laten stijgen, tegenover een gemiddelde huur van 560 euro per maand in 2024 bedraagt het effect op jaarbasis 696 miljoen euro. Het inkomensverlies voor corporaties is van structurele aard, omdat de gederfde inkomsten in de jaren na 2026 niet extra worden gecompenseerd. De initiatiefnemer is van mening dat het van maatschappelijk belang is om deze tijdelijke wet niet ten koste te laten gaan van de investeringscapaciteit van corporaties om hun woningvoorraad te verduurzamen en bij te dragen aan de nodige bouw van nieuwe sociale huurwoningen zoals is overeengekomen met het Rijk. Om de corporaties te compenseren ziet de initiatiefnemer het verlagen van de VPB voor corporaties als een effectieve maatregel. Dat is te rechtvaardigen omdat corporaties geen winstgevende instellingen zijn en een dergelijke winstbelasting daardoor niet redelijk is. Voor 2025 bedraagt het totaal betaalde VPB door corporaties ongeveer 1.3 miljard euro. Een halvering van het belastingtarief zou daarmee voldoende zijn om de corporaties te compenseren voor deze maatregel. Een groot deel hiervan zal kunnen worden gedekt uit de afgewende kosten voor de huurtoeslag. De compensatie voor corporaties voor de huurbevriezing van 2021 kostte het Rijk slechts 180 miljoen. Om deze overige gederfde belastinginkomsten te dekken ziet de initiatiefnemer een speculatieveffing op grond als doeltreffend en niet verstorend instrument. De Minister is een voorstel voor een dergelijke belasting op dit moment aan het uitwerken.

De financiële gevolgen van de huurbevriezing voor particuliere verhuurders zijn lastiger in te schatten omdat er weinig cijfers bekend zijn over deze sector. Er zijn 1.2 miljoen woningen in bezit van particuliere

verhuurders. Uit een impactanalyse van CBRE in opdracht van het IVBN blijkt dat particuliere verhuurders gemiddeld een jaarlijks positief direct rendement van 1,81% zouden behouden wanneer huren zouden worden bevroren tussen 2024 en 2030. Daarbij is de eventuele overwaarde van de woningen niet meegerekend. Een huurbevriezing voor slechts een jaar zal dan ook niet leiden tot grote persoonlijke financiële gevolgen voor eigenaren van huurwoningen, die de huren weer mogen verhogen vanaf 1 juli 2026. Daar komt bij dat particuliere verhuurders in het gereguleerde segment veel vaker een huur vragen die tegen de maximumhuur aan zit dan woningcorporaties. Wanneer dat het geval is, mag de huur jaarlijks niet harder stijgen dan de inflatie. De gederfde huurstijging is in deze gevallen kleiner en kan na 1 juli 2026 stapsgewijs weer worden ingehaald omdat de standaardsystematiek ruimte geeft voor huurstijgingen die hoger zijn dan de inflatie. Uit onderzoek blijkt ook dat 50% tot 94% van de particuliere verhuurders in de gereguleerde sector nu al te veel huur vraagt voor hun woning.

In de vrije huursector zijn de huren in 2021 en 2022, ondanks de Wet Nijboer, bij ongeveer de helft van alle woningen meer gestegen dan wettelijk is toegestaan. Er is weinig reden om te vermoeden dat de naleving van de wet daarna spontaan is verbeterd. Mogelijk zorgt de invoering van de Wet goed verhuurderschap op 1 januari 2025 voor een betere naleving. Naast de hoge huurstijgingen blijkt ook het niveau van huurprijzen in de vrije sector onredelijk hoog te zijn. Wettelijk mag dit, maar het zegt wel iets over de mate van «fair balance» in deze sector. Aangejaagd door de krappe markt, trekken private verhuurders nog altijd aan het langste eind ten opzichte van hun huurders. Dat blijkt ook uit de krapte-indicator die aangeeft dat de markt sterk in het voordeel van verhuurders werkt. Onderhavig wetsvoorstel zorgt voor een welkome compensatie voor de huurders in dit segment die als gevolg van de hoge huurstijgingen en hoge aanvangshuren te maken hebben met de hoogste woonquote van alle huursegmenten.

Voor institutionele beleggers zal het gederfde rendement leiden tot een beperking van de investeringscapaciteit voor verduurzaming en nieuwbouw. Om hen tegemoet te komen kan een subsidieregeling worden ingericht om verhuurders te compenseren wanneer ze verduurzamen of nieuwbouw realiseren, zoals dat in 2021 ook werd gedaan voor particuliere verhuurders in de gereguleerde sector. De initiatiefnemer heeft deze punten uitgebreid verwerkt in de toelichting.

De Afdeling stelt vast dat de toelichting deels op de voorgaande aspecten ingaat, mede om de rechtvaardiging van de eigendomsregulering te motiveren. In het kader van de belangenafweging wordt in de toelichting (terecht) uitgebreid ingegaan op het algemeen belang van een betaalbare huur en de belangen van huurders. Voor een adequate afweging van de hier betrokken belangen zijn ook die van de verhuurders van belang. Over deze afweging en motivering wordt in dit verband het volgende opgemerkt.

ii. Tijdelijk karakter

Zoals de initiatiefnemer terecht stelt,²⁸ is in algemene zin van belang dat het hier een tijdelijke maatregel betreft van een jaar. Daardoor is de maatregel minder ingrijpend dan het geval zou zijn bij een «duurzame» voorziening of bij een tijdelijke regeling met een beoogde werking van enkele jaren. In het verleden is het tijdelijke karakter van een maatregel

²⁸ Toelichting, paragraaf 4.2.1 (Eigendomsrecht).

van belang geweest om de inmenging in het eigendomsrecht te rechtvaardigen.²⁹

iii. Lopende huurcontracten

Voorts is het feit dat de voorgestelde maatregel ingrijpt op lopende huurcontracten relevant. Dit beïnvloedt de bestaande verhoudingen tussen huurder en verhuurder, waarbij relevant wordt afgeweken van gemaakte afspraken tussen deze partijen zelf. Niettemin zijn er voorbeelden te vinden in de rechtspraak over huurregelgeving, waarin is overwogen dat het noodzakelijk kan zijn voor de overheid om maatregelen te nemen die van invloed zijn op de verdere uitvoering van eerder gesloten contracten om het doel van het vastgestelde beleid te bereiken.³⁰

De initiatiefnemer is van mening dat het doel van koopkrachtverbetering voor huurders en generieke inflatiebeperking noodzakelijk maakt dat de huurbetaling ook voor bestaande huurovereenkomsten geldt. Omdat het doel van dit voorstel is om de woonlasten van huurders te matigen heeft het alleen van toepassing laten zijn op nieuwe huurovereenkomsten weinig effect; het overgrote deel van de huurders zou dan geen huurbetaling krijgen. Te meer daar de maatregel slechts voor de duur van één jaar is voorzien. Ook het beoogde effect op de inflatie wordt pas significant wanneer genoeg huurders kunnen profiteren van een huurbetaling.

iv. Generieke maatregel en effecten verhuurders

Voor de beoordeling van de proportionaliteit is voorts van belang hoe gericht de maatregel is en welke effecten deze heeft op de partijen die door de maatregel getroffen worden.

Het wetsvoorstel voorziet met een generieke huurbetaling in bescherming van alle huurders, waardoor irrelevant voor de bescherming is of bijvoorbeeld gehuurd wordt van een woningcorporatie of een commerciële partij. Daar valt vanuit het perspectief van huurders veel voor te zeggen en voorkomt onderscheid in de behandeling van (soorten) huurders. De keerzijde daarvan is dat het voorstel alle (categorieën) verhuurders treft: van een particulier die zijn oude huis verhuurt tot woningcorporaties en institutionele beleggers.

De toelichting gaat in beperkte mate in op de specifieke kenmerken van en daarmee specifieke effecten op de verschillende te onderscheiden categorieën van verhuurders.

De initiatiefnemer gaat hierboven uitgebreid in op de verwachte effecten voor verschillende categorieën verhuurders. De initiatiefnemer hecht er waarde aan erop te wijzen dat het rekenen van een toereikende huur voor verhuurders op de lange termijn mogelijk blijft. Hoewel er gevoelsmatig een verschil zit tussen een kleine particulier en een grote institutionele belegger, is het van belang dat de voorgestelde maatregel niet discrimineert. Temeer omdat dit de uitvoering ingewikkelder belemmert en dit de helderheid van de wetgeving zou verslechteren. Het is immers lastig om gerechtvaardigd onderscheid te maken tussen verschillende verhuurders, omdat daarmee grensgevallen geïntroduceerd zouden worden. De wet

²⁹ Zie onder meer EHRM 8 oktober 2013, Conceição Mateus en Santos Januário/Portugal, zaaknummers 62235/12 en 57725/12, par. 29; EHRM 15 december 2013, Savickas e.a./Litouwen, zaaknummer 66365/09, par. 92.

³⁰ EHRM 19 december 1989, Mellacher e.a./Oostenrijk, zaaknummers 10522/83, 11011/84 en 11070/84, par. 53.

geldt dan ook voor zowel alle huurders als verhuurders. Het effect kan afhangen van de mate waarin de verhuurder buffers heeft opgesteld of haar risico heeft gespreid. Het kan zijn dat het inkomen van een verhuurder hierdoor onder druk komt te staan. Echter is de initiatiefnemer van mening dat een hoger stabiel rendement op een woning waar de eigenaar niet zelf in woont een minder zwaarwegend belang is dan de acute problematiek van een huurder die mogelijk zijn of haar huis uit moet vanwege betalingsproblemen. Een belegger heeft immers alternatieven, een huurder vaak niet, zeker in tijden van krapte.

Initiatiefnemer is van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen buy-to-let-verhuurders die een woning vooral kopen met het oog op rendement en verhuurders die woningen toevoegen aan de woningvoorraad of deze verduurzamen. De laatste categorie verhuurders zijn van groot maatschappelijk belang gezien de woningnood en de grote verduurzamingsopgave. Om deze reden doet de initiatiefnemer suggesties om de investeringscapaciteit van verhuurders in stand te houden, en is er een uitzondering voorzien voor verhuurders die hun woning hebben gerenoveerd of verduurzaamd.

In bredere zin kan de voorgestelde regelgeving de aanvangshuur van nieuwe contracten in de vrije sector opdrijven voor het lopende jaar.

Zo hebben woningcorporaties een bijzondere rol bij het vervullen van maatschappelijke opgaven, waaronder de taak om te bouwen voor en te verhuren aan doelgroepen met een kwetsbare maatschappelijke positie. Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat rekening wordt gehouden met de recente prestatieafspraken,³¹ voor langjarige investeringen in nieuwbouw, onderhoud, verduurzaming en leefbaarheid.³² Een huurbevriezing doorkruist de financiële uitgangspunten achter deze prestatieafspraken. Daarnaast kunnen er nog lopende prestatieafspraken op decentraal niveau tussen gemeenten en woningcorporaties gelden; de voorgestelde huurbevriezing kan ook deze afspraken doorkruisen. Uit de toelichting volgt niet of hier rekening mee is gehouden.

De initiatiefnemer is zich bewust van de mogelijke gevolgen voor woningcorporaties, en de effecten die de voorgestelde heeft op vastgestelde prestatieafspraken. Om deze reden stelt de initiatiefnemer voor om woningcorporaties geheel te compenseren. De huurbevriezing van 2021 heeft door de compensatie niet geleid tot een beperking van de woningbouw door corporaties. Ook blijkt uit de Nationale prestatieafspraken dat de sector als geheel een flink investeringsoverschot van ruim 15 miljard euro zal hebben in 2035. Dat plaatst de structurele last die middels de voorgestelde maatregel wordt opgelegd enigszins in perspectief.

In de tweede plaats houdt een generieke huurbevriezing geen rekening met de omstandigheden van individuele verhuurders.³³ Hierdoor treft de maatregel ook verhuurders die jarenlang de huur minder hebben

³¹ In december 2024 zijn door Aedes, VRO en VNG nationale prestatieafspraken gemaakt voor de periode 2025–2035, Kamerstukken II 2024/25, 29 453, nr. 574.

³² Zie ambities regeerprogramma en nationale prestatieafspraken, Kamerstukken II 2024/25, 29 453, nr. 574.

³³ Tussen individuele woningcorporaties kunnen verschillen bijvoorbeeld samenhangen met de doelgroepen waarop de woningcorporaties zich richten. Een voorbeeld hiervan is de hogere investeringslasten voor woningcorporaties met veel voor ouderen en zorgbehoevende huishoudens geschikte woningen. Dit voorbeeld is ontleend aan het advies van 2 november 2022 van de Afdeling over de wijziging van de Woningwet vanwege de huurverlaging 2023 voor huurders, W04.22.0184/l.

verhoogd dan het maximale huurverhogingspercentage,³⁴ of die komend jaar geconfronteerd worden met grote uitgaven wegens noodzakelijk onderhoud of stijgende financieringslasten.³⁵ Gezien de voorziene huurbevrozing per 1 juli aanstaande hebben zij ook geen tijd om hierop te anticiperen.

De initiatiefnemer erkent en betreurt het dat het moeilijk is om te anticiperen op de voorgestelde maatregel. Verschillende oproepen in de Kamer om voor dit jaar wat te doen tegen de huurprijsstijgingen hebben echter tot weinig beweging geleid bij de regering. Omdat de initiatiefnemer van mening is dat er acuut iets moet gebeuren aan de hoge huren, is onderhavig wetsvoorstel het laatste instrument wat nog ingezet kan worden. Initiatiefnemer wijst erop dat de maatregel slechts een jaar van kracht is waardoor de impact voor alle verhuurders op de lange termijn beperkt is. De initiatiefnemer verwacht geen grote uitvoeringsproblemen als gevolg van het ingaan van deze wet. Verhuurders hoeven immers niets te doen, om zich te houden aan de wet. De huidige huurprijs die ze maandelijks rekenen aan hun huurders kan in stand blijven.

In de toelichting wordt beperkte aandacht gegeven aan de mogelijk ingrijpende gevolgen, die kunnen leiden tot een buitensporige last. Aanvulling van de toelichting op dit punt is wenselijk.³⁶

v. Financiële compensatie

Tot slot is relevant of betrokkenen – in dit geval (groepen) verhuurders – financieel worden gecompenseerd voor de eigendomsregulering. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel wordt het financiële effect voor woningcorporaties van de bevrozing, zonder nadere motivering, geschat op circa € 800 miljoen.³⁷

In het wetsvoorstel zelf is niet voorzien in enige maatregel van financiële compensatie of flankerend beleid om (een deel van de) negatieve financiële effecten voor verhuurders te mitigeren.

In de toelichting wordt door de initiatiefnemer wel «een tegemoetkoming» voorgesteld om het financiële effect van € 800 miljoen voor woningcorporaties te compenseren. Deze tegemoetkoming kan volgens de initiatiefnemer worden gevonden in het (deels) afschaffen van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties.³⁸ De verlaging van deze belasting zou volgens de toelichting kunnen worden gedekt door het invoeren van een speculatieheffing.³⁹

De financiële effecten voor woningcorporaties worden in de toelichting niet geplaatst tegen de achtergrond van de maatregelen die de laatste jaren zijn genomen om de betaalbaarheid voor huurders van woningcor-

³⁴ Ter illustratie: in 2022 steeg de huur bij 63% van de huurwoningen van woningcorporaties minder dan wettelijk was toegestaan (www.aedes.nl).

³⁵ Zoals hogere rente (op de hypotheek) of stijgende onroerendezaakbelasting.

³⁶ De Afdeling geeft de initiatiefnemer in dit kader mee dat er enige richtinggevende rechtspraak is die gebruikt kan worden voor voornoemde aanvulling van de toelichting, met als belangrijkste uitgangspunt in die jurisprudentie dat artikel 1 van het EP EVRM geen recht geeft op een «decent profit» of «minimal profit», zie onder meer Hoge Raad, 26 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:109, r.o. 3.5–3.6.3.

³⁷ Toelichting, paragrafen 1 (Inleiding) en 4.1.1 (Eigendomsrecht).

³⁸ Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding). Een dergelijke maatregel dient getoetst te worden aan het Europees staatssteunkader voor sociale huisvesting, inclusief het Besluit van de Europese Commissie inzake steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 Nederland, Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties.

³⁹ Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).

poraties te verbeteren.⁴⁰ Wel worden woningcorporaties die de huren via prestatieafspraken hebben beperkt en in 2021 de huren al eens hebben bevroren «wat de initiatiefnemers betreft volledig en structureel gecompenseerd.»⁴¹ Voor overige verhuurders wordt een compensatie niet nodig geacht.⁴²

De Afdeling stelt op basis hiervan vast dat de toelichting suggesties doet om de financiële effecten van de maatregel voor woningcorporaties te beperken, maar het voorstel treft hiervoor geen enkele regeling. Ten aanzien van alle verhuurders dient duidelijk te zijn of, en zo ja, hoe in compensatie wordt voorzien teneinde een integrale afweging van het voorstel mogelijk te maken.

De initiatiefnemer meent dat voor woningcorporaties een vorm van compensatie aangewezen is omdat zij voor grote opgaven staan. Die opgaven dragen uiteindelijk bij aan de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van voldoende woningen, wat evenzeer van belang is als de betaalbaarheid op korte termijn.

Om die reden stelt de initiatiefnemer voor om de woningcorporaties te compenseren met de in de memorie van toelichting genoemde maatregelen. De aard van die maatregelen maakt dat het niet voor de hand ligt om die maatregelen in dit wetsvoorstel op te nemen; op het geëigende moment zullen daarvoor voorstellen worden gedaan.

Particuliere verhuurders hebben een dergelijke opgave niet. Particuliere investeerders kunnen zeker bijdragen aan de gewenste uitbreiding van de woningvoorraad en doen dat ook, maar ze zijn daartoe niet gehouden. Als het bouwen of verwerven van meer woningen bedrijfseconomisch niet rendabel is door de voorgestelde eenmalige huurbevrozing, dan kunnen die particuliere verhuurders daar eenvoudig van afzien.

Het is voor particuliere verhuurders nog steeds mogelijk om een goed rendement te halen met de verhuur van woningen. Dat rendement wordt door de voorgestelde huurbevrozing beperkt, maar volgens de initiatiefnemer niet in die mate dat particuliere verhuurders hun onderhoudsverplichtingen niet meer zouden kunnen nakomen of anderszins in de problemen komen.

Hierbij wordt er nog eens op gewezen dat de huurbevrozing niet geldt voor woningverbetering; indien een verhuurder investeert in verbetering (verduurzaming of anderszins) van de woning, blijft het mogelijk om huurprijs te verhogen in een mate die in verhouding staat tot de investering.

d. Mogelijke (neven)effecten voor de huurvoorraad

*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.*⁴³

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 281, 3, paragraaf 2. Zie ook het advies van de Afdeling van 2 november 2022, W04.22.0184/l.

⁴¹ Toelichting, paragraaf 4.2 (Eigendomsrecht).

⁴² «(...) gegeven de structureel hogere huurstijgingen dan corporaties die deze sectoren de afgelopen jaren doorvoerden. De huizenprijzen zijn in deze jaren ook onverminderd gestegen, wat de potentiële rendementen van deze verhuurders nog groter maakt.» Toelichting, paragraaf 4.2 (Eigendomsrecht).

⁴³ Advies van de Afdeling van 28 juni 2023 over de Wet betaalbare huur, W04.23.00151/l.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat nadelige financiële gevolgen voor verhuurders uiteindelijk negatieve (neven)effecten kunnen hebben voor (potentiële) huurders. Zij zijn erbij gebaat dat verhuurders hun woningvoorraad kunnen blijven onderhouden en verduurzamen en in nieuwbouw kunnen investeren, vooral gelet op het grote woningtekort.

Hierbij is het van belang om de stapeling van maatregelen af te wegen en niet alleen de appreciatie van de tijdelijke huurbevriezing op zichzelf te beschouwen. Het is immers voorstelbaar dat een verhuurder die reeds te maken heeft met marktomstandigheden als een relatief hoge rentestand en meerdere overheidsmaatregelen niet langer rendabel kan verhuren of aantrekkelijkere investeringsmogelijkheden heeft.

Verder wordt deze maatregel als gezegd voorgesteld tegen de achtergrond van achtereenvolgende – soms jaarlijkse – wijzigingen van de regels inzake huurprijsverhogingen.⁴⁴ Ten behoeve van (de nieuwbouw van en overige investeringen in) de huurwoningenmarkt verdient het de voorkeur om voor de langere termijn duidelijke, wettelijk vastgestelde spelregels te hebben. De onderhavige maatregel bevordert dit niet.

Als gevolg hiervan is het in eerste plaats mogelijk dat er onvoldoende middelen overblijven voor onderhoud en verduurzaming van bestaande woningen. In de tweede plaats zouden huurwoningen kunnen worden verkocht of investeringen in nieuwbouw worden uit- of afgesteld waardoor de huursector krimpt (met bijbehorende opwaartse prijsdruk op het resterend huuraanbod).

Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat deze gevolgen voor verhuurders en bijbehorende (neven)effecten voor huurders adequaat zijn meegewogen bij de keuze voor en de vormgeving van de generieke huurbevriezing.

De initiatiefnemer is op veel van de bovengenoemde mogelijke neveneffecten ingegaan. Hij wil benadrukken dat hij het met de Afdeling eens is dat verhuurders nodig zijn voor een goede volkshuisvesting. In het bijzonder geldt dit voor verhuurders die nieuwe woningen bouwen. Ook is hij het ermee eens dat een duurzame huurprijsverhogingssysteem wenselijk is voor zowel voor huurders als verhuurders. Tegelijkertijd constateert hij dat huurders voor het tweede jaar op rij een extreme huurstijging dreigen te moeten betalen, wat in deze relatief kwetsbare groep kan leiden tot grote koopkrachtproblemen. Om daar direct iets tegen te doen dient hij dit wetsvoorstel in. Na dit jaar vervalt de maatregel en kunnen de huren weer meer groeien dan de inflatie. Het klopt dat rentestijging, fiscale maatregelen (box3, leegwaarderatio, overdrachtsbelasting) en de Wet betaalbare huur de rendementen van verhuurders flink hebben gedrukt. Daar staat tegenover dat de jaarlijkse rendementen vóór 2021 erg hoog waren; nettorendementen tussen de 8 en 9 procent waren normaal. Bij al deze rendementsberekeningen is de overwaarde niet meegeteld. Voor de woningwaarde doet deze tijdelijke maatregel niet veel, omdat de huren op de lange termijn gewoon kunnen blijven stijgen. Het staat verhuurders ten alle tijden vrij om een woning te verkopen. Omdat de huizenprijzen fors blijven stijgen zal een verhuurder niet snel in de financiële problemen komen. Verhuurders die niet uit zijn op snel rendement en altijd een redelijke huurprijs hebben gevraagd voor hun woning hebben over het algemeen nog goede rendementen omdat deze geen last hebben van de Wet betaalbare huur, OVB en rentestijging. Voor hen geldt dat ze de gederfde inkomsten stapsgewijs terug zullen verdienen in de jaren die volgen. De impact van deze wet op de lange-

⁴⁴ Zie punt 1 van dit advies.

termijn nettorendementen van verhuurders is minimaal in vergelijking met de andere wet en regelgeving. De initiatiefnemer verwacht niet dat door deze tijdelijke wet er meer woningen van de hand worden gedaan door verhuurders. Dat was ook niet het geval bij de invoering van de Wet Nijboer, die de vrije huren langjarig aan banden legde. De impact van deze wet op de koopkracht van kwetsbare huurders én de inflatie is echter wel significant.

e. Voorzienbaarheid

De toelichting gaat zeer beperkt in op de voorzienbaarheid van de maatregel. Bij dit wetsvoorstel is allereerst de beoogde spoedige inwerkingtreding per 1 juli 2025 van belang. Ook is relevant dat uit de toelichting niet volgt dat enige vorm van consultatie heeft plaatsgevonden.

De Afdeling begrijpt dat de initiatiefnemer de voorgestelde huurbevriezing op korte termijn in werking wil laten treden en de initiatiefnemer zelf beperkte tijd had voor de voorbereiding van het wetsontwerp.⁴⁵ Zij merkt echter op dat juist bij een voorstel met gevolgen voor een grote (en deels diverse) groep een (brede) consultatie is aangewezen. Dit geldt zeker voor een voorgestelde maatregel die niet eerder is aangekondigd.

Ten aanzien van de vrije sector geldt daarbij bovendien dat met deze maatregel wordt ingegrepen in een tijdelijk regime – dat op zichzelf al afwijkt van het uitgangspunt van een grote mate van contractsvrijheid en welk tijdelijk regime al is verlengd – met een maatregel die (gedurende een jaar) nog verstrekkender is. Dit bevordert niet de voorzienbaarheid van de maatregel.⁴⁶

De initiatiefnemer begrijpt de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de snelle invoering en het gebrek aan consultatie. Eerder heeft hij al opgemerkt dat de urgentie om wat aan de historisch hoge huurstijgingen voor het tweede jaar te doen zeer hoog is. Huurders met geen of een beperkte inkomensstijging komen in de knel als er niets gebeurt. Ook voor de hoge inflatie zijn er door de regering nog geen maatregelen genomen. Via andere wegen is meermaals geprobeerd om een huurbevriezing voor elkaar te krijgen. Dit is niet gelukt omdat er geen parlementaire meerderheid voor was, of omdat de Minister ervoor heeft gekozen niets te doen met aangenomen voorstellen. De weg van de initiatiefwet is daarmee de laatste optie die de initiatiefnemer nog heeft. Daarbij is het van belang te benoemen dat de initiatiefwet een belangrijk instrument is van de Kamer in haar rol als medewetgever. Hij betreurt het dat dit met spoed moet, maar is ervan overtuigd dat niets doen ergere consequenties zou hebben voor huurders.

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 11 maart 2025 heeft de initiatiefnemer een voorstel gedaan voor een consulerend rondetafelgesprek aangaande het onderhavige wetsvoorstel. Echter werd dit voorstel niet aangenomen door de commissie. De initiatiefnemer betreurt het dat de commissie geen consultatie nodig achtte, daar hij het met de Afdeling eens is dat dit zeer wenselijk is.

⁴⁵ Als wordt gekeken naar het moment dat voor alle huursectoren duidelijk is wat de maximaal toegestane huurverhogingen zijn voor komend jaar.

⁴⁶ Overigens merkt de Afdeling op dat uit de toelichting ook niet blijkt dat gemeenten en de Raad voor de rechtspraak zijn geconsulteerd. Een consultatie van deze partijen ligt in de rede, vanwege hun rol als handhavende instantie respectievelijk in verband met de gevolgen voor de rechtspraak. Informatie die in dit kader wordt opgehaald zou ook de effectiviteit van het wetsvoorstel kunnen bevorderen.

f. Terugwerkende kracht

In beginsel wordt aan een regeling slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Daarbij wordt aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend vanwege het rechtszekerheidsbeginsel.⁴⁷

In de toelichting is vermeld dat het wetsvoorstel niet met terugwerkende kracht geldt.⁴⁸ De Afdeling stelt vast dat er op dit punt een discrepantie is tussen het wetsvoorstel en de toelichting. In de inwerkingtredingsbepaling is immers expliciet geregeld dat de onderhavige wet terugwerkt tot en met 1 juli 2025 indien het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst op of na deze datum wordt uitgegeven.⁴⁹

Of de wet terugwerkende kracht heeft is dus afhankelijk van het moment van publicatie. De terugwerkende kracht maakt bijvoorbeeld de situatie mogelijk dat een tussen partijen afgesproken huurverhoging per 1 augustus 2025 in oktober 2025 (stel dat dan de bedoelde publicatie plaatsvindt) moet worden teruggedraaid. Dit zal dan leiden tot terugbetaling dan wel verrekening achteraf, ervan uitgaande dat de huurder zijn recht wil doen gelden richting de verhuurder en de verhuurder zich houdt aan de wet.⁵⁰

Vanwege de hiervoor genoemde discrepantie tussen het wetsvoorstel en de toelichting is de terugwerkende kracht niet gemotiveerd. Daardoor is niet duidelijk of rekening is gehouden met situaties, zoals in het hiervoor genoemde voorbeeld. Bovendien kan hierdoor niet worden vastgesteld of er zwaarwegende argumenten zijn die de noodzaak van de terugwerkende kracht motiveren.

De initiatiefnemer meent dat met zijn reactie en de aanbieding van gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting (begin april 2025) voor alle betrokkenen duidelijk kan zijn dat er per 1 juli 2025 een huurbevrozing zou kunnen gelden. In de verwachting dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel spoedig zal behandelen, wordt nog voor het meireces 2025 voor eenieder duidelijk dat er zeer waarschijnlijk een huurbevrozing gaat gelden per 1 juli 2025. Als de Eerste Kamer door omstandigheden niet op uiterlijk 17 juni 2025 instemt met de voorgestelde huurbevrozing, maar bijvoorbeeld pas op 1 juli, is de mogelijkheid van terugwerkende kracht gewenst om alsnog de huurverhogingen per 1 juli 2025 te bevrozen.

Het laten ingaan van de huurbevrozing op een later datum dan 1 juli 2025 zou betekenen dat voor het huurjaar 2025–2026 die huurbevrozing nauwelijks effect zal hebben. De woningcorporaties en ook veel grote particuliere verhuurders verhogen hun huren voor woningen in het sociale segment jaarlijks per 1 juli. Het doel van de wet, om de koopkracht van huurders in 2025 te verbeteren en de inflatie in datzelfde jaar te beperken, wordt in dat geval niet gerealiseerd.

Ook indien de huurbevrozing pas na 8 juli 2025 in kan gaan, geldt dat die bevrozing vanaf medio april 2025 als min of meer voorzienbaar gold, tenzij de Tweede Kamer het wetsvoorstel verwerpt natuurlijk.

⁴⁷ Zie onder meer aanwijzing 5.62, eerste en derde lid, in combinatie met aanwijzing 4.22, onderdeel H, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁸ Toelichting, paragraaf 7 (Terugwerkende kracht).

⁴⁹ Artikel V, eerste lid.

⁵⁰ Zie over dit laatste nader punt 4 van dit advies.

g. Conclusie

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat het op te lossen probleem (inclusief oorzaken en doelgroep), het (type) instrument en de relatie tussen probleem en instrument niet duidelijk zijn geformuleerd in de toelichting. Hierdoor is de (verwachte) effectiviteit van het wetsvoorstel niet goed te bepalen. Het is dan immers niet goed mogelijk om vooraf de potentiële geschiktheid van de voorgestelde maatregel voor het beoogde doel vast te stellen. Vervolgens is ook achteraf lastig te beoordelen of het beoogde resultaat is bereikt.

Voorts volgt op basis van het voorgaande ten aanzien van de proportionaliteit, dat de toelichting onvoldoende ingaat op de relevante aspecten voor de beoordeling hiervan in het licht van artikel 1 EP EVRM. Aan de ene kant kent de maatregel een beperkte duur en is ingrijpen in bestaande huurcontracten in beginsel geoorloofd. Aan de andere kant is de maatregel generiek, waardoor deze gevolgen heeft voor alle verhuurders, zonder dat blijkt dat adequaat rekening is gehouden met de verschillen tussen verhuurders en de verschillende (financiële) effecten van de maatregel voor hen. De onduidelijkheid over de mogelijke compensatie voor woningcorporaties – en eventueel andere (groepen van) verhuurders – is in dit kader onwenselijk.

Ook wijst de Afdeling op de potentiële (neven)effecten, die uiteindelijk kunnen leiden tot minder onderhoud en verduurzaming van de bestaande huurvoorraad en een kleiner huuraanbod waarin de huurprijzen potentieel oplopen. Tot slot is relevant dat de maatregel weinig voorzienbaar is voor de betrokkenen en de maatregel onder omstandigheden terugwerkende kracht heeft.

De Afdeling adviseert de maatregel en de vormgeving daarvan met inachtneming van het voorgaande alsnog dragend te motiveren. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij van het voorstel af te zien.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar advies. Hij heeft in deze brief uitgebreid gereageerd op het advies en waar nodig de memorie van toelichting aangepast op deze punten.

4. Financiële gevolgen gemeenten en rijksoverheid

Gemeenten zijn op grond van de Wet betaalbare huur verantwoordelijk voor handhaving van de normen over de jaarlijkse huurprijsverhogingen (voor inmiddels alle segmenten).⁵¹

Aannemelijk is dat uit het wetsvoorstel aanvullende handhavingslasten voor gemeenten voortvloeien. In de eerste plaats blijkt uit de evaluatie van en de toelichting bij de verlenging van de Wet Nijboer dat er weinig spontane naleving is.⁵² Bovendien is (spontane) naleving hier (nog) minder waarschijnlijk omdat het wetsvoorstel met een bevrozing verder gaat dan een huurverhogingsgrens (maximalisatie), het wetsvoorstel niet is geconsulteerd en vanwege de invoering op korte termijn. Op grond van artikel 2 Financiële-verhoudingswet dienen beleidsvoornemens die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken door gemeenten in de toelichting apart geduid worden.⁵³ Dit aspect ontbreekt in de toelichting.

⁵¹ Zie artikel 18 van de Wet goed verhuurderschap.

⁵² Kamerstukken II 2022/23, 35 488, nr. 19.

⁵³ Inclusief kwantitatieve gegevens en een indicatie van de bekostigingswijze van de financiële gevolgen voor gemeenten. Zie ook aanwijzing 4.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De initiatiefnemer onderkent dat een huurbevriezing spontane naleving van de relevante bepaling van de Wet goed verhuurderschap niet waarschijnlijker maakt. Dat betekent op zichzelf nog niet dat voor gemeenten hieruit grote(re) handhavingsinspanningen en daarmee samenhangende lasten voortvloeien.

Daar komt bij dat de bewuste bepaling in de Wet goed verhuurderschap pas geldt sinds 1 januari 2025, het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de (spontane) naleving daarvan.

Daarnaast is het van belang dat een huurbevriezing leidt tot lagere uitgaven van overheidswege voor de huurtoeslag. Door de bevrozing van de huren hoeven de huurtoeslagen daarop immers ook niet te stijgen.⁵⁴ De toelichting bevat geen informatie over de financiële effecten hiervan voor de rijksbegroting.⁵⁵

De initiatiefnemer constateert dat inderdaad een positief effect op de rijksbegroting te verwachten is. Echter, het precieze effect is lastig te kwantificeren is voor een initiatiefnemer, zeker in het licht van de aangekondigde intensivering per 1 januari 2026. Bij de berekening van de kosten voor het Rijk om corporaties en private verhuurders om de nieuwbouw en verduurzaming van de woningvoorraad op gang te houden zijn daartoe niet verrekend met de lagere uitgaven van de huurtoeslag. De initiatiefnemer verwacht dat dit om meerdere honderden miljoenen gaat, gezien de kosten voor de compensatie van de huurcompensatie in 2021 slechts 200 miljoen bedroegen, terwijl de gedeerde inkomsten voor woningcorporaties als gevolg van onderhavig wetsvoorstel optellen tot een kleine 700 miljoen euro.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar advies op de financiële gevolgen voor gemeenten en de Rijksoverheid en heeft de toelichting hierop aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

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

De initiatiefnemer,
De Hoop

⁵⁴ Een verlaging of consolidatie van de huur leidt tot een verlaging respectievelijk consolidatie van de huurtoeslag.

⁵⁵ Zie ook artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016.