

Vergaderjaar 2025-2026

36 992

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van de regeling van hospitaverhuur en enkele andere wijzigingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 februari 2026 en het nader rapport d.d. 1 juli 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 24 december 2025, nr. 2025002964, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en afschrift te sturen aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Dit advies, gedateerd 25 februari 2026, nr. W04.25.00381/I, bied ik U hierbij aan.

De integrale tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002964, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel van wet houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van de regeling van hospitaverhuur en enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Met het oog op het bestrijden van het woningtekort wil de regering mensen stimuleren om delen van hun woning als hospita te verhuren. Met dat doel maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om bij verkoop of overlijden van de verhuurder de hospitahuurovereenkomst op te zeggen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om hospitahuurovereenkomsten voor bepaalde tijd van maximaal vijf jaar aan te gaan. Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat een huurder die met het onderverhuren van woonruimte extra inkomen verkrijgt, niet als gevolg daarvan een hogere huurverhoging krijgt opgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat het wetsvoorstel eraan kan bijdragen dat enkele obstakels wegvallen, die mensen ervan weerhouden als hospita

woonruimte te verhuren. De voornaamste bezwaren die mensen tegen hospitaverhuur koesteren, zijn echter met wetgeving niet weg te nemen. De Afdeling adviseert de regering de verwachting die de toelichting op het wetsvoorstel mogelijk oproept in die zin bij te stellen.

Het wetsvoorstel verandert gedurende de looptijd van overeenkomsten de regels waaronder de hospita en huurder met elkaar in zee zijn gegaan. De Afdeling wijst erop dat daarvoor goede redenen moeten worden aangevoerd. In de toelichting wordt dit onvoldoende onderkend en gemotiveerd.

In verband hiermee is aanpassing nodig van de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

In verband met het grote woningtekort heeft de regering diverse maatregelen in gang gezet. Naast het stimuleren van nieuwbouw behoren daartoe ook initiatieven die erop gericht zijn om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. Dat kan onder meer door mensen te stimuleren om delen van hun woning als hospita te verhuren.¹

Met hospitaverhuur bedoelt de regering de verhuur van onzelfstandige woonruimte in een woning waarin de verhuurder zelf hoofdverblijf heeft. De hospitaverhuurder en hospitahuurder delen essentiële voorzieningen, zoals een toilet en een keuken. De hospitaverhuurder is niet per se eigenaar van de woning: denkbaar is ook dat een huurder woonruimte onderverhuurt. De voorgestelde wijzigingen moet ervoor zorgen dat enkele bezwaren die mensen ervan weerhouden om als hospita woonruimte te verhuren, worden weggenomen.

Een eerste maatregel van het wetsvoorstel heeft het oogmerk kredietverstrekkers ertoe te bewegen in hun hypotheekvoorwaarden geen verbod op verhuur van (delen van) de gefinancierde woning meer op te nemen. Kredietverstrekkers werken met zulke verboden om te voorkomen dat bij (al dan niet gedwongen) verkoop de opbrengst wordt gedrukt doordat de woning niet vrij van huur kan worden verkocht.

De regering verwacht dat een verruiming van mogelijkheden tot opzegging van huurovereenkomsten de risico's voor kredietverstrekkers verkleint. Als gevolg daarvan is er voor hen minder aanleiding verhuur van (delen van) de woning te verbieden. Aan de al in de wet geregelde opzeggingsgronden wordt daarom toegevoegd dat een voor bepaalde of onbepaalde tijd aangegane hospitahuurovereenkomst ook bij (al dan niet gedwongen) verkoop van de woning kan worden beëindigd.

In het verlengde hiervan wordt ook het overlijden van de hospita voor diens erfgenamen een opzeggingsgrond. Op dezelfde gronden kan een overeenkomst tot verhuur van zelfstandige woonruimte die is gelegen op hetzelfde kadastrale perceel en, bij aanvang van de huur, hetzelfde adres als dat van de eigenaar-bewoner worden opgezegd. Hypotheekvoorwaarden zijn dan geen beletsel meer voor verhuur.

In de tweede plaats introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid om hospitahuurovereenkomsten voor bepaalde tijd van maximaal vijf jaar aan te gaan. Op voorwaarde van tijdige aanzegging door de verhuurder komt na het verstrijken van de duur waarvoor de huurovereenkomst is aangegaan, een einde aan de overeenkomst.

¹ In navolging van de regering spreekt de Afdeling in dit advies steeds van een hospita, ook als de verhuurder een man (hospes) is.

Verder regelt het wetsvoorstel dat, in navolging van de al bestaande regels voor hospita huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd, ook overeenkomsten voor bepaalde tijd steeds aanvangen met een proeftijd van negen maanden. Ongeacht of de overeenkomst voor bepaalde of voor onbepaalde tijd is aangegaan, wordt gedurende de eerste maand van de proeftijd de opzegtermijn verkort tot ten minste een maand.

Een laatste aanpassing van de regels over hospitaverhuur heeft betrekking op de zogeheten inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (IAH). Een huurder die (met toestemming van de hoofdverhuurder) een deel van de woning onderverhuurt loopt het risico de verworven huurinkomsten gedeeltelijk kwijt te raken omdat de hoofdverhuurder op basis van het gezamenlijk inkomen van alle bewoners van de woning kan besluiten tot een hogere huurverhoging. Het wetsvoorstel regelt dat geen inkomensafhankelijke hogere huurverhoging plaatsvindt als het huishoudinkomen onder de voor verhoging gestelde grens blijft wanneer het inkomen van de hospita huurder niet wordt meegeteld. Als de hoofdverhuurder zich voorneemt een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging door te voeren, dan kan de hospita (hoofdhuurder) daartegen bezwaar maken.

Het wetsvoorstel bevat ook twee wijzigingen die niet zijn bedoeld om hospitaverhuur te stimuleren. Enkele bij nader inzien onnodige, complexe en/of moeilijk te handhaven aanscherpingen van de voorwaarden waaronder in een specifieke situatie van voorgenomen verkoop van de woning een huurovereenkomst kan worden opgezegd, worden geschrapt. Omdat de regering die aanscherpingen ongedaan wil maken, stelt zij voor ook een daarmee samenhangende meldplicht af te schaffen.

2. Doeltreffendheid

Hospitaverhuur wordt niet geregistreerd. Het precieze aantal woonruimten dat momenteel door een hospita wordt verhuurd, is dan ook onbekend. Naar schatting van de regering zijn er op dit moment ‘in ieder geval rond de 30.000’ hospitaverhuurders.² Recent onderzoek van het CBS ondersteunt die schatting.³

Om meer inzicht te krijgen in het aantal nog onbenutte maar wel geschikte woonruimten heeft de regering een publieksonderzoek naar hospitaverhuur laten verrichten.⁴ Op basis daarvan schat de regering dat er een potentieel van 100.000 extra woonruimten is.⁵ De toelichting wekt de suggestie dat het wetsvoorstel ervoor kan zorgen dat een groot deel van dit potentieel wordt benut.⁶

a. Voornaamste bezwaren resteren

Uit het publieksonderzoek blijkt dat het verlies aan privacy, de aanwezigheid van een onbekende in de woning en zorgen omtrent veiligheid de meest genoemde argumenten zijn om af te zien van het verhuren van woonruimte in de woning.⁷ Wetgeving en

² Memorie van Toelichting, paragraaf 1.3, ‘Zicht op hospitaverhuur’, onder ‘Onderzoeken’. De inschatting is onderbouwd in de Verkenning kamerverhuurvrijstelling, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 32847, nr. 1384.

³ CBS, Exploratief onderzoek naar vaststellen omvang hospitaverhuur (2025).

⁴ Choice Insights + Strategy, Publieksonderzoek hospitaverhuur, Den Haag: 2024 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 33104, nr. 32). Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 27926, nr. 386.

⁵ Memorie van Toelichting, paragraaf 1.3 ‘Zicht op hospitaverhuur’, ‘Potentie van hospitaverhuur, drijfveren en belemmeringen’.

⁶ Memorie van Toelichting, paragraaf 5.6, ‘Regeldrukeffecten’, ‘Algemeen’: ‘Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen is de verwachting dat de potentie voor hospitaverhuur - ca. 100.000 (onzelfstandige) woningen - zo veel mogelijk wordt benut’.

⁷ Choice Insights + Strategy, Publieksonderzoek hospitaverhuur, Den Haag: 2024, p. 39-41 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 33104, nr. 32).

ondersteunend beleid kunnen aan die bezwaren niet of nauwelijks afdoen. Het wetsvoorstel is op die bezwaren dan ook (begrijpelijkerwijs) niet gericht. Toch gaat de regering er kennelijk van uit dat het wetsvoorstel en flankerende initiatieven, bestaande uit voorlichting en het stimuleren van het wegnemen van gemeentelijke belemmeringen,⁸ kunnen resulteren in een substantiële toename van het aantal via hospita's verhuurde woonruimten. Uit de toelichting blijkt niet waar deze verwachtingen van de regering op zijn gebaseerd. Om die reden is nadere motivering of bijstelling van die verwachtingen nodig.

In paragraaf 1.3 'Potentie van hospitaverhuur, drijfveren en belemmeringen' en hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is de onderbouwing ten aanzien van het verwachte effect over de toename van het aantal hospita's bijgesteld.

b. Onzekere basis bij evaluatie

De onbekendheden en onzekerheden rondom het aantal woonruimten dat door hospita's wordt verhuurd zullen een rol spelen bij de evaluatie die is voorzien vijf jaar na invoering van het wetsvoorstel. Bij gebrek aan betrouwbare cijfers valt niet vast te stellen in hoeverre de doelstelling om het potentieel zoveel mogelijk te benutten is behaald.⁹ Daardoor is het niet goed mogelijk te bepalen of de gerealiseerde verbeteringen die het wetsvoorstel bewerkstelligt, voldoende opwegen tegen de aantasting van de rechtszekerheid van hospita huurders (zie hierna, punt 3a).

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden.

In hoofdstuk 16 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nader toegelicht hoe de evaluatie zal worden ingericht en welke gegevens daarbij gebruikt zullen worden.

3. Rechtspositie van hospitaverhuurders en -huurders

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de rechtsbescherming van hospita huurders. Zij kunnen zonder rechterlijke tussenkomst worden geconfronteerd met eenzijdige en tussentijdse beëindiging van hun huurovereenkomst. Volgens de regering rechtvaardigt het persoonlijke karakter van hospitaverhuur de beperkingen van de huurbescherming. Bij verkoop van de woning of overlijden van de verhuurder komt aan de relatie tussen hospita en huurder immers een einde. Ook verwacht de regering dat de voornaamste doelgroepen die van hospitaverhuur gebruik zullen maken, niet gebaat zijn bij sterkere huurbescherming. De verwachte toename van beschikbare woonruimte weegt volgens de regering op tegen de nadelige effecten van het wetsvoorstel.¹⁰

a. Onmiddellijke werking

De regering wil de nieuwe opzeggingsgronden direct beschikbaar maken voor bestaande huurovereenkomsten om zodoende een begrijpelijk en eenduidig stelsel van regels te hebben. Daarom kiest zij ervoor het wetsvoorstel grotendeels onmiddellijke werking te

⁸ Memorie van Toelichting, paragraaf 1.4, 'Oplossingsrichtingen stimuleren hospitaverhuur'.

⁹ Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft hier ook op gewezen. In de Memorie van Toelichting, paragraaf 9.2, 'Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)' onder 'Doelbereik maatregelen' meldt de regering dat het CBS en ABF Research nog onderzoeken of het mogelijk is beter zicht te krijgen op hospitaverhuur. In ieder geval zolang die onzekerheid voortduurt kan de effectiviteit van het wetsvoorstel niet worden gemeten.

¹⁰ Memorie van Toelichting, paragraaf 5.1, 'Potentiële huurders'.

geven.¹¹ Een gevolg daarvan is dat de nieuwe regels over opzegging ook gelden voor hospita huurovereenkomsten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn afgesloten.

Voor het aanspreken van het nog onbenutte potentieel aan woonruimten is het niet noodzakelijk om voor bestaande hospita huurders tussentijds de regels te veranderen. Daar komt bij dat, zoals de regering zelf onderkent, hospita huurovereenkomsten doorgaans een vrij beperkte looptijd hebben.¹² Dat betekent dat het naast elkaar bestaan van verschillende soorten rechtsregimes voor de meeste hospita huurovereenkomsten binnen afzienbare tijd vanzelf eindigt.

Onmiddellijke werking van het wetsvoorstel tast de rechtszekerheid van bestaande huurders aan. Dergelijke belastende maatregelen behoren dragend gemotiveerd te worden.¹³ In de toelichting wordt dit onvoldoende onderkend en ontoereikend gemotiveerd.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

In het wetsvoorstel was geen overgangsrecht geregeld ten aanzien van de nieuwe opzeggingsgronden (mogelijkheid opzeggen bij voorgenomen verkoop, na executieverkoop, bij verhuizing en bij overlijden van de hospita). Hierdoor zouden deze opzeggingsgronden ook gaan gelden voor lopende hospita huurovereenkomsten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het wetsvoorstel op dit onderdeel aangepast en is voorzien in overgangsrecht. De nieuwe opzeggingsgronden en andere voorgestelde wijzigingen worden alleen van toepassing voor nieuw af te sluiten hospita huurovereenkomsten. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 15 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

b. Verhouding tot het EVRM

Wanneer wordt vastgehouden aan de keuze om af te zien van eerbiedigende werking worden bestaande huurders en verhuurders gedurende de looptijd van hun overeenkomst geconfronteerd met een verandering in de toepasselijke regels. In die situatie is van belang dat een huurovereenkomst voor woonruimte een rechtsverhouding in het leven roept die kan vallen binnen de reikwijdte van het door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op respect voor de woning.¹⁴

¹¹ Memorie van Toelichting, paragraaf 10.1, 'Overgangsrecht'. Artikel V van het wetsvoorstel regelt dat de nieuwe bepalingen over (de verkorte opzegtermijn gedurende) de proeftijd bij hospita huurovereenkomsten voor bepaalde tijd niet van toepassing zijn op huurovereenkomsten die voor inwerkingtreding van deze wet zijn gesloten.

¹² Volgens het door de regering verrichtte onderzoek is de huurtermijn van hospita huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd over het algemeen korter dan drie jaar. De ideale huurtermijn is volgens zowel huurders als verhuurders tussen de zes maanden en twee jaar; zie de Memorie van Toelichting, paragraaf 1.3, 'Zicht op hospita verhuur' en paragraaf 2.2, 'Tijdelijke huurovereenkomst'

¹³ Over het belang van rechtszekerheid bij de keuze tussen onmiddellijke en eerbiedigende werking zie de aanwijzingen 5.61 en 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie over de gevolgen van onmiddellijke werking voor bestaande aanspraken het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 mei 2024 bij het voorstel van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen, Kamerstukken II 2023/24, 36577, nr. 4 onder punt 3c en de voorlichting van 3 juli 2012 over de mogelijke kaders bij de keuze voor en de minimale vereisten bij de vormgeving van overgangsrecht op het moment dat er sprake is van wijzigen van aanspraken in de socialezekerheidswetgeving dan wel de pensioenwetgeving ten nadele van uitkeringsgerechtigden dan wel potentiële uitkeringsgerechtigden, Kamerstukken II 2012/13, 33400-XV, nr. 7 onder punt 3.

¹⁴ Artikel 8 van het EVRM.

Voor in ieder geval de verhuurder kan ook het recht op ongestoord genot van eigendom relevant zijn.¹⁵ Beide verdragsbepalingen laten de wetgever beoordelingsvrijheid bij het stellen van beperkingen aan de beschermde rechten. In het bijzonder de beoogde onmiddellijke werking vergt evenwel een uitdrukkelijke verantwoording van de verdragsconformiteit van het wetsvoorstel. In de toelichting is daarin niet voorzien.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

Zoals hiervoor opgemerkt omtrent het overgangsrecht, is voorzien in eerbiedigende werking. Dit punt behoeft derhalve geen nadere beschouwing.

c. Risico op misbruik

Het wetsvoorstel bepaalt dat opzegging van het huurcontract wegens verkoop van de woonruimte pas kan plaatsvinden nadat een koopovereenkomst is gesloten en de bijbehorende wettelijke bedenktijd is verstreken. Vanaf dat moment gaat de termijn voor opzegging van de huurovereenkomst lopen.

Op deze wijze beoogt de regering te voorkomen dat een hospita verkoop veinst om op oneigenlijke gronden de huur op te zeggen.¹⁶ Het wetsvoorstel regelt niet hoe een huurder ervan verzekerd is dat daadwerkelijk een koopovereenkomst is gesloten. In veel gevallen zal de verkoop voldoende kenbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de verhuurder de huurder daarover informeert of omdat voor een aanstaande verkoop typerende activiteiten zoals bezichtigingen zijn waar te nemen.

Een zogeheten stille verkoop is voor een huurder evenwel niet per se kenbaar. Een kwaadwillende hospita kan daardoor nog steeds op oneigenlijke gronden de overeenkomst beëindigen. Pas na het uitblijven van een daadwerkelijke overdracht van de woning komt dat aan het licht. De huurder zal dan al zijn vertrokken. De toelichting maakt niet inzichtelijk hoe de huurder tegen dergelijk of andersoortig misbruik kan worden beschermd.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

In paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is onder 'Nieuwe opzeggingsgrond: bij verkoop' nader toegelicht welke waarborgen zijn ingebouwd om misbruik te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vicepresident van de Raad van State,
S. van Haersma Buma*

In het wetsvoorstel zijn voorts nog enkele wijzigingen aangebracht.

¹⁵ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Over de autonome betekenis van het begrip 'possessions' zie bijvoorbeeld (de verwijzingen in) EHRM (GK) 13 december 2016, nr. 26338/19 (Béláné Nagy t. Hongarije), par. 72-79. Over het huurrecht als 'possession' zie HR 30 november 1994, ECLI:NL:HR:1994:AD2262, rov. 3.8.

¹⁶ Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1 'Opzeggingsgronden (executie)verkoop en overlijden', 'Opzegging en opzeggingstermijn'.

Het voorstel om de opzegtermijn gedurende de eerste maand van de proeftijd te verkorten naar één maand is geschrapd. De opzegtermijn blijft gedurende de gehele proeftijd drie maanden.

Naast de mogelijkheid om een hospita huurovereenkomst te beëindigen wegens voorgenomen verhuizing (het voorgestelde artikel 7:271b lid 1 onder a BW) dat uitsluitend betrekking had op de hospita die eigenaar-bewoner is, is voorzien in eenzelfde mogelijkheid voor de hospita die zelf huurder is. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 7:271b lid 1 onder b (nieuw) BW.

Tot slot is voorzien in beëindiging van rechtswege van de hospita huurovereenkomst in geval van overlijden van de hospita die zelf huurder was en er geen samenwoner is die de hoofdhurovereenkomst voortzet (het voorgestelde artikel 7:269 lid 4 BW).

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan