

| | |
|-------------------|------------------------|
| Kenmerk | W04.25.00116/I |
| Datum aanhangig | 19 mei 2025 |
| Datum vastgesteld | 28 mei 2025 |
| Datum advies | 28 mei 2025 |
| Datum publicatie | 2 juni 2025 |
| Vindplaats | Website Raad van State |

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2025, no.2025001133, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel houdende regels voor de jaren 2025 en 2026 aangaande huurprijsverhogingen door woningcorporaties (Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering om het wetsvoorstel Huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026 niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

Onzorgvuldige voorbereiding

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geeft met het wetsvoorstel uitwerking aan een beleidskeuze die de coalitie heeft gemaakt in het overleg over de Voorjaarsnota. Het is evident dat dit wetsvoorstel onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen, waardoor de reguliere stappen en bijbehorende waarborgen in het wetgevingsproces niet zijn gevolgd. Dit is bepaald bezwaarlijk.

De Afdeling wijst erop dat een zorgvuldige wetsvoorbereiding meer is dan een formaliteit. Het is van groot belang voor de kwaliteit van wetgeving dat in de voorbereiding een grondige probleemanalyse plaatsvindt en zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van kennis en inzichten van experts en belanghebbenden. Daarbij hoort ook dat de gevolgen zorgvuldig worden doordacht en mogelijke alternatieven worden afgewogen. Het gegeven dat de coalitiepartijen een akkoord hebben bereikt, doet niet af aan de eigen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de regering om zorg te dragen voor deugdelijke wetgeving en een zorgvuldige wetgevingsprocedure.

Onvoldragen probleemanalyse en -aanpak

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel niet is voorzien van een adequate probleemanalyse. Zo is onduidelijk wat het centrale probleem is, welke groepen door dat probleem geraakt worden, wat de context is van de problematiek en welke informatie wordt gebruikt ter onderbouwing van de noodzaak tot overheidsingrijpen. Door het gebrek aan informatie hierover geeft de toelichting geen blijk van een adequate probleemanalyse en

schiet de motivering van de voorgestelde probleemaanpak van een huurbevrozing tekort.

Ongelijke behandeling huurders

Het wetsvoorstel regelt dat de huren worden bevroren voor huurders in het sociale segment van woningcorporaties. Huurders die in de sociale sector van een andere verhuurder huren, vallen buiten deze regeling. Hun huren mogen per 1 juli dus wel worden verhoogd. Daarmee maakt het wetsvoorstel een direct onderscheid tussen twee groepen huurders die zich in de kern in dezelfde situatie bevinden. Als reden om dit onderscheid te maken, wordt in de toelichting gewezen op een juridisch verschil tussen soorten verhuurders en een uitvoeringstechnische drempel voor compensatie. Deze redenen kunnen op zichzelf beschouwd echter niet dienen als rechtvaardiging van de ongelijke behandeling tussen huurders. Daarmee is het wetsvoorstel in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Financiële impact woningcorporaties

De huurbevrozing betekent dat woningcorporaties structureel minder huurinkomsten ontvangen, in de komende jaren oplopend tot circa € 1,5 miljard per jaar. Deze inkomstenderving wordt niet structureel en maar voor een deel gecompenseerd. Een fors deel van de corporaties kan daardoor al op korte termijn in de financiële problemen komen. Door het ontbreken van adequate compensatie is geen sprake van een evenwichtige afweging van belangen. Daarmee staat deze maatregel op gespannen voet met het eigendomsrecht.

Zorgplicht volkshuisvesting

Dit wetsvoorstel dient te worden gezien in de context van de, ook in de Grondwet verankerde, zorgplicht van de overheid om te voorzien in voldoende betaalbare woonegelegenheden. Het wetsvoorstel impliceert dat woningcorporaties hun voorgenomen investeringen zullen moeten heroverwegen. Naar schatting zullen 85.000 woningen minder worden gebouwd en zullen 365.000 minder woningen worden verduurzaamd. Ook is het denkbaar dat onderhoud en renovatie worden uitgesteld en dat sommige woningcorporaties vastgoed moeten verkopen om aan de financiële eisen te voldoen. Dit staat op gespannen voet met de doelstellingen van de regering ten aanzien van nieuwbouw en verduurzaming en vormt een ernstige tekortkoming in het licht van de grondwettelijke zorgplicht van de overheid op dit terrein.

In verband hiermee kan over het wetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt dat de huurprijzen van woonruimte van woningcorporaties in het sociale segment tot 1 juli 2027 niet mogen worden verhoogd. Dit is een uitvloeisel van afspraken tussen de coalitiepartijen in de Voorjaarsnota-besluitvorming van 16 april 2025. Voor de ongeveer twee miljoen huishoudens die onder de regeling vallen, wordt de huur twee jaar lang niet verhoogd. Dit betekent na twee jaar een voordeel van maximaal € 50 per maand. Door de lagere huur ontvangen huurders ook minder huurtoeslag, waardoor ze er per saldo na twee jaar huurbevrozing gemiddeld ongeveer € 25 per maand op vooruitgaan. (zie noot 1) Een lagere huurtoeslag betekent vanaf 2027 een structurele bezuiniging van € 412 miljoen per jaar. (zie noot 2)

Alle zelfstandige woningen die vallen binnen het sociale segment alsmede onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens en standplaatsen vallen binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel, mits deze door woningcorporaties worden verhuurd. De huurbevrozing geldt niet voor woonruimte van andere verhuurders in het sociale segment, in totaal ongeveer een

half miljoen huishoudens. (zie noot 3) Overigens zijn ook diverse groepen huurders van corporaties om uiteenlopende redenen van de regeling uitgesloten. (zie noot 4)

2. Algemene beschouwing

a. Regulering sociale huurprijzen en consistentie van beleid

De regulering van de huurprijzen is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van wetswijziging geweest. (zie noot 5) Voor de huren in de sociale sector geldt het volgende. Tot 2020 volgde de maximale huursomstijging voor woningcorporaties de inflatie. Sinds 2021 wordt de maximale huurverhoging in de sociale sector beperkt tot de inflatie, plus één procentpunt. De maximale huurverhoging voor 2021 is op nul procent gesteld voor de sociale sector (huurbevrozing). (zie noot 6) In 2022 is opnieuw afgeweken van de grondslag van inflatie plus één procentpunt, doordat een huurprijsstijging van maximaal de inflatie werd toegestaan. (zie noot 7)

Vanaf 2023 is de berekeningsgrondslag voor de jaarlijkse verhoging weer gewijzigd; deze wordt niet meer gebaseerd op de inflatie maar op de cao-loonontwikkeling. (zie noot 8) In 2024 en 2025 is deze grondslag gehanteerd. In de Nationale Prestatieafspraken 2025-2035 is afgesproken dat de maximale gemiddelde huurverhoging per woningcorporatie vanaf 2026 gelijk zou zijn aan het gemiddelde van de inflatie van de drie voorgaande jaren. Met deze koppeling aan het driejaarsgemiddelde van de inflatie varieert de huurstijging minder sterk per jaar, wat zou leiden tot meer rechtszekerheid voor huurders en woningcorporaties. (zie noot 9) Met dit wetsvoorstel wordt deze afspraak doorkruist.

De Afdeling wijst er op dat consistent beleid belangrijk is ten behoeve van de rechtszekerheid en het vertrouwen in de overheid. Op grond van de regelgeving en recente afspraken mochten woningcorporaties er tot medio april vanuit gaan dat de huren in 2025 zouden mogen worden verhoogd met maximaal 4,5 procent. Dit hebben zij voor een deel ook al gecommuniceerd aan hun huurders. Deze aanneme was mede de basis voor hun besluitvorming over investeringen, ook op de langere termijn, in onderhoud, renovatie, verduurzaming en nieuwbouw. Het ontbreken van een stabiele lijn maakt het voor corporaties ingewikkeld om te besluiten over langetermijninvesteringen. (zie noot 10) Dit heeft niet alleen gevolgen voor woningcorporaties, maar ook voor de ambities van de regering ten aanzien van woningbouw en verduurzaming.

b. Constitutioneel kader

Bij de vormgeving en de uitvoering van het huurbeleid moeten de grondrechten in acht worden genomen zoals deze zijn vervat in onder meer de Grondwet, het EVRM en andere verdragen en het EU-Grondrechtenhandvest. (zie noot 11) In dit kader spelen er meerdere waarden, beschermd door meerdere grondrechten. Bij een concrete maatregel kunnen deze waarden met elkaar in spanning komen te staan. Het is in dat geval zaak voor de regering de toepasselijkheid van deze grondrechten te erkennen en voornoemde spanning te wegen en de daarbij gemaakte keuzes adequaat te onderbouwen en waar nodig te rechtvaardigen.

In de context van dit wetsvoorstel is allereerst van belang de, ook in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet verankerde, zorgplicht voor de overheid om de aanwezigheid van voldoende (betaalbare) woongelegenheden te bevorderen. (zie noot 12) Deze zorgplicht is de afgelopen jaren prominent op de maatschappelijke en politieke agenda gekomen door de grote krapte in alle segmenten van de woningmarkt. Kerndoelstellingen om deze problemen het hoofd te bieden, zijn het bouwen van 100.000 woningen per jaar en het verbeteren van de betaalbaarheid van wonen.

Dit laatste komt ook terug in het beleid om huurders met een laag inkomen te ondersteunen, het oogmerk van dit wetsvoorstel. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het recht op gelijke behandeling. (zie noot 13) Onderscheid maken tussen groepen, in dit geval tussen huurders, dient niet lichtzinnig te gebeuren en als daartoe wordt overgegaan dient dat in elk geval gerechtvaardigd te worden.

Tot slot is in dit kader van belang dat huurprijsregulering begunstigend is voor de ene partij en daarmee noodgedwongen belastend of in elk geval beperkend is voor de andere partij. Onder omstandigheden kan hierbij sprake zijn van een inmenging in het eigendomsrecht van verhuurders. (zie noot 14) Daarbij is het noodzakelijk dat deze inmenging gerechtvaardigd wordt. Kernelementen daarbij zijn de noodzakelijkheid en effectiviteit van de regulering, evenals de vraag of deze regulering niet verder gaat dan nodig, waarbij een zorgvuldige afweging van betrokken belangen moet plaatsvinden.

c. *Zorgvuldigheid wetgevingsproces*

Het is evident dat dit wetsvoorstel onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen, waardoor de reguliere stappen en bijbehorende waarborgen in het wetgevingsproces niet zijn gevolgd. (zie noot 15) Het wetsvoorstel vloeit zoals gezegd voort uit de Voorjaarsnota-besluitvorming.

Omdat het wetsvoorstel voor 1 juli 2025, het moment van de jaarlijkse huurverhoging, moet zijn aangenomen en gepubliceerd, was er geen tijd voor een algemene internetconsultatie. Evenmin zijn direct geraakte partijen gevraagd om een reactie, zoals de koepel van woningcorporaties Aedes en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Deze werkwijze zet ook tijdsdruk op de zorgvuldige advisering door de Afdeling advisering. Het gegeven dat op het moment van de adviesaanvraag veel informatie nog niet bekend was en de minister heeft aangegeven dat de besluitvorming nog niet is afgerond, compliceert bovendien een goede taakvervulling door de Afdeling als laatste adviseur. (zie noot 16) Dit doet tevens afbreuk aan een zorgvuldige beraadslaging en besluitvorming van regering en parlement.

De Afdeling wijst erop dat een zorgvuldige wetsvoorbereiding meer is dan een formaliteit. Het is van groot belang voor de kwaliteit van wetgeving, dat in de voorbereiding een grondige probleemanalyse plaatsvindt en zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van kennis en inzichten van experts en belanghebbenden. Daarbij hoort ook dat de gevolgen zorgvuldig worden doordacht en mogelijke alternatieven worden afgewogen. Het gegeven dat de coalitiepartijen een akkoord hebben bereikt, doet niet af aan de eigen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de regering om zorg te dragen voor deugdelijke wetgeving en een zorgvuldige wetgevingsprocedure.

In het voorliggende wetsvoorstel is aan veel van de hiervoor genoemde zorgvuldigheidsnormen niet voldaan. Allereerst ontbreekt een adequate analyse van het probleem dat moet worden opgelost en hoe de voorgestelde maatregel zich daartoe verhoudt (zie punt 3). Verder zijn de gevolgen van het wetsvoorstel ingrijpend en onvoldoende doordacht. De Afdeling wijst in dit verband op de ongelijke behandeling tussen huurders van woningcorporaties en andere huurders in het sociale domein. Dit onderscheid is niet gerechtvaardigd (zie punt 4).

Daarnaast heeft het wetsvoorstel ingrijpende gevolgen voor de financiële positie van woningcorporaties, waardoor zij zullen moeten afzien van veel van de voorgenomen investeringen in nieuwbouw en verduurzaming, hetgeen gevolgen heeft voor de woningmarkt in bredere zin (zie punt 5). Tot slot zijn er ook nog onbeantwoorde vragen over de uitvoerbaarheid (zie punt 6) en zijn er geen alternatieven overwogen waaraan mogelijk

minder nadelen zijn verbonden (zie punt 7).

3. Probleemanalyse en -aanpak

Het wetsvoorstel heeft tot doel de betaalbaarheid voor huurders te verbeteren, door een betere balans te creëren tussen het inkomen van huurders en de huurprijzen. (zie noot 17) Om dat doel te bereiken is ervoor gekozen om voor huurders van woningcorporaties in het sociale segment de huren voor twee jaar te fixeren op de huidige huurprijs.

De Afdeling merkt op dat de verbetering van de betaalbaarheid van woningen voor huurders in het sociale segment op zichzelf een legitiem doel is. Dat neemt echter niet weg dat als de regering met dat doel wettelijke maatregelen overweegt, deze maatregelen kwalitatief toereikend moeten zijn. Dit betekent onder meer dat aan het wetsvoorstel een deugdelijke beleidsanalyse ten grondslag moet liggen en dat de belangen die in het geding zijn zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Het wetsvoorstel schiet vanuit dit gezichtspunt ernstig tekort. De toelichting is onduidelijk over het centrale probleem waar dit voorstel op ziet, de groepen die door dat probleem (het hardst) geraakt worden, de context van de problematiek en de feitelijke informatie ter onderbouwing van de noodzaak tot overheidsingrijpen naast de bestaande instrumenten. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk of met de voorgestelde regeling voor de huurbevrozing de beoogde doelgroep - huurders met een laag inkomen én een kwetsbare huurquote (zie noot 18) - ook daadwerkelijk wordt bereikt.

In dit kader betreft de Afdeling dat uit het in opdracht van het ministerie van BZK verrichte Woononderzoek 2024 volgt dat de netto huurquote van huurders in de sociale huur sinds 2018 daalt, waar deze in de middenhuur is gestegen en in de dure huursector relatief sterk is toegenomen. (zie noot 19) Uit dit onderzoek en uit de toelichting zelf blijkt voorts dat de stijging van de woonquote voor huurders bovenal het gevolg is van de gestegen bijkomende woonlasten, waaronder energiekosten. (zie noot 20)

Ook de voorgestelde maatregel roept vragen op. Zo is zonder nadere toelichting niet helder waarom het gekozen instrument - huurbevrozing voor een deel van de sociale huursector - noodzakelijk en geschikt is om een probleem aan te pakken dat niet primair gelegen is in de (kale) huurprijs maar in gestegen energiekosten. Indien - zoals in punt 5 uiteengezet - corporaties minder kunnen investeren in verduurzaming, bestaat het reële risico op een averechts effect, in die zin dat huurders als gevolg van dit wetsvoorstel op termijn juist met hogere energielasten geconfronteerd worden. (zie noot 21) Uit een inschatting van het ministerie blijkt dat een verduurzaamde woning gemiddeld een besparing van circa € 350 tot € 550 per jaar oplevert, wat veelal meer is dan het effect van de huurbevrozing. (zie noot 22)

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat het wetsvoorstel niet is voorzien van een adequate probleemanalyse noch van een zorgvuldige probleemaanpak.

4. Ongelijke behandeling huurders

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de maatregel van huurbevrozing te beperken tot huurders in de sociale sector die huren van woningcorporaties (en ook binnen die groep gelden uitzonderingen). (zie noot 23) Volgens de toelichting is de reden hiervoor dat woningcorporaties, anders dan particuliere of commerciële verhuurders, het bieden van betaalbare huisvesting als wettelijke taak hebben. (zie noot 24) Daar komt bij dat er geen duidelijk beeld is van de particuliere verhuurders en hun bezit, waardoor een financiële tegemoetkoming als compensatie onuitvoerbaar zou zijn. (zie noot 25)

Dit betekent dat de huurbevrozing afhankelijk is van het grotendeels arbitraire gegeven of men huurt bij een woningcorporatie of van een andere verhuurder, een factor waar de huurder zeker in de huidige krappe woningmarkt veelal weinig invloed op kan uitoefenen. Het is moeilijk verdedigbaar dat, als wordt vastgesteld dat overheidsingrijpen noodzakelijk of wenselijk is om huurders in de sociale sector te ondersteunen, die ingreep in de uitwerking wordt beperkt tot huurders van woningcorporaties. Dit klemt temeer omdat met alternatieve maatregelen deze andere huurders wel geholpen zouden kunnen worden. (zie noot 26)

De toelichting gaat weliswaar op het genoemde verschil in behandeling in, maar beziet dat hoofdzakelijk vanuit het perspectief van het onderscheid tussen de verschillende (soorten) verhuurders. Over de ongelijke behandeling tussen huurders zelf wordt slechts opgemerkt dat van ongelijke behandeling in directe zin geen sprake is omdat huurders van andere partijen dan woningcorporaties niet geraakt worden door dit wetsvoorstel. Deze huurders worden volgens de toelichting wel indirect geraakt doordat hun verhuurders niet een huurbevrozing opgelegd krijgen. (zie noot 27)

Deze motivering is ontoereikend. (zie noot 28) De keuze om een groep wel of niet onder de reikwijdte van een regeling te brengen, ook waar het een begunstigende regeling zoals hier het geval betreft, is van belang voor de vraag of groepen - bezien vanuit het doel dat met de regeling wordt beoogd - gelijk worden behandeld. (zie noot 29) Hier wordt op basis van het al dan niet huren van een woningcorporatie direct onderscheid gemaakt, dat niet goed spoort met de beoogde doelstelling van de regeling: het bieden van steun aan huurders met lage inkomens in het gereguleerde segment van de huursector. Niet valt in te zien waarom de positie van huurders die huren van een particulier of commerciële verhuurder in dit verband wezenlijk verschilt van die van huurders bij woningcorporaties. De Afdeling wijst er op dat zowel voor directe als indirecte ongelijke behandeling - van dat laatste is volgens de toelichting sprake - een objectieve rechtvaardiging dient te worden gegeven. Die rechtvaardiging ontbreekt in de toelichting.

Voor een objectieve rechtvaardiging is onder meer van belang dat de maatregel een legitiem doel dient, effectief is en dat deze in een proportionele verhouding staat tot het te bereiken doel. Voor dit laatste is van belang dat de maatregel, mede gelet op alternatieven, geschikt en passend is om het beoogde doel te bereiken en niet verder ingrijpt dan noodzakelijk. (zie noot 30)

Op grond van het voorgaande concludeert de Afdeling dat sprake is van een vorm van ongelijke behandeling tussen huurders die niet objectief wordt gerechtvaardigd. Daarmee is het wetsvoorstel in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

5. Gevolgen volkshuisvesting

De regering onderkent dat de huurbevrozing negatieve gevolgen heeft voor de financiële positie van woningcorporaties. (zie noot 31) Hun huurinkomsten zullen over 2025 en 2026 lager uitvallen dan verwacht en dit werkt structureel door in de jaren erna, tot een inkomstenderving van circa € 1,5 miljard in 2030. Ter compensatie is eenmalig € 1,1 miljard gereserveerd, verspreid over de jaren 2026, 2027 en 2028. (zie noot 32)

De structureel lagere huurinkomsten betekenen een verslechtering van de financiële positie van de woningcorporaties, aldus de regering, waardoor zij minder kunnen lenen. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de Nationale Prestatieafspraken, de "landelijke wederkerige afspraken" gemaakt op de Woontop van december 2024. (zie noot 33) Van de toen toegezegde investeringen van € 110 miljard is ruim € 35 miljard niet meer haalbaar, rekening

houdend met de compensatie van € 1,1 miljard. Daardoor zullen circa 85 duizend minder woningen worden gebouwd en circa 365 duizend minder woningen worden verduurzaamd. (zie noot 34)

De Afdeling maakt hierbij de volgende opmerkingen.

Onvolledige compensatie en eigendomsrecht

Voor de jaren 2026-2028 is er compensatie voor de huurbevrozing, maar niet voor de jaren daarna. Aldus is sprake van een structurele inkomstendering voor corporaties die ook doorwerkt in latere jaren, doordat de basis voor latere huurverhoging na twee jaar bevrozing lager ligt. De compensatie voor deze derving is daarentegen incidenteel.

Tabel: Inkomstendering woningcorporaties en compensatie (in mln euro) (zie noot 35)

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Inkomstendering | 300 | 1000 | 1400 | 1400 | 1400 | 1500 | 1500 |
| Compensatie | 0 | 270 | 405 | 405 | 0 | 0 | 0 |

De Afdeling wijst er daarnaast op dat ook voor de jaren dat wel compensatie wordt gegeven, deze niet volledig is (zie tabel). De regering zinspeelt in de toelichting op nadere compensatie maar doet daar geen concrete voorstellen voor. (zie noot 36) Voor een zorgvuldige weging en parlementaire besluitvorming is het belangrijk dat de regering hier nader op ingaat in de toelichting.

Deze onvolledige compensatie roept de fundamentele vraag op of de huurbevrozing verenigbaar is met het eigendomsrecht. Op zichzelf bestaan er voor overheden mogelijkheden om in het kader van hun volkshuisvestingsbeleid (en inkomensondersteuningsbeleid) in te grijpen op het eigendomsrecht van verhuurders. Een dergelijk ingrijpen dient echter wel gerechtvaardigd te worden, waarbij onder meer van belang is dat dit ingrijpen een legitiem doel dient en proportioneel is.

Bij de rechtvaardiging van de onderhavige maatregel is onder andere relevant dat de maatregel een structurele financiële impact heeft, deze impact incidenteel en beperkt gecompenseerd wordt en er onduidelijkheid is over de weging van mogelijk minder vergaande alternatieven. Op deze wijze wordt de rechtvaardiging van de maatregel onvoldoende gemotiveerd waarmee het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het eigendomsrecht.

Verminderde leencapaciteit

Door de gedeeltelijke compensatie nemen de huurinkomsten van corporaties dus af ten opzichte van wat zij tot voor kort konden verwachten. Dit heeft een direct effect op de kasstroom van corporaties. Een indirect effect is dat ook de leencapaciteit (en daarmee de investeringscapaciteit) geraakt wordt. Dit houdt verband met de regels die gelden voor corporaties gesteld door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). (zie noot 37)

Een belangrijke maatstaf voor het WSW is dat er voldoende huurinkomsten zijn om de rente op leningen te betalen. (zie noot 38) Corporaties zullen dus gedwongen worden de tering naar de nering te zetten door minder te lenen. (zie noot 39) Op dit moment voldoen twee corporaties niet aan de rentedekkingsgraad; met de huurbevrozing zou dat oplopen tot 61. (zie noot 40)

Minder investeringen in nieuwbouw en verduurzaming

Een verminderde leencapaciteit heeft directe gevolgen voor de investeringen die corporaties kunnen doen in nieuwbouw en in onderhoud, renovatie en verduurzaming van de bestaande huurvoorraad. De regering onderkent dit weliswaar maar houdt niettemin vast aan het voorstel. De recent gemaakte Nationale Prestatieafspraken 2025-2034 - in het bijzonder de bouw van 30.000 nieuwe sociale huurwoningen per jaar - zullen door de afgenomen investeringsruimte niet worden gehaald.

De Afdeling voegt hieraan toe dat ook andere woningbouwprojecten dan uitsluitend door woningcorporaties te realiseren sociale huurwoningen gevaar lopen. Woningbouwprojecten zijn veelal gericht op meerdere doelgroepen, waarvan voor de realisatie samenwerking noodzakelijk is tussen meerdere partijen. In veel van deze projecten hebben corporaties een cruciaal aandeel. Mochten deze zich genoodzaakt zien om zich terug te trekken, dan bestaat het risico dat deze projecten als geheel worden afgeblazen. Dit kan doordat ze financieel niet meer rond komen of doordat niet langer aan de wens voldaan wordt van een minimaal aandeel 'betaalbare' woningen. (zie noot 41)

Risico's voor financiële positie corporaties

De Afdeling wijst er daarnaast op dat de huurbevrozing een aanzienlijk aantal corporaties al op korte termijn in de financiële problemen kan brengen. Het WSW verwacht dat 140 van de 262 corporaties de komende vijf jaar niet meer kunnen voldoen aan de financiële normen voor het verstrekken van borging op leningen. Het waarborgfonds verwacht dat de corporaties hun investeringen al in de jaren 2027-2029 en mogelijk ook daarna fors neerwaarts moeten gaan bijstellen. (zie noot 42) De aangeschreven corporaties is gevraagd om de impact van de huurbevrozing in kaart te brengen en het WSW te informeren over te treffen maatregelen. (zie noot 43)

De verslechterde financiële positie van woningcorporaties betekent ook dat zij in mindere mate in staat zullen zijn om elkaars leningen te waarborgen, voor het geval een corporatie niet in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen. (zie noot 44) Volgens het WSW en de Autoriteit woningcorporaties is financiële steun tussen corporaties onderling 'nauwelijks mogelijk'. Dit betekent dat een fors deel van de corporaties prioriteit zal moeten geven aan de financiële continuïteit en de volkshuisvestelijke continuïteit van het bestaande bezit (zoals onderhoud en wettelijke verplichte verduurzaming). (zie noot 45)

Zorgplicht volkshuisvesting

Woningcorporaties spelen een cruciale rol in de realisatie van het overheidsbeleid inzake volkshuisvesting. Het wetsvoorstel doorkruist dit beleid maar roept ook vragen op over de verhouding van het wetsvoorstel tot de grondwettelijke zorgplicht van de regering op dit terrein.

In artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is bepaald dat bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp is van zorg van de overheid. Gelet op het nijpende woningtekort, verdient deze zorgplicht op dit moment extra aandacht. De regering gaat niet in op de wijze waarop zij het zwaarwegende belang van voldoende woongelegenheden in de overwegingen heeft betrokken in de voorbereiding van dit wetsvoorstel en dit heeft afgewogen tegen de andere belangen. Gelet op de genoemde grondwettelijke zorgplicht van de regering is dit een ernstige tekortkoming.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen.

6. Uitvoerbaarheid

Zowel voor woningcorporaties als voor betrokken huurders roept dit voorstel vragen op omtrent de uitvoerbaarheid. De toelichting gaat op deze vragen niet of nauwelijks in.

Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn wettelijk verplicht om hun huurders voor 1 mei te informeren over de jaarlijkse huurverhoging. (zie noot 46) Voor een deel hebben zij al voor de bekendmaking van de Voorjaarsnota-besluitvorming op 16 april aan deze plicht voldaan. Zij zullen opnieuw, zonder definitieve duidelijkheid te kunnen bieden, met hun huurders moeten communiceren over de eventuele huurbevrozing in relatie tot de eerder aangekondigde huurverhogingen, waarbij uiteindelijke zekerheid over de vraag of de huurbevrozing doorgang vindt pas kort voor 1 juli kan worden geboden. Daarbij wordt terecht geen terugwerkende kracht voorgesteld - mede om terugvorderingsproblematiek van huren en huurtoeslagen te voorkomen - maar deze snelle inwerkingtreding zorgt wel voor extra complicaties.

Woningcorporaties zullen voor 1 juli duidelijkheid moeten bieden aan hun huurders en moeten hun systemen aanpassen aan de dan van toepassing zijnde wettelijke regels. Door de zeer korte tijd is het extra complex de aanpassingen op tijd én correct administratief te organiseren en daarover te communiceren. Deze gang van zaken komt de rechtszekerheid voor huurders en verhuurders niet ten goede, ook als de wet formeel gezien geen terugwerkende kracht heeft.

Een andere complicatie is de precieze afbakening van de groep die recht heeft op de huurbevrozing. Verschillende groepen huurders van woningcorporaties hebben namelijk geen recht op de bevrozing en hun huren kunnen dus worden verhoogd. (zie noot 47) De toelichting gaat niet in op de mogelijke complicaties die hierbij kunnen optreden in de tijdige en zorgvuldige communicatie, administratie en mogelijke terugvorderingen.

Huurders

Een groot deel van de huurders in het sociale segment van de woningmarkt heeft recht op huurtoeslag omdat zij een relatief laag inkomen hebben. Als de huur stijgt, gaat in beginsel ook de toeslag omhoog (bij gelijkblijvend inkomen). Andersom leidt een huurdaling tot een navenant lagere vaststelling van de toeslag.

Een deel van de huurtoeslagontvangers heeft de aangekondigde huurverhoging al doorgegeven aan de Dienst Toeslagen. Indien voor 1 juli de huur alsnog wordt bevroren, wordt er te veel huurtoeslag uitgekeerd, wat mogelijk leidt tot terugvorderingen. (zie noot 48)

7. Alternatieven

Gelet op de hiervoor geschetste ingrijpende gevolgen van de huurbevrozing, is een zorgvuldige afweging van de mogelijke alternatieven geboden. Dit is te meer van belang nu het voorstel op gespannen voet staat met fundamentele rechten. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk of gebruik van bestaande instrumenten in regelgeving, al dan niet na eventuele aanpassing, is overwogen in de voorbereiding van dit voorstel. (zie noot 49)

Voor zover inkomensondersteuning voor huurders wordt beoogd, ligt het voor de hand om de huurtoeslag in te zetten. Deze is in het leven geroepen om de huurlasten voor mensen met een laag inkomen betaalbaar te maken. (zie noot 50) De Voorjaarsnota voorziet overigens ook in een eenmalige verhoging van de huurtoeslag met € 1 miljard vanwege de gestegen kosten van levensonderhoud. (zie noot 51) Hoe dit wetsvoorstel en deze (andere) maatregel in

verhouding tot elkaar moeten worden gezien, is niet toegelicht in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel of in de Voorjaarsnota.

Indien niet zozeer de kale huursom als wel de bijkomende energiekosten het probleem zijn, kan ook worden gedacht aan gerichte energiecompensatie voor huishoudens met een laag inkomen. Hier zijn de afgelopen jaren voorbeelden van geweest. (zie noot 52) Ook kan worden overwogen om juist extra te investeren in verduurzaming van sociale huurwoningen om aldus het energieverbruik structureel op een lager niveau te brengen. Het zijn immers juist huishoudens met een laag inkomen die relatief veel aan energieverbruik betalen, omdat zij vaker in minder goed geïsoleerde woningen wonen. (zie noot 53)

Van deze en mogelijk andere alternatieven zouden de voors en tegens moeten worden doordacht. Een belangrijk verschil is in ieder geval dat bij de optie van de huurtoeslag geen onderscheid wordt gemaakt tussen huurders van woningcorporaties en andere huurders in de sociale sector. Bij gerichte tegemoetkoming in de energiekosten is het ook denkbaar dat huishoudens met een laag inkomen en een koopwoning tot de doelgroep zouden behoren.

8. Conclusie

De slotsom is dat aan dit wetsvoorstel geen adequate probleemanalyse ten grondslag ligt, hetgeen mede is terug te voeren op een onzorgvuldige wetsvoorbereiding. Daarnaast zijn er ook ernstige juridische bezwaren. Het wetsvoorstel maakt een direct onderscheid tussen groepen huurders die zich in de kern in dezelfde situatie bevinden, zonder dat dit objectief wordt gerechtvaardigd. Daarmee is het wetsvoorstel in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien staat de maatregel op gespannen voet met het eigendomsrecht. De huurbevrozing betekent namelijk dat woningcorporaties structureel minder huurinkomsten ontvangen. Deze inkomstenderving wordt niet structureel en maar ten dele gecompenseerd.

Dit wetsvoorstel dient ten slotte te worden gezien in de context van de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om te voorzien in voldoende betaalbare woongelegenheden. Het wetsvoorstel doorkruist de langjarige doelstellingen van de regering ten aanzien van nieuwbouw en verduurzaming en roept vragen op over de verhouding van het wetsvoorstel tot de zorgplicht van de regering op dit terrein. Dit heeft allereerst betrekking op de doelstelling van de bouw van meer woningen om het woningtekort tegen te gaan. Daarnaast wordt de aanpak van achterstallig onderhoud en verduurzaming belemmerd, die juist mede in het leven is geroepen om de energielasten voor huurders te verlagen. Daarmee worden niet alleen de belangen van woningcorporaties geraakt, maar ook die van huurders en woningzoekenden. Dat de regering die niet in de overwegingen heeft betrokken, is een ernstige tekortkoming.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Toelichting, paragraaf 3.1 'Financiële gevolgen huurbevrozing voor de huurder'.

(2) Toelichting, paragraaf 7 'Financiële gevolgen voor de rijksbegroting'.

(3) Zie onder meer toelichting, paragraaf 5.2 'Gelijke behandeling'. De toelichting noemt in dit verband de volgende voorbeelden van huurders in de sociale sector die niet in aanmerking komen voor de voorgestelde huurbevrozing: huurders die via een intermediair een zorgwoning huren, personen die van de gemeente een woonwagen of standplaats huren en

andere huurders in de sociale sector die huren van een andere verhuurder dan een woningcorporatie.

(4) Dit betreft op grond van de toelichting in elk geval huurders van een zelfstandige woning met een aanvangshuurprijs boven de € 900 (grens in 2025), huurders die vallen onder het regime van de zogenoemde inkomensafhankelijke hogere huurverhoging - ook wel 'scheefhuurders' genoemd, zie tabel 1 en paragraaf 2.3.2 van de toelichting - en huurders waarvan hun woning wordt gerenoveerd en waarvan op basis van artikel 7:255 Burgerlijk Wetboek de huurprijs dan verhoogd mag worden. Voor deze huurders van woningcorporaties geldt de huurbevrozing dus niet.

(5) Zie voor een overzicht, ook ten aanzien van de middenhuur en de huurprijzen in het hoogste vrije segment, onder meer het recente advies van de Afdeling over het initiatiefwetsvoorstel van het lid De Hoop tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de bevrozing van de huren in 2025, W04.25.00039/I, Kamerstukken II 2024/25, 36698, nr. 4.

(6) Kamerstukken II 2020/21, 35488, nr. 17, Kamerbrief inzake de uitvoering van de motie Beckerman c.s.

(7) Kamerstukken II 2021/22, 27926, nr. 363.

(8) Conform de Nationale prestatieafspraken, zie Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551. Voor woningcorporaties geldt daarbij de afspraak voor de jaren 2023-2025 dat de huursomstijging 0,5 procentpunt onder de loonontwikkeling moet blijven, zodat de huurquote (het percentage van het huishoudinkomen dat aan huur wordt besteed) voor die huurders gemiddeld zal verbeteren.

(9) "Huurders weten hierdoor beter waar ze aan toe zijn, terwijl corporaties kunnen rekenen op meer stabiele inkomsten. Hierdoor verbetert de betaalbaarheid voor huurders én kunnen corporaties voldoende investeren in nieuwbouw en verbetering van woningen." Zie ook www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/17/maximale-huurverhoging-vanaf-1-januari-2025-41-procent-voor-vrije-sector-en-77-procent-voor-middenhuur en www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/passende-huur/jaarlijkse-huurverhoging.

(10) Zie ook Autoriteit woningcorporaties, 15 mei 2025, Huurbevrozing zet corporaties onder grote druk, p. 3.

(11) Dit zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna EU-Grondrechtenhandvest).

(12) Het recht op huisvesting is ook vastgelegd in artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest.

(13) Dit is onder meer vastgelegd in artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 20 van het EU-Grondrechtenhandvest en artikel 1 van de Grondwet.

(14) Dit recht wordt onder meer beschermd artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Grondrechtenhandvest.

(15) Vastgelegd in onder meer de Aanwijzingen voor de regelgeving, het Draaiboek voor de regelgeving en het Beleidskompas.

(16) Brief van 20 mei 2025 over het verzoek openbaarmaking stukken huurbevrozing van de minister van VRO aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

(17) Toelichting, paragraaf 1 'Inleiding' en 5.1 'Eigendomsrecht beschermd door het EVRM'.

(18) De huurquote is het deel van het inkomen van een huishouden dat wordt besteed aan de huur, zie Woon 2024, p. 23, Kamerstukken II 2024/25, 31847, nr. 1321.

(19) De netto huurquote is het deel van het besteedbare inkomen dat huurders uitgeven aan de huur, zie Woon 2024, p. 23, Kamerstukken II 2024/25, 31847, nr. 1321. In 2024 hebben

huurders in de sociale huur (tot de liberalisatiegrens) een netto huurquote van 21,0%. Voor huurders in de middenhuur is dit percentage sinds 2019 gestegen naar inmiddels 30,9% en in een dure huurwoning naar 43,1%. Zie ook Nibud, Betaalbaarheid van de huurverhoging, november 2024 (in opdracht van Aedes) en FD, 18 mei 2025, 'Bevriezen sociale huur niet nodig voor betaalbaarheid, stelt Nibud'. in 2025.

(20) Woon 2024, p. 24 en toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

(21) Zie ook Autoriteit woningcorporaties, 2025, Huurbevriezing zet corporaties onder grote druk, p. 2.

(22) Ministerie van VRO, 20 mei 2025, Dilemmanotitie huurbevriezing Raad Fysieke Leefomgeving, p.3, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 27926, nr. 394.

(23) Zie voetnoot 4.

(24) Toelichting, paragraaf 2 'Huurbevriezing voor betaalbare huurwoningen woningcorporaties'.

(25) Toelichting, paragraaf 5.2 'Gelijke behandeling'.

(26) Zie punt 7 van dit advies.

(27) "Dit wetsvoorstel geeft huurders die een woonruimte huren van een woningcorporatie een voordeel dat huurders die van een andere verhuurder huren niet krijgen. Omdat de laatste groep niet geraakt wordt door dit wetsvoorstel is van ongelijke behandeling in directe zin geen sprake. De huurders van particuliere/commerciële verhuurders worden wel indirect geraakt door het niet opleggen van de huurbevriezing aan particuliere/commerciële verhuurders, maar daarmee wordt geen direct onderscheid gemaakt ten aanzien van de huurders." Zie toelichting, paragraaf 5.2 'Gelijke behandeling'.

(28) Zie eerder het advies van de Afdeling advisering van 2 november 2022, W04.22.0184/I, over de Wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen), Kamerstukken II 2022/23, 36281, nr. 4.

(29) In de zin van onder meer artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

(30) Zie echter punt 3 over de gebrekkige probleemanalyse en -aanpak en punt 4d over het ontbreken van een weg van alternatieve maatregelen.

(31) Toelichting, paragraaf 3.2 'Gevolgen investeringscapaciteit woningcorporaties en mitigerende maatregelen'.

(32) Voorjaarsnota 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1, p. 208.

(33) "Om de aanpak van de woningnood in een volgende fase te brengen (...). De afspraken op de Woontop zijn een concrete uitwerking van de afspraken in het regeerprogramma en de Uitvoeringsagenda Wonen." Dit zijn afspraken tussen IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Aedes, NEPROM, IVBN, Bouwend Nederland, NVM, Vereniging Eigen Huis, WoningBouwersNL, Vastgoed Belang, Stichting Professioneel Platform Vastgoed, VNO NCW/MKB Nederland, Techniek Nederland en het Rijk. Zie Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1237

(34) Toelichting, paragraaf 3.2 'Gevolgen investeringscapaciteit woningcorporaties en mitigerende maatregelen'.

(35) Bedragen van de inkomstenderving per jaar afkomstig van het ministerie van VRO; compensatie is ontleend aan de toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

(36) Toelichting, paragraaf 5.1 'Eigendomsrecht beschermd door het EVRM'.

(37) Het WSW staat borg voor leningen van woningcorporaties en ziet in dat kader toe op hun financiële positie. Deze borgstelling van het fonds, van de corporaties onderling, en in laatste instantie van de overheid, biedt extra zekerheid voor kredietverstrekkers waardoor corporaties tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen op de kapitaalmarkt.

(38) De zogeheten rentedekkingsgraad of interest coverage rate (ICR). Zie uitgebreider over

de ratio's: Aw en WSW, Gezamenlijk beoordelingskader, 17 december 2024.

(39) Het alternatief van het inzetten van eigen vermogen van corporaties zal in veel gevallen geen soelaas bieden omdat dit vermogen voor een groot deel 'in de stenen' zit en de solvabiliteit kan aantasten. Solvabiliteit is een van de ratio's waarop het WSW de corporaties beoordeelt. Inkomsten zouden daarnaast kunnen komen uit de verkoop van sociale huurwoningen, maar ook aan deze optie zitten grenzen gezien de volkshuisvestelijke opdracht van corporaties.

(40) Finance Ideas, 5 mei 2025, <https://finance-ideas.nl/huurbevriezing-woningcorporaties-in-acute-problemen>. Daarnaast zouden twintig corporaties in de gevarenzone komen met een ICR tussen 1,4 en 1,5. Zie ook Aw, 2025, Huurbevriezing zet corporaties onder grote druk, p. 4.

(41) Uitgangspunt van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is 30% sociale huur in nieuwbouwprojecten. Dit wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Vooruitlopend hierop is dit aandeel ook vastgelegd in de Nationale Prestatieafspraken en in de zogeheten woondeals.

(42) WSW, 6 mei 2025, <https://www.wsw.nl/over-wsw/nieuws-publicaties/laatste-nieuws/nieuwsdetail/wsw-vraagt-ca-140-deelnemers-om-bijsturing>.

(43) Maatregelen zijn bijvoorbeeld de verkoop van woningen of het onderhoud versoberen. Bron: Ministerie van VRO, Aedes, WSW en Aw, Duurzaam prestatie-model, september 2024, p. 4.

(44) WSW, 6 mei 2025, WSW vraagt ca. 140 deelnemers om bijsturing.

(45) Duurzaam prestatie-model, 2024, p. 8.

(46) Op grond van artikel 7:252, eerste lid, Burgerlijk Wetboek dient een huurverhoging door een verhuurder namelijk minimaal twee maanden voor de verhoging - bij woningcorporaties in de regel op 1 juli van een jaar - schriftelijk te worden medegedeeld aan de huurder.

(47) Zie voetnoot 4.

(48) Dienst Toeslagen, Impact Scan Huurbevriezing sociale sector (2025), ongedateerd. In de praktijk zijn het doorgaans de woningcorporaties die huurwijzigingen namens de huurders doorgeven aan de Dienst Toelagen.

(49) Zie Aanwijzingen 2.3, onderdelen d en e, en 4.43, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die voorschrijven om ook alternatieven te onderzoeken en daarover verantwoording af te leggen in de toelichting.

(50) Kamerstukken II 1996/97, 25090, nr. 3, p. 2; voorheen aangeduid als 'huursubsidie'.

(51) Voorjaarsnota 2025, p. 10 en 23, Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1.

(52) Bijvoorbeeld via wijziging van de Participatiewet, Staatsblad 2023, 329.

(53) Woon 2024, p. 25.