



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/WS/bs/ATR2699/2023-U027

Uw referentie

Datum 29 maart 2023
Betreft Wetsvoorstel betaalbare huur

Geachte heer De Jonge,

Op 1 maart 2023 heeft u het voorstel voor de *Wet betaalbare huur* en de daarmee samenhangende *Besluiten tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden.¹ De adviestermijn voor ATR verstrijkt op 29 maart 2023. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

Volgens de toelichting bij het voorstel is een betaalbare huurwoning in Nederland in de afgelopen jaren voor veel mensen minder bereikbaar geworden. Deze problematiek raakt vooral huishoudens met een middeninkomen. Zij verdienen te veel om voor een gereguleerde huurwoning in aanmerking te komen en te weinig voor een huurwoning in de vrije sector. Verder is de koopmarkt minder toegankelijk vanwege de stijging van de huizenprijzen (en recentelijk ook de stijging van de hypotheekrente). Verder verschuift een deel van de middenhuurwoningen naar de vrije sector. In toenemende mate staat de gevraagde huur niet meer in verhouding tot de kwaliteit van de betreffende woning. Daarbij werkt de bestaande huurprijsbescherming voor huurders onvoldoende. Huurders kunnen of durven niet altijd voor hun rechten op te komen.

Het wetsvoorstel grijpt op deze problemen aan door de bestaande huurprijsbescherming uit te breiden naar het middenhuursegment. Het voorstel maakt daartoe het Woningwaarderingstelsel (WWS) van toepassing op de middenhuur. Hierdoor moet de prijs van middenhuurwoningen beter in verhouding komen te laten staan tot de kwaliteit van de woning (waardoor excessieve huren worden tegengegaan). Ook moet dit de kans voor middeninkomens op een betaalbare woning verbeteren. Verder maakt het wetsvoorstel het WWS dwingend voor het gereguleerde segment. Dit moet ertoe leiden dat verhuurders de maximale huurprijzen respecteren en huurders beter beschermd worden.

¹ Besluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte (wijziging indexering maximale huurprijsgrenzen)² en het Besluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte (...)

Inhoud van het voorstel

De eerste maatregel in het wetsvoorstel betreft de regulering van het middenhuursegment. Deze maatregel krijgt als volgt vorm:

- De maximale huurprijs voor woningen in het middensegment wordt bepaald op basis van het WWS.² Deze grens wordt jaarlijks per 1 januari geïndexeerd. Deze regulering geldt voor nieuwe contracten.
- Het WWS wordt gemoderniseerd, onder meer door maximering van de WOZ-waarde, een zwaardere waardering van de energielabels, een betere waardering van buitenruimtes en de introductie van een tijdelijke prijsopslag voor nieuwbouwprojecten die worden opgeleverd na 1 januari 2024 en waarvan de bouw voor 1 januari 2025 is gestart.
- De jaarlijkse huurprijsstijging voor huurwoningen in het middensegment wordt gemaximeerd op CAO-ontwikkeling + 0,5 procentpunt.
- In de Huisvestingswet 2014 wordt expliciet geregeld dat gemeenten een vergunningplicht voor middenhuurwoningen in hun Huisvestingsverordening kunnen opnemen. Hiermee kunnen woningzoekenden tot en met een bij wet bepaalde (maximale) inkomensgrens voorrang krijgen bij de verdeling van deze woningen.

Uitgangspunt is dat de wet tijdelijk wordt ingevoerd, zolang daar noodzaak toe is. De noodzaak en doeltreffendheid van de wet worden elke vijf jaar geëvalueerd.

Het dwingend maken van het WWS wordt met de volgende maatregelen bewerkstelligd:

- De introductie van een landelijk verbod voor verhuurders van gereguleerde woonruimtes om een hogere huurprijs te rekenen dan de maximale huurprijzen op grond van het WWS. Deze norm geldt voor het lage huursegment en voor zelfstandige woningen in het middenhuur segment (tot en met 186 WWS-punten).
- Het college van burgemeester en wethouders (B&W) wordt verantwoordelijk voor toezicht en de handhaving. Voor de handhaving wordt aangesloten bij het (bestuurlijke) instrumentarium dat al is voorzien in de *Wet goed verhuurderschap*. Voor huurders blijft overigens ook de reguliere route via de Huurcommissie openstaan.
- De toetsingsbevoegdheid van de Huurcommissie wordt uitgebreid. De huurprijs-toetsing wordt opengesteld voor alle huurders van zelfstandige woningen, ook nadat de indieningstermijn voor de toets van de aanvangshuurprijs is verstreken. De Huurcommissie kan alleen bij woningen met een kwaliteit tot en met 186 punten een huurverlaging uitspreken. Deze huurverlaging heeft geen terugwerkende kracht tot de ingangsdatum van het contract. Met dit gereguleerde contract krijgt de huurder ook toegang tot de Huurcommissie voor zaken als huurverhogingen, geschillen over servicekosten en (onderhouds)gebreken.
- Verhuurders moeten in een bijlage bij het huurcontract de puntentelling op basis van het WWS van een woning en de daarbij behorende maximale huurprijs opnemen.³
- Het wettelijk kader van de Huurcommissie wordt aangepast in verband met onder andere de uitbreiding van de toetsingsmogelijkheden.

² Het middensegment loopt vanaf de lage huurgrens (de huidige liberalisatiegrens) tot en met een huur van € 1.021,02 (prijsspeil januari 2023). Dit correspondeert meteen woningkwaliteit van 148 tot en met 186 punten. Het lagehuursegment loopt tot een huur tot € 808,06 met een corresponderende woningkwaliteit tot en met 148 punten.

³ Conform het *Besluit huurprijzen* en in lijn met het handboek van de Huurcommissie.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat in de afgelopen jaren de prijzen in de huursector door schaarste in de markt sterk zijn gestegen. Ook worden op grote schaal woningen verhuurd voor een prijs die niet in verhouding staat tot de kwaliteit van de woning op basis van het Woningwaarderingstelsel (WWS). Dit treft vooral huishoudens met een middeninkomen. De huurprijsbescherming die het WWS voor het lagehuursegment biedt, geldt namelijk niet voor het middenhuursegment. Bovendien is de huurprijsbescherming momenteel alleen afdwingbaar en niet dwingend. Huurders moeten zelf een beroep op het WWS doen om een lagere huur te krijgen. De schaarste aan huurwoningen maakt hen echter kwetsbaar, waardoor zij niet altijd naar de Huurcommissie gaan om een lagere huurprijs af te dwingen.

Door het uitbreiden en het dwingend maken van de huurprijsbescherming bevordert het wetsvoorstel naar verwachting dat verhuurders vaker een huur in rekening (moeten) brengen die past bij de kwaliteit van de woning (conform WWS). Het middensegment kan hierdoor zelfs toenemen, doordat woningen van de vrije sector naar het middensegment gaan, omdat de huurprijs van die woningen niet past bij de kwaliteit ervan. Tegelijkertijd stelt het college vast dat de kern van de problemen voor huishoudens op de woningmarkt is dat woningen schaars zijn. Deze schaarste kan alleen worden opgelost door de huurwoningvoorraad (ook in het middensegment) te vergroten. De uitbreiding van de huurprijsregulering naar een groter deel van de woningvoorraad kan dit in de weg staan. Het aanbod van gereguleerde woningen kan op termijn afnemen (of minder snel toenemen), omdat het rendement op de verhuur van dergelijke woningen afneemt door de grotere en meer dwingende huurprijsbescherming. Dit lagere rendement betekent dat het voor investeerders aantrekkelijk wordt om te bouwen voor het vrije segment (woningen met meer dan 186 WWS-punten). Het kan er ook toe leiden dat verhuurders hun huurwoningen besluiten te verkopen (uitponden).⁴ Voor een oordeel over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is het van belang om te weten in welke mate deze (ongewenste en onbedoelde) effecten optreden. De toelichting bij het voorstel biedt hier geen inzicht in. Verder merkt het college op dat de verhuursector te maken heeft met een (snel opeenvolgende) stapeling van regelgeving die zich ook richt op (een aspect van) het middenhuursegment. De gevolgen van deze regelgeving (en de stapeling ervan) zijn nog niet bekend. Zo is niet duidelijk wat de effecten zijn van de opkoopbescherming, de maximalisering van de jaarlijkse huurprijsstijging, de verhoging van de overdrachtsbelasting en de aanpassing van box 3. De stapeling van regelgeving vormt een extra risico op het terugtrekken van investeerders en verhuurders uit de bouw c.q. verhuur van woningen in het middensegment. Dit geldt met name voor (kleinere) particuliere verhuurders. Naar

⁴ Indien de koper niet een huishouden met een middeninkomen is, neemt door dit uitponden de beschikbaarheid van woningen voor huishoudens met middeninkomens af.

de stapeling van regelgeving wordt momenteel nog onderzoek uitgevoerd. Dit betekent dat de onderbouwing van de effectiviteit van het voorliggende voorstel op dit moment nog niet toereikend is.

1.1 Het college adviseert inhoudelijk te onderbouwen dat de voorgenomen regulering van de middenhuur niet leidt tot vermindering van het aantal beschikbare (midden)huurwoningen op de langere termijn.

1.2 Het college adviseert inhoudelijk te onderbouwen dat de stapeling van regelgeving (met name bij particuliere verhuurders) geen ongewenste effecten heeft op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van middenhuurwoningen op langere termijn.

De toelichting bij het voorstel onderkent de risico's voor het aanbod middenhuurwoningen. Zij biedt echter geen zicht op de mate waarin ze zullen optreden. Ook is daarbij niet duidelijk in welke mate de regulering leidt tot verduurzaming van woningen. Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat de verhuurder minder zal investeren in verduurzaming vanwege de lagere huuropbrengst. In andere gevallen kan de verhuurder besluiten om zodanig te investeren in verduurzaming dat de woning in het vrije segment kan worden aangeboden. Het voorstel geeft aan dat de effectiviteit van de wet elke vijf jaar zal worden geëvalueerd. Niet duidelijk is hoe de evaluaties en eventuele monitoring zullen plaatsvinden en of verduurzaming en stapeling van maatregelen hierin een plaats zullen krijgen.

1.3 Het college adviseert om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van middenhuurwoningen regelmatig te monitoren en in het wetsvoorstel inzichtelijk te maken hoe deze monitoring en de vijfjaarlijks evaluatie zullen plaatsvinden en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de effecten van stapeling van maatregelen en de verduurzaming van woningen.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de wet tijdelijk wordt ingevoerd, zolang daar noodzaak toe is. Daartoe worden de noodzaak en doeltreffendheid van de wet elke vijf jaar geëvalueerd. Het college geeft in overweging om een horizonbepaling van vijf jaar aan het voorstel toe te voegen. Deze zou ertoe moeten strekken dat de wet na deze periode alleen wordt gehandhaafd als de resultaten van de monitoring en evaluatie van de wet laten zien dat de wet nog noodzakelijk is.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat het voorstel uitgebreid aandacht besteedt aan de context en wijze waarop in de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn genomen om de positie van huishoudens met middeninkomens in het huursegment te verbeteren. De toelichting benoemt welke alternatieven voor de voorgestelde maatregelen zijn onderzocht. Die alternatieven omvatten verschillende varianten voor regulering van de middenhuur. Bij het dwingend maken van het WWS is gekozen voor een landelijke normering in plaats van de normering te laten plaatsvinden door gemeenten in gemeentelijke vergunningen. Het wetsvoorstel zorgt er voor dat het respecteren van de maximale huurprijzen niet meer een vergunningsvoorwaarde kan zijn maar een algemene regel wordt, waarop elke gemeente op grond van het *Wetsvoorstel goed verhuurderschap* moet toezien. De aldus gecreëerde landelijke norm komt volgens de toelichting bij het voorstel tegemoet aan de wensen van verhuurders voor landelijk, uniform beleid.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot eventueel minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van het voorstel geeft aanleiding tot enkele aanbevelingen. Zoals eerder is opgemerkt, heeft de huursector te maken met stapeling van regelgeving. De vraag is hoe werkbaar de snelle opeenvolging van maatregelen is voor zowel verhuurders als huurders, gelet ook op het feit dat de verschillende maatregelen verschillende ingangs- en overgangstermijnen kennen. Deze verschillende termijnen kunnen bij verhuurders en huurders tot onduidelijkheid en onzekerheid leiden. Het college merkt daarbij op dat niet duidelijk is hoe deze groepen bij de totstandkoming van het voorstel geraadpleegd zijn.

3.1 Het college adviseert in het voorstel inzichtelijk te maken of en in hoeverre de verschillende maatregelen en de stapeling daarvan voor verhuurders en huurders werkbaar en navolbaar zijn. Het adviseert om daarbij inzichtelijk te maken hoe de doelgroepen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het voorstel.

Het college constateert verder dat het voorstel niet aangeeft hoe de nieuwe regulering in het voorstel geïmplementeerd wordt. Ook is niet duidelijk hoe de verschillende doelgroepen worden geïnformeerd over de nieuwe regulering en andere relevante regelgeving.

3.2 Het college adviseert in de toelichting op te nemen hoe voorzien wordt in de implementatie van het voorstel en hoe de verschillende doelgroepen worden geïnformeerd over het voorstel en andere verwante regelgeving.

Het voorstel maakt het WWS dwingend. De huurder krijgt een nieuwe route om een huurprijs op basis van het WWS af te dwingen, namelijk via de gemeente. De toelichting signaleert dat er sprake kan zijn van samenloop van de twee juridische routes. Volgens de toelichting zal het in veel gevallen sneller en effectiever zijn voor de huurder om de route via de Huurcommissie te bewandelen. De gemeente kan een verhuurder namelijk wel met bestuursrechtelijke handhaving bewegen om de huurprijs aan te passen, maar zij kan de huur niet zelf verlagen. De reden van het openstellen van de aanvullende route is volgens de toelichting onder andere dat niet alle huurders de weg naar de Huurcommissie vinden, omdat hun positie door angst, onvoldoende taalvaardigheid of onvoldoende doenvermogen daarvoor te zwak is. Dit doet de vraag rijzen waarom mag worden verwacht dat deze huishoudens wel de route via de gemeente zullen bewandelen. Weliswaar benoemt de toelichting een combinatie van mogelijkheden die een gemeente heeft om in contact te komen met een huurder, zoals controles en een meldpunt, maar dit verandert uiteindelijk niet de positie van een (kwetsbare) huurder die niet naar de Huurcommissie wil, kan of durft. De gemeente richt zich in zijn bestuurlijke handhaving tot de verhuurder, wat een disciplinerende werking kan hebben, maar ook dit helpt de huurder niet per se in een betere positie ten opzichte van de verhuurder.

3.3 Het college adviseert in de toelichting nader te onderbouwen waarom en in welke mate de route via de gemeente een oplossing biedt voor huurders die niet naar de Huurcommissie willen, kunnen of durven.

Het openstellen van een nieuwe route via de gemeente betekent dat iedere gemeente een extra loket moet openen waar huurders terecht kunnen. Dit leidt tot extra regeldruk. Bovendien kan de samenloop van de verschillende juridische routes voor huurders onduidelijk zijn. Omdat het voorstel niet aangeeft hoe voorzien wordt in implementatie en communicatie naar de doelgroepen, maakt het ook niet duidelijk hoe huurders kunnen bepalen welke route voor hen het meest geëigend is.

3.4 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welke juridische route voor de huurder in welke situatie het meest geëigend is, en dit ook op te nemen in communicatie naar de doelgroep.

Het voorstel bevat de verplichting voor verhuurders om een volledige puntentelling van een woning op te nemen als bijlage bij het huurcontract. Volgens de toelichting is deze puntentelling conform het *Besluit huurprijzen woonruimte* en in lijn met het handboek van de Huurcommissie. Daarbij verwijst de toelichting naar de Huurprijscheck van de Huurcommissie. Ook verwijst de toelichting naar (lokale) initiatieven van gemeenten en private partijen om het opstellen van een puntentelling toegankelijker te maken. De toelichting stelt vast dat als aangesloten wordt bij het genoemde besluit en het beleids-handboek en alle punten worden onderbouwd, deze instrumenten volstaan om te voldoen aan de verplichting. De vraag die in dit verband rijst, is hoe goed met name kleine, particuliere verhuurders hiertoe in staat zullen zijn. De toelichting maakt niet duidelijk of de werkbaarheid van het voorstel is onderzocht en wat daarbij de bevindingen waren.

3.5 Het college adviseert in de toelichting aan te geven of de werkbaarheid voor kleine, particuliere verhuurders is onderzocht (en zo ja wat de bevindingen waren en wat hiermee is gedaan) en welke ondersteuning zij kunnen krijgen bij het toevoegen van een totale puntenberekening aan het huurcontract.

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat er een uitgebreide regeldrukanalyse is uitgevoerd. Deze analyse maakt onderscheid naar drie groepen verhuurders: woningcorporaties, institutionele beleggers en particuliere verhuurders. Ook is gekeken naar de regeldrukeffecten voor huurders. Het voorstel leidt naar verwachting tot eenmalige regeldruk van minimaal 30,1 miljoen euro en maximaal 36,6 miljoen euro. De structurele regeldruk bedraagt naar verwachting minimaal 1,1 miljoen euro en maximaal 1,7 miljoen euro per jaar.

De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat gemeenten nu al op basis van de Huisvestingswet 2014 de mogelijkheid hebben om middenhuurwoningen aan te wijzen in hun Huisvestingsverordening, waardoor deze bij voorrang kunnen worden toegewezen aan bepaalde inkomensgroepen. Huurders van dergelijke woningen moeten een huisvestingsvergunning aanvragen en daarbij inkomensgegevens overleggen. Dit brengt regeldruk voor hen met zich mee. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft daarbij aan dat gemeenten hierbij een lagere inkomensgrens kunnen vaststellen, waardoor middenhuurwoningen (toch) buiten het bereik van middeninkomens komen te vallen. Daarom regelt het voorstel expliciet dat gemeenten een vergunningplicht voor middenhuurwoningen in de Huisvestingsverordening kunnen opnemen én dat voor deze middenhuurwoningen geldt dat in ieder geval woningzoekenden tot en met een bij wet bepaalde inkomensgrens voorrang

krijgen bij die woonruimte. Daarmee wordt de inkomensgrens dus landelijk vastgesteld. Het landelijk vastleggen van de inkomensgrens kan ertoe leiden dat het aantal aanvragen van huurvergunningen in de nieuwe situatie afwijkt van de huidige situatie. Het is voor goed onderbouwde besluitvorming nodig om meer inzicht te krijgen in de regeldrukgevolgen van mogelijke wijzigingen van deze gemeentelijke vergunningverplichtingen. Het college geeft in overweging om dit inzicht te bieden, eventueel aan de hand van enkele scenario's.

Dictum

Op basis van het voorgaande komt het college tot het volgende dictum:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college geeft met dit dictum geen oordeel over de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Het dictum drukt uit dat de onderbouwing van het voorstel ernstig tekort schiet. Het college hecht er met name zwaar aan dat het onderzoek naar de gevolgen van de eerder genomen maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van middenhuurwoningen op langere termijn nog niet is afgerond. Het constateert dat het voorliggende voorstel de uitkomsten van dit onderzoek niet afwacht en daarmee als prematuur kan worden gezien. Het college acht het vanuit regeldrukperspectief meer passend om het voorstel pas in behandeling te nemen als het onderzoek is afgerond en de bevindingen ervan zodanig zijn dat de voorgenomen maatregelen niet de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen op langere termijn schaden. Goed inzicht in de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is van belang, omdat de partijen in het middensegment van de huurmarkt met veel andere regelgeving te maken hebben die ook als doel heeft om een groter en betaalbaarder aanbod van (midden)huurwoningen te bewerkstelligen. Het college wijst er in dit verband op dat het voorstel grote regeldrukgevolgen heeft. Deze gevolgen zijn alleen proportioneel als de maatregelen voldoende effectief zijn. Het is juist de stapeling van regelgeving die de effectiviteit van het beleid mogelijk beperkt.

Het college verzoekt u om toezending van de aangepaste conceptwet, zodat het kan bepalen of een aanvullende zienswijze aan de orde is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris