

Beschrijving Nederlands systeem van huur(prijs)bescherming woonruimte

Door Mr. H. M. Hielkema

Huurder wordt goed beschermd

De huurder van woonruimte wordt in Nederland wettelijk goed beschermd. De kern van die bescherming bestaat uit de volgende twee onderdelen:

- bescherming tegen een te hoge huurprijs;
- bescherming tegen opzegging van de huur door de verhuurder.

De wijze waarop de bescherming in de wet is uitgewerkt, is fijnmazig en is in de loop der jaren gewijzigd en verfijnd.

De geschiedenis van het huur(prijs)beschermingsstelsel in Nederland

De wortels van de bescherming van de huurder die wij heden ten dage kennen, liggen in de in 1950 tot stand gekomen Huurwet. Vóór 1950 waren door wettelijke maatregelen de huren gefixeerd op het niveau van 1940. Er heerste grote schaarste op de woningmarkt als gevolg van verwoestingen en de volledig tot stilstand gekomen bouwproductie tijdens de oorlog. Er was na de oorlog een tekort aan alles. De woningnood werd door de naoorlogse regering gebombardeerd tot volksvijand nummer één. Een vrije huurprijsvorming zou hebben geleid tot exorbitant hoge huren. Het werd redelijk geacht dat ook huiseigenaren een offer moesten brengen ten behoeve van de wederopbouw. Aan de consensus hierover kwam omstreeks 1947 een einde toen door mondiale ontwikkelingen de prijzen en de lonen flink stegen. Zo waren de bouwkosten van nieuwe woningen in 1950 tot ongeveer 300 % van het vooroorlogse peil gestegen. De exploitatie van woningen was onrendabel geworden en het dure onderhoud werd afgesteld, waardoor de woningkwaliteit achterop raakte.

De op 1 januari 1950 in werking getreden Huurwet was bedoeld als tijdelijke maatregel. Deze regeling was in belangrijke mate ontleend aan het Huurbeschermingsbesluit 1941. De huren werden verhoogd met 15 %. De huurders werden gecompenseerd door middel van fiscale maatregelen. Daarnaast werden de huurders beschermd tegen opzegging door de verhuurder, hetgeen onontbeerlijk werd geacht: geen huurprijsbescherming zonder opzeggingsbescherming en vice versa. De Huuradviescommissies werden ingesteld voor geschillen over de hoogte van de huurprijs. De Huurwet was in alle opzichten een compromis. De vastgestelde huurverhoging werd bepaald niet door eenieder voldoende geacht. Sommigen omschreven het wetsvoorstel als een geruisloze onteigening, of als een geruisloze belastingheffing. De huurverhoging was niet bedoeld om de inkomenspositie van de huiseigenaren te verbeteren. Wel was het de bedoeling dat de huurprijs de kosten van de verhuurder moest dekken. Niet alleen de wet moest tot dat resultaat leiden: de wetgever verwachtte een daling van de bouwkosten. Die bleef echter uit. Ook de daarna ingevoerde onregelmatige periodieke huurverhogingen (in 1954, 1955, 1960, 1962 en 1964) leidden niet tot de gewenste kostprijsuur*.

* Zie nader over de totstandkoming van de Huurwet: drs. J.J.M. Rademakers, 'Twee onder één kap. De huurprijs en huurbeschermingsregeling in de Huurwet 1950', Politieke Opstellen 7 (1987), Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit te Nijmegen.

Aanvankelijk gold de huurprijsregulering van de Huurwet voor alle woningen in het gehele land. In de periode 1967-1972 werden door middel van de Besluiten Liberalisatie Huurbeleid I t/m VII de huurprijzen van woningen in driekwart van Nederland overgelaten aan het marktmechanisme (dat werd toen de vrije sector genoemd). Alleen de woningen in de grotere steden vielen toen nog onder het bereik van de huurprijsregulering van de Huurwet.

Op 1 juli 1979 werd de Huurwet voor woonruimte afgeschaft en werd het grosso modo thans nog steeds geldende huurprijsbeschermingsstelsel ingevoerd en vastgelegd in de Huurprijzenwet woonruimte. Dit betekende een grote wijziging: het huurprijsbeschermingsstelsel kende anders dan voorheen één uniforme regeling voor alle woonruimte in geheel Nederland ongeacht de grootte, de woningkwaliteit of de waarde van de woonruimte, ongeacht de status van de verhuurder (particulier of woningcorporatie) en ongeacht het vermogen en inkomen van de huurder. Daarmee verdween de vrije sector.

De Huurprijzenwet woonruimte ging ervan uit dat huurprijzen redelijk moeten zijn in verhouding tot de kwaliteit van de woonruimte. De kosten van de verhuurder of het door de verhuurder te behalen rendement speelden geen rol bij de bepaling van de hoogte van de huurprijs. In het Besluit huurprijzen woonruimte is een puntenstelsel uitgewerkt, het zogenaamde woningwaarderingsstelsel, op basis waarvan voor elke concrete woonruimte kan worden berekend wat de woningkwaliteit is en op basis daarvan, aan de hand van een tabel, wat de maximale huurprijs moet zijn. De huurprijzen die volgens de nieuwe wetgeving redelijk waren, stegen aanmerkelijk uit boven de huurprijzen die redelijk waren volgens de Huurwet.

Op 1 juli 1989 werd met de interim-huurliberalisatiemaatregel voor het eerst sinds 1979 de huurprijs van bepaalde woonruimte geliberaliseerd, dat wil zeggen dat de (maximale) huurprijs van die woonruimte niet langer aan de hand van het woningwaarderingsstelsel werd berekend, maar aan de markt werd overgelaten. Het betrof uitsluitend zelfstandige woonruimte die voor het eerst op of na 1 juli 1989 werd bewoond en waarvoor bij de aanvang van de bewoning een huurprijs op basis van het Besluit huurprijzen woonruimte had te gelden die uitsteeg boven de maximale huurprijs waarbij individuele huursubsidie werd toegekend, hetgeen overeenkomt met een woningkwaliteit van meer dan 135 punten (kort gezegd: **duurdere nieuwbouwwoningen**)*. Alle overige woonruimte bleef onderworpen aan het huurprijzbeschermingsstelsel, dus ook alle duurdere huurwoningen in bestaande bouw.

* Per 1 juli 1989 was de maximale huurprijs waarbij individuele huursubsidie werd toegekend Hfl.750 per maand (€ 340).

Door een wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte is het huurprijzbeschermingsstelsel sinds 1 juli 1994 ook niet meer van toepassing op huurovereenkomsten die op of na 1 juli 1994 tot stand zijn gekomen met betrekking tot woonruimten die een zelfstandige woning vormen waarvoor bij aanvang van de huurovereenkomst een huurprijs op basis van het Besluit huurprijzen woonruimte had te gelden boven de maximale huurgrens van de Huursubsidiewet (kortom alle woningen met meer dan 135 punten). Dit is de zogenoemde huurprijzliberalisatie van de duurdere woningen. * De huurliberalisatiemaatregel voor duurdere nieuwbouwwoningen bleef naast deze huurprijzliberalisatie van de duurdere oudbouwwoningen geldig. Alle overige woonruimte bleef onderworpen aan het huurprijzbeschermingsstelsel. Op grond van de overgangsregeling gold dat ook voor alle huurovereenkomsten met betrekking tot duurdere woningen die reeds voor 1 juli 1994 tot stand waren gekomen. Die laatste categorie is nog steeds onderworpen aan de wettelijke huurprijzregulering, voor zover de betreffende voor 1 juli 1994 tot stand gekomen huurovereenkomst nog immer voortduurt. Na 1 juli 1994 tot stand gekomen huurovereenkomsten voor duurdere woonruimte waren en zijn wel geliberaliseerd.

* Per 1 juli 1994 was de maximale huurprijs waarbij individuele huursubsidie werd toegekend Hfl 963 per maand (€ 437).

Medio 2003 werd de wetgeving die het huurprijzbeschermingsstelsel omvat, herschikt, als onderdeel van een veel grotere wetgevingsoperatie, waarbij het huurrecht werd overgebracht naar het huidige BW. Het Besluit huurprijzen woonruimte bleef bestaan, maar delen van de Huurprijzenwet woonruimte werden overgeheveld naar het BW en andere delen naar de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Materieel werd het huurprijzbeschermingsstelsel door die herschikking echter niet wezenlijk gewijzigd.

Het woningwaarderingsstelsel zelf is tweemaal gewijzigd. Beide keren had dat tot gevolg dat de maximale huurprijzen stegen. In de eerste plaats is het woningwaarderingsstelsel zelf ingrijpend gewijzigd. Daarnaast is vanaf 1 juli 2002 geleidelijk in drie jaar tijd de verouderingsaftrek afgeschaft. Die bedroeg maximaal 30 punten en "trof" vooral oudere woningen. Lopende huurovereenkomsten werden in beide gevallen in die voege ontzien dat wel de maximale huurprijs voor die woningen steeg, maar dat de verhuurder de huur niet naar dat niveau kon optrekken. De huurverhogingsregeling, die zowel het moment (maximaal één per jaar) als de hoogte beperkte, verhinderde dat. Er heeft tot medio jaren negentig wel een huurharmonisatieregeling gegolden die de huurverhoging in dergelijke gevallen iets minder beperkte, maar de verhuurder kon nooit het nieuwe wettelijke niveau van de maximale huurprijs bereiken. Mede hierdoor blijft de huurontwikkeling in oudere huurcontracten sterk achter bij de wettelijke huurontwikkeling, die zelf fors achterloopt bij de ontwikkelingen op de markt.

Oud-minister Dekker heeft in 2006 geprobeerd de markt van huurwoningen verder te liberaliseren door het aantal geliberaliseerde huurwoningen te vergroten van 5% naar 25% van de totale huurwoningvoorraad. Daartoe stelde zij voor het woningwaarderingsstelsel af te schaffen en daarvoor in de plaats de hoogte van de maximale huurprijzgrens en de huurliberaliseringsgrens te baseren op WOZ-waarde. Afhankelijk van de ernst van de spanning

op de markt in verschillende gebieden in Nederland zouden de huurprijzen worden geliberaliseerd vanaf een WOZ-waarde van € 130.000 tot € 195.000. Haar voorstel zou niet alleen geleid hebben tot een vergroting van het geliberaliseerde segment van de markt maar zou ook in het niet geliberaliseerde segment van de markt hebben geleid tot fors hogere maximale huurprijsgrenzen. De Tweede Kamer heeft op 26 oktober 2006 met het wetsvoorstel ingestemd, maar het kabinet viel en de daarna gevormde nieuwe regering van PvdA, CDA en CU haalde een streep door het wetsvoorstel in een koehandel: de regeringspartijen spraken af niets te veranderen in de huurmarkt (verlangen van links) noch in de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente in box 1 (verlangen van rechts). Anders gezegd: de maatschappelijk noodzakelijk geachte hervormingen van de woningmarkt lagen politiek te gevoelig om te worden omgezet in beleid.

Per 1 juli 2010 zou een nieuwe wijziging van het woningwaarderingstelsel plaatsvinden waarbij de energieprestatie van de woning een belangrijke rol zou gaan spelen bij de bepaling van de hoogte van de maximale huurprijs. Door de val van het kabinet heeft dit vooralsnog geen doorgang gevonden. Voor veel oudere woningen zou dat tot gevolg hebben gehad dat de maximale huurprijs lager zou worden. Huurders konden in dat geval meteen verlaging van de huurprijs verkrijgen in een procedure bij de huurcommissie. Voor recentere woningen zou dit tot gevolg hebben gehad dat de maximale huurprijs hoger zou worden. Datzelfde geldt voor gerenoveerde woningen met een goede energieprestatie. Verhuurders zouden jegens zittende huurders geen verhoging van de huurprijs hebben kunnen krijgen tot het maximale niveau omdat huurverhogingen ook in dit geval beperkt zouden zijn gebleven tot het jaarlijks vastgestelde maximum.

Korte beschrijving van het huurprijsbeschermingsstelsel

Het Nederlandse huurprijzenrecht is te vinden in de volgende regelingen:

- **art. 7: 246-265 BW (onderafdeling 7.4.5.2),**
- **Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte,**
- **Besluit huurprijzen woonruimte met bijlagen** (woningwaarderingstelsels en gebrekenlijsten),
- **Besluit servicekosten,**
- **Besluit gebreken,**
- **Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte met bijlagen** (maximale huurprijsgrenzen, jaarlijkse maximale huurprijsaanpassingen, formulieren),
- **Besluit verschuldigde vergoeding huurcommissie (legesbesluit)** en
- **Jaarlijkse circulaire huurprijsbeleid van de Minister van WWI.**

Het uitgangspunt voor de bepaling van de maximaal redelijke huurprijs, tegenwoordig maximale huurprijsgrens geheten, is de kwaliteit van de woonruimte. De kwaliteit van de woonruimte wordt bepaald aan de hand van het woningwaarderingstelsel. Daarvan zijn er verscheidene: voor zelfstandige woonruimte, voor onzelfstandige woonruimte en voor standplaatsen en woonwagens. Verreweg de meeste woonruimten in Nederland zijn zelfstandige woonruimte. De meeste huurprijsgeschillen gaan dan ook over zelfstandige woonruimte. Het woningwaarderingstelsel voor zelfstandige woonruimte is uitgebreid en zeer gedetailleerd. Er is uitgebreide rechtspraak over allerlei detailkwesties van het woningwaarderingstelsel.

Het uitgangspunt voor de bepaling van de maximaal redelijke huurprijs is niet de kosten die de verhuurder heeft. Die zijn niet relevant. Of de verhuurder verlies lijdt bij de exploitatie van een huurwoning dan wel winst maakt, is evenmin een relevante factor bij de bepaling van de hoogte van de maximaal redelijke huurprijs.

Een ander wettelijk uitgangspunt is dat de huurprijsvorming vrij is. Partijen mogen als aanvangshuurprijs afspreken wat ze willen. Maar de wet is dwingendrechtelijk van aard. Daarom mogen partijen niet afwijken van de wettelijke bepalingen, strikt genomen ook niet als die afwijking ten gunste van de huurder is (zoals elders in het huurrecht sinds 2003 wel het uitgangspunt is).

De wet maakt het mogelijk dat partijen (in het bijzonder de huurder) een beroep doen op de Huurcommissie in verscheidene situaties. Hiervan mag dus niet worden afgeweken in de huurovereenkomst. Het gaat om de volgende situaties:

- toetsing van de aanvangshuurprijs en, indien deze hoger is dan de maximale huurprijsgrens, verlaging daarvan;

- huurverlaging op elk gewenst moment tijdens de duur van de huurovereenkomst indien de geldende huurprijs hoger is dan de maximale huurprijsgrens;
- toetsing van een voorstel tot huurverhoging van de verhuurder;
- splitsing van een all-in huurprijs, dat wil zeggen een overeengekomen (huur)prijs waarbij geen splitsing is gemaakt tussen de kale huurprijs en de servicekosten, op elk gewenst moment tijdens de duur van de huurovereenkomst, en, als sanctie, verlaging van de kale huurprijs tot het minimaal redelijk niveau (55% van de maximale huurprijsgrens).
- Ook het (voorschot) servicekosten, dat later op basis van de werkelijke kosten kan worden afgerekend, wordt dan op een laag niveau vastgesteld: 25% van de minimale huurprijs;
- bepaling van de hoogte van de huurprijs nadat de woning is gerenoveerd;
- tijdelijke verlaging van de huurprijs indien en zolang het gehuurde behept is met materiële gebreken.

De wet bevat daarnaast nog een aantal bijkomende regelingen, waarvan de belangrijkste zijn:

- verlaging van het overeengekomen voorschot servicekosten, indien dat aanzienlijk afwijkt van de daadwerkelijk te verwachten servicekosten;
- vaststelling van de servicekosten op basis van de werkelijke kosten, hetgeen overigens ook mogelijk is voor geliberaliseerde huurcontracten;
- terugbetaling van een onredelijk voordeel dat behaald is bij de aanvang van de huurovereenkomst (zoals sleutelgeld), hetgeen overigens ook geldt voor geliberaliseerde huurcontracten;
- een verbod op bedingen in de huurovereenkomst die leiden tot een huurverhoging vaker dan eenmaal per 12 maanden, hetgeen overigens ook geldt voor geliberaliseerde huurcontracten.

Duidelijke gevallen van te ver doorgesloten huurprijswetgeving.

Er is een aantal gevallen waarin de effecten van de wettelijke huurprijsbescherming duidelijk te ver doorschiet, zeker indien (daardoor) de verhuurder geen redelijk rendement kan maken dan wel, nog erger, een structureel verlies lijdt:

- huurverlaging bij all-inhuren. Er is geen redelijke rechtvaardiging te vinden voor bijna halvering van de maximale huurprijs in geval van all-inhuurprijzen.
- huurveteranen. Een huurovereenkomst die voor 1 juli 1994 is ingegaan, ook al heeft de woning (veel) meer dan 142 punten, blijft onderworpen aan het huurprijsbeschermingsstelsel zolang die huurovereenkomst voortduurt. Terwijl die woning, indien deze thans zou worden verhuurd, niet valt onder de wettelijke huurprijsregulering. Voor nieuwbouwwoningen geldt de situatie dat de woning onder het huurprijsbeschermingsstelsel valt ook al heeft deze meer dan 142 punten zelfs al sinds 1 juli 1989. De huurprijzen in deze categorie blijven veelal sterk achter bij de marktprijzen, doordat de huurder ooit een huurverlagingprocedure is gestart en/of door de zeer gematigde langjarige huurontwikkeling in het gereguleerde deel van de markt in combinatie met verhoging van de maximale huurprijsgrenzen door aanpassingen van het woningwaarderingssysteem. De gematigde langjarige huurontwikkeling en de verhoging van de maximale huurprijsgrenzen kunnen zelfs bij sociale huurwoningen zorgen voor sterk achtergebleven huurprijzen. Bij kleine luxe woningen is dat extra zorgwekkend vanwege de hogere onderhoudskosten. Daarnaast kan de verhuurder bij zittende huurders niet profiteren van de in de loop van de jaren doorgevoerde, vanuit zijn oogpunt gezien, verbeteringen van het woningwaarderingssysteem, aangezien huurverhogingen beperkt zijn tot het jaarlijks vastgestelde maximum. Er is in de jaren tachtig en begin jaren negentig slechts een beperkte mogelijkheid geweest de huren in die gevallen iets meer te verhogen dan met het jaarlijkse maximum (dat heette huurharmonisatie). Die mogelijkheid bestaat al meer dan 10 jaar niet meer. Naarmate een huurovereenkomst langer voortduurt blijft daardoor de huurontwikkeling achter bij de ontwikkeling van de maximale huurprijsgrens van de betreffende woning.
- monumentenwoningen. De wetgever had verzuimd te regelen hoe de huurprijs van monumentenwoningen moet worden vastgesteld. De verschillende Huurcommissies in ons land zijn daarom zelf aan de slag gaan met het ontwikkelen van een huurprijswaarderingssysteem voor monumentenwoningen. Dat heeft geleid tot twee scholen die op volstrekt verschillende wijzen de huurprijs berekenen. De wetgever heeft onlangs een einde gemaakt aan deze sinds 1985 bestaande rechtsongelijkheid. Thans geldt het zogenaamde Utrechtse systeem, waarbij de maximale huurprijs wordt bepaald op basis van het woningwaarderingssysteem, vermeerderd met een forfaitaire opslag van 30%. De opslag is nodig omdat het onderhoud van monumentenwoningen over het algemeen duurder is dan het onderhoud van gewone woningen. De opslag van 30 % is lang niet altijd voldoende. Het andere systeem, het Amsterdamse systeem, ook wel de DKP-methode genoemd, bestaat niet meer. Dit systeem ging niet uit van het

woningwaarderingssysteem, maar bepaalde de huurprijs op basis van alle investeringen van de verhuurder. Het Amsterdamse systeem heeft, anders dan het Utrechtse systeem, daardoor nauwelijks het risico dat de verhuurder verlies lijdt bij de exploitatie. Daar komt bij dat woningen waarvan tot voor kort de huurprijs werd bepaald op basis van het Amsterdamse systeem nu ineens zijn onderworpen aan het Utrechts systeem. Huurders zouden, indien dat systeem leidt tot een lagere huurprijs, op het idee kunnen komen de huurprijs te verlagen. Huurprijsverlaging is, anders dan huurprijsverhoging, volgens het Nederlandse systeem ongelimiteerd;

- bijzondere huurverhoudingen. Soms worden huurovereenkomsten gesloten tussen partijen die een bijzondere verhouding met elkaar hebben die gevolgen heeft voor de huurprijsvorming, waardoor de huurprijs lager uitvalt. Bijvoorbeeld liefdesrelaties, familierelaties, werkgever/werknemer relaties en dergelijke. Indien er een einde komt aan de bijzondere verhouding tussen partijen, vervalt vaak ook de grondslag voor de lagere huurprijs. De wet bevat nauwelijks mogelijkheden in dergelijke gevallen de huurprijs aan te passen, ook niet bij een verliesgevende exploitatie.

Korte beschrijving van de overige vormen van huurbescherming

Huurprijsbescherming voor de huurder is zinloos indien de huurder niet tegelijkertijd wordt beschermd tegen opzegging van de huurovereenkomst door de verhuurder. De Huurwet bevatte daarom niet alleen regels over de hoogte van de huurprijs, maar ook huuropzettingsbescherming. De huurbeschermingsregeling is sinds 1979 opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. De regeling komt erop neer dat de verhuurder de huurovereenkomst alleen kan beëindigen (art. 7:271 e.v. BW):

- met inachtneming van een gedetailleerd voorgeschreven procedure, waarin de rechter het laatste woord heeft, indien de huurder niet instemt met de opzegging (daarbij geldt dat de huurovereenkomst van kracht blijft totdat de rechter onherroepelijk heeft beslist op een vordering van de verhuurder);
- met inachtneming van een voorgeschreven opzegtermijn;
- op grond van, voor zelfstandige woonruimte, een vijftal limitatief opgesomde gronden. Die vijf gronden (art. 7:274 BW)* zijn:

1. de huurder gedraagt zich niet als een goed huurder. Eigenlijk is dit een overbodige grond, omdat bij wanprestatie van de huurder de verhuurder reeds op grond van Boek 6 van het BW het recht heeft de huurovereenkomst (door de rechter) te (doen) ontbinden;
2. het gaat om een tijdelijke huurovereenkomst en de huurder weigert na ommekomst van de overeengekomen duur het gehuurde te verlaten. Tijdelijke huurovereenkomsten zijn slechts mogelijk indien de verhuurder de woning zelf (weer) wil bewonen (of de vorige huurder de gelegenheid wil geven in de woning terug te keren);
3. de verhuurder heeft de woning zo dringend nodig voor eigen gebruik dat, na afweging van de belangen van partijen, inclusief die van eventuele onderhuurders, niet van hem kan worden gevegd dat de huurovereenkomst voortduurt. Deze opzeggrond wordt in de praktijk het meest gebruikt, maar is omgeven met extra waarborgen voor de huurder. Zo dient de verhuurder aan te tonen dat er voor de huurder passende vervangende woonruimte beschikbaar is en moet deze aan de huurder in de meeste gevallen een tegemoetkoming betalen in de kosten van de verhuizing en herinrichting. Sinds kort geldt een wettelijk minimum van ongeveer € 5300;
4. de huurder stemt niet in met een voorstel tot wijziging van de huurovereenkomst, mits dit voorstel redelijk is en niet een wijziging inhoudt van de huurprijs of van de servicekosten. Indien de rechter een voorstel tot wijziging van de huurovereenkomst van de verhuurder als redelijk beoordeelt, zal de huurder in de meeste gevallen alsnog de kans krijgen met die wijziging in te stemmen en daarmee te voorkomen dat er een einde komt aan de huurovereenkomst;
5. de verhuurder wil een nieuwe bestemming verwezenlijken op grond van een geldend bestemmingsplan. Dit komt in de praktijk bijzonder weinig voor.

De huurbescherming wordt, mede door de zeer beperkte mogelijkheden om tijdelijke huurovereenkomsten aan te gaan, door velen als te rigide ervaren.**

* Naast deze vijf gronden voor zelfstandige woonruimte is er ook nog een opzettingsgrond voor onzelfstandige woonruimte die deel uitmaakt van de woning van de verhuurder. In dat geval kan de rechter de vordering toewijzen na een belangenafweging.

** Zie bijvoorbeeld J.L.R.A. Huydecoper, 'Wat deugt er niet aan het huurrecht', WR 2007, 51.

Naast de klassieke huurbescherming is er sinds 1979 nog een aantal aanvullende maatregelen waarvan de belangrijkste zijn:

- bescherming van de partner van de huurder (bij huwelijkse en niet-huwelijkse samenleefsituaties) indien hun onderlinge relatie eindigt en de huurder vertrekt of indien de huurder overlijdt. Deze regeling leidt ertoe dat de verhuurder gedwongen kan worden de huur voort te zetten met de partner van de huurder*;
- bescherming van de huurder die zijn woning om zwaarwichtige redenen wil ruilen met een ander. Deze regeling leidt ertoe dat de verhuurder gedwongen kan worden de huur voort te zetten met de ruilpartner van de huurder;
- bescherming van de onderhuurder. Deze regeling leidt ertoe dat de verhuurder gedwongen kan worden de onderhuurovereenkomst voort te zetten zodra er een einde komt aan de hoofdhuurovereenkomst.

* Op basis van art. 7:267 BW heeft de persoon waarmee de huurder een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft de mogelijkheid om medehuurder te worden. Indien de verhuurder hier niet mee instemt, bestaat de mogelijkheid om dit af te dwingen voor de rechter. Deze zal de vordering tot medehuuderschap slechts af kunnen wijzen indien de beoogde medehuurder korter dan twee jaar in het gehuurde heeft gewoond, indien de vordering kennelijk de strekking heeft om de beoogde medehuurder op korte termijn huurder te laten worden of indien de beoogde medehuurder onvoldoende financiële waarborgen biedt voor een behoorlijke nakoming van de huur.

Het huurrecht was tot 2003 opgenomen in een tijdelijke titel van het Burgerlijk Wetboek, omdat het nog niet gemoderniseerd was naar de maatstaven van het in 1991 ingevoerde Burgerlijk Wetboek. In 2003 is die modernisering voltooid. Dat heeft niet geleid tot grote wijzigingen op het gebied van huurprijzbescherming en huurbescherming. Het heeft wel geleid tot een aantal grote wijzigingen van de algemene bepalingen van het huurrecht, waarvan de belangrijkste betrekking heeft op de toen ingevoerde zogenaamde 'gebrekenregeling' (art. 7:204-209 BW). Kort gezegd: De verdeling van de verplichting tot het plegen onderhoud tussen huurder en verhuurder is van semi-dwingend recht geworden: er mag alleen van worden afgeweken ten gunste van de huurder. Sinds 2003 is het daardoor niet meer mogelijk de huurder te verplichten meer te doen dan het verrichten van kleine herstellingen aan het gehuurde. Het is relevant dat vast te stellen, omdat in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de door de verhuurder te dragen kosten van onderhoud en reparaties van het gehuurde van groot belang zijn voor het antwoord op de vraag of de huurprijzregulering in strijd is met de bescherming van het eigendomsrecht als bedoeld in [artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens](#). Een belangrijke doelstelling van de wetgever bij de wetgevingsoperatie in 2003 was versterking van de positie van de huurder van woonruimte bij onderhoudsgebreken. Daartoe werd semi-dwingendrechtelijk bepaald wat gebreken zijn en welke faciliteiten de huurder heeft bij de aanwezigheid van gebreken. De regeling komt er kort gezegd op neer dat het de verhuurder niet vrijstaat slechte woonruimte te verhuren en dat indien er gebreken zijn, de huurder het recht heeft de huur evenredig te verminderen, zelf reparaties op kosten van de verhuurder uit te voeren en een schadevergoeding te vorderen. In het oude huurrecht bestond een (minder vergaande) regeling, maar daarvan kon bij contract worden afgeweken, ook ten nadele van de huurder.

Korte beschrijving van de regulering van de verdeling van woonruimte

Historie

Na de Tweede Wereldoorlog bestond een ernstig woningtekort. Om de beperkte hoeveelheid woningen zo rechtvaardig en doelmatig mogelijk te verdelen, werd in 1947 de Woonruimtetwet ingevoerd. Het doel van deze wet werd nagestreefd door middel van drie instrumenten, te weten een vergunningenstelsel voor het ingebruiknemen van woonruimte, de mogelijkheid van woonruimtevoordering en strafbepalingen ter naleving van de wet. Tot het einde van de jaren '60 voorzag de Woonruimtetwet in gemeentelijke bemoeienis met alle woonruimte in Nederland. Tussen 1969 en 1974 werd de wet in verschillende delen van Nederland buiten werking gesteld door middel van liberalisatiebesluiten, omdat aldaar geen tekort aan woonruimte meer aanwezig werd geacht. In 1974 is de werking van de wet beperkt tot goedkope zelfstandige woonruimte.

De Woonruimtetwet 1947 was oorspronkelijk bedoeld als noodwet. Veranderde inzichten omtrent het woonruimteverdelingsinstrumentarium leidden tot de invoering op 1 juli 1993 van de Huisvestingswet. De Woonruimtetwet werd ingetrokken. De Huisvestingswet, die nog steeds geldt, heeft tot doel de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte.

De huidige regelgeving van de Huisvestingswet inzake de verdeling van woonruimte

Een uitgangspunt van de wet is het recht van vrije vestiging. De wet geldt voor heel Nederland, met dien verstande dat elke gemeente zelf bepaalt of, en op welke wijze en in hoeverre, de instrumenten die de wet biedt, in de gemeente worden toegepast. Lang niet alle gemeenten passen de Huisvestingswet toe. Grosso modo gebeurt dat alleen in de grote steden en in bijzondere gebieden met een tekort aan woonruimte, zoals de Waddeneilanden. Er zijn dus grote gebieden in Nederland waar de lokale overheid heeft vastgesteld dat geen bijzondere maatregelen nodig zijn voor de verdeling van woonruimte en de bescherming van de woonruimtevoorraad. Kennelijk is er in die gebieden niet of nauwelijks een tekort aan woonruimte.

Als een gemeente gebruik wil maken van de instrumenten van de Huisvestingswet dient de gemeenteraad daartoe een huisvestingsverordening vast te stellen (art. 2 Huisvestingswet). Daarbij heeft de gemeente de wettelijke opdracht te bevorderen dat goedkope woningen worden toegewezen aan woningzoekenden met een laag inkomen, de zogenaamde scheefheidsbestrijding (art. 2 lid 2 Huisvestingswet).

In de gemeenten waarin de Huisvestingswet van toepassing is verklaard, staat het de verhuurder van woonruimte niet geheel vrij zelf zijn huurders uit te kiezen. Deze dienen te voldoen aan door de gemeente binnen de grenzen van de wet vastgestelde criteria. Ook aan de koper van woonruimte kunnen eisen worden gesteld voor het bewonen van de woonruimte. Art. 7 Huisvestingswet bevat een verbod om door de gemeente in de huisvestingsverordening 'aangewezen' woonruimte zonder huisvestingsvergunning in gebruik te nemen of te geven.

Naast regels voor de verdeling en de vordering van woonruimte biedt de wet de gemeenten de mogelijkheid om een vergunningstelsel in te voeren voor het splitsen, samenvoegen en onttrekken van woonruimte.

In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad ingevolge art. 5 Huisvestingswet een vergunningstelsel voor het in gebruik nemen van woonruimte invoeren: de huisvestingsvergunning. In beginsel betreft dit uitsluitend goedkope woonruimte. Voor huurwoningen met een huur boven de huurtoeslaggrens of een koopprijs boven de koopprijsgrens kan geen huisvestingsvergunningplicht worden ingevoerd (art. 6 lid 2 Huisvestingswet). Alleen gemeenten met beperkte bouwmogelijkheden mogen ook boven die grenzen vergunningplichtige woonruimte aanwijzen.

In de huisvestingsverordening moeten de toelatingscriteria worden opgenomen waaraan woningzoekenden moeten voldoen om voor een huisvestingsvergunning in aanmerking te komen (art. 9 Huisvestingswet), bijvoorbeeld economische en maatschappelijke binding, leeftijd en inkomensklasse. De verordening moet op dit punt stroken met de regels van het Huisvestingsbesluit, een algemene maatregel van bestuur die op de Huisvestingswet is gebaseerd.

De vraag of de huurder voldoet aan de criteria voor een huisvestingsvergunning wordt alleen gesteld bij de aanvang van de bewoning en daarna niet meer. Dus het inkomen van de huurder wordt alleen bij de aanvang van de bewoning getoetst. Indien de huurder in de loop van de tijd (veel) meer gaat verdienen, raakt hij de huisvestingsvergunning niet kwijt en behoeft hij de woning niet te verlaten. De Huisvestingswet bevat met andere woorden geen mechanismen om het zogenaamde scheefwonen tegen te gaan. Scheefwonen is de situatie dat de huurder in een sociale huurwoning woont, terwijl hij gelet op zijn hogere inkomen niet is aangewezen op de goedkope huurwoningvoorraad. Het scheefwonen en (dus) het gebrek van doorstroming van de huurders van goedkope naar duurder huur/koopwoningen is er een belangrijke oorzaak van dat de woningmarkt in Nederland 'op slot' zit. Er zijn meer dan voldoende sociale huurwoningen voor de groep woningzoekenden die daarop gelet op een lager inkomen zijn aangewezen, maar die worden voor een groot gedeelte bewoond door mensen uit hogere inkomenscategorieën. Hierna in paragraaf 3.8 wordt stilgestaan bij de oorzaken van het scheefwonen en de geringe doorstroming.

Daarnaast kan de Gemeenteraad in de verordening passendheidscriteria stellen ten aanzien van de aard, de grootte en de prijs van woonruimte ten aanzien van de gezinssamenstelling en het inkomen van de woningzoekende (art. 10 Huisvestingswet) en urgentiecriteria, op basis waarvan voorrang kan worden gegeven aan bepaalde

woningzoekenden ([art. 11 Huisvestingswet](#)). Ook kan in de verordening worden geregeld dat voor bepaalde categorieën van woonruimte bij de vergunningverlening voorrang wordt gegeven aan door B & W aan de eigenaar van de woonruimte voorgedragen woningzoekenden zoals bejaarden en medisch geïndiceerden ([art. 12 Huisvestingswet](#)).

Volgens art. 25 Huisvestingswet moet een huisvestingsvergunning worden verleend aan de aanvrager die behoort tot één van de ingevolge art. 9 aangewezen categorieën woningzoekenden, waarbij eventueel dient te zijn voldaan aan passendheidseisen. Bij onvoldoende urgentie kan de vergunning worden geweigerd.

Per 1 juli 2009 is art. 85a Huisvestingswet inwerking getreden, waarin de bestuurlijke boete is geïntroduceerd ter bestrijding van onrechtmatige bewoning. Ook hier is het de gemeente zelf die bepaalt of dit instrument wordt toegepast. Een boete kan worden opgelegd voor het in gebruik nemen of het in gebruik geven van een vergunningplichtige woning zonder huisvestingsvergunning ([art. 7 eerste respectievelijk tweede lid Huisvestingswet](#)). De maximale boete voor de huurder is € 340. De maximale boete voor de verhuurder voor het verhuren van woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning is € 18.500. Ook kan een boete worden opgelegd voor het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de woningmarkt, samenvoegen van woonruimte of omzetten in een niet zelfstandige woonruimte ([art. 30 eerste lid Huisvestingswet](#)). De maximale boete hiervoor is eveneens € 18.500.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet

In de loop van 2009 heeft de regering bij de Tweede Kamer een voorstel tot een vrij ingrijpende wijziging van de Huisvestingswet ingediend. Het ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer en is na de val van het kabinet controversieel verklaard. In het wetsvoorstel wordt de vrijheid voor een ieder om te wonen waar men wil voorop gesteld. Tegelijkertijd is het belangrijk dat gemeenten kunnen sturen op de samenstelling van woonwijken, wanneer daar vanwege zwaarwegende omstandigheden aanleiding toe bestaat. Het kabinet noemt drie categorieën schaarste op de woningmarkt waarvoor de nieuwe Huisvestingswet regels moet stellen. Dat zijn: schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen en schaarste aan woonruimte voor mensen die economische of maatschappelijke binding hebben met de gemeente (in gebieden zonder nieuwbouwmogelijkheden).

In de huidige wettekst staat dat de gemeenteraad regels kan stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte, of met betrekking tot wijzigingen van de woonruimtevoorraad. In het wetsvoorstel wordt die ruimte voor gemeenten ingeperkt. De gemeenteraad mag dergelijke regels alleen stellen als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte, of voor de bevordering van de leefbaarheid. Dit komt tot uitdrukking in [art. 7](#) dat expliciet bepaalt dat het vergunningensysteem gericht is op verdeling van goedkope woonruimte. De term 'goedkoop' wordt verder niet gedefinieerd: de vaste prijsgrenzen verdwijnen uit de wet om zo rekening te kunnen houden met lokale verschillen. Voortaan zou het aan de gemeenten worden overgelaten welke huurprijsgrenzen gelden voor een Huisvestingsvergunning.

Voorts biedt het voorgestelde nieuwe [art. 14](#) de mogelijkheid voor gemeenten om voor bepaalde wooncomplexen en straten te bepalen dat bij de verlening van huisvestingsvergunningen voorrang wordt verleend aan personen met bepaalde sociale kenmerken. [Art.15](#) bevat een regeling die bevordert dat in bepaalde gevallen de gemeente bij de verdeling van huisvestingsvergunningen voor nieuw gebouwde woningen de 'eigen inwoners' kan laten voorgaan. De nieuwe wet geeft dus nogal ingrijpende mogelijkheden voor gemeenten om in te grijpen in de wijze waarop woonruimte onder haar inwoners wordt verdeeld.

Opvallend is verder dat de mogelijkheid tot vordering van leegstaande woningen geschrapt wordt.

De prestatieafspraken ten slotte, die zijn vastgelegd in overeenkomsten tussen gemeenten en corporaties over het soort woningen dat woningcorporaties moeten bouwen, zijn met het nieuwe voorstel van de baan. Als de gemeenteraad een voorkeur heeft voor een type woningbouw voor een bepaald type bevolkingsgroep, moet hij dit in de Huisvestingsverordening regelen.

Wijzigingen van de woonruimtevoorraad

Voorheen bevatte de Woningwet (1962) regels met betrekking tot het onttrekken van woonruimte aan de woonbestemming en het splitsen van gebouwen in appartementen. Nu zijn ter zake van "Wijzigingen van de woonruimtevoorraad" regels opgenomen in Hoofdstuk III van de Huisvestingswet. Het betreft regels inzake onttrekking, samenvoeging, omzetting en splitsing van woonruimte.

Volgens art. 30 Huisvestingswet kan de Gemeenteraad in de huisvestingsverordening categorieën van woonruimte aanwijzen, die zonder vergunning van B & W niet (gedeeltelijk) aan de woonbestemming mag worden onttrokken, samengevoegd met andere woonruimte of van zelfstandige woonruimte worden omgezet in onzelfstandige. Een dergelijke vergunning moet worden verleend tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het belang van de aanvrager en eerstgenoemd belang niet kan worden gediend door aan de vergunning voorwaarden of voorschriften te verbinden (art. 31 Huisvestingswet). De Gemeenteraad dient in de huisvestingsverordening te bepalen welke voorwaarden en voorschriften B & W aan de vergunning kunnen verbinden (art. 32 Huisvestingswet).

Ook kan de Gemeenteraad in de huisvestingsverordening categorieën van gebouwen aanwijzen die zonder vergunning van B & W niet mogen worden gesplitst in appartementsrechten (art. 33 Huisvestingswet). In de huisvestingsverordening moet de Gemeenteraad dan onder meer bepalen op welke gronden de splitsingsvergunning kan worden geweigerd en welke voorwaarden en voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Die gronden, voorwaarden en voorschriften kunnen slechts betrekking hebben op de samenstelling van de woonruimtevoorraad, het voorkomen van belemmering van de stadsvernieuwing en het voorkomen van splitsing van slecht onderhouden gebouwen (art. 34 Huisvestingswet).

De relatie tussen overheid en woningcorporaties

In de jaren 70 en 80 bepaalde de overheid wat de corporaties deden. De woningcorporaties en de overheid waren nauw met elkaar verweven. Pas halverwege de jaren 90 werden de woningcorporaties verzelfstandigd. Illustratief is een artikel van E.H. Klijn dat verscheen in het blad Bestuurskunde, jaargang 4, nummer 2. In dat artikel beschouwt hij onder meer het volkshuisvestingsstelsel van na WO II: "Het hart van dat overheidsbeleid werd gevormd door een huur- en subsidiebeleid (Van der Schaar, 1987). Dat huur- en subsidiebeleid van de overheid werd aangevuld met maatregelen op het gebied van financiering, kwaliteitsregulering en woonruimteverdeling. Maatregelen die vaak sterk met elkaar verweven waren. Al in de oorlog had de schaarste aan woningen geleid tot huurprijsbeheersing en na de oorlog werd dit beleid voortgezet. Aanvankelijk was de belangrijkste reden hiervoor de wens om de loonkosten laag te houden, zodat een sterke exportindustrie kon worden opgebouwd. De overheid bepaalde jaarlijks de stijging van de huren. Huurprijsbeheersing leidde echter tot vraagprijzen van (nieuwbouw)woningen die onder de kostprijs lagen. De bouw van nieuwe woningen kon alleen worden gegarandeerd als dit verschil tussen vraagprijs en kostprijs door de overheid werd weggesubsidieerd. Deze objectsubsidies waren dus onlosmakelijk verbonden aan het huurbeleid dat na de oorlog werd gevoerd. Hierdoor kreeg de overheid een direct belang bij de jaarlijkse huurstijgingen. Indien voor een lagere huurstijging werd gekozen, dan moesten de subsidies omhoog. (...)

Er ontwikkelde zich mede door dit intensieve ingrijpen van de centrale overheid een hecht netwerk van sector specifieke actoren wier belangen sterk met die centrale overheid waren verweven (Adriaansens/Priemus, 1986; Salet, 1987; Koolma/Klijn, 1989). (...)

De rijksoverheid (minister en directoraat-generaal van de Volkshuisvesting) nam in dat netwerk van actoren een zeer prominente positie in die nauw samenhang met de grote financiële injecties en de regulerende rol van het ministerie. Tegelijk was het ministerie voor de realisatie van nieuwbouw en verbeteringsinspanningen afhankelijk van andere actoren. De oriëntatie van het directoraat-generaal op zijn omgeving kan, tot het midden/eind van de jaren tachtig misschien het best worden omschreven door de term 'strategisch interventionisme' (Klijn, 1993). Aan de ene kant bestond er een sterk maakbaarheidsgeloof en stond men 'aan de knoppen van de besturing' in de zin dat met grote voortvarendheid regelingen werden gemaakt waarmee andere actoren werden verleid tot het doen van investeringen. Die regelingen werden ook continu aangepast aan veranderende omstandigheden. Aan de andere kant intervenieerde het directoraat-generaal ook rechtstreeks als de gewenste productiecijfers niet werden gehaald. Het beschouwde zich zelf als een soort 'super procesbegeleider' van de volkshuisvesting. Dit vereiste dat snel, flexibel en pragmatisch werd ingespeeld op het strategisch gedrag van andere actoren in het volkshuisvestingsveld. (...)

In 1989 verscheen de **nota Volkshuisvesting** in de jaren negentig, waarin de contouren van het nieuwe volkshuisvestingsbeleid zijn uitgezet. Het nieuwe beleid impliceerde niet alleen een inhoudelijk andere koers voor de volkshuisvesting maar ook een drastische herziening van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Inhoudelijk richtte het beleid zich op een versterking van de marktwerking en werd gekozen voor een versmalling van de doelgroep van beleid. Verder was het beleid gericht op decentralisatie van de besluitvorming en verzelfstandiging van de woningcorporaties. Die decentralisatie en verzelfstandiging moesten ertoe leiden dat de rijksoverheid zich als speler op het beleidsveld grotendeels kon terugtrekken. Of in termen van de nota: de sturende rol van de overheid moest veranderen in een ordenende. In de jaren na het verschijnen van de nota waren de inspanningen van het directoraat-generaal erop gericht om via een groot aantal verschillende maatregelen de voorgestane drastische wijzigingen ook daadwerkelijk te bewerkstelligen."

De Huurprijzenwet woonruimte bood de overheid de mogelijkheid om de huurprijsontwikkeling strak te regisseren. In de jaren 1979 tot 1994 werd daar ook dankbaar gebruik van gemaakt. De overheid bepaalde met het Besluit huurprijzen woonruimte op welke manier de kwaliteit van woningen moest worden gewaardeerd, welke maximale huurprijs daarbij had te gelden en welke huurverhogingen redelijk waren. Woningcorporaties waren verplicht dit toe te passen. Particuliere verhuurders (dat wil zeggen andere verhuurders dan woningcorporaties) waren weliswaar formeel niet verplicht dit eigener beweging toe te passen, maar elke huurder van woonruimte (behalve woonruimte vallende onder de huurprijsliberalisatie van de duurdere woningen) kon wel eenzijdig, dat wil zeggen zonder instemming van de verhuurder, toepassing afdwingen. Particuliere verhuurders waren dus (ook) met handen en voeten gebonden.

De maximale huur op grond van het huurprijsbeschermingsstelsel is niet kostendekkend voor de nieuwbouw van woningen en is dat ook nooit geweest. Zie hierboven het artikel van Klijn: "**Huurprijsbeheersing leidde echter tot vraagprijzen van (nieuwbouw)woningen die onder de kostprijs lagen.**" Ook nu nog is dit het geval.

Woningcorporaties spreken in dit verband van een onrendabele top. Dit wordt veelal 'geregeld' doordat gemeenten grond voor sociale woningen tegen zeer lage prijzen aan woningcorporaties verkopen. In dit verband is interessant hetgeen SEO Economisch Onderzoek, gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam, over de Amsterdamse situatie schrijft in haar rapport '**Woningcorporaties in Amsterdam; marktmacht en subsidies**' van 15 maart 2006: "De bouw van sociale huurwoningen wordt op een groot aantal manieren expliciet en impliciet gesubsidieerd: door het Rijk via subsidies voor stadsvernieuwing, garanties op leningen, en door vrijstelling van winstbelasting en BTW. De gemeente Amsterdam berekent voor sociale huurwoningen een sterk verlaagde grondprijs. Tot slot worden corporaties geacht om uit hun reserves 'interne subsidies' te financieren voor onrendabele investeringen. Gemiddeld per woning zijn deze subsidies minstens € 78.000; de totale subsidies liggen waarschijnlijk in de orde van grootte van € 100.000 per woning. De verlaagde grondprijs voor sociale huurwoningen vormt een relatief grote subsidie (€ 45.000)."

In mei 2002 publiceerde het Centraal Planbureau '**Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie**'. Paragraaf 3.1, getiteld 'Korte geschiedenis van Nederlandse woningcorporaties' sluit af met: "Dit uiterst beknopte historische overzicht van de sector laat zien dat het Rijk en de gemeentes met name in de decennia na de Tweede Wereldoorlog een dominante rol hebben ten opzichte van de woningcorporaties. Door het verstrekken van objectsubsidies en uitgebreide wet- en regelgeving bepaalde het Rijk feitelijk de omvang van de nieuwbouw, de kwaliteit van de nieuwbouw en de te vragen huur. Ook bepaalde de overheid de voorwaarden waaronder de woningcorporaties leningen konden afsluiten en door wet- en regelgeving de ontwikkeling van de huur. De opbouw van de woningvoorraad van de corporaties is nog steeds voor een groot deel een resultante van dit in het verleden gevoerde beleid. Pas met de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector [in 1993] en het doorvoeren van de bruteringsoperatie [in 1995] hebben de corporaties met betrekking tot hun bedrijfsvoering meer speelruimte gekregen. De rol van de overheid is veranderd van dirigistisch naar voorwaardenscheppend."

Geconcludeerd moet worden dat in elk geval tot midden jaren negentig de overheid en de woningcorporaties nauw met elkaar verweven zijn wat betreft de uitvoering van het huurprijsbeleid. De woningcorporaties doen alleen wat de overheid wil en doen dat met geld van de overheid.

Het woningbezit van de corporaties nam in de loop der jaren toe tot een enorme omvang. In 1947 bezitten zij 198.000 woningen, in 1971 891.000 woningen, in 1985 1.947.000 woningen, in 1995 2.309.000 woningen, in 2000 2.360.000 woningen en in 2004 2.412.000 woningen. Dat aantal is de laatste jaren stabiel. In Nederland bezitten de woningcorporaties 75% van alle huurwoningen. Particuliere verhuurders bezitten 12% van de huurwoningvoorraad en institutionele beleggers 13% daarvan.

In 2009 bedroeg de gemiddelde door woningcorporaties ontvangen huurprijs 72% van de maximaal redelijke huur. De gemiddelde huurprijs bedroeg € 405 per maand. 28% van het corporatiebezit heeft een huurprijs van gemiddeld € 348 per maand. 65% van dat bezit heeft een gemiddelde huurprijs van € 348 tot € 536 per maand en 7% van de corporatiewoningen heeft een gemiddelde huurprijs vanaf € 536 per maand.

Woningcorporaties worden sinds enige jaren door de overheid gestimuleerd hun woningen te verkopen, bij voorkeur aan zittende huurders. Er geldt een ministeriële regeling (de zogenaamde **MG2006-06 van 10 juli 2006**) die het de corporaties in dat geval toestaat de veelal met staatssteun gebouwde woningen te verkopen met een maximale korting van 10% ten opzichte van de marktprijs in leegstaat. Veel corporaties blijken aldus woningen met korting te verkopen. Corporaties bederven daarmee niet alleen de markt, maar geven de aan hen verleende subsidies als het ware door aan hun huurders.

In het advies van de Raad van Economisch Adviseurs * getiteld '**Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt' van 28 maart 2006**,** waaruit ook de zojuist gegeven cijfers afkomstig zijn, staat: "Het eerste kenmerk van de corporatiesector in Nederland is de enorme omvang. Deze sector bezit 2,4 miljoen woningen: dat staat gelijk aan 35 procent van het totale Nederlandse woningbestand en 75 procent van alle huurwoningen. De omvang is veel groter dan de doelgroep die corporaties geacht worden te bedienen. Volgens gegevens van de inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, 2004) behoort tweederde van de huurders van corporatiewoningen tot de doelgroep. Die cijfers zijn echter geflatteerd, aangezien alleen is gekeken naar het moment van betreden van de woning. Omdat het inkomen van de meeste mensen in de loop der jaren stijgt, behoren zij na verloop van tijd niet meer tot de doelgroep. Als breder wordt gemeten, zoals De Graaf het al. (2001) heeft gedaan, dan is de conclusie dat slechts gemiddeld 31 procent van de woningen wordt bewoond door de doelgroep."

* De Raad van Economische Adviseurs is een onafhankelijke raad die ten dienste staat van de Tweede Kamer. Deze Raad geeft de Kamer gevraagd en ongevraagd advies over financieel- economische aangelegenheden die het maatschappelijk belang raken. De Raad van Economische Adviseurs bestaat uit een vijftal hoogleraren economie.

** **Kamerstukken II 2005-2006, 30 507, nr. 2.**

Woningcorporaties concurreren met particuliere verhuurders die geen staatssteun ontvangen. Die particuliere verhuurders hebben door middel van belastingafdracht mede de middelen voor de staatssteun opgebracht. SEO Economisch Onderzoek schrijft in haar rapport '**Woningcorporaties in Amsterdam; marktmacht en subsidies**' van 15 maart 2006: "Overheidssubsidies. Deze gelden in belangrijke mate uitsluitend voor corporaties, en niet voor andere aanbieders van woningen. Dit leidt tot een concurrentievoordeel; voor zover kwantificeerbaar is de orde van grootte minimaal EUR 73.000 per nieuwbouwwoning."

Voor de bruteringsoperatie in 1995 waren de overheidssubsidies nog hoger.

Particuliere verhuurders genieten geen staatsteun, maar zijn wel gebonden aan hetzelfde woningwaarderingssysteem dat, ondanks die staatssteun, woningcorporaties opzadelt met een onrendabele top. Het rendement voor particuliere verhuurders is door dit alles slechter dan het rendement voor woningcorporaties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat particuliere verhuurders vooral actief zijn in de geliberaliseerde sector. Voor zover zij actief zijn in de sociale huursector: ofwel draaien zij een slecht rendement, ofwel doen zij het minimale aan het onderhoud, ofwel hopen zij op waardevermeerdering en/of huurliberalisering van de woning na het vertrek van de huurder en renovatie, splitsing e.d., ofwel vragen zij een te hoge huurprijs en hopen zij dat de huurder geen huurprijsprocedure start.

In de nazomer van 2005 schrijft de Europese Commissie aan het Ministerie van VROM een brief over de staatsteun die woningcorporaties genieten. Deze brief leidde een lange discussie in over de grenzen van de activiteiten van woningcorporaties. Onlangs heeft de Europese commissie, na overleg met de Nederlandse regering, bepaald dat woningcorporaties nog slechts actief mogen zijn op het gebied van de volkshuisvesting en voor een beperkte groep van huurders: zij die niet meer verdienen dan € 33.000 bruto per jaar. Zolang de corporaties hun activiteiten dienovereenkomstig beperken, worden de mededingingsregels niet overtreden. Thans is de Nederlandse overheid doende de nieuwe regel te implementeren in de Nederlandse volkshuisvestingsregelgeving.

Conglomeraat van overheidsingrijpen

We hebben hiervoor gezien dat het overheidsingrijpen op de markt van woonruimte divers en omvangrijk is. Het is een conglomeraat van dwingende regelgeving, dat zich als volgt laat samenvatten:

Door de huurprijsregulering wordt de huurprijs beperkt tot een niveau dat ver beneden de vrije markthuur ligt. Dit wordt veroorzaakt doordat:

het woningwaarderingssstelsel zijn fundamentele oorsprong heeft in na de oorlog gevoerde inkomenspolitiek, is afgestemd op de kwaliteit van de woning, geen rekening houdt met de marktprijs en evenmin rekening houdt met de exploitatie(verliezen) van de verhuurder;
verzuimde jaarlijkse huurverhogingen (bijvoorbeeld door vergissingen, gehonoreerde onderhoudsklachten van de huurder etc.) niet mogen worden ingehaald;
verbeteringen, betere locatiewaardering en afschaffing van de verouderingsaftrek) niet gelden voor bestaande huurovereenkomsten terwijl verslechtingen daarvan wel meteen kunnen leiden tot huurverlagingen;
de voor de verhuurder voordelige wijzigingen van het woningwaarderingssstelsel (bijvoorbeeld de in 1989 en 1994 ingevoerde beperkte liberalisatie) niet geldt voor bestaande huurovereenkomsten.

Door de huurbescherming kan de huurovereenkomst niet worden beëindigd, hetgeen tot gevolg heeft dat:

de verhuurder niet over de woning kan beschikken wanneer en zoals hij dat wil (beschikkingsbeperking);
de verkoopwaarde ver beneden de marktwaarde ligt (vermogensverlies).

Door de huisvestingsmaatregelen wordt de verhuurder nog verder beperkt hetgeen tot gevolg heeft dat:

- de verhuurder niet meer vrij is in de keuze van zijn huurder (beschikkingsbeperking) en zelfs gedwongen is een huurder te aanvaarden die minder draagkrachtig is, zodat:
- er sprake is van gedwongen huurrisico, nu de Staat de huurbetaling niet garandeert (potentiële huurderving); bij verkoop van de woning de koper een minder draagkrachtige huurder moet overnemen (vermogensverlies).
- de verhuurder beperkt wordt in bestemmingswijzigingen van het gehuurde, woningsamenvoeging, woningsplitsing etc. (beschikkingsbeperking annex vermogensverlies).

Door de combinatie van huurprijsregulering en huisvestingsmaatregelen wordt de verhuurder geconfronteerd met een netwerk van bezwarende verplichtingen en sancties, zoals:

- jaarlijkse nauwgezette berekeningen annex aankondigingen van huurverhogingen en servicekosten met als sanctie (toekomstige) huurderving;
- onderhoudsverplichtingen met als sanctie (toekomstige) huurderving;
- meldingsverplichting bij het vrijkomen van goedkope woningen en verbod om die te verhuren aan huurders zonder woonvergunning met als sancties vordering van de woning en boetes (maximaal € 18.500).

Gevolgen van het overheidsingrijpen in de woningmarkt

De wetgever gaat er nog altijd van uit dat er een tekort is aan goedkope huurwoningen. Om die reden is volgens de wetgever op de markt van huurwoningen de verhuurder ten opzichte van de huurder de sterkere partij en is de verhuurder over het algemeen in staat de huurvoorwaarden, in het bijzonder de hoogte van de huurprijs, te bepalen, zonder dat de huurder daarover kan onderhandelen. Het is de vraag of deze uitgangspunten juist zijn.

Hiervoor hebben we gezien:

- dat er voldoende goedkope huurwoningen zijn voor hen die daar, gelet op hun lagere inkomen, op zijn aangewezen. Daarvan is zelfs een ruim overschot;
- dat door de onafgebroken ingrijpende overheidsmaatregelen in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog, de woningmarkt niet functioneert: de huren worden kunstmatig laag gehouden en de koopprijzen worden door de subsidiëring via de hypotheekrenteaftrek kunstmatig hoog gehouden. Dit wordt de dubbele kloof in de woningmarkt genoemd.
- dat lang niet alle gemeenten de Huisvestingswet toepassen omdat de lokale overheid heeft vastgesteld dat geen bijzondere maatregelen nodig zijn voor de verdeling van woonruimte en de bescherming van de woonruimtevoorraad. Kennelijk is er in die gebieden niet of nauwelijks een tekort aan woonruimte. Maar in die gebieden geldt wel zonder enige beperking de wettelijke huur(prijs)bescherming.

Dit langdurige overheidsingrijpen heeft allerlei ongewenste neveneffecten:

- er is een slechte doorstroming op de woningmarkt, omdat het door de (ondanks stijgend inkomen) onveranderd lage huurprijs en de hoge koopprijzen erg aantrekkelijk is om te blijven wonen in een sociale huurwoning; te veel mensen met hoge inkomens blijven wonen in sociale huurwoningen, waardoor die sociale huurwoningen, waarvan er op zich ruim voldoende zijn voor de lagere inkomensgroepen, onvoldoende beschikbaar zijn voor hen die daar gelet op hun inkomen op zijn aangewezen;
- er ontstaan wachtlijsten;
- de overheid denkt nog steeds strenge regels te moeten hanteren voor de verdeling van sociale huurwoningen en het behoud van de voorraad sociale huurwoningen;
- de marktwaarde van een verhuurde woning is doorgaans lager dan de marktwaarde van diezelfde woning in onverhuurde staat, ook al staan er vele huurders klaar om het te huren. Bij bedrijfsruimte is dat net andersom: de waarde van een goed verhuurd bedrijfspand is doorgaans hoger, heeft een betere beleggingswaarde, dan de marktwaarde van hetzelfde pand als het leegstaat. Dit gegeven toont aan dat er iets mis is met de woningmarkt. "De markt heeft altijd gelijk". Het hierna te noemen CSED-rapport stelt voor om een winstbelasting te heffen op de waardesprong die ontstaat na de evenzeer door haar voorgestelde huurliberalisatie.
- illegale onderverhuur van sociale huurwoningen vindt op grote schaal plaats voor huurprijzen die vaak ver uitstijgen boven de huurprijzen die de illegale onderverhuurders zelf moeten betalen (die gebaseerd zijn op het woningwaarderingstelsel) etc.

Anders gezegd: de woningmarkt is pervers.

Zeer onlangs (april 2010) heeft de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen ("CSED") van de Sociaal Economische Raad ("SER") haar rapport "**Naar een integrale herziening van de woningmarkt**" het licht doen zien.* De CSED stelt integrale hervormingen van de woningmarkt voor: afschaffing overdrachtsbelasting, meer marktgerichte huren in de sociale sector en afschaffing op termijn van het huidige systeem hypotheekrenteaftrek. De belastingheffing over de eigen woning zou dan in box 3 worden ondergebracht, maar wel met een vrijstelling over de eerste € 200.000 van de woningwaarde en met aftrek van hypotheekschuld.

* De CSED is een onafhankelijke commissie binnen de SER met als taak rapporten op te stellen over bijzondere onderwerpen op het terrein van sociaal-economisch beleid. Het CSED-rapport is een rapport aan de SER (aangeboden aan het Dagelijks Bestuur), geen advies van de SER. De CSED bestaat uit de volgende hoogleraren: Kees Goudswaard (voorzitter), Arnoud Boot, Lans Bovenberg, Harry Garretsen, Hugo Priemus, Leo Stevens, Job Swank, Coen Teulings en Pieter Winsemius. **Naar het rapport.**

Doel is huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden, betere prijsvorming tot stand te laten komen, inkomens- en vermogensrisico's van huishoudens te beperken en de overheidsfinanciën te ontlasten. De CSED stelt een hervormingstermijn van dertig jaar voor - inclusief een ruime aankondigingstermijn - om de woningmarkt zo min mogelijk te verstoren.

De CSED schetst de volgende knelpunten: woningtekorten, sterk gestegen huizenprijzen, een kloof tussen de huur- en de koopsector en lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen. In verhouding tot het bruto binnenlands product heeft Nederland de hoogste hypotheekschuld van Europa, mede als gevolg van de fiscale stimulans om de eigen woning te financieren met vreemd vermogen. Dit betekent een onnodig groot financieel risico voor huishoudens en een onnodig groot beslag op de schatkist.

Op basis van haar knelpuntanalyse komt de CSED tot de volgende uitgangspunten voor een nieuwe woningmarkt:

meer marktconformiteit op het terrein van wonen;
beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid;
neutraliteit tussen huren en kopen;
garanties voor lagere inkomensgroepen.

Conclusies.

De verhuurder in Nederland is al vele tientallen jaren op verscheidene wijzen door overheidsingrijpen beperkt in zijn mogelijkheden van verhuur:

- tot op zekere hoogte ten aanzien van zijn keuze van de persoon van de huurder;
- ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van de huurprijs;
- en ten aanzien van de vaststelling van de overige huurvoorwaarden, in het bijzonder ten aanzien van de reparatie van gebreken en het verrichten van onderhoud en ten aanzien van het einde van de huurovereenkomst.

De ontwikkeling van de hoogte van de huurprijzen in de sociale huursector wordt sterk afgestemd op de behoeften van de woningcorporaties. Woningcorporaties genieten ten opzichte van particuliere verhuurders financiële voordelen, waardoor hun rendementen bij de exploitatie van sociale huurwoningen beter zijn en het aandeel van particuliere verhuurders in dit marktsegment steeds kleiner is geworden. Sommige particuliere verhuurders lijden een structureel verlies bij de exploitatie van hun sociale huurwoningen en hebben geen mogelijkheden om de huur zodanig te verhogen dat zij een redelijk rendement kunnen genereren.

De noodzaak van overheidsingrijpen in de huurmarkt lag na de Tweede Wereldoorlog in de enorme schaarste van woonruimte. De woningnood werd daarom volksvijandnummer één genoemd. Nu, 65 jaar later, is er geen woningnood meer, omdat er meer dan genoeg goedkope woonruimte is gelet op het aantal huishoudens dat daarop vanwege het lagere inkomen is aangewezen. Het voortdurende overheidsingrijpen in de woningmarkt belemmert echter de doorstroming van goedkope huur naar duurdere huur en koop, waardoor veel huishoudens met hogere inkomens blijven wonen in goedkope huurwoningen. Bij 45% van de woningcorporaties wordt zelfs bij de aanvang van de huur niet gelet op de hoogte van het inkomen. Er lijkt een tekort te zijn aan goedkope woonruimte, maar dat is er niet. Er is derhalve geen goede rechtvaardiging meer te vinden voor overheidsingrijpen in de woningmarkt. Liberalisering van de woningmarkt (van zowel koop- als huurwoningen) is noodzakelijk.