Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Een betaalbare huurwoning in Nederland is de afgelopen jaren voor veel mensen steeds minder vanzelfsprekend geworden. Een deel van de huurders heeft moeite iedere maand de woonlasten op te brengen. Anderen kunnen geen woning vinden die past bij hun levensfase, of in de stad waar zij werken. Steeds vaker worden er huurprijzen gevraagd die niet in verhouding staan tot de kwaliteit van de woning. Met name in de grote steden komen minder huurwoningen in het middenhuursegment beschikbaar maar worden die in het dure segment aangeboden, waardoor deze gebieden voor middeninkomens onbereikbaar dreigen te worden. Veel maatschappelijk relevante beroepen worden ingevuld door mensen met een middeninkomen. Het lukt hen nauwelijks om een woning te huren in de stad terwijl er juist daar een groot tekort is aan bijvoorbeeld leraren, verpleegkundigen en politieagenten. Juist voor deze mensen moet er een betaalbaar huursegment te vinden zijn.

Ook mensen die al een woning hebben zijn in sommige gevallen de dupe: de huidige krapte op de woningmarkt leidt tot oneerlijke praktijken waarbij de bestaande huurprijsbescherming onvoldoende soelaas blijkt te bieden. Mensen kennen niet altijd hun woonrechten niet of durven deze niet te halen omdat ze weinig alternatieven hebben. Dit leidt ertoe dat mensen huren betalen die niet passen bij de kwaliteit van de woning. Dit is een van de oorzaken dat veel huurders hun woonlasten steeds minder goed kunnen dragen. Deze problematiek vraagt om een overheid die huurders beter beschermt.

In het Coalitieakkoord[1] is het voornemen opgenomen dat middenhuurwoningen een vorm van huurprijsbescherming krijgen, zodanig dat wonen voor middeninkomens betaalbaar wordt en het rendabel blijft voor institutionele beleggers om in deze woningen te investeren. Ook is hierin opgenomen dat de gang naar de huurcommissie vereenvoudigd wordt. De wet Betaalbare Huur is een verder invulling hiervan.

2. Wie zijn betrokken?

De wet Betaalbare Huur heeft effect op verschillende groepen. Allereerst verbetert het wetsvoorstel door de uitbreiding van de huurprijsbescherming de betaalbaarheid van middenhuurwoningen. Dit komt ten goede aan huurders van middenhuurwoningen. Zij gaan als gevolg van dit wetsvoorstel een huur betalen die past bij de kwaliteit van de woning (op grond van het WWS) en worden met deze wetswijziging beter beschermd tegen excessief hoge huren. Daarnaast heeft het een effect op de aanbieders van middenhuurwoningen (private/institutionele investeerders).

Daarnaast heeft het wetsvoorstel ook impact op andere huurders. Immers worden de maximale huurprijzen conform het WWS in zowel het lage- als middenhuursegment dwingend. Dit betekent dat verhuurders verplicht worden de maximale huurprijzen te respecteren. Ook dienen zij een puntentelling op te nemen in de bijlage van het huurcontract. Huurders krijgen aanvullende toetsingsmogelijkheden bij de huurcommissie. Gemeenten krijgen het juridisch instrumentarium om te handhaven op de maximale huurprijzen om huurders beter te beschermen.

Bij de uitwerking van dit voorstel zijn betrokken partijen voortdurend meegenomen middels periodieke overleggen op verschillende niveaus (beleidsmedewerkers, hoog ambtelijk en politiek). Daarnaast hebben er verschillende onderzoeken plaatsgevonden om de effecten van de wetgeving voor de verschillende groepen in kaart te brengen. Dit heeft ervoor gezorgd dat in de vormgeving een balans is gevonden tussen uitvoerbaarheid, het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders en het borgen dat het aanbod aan middenhuur op peil blijft.

[1] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' p18, 10 januari 2021

3. Wat is het probleem?

In de aanleiding is het probleem al kort aangestipt. Samenvattend kan worden gesteld dat de schaarste in combinatie met de geringe regulering op de vrije huurmarkt ervoor heeft gezorgd dat huurders met een middeninkomen in de knel zijn komen:

1. Een steeds groter deel van de vrijkomende vrije huurwoningen komt in het dure huursegment terecht. In 2016 werd 80% van de vrijkomende vrije huurwoningen in het middensegment verhuurd. In 2021 was dit 50%.
2. Dit wordt ondersteunt doordat huren bij een bewonerswissel fors om hoog zijn gegaan. In de periode 2017 tot en met 2022 was de gemiddelde maandelijkse huurprijsstijging in het vrije segment bij mutatie ruim 100 euro. In de G4 was deze maandelijkse huurprijsstijging ruim 160 euro, met een uitschieter van 230 euro in 2018.
3. Ook staat de prijs steeds minder in verhouding tot de kwaliteit van de woning. In 2018 had 28% van de middenhuurwoningen een hogere huurprijs dan de maximale huurprijs die berekend kan worden voor de kwaliteit op basis van het WWS. In 2021 dit aandeel toegenomen tot 41%.

Dit geeft aanleiding om de huurprijsbescherming uit te breiden naar het middensegment.

Daarnaast zien we dat er op dit moment bij veel huurwoningen waarvoor huurprijsbescherming geldt de huidige WWS-maxima niet gerespecteerd worden.

1. Het WoOn2021 toont dat ongeveer de helft van de circa 284.000 private huurwoningen tot 145 punten (het puntenaantal dat correspondeerde met de liberalisatiegrens op 1 januari 2021) voor een hogere huurprijs wordt verhuurd dan het WWS-maximum. Bij deze private huurwoningen ligt de huurprijs gemiddeld circa € 150,- boven het WWS-maximum. Huurders van deze woningen hebben wel het recht op een lagere huurprijs, maar dwingen dit recht in veel gevallen niet af.
2. Hierbij is sprake van een snel stijgende trend over de afgelopen jaren: in 2015 en 2018 had zo'n 20% van de private huurwoningen tot 145 punten nog een huurprijs boven het WWS-maximum. Dit leidt ertoe dat mensen huren betalen die niet passen bij de kwaliteit van de woning.
3. Daarnaast is het een van de oorzaken dat veel huurders hun woonlasten steeds minder goed kunnen dragen. Van deze groep bewoners (van huurwoningen met minder dan 145 WWS-punten maar een huurprijs boven het WWS-maximum) kan ongeveer 19% de Nibud-basisbedragen niet betalen, en nog eens 22% wel de basis- maar niet de normbedragen[2].[3]

Dit geeft aanleiding om de maximale huurprijzen op grond van het WWS dwingend te maken.

4. Wat is het doel?

Het doel van de middenhuurregulering is tweeledig:

1. De prijs van middenhuurwoningen moet beter in verhouding staan tot de kwaliteit van de woning (excessieve huren moeten worden tegengegaan).
2. Hierdoor moet de kans voor middeninkomens op een betaalbare woning verbeteren.

Voor het dwingend maken van het WWS is het doel de huurprijsbescherming effectiever te maken. De dwingende norm inclusief handhaving en toezicht moet ervoor zorgen dat verhuurders de maximale huurprijzen respecteren en huurders beter beschermd worden.

[2] Het Nibud hanteert het uitganspunt dat voor de laagste inkomens bij een maximale woonlast de basisbedragen beschikbaar moeten zijn voor de overige uitgaven. Bij de hogere inkomens moeten huishoudens voldoende ruimte hebben om in ieder geval het normbudget uit te geven.

[3] Ook blijkt uit Woon2021 dat in deze woningen, die eigenlijk in het gereguleerde segment thuishoren, beduidend meer midden- en hoge inkomens gehuisvest (39%) dan in de woningen onder de 145 punten met huurprijzen onder het WWS-maximum (13%). Hier is sprake van een selectie-effect: private verhuurders vragen hogere huurprijzen dan de kwaliteit van de woning voorschrijft, en zoeken daarbij huurders met minder betaalrisico. Dit leidt ertoe dat deze woningen, die eigenlijk betaalbaar verhuurd zouden moeten worden voor lagere inkomens, terecht komen bij hogere inkomens.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Om over te gaan op een overheidsinterventie moet deze interventie noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Het algemene belang dat dit wetsvoorstel dient is meerledig. Het EHRM (Europees Hof voor de Rechten van de Mens) heeft in ieder geval de volgende doelstellingen van algemeen belang met betrekking tot de regulering van de woningmarkt erkend, die met de regulering van dit wetsvoorstel worden bewerkstelligd:

- de bestrijding van 'sociale onrechtvaardigheden' (*social injustices*) op de woningmarkt[4];
- de bescherming van huurders[5];
- de bestrijding van grote verschillen in huurprijzen voor vergelijkbare woningen[6];
- het voorkomen van vastgoedspeculatie[7];
- het vergroten van de beschikbaarheid van woningen voor redelijke prijzen voor minder vermogende personen[8];
- het stimuleren van het opknappen van woningen in slechte staat[9]

Deze algemeen erkende doelstellingen worden allen met dit wetsvoorstel behartigd zoals in de antwoorden op eerdere vragen aan de orde is gekomen. In dit licht is het ook goed om op te merken dat bevordering van voldoende woongelegenheid ook een sociaal grondrecht is dat is vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet. Het zorgen voor voldoende betaalbare en geschikte woonruimte is daarmee een opdracht voor de overheid. De wet Betaalbare huur draagt hieraan bij.

6. Wat is het beste instrument?

Voor de regulering middenhuur is gekozen om het WWS door te trekken zodat aanvangshuurprijzen ook voor middenhuurwoningen worden gereguleerd. Omdat het WWS reeds gebruikt wordt in het huidige lage huur segment, zorgt dit voor een eenduidig stelsel. Dit komt de begrijpelijkheid voor huurder en verhuurder ten goede. Ook zorgt het WWS voor een duidelijk verband tussen de kwaliteit van de woning en de maximale huurprijs.

Bij het verder vormgeven van de regulering middenhuur is gekeken naar de balans tussen het verbeteren van woonlasten voor huurders enerzijds en het borgen dat het aanbod aan middenhuur op peil blijft anderzijds. Om deze balans te vinden zijn de volgende pijlers bij de verdere vormgeving gehanteerd:

1. Als eerste pijler staat de bescherming van de huurder voorop. Regulering moet ervoor zorgen dat middenhuurwoningen betaalbaar worden en voor een redelijke huurprijs worden verhuurd. Deze huurprijs moet passen bij de kwaliteit van de woning.
2. 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. 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 bouw van

[4] EHRM 21 februari 1986, James e.a. t. UK, app. no. 8793/79, para. 47.
[5] EHRM 21 december 2010, Ferreira/Portugal, app. no. 41696/07, para. 29. Zie ook EHRM 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, app. no. 12868/87, para. 31.
[6] EHRM 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, app. no. 10522/83, para 47.
[7] EHRM 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, app. no. 10522/83, para 47.
[8] EHRM 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, app. no. 10522/83, para 47 en EHRM 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, app. no. 12868/87, para. 31.
[9] EHRM 19 december 1989, Mellacher/Oostenrijk, app. no. 10522/83, para 47.

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. Door de modernisering 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.

Om bovenstaande uitgangspunten te toetsen zijn verschillende onderzoeken uitgezet en is er veelvuldig overleg geweest tussen allerlei partijen. Deze afwegingen hebben tot een reguleringsvariant geleid waarbij zo goed mogelijk recht wordt gedaan aan alle pijlers en de middenhuur regulering niet verder gaat dan noodzakelijk is.

Zo is de bovengrens van 186 punten gekozen zodat vraag en aanbod bij elkaar komen en sluit de hoogte van deze grens aan bij wat betaalbaar is voor middeninkomens. Daarnaast is om de waardering van kwaliteitsaspecten van de huurwoning te verbeteren gekozen om het WWS op een aantal onderdelen te moderniseren. Dit stimuleert verhuurders om de kwaliteit van woningen te verbeteren, waar de huurder vervolgens weer profijt van heeft. Deze moderniseringsslag heeft de voorkeur gekregen boven een algehele prijsopslag op de maximale huurprijzen die volgen uit het WWS. Bij een algehele prijsopslag zouden alle verhuurders in het middensegment een hogere huurprijs kunnen vragen, ongeacht de kwaliteit die de huurder hiervoor terugkrijgt.

In het kader van het dwingend maken van het WWS om de huurprijsbescherming effectiever te maken wordt de handhaving belegd bij gemeenten, die ook al belast zijn met de handhaving op verschillende regelgeving die ziet op de gebouwde omgeving. Er zijn ook alternatieven overwogen: zo is overwogen de Huurcommissie een toezichthoudende rol te geven. Dit zou de aard van de Huurcommissie als onafhankelijke geschilbeslechter veranderen en de onafhankelijkheid van de Huurcommissie in het geding brengen. Ook is overwogen gemeenten toegang te bieden tot de Huurcommissie, maar dit zou dubbele uitvoeringsgevolgen behelzen voor gemeenten en Huurcommissie. Daarnaast zou minder kunnen worden op gedragsverandering bij de verhuurder, omdat hiermee nog geen sanctionering geregeld wordt. Tot slot is strafrechtelijke normering en sanctionering overwogen, maar daarmee zou handhaving een taak van het OM worden. Vervolging is dan afhankelijk van de prioriteitsstelling van het OM. De verwachting is dat dit de huurder niet beter zou beschermen. Deze toezichthoudende rol past beter bij de gemeente, die zicht heeft op de lokale situatie en in verbinding staat met andere belangrijke instanties en stakeholders in het (lokaal) maatschappelijk veld. Zo komen gemeenten al vaak achter de voordeur in het kader van de uitvoering van verschillende taken, waaronder bouwtoezicht. Dit was ook een belangrijke reden dat in de uitwerking van het wetsvoorstel goed verhuurderschap gekozen is om de integrale handhaving van de regels te beleggen bij gemeenten.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen voor de betaalbaarheid

Als het totaalpakket van regulering van het middensegment en het dwingend maken van het WWS is doorgewerkt, zullen ruim 300.000 woningen een lagere huurprijs krijgen dan zij nu hebben. De huurprijs van deze woningen gaat naar schatting met gemiddeld 190 euro per maand naar beneden. Hierbinnen kan onderscheid worden gemaakt tussen de gevolgen door de regulering van de middenhuur en het dwingend maken van het WWS. Door de voorgestelde regulering van de middenhuur gaan bij een bewonerswissel circa 157.000 woningen in prijs naar beneden, met gemiddeld ongeveer 240 euro per maand. Het dwingend maken van het WWS leidt op termijn door handhaving tot een huurverlaging bij circa 163.000 woningen met een gemiddeld bedrag van 145 euro per maand per woning.

Gevolgen voor de woningvoorraad
Dit wetsvoorstel beïnvloedt het aanbod aan huurwoningen via drie wegen:

A. Door de regulering van het middensegment en het dwingend maken van het WWS vinden er verschuivingen tussen segment plaats. De regulering van het middensegment zorgt ervoor dat woningen die op dit moment in het dure huursegment worden verhuurd in het middenhuursegment terecht. Tegelijkertijd zorgt het dwingend maken van het WWS ervoor dat woningen die eigenlijk op basis van punten gereguleerd zouden moeten zijn, ook terechtkomen in dit segment.
B. De regulering beïnvloedt de business case voor beleggers in de bestaande bouw en daarmee investeringsbereidheid van deze investeerders, wat er toe kan leiden dat er minder wordt geïnvesteerd in middenhuur en woningen worden uitgepond. Het is niet precies te voorspellen hoe vaak dit zal gebeuren. Een bepaalde mate van uitponden kan echter als een gezonde correctie worden gezien.
C. De regulering beïnvloedt de business case voor beleggers in nieuwbouw en daarmee investeringsbereidheid van deze investeerders, wat er toe kan leiden dat er minder wordt geïnvesteerd in nieuw te bouwen middenhuur. Hierbij helpt het gemoderniseerde WWS in combinatie met de nieuwbouwopslag investeerders om de negatieve effecten van de regulering op de businesscase te dempen.

Gevolgen voor de uitvoering (Huurcommissie)

Middenhuurders krijgen door de liberalisatiegrens op te trekken toegang tot de Huurcommissie in de brede zin. Dat houdt in dat zij niet alleen de Huurcommissie kunnen vragen uitspraak te doen over de hoogte van hun (aanvangs)huurprijs, maar ook over (onder meer) de afrekening van servicekosten, de jaarlijkse huurverhoging en (onderhouds)gebreken. Het bieden van deze toegang aan huurders in het middensegment betekent een uitbreiding van het takenpakket van de Huurcommissie. De regulering van de middenhuur gaat echter pas gelden voor nieuwe huurcontracten, die na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden afgesloten. Dit betekent dat niet alle middenhuurders per direct toegang tot de Huurcommissie zullen krijgen. Pas bij een nieuw huurcontract zal dit het geval zijn. Dit beperkt in de eerste jaren na inwerkingtreding van het voorstel de uitvoeringseffecten op de Huurcommissie

Daarnaast wordt het WWS dwingend gemaakt met dit wetsvoorstel. Daarmee worden de toetsingsmogelijkheden van de Huurcommissie verbreed, zodat huurders ook na zes maanden na aanvang van hun huurcontract een verzoekschrift kunnen indienen. Ook krijgen gemeenten de taak om toe te zien op het naleven van de maximale huurprijzen op grond van het WWS. Gemeenten kunnen in dit kader een verklaring, bijvoorbeeld over de maximale huurprijs, opvragen bij de Huurcommissie. Gelet op deze punten zal het dwingend maken van het WWS dus ook extra capaciteit van de Huurcommissie vragen.

Gevolgen voor de uitvoering (Gemeente)

De regulering van het middensegment brengt in beginsel geen extra uitvoeringslasten voor gemeenten met zich mee. Ten aanzien van het toewijzen van middenhuurwoningen worden definities vastgelegd waar gemeenten zich aan moeten houden als zij schaarse middenhuurwoningen met voorrang toe willen wijzen aan middeninkomens. Gemeenten bepalen echter zelf of zij toe willen wijzen. Dit is niet anders dan nu het geval is.

Voor het dwingend maken van het WWS geldt dat de uitvoering door gemeenten voor zover verplicht centraal staat in het onderdeel van de wet dat ziet op het dwingend maken van het WWS 3.2. Gemeenten krijgen via de Wet Betaalbare Huur meer bevoegdheden en juridisch instrumentarium om toezicht te houden en te handhaven wanneer verhuurders de maximale WWS huurprijs niet respecteren. Middels een artikel 2 onderzoek worden tevens uitvoeringslasten en de daarmee gemoeide capaciteit in kaart gebracht voor gemeenten.

Regeldruk

Dit wetsvoorstel brengt voor alle verhuurders regeldrukeffecten met zich mee. De regeldrukeffecten verschillen per verhuurder. Daarom is er in de effectenberekening onderscheid gemaakt naar drie groepen verhuurders: woningcorporaties, institutionele beleggers en particuliere verhuurders. Het voorstel "Betaalbare huur" 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. In de Memorie van Toelichting bij de wet Betaalbare huur zijn de regeldrukeffecten per onderwerp weergegeven. Daarbij is aangegeven of het effect nalevingskosten (NK) of administratieve lasten (AL) betreft.