

No. W04.23.00151/I

's-Gravenhage, 15 november 2023

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 € 1123 (regulering middenhuur). Daarnaast wordt voorgesteld om de rechtspositie van huurders te verbeteren door de maximale huren uit het WWS als 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

AAN DE KONING

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 doorstroommogelijkheden 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 woningwaarderingssysteem, 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 € 1.123.¹ 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 toezichhoudende 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).² 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:³

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. Hier moet voldoende ruimte voor blijven voor investeerders om te investeren in de

¹ 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.

² Dit zijn geldboetes van respectievelijk de vierde en vijfde categorie. Zie voorgestelde artikelen 19 en 20 van de Wet goed verhuurderschap.

³ Toelichting, paragraaf 2.1.2 (Noodzaak wijzigingen en nieuwe instrumenten).

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.⁴ 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.⁵ 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 woongelegenheid en uit de sociale grondrechten die in verdragen zijn opgenomen.⁶ Tot de afgelopen jaren heeft de overheid zich in het bijzonder gericht op de sociale huursector en het eigenwoningbezit

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27926, 379. Dit ziet op enkele wijzigingen van het WWS, waaronder een tijdelijke verhoging van de voorgestelde nieuwbouwopslag van 5% naar 10% als overgangmaatregel.

⁵ Dit betreft een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte, zie toelichting, paragraaf 3.1.3.

⁶ 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.

(koopsector). Dit wetsvoorstel richt zich op het derde segment, de vrije huursector, waar regulering tot op heden beperkt is gebleven.

Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt,⁷ 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.

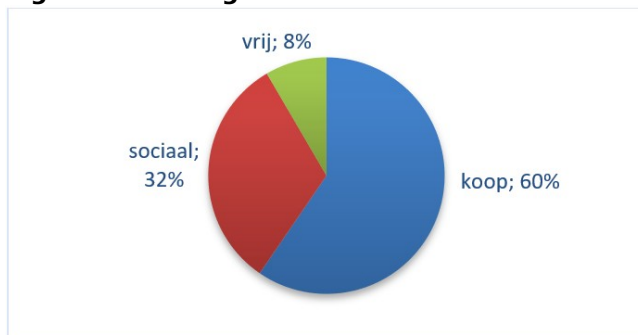
De Afdeling merkt op dat het voor de beoordeling van de effectiviteit, geschiktheid en noodzakelijkheid van het voorstel van belang is om de achtergrond te schetsen waar dit voorstel op ingrijpt. Zij beperkt zich hierbij tot enkele hoofdlijnen die relevant zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel.

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.⁸

⁷ 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, 36190, 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, 35576, nr. 4.

⁸ OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>. 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 beleidsalternatieven voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur, p. 15.

Figuur 1. Woningvoorraad⁹

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 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 bestaat 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 2015-2021¹⁰

	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%	

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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, maar ook particulieren die een of enkele woningen verhuren.¹⁴ Woningcorporaties verhuren ook een substantieel deel van de woningen in de vrije sector.¹⁵ De recente groei van de vrije sector is geheel toe te schrijven aan private verhuurders.

¹¹ PBL, Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt. Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën, 2019, p. 10 e.v.

¹² 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.

¹³ '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.

¹⁴ 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.

¹⁵ In het commerciële zogeheten 'niet-daeb-deel' van het corporatiebezit ('daeb' staat voor diensten van algemeen economisch belang).

Figuur 3. Aantal woningen in de vrije huursector naar type verhuurder¹⁶

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

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.¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ Te denken valt aan de (tot eind 2021) historisch lage hypotheekrente, de fiscale voordelen voor huizenbezitters en de (ook internationaal gezien) ruime leenmogelijkheden.²⁰ Het feit dat in bepaalde gebieden ook private beleggers meeboden op vrijkomende woningen, zette extra druk op de

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 'Terwijl koopwoningmarkt afkoelt, blijven huren in grote steden stijgen', FD van 12 april 2023.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

huizenprijzen.²¹ De mate waarin beleggers actief zijn, is de laatste jaren overigens al sterk afgenomen.²²

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.²³ 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.²⁴ Daarnaast nam in de jaren 2014-2020 de immigratie sterk toe.²⁵

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 afgeschafte) verhuurderheffing.²⁶ Tevens speelt de onvolmaakte werking van de grondmarkt een rol, en het gegeven dat overheden op dit moment weinig grond in eigendom hebben.²⁷

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.²⁸

De komende jaren zal er behoefte zijn aan meer nieuwbouw van huurwoningen, niet alleen in het sociale en middenhuursegment maar ook

²¹ Kadaster, 2019, Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt. Onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ CBS, 2022, Achtergrond bij de huizenprijstijgingen vanaf 2013.

²⁵ Idem.

²⁶ Zie onder meer SCP, 2020, De sociale staat van Nederland, p. 130.

²⁷ E. van der Krabben, De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt (onderzoek in opdracht van de ACM), 2021.

²⁸ 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%).

in het hogere segment voor ouderen.²⁹ 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.³⁰ Naast de beperkte beschikbaarheid, zijn er ook financiële belemmeringen om in deze behoefte te voorzien, als gevolg van overheidsprikkels ten gunste van koop en ten koste van huur.³¹

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:³²

- 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 woningen³³ 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*

²⁹ F. Schilder (PBL) en C. Huisman (CBS), 2023, Demografische ontwikkelingen en de vraag naar vastgoed, in: Real Estate Research Quarterly.

³⁰ J. Conijn, 2021, Naar een toekomstgerichte private huursector, in: Real Estate Research Quarterly.

³¹ D. van Dijk en M. van Rooij, Mismatch woningmarkt voor 1,8 miljoen huishoudens, in: ESB, 5 september 2023.

³² Voorgesteld artikel 2a van de Wet goed verhuurderschap.

³³ Met een woningkwaliteit tot circa 145 punten.

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.³⁴

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).³⁵

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.

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

³⁴ Toelichting, paragraaf 1.1 en 2.1.2.

³⁵ 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.

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 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').³⁶ 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).³⁷ 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.

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.³⁸ 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.

4. Volgende 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).

³⁶ Zie onder meer: Reflecties door hoogleraren, p. 8-9, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27926, nr. 372.

³⁷ Toelichting, paragraaf 5.2, tabel 3. Zie ook figuur 4 van dit advies.

³⁸ Toelichting, paragraaf 3.1.6 en paragraaf 9.1.

Figuur 4 - Gevolgen wetsvoorstel voor huurvoorraad³⁹

	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%

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 € 1000) 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 € 1000 wijkt overigens af van de in het voorstel opgenomen grens van € 1123. 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.⁴⁰ 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.

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.⁴¹ Huishoudens in de andere twee segmenten zijn minder snel bereid voor werk te verhuizen.⁴² 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

³⁹ Gebaseerd op de cijfers in de toelichting, paragraaf 5.2, tabel 1 en 3.

⁴⁰ Zie bijv. Stec, 2021, Verkenning beleidsopties voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur.

⁴¹ SER, 2022, Hoe wonen werkt. Een sociaal-economische verkenning, verkenning 22/09, M. Francke, 2022, Reflectie op huurprijsregulering, (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27926, 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.

⁴² DNB, 2022, Huurders in gereguleerde markt verhuizen minder vaak, DNBulletin.

sociale sector staan de lange wachttijden mobiliteit in de weg.⁴³ 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.⁴⁴ Ook de toelichting vermeldt dit belang van de vrije huursector, maar zij gaat hier verder niet inhoudelijk op in.⁴⁵ 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.

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.⁴⁶

In de toelichting wordt onderkend dat het rendement voor verhuurders in twee opzichten zal afnemen.⁴⁷ Zij ontvangen minder huur en hun vastgoedbezit zal in waarde dalen.⁴⁸ 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

⁴³ In het bijzonder de overdrachtsbelasting en verhuiskosten.

⁴⁴ 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/I.

⁴⁵ Toelichting, paragraaf 1.1.1.

⁴⁶ Respectievelijk de derde en tweede pijler, zie toelichting, paragraaf 2.1.2.

⁴⁷ Toelichting, paragrafen 5.1.1, 5.1.2 en 5.2.

⁴⁸ 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.

stimulering van de nieuwbouw of die ten minste niet afremmen. Woningen bouwen is ook het speerpunt van de regering.⁴⁹

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 algehele 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.”⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵² In de consultatiereacties en door diverse experts is ook gewezen op de risico’s van de regulering voor nieuwbouw.⁵³ 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.⁵⁴

⁴⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29453, 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, 32847, nr. 1040.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Reflecties door hoogleraren, p. 4, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27926, nr. 372.

⁵² 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.

⁵³ 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, 27926, nr. 372.

⁵⁴ Overheidssteun dient beperkt te blijven tot het sociale deel van de huursector, dat is aangewezen 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.

In de toelichting wordt over de gevolgen van de maatregel op dit vlak aangegeven dat de nieuwbouwproductie 'doorlopend' in de gaten gehouden zal worden.⁵⁵ 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.

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,⁵⁶ 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.⁵⁷ Uit onderzoek blijkt dat van 95% van de middenhuurwoningen de verkoopwaarde hoger zal komen te liggen dan de exploitatiewaarde.⁵⁸ 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.⁵⁹

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.⁶⁰ Hiervan zijn ook al enkele signalen.⁶¹ Dit effect van een kleiner middensegment door uitponden als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is een terugkerende boodschap van meerdere

⁵⁵ Toelichting, paragraaf 9.1.

⁵⁶ Niet alleen op de woningmarkt maar ook (de renteontwikkeling op) de kapitaalmarkt.

⁵⁷ Ortec Finance, 2023, Waarde-effecten maatregelen huursector, p. 6.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Toelichting, paragraaf 10.4.1.2.

⁶⁰ Zie onder meer DNB, 2022, Regulering van het middenhuursegment. Effect op rendement, p. 3-4.

⁶¹ 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.

studies.⁶² Tot slot kan gewezen worden op het signaal van de Europese Commissie, dat hierop wijst als risico.⁶³

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'.⁶⁴

De Afdeling volgt tot op zekere hoogte de redenering van de regering dat door uitpanding 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 uitpanding. 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.

⁶² 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, 32847, nr. 949 en ING Research, 2023, Regulering middenhuur remt nieuwbouw alleen op korte termijn.

⁶³ "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.

⁶⁴ Toelichting, paragrafen 5.2 en 10.4.1.2.

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:⁶⁵

- 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.⁶⁶ Dit wordt bevestigd door andere onderzoeken.⁶⁷

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.”⁶⁸ 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.⁶⁹

⁶⁵ Onder omstandigheden kan een maatregel zorgen voor lagere of juist hogere opbrengsten, zoals bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke huurverhoging.

⁶⁶ 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..

⁶⁷ Zie onder meer Ortec Finance, 2023, Waarde-effecten maatregelen huursector.

⁶⁸ Toelichting, paragraaf 5.2, onderdeel C.

⁶⁹ 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.

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.

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.⁷⁰ 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.

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.⁷¹ 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 woonelegenheden geldt als zo'n legitiem doel.⁷²

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.⁷³ 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.⁷⁴ 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.

⁷⁰ Toelichting, paragraaf 4, 'Verhouding tot hoger recht'.

⁷¹ EHRM 19 december 1989, Mellacher t. Oostenrijk, [ECLI:CE:ECHR:1989:1219JUD001052283](https://eur-lex.europa.eu/eli/echr/1989/1219jud001052283) en EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, [ECLI:CE:ECHR:2006:0619JUD003501497](https://eur-lex.europa.eu/eli/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.

⁷² EHRM 2 juli 2013, [Nobel e.a. t. Nederland](https://eur-lex.europa.eu/eli/echr/2013/0702dec002712611), [ECLI:CE:ECHR:2013:0702DEC002712611](https://eur-lex.europa.eu/eli/echr/2013/0702dec002712611).

⁷³ EHRM 19 december 1989, Mellacher t. Oostenrijk, paragraaf 55.

⁷⁴ EHRM 19 juni 2006, Hutten-Czapska t. Polen, paragraaf 224.

Deze factoren komen aan bod in de toelichting.⁷⁵ 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.⁷⁶

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.⁷⁷

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.

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.⁷⁸ In het geval van *nieuwe contracten*, is volgens de regering geen sprake van regulering,

⁷⁵ Overigens zonder dat in alle gevallen naar de relevante rechtspraak wordt verwezen.

⁷⁶ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

⁷⁷ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

⁷⁸ 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.

omdat het dwingend maken van het WWS alleen een *formele* en geen *materiële* wijziging is.⁷⁹ De materiële regels gelden immers nu ook al en 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.

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.⁸⁰ 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.⁸¹ 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.⁸² De toelichting dient voor de rechtvaardiging van het voorstel ook expliciet het Handvest te betrekken.

⁷⁹ Toelichting, paragraaf 4.2.2.

⁸⁰ 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).

⁸¹ 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.

⁸² 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.

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

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, 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,