

Vergaderjaar 2020–2021

35 488

Voorstel van wet van het lid Nijboer tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten)

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. 8 juli 2020 (W04.20.0185/I) en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 13 oktober 2020, 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.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 juni 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Nijboer tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt voor geliberaliseerde huurovereenkomsten van woonruimte dat de jaarlijkse huurverhoging wordt gemaximeerd op de inflatie plus 1 procentpunt. De regulering geldt zowel voor huurovereenkomsten met een verhogingsbeding, als voor situaties waarin de verhuurder een voorstel doet met een verhoogde huur.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt dat het hoge prijspeil in de vrijehuursector de betaalbaarheid van woningen voor de zogeheten middeninkomens onder druk zet. Deze situatie bestaat al enige jaren en een huurverhoging kan met de huidige economische terugval voor sommige huurders tot problemen leiden. Met de initiatiefnemer is de Afdeling van mening dat naar een oplossing moet worden gezocht.

Het voorstel concentreert zich echter op een zichtbaar effect zonder de onderliggende structurele oorzaken aan te pakken. Daarnaast kan de voorgestelde strakke prijsregulering een averechts effect hebben indien hierdoor verhuurders zich terugtrekken van de markt en het aanbod van huurwoningen in de vrije sector in feite vermindert. Het nut en de noodzaak van dit voorstel zijn daarmee vooralsnog onvoldoende aangetoond. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden

overwogen. Indien de initiatiefnemer wenst vast te houden aan dit voorstel, vraagt de Afdeling aandacht voor een goede afweging tussen de belangen van huurders en van de verhuurders. Ook in het licht van het hoger recht is dit noodzakelijk.

Initiatiefnemer heeft kennis genomen van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat structurele oplossingen voor problemen voor huurders in breder verband gerealiseerd dienen te worden. Initiatiefnemer onderschrijft dit standpunt. Tegelijkertijd constateert initiatiefnemer dat de regering evenwel niet bereid is om dergelijke maatregelen te nemen, zoals het versnellen van de productie van betaalbare (huur)woningen. Derhalve acht initiatiefnemer het gerechtvaardigd om de gevolgen van deze structurele tekortkomingen voor huurders te beperken, in dit geval onverwachte, snelle huurprijsstijgingen. Dat heeft de Kamer ook nadrukkelijk overwogen door in meerderheid voor de motie-Nijboer te stemmen.¹ Bovendien staat het aanpakken van de structurele problemen niet in de weg van het beperken van de gevolgen voor huurders. Sterker nog, initiatiefnemer is van mening dat ook bij voldoende woongelegenheden huurprijsregulering wenselijk en noodzakelijk is.

Dat laat onverlet dat een analyse van de structurele problemen in de Volkshuisvesting op zijn plaats is. Dat probleem is wat initiatiefnemer betreft hoofdzakelijk het gebrek aan betaalbare woningen, zowel voor huurders als voor kopers. Initiatiefnemer is met de Afdeling van mening dat verscheidene factoren hieraan ten grondslag liggen, zoals de achterblijvende nieuwbouw en prijsopdrijving door woningbeleggers. Initiatiefnemer wijst ook op de afwezigheid van huurprijsregulering. Op dat laatste punt verschilt initiatiefnemer dan ook wezenlijk van mening met de Afdeling. Het lenigen van de bestaande woningnood van 300.000 woningen leidt niet automatisch tot betere betaalbaarheid op alle locaties, of tot een voorspelbare huurprijsontwikkeling. Voldoende aanbod garandeert niet automatisch de betaalbaarheid. Geschikte locaties zijn immers inherent schaars. Ook dan blijft redelijke huurprijsregulering noodzakelijk om betaalbaarheid te borgen. Initiatiefnemer gaat hier onder onderdeel 2 nader op in.

1. Problematiek woningmarkt

De Nederlandse woningvoorraad bestaat voor 57% uit koopwoningen, 30% uit sociale huur en 13% vrije huur. De eerste twee segmenten (samen 87%) worden gesubsidieerd en gereguleerd door de overheid en zijn relatief groot ten opzichte van de (relatief ongereguleerde) vrijehuursector. Ook in internationaal opzicht is de Nederlandse vrijehuursector klein en de sociale huursector groot. Deze verdeling van de woningmarkt is een logisch gevolg van de jarenlange vraagstimulering op de koopmarkt (hypotheekrenteaftrek) en in de sociale huursector (huursubsidie, kunstmatig lage huren). Daardoor daalde het aandeel van de ongesubsidieerde private huursector in de totale woningvoorraad van 28% in 1970 tot 11% in 2012 en circa 13% in 2017.²

Deze vraagstimulering heeft, samen met een lage rente, voor zowel de koop- als vrije-huurwoningen een prijsopdrijvend effect gehad. Bij de stijgende prijsniveaus speelt ook een rol dat de nieuwbouw al jaren achterblijft. Dit heeft in 2020 geresulteerd in een tekort van 331.000

¹ Gewijzigde motie van het lid Nijboer over maximeren van de jaarlijkse prijsstijging in de vrije huursector (35 300 VII, nr. 80)

² Brede maatschappelijke heroverweging, Rapport 7, 2020, p. 33

woningen (4,2% van de woningvoorraad).³ Aan dit gebrek aan aanbod ligt een aantal oorzaken ten grondslag. Zo blijft de planvorming door decentrale overheden achter en kan woningbouw op gespannen voet staan met andere ruimteclaims en daarmee verbonden maatschappelijke waarden zoals natuurbescherming en behoud van het open landschap. Een dergelijke spanning is vooral evident in de dichtbevolkte delen van Nederland. Tot slot vormen de stijgende bouwkosten en grondprijzen een additionele impuls voor hogere prijzen van nieuwbouw. Dit laatste maakt het minder aantrekkelijk voor ontwikkelaars om woningen te bouwen ten behoeve van verhuur in het middensegment. Bovendien is het voor mensen met een middeninkomen fiscaal aantrekkelijker om te kopen in plaats van te huren.

Deze problematiek heeft voor veel mensen ingrijpende gevolgen. Vooral starters en mensen met een middeninkomen kunnen maar zeer moeilijk een betaalbare woning kopen of huren. Dit heeft ook repercussies voor de sociale huursector. Een deel van diezelfde middeninkomensgroep blijft hier langer wonen omdat zij elders geen betaalbaar alternatief kunnen verkrijgen. Zij houden zo sociale woningen «bezet» waarvoor zij gezien hun inkomen eigenlijk niet in aanmerking komen, de zogeheten «goedkope scheefwoners».⁴ Daarmee stopt ook de instroom in de sociale huursector. Het gevolg hier is lange zoek- en wachttijden.⁵

De vrijhuursector kent in sommige delen van Nederland nog eens extra hoge huren vanwege de vraag door expats en beleggers. Verder zorgt de opkomst van zogeheten «short stay»-verhuur, bijvoorbeeld via Airbnb, voor onttrekking van woningen aan de reguliere woningmarkt (huur en koop). Dat heeft een prijsopdrijvend effect.

Initiatiefnemer ziet net als de Afdeling dat de achterblijvende nieuwbouwproductie meerdere oorzaken kent. Ten eerste worden woningcorporaties ernstig beperkt in hun mogelijkheden door de verhuurderheffing en de zogenaamde markttoets. Voorheen droegen woningcorporaties bij aan een stabiele nieuwbouwproductie door anticyclisch te investeren. Ook konden zij stilgevallen bouwprojecten overnemen van particuliere ontwikkelaars. De verhuurderheffing heeft ervoor gezorgd dat 100.000 betaalbare huurwoningen niet zijn gebouwd.⁶ Door de beperkingen van de markttoets kan 9 miljard euro aan investeringen niet worden aangewend voor woningen met een huur van 750 tot 1.000 euro per maand.⁷ In dit verband verwijst de initiatiefnemer ook graag naar het «Hoofdrapport opgaven en middelen woningcorporaties» dat recent is verschenen.⁸ Het rapport concludeert dat voor circa 30 miljard aan maatschappelijke opgaven niet kan worden gerealiseerd. Tot slot beknót

³ Ministerie van BZK, Staat van de woningmarkt, jaarrapportage 2020, 15 juni 2020, p. 47. De verwachte daling van de bouwproductie in combinatie met de verdere toename van het aantal huishoudens leidt er volgens dit rapport toe dat het woningtekort verder zal oplopen naar 5,1% (419.000 woningen) in 2025.

⁴ Het gaat om ongeveer 244.000 huishoudens die kwalificeren als «goedkope scheefwoners». Ook wonen er nog eens circa 213.000 huishoudens met een middeninkomen, die vanwege de tijdelijk verhoogde inkomensgrens en de voorgestelde differentiatie wel toegang hebben. Brede maatschappelijke heroverweging, rapport 7, p. 16.

⁵ De zoek- en wachttijden lopen uiteen van circa twee jaar in Almelo tot bijna negen jaar in de regio Amsterdam. Brede maatschappelijke heroverweging, rapport 7, p. 17.

⁶ Companen en Thesor (2020) Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland: Een evaluatie 2013 tot 2020 (geraadpleegd van <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/43457758778a4b27/original/Effecten-van-de-verhuurderheffing-op-het-wonen-in-Nederlandluatie-Verhuurderheffing-iov-Aedes-VNG-en-Woonbond-mei-2020.pdf>).

⁷ Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken (2020) Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstuknummer 32 847, nr. 579

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) Opgaven en middelen corporatiesector

ook de fiscale behandeling van woningcorporaties hun investeringsmogelijkheden.⁹

Ten tweede speelt gebrekkige overheidsregie een grote rol. Er is onvoldoende sturing vanuit het Rijk om verscheidene belangen – natuur, economische activiteit, infrastructuur en woningbouw – op nationaal niveau af te wegen, en beslissingen te nemen over voldoende nieuwbouw. In dat verband heeft initiatiefnemer meermaals gepleit – tezamen met een meerderheid van de Kamer – voor de terugkeer van een Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.¹⁰ Wat initiatiefnemer betreft zouden daarbij ook meer financiële middelen moeten worden aangewend om gemeenten te stimuleren tot versnelling van de bouwproductie, juist ook op binnenstedelijke locaties. Daarmee kan NIMBY-gedrag – op het niveau van gemeenten en van huishoudens – worden overkomen. Bovendien missen gemeenten adequate instrumenten om speculatie met grond te doorbreken, die nu vaak nieuwbouw vertraagt. In dat verband wijst de initiatiefnemer op het pleidooi om achterblijvende realisatie van nieuwbouw aan te merken als titel voor onteigening.¹¹

Op het punt van de hoge effectieve vraag, deelt de initiatiefnemer de analyse dat de toegenomen effectieve vraag leidt tot hogere koopprijzen en huurprijzen. De hypotheekrenteaftrek speelt hierin een rol, maar bijvoorbeeld ook relatief ruime Nederlandse leennormen. Hypotheken worden doorgaans aangewend om bestaande voorraad te kopen en veroorzaken daardoor prijsstijgingen.¹² Een belangrijke rol is echter ook weggelegd voor woningbeleggers. Met name particuliere woningbeleggers kopen een groot deel van de bestaande woningvoorraad op, om daar vervolgens hoge huurprijzen voor te rekenen.¹³ Daarmee leidt de rol van woningbeleggers tot hogere huizenprijzen en huurprijzen en verdringing van koopstarters, zonder bij te dragen aan een grotere woningvoorraad. Ook wordt in sommige steden een groot deel van de woningen verhuurd via platforms als Airbnb. Regulering van dergelijke verhuur wordt binnenkort pas mogelijk. Beleggen in huurwoningen is fiscaal relatief aantrekkelijk.¹⁴ Initiatiefnemer wijst in dat verband op diverse pleidooien om beleggingen in de bestaande woningvoorraad te ontmoedigen, zoals een andere fiscale behandeling van huurinkomsten en kapitaalwinsten, differentiëren van de overdrachtsbelasting, en het reguleren van toeristische verhuur.

2. Nut en noodzaak huurprijsmaximering

De initiatiefnemer noemt in de toelichting twee problemen in de vrijhuursector. Ten eerste de «explosieve» huurstijgingen waartegen huurders beschermd moeten worden. Ten tweede de betaalbaarheid van woningen in de vrijhuursector voor middeninkomens. De hoge huren en de hoge huurquote (het deel van het besteedbaar inkomen dat een huurder betaalt aan huurlasten) zijn het gevolg van de «woningnood» van 300.000

⁹ Het Financieel Dagblad (2020) Sociale woningbouw wordt fiscaal afgestraft

¹⁰ Motie van de leden Nijboer en Ronnes over de terugkeer in een komend kabinet van een Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kamerstuknummer 32 847, nr. 619

¹¹ Nijboer, H. en Van Neerbos, M. (2019) Rijk moet regie nemen over de woningmarkt (verschenen in *Trouw*)

¹² Ryan-Collins, J. (2019). Breaking the housing–finance cycle: Macroeconomic policy reforms for more affordable homes. *Environment and Planning A: Economy and Space*

¹³ Schilder et al. (2020). Particuliere verhuur vormt problematische oplossing voor een structureel probleem. *Economisch Statistische Berichten*

¹⁴ Ministerie van Financiën (2019) Antwoord op de vragen van het lid Nijboer (PvdA) over de fiscale behandeling van woningen als beleggingsobject, Kamerstuknummer 2019Z03674

woningen, aldus de toelichting. Daarnaast stijgen de huren volgens de initiatiefnemer door de verhuurders die misbruik maken van de marktsituatie.

Met de indiener is de Afdeling van mening dat zich in de huursector reële problemen voordoen, die om een oplossing vragen. Oplossingen kunnen echter alleen in een breder verband tot stand komen, teneinde effect te sorteren. De toelichting bij het voorstel bevat een summiere probleem-analyse, die onvoldoende recht doet aan de complexe problematiek op de woningmarkt. Deze marktsituatie verschilt bovendien per regio. De overspannen markt in de grote steden is niet in alle opzichten representatief voor de situatie in andere delen van het land, waar bijvoorbeeld krimpgebieden zijn.

Daarnaast zijn de hoge prijzen in de vrijhuursector een direct gevolg van de structurele kenmerken van de Nederlandse huizenmarkt, zoals een tekort aan woningen en een gebrekkige doorstroming in de sociale sector. Voor deze structurele oorzaken zijn structurele oplossingen nodig. Die kunnen echter niet op stel en sprong worden gerealiseerd. Zo wijzen diverse instanties op de noodzaak om snel veel extra woningen te bouwen.¹⁵ Ook zijn er voorstellen om de vraagstimulering af te bouwen.¹⁶ Deze en andere maatregelen¹⁷ kunnen op (lange) termijn leiden tot een minder overspannen markt en daarmee tot beter betaalbare woningen.

De Afdeling constateert dat de voorgestelde maximering van de huurprijzen hooguit een effect van de geschetste problemen bestrijdt, maar niet of nauwelijks bijdraagt aan de oplossing van de onderliggende structurele problemen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat de toegevoegde waarde van het voorstel is. Los daarvan is de vraag gerechtvaardigd of het voorstel inderdaad hoge huurprijsstijgingen zal voorkomen. Het voorstel laat namelijk onverlet dat verhuurders zelf hun aanvangshuur bepalen. Tegelijkertijd kan van het voorstel juist een averechts effect uitgaan. Een maximering kan de vrijhuursector onaantrekkelijk maken voor verhuurders (zie daarover ook het volgende punt). Deze kunnen vervolgens hun woningen verkopen of verhuren op de «short stay»-markt, dan wel werken met kortlopende huurcontracten. Het gevolg daarvan zou zijn dat de vrije sector nog verder krimpt (met huurprijsstijgingen tot gevolg).

Gegeven de summiere probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt en gelet op het mogelijk averechtse effect ervan, staan het nut en de noodzaak van het voorstel vooralsnog niet vast. De Afdeling adviseert daarom het nut en de noodzaak van het voorstel alsnog dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij van het voorstel af te zien.

Het samenspel van de almaar achterblijvende nieuwbouwproductie en toenemende effectieve vraag, leidt tot hoge huurprijzen. Desondanks verzuimt de regering noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals het stimuleren van woningcorporaties. Initiatiefnemer is van mening dat het uitblijven van maatregelen om deze problematiek te adresseren, ingrijpen rechtvaardigt om zo huurders te beschermen tegen de gevolgen van de

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Centraal Planbureau, Het bouwproces van nieuwe woningen, maart 2019 en Planbureau voor de Leefomgeving, Position Paper – (On)betaalbaar wonen voor middeninkomens, januari 2020.

¹⁶ Zie voor overzichten van beleidsopties: Brede maatschappelijke heroverweging, rapport 7, hoofdstuk 4 en CPB, Kansrijk woonbeleid 2020, juni 2020.

¹⁷ Zoals maatregelen om scheefwoning in sociale huurwoningen te stimuleren naar woningen in een hoger prijssegment te verhuizen.

woningnood. Die gevolgen worden almaar pijnlijker zichtbaar. Initiatiefnemer memoreert daarbij de forse prijsstijgingen die worden aangehaald in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel: jaarlijks gemiddeld acht procent in de grote steden. Het leidt tot onaanvaardbaar hoge woonlasten van meer dan vijftig procent van het besteedbaar inkomen.¹⁸ Dat neemt uiteraard niet weg dat initiatiefnemer van mening is dat tegelijkertijd maatregelen getroffen moeten worden om de woningnood te bestrijden.

Initiatiefnemer is niettemin van mening dat huurprijsregulering ook noodzakelijk is in het geval de woningnood wordt gelenigd. Ook dan zullen gezinnen geconfronteerd worden met onverwachts forse huurprijsstijgingen, met name op populaire locaties nabij economische activiteit. Daaraan liggen twee vormen van marktfalen ten grondslag: grond is een abnormaal kapitaalgoed en de «woningmarkt» een voorraadmarkt.

In het beleidsmatig denken over wonen, wordt een woning vaak gezien als een normaal kapitaalgoed. Meer vraag leidt tot meer aanbod, en via een evenwichtsprijs zal de markt ruimen. De grond waar deze woningen op staan, wijkt echter om een aantal fundamentele redenen af van normale kapitaalgoederen.¹⁹ Ten eerste kan grond niet worden geproduceerd, zoals normale goederen. Het is inherent schaars. Ten tweede waardeert grond niet af, zoals normale kapitaalgoederen dat doen. Grond behoudt op de lange termijn zijn waarde, en stijgt zelfs mee met de economische ontwikkeling. Ten slotte heeft grond een unieke locatie. Met name deze laatste eigenschap leidt ertoe dat woningen op goed gepositioneerde grond monopolistische trekken vertoont. Dit leidt hogere huur- en koopprijzen op aantrekkelijke locaties nabij economische activiteit, en verklaart waarom nieuwbouw op zichzelf nooit de betaalbaarheidsproblemen kan oplossen.

Met name wanneer onverwachte ontwikkelingen in vraag en aanbod op specifieke locaties zich voordoen is het de verhuurder die hiervan weet te profiteren wanneer huurprijsbescherming afwezig is. Indien wordt geïnvesteerd in horeca, verbindingen, of werkgelegenheid in de omgeving van de bestaande voorraad, kan de verhuurder hierna hogere huurprijzen rekenen voor zittende huurders, ook als geen verhoging is overeengekomen in de oorspronkelijke overeenkomst. Door de prijsstijging lopende de huurovereenkomst te beperken, wordt een betere balans aangebracht in de deling van lusten en lasten tussen huurder en verhuurder.

Ten tweede is de woningmarkt een voorraadmarkt. Zelfs in de meest optimale situatie, reageert het aanbod met grote vertraging op ontwikkelingen in de vraag. Voor Nederland geldt zelfs dat het aanbod op de middellange termijn relatief prijsinelastisch is, tot op het punt dat het de nieuwbouwproductie daalt als de prijs stijgt.²⁰ Op de korte en de middellange termijn vertalen veranderingen in de effectieve vraag in relatie tot de bestaande voorraad zich vrijwel direct in prijsontwikkelingen. De effectieve vraag kan ook toenemen als de rente daalt, de leennormen worden verruimd, de aanwezigheid van beleggers toeneemt of als het aantal toeristen toeneemt. Dit heeft als consequentie dat het prijsevenwicht op de korte termijn uitstijgt boven het prijsevenwicht op de lange termijn, zonder dat dit bijdraagt aan extra investeringen in nieuwbouw van huurwoningen.²¹ Vanwege de afwezigheid van huurprijsregulering,

¹⁸ Beantwoording vragen Staat van de Woningmarkt 2018

¹⁹ Bolhuis, W., Martens, R. & Nijboer, H (2019) Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie, Socialisme & Democratie

²⁰ OECD (2011) Housing and the economy: policies for renovation

²¹ Bolhuis, Martens & Nijboer (2019)

zullen huurders van woningen met geliberaliseerde overeenkomsten tijdelijk (fors) meer betalen dan het evenwicht op de langere termijn wanneer het aanbod zich wel heeft aangepast.

Een vorm van huurprijsregulering die huurders hiertegen beschermt is een van de prijsinflatie afgeleide maximering van de jaarlijkse huurprijsverhoging, zoals vervat in het wetsvoorstel. Die zorgt immers voor een meer gematigde en vertraagde ontwikkeling naar het prijsevenwicht op de lange termijn. Daarmee wordt voorkomen dat huurders als gevolg van onvoorziene veranderingen in de effectieve vraag geconfronteerd worden met plotselinge prijsstijgingen die niet waren voorzien toen zij de huurovereenkomst sloten met de verhuurder.

Economen wijzen erop dat een dergelijke vorm van huurprijsregulering de collectieve welvaart kan vergroten, omdat het een antwoord vormt op het hierboven genoemde marktfalen.²² Dat is specifiek het geval wanneer huurders zich niet op andere wijze kunnen beschermen tegen deze huurverhogingen.

Initiatiefnemer ziet derhalve goede redenen om over te gaan tot huurprijsregulering, ook als structurele maatregelen worden genomen die voor meer betaalbare woningen zorgen.

Initiatiefnemer wijst erop dat ook de regering deze opvatting deelt, zoals verwoord bij brief aan de Kamer van 15 mei 2020.²³ De regering rechtvaardigt de maatregel mede door te wijzen op het uitzonderlijke tekort aan woningen en de naderende economische crisis. De regering is evenwel van mening dat ook daarbuiten goede redenen voor deze vorm van huurprijsregulering bestaan. Zo schrijft de regering dat door het ontbreken van de wettelijke maximering van de huurprijsverhoging, de betaalbaarheid gedurende het contract niet is verzekerd. Huurders kunnen daardoor met hoge huurverhogingen worden geconfronteerd en er kunnen excessen ontstaan. De regering voert bovendien aan dat meer zekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de huur drempels kan wegnemen om te gaan huren, bijvoorbeeld voor ouderen die overwegen een onderhoudsintensief huis te verkopen.

De Afdeling merkt terecht op dat de voorgestelde huurprijsregulering niet ziet op de aanvangshuren. Die blijven vrij overeen te komen tussen huurder en verhuurder. Initiatiefnemer beoogt namelijk te komen tot een gematigde en voorzienbare ontwikkeling van de huurprijs voor zittende huurders. Desalniettemin zou deze regulering kunnen worden gezien als een eerste stap naar een breder stelsel van regulering van de huurprijzen van geliberaliseerde huurovereenkomsten, waarbij in de toekomst op enigerlei wijze ook de aanvangshuren kunnen worden gereguleerd, bijvoorbeeld door het leggen van een relatie met de WOZ-waarde, het uitbreiden van het woningwaarderingssysteem, of een huurspiegel naar Duits voorbeeld.

De Afdeling merkt eveneens terecht op dat verhuurders zouden kunnen overgaan tot het gebruiken van tijdelijke huurovereenkomsten. Wat de initiatiefnemer betreft zou het gebruik van algemene tijdelijke huurovereenkomsten dan ook aan banden moeten worden gelegd. Daarvoor bestonden overigens al goede redenen voor het voorliggende wetsvoorstel aanhangig werd gemaakt. Een mogelijk mitigerende factor is

²² Zie bijvoorbeeld: Boer, R. de, en R. Bitetti (2014) *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. OECD Economics Department Working Paper, 1170

²³ Brief regering, 15 mei 2020, 32 847, nr. 654

dat verhuurders eveneens worden geconfronteerd met transactiekosten bij mutatie van de huurder, denk bijvoorbeeld aan het selecteren van gegadigden en een onderzoek naar hun draagkracht. Het is dus niet zonder meer het geval dat verhuurders kosteloos kunnen overstappen van langdurige, stabiele relaties naar opeenvolgende tijdelijke huurovereenkomsten. Daaruit volgt dat niet valt te concluderen dat verhuurders dit op grote schaal zullen doen.

Over uitwijken naar toeristische verhuur van woonruimten wenst initiatiefnemer op te merken dat gemeenten sinds kort de mogelijkheid hebben om hier stevige beperkingen aan op te leggen, en dit ook hebben gedaan afhankelijk van de lokale situatie. Initiatiefnemer vreest dus niet dat verhuurders hiernaar zullen uitwijken.

Tot slot wenst initiatiefnemer de door de Afdeling verwoorde vrees te adresseren dat beleggers zich zullen terugtrekken. Initiatiefnemer is van mening dat dit hoofdzakelijk een probleem is voor zover deze beleggers op dit moment bijdragen aan de nieuwbouw van betaalbare (huur)woningen. Op dat punt wenst initiatiefnemer aan te geven dat het wetsvoorstel aansluit bij een voorstel van de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN). Zij stellen voor om de aanvangshuren vrij te laten, maar de jaarlijkse huurverhoging te maximeren op de inflatie plus anderhalf procentpunt.²⁴ Het onderhavige voorstel maximeert de jaarlijkse huurprijsstijging op de inflatie plus één procentpunt, maar staat uitzonderingen toe, bijvoorbeeld voor investeringen in het woongenot of de energieprestatie. Initiatiefnemer is namelijk van mening dat regulier onderhoud moet kunnen worden voldaan uit huurverhogingen gelijk aan de inflatie vermeerderd met een procentpunt. In die zin is het initiatiefvoorstel meer precies dan het voorstel van IVBN, omdat het slechts ruimere huurverhogingen toestaat waar dit noodzakelijk is. Bovendien geeft IVBN aan de jaarlijkse nieuwbouwproductie van huurwoningen te kunnen verhogen van 9.000 naar 20.000 woningen, ook als wordt overgegaan tot een wettelijke regulering. IVBN is daarmee een belangrijke speler in het toevoegen van nieuwbouwwoningen, en initiatiefnemer heeft er derhalve naar gestreefd te waarborgen dat institutionele beleggers kunnen en zullen blijven investeren in betaalbare huurwoningen. Voor zover beleggers geen nieuwbouwwoningen toevoegen, maar de bestaande voorraad opkopen om vervolgens te verhuren, is initiatiefnemer van mening dat het een wenselijk neveneffect van het wetsvoorstel kan zijn dat het minder aantrekkelijk wordt voor deze beleggers om koopstarters te verdringen.

3. Positie verhuurders

Voor zover de initiatiefnemer toch wenst vast te houden aan dit voorstel, acht de Afdeling het van belang ook oog te hebben voor de positie van de verhuurder. Dit initiatiefwetsvoorstel heeft onmiskenbaar gevolgen voor de verhuurder. Immers, waar de verhuurder in het huidige regime van het Burgerlijk Wetboek de nodige, zij het niet onbeperkte, vrijheid heeft de huren te verhogen, kan hij met het voorstel de maandelijkse huursom maar in zeer beperkte mate verhogen.

In de toelichting wordt bij wijze van voorbeeld aangevoerd dat bepaalde verhuurders hun huren in de loop der tijd aanzienlijk hebben verhoogd. De Afdeling betwist dit niet. De initiatiefnemer wekt in de toelichting echter de suggestie dat dergelijke huurprijsstijgingen kenmerkend zijn

²⁴ Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (2019): IVN-leden willen meer zekerheid bieden aan zittende huurders vrije sector (geraadpleegd van: <https://www.ivbn.nl/persbericht/ivbn-leden-willen-zekerheid-bieden-aan-zittende-huurders-in-de-vrije-sector>)

voor de gehele vrijhuursector. Zo wordt in de toelichting over verhuurders in het algemeen opgemerkt dat zij verdienen aan de woningnood door huren fors te verhogen. Daarvan gaat de suggestie uit dat elke verhuurder excessieve huurprijsstijgingen doorvoert.

De Afdeling constateert dat het voorstel zonder enig onderscheid alle verhuurders treft. Op die manier wordt te weinig rekening gehouden met de positie van de individuele verhuurder en de mogelijke omstandigheden waaronder hij de woning verhuurt. Als gevolg van het algemene karakter van het voorstel zullen ook verhuurders in delen van het land waar de huurprijs gemiddeld niet excessief is gestegen worden geconfronteerd met de maximering. Aan de andere kant worden ook huishoudens met een hoog inkomen door de maatregel beschermd, terwijl de initiatiefnemer met name de bescherming van de middeninkomens voor ogen heeft. Zonder nadere motivering ziet de Afdeling onvoldoende rechtvaardiging voor een dergelijke generieke inperking.

Voorts kan het voorstel ook op individueel niveau gevolgen hebben. Zo is het voorstelbaar dat een verhuurder die met stijgende lasten wordt geconfronteerd²⁵ als gevolg van de maximering niet langer rendabel kan verhuren. Dit wringt te meer nu het voorstel een permanente regeling beoogt. Dat een inflatiecorrectie plus 1 procentpunt in alle gevallen ruim voldoende zou zijn om prijsstijgingen op te vangen, zoals in de toelichting opgemerkt, acht de Afdeling niet zonder meer aannemelijk. Dit wordt overigens in de toelichting ook niet gemotiveerd.

Gelet op het voorgaande houdt het initiatiefvoorstel door het algemene karakter ervan te weinig rekening met de positie en de belangen van de individuele verhuurder. Wel voorziet het voorstel in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde situaties eenmalige hogere huurverhogingen toe te staan. Die uitzondering is echter beperkt tot investeringen die leiden tot een verhoogd woongenot of betere energiezuinigheid.²⁶ Zonder differentiatie of de mogelijkheid om daarin bij nadere wet- en regelgeving te voorzien, is de voorgestelde maximering van de huurprijsstijging onwenselijk.

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel aan te passen in die zin dat in alle gevallen afdoende rekening wordt gehouden met ook de belangen van de verhuurder.

De Afdeling merkt terecht op dat lang niet elke verhuurder forse of excessieve huurstijgingen heeft doorgevoerd. Voor zover deze suggestie uitging van de memorie van toelichting wenst de initiatiefnemer te benadrukken dat hij deze verscheidenheid aan verhuurders erkent, evenals de belangrijke bijdrage die verhuurders kunnen leveren aan betaalbare volkshuisvesting. Desalniettemin stelt initiatiefnemer met teleurstelling vast dat een groot aantal huurders jaarlijks met forse, zo niet excessieve, huurstijgingen wordt geconfronteerd. Het wetsvoorstel richt zich hoofdzakelijk op die laatste groep huurders en verhuurders. Voor verhuurders die reeds een gematigde huurprijsontwikkeling voorstaan, werkt het wetsvoorstel immers niet limiterend.

De Afdeling komt terecht tot het oordeel dat het wetsvoorstel zonder onderscheid alle verhuurders treft. Dat betekent echter niet dat het wetsvoorstel ook eenzelfde effect heeft op alle verhuurders. In het geval verhuurders in de toekomst een gematigde ontwikkeling van de huurprijs voorstaan, werkt het voorstel niet limiterend. Daarmee is de regulering

²⁵ Bijvoorbeeld als gevolg van stijgende onroerendzaakbelasting of hypotheeklasten.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3 («Hoofddijnen van het voorstel»).

weliswaar gelijkelijk van toepassing op minder overspannen regio's, maar heeft deze niet hetzelfde effect. Indien de ontwikkeling van de huurprijs de afgelopen jaren is achtergebleven bij het gemiddelde, dan biedt het overgangsrecht de verhuurder de mogelijkheid om de huur eenmalig extra te verhogen gedurende een periode van twee jaar.

Hoewel initiatiefnemer een gelijkere inkomensverdeling voorstaat, is hij niet noodzakelijkerwijs met de Afdeling van mening dat hogere inkomens zouden moeten worden uitgezonderd van deze huurprijsbescherming.

Initiatiefnemer vreest niet dat verhuurders als gevolg van de regulering niet langer rendabel kunnen verhuren. Verhuurders kunnen immers de aanvangshuren vrij overeenkomen, en kennen net als huurders zekerheid over de maximale ontwikkeling van de huurprijs. In dat verband wijst initiatiefnemer ook op het voorstel van IVBN, dat een groot deel van verhuurders vertegenwoordigt. De meeste grootschalige investeringen vinden plaats bij mutatie, waarna de verhuurder een marktconforme aanvangshuurprijs overeen kan komen. Voor zover de verhuurder investeringen doet lopende de huurovereenkomst, kan de Minister een eenmalig hogere huurverhoging toestaan, waardoor de investeringen rendabel blijven. Jaarlijks onderhoud kan worden voldaan uit de jaarlijkse huurverhoging op het niveau van de inflatie vermeerderd met een procentpunt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering heeft initiatiefnemer het wetsvoorstel op dit punt gewijzigd. De uitzonderingsbepaling wordt uitgebreid met alle situaties waarbij de verhuurder van overheidswege wordt verplicht tot het doen van investeringen en die niet redelijkerwijs kunnen worden voldaan uit de maximaal toegestane huurverhoging. Daarmee worden de belangen van verhuurders beter beschermd.

4. Verhouding tot hoger recht

De in de voorgaande paragrafen gemaakte kanttekeningen zijn ook relevant uit oogpunt van de uit het hoger recht voortvloeiende eigendomsbescherming. Overheden hebben de nodige ruimte om woningbouwbeleid te voeren. Artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM verlangt echter wel dat daarbij een «redelijk evenwicht» wordt gevonden tussen de belangen die met dat beleid worden nagestreefd en de belangen van degenen die in hun eigendomsrecht worden beperkt. Zo het voorstel al daadwerkelijk bijdraagt aan een oplossing van de problematiek (zie punt 2), staat niet vast dat de voorgestelde regulering ruimte laat om het belang dat met het voorstel wordt nagestreefd in alle gevallen adequaat te kunnen afwegen tegen de belangen van de verhuurder. De toelichting blijft op dit punt beperkt blijft tot een korte en algemene analyse en verdient in dit licht aanvulling.

Verder wijst de Afdeling erop dat de verhuurder mogelijk ook een beroep toekomt op de EU-regels inzake het vrij verkeer. De voorgestelde maximering van de huurprijsstijging kan namelijk op gespannen voet staan met de vrijheid van vestiging en/of het vrij verkeer van diensten. Het relevante kader wordt hier gevormd door de Europese Dienstenrichtlijn.²⁷ In de toelichting wordt op de Dienstenrichtlijn niet ingegaan. Daarom

²⁷ 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).

dient het voorstel alsnog aan de kaders van deze richtlijn te worden getoetst.²⁸

Daarnaast is het denkbaar dat ook een eigenaar die zijn onroerend goed niet zelf verhuurt, wordt getroffen door de maximering. Deze maatregel heeft immers negatieve gevolgen voor zijn rendement en daarmee voor de waarde van zijn onroerend goed. Dit kan het vrij kapitaalverkeer belemmeren. Dat dient te worden gerechtvaardigd.

De Afdeling acht het voorstelbaar dat met de bescherming van (bepaalde groepen) huurders een gerechtvaardigd belang is gemoeid. Een dergelijke maatregel moet in de praktijk echter ook geschikt zijn om dit belang te bereiken en mag niet verder gaan dan voor dat belang noodzakelijk is. Gelet op hetgeen de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, staat dit onvoldoende vast. De toelichting verdient dan ook op dit punt aanvulling.

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

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen om vast te kunnen stellen of het belang dat met het voorstel wordt nagestreefd, adequaat kan worden afgewogen tegen de belangen van de verhuurder, omdat Artikel 1 van het Eerste Protocol van het ERVM verlangt dat een «redelijk evenwicht» wordt gevonden. In de eerste plaats wenst initiatiefnemer op te merken dat de voorgestelde regulering doeltreffend bijdraagt aan het bestrijden van de problematiek. De regulering beoogt namelijk tot een gematigde en voorzienbare ontwikkeling van de huurprijs te komen gedurende de looptijd van de huurovereenkomst. Daarmee corrigeert de regulering marktfalen en draagt de regulering bij aan een betere betaalbaarheid voor huurders. Zoals onder onderdeel 3 omschreven, heeft initiatiefnemer zich vergewist van mogelijk neveneffecten, en is van mening dat van de voorgestelde regulering geen negatieve effecten uitgaan op bijvoorbeeld de bouwproductie. Tegelijkertijd wordt een redelijk evenwicht gevonden tussen de belangen van huurders en verhuurders: het staan hen immers nog steeds vrij een aanvangshuurprijs overeen te komen op basis van de geldende marktomstandigheden in de wetenschap dat de maximale huurverhoging de inflatie vermeerderd met 1 procentpunt bedraagt. Daarmee kan de verhuurder een redelijke winst nastreven, maar worden huurders wel beschermd tegen onvoorziene ontwikkelingen. Bovendien kunnen bij AMvB nadere regels gesteld worden voor eenmalig hogere huurverhogingen, bijvoorbeeld in het geval de verhuurder in het kader van de energietransitie investeringen pleegt in energiezuinigheid, of investeringsverplichtingen worden opgelegd door de overheid.

De Afdeling wijst erop dat verhuurders mogelijk een beroep toekomt op de EU-regels inzake vrij verkeer, en adviseert in de toelichting het voorstel alsnog aan de kaders van deze richtlijn te toetsen. Initiatiefnemer heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt de toelichting op dit punt aan te vullen, en wel als volgt:

²⁸ Voor zover eigenaren van onroerend goed zelf verhuuractiviteiten ontplooiën, is (ook wanneer de eigenaar een Nederlandse partij is) sprake van vestiging, die valt onder Hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn. De maximering is een «eis» als in artikel 4, onderdeel 7 van de richtlijn, die moet voldoen aan de voorwaarden van artikelen 14 en 15 van de richtlijn. Voor zover eigenaren de verhuur aan een andere partij uitbesteden kan sprake zijn van grensoverschrijdende dienstverrichting, die valt onder hoofdstuk IV. In dat geval is artikel 16 van de richtlijn relevant.

Op verhuur van woningen is de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing. De voorgestelde regulering heeft gevolgen voor de uitoefening van deze dienst. Artikel 14 van de Dienstenrichtlijn benoemt eisen die verboden zijn ten aanzien van de uitoefening van diensten. De voorgestelde maximering van de huurprijsstijgingen valt hier niet onder. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn benoemt eisen die aan evaluatie onderhevig zijn, waaronder vaste minimum en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden. De voorgestelde regulering raakt daar slechts zijdelings aan, omdat de regulering niet ziet op maximumtarieven, maar slechts de verhoging maximeert. Het staat huurder en verhuurder dan nog steeds vrij de aanvangshuurprijs overeen te komen in de wetenschap dat de huurprijs jaarlijks maximaal verhoogd kan worden met de inflatie vermeerderd met 1 procentpunt.

Het is daarbij van belang dat de voorgenomen regulering niet discriminerend is. De regulering maakt geen onderscheid op basis van nationaliteit en geldt in gelijke mate voor alle huurders en verhuurders, en is daarmee niet discriminerend. De voorgestelde regulering dient eveneens een gerechtvaardigd belang, namelijk het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders, het zorgen voor een voorzienbare en gematigde huurprijsontwikkeling lopende het contract en het corrigeren van marktfalen. Zoals hierboven omschreven wordt voldoende rekening gehouden met de belangen van verhuurders, daar zij nog steeds de aanvangshuurprijs vrij overeen kunnen komen. Bovendien treft de regulering geen verhuurders die reeds een gematigde ontwikkeling voorstaan, omdat de regulering voor hen niet knellend werkt. Voorts is de maatregel proportioneel, het beperken van de jaarlijkse huurstijging is een geschikt middel om disproportionele huurstijgingen te voorkomen. Huurstijgingen blijven mogelijk en ook aanvangshuren worden niet gemaximeerd. De maatregelen gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

De Afdeling merkt op dat woningeigenaren die hun woning niet verhuren mogelijk ook getroffen worden door de regulering, omdat de waarde van hun woning mogelijk ook daalt. Daarmee zou de voorgestelde regulering mogelijk het vrij verkeer van kapitaal belemmeren. Allereerst wenst initiatiefnemer op te merken dat de beperking op het vrij verkeer naar zijn inschatting verwaarloosbaar is. De maatregel beperkt het doen van investeringen in woningen niet. Voorts dient er een grensoverschrijdend aspect te zijn. De wet ziet louter op woningen in Nederland en heeft daarmee naar aard geen grensoverschrijdend karakter.

Voor zover de maatregel het vrij verkeer van kapitaal belemmert, heeft de jurisprudentie verscheidene criteria ontwikkeld om te beoordelen of deze belemmering gerechtvaardigd is. Ten eerste mag de voorgestelde regulering geen onderscheid maken op basis van nationaliteit. Zoals eerder beargumenteerd, treft de regulering verhuurders en huurders van alle nationaliteiten in gelijke mate. Van onderscheid is dus geen sprake. Ten tweede kunnen omwille van dwingende redenen van algemeen belang beperkingen worden opgelegd. Initiatiefnemer heeft reeds beargumenteerd dat hier in die mate sprake van is, dat beperking van het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Ten derde geldt dat de maatregel proportioneel dient te zijn. De maatregel is geschikt, daar de regulering de toegestane jaarlijkse huurverhoging maximeert en zo komt tot een voorzienbare en gematigde ontwikkeling van de huurprijs. Dat gebeurt op basis van objectieve, niet discriminerende criteria. De maatregel is structureel. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat een voorzienbare en gematigde huurprijsontwikkeling altijd gewenst is, om de betaalbaarheid lopende het contract te bevorderen. Omdat gekozen is voor een plafond, werkt de regulering niet limiterend zodra marktomstandigheden

zelf leiden tot een gematigde ontwikkeling voor alle huurders. Hoewel de regulering dan alsnog bestaat, legt zij geen beperkingen meer op. Tot slot resteert de vraag waarom initiatiefnemer niet heeft aangesloten bij de maximale huurverhoging die geldt voor gereguleerde overeenkomsten. Initiatiefnemer wijst erop dat een ruime regulering, van bijvoorbeeld 2,5 procent (of 5 procent) het beoogde doel niet dient, namelijk de huurstijgingen in de vrije sector matigen. Initiatiefnemer is bovendien van mening dat een strengere regulering gerechtvaardigd is, daar in de gereguleerde sector de aanvangshuren reeds gereguleerd zijn. Zodra de maximale huur is bereikt die overeenkomt met de waardering van de woning volgens het Woningwaarderingssysteem, kan de huurprijs slechts verhoogd worden met de inflatie. In die zin is de gekozen maximale verhoging van de inflatie vermeerderd met 1 procentpunt minder streng.

Initiatiefnemer heeft eveneens van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting op dit punt aan te passen.

Initiatiefnemer is daarmee van mening dat de voorgestelde regulering voldoet aan de vereisten die volgen uit de Grondwet, het Eerste Protocol bij het EVRM, de Dienstenrichtlijn en richtlijnen inzake het vrij verkeer van kapitaal.

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,
Nijboer