



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende regels voor de jaren 2025 en 2026 aangaande huurprijsverhogingen door woningcorporaties (Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026)

Nader Rapport

12 juni 2025
2025-0000368092

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels voor de jaren 2025 en 2026 aangaande huurprijsverhogingen door woningcorporaties (Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026)

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 19 mei 2025, nr. 2025001133 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. Dit advies, gedateerd 28 mei 2025, nr. W04.25.00116/l, bied ik U hierbij aan.

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

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 huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering om het wetsvoorstel Huurbevriezing 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 huurbevriezing 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 huurbevriezing 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 woongelegenheden. 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 huurbevriezing gemiddeld ongeveer € 25 per maand op vooruitgaan.¹ Een lagere huurtoeslag betekent vanaf 2027 een structurele bezuiniging van € 412 miljoen per jaar.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 huurbevriezing geldt niet voor woonruimte van andere verhuurders in het sociale segment, in totaal ongeveer een half miljoen huishoudens.³ Overigens zijn ook diverse groepen huurders van corporaties om uiteenlopende redenen van de regeling uitgesloten.⁴

2. Algemene beschouwing [Geen reactie nodig]

a. Regulering sociale huurprijzen en consistentie van beleid

De regulering van de huurprijzen is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van wetswijziging geweest.⁵ Voor de huren in de sociale sector geldt het volgende. Tot 2020 volgde de maximale

¹ Toelichting, paragraaf 3.1 'Financiële gevolgen huurbevriezing 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 huurbevriezing: 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 huurbevriezing 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 bevroering van de huren in 2025, W04.25.00039/l, Kamerstukken II 2024/25, 36 698, nr. 4.

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).⁶ In 2022 is opnieuw afgeweken van de grondslag van inflatie plus één procentpunt, doordat een huurprijsstijging van maximaal de inflatie werd toegestaan.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.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.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 aanname 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.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.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.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.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.¹⁴

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 17, Kamerbrief inzake de uitvoering van de motie Beckerman c.s.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 27 926, 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.

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.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.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.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 huurbevriezing de beoogde doelgroep – huurders met een laag

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 huurbevriezing 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'.

inkomen én een kwetsbare huurquote¹⁸ – 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.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.²⁰

Ook de voorgestelde maatregel roept vragen op. Zo is zonder nadere toelichting niet helder waarom het gekozen instrument – huurbevriezing 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.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 huurbevriezing.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 huurbevriezing te beperken tot huurders in de sociale sector die huren van woningcorporaties (en ook binnen die groep gelden uitzonderingen).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.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.²⁵

Dit betekent dat de huurbevriezing 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.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 huurbevriezing opgelegd krijgen.²⁷

Deze motivering is ontoereikend.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

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, 31 847, 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, 31 847, 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, 27 926, 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, 36 281, nr. 4.

belang voor de vraag of groepen – gezien vanuit het doel dat met de regeling wordt beoogd – gelijk worden behandeld.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.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 huurbevriezing negatieve gevolgen heeft voor de financiële positie van woningcorporaties.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 2028.³²

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 2024.³³ 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.³⁴

De Afdeling maakt hierbij de volgende opmerkingen.

Onvolledige compensatie en eigendomsrecht

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

Tabel: Inkomstenderving woningcorporaties en compensatie (in mln euro)³⁵

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Inkomstenderving	300	1000	1400	1400	1400	1500	1500	1500	1600	1600
Compensatie	0	270	405	405	0	0	0	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

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 weging van alternatieve maatregelen.

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

³² Voorjaarsnota 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36 725, 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, 32 847, 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'.

geen concrete voorstellen voor.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 huurbevriezing 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).³⁷

Een belangrijke maatstaf voor het WSW is dat er voldoende huurinkomsten zijn om de rente op leningen te betalen.³⁸ Corporaties zullen dus gedwongen worden de tering naar de nering te zetten door minder te lenen.³⁹ Op dit moment voldoen twee corporaties niet aan de rentedekkingsgraad; met de huurbevriezing zou dat oplopen tot 61.⁴⁰

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 rondkomen of doordat niet langer aan de wens voldaan wordt van een minimaal aandeel 'betaalbare' woningen.⁴¹

Risico's voor financiële positie corporaties

De Afdeling wijst er daarnaast op dat de huurbevriezing 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

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 gevarezone 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.

2027–2029 en mogelijk ook daarna fors neerwaarts moeten gaan bijstellen.⁴² De aangeschreven corporaties is gevraagd om de impact van de huurbevriezing in kaart te brengen en het WSW te informeren over te treffen maatregelen.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.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).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.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 huurbevriezing in relatie tot de eerder aangekondigde huurverhogingen, waarbij uiteindelijke zekerheid over de vraag of de huurbevriezing 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 huurbevriezing. Verschillende groepen huurders van woningcorporaties hebben namelijk geen recht op de bevriezing en hun huren kunnen dus worden verhoogd.⁴⁷ De toelichting gaat niet in op de mogelijke complicaties die hierbij kunnen optreden in de tijdige en zorgvuldige communicatie, administratie en mogelijke terugvorderingen.

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.

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.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.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.⁵⁰ De Voorjaarsnota voorziet overigens ook in een eenmalige verhoging van de huurtoeslag met € 1 miljard vanwege de gestegen kosten van levensonderhoud.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.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.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 woonegelegenheden. 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

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

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, 25 090, nr. 3, p. 2; voorheen aangeduid als 'huursubsidie'.

⁵¹ Voorjaarsnota 2025, p. 10 en 23, Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1.

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

⁵³ Woon 2024, p. 25.



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,
Th. C. de Graaf*

De Afdeling advisering heeft een stevig en negatief oordeel gegeven over het wetsvoorstel en bevestigt de eerdere dilemma's die ik heb geschetst omtrent de voorgenomen huurbevriezing. Daarnaast is op 2 juni 2025 bekend geworden dat de coalitie waarop het kabinet rustte uit elkaar is gevallen. Tot slot is het kabinet duidelijk geworden dat het wetsvoorstel niet kan rekenen op een meerderheid in de Staten-Generaal.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U in overweging het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer.*



Advies Raad van State

No. W04.25.00116/I

's-Gravenhage, 28 mei 2025

Aan de Koning

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 huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering om het wetsvoorstel Huurbevriezing 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 huurbevriezing 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 huurbevriezing 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 woongelegenheden. 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.¹ Een lagere huurtoeslag betekent vanaf 2027 een structurele bezuiniging van € 412 miljoen per jaar.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.³ Overigens zijn ook diverse groepen huurders van corporaties om uiteenlopende redenen van de regeling uitgesloten.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.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).⁶ In 2022 is opnieuw afgeweken van de grondslag van inflatie plus één procentpunt, doordat een huurprijsstijging van maximaal de inflatie werd toegestaan.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.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

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/l, Kamerstukken II 2024/25, 36 698, nr. 4.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 17, Kamerbrief inzake de uitvoering van de motie Beckerman c.s.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 27 926, 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.

en woningcorporaties.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 aanname 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.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.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 wege 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) wooneigenheden te bevorderen.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.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.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.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

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, Huurbevriezing 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.

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.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.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 huurquote¹⁸ – 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.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.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

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, 31 847, 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, 31 847, 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'.

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

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.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 huurbevriezing.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 huurbevriezing te beperken tot huurders in de sociale sector die huren van woningcorporaties (en ook binnen die groep gelden uitzonderingen).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.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.²⁵

Dit betekent dat de huurbevriezing 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 klemmt temeer omdat met alternatieve maatregelen deze andere huurders wel geholpen zouden kunnen worden.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 huurbevriezing opgelegd krijgen.²⁷

Deze motivering is ontoereikend.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 – gezien vanuit het doel dat met de regeling wordt beoogd – gelijk worden behandeld.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.³⁰

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, 27 926, 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, 36 281, 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 weging van alternatieve maatregelen.



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 huurbevriezing negatieve gevolgen heeft voor de financiële positie van woningcorporaties.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 2028.³²

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 2024.³³ 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.³⁴

De Afdeling maakt hierbij de volgende opmerkingen.

Onvolledige compensatie en eigendomsrecht

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

Tabel: Inkomstenderving woningcorporaties en compensatie (in mln euro)³⁵

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Inkomstenderving	300	1000	1400	1400	1400	1500	1500	1500	1600	1600
Compensatie	0	270	405	405	0	0	0	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.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 huurbevriezing 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

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

³² Voorjaarsnota 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36 725, 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, 32 847, 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'.

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).³⁷

Een belangrijke maatstaf voor het WSW is dat er voldoende huurinkomsten zijn om de rente op leningen te betalen.³⁸ Corporaties zullen dus gedwongen worden de tering naar de nering te zetten door minder te lenen.³⁹ Op dit moment voldoen twee corporaties niet aan de rentedekkingsgraad; met de huurbevrozing zou dat oplopen tot 61.⁴⁰

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 genooddaakt 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.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.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.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.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).⁴⁵

Zorgplicht volkshuisvesting

Woningcorporaties spelen een cruciale rol in de realisatie van het overheidsbeleid inzake volkshuis-

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/huurbevrozing-woningcorporaties-in-acute-problemen>. Daarnaast zouden twintig corporaties in de gevarezone komen met een ICR tussen 1,4 en 1,5. Zie ook Aw, 2025, Huurbevrozing 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.

vesting. 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.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.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.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

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 Huurbevrozing sociale sector (2025), ongedateerd. In de praktijk zijn het doorgaan van de woningcorporaties die huurwijzigingen namens de huurders doorgeven aan de Dienst Toeslagen.



gebruik van bestaande instrumenten in regelgeving, al dan niet na eventuele aanpassing, is overwogen in de voorbereiding van dit voorstel.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.⁵⁰ De Voorjaarsnota voorziet overigens ook in een eenmalige verhoging van de huurtoeslag met € 1 miljard vanwege de gestegen kosten van levensonderhoud.⁵¹ Hoe dit wetsvoorstel en deze (andere) maatregel in verhouding tot elkaar moeten worden gezien, is niet toelichtend 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.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.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,
Th.C. de Graaf.*

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, 25 090, nr. 3, p. 2; voorheen aangeduid als 'huursubsidie'.

⁵¹ Voorjaarsnota 2025, p. 10 en 23, Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1.

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

⁵³ Woon 2024, p. 25.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels voor de jaren 2025 en 2026 aangaande huurprijsverhogingen door woningcorporaties (Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die dezen zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de huurprijzen van door woningcorporaties verhuurde woonruimten te bevrozen voor de jaren 2025 en 2026;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

woningcorporatie: toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet;

woonruimte:

- 1°. zelfstandige woning als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek waarvoor een huurovereenkomst geldt waarop noch artikel 247 noch artikel 247b van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is,
- 2°. onzelfstandige woning als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek,
- 3°. woonwagen,
- 4°. standplaats.

Artikel 2

1. In afwijking van artikel 246 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en van artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte is van 1 juli 2025 tot en met 30 juni 2027 het maximale huurverhogingspercentage voor huurovereenkomsten met betrekking tot een door een woningcorporatie verhuurde woonruimte gelijk aan nul procent.
2. In afwijking van het eerste lid is artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte onverkort van toepassing op voorstellen tot verhoging van de huurprijs als bedoeld in artikel 252a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 3

In afwijking van artikel 13, derde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte toetst de huurcommissie een door een woningcorporatie gedaan voorstel tot huurprijsverhoging als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, niet zijnde een voorstel als bedoeld in artikel 252a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, aan artikel 2, eerste lid, dan wel aan artikel 10a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

Artikel 4

Artikel 253, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op een voorstel als bedoeld in artikel 252, eerste lid, van dat boek tot verhoging van de huurprijs met een voor 1 juli 2027 gelegen datum van ingang van een door een woningcorporatie verhuurde woonruimte.

Artikel 5

De Wet goed verhuurderschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2a wordt na 'artikel 10 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte' ingevoegd 'of artikel 2, eerste lid, van de Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026'.

B

Na artikel 27 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 27a

Op 30 juni 2027 vervalt in artikel 2a, vierde lid, 'of artikel 2, eerste lid, van de Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026'.

Artikel 6

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 30 juni 2027.

Artikel 7

Deze wordt aangehaald als: Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Betaalbaar wonen staat al jaren onder druk door de krapte op de woningmarkt. In de afgelopen jaren is er door vorige kabinetten ingezet op het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders. De harde inkomensgrenzen voor huurtoeslag zijn gevallen, in 2021 en 2023 zijn de huren van huurders met een laag inkomen bij een corporatie verlaagd en is de maximale huursomstijging is beperkt door CAO-loonontwikkeling te volgen. Ondanks de genomen maatregelen zijn de woonlasten van huurders toegenomen. De woonquote, de verhouding tussen de totale woonlasten en het netto besteedbare inkomen, nam toe van 33,3% in 2021 naar 34,4% in 2024.¹ Die stijging ten opzichte van 2021 is meer het gevolg van de gestegen bijkomende woonlasten (waaronder energiekosten) dan van de gestegen (kale) huurprijs. De netto huurquote voor huurders bij een woningcorporatie ligt op 20,2%² en de netto huurontwikkeling vanaf 2021 blijft achter bij de inflatieontwikkeling vanaf 2021³. Bij het overeenkomen van de Nationale Prestatieafspraken en de afspraken op de Woontop in december 2024, is besloten dat de huren in de sociale sector in het jaar 2025 mogen stijgen met 5% (waarbij individuele woningcorporaties gemiddeld niet meer dan 4,5% huurverhoging mogen doorvoeren). Om de woonlasten van huurders te verlichten is er in de Voorjaarsbesluitvorming 2025 een huurbevrozing voor 2025 en 2026 afgesproken.

In de Voorjaarsnota 2025 is vastgelegd dat de huren voor sociale huurwoningen in 2025 en 2026 worden bevroren. Dit betekent dat er per 1 juli 2025 geen huurverhogingen mogen worden doorgevoerd tot 1 juli 2027. Deze huurbevrozing werkt ook door in lagere uitgaven voor de huurtoeslag. Ter compensatie van de huurinkomstenderving als gevolg van de voorgestelde huurbevrozing wordt in de Voorjaarsnota 2025 € 270 miljoen in 2026 en € 405 miljoen in 2027 en 2028 gereserveerd voor investeringen in de sociale huur.

De voorgestelde Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026 regelt een bevrozing van de huurprijzen van woonruimten in het betaalbare segment (DAEB-segment) van woningcorporaties. Dat betreft zelfstandige woningen in het lage segment (vóór invoering van de Wet betaalbare huur per 1 juli 2024: het gereguleerde segment), kamers, woonwagens en standplaatsen. De huurprijzen van die woonruimten kunnen in de huurjaren 2025 en 2026 niet worden verhoogd. De verwachte huurinkomstenderving als gevolg van de voorgestelde huurbevrozing heeft een nadelig gevolg voor de investeringscapaciteit van woningcorporaties. Voor deze gemiste huurinkomsten, zal het kabinet de woningcorporaties op nader te bepalen wijze tegemoetkomen.

2. Huurbevrozing voor betaalbare huurwoningen woningcorporaties

In de afgelopen jaren is er door vorige kabinetten ingezet op het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders. In 2016 is voor woningcorporaties het passend toewijzen aan huishoudens ingevoerd. Tegelijkertijd is de maximale huursomstijging voor woningcorporaties per 2017 aangepast, wat heeft geleid tot beperktere gemiddelde huurverhogingen bij woningcorporaties. De maximale huursomstijging is sinds 2020 verder beperkt tot inflatievolgend. Daarnaast zijn per 2020 de harde inkomensgrenzen voor de huurtoeslag vervallen. In 2021 en 2023 is de betaalbaarheid van huren voor huurders met een laag inkomen en met een voor dat inkomen hoge huur van een woningcorporatie verbeterd met een eenmalige huurverlaging.

De bestaanszekerheid, waaronder de betaalbaarheid van de huren in het sociale segment, verbeteren is een belangrijk speerpunt van dit kabinet, zoals tot uitdrukking gebracht in het regeerprogramma. Woningcorporaties hebben anders dan particuliere of commerciële verhuurders het bieden van betaalbare huisvesting als wettelijke taak. Er is daarom voor gekozen om de huurbevrozing op deze verhuurders en daarmee een grote groep huurders te richten.

2.1 Huurbevrozing woningcorporaties

De huidige huurprijsregelgeving biedt geen mogelijkheid voor het maken van onderscheid tussen verschillende typen verhuurder. De huurprijsregelgeving en dus ook de regels omtrent de jaarlijkse huurverhoging gelden voor alle verhuurders.

Dit wetsvoorstel maakt onderscheid tussen woningcorporaties (toegelaten instellingen als bedoeld in de Woningwet) en andere verhuurders waar het gaat om de toegestane jaarlijkse huurverhoging voor

¹ WoOn2024, Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1321

² WoON2024, Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1321

³ Analyse Nederlandse inflatie, Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 49



woonruimte in het zogenoemde lage segment (vóór de inwerkingtreding van de Wet betaalbare huur: het gereguleerde segment).

De voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 bepaalt dat de huurprijzen van door woningcorporaties verhuurde woonruimten in het lage segment in de huurverhogingsjaren 2025 en 2026 niet mogen stijgen.

De huurbevriezing geldt voor zelfstandige huurwoningen van woningcorporaties waarvan de aanvangshuurprijs lager of gelijk is aan de op het moment van aanvang van de huurovereenkomst geldende DAEB-huurgrens (in 2025 ligt die grens op € 900,07) en voor door woningcorporaties verhuurde onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens en standplaatsen.

Dit betekent dat (gereguleerde) huurovereenkomsten voor zelfstandige woningen in het middensegment en geliberaliseerde huurovereenkomsten (het dure segment) volgens de geldende bepalingen van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte verhoogd kunnen worden.

Voor de private verhuurders geldt de op grond van artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte vastgestelde maximale huurprijsverhoging (bijlage V van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte) onverkort. Voor private verhuurders van woningen in het lage segment geldt er geen huurbevriezing. Dit vloeit voort uit het feit dat de uitvoering van een huurbevriezing voor private verhuurders om meerdere redenen, waaronder compensatie, uitermate complex is.

Tot 1 juli 2026 kunnen private verhuurders hun huurprijzen met maximaal 5 procent verhogen, zolang de maximale huurprijsgrens van de woonruimte daardoor niet wordt overschreden.

Voor de periode van 1 juli 2026 tot 1 juli 2027 zal het maximale huurprijsverhogingspercentage, zoals te doen gebruikelijk, worden bepaald in december 2025.

2.2 IAH voor woningcorporaties en private verhuurders

In de Voorjaarsnota 2025 is vastgelegd dat de huurprijs voor sociale huurwoningen worden bevroren voor de huurjaren 2025 en 2026. De huurbevriezing heeft tot doel de betaalbaarheid van het wonen voor lagere (midden)inkomens te verbeteren. Het kabinet is bij de uitwerking tot de conclusie is gekomen dat de huurbevriezing niet van toepassing is op huurders die door een hoger (midden)inkomen niet (meer) tot de DAEB-doelgroep behoren. Dat betekent dat de voorgenomen huurbevriezing niet ziet op zelfstandige huurwoningen in het lage segment die worden bewoond door huishoudens met een hoger middeninkomen of een hoog inkomen. De hiervoor reeds wettelijk mogelijk gemaakte inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (hierna: IAH) blijft daarom voor woningcorporaties toegestaan. Afhankelijk van het inkomen bedraagt de IAH een verhoging van maximaal € 50 of € 100 per maand. Dit geldt voor huurders met een hoger middeninkomen of een nog hoger inkomen. De huurverhoging is alleen toegestaan als daarmee de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het woningwaarderingssysteem (hierna: WWS) niet wordt overschreden.

Voor woningcorporaties en voor private verhuurders geldt dus, ook na inwerkingtreding van de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026, dat de huurprijs van huurders met een hoger middeninkomen of een hoog inkomen extra (in 2025: maximaal € 50 respectievelijk € 100 op het bedrag van de maandhuur) mogen worden verhoogd.

Voor woningcorporaties geldt dat zij aan huishoudens die geen hoger middeninkomen of hoger inkomen hebben, of aan huishoudens waarover de woningcorporaties geen inkomensindicatie bij de Belastingdienst hebben aangevraagd, geen huurverhoging mogen voorstellen (ook niet de maximaal € 25 op het maandhuurbedrag voor zelfstandige woningen met een huidige huurprijs onder € 350).

De voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 is voor woningcorporaties niet van toepassing op de IAH en voor private verhuurders in het geheel niet van toepassing.

Tabel inkomenscategorieën voor de inkomensafhankelijke huurverhoging per 1 juli 2025 (inkomen van 2023)

	Hoge middeninkomens	Hoge inkomens
Eenpersoonshuishoudens	€ 57.143 – € 67.366	Hoger dan € 67.366
Meerpersoonshuishoudens	€ 67.366 – € 89.821	Hoger dan € 89.821
Huurverhoging	Maximaal € 50	Maximaal € 100

Tabel 1: Inkomenscategorieën voor de inkomensafhankelijke huurverhoging per 1 juli 2025.

2.3 Aankondiging huurprijsverhoging 2025

2.3.1 Voorstellen huurverhoging reeds verzonden

Op grond van artikel 7:252 BW moeten verhuurders hun voorstellen voor huurverhoging minimaal twee maanden voor de voorgenomen huurverhogingsdatum bij de huurders indienen. Omdat het bij woningcorporaties (en veel private verhuurders) gebruikelijk is om de jaarlijkse huurprijsverhoging per 1 juli door te voeren, versturen verhuurders normaliter het voorstel voor de jaarlijkse huurverhoging vóór 30 april van dat jaar.

De meeste woningcorporaties hebben de huurverhogingsbrief dit jaar dus reeds verstuurd, opdat zij in ieder geval op tijd zijn met hun huurverhogingsvoorstel per 1 juli 2025 voor het geval dat de voorgenomen huurbevriezing toch niet op tijd wordt ingevoerd. De woningcorporaties hebben de huurverhogingsvoorstellen per 1 juli 2025 in april aangevuld met informatie waarin staat dat de huurders een nieuwe brief krijgen omtrent de huurprijs en huurverhoging wanneer de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 in werking is getreden.

Omdat ook de IAH in het algemeen per 1 juli wordt doorgevoerd, hebben dus ook de huurders aan wie de woningcorporaties een IAH willen voorstellen, het huurverhogingsvoorstel reeds ontvangen. Voor de zelfstandige huurwoningen van die huurders geldt, zoals hiervoor uiteengezet, dat de IAH ook in 2025 en 2026 kan worden doorgevoerd.

2.3.2 Aankondiging huurprijsverhoging nog niet verzonden

Voor woningcorporaties die de huurverhogingsvoorstellen nog niet hebben verstuurd, is het alsnog mogelijk om een IAH voor te stellen aan huurders die daarvoor in aanmerking komen. Dat geldt overigens ook voor woningcorporaties die dit jaar hebben afgezien van het voorstellen van IAH; zij kunnen aan de huurders die daarvoor in aanmerking komen, alsnog een IAH voorstellen.

Wel geldt dat voor die huurders de huurprijsverhoging pas minimaal twee maanden na ontvangst van het huurverhogingsvoorstel kan ingaan.

Dat betekent niet dat de huurverhogingsdatum daarmee permanent verschuift. Als een woningcorporatie de IAH in 2025 (bijvoorbeeld) pas per 1 september of 1 oktober laat ingaan, kan de huurprijs in 2026 weer per 1 juli 2026 verhoogd worden. Dit omdat voor huurovereenkomsten voor huurwoningen in het lage segment geldt dat wanneer er een keer meer dan 12 maanden tussen twee huurverhogingen heeft gezeten de volgende huurverhoging evenveel minder dan 12 maanden later mag worden doorgevoerd, waardoor de huurprijs dan over een periode van 24 maanden (maximaal) tweemaal wordt verhoogd. Na een eenmalig uitstel van de jaarlijkse huurverhoging in 2025 kan de woningcorporatie in 2026 dus voor de betreffende woonruimten weer haar gebruikelijke huurverhogingsritme oppakken.

2.4 Intermediaire verhuur van corporatiewoningen

Niet altijd verhuurt de woningcorporaties een woonruimte direct aan de doelgroep, soms gaat dat via een intermediaire verhuurconstructie. Woningcorporaties hebben in geval van intermediaire verhuur

een contract met (zorg)organisaties waarin de huurprijs en het aantal eenheden is vastgelegd. De (zorg)organisatie verhuurt de woningen door aan de cliënten. Huurders huren hun woning dan ook niet van een woningcorporatie maar van de (zorg)organisatie. Er zijn diverse manieren waarop woningen door de woningcorporatie aan de zorgorganisatie wordt verhuurd (bulkcontract, per woning), dit hangt ook mede af van de specifieke situatie en het type zorg dat aangeboden wordt. Ook de financiële afspraken (zoals de hoogte van de huurprijs en de jaarlijkse huurverhoging) verschillen per woningcorporatie en/of zorgorganisatie.

De huurbevriezing is in de Voorjaarsnota vastgelegd voor sociale huurwoningen, zodat de betaalbaarheid van het huren voor huurders met een laag (midden)inkomen in het sociale segment wordt verbeterd. Woningcorporaties hebben een wettelijke taak mensen met een laag inkomen betaalbaar te huisvesten. Zorgorganisaties hebben deze wettelijke taak niet. Naast dat deze zorgorganisaties buiten de reikwijdte van de wettelijke huurbevriezing vallen, is in de Voorjaarsnota geen financiële compensatie voor deze organisaties geregeld. Woningcorporaties en zorgorganisaties hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de huren betaalbaar zijn voor de bewoners en hebben de vrijheid om onderling (nieuwe) afspraken te maken over de huurverhoging.

2.5 Door gemeenten verhuurde woonwagens/standplaatsen

De voorgestelde huurbevriezing geldt alleen voor bewoners die hun woonruimte direct van een woningcorporatie huren. Een deel van de woonwagens en woonwagenstandplaatsen worden door gemeenten verhuurd aan de bewoners. Gemeenten mogen voor de woonwagens en standplaatsen die zij aan bewoners verhuren in 2025 en 2026 onverkort een jaarlijkse huurverhoging voorstellen (binnen de maximaal toegestane jaarlijkse huurverhoging en voor zo ver daarmee de maximale huurprijsgrens van de woonwagen/standplaats op basis van het woningwaarderingssysteem niet wordt overschreden).

3. Financiële gevolgen voor huurders en woningcorporaties

3.1 Financiële gevolgen huurbevriezing voor de huurder

Een huurbevriezing over een periode van twee jaar heeft een positief inkomenseffect doordat de lonen en uitkeringen in die periode wel zullen stijgen.

Voor ca. 2 miljoen huishoudens in zelfstandige woningen wordt de huur twee jaar lang niet verhoogd. Geen gemiddelde huurverhoging van maximaal 4,5% scheelt voor deze huurders maximaal ca. € 27 per maand (ca. € 325 op jaarbasis) in 2025.

In de Nationale Prestatieafspraken 2025–2035 was afgesproken dat de maximale huursomstijging (maximale gemiddelde huurverhoging) per woningcorporatie in 2026 gelijk zou zijn aan het gemiddelde van de inflatie van de drie voorgaande jaren; uitgaande van een verwachte inflatie voor 2025 van 3,2%⁴ en de inflatie van 4,5% in (december 2022 tot december) 2023 en 3,1% in (december 2023 tot december) 2024 zou dat uitkomen op (circa) 3,6%. Een huurbevriezing in 2026 scheelt voor de huurders dan (maximaal) ca. € 27 (van 2025) + ca. € 23 = ca. € 50 per maand (ca. € 600 op jaarbasis). Ook voor bewoners die een kamer, woonwagen of standplaats van een woningcorporatie huren geldt in 2025 en 2026 een huurbevriezing. Voor die wooneenheden geldt de maximale gemiddelde huurverhoging van 4,5% (in 2025) niet; voor deze wooneenheden kunnen woningcorporaties gemiddeld de maximaal toegestane huurverhoging van 5% (zolang de maximale huurprijsgrens van de kamer of woonwagen/standplaats op basis van het woningwaarderingssysteem niet is bereikt) toepassen. Voor de ca. 66.000 huurders van door woningcorporaties verhuurde kamers betekent geen huurverhoging van maximaal 5% maximaal ca. € 15 per maand (ca. € 180 op jaarbasis) in 2025. Uitgaande van de Nationale Prestatieafspraken zou in 2026 de maximaal toegestane huurverhoging gelijk zijn aan de maximale huursomstijging (ca. 3,6%, zie hierboven) plus 0,5 procentpunt; het uitblijven van een huurverhoging van maximaal 4,1% levert voor de huurders van door woningcorporaties verhuurde kamers in 2026 een financieel voordeel op van ca. € 15 (van 2025) + ca. € 13 = ca. € 28 per maand (ca. € 340 per jaar). Het kabinet beschikt niet over de huurprijzen van door woningcorporaties verhuurde woonwagens en standplaatsen; daardoor is het financiële voordeel voor deze huurders moeilijk in te schatten.

Huurtoeslagontvangers zullen daarentegen ook een minder hoge huurtoeslag ontvangen dan wanneer de huur wel was verhoogd, waardoor het financiële voordeel voor hen netto iets lager uitvalt. Circa 50% van de netto lagere huur vloeit weg via een lagere huurtoeslag. Het ingeschatte effect op de netto maandlasten voor huurtoeslagontvangers is naar verwachting in 2025 gemiddeld € 10 tot € 14 per maand en in 2026 gemiddeld € 18 tot € 23 per maand.

⁴ Concept Macro Economische Verkenning 2025 van het Centraal Planbureau

3.2 Gevolgen investeringscapaciteit woningcorporaties en mitigerende maatregelen

Door de huurbefriëzing in 2025 en 2026 vallen de huurinkomsten van woningcorporaties structureel lager uit dan waar zij op hadden gerekend. De derving van huurinkomsten loopt jaarlijks op en bedraagt in 2030 circa € 1,5 miljard voor de gehele corporatiesector. De huurinkomstenderving is structureel, omdat de huren ook na 2026 op een lager niveau liggen dan zonder de huurbefriëzing het geval was geweest. Ter compensatie zijn in de Voorjaarsnota middelen gereserveerd, verspreid over de jaren 2026, 2027 en 2028.

Door een structureel lager huurniveau verslechtert de financiële positie van woningcorporaties, met als gevolg dat de leencapaciteit van corporaties afneemt. De hoogte van de structurele huurinkomsten bepaalt in belangrijke mate hoeveel geld corporaties kunnen lenen en daarmee hoeveel zij kunnen investeren. In de Nationale Prestatieafspraken van december 2024⁵ is afgesproken dat corporaties tot 2035 voor een bedrag van € 110 miljard investeren in voornamelijk nieuwe sociale huurwoningen en verduurzaming van bestaande woningen. Door de huurbefriëzing is ruim € 36 miljard van de afgesproken investeringsopgave niet meer haalbaar. Met de eenmalige compensatie van € 1,1 miljard daalt dit tekort naar ruim € 35 miljard. Wanneer we aannemen dat de geplande investeringen in nieuwbouw en verduurzaming evenredig worden geraakt, vertaalt dit tekort zich in circa 85 duizend minder nieuwbouwwoningen en circa 365 duizend woningen die minder worden verduurzaamd.

4. Administratieve lasten

4.1 Woningcorporaties

Door een huurbefriëzing, met uitzondering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor zelfstandige woningen, zullen woningcorporaties aan veel minder huurders een huurverhogingsvoorstel hoeven te sturen. De huurverhogingsvoorstellen voor 2025 zijn grotendeels al verzonden, dus voor 2025 is die besparing klein tot nihil. In 2026 zullen woningcorporaties alleen aan huishoudens met een hoger (midden)inkomen in zelfstandige woningen (ca. 8,5%) een huurverhoging mogen voorstellen. Dat betekent in 2026 een besparing van ca. 1,9 miljoen huurverhogingsvoorstellen; daaraan is een eenmalige besparing van ca. $1,9 \text{ mln} * € 39 * 5 \text{ minuten} = € 6.245.000$ in uren en (maximaal) $1,9 \text{ mln} * € 1 = € 1.900.000$ aan verzendkosten verbonden.

Daarnaast zullen woningcorporaties in 2025 en 2026 veel minder bezwaarschriften tegen de voorgestelde huurverhoging gaan ontvangen en zullen zij dus veel minder bezwaarschriften in behandeling hoeven te nemen. Uitgaande van ca. 10% van de huurders die een bezwaarschrift tegen de voorgestelde huurverhoging indienen zijn dat in 2026 ca. 18.000 bezwaarschriften tegen de voorgestelde inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Dat is een eenmalige besparing op administratieve lasten van ca. 190.000 bezwaarschriften; daaraan is in 2026 een eenmalige besparing van $190.000 * € 39 * 5 \text{ minuten} = € 625.000$ in uren. In 2025 zal de besparing verwaarloosbaar zijn doordat mogelijk meer huurders dan normaal een bezwaarschrift zullen indienen tegen de voorgestelde huurverhoging vanwege de in de Voorjaarsnota 2025 aangekondigde huurbefriëzing.

Woningcorporaties zullen ook minder huurverhogingsgeschillen aan de Huurcommissie hoeven voor te leggen door de huurbefriëzing. Doorgaans dienen woningcorporaties ca. 2.500 huurverhogingsgeschillen per jaar in bij de Huurcommissie. Naar verwachting zal dat aantal dalen naar ca. 1.000 in 2025 en ca. 250 in 2026. Dat leidt in tot een besparing in 2025 van $1.500 * € 39 * 30 \text{ minuten} = € 29.250$ in uren en in 2026 van $2.000 * € 39 * 30 \text{ minuten} = € 39.000$ in uren.

In totaal levert de huurbefriëzing voor woningcorporaties een eenmalige besparing van administratieve lasten op van in 2025 van € 29.250 in uren.

In 2026 is de eenmalige besparing $€ 6.245.000 + € 625.000 + € 39.000 = € 6.909.000$ in uren en € 1.900.000 aan verzendkosten; in totaal € 8.809.000.

Het wetsvoorstel leidt echter ook tot eenmalige uitvoeringslasten voor woningcorporaties.

Woningcorporaties zullen extra met hun huurders moeten communiceren over de reeds voorgestelde huurverhogingen. De inschatting is dat dit per woningcorporatie ca. 40 uren van administratief personeel, ca. 32 uren van hoger opgeleid personeel en ca. 16 uren van leidinggevendenden/managers zal vergen. Dat levert naar verwachting $(269 \text{ woningcorporaties} * 40 * € 39) + (269 * 32 * € 54) + (269 * 16 * € 77) = € 1.215.880$ in uren.

Naast communicatie verzorgen per website, e-mail en telefoon zullen woningcorporaties naar verwachting nog een extra brief naar hun huurders moeten sturen. Dat levert naar verwachting 2,3 miljoen (wooneenheden) $+ € 1 = € 2,3 \text{ miljoen}$ aan out of pocketkosten.

In totaal zijn de (eenmalige) uitvoeringslasten voor communicatie $(€ 1.215.880 + € 2.300.000 =)$ ca. € 3,5 miljoen.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29 453, nr. 574

Woningcorporaties zullen ook hun begrotingen en eventuele investeringsplannen moeten aanpassen. Door de voorgenoemde financiële compensatie voor de huurbevriezing zullen deze aanpassingen slechts beperkt hoeven te zijn. De kosten voor het aanpassen van de begroting worden geschat op $(269 * 16 * € 39) + (269 * 32 * € 54) + (269 * 12 * € 77) = € 881.244$.

De kosten voor het aanpassen van investerings-/onderhouds-/verkoopplannen worden geschat op $(269 * 28 * € 39) + (269 * 40 * € 54) + (269 * 16 * € 77) = € 1.206.196$.

De totale eenmalige uitvoeringslasten voor woningcorporaties in 2025 worden daardoor geschat op ca. € 3,5 miljoen + ca. € 1,2 miljoen = ca. € 4,7 miljoen.

In 2025 stijgen de lasten voor woningcorporaties eenmalig netto met ca. 4,7 miljoen – € 29.250 = ca. € 4,7 miljoen.

In 2026 is de eenmalige besparing op administratieve lasten ca. € 8,8 miljoen.

4.2 Huurders

Een huurbevriezing voor ca. 2 miljoen huurders betekent ook voor huurders een besparing op de administratieve lasten. Naar verwachting zullen in 2026 circa 190.000 minder huurders een bezwaarschrift tegen de voorgestelde huurverhoging bij hun woningcorporatie indienen. Een bezwaarschrift indienen vraagt een tijdsbeslag voor huurders van naar verwachting 2 uur per huurder à € 15 per uur. Dit resulteert in 2026 tot een eenmalige besparing op de administratieve lasten van circa $190.000 * 2 \text{ uur} * € 15 = \text{ca. } € 5.700.000$ en een bedrag van circa € 190.000 aan verzendkosten. In 2025 zal die besparing naar verwachting kleiner tot verwaarloosbaar zijn doordat mogelijk meer huurders dan gebruikelijk een bezwaarschrift tegen de voorgestelde huurverhoging zullen indienen door de in de Voorjaarsnota 2025 aangekondigde huurbevriezing.

Een lager aantal huurverhogingsgeschillen bij de Huurcommissie levert weinig besparing op de administratieve lasten op voor huurders. Het zijn de woningcorporaties die de geschillen aan de Huurcommissie moeten voorleggen (na bezwaar van de huurder). De huurverhogingsgeschillen worden veelal met een voorzittersuitspraak afgedaan, dat wil zeggen zonder hoorzitting, waardoor de huurder geen tijd kwijt is aan een geschil.

De huurbevriezing van 2025 en 2026 leidt voor huurders in 2026 tot een eenmalige besparing op de administratieve lasten van in totaal $€ 5.700.000 + € 190.000 = € 5.890.000$.

5. Toetsing aan hoger recht

5.1 Eigendomsrecht beschermd door het EVRM

Het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden garandeert onder andere het recht op ongestoord genot van eigendom. Dat Eerste Protocol laat onder voorwaarden regulering en zelfs ontneming van het eigendomsrecht toe. In met name de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is uitgewerkt aan welke voorwaarden daarvoor moet zijn voldaan. De voorgestelde huurbevriezing voor huurwoningen van woningcorporaties in het lage segment, is een vorm van regulering van het eigendomsrecht van de woningcorporaties. Van ontneming van de eigendom of van ieder zinvol gebruik van het eigendomsrecht is geen sprake. Wel worden verplichtingen met betrekking tot het eigendomsrecht opgelegd. De voorgestelde verplichting is echter gerechtvaardigd gelet op de daaraan door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gestelde voorwaarden.

De voorgestelde huurbevriezing voor woningcorporaties dient een legitiem doel, is noodzakelijk in een democratische samenleving en bereikt het beoogde effect.

Het overheidsbeleid op het gebied van wonen is sinds jaar en dag gericht op het zo goed mogelijk realiseren van betaalbare huisvesting voor alle inwoners. De woningcorporaties en het daaromheen opgetuigde wettelijke stelsel spelen daarin een belangrijke rol. Ondanks de inspanningen van overheid en woningcorporaties, zowel wat betreft het realiseren van voldoende aanbod aan woningen als het matigen van de huurprijzen voor die woningen, zijn er nog grote aantallen huurders die in verhouding tot hun inkomen een te hoge huurprijs betalen. Naargelang het aanbod van betaalbare woningen groeit, en daar zijn de inspanningen op gericht, zal deze situatie zich steeds minder vaak voordoen. Omdat door allerlei omstandigheden het realiseren van voldoende betaalbare woningen veel tijd kost, is het gezien de actuele economische omstandigheden wenselijk en in veel gevallen noodzakelijk op een andere manier een betere balans te creëren tussen het inkomen van de huurders en de huurprijzen. Een huurbevriezing is een manier om dit snel en effectief te kunnen doen en de noodzaak daartoe doet zich als gevolg van de economische problemen steeds meer voelen. Woningcorporaties huisvesten het overgrote deel van de huurders met een lager inkomen. Een relatief klein

aantal verhuurders huisvest daarmee de ruime meerderheid van de huurders die met de voorgestelde maatregel worden geholpen. Door de voorgestelde verplichting op te leggen aan de woningcorporaties wordt het beoogde doel op relatief eenvoudige wijze bereikt.

De voorgestelde verplichting zal voorzien bij de wet en voorzienbaar zijn in haar toepassing zijn.

In de voorgestelde Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026 wordt vastgelegd dat de huurprijzen van huurwoningen van woningcorporaties in het lage segment niet mogen stijgen in de jaren 2025 en 2026. Daarmee is de voorgestelde maatregel voor zowel woningcorporaties als huurders voldoende precies en voorzienbaar op het punt van uitvoering en effect geregeld.

Het kabinet erkent dat de voorgestelde maatregel op een laat moment bekend is geworden. Op 16 april 2025 werd voor woningcorporaties duidelijk dat er een huurbevrozing zou komen voor de huurjaren 2025 en 2026. Dat is geformaliseerd in de op 18 april 2025 gepubliceerde Voorjaarsnota. Dat wil zeggen dat voor 1 mei 2025 voor woningcorporaties duidelijk was dat ze rekening moeten houden met een huurbevrozing. De termijn om zich voor te bereiden is daarmee korter dan gebruikelijk als het gaat om de maximale huurprijsverhogingen maar niet zo kort dat dit als apert onredelijk moet worden beschouwd.

De voorgestelde verplichting voldoet ten slotte ook aan het vereiste van een «redelijk evenwicht» tussen het nagestreefde doel en de belangen van de woningcorporaties.

De voorgestelde huurbevrozing, heeft een negatief effect op het verdienvermogen van woningcorporaties. Dat hiermee de mogelijkheid om zo veel mogelijk profijt te genereren met de verhuur van woningen wordt beperkt, is voor woningcorporaties gezien hun maatschappelijk belang en het feit dat zij geen winsttoogmerk hebben, minder van belang. Woningcorporaties hebben als kerndoel en als taak het bieden van betaalbare huisvesting, niet het genereren van profijt of winst met de verhuur van woningen. Woningcorporaties moeten in staat worden geacht om voldoende opbrengsten te kunnen genereren met de verhuur van hun woningen, om hun bezit te kunnen beheren en om aan hun verplichtingen en doelstellingen met betrekking tot woningbouw en verduurzaming te kunnen voldoen. Voor het «redelijk evenwicht» is dus van belang of de woningcorporaties door deze maatregel onevenredig worden getroffen in hun mogelijkheden om aan hun taken en doelstellingen te voldoen. In het algemeen geldt dat de voorgestelde bevrozing niet onevenredig zwaar zal drukken op de woningcorporaties. Omdat de voorgestelde bevrozing op korte termijn wordt ingevoerd en gevolgen heeft voor de investeringscapaciteit zal het kabinet de woningcorporaties hierin op nader te bepalen wijze tegemoetkomen.

5.2 Gelijke behandeling

De voorgestelde Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026 voorziet in een huurbevrozing voor woningcorporaties. De overige verhuurders van zelfstandige woningen in het lage segment, onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens en standplaatsen de particuliere of commerciële verhuurders, krijgen die bevrozing niet opgelegd. Als woningcorporaties vergelijkbaar zouden zijn met particuliere of commerciële verhuurders dan zou het genoemde verschil kunnen leiden tot strijd met het gelijkheidsbeginsel, onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Woningcorporaties zijn echter niet vergelijkbaar met particuliere of commerciële verhuurders. Beide type verhuurders verhuren woonruimten maar anders dan particuliere of commerciële verhuurders hebben woningcorporaties als wettelijke kerntaak het bieden van betaalbare huisvesting. Dit verschil maakt dat van ongelijke behandeling van gelijke gevallen ten aanzien van de woningcorporaties en de particuliere/commerciële verhuurders geen sprake is.

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 huurbevrozing aan particuliere/commerciële verhuurders, maar daarmee wordt geen direct onderscheid gemaakt ten aanzien van de huurders.

Hier is sprake van een spanningsveld tussen de wens om alle huurders met een lager inkomen te ondersteunen alsmede het niet ongelijk willen behandelen van in essentie gelijke gevallen en de noodzaak om het eigendomsrecht van verhuurders te respecteren. Het kabinet erkent dat er met deze maatregel sprake is van indirect onderscheid tussen huurders die een zelfstandige woning in het lage segment huren bij een particuliere verhuurder (circa 400.000 zelfstandige woningen) en huurders die een dergelijke woning huren bij een woningcorporatie (circa 2,1 miljoen zelfstandige woningen). Hetzelfde geldt voor (een voor het kabinet onbekend aantal) huurders van kamers, woonwagens en standplaatsen van andere verhuurders dan woningcorporaties. Dit indirecte onderscheid is in de ogen



van het kabinet verdedigbaar. Voor de woningcorporaties zal het kabinet voorzien in tegemoetkoming voor de gedeelde huurinkomsten ten einde daarmee de investeringscapaciteit op peil gehouden kan worden.

Huurbevrozing voor particuliere verhuurders betreft een inbreuk op het eigendomsrecht die gecompenseerd moet worden. Omdat er geen duidelijk beeld is van de particuliere verhuurders en van de samenstelling van hun bezit (aan huurwoningen) is en er geen bestaand instrument is om deze verhuurders te bereiken met een compensatie, zou een financiële tegemoetkoming als compensatie onuitvoerbaar zijn.

Daarmee komt het kabinet tot de conclusie dat de enige manier om het indirecte onderscheid weg te nemen, het niet doorvoeren van de voorgenomen huurbevrozing voor woningcorporaties is. Dat is in de ogen van het kabinet niet wenselijk.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook voor huurders van particuliere verhuurders geldt dat de huurprijzen worden beheerst door het WWS en de maximale jaarlijkse huurprijsverhoging. Ook kan deze groep huurders een beroep doen op de huurtoeslag en de per 2026 door te voeren verhoging daarvan.

5.3 Europees recht

Het verhuren van woonruimten is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op sociale huisvesting, zodat daaraan niet behoeft te worden getoetst. Omdat de voorgestelde verplichting alleen geldt voor woningcorporaties is geen sprake van invloed op het vrij verkeer van kapitaal. Ook het overige Europese recht heeft geen relevantie voor de voorgestelde huurbevrozing.

6. Toezicht en handhaving

6.1 Individuele huurders

Bij een geschil tussen huurder en verhuurder over de door de verhuurder voorgestelde huurprijsverhoging kan ieder van hen een uitspraak van de Huurcommissie vragen over de redelijkheid van de voorgestelde huurprijsverhoging.

De Huurcommissie toetst aan de hand van de toepasselijke regelgeving of de voorgestelde huurverhoging redelijk is. Indien de Huurcommissie van oordeel is dat de voorgestelde huurverhoging niet redelijk is, bepaalt zij welke huurverhoging wel redelijk is. De partij die het niet eens is met de uitspraak van de huurcommissie kan daaromtrent een uitspraak van de rechter vragen (handhaving op huishoudensniveau).

Indien de voorgestelde Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026 op 1 juli 2025 in werking is getreden, zal de Huurcommissie elke voorgestelde (jaarlijkse) huurprijsverhoging voor woonruimten in het lage segment die worden verhuurd door een woningcorporatie, met uitzondering van een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging voor zo ver die binnen de maximaal toegestane huurverhoging ligt en de maximale huurprijsgrens van de woning niet wordt overschreden, als niet redelijk moeten beoordelen.

6.2 Per woningcorporatie

De Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) houdt toezicht op de woningcorporaties en toetst of woningcorporaties zich aan de voor hen geldende regelgeving houden. De Aw zal voor de jaren 2025 en 2026 ook toetsen of de woningcorporaties zich aan de huurbevrozing hebben gehouden.

Op grond van de Wet goed verhuurderschap is het verhuurders, waaronder woningcorporaties, niet toegestaan om de huurprijs te verhogen met meer dan toegelaten bij of krachtens de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. De gemeenten zijn belast met de handhaving van de Wet goed verhuurderschap.

7. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

7.1 Huurtoeslag

De bevrozing van de huur van huurders die huurtoeslag ontvangen, heeft een besparing op het huurtoeslagbudget tot gevolg. In de Voorjaarsnota 2025 is een besparing ingeboekt van € 135 miljoen (halfjaarseffect) voor 2025, € 381 miljoen in 2026 en vanaf 2027 € 492 miljoen structureel per jaar. Doordat dit wetsvoorstel de huurbevrozing beperkt tot het sociale segment van woningcorporaties en dat van andere verhuurders buiten de huurbevrozing houdt, valt de besparing op het huurtoeslagbudget lager uit dan geraamd in de Voorjaarsnota: € 22 miljoen lager in 2025, € 62 miljoen lager in 2026



en vanaf 2027 € 80 miljoen structureel lager per jaar. Voor deze reeks lagere besparingen op het huurtoeslagbudget is dekking worden gevonden.

Besparing op huurtoeslagbudget (in miljoenen)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030 e.v.
Voorjaarsnota	135	381	492	492	492	492
Wetsvoorstel (alleen corporaties)	113	319	412	412	412	412
Verschil	22	62	80	80	80	80

7.2 Huurcommissie

In haar uitvoeringstoets gaat de Huurcommissie uit van 3.000 minder huurverhogingszaken in 2025 en 2.000 minder huurverhogingszaken dan begroot als gevolg van de huurbevriezing voor woningcorporaties in 2025 en 2026 (met uitzondering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging bij zelfstandige woningen). De Huurcommissie rekent met een gemiddelde prijs van ca. € 250 per huurverhogingsgeschil. Dit komt neer op een totaalraming van een besparing van € 0,8 miljoen in 2025 en € 0,5 miljoen in 2026. Deze besparing komt ten goede aan de begroting van VRO.

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie

Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel is het niet in openbare internetconsultatie gebracht.

8.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft advies uitgebracht, dit advies is uitgebracht ten aanzien van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 9 mei 2025 luiden.

ATR adviseert een kwalitatieve en kwantitatieve probleemanalyse van de gestegen huurlasten op te nemen in de toelichting en te verduidelijken in welke mate de voorgenomen huurbevriezing deze problemen oplost. ATR adviseert ook alternatieve maatregelen voor de huurbevriezing ter compensatie voor gestegen huurlasten te bezien (waaronder huurtoeslagverhoging).

In de Voorjaarsbesluitvorming 2025 is besloten tot een huurbevriezing in 2025 en 2026 voor sociale huurwoningen, alternatieven zijn daarbij niet overwogen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe deze huurbevriezing te beperken tot het sociale huursegment van woningcorporaties.

ATR adviseert toe te lichten hoe de huurbevriezing zich verhoudt tot de kabinetsdoelstellingen en maatregelen (met kosten) gericht op het bouwen en verduurzamen van meer (sociale huur)woningen en adviseert de raming van het lager aantal nieuwbouwwoningen en het lager aantal te verduurzamen woningen door de huurbevriezing nader kwalitatief en kwantitatief te onderbouwen.

In onderdeel 3.2 is toegelicht en gekwantificeerd welk effect de huurbevriezing heeft op de in de Nationale prestatieafspraken met woningcorporaties gemaakte afspraken over nieuwbouw en verduurzaming. De uiteindelijke kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor nieuwbouw en verduurzaming zijn afhankelijk van de keuzes van individuele woningcorporaties.

ATR adviseert voor de besluitvorming over het wetsvoorstel duidelijkheid te bieden voor woningcorporaties over de vorm en omvang van compensatie voor de gemiste huurinkomsten.

Die compensatie wordt separaat bezien. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de huurbevriezing te beperken tot alleen het sociale huursegment van woningcorporaties.

Naar aanleiding van het advies van ATR is de regeldrukparagraaf uitgebreid. Zo is een raming van de uitvoeringslasten voor woningcorporaties toegevoegd.

8.3 Uitvoeringstoets Huurcommissie

De Huurcommissie heeft een uitvoeringstoets gedaan ten aanzien van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 9 mei 2025 luiden.

De Huurcommissie beoordeelt het wetsvoorstel als voor haar uitvoerbaar. Belangrijkste consequentie



van de huurbevriezing voor de Huurcommissie is dat het aantal huurverhogingsgeschillen dat aan de Huurcommissie zal worden voorgelegd, lager zal liggen dan in voorgaande jaren en dan begroot. In haar uitvoeringstoets gaat de Huurcommissie uit van 3.000 en 2.000 minder huurverhogingszaken per jaar in 2025 en 2026 als gevolg van de huurbevriezing voor wooneenheden in het sociale segment van woningcorporaties in 2025 en 2026 (met uitzondering van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging bij zelfstandige woningen).

De Huurcommissie doet ook een aantal suggesties voor de voorlichting aan woningcorporaties en huurders over het wetsvoorstel. Bij de in onderdeel 9 beschreven voorgenomen communicatie zal met deze adviezen rekening worden gehouden.

8.4 Autoriteit woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) heeft een zienswijze uitgebracht ten aanzien van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zoals die op 9 mei 2025 luiden.

De Aw signaleert dat de nationale ambities voor woningbouw en verduurzaming niet langer haalbaar zijn vanwege het wegvallen van een groot deel van de investeringscapaciteit van woningcorporaties. De Aw constateert ook dat huurbevriezing ertoe zal leiden dat de wooncondities, met name voor de huurders met de laagste inkomens, naar verwachting zullen verslechteren door een achteruitgang van de onderhoudsstaat en het uitblijven van energiebesparende renovaties. Ten derde signaleert de Aw dat stabiel en voorspelbaar beleid van de Rijksoverheid essentieel is voor het realiseren van ambities en de investeringsbereidheid van de sector.

Het kabinet deelt de analyse van de Aw dat de effecten van de huurbevriezing op de voorgenomen investeringen – zonder een vorm van structurele compensatie – fors zullen zijn en al de komende jaren zichtbaar gaan worden in de vorm van de bouw van minder nieuwe woningen dan voorzien. Het wegvallen van investeringen van corporaties raakt overigens ook gemengde projecten waardoor ook uitval of vertraging van woningen van marktpartijen wordt verwacht.

Met het vaststellen van het Duurzaam Prestatiemodel eind vorig jaar is samen met Aedes, Aw en WSW een raamwerk neergezet dat langere termijn zekerheid moet geven aan de sector over het inzetten van investeringsruimte. Het Duurzaam Prestatiemodel vormde het financiële kader voor de afspraken in de nationale prestatieafspraken. Het kabinet erkent dat de huurbevriezing één van de doelen, zekerheid op langere termijn, van het Duurzaam Prestatiemodel aantast.

8.5 Dienst Toeslagen

De Dienst Toeslagen moet, afhankelijk van het tijdstip van politieke besluitvorming, het bedrag van de uitbetaling van de huurtoeslag aan huurders van een woning of woonwagen die zij van een woningcorporatie huren voor juli 2025 en/of augustus aanpassen. Dat leidt tot extra uitvoeringshandelingen en tot meer benodigde communicatie met huurtoeslagontvangers (meer vragen van huurtoeslagontvangers).

9. Voorlichting en communicatie

Het is belangrijk om woningcorporaties, huurders en andere betrokken partijen tijdig in te lichten over de huurbevriezing van 2025 en 2026 en de gevolgen daarvan. Voor de communicatie en voorlichting wordt samengewerkt met Aedes, de Woonbond, de Huurcommissie, de Autoriteit Woningcorporaties en de Dienst Toeslagen. De informatie op rijksoverheid.nl, volkshuisvestingnederland.nl en op het deel Toeslagen op belastingdienst.nl wordt aangepast aan de huurbevriezing van 2025 en 2026 om burgers en bedrijven in te lichten. Ook bevat volkshuisvestingnederland.nl een speciale pagina over de huurbevriezing voor woningcorporaties in 2025 en 2026.

10. Inwerkingtreding

De voorgestelde huurbevriezing geldt voor de huurjaren 2025 en 2026 (1 juli 2025 tot 1 juli 2027). Dat vereist dat de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 op zijn laatst op 1 juli 2025 in werking treedt. Het kabinet streeft naar een zo spoedig mogelijke afronding van het wetstraject. Om die reden is voorzien in inwerkingtreding met ingang van de dag na publicatie van de voorgestelde wet; hoe eerder de woningcorporaties formele duidelijkheid hebben, hoe beter. Het moge duidelijk zijn dat de voorgestelde wet niet later dan 30 juni 2025 gepubliceerd moet worden om de voorgenomen inwerkingtredingsdatum te kunnen halen.

Als gevolg van het moment van besluitvorming en de vereiste procedures is het niet mogelijk geweest om de minimuminvoeringstermijn te hanteren.



II. Artikelen

Artikel 1

De voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 is alleen van toepassing op toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet; de zogenoemde woningcorporaties.

De huurbevriezing voor woningcorporaties geldt voor de huurwoonruimten in het lage segment. Voor het begrip woonruimte is aangesloten bij artikel 7:234 BW dat tot woonruimten rekent: zelfstandige woningen, onzelfstandige woningen (kamers), woonwagens en standplaatsen voor die woonwagens. Omdat in het huurrecht met betrekking tot zelfstandige woningen drie segmenten worden onderscheiden – het lage segment (aanvangshuurprijs niet hoger dan de toenmalige liberalisatiegrens of, na 1 juli 2024, niet hoger dan de toenmalige middenhuurgrens), het middensegment (vanaf 1 juli 2024 een aanvangshuurprijs vanaf de middenhuurgrens tot aan de toenmalige liberalisatiegrens) en het dure segment (aanvangshuurprijs hoger dan de toenmalige liberalisatiegrens), worden voor de toepassing van de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 alleen zelfstandige woningen in het lage segment tot woonruimte gerekend.

Artikel 2

eerste lid

Artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte regelt dat de maximale huurprijsverhoging voor het lage of 'betaalbare' segment huurwoningen – huurwoningen met een aanvangshuurprijs die niet hoger was dan de toenmalige liberalisatiegrens of, na 1 juli 2024, niet hoger was dan de toenmalige middenhuurgrens⁶ – wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Die bepaling wordt voor de periode van 1 juli 2025 tot en met 30 juni 2027 gedeeltelijk opzijgezet door artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel dat de maximale huurprijsverhoging bepaalt op nul voor huishoudens met een gezamenlijk huishoudinkomen dat niet hoger is dan de inkomensgrens voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging (genoemd in artikel 10, tweede lid onder a sub 1° van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte) – de huurprijzen worden in de genoemde periode 'bevroren'. De huurbevriezing is alleen van toepassing op woningcorporaties en dan ook nog alleen op de betaalbare woonruimten van die woningcorporaties; dat wil zeggen zelfstandige woningen in het betaalbare segment, kamers, woonwagens en standplaatsen. De huurprijzen voor die woonruimten van woningcorporaties mogen in de periode 1 juli 2025 tot en met 30 juni 2027 – dus voor de huurjaren 2025 en 2026 – niet worden verhoogd.

Deze bevrorenheid geldt overigens niet voor huurwoningen die worden gerenoveerd en waarvoor op die grond met toepassing van artikel 7:255 BW de huurprijs verhoogd mag worden; die huurprijsverhogingen worden niet gereguleerd door artikel 10 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

tweede lid

In de ministeriële regeling op grond van artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte worden ook de maximale huurprijsverhogingen voor de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging bepaald. Die regels blijven ook voor woningcorporaties onverkort van toepassing. Woningcorporaties kunnen dus ook in de huurjaren 2025 en 2026 voorstellen doen voor inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de artikelen 252a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en 10 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (maximaal € 50 of de maandhuur voor huishoudens met een hoger middeninkomen en maximaal € 100 op de maandhuur voor huishoudens met een hoog inkomen, zolang daarmee de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het WWS-puntenaantal niet wordt overschreden).

Artikel 3

Artikel 13 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte bepaalt dat de Huurcommissie voorstellen tot huurverhoging toetst aan de maximale huurverhogingspercentages en -bedragen die krachtens artikel 10 van die wet in de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte zijn vastgelegd. Omdat de in de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte vastgelegde maximale percentages en bedragen ook gelden voor particuliere/commerciële verhuurders, blijven die gewoon van kracht ondanks de voorgenomen huurbevriezing. Om die reden wordt in artikel 3 van de voorgestelde Wet huurbevrie-

⁶ Middenhuurgrens 2024: € 879,66; middenhuurgrens 2025: € 900,07. Liberalisatiegrens 2024 (vanaf 1 juli): € 1.157,95 (tot 1 juli: € 879,66); liberalisatiegrens 2025: € 1.184,82. Zie voor de liberalisatiegrenzen van vóór 2024: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2024/11/26/huurliberalisatiegrenzen-tot-1-januari-2026>.



zing woningcorporaties 2025 en 2026 bepaald dat de Huurcommissie huurverhogingsvoorstellen van woningcorporaties toetst aan artikel 2 van de voorgestelde wet en niet aan de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte.

Artikel 4

In het huurprijzenrecht geldt de fictie van overeenstemming wanneer de huurder geen bezwaarschrift tegen de voorgestelde huurverhoging heeft ingediend bij de verhuurder en de voorgestelde huurprijs ook betaalt. Eveneens geldt de voorgestelde huurverhoging als overeengekomen wanneer de huurder niet binnen vier maanden na de voorgestelde ingangsdatum van de huurverhoging bij de Huurcommissie om een uitspraak over de voorgestelde huurverhoging heeft gevraagd na ontvangst van een aangetekende 'rapportbrief' van de verhuurder.

Voor het (naar verwachting uitzonderlijke) geval dat huurders in 2025 geen bezwaarschrift hebben ingediend tegen de voorgestelde huurverhoging (bij huurverhogingsvoorstellen per 1 juli 2025 moesten zij dat vóór 1 juli 2025 doen) omdat de huren van woningcorporaties per 1 juli 2025 zouden worden bevroren en de betreffende woningcorporatie(s) per 1 juli 2025 wel de verhoogde huurprijzen in rekening heeft/hebben gebracht (met automatische incasso), wordt deze fictie van overeenstemming voor de duur van deze wet buiten toepassing verklaard voor zelfstandige huurwoningen in het lage segment, voor kamers, woonwagens en standplaatsen van woningcorporaties.

Artikel 5

Artikel 2a van de Wet goed verhuurderschap verbiedt alle verhuurders, waaronder ook de woningcorporaties, om een huurverhoging door te voeren die hoger is dan op grond van het bij of krachtens artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte is toegestaan. Omdat artikel 2, eerste lid, van de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 een van artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte afwijkende regeling bevat, wordt een verwijzing naar dat artikel 2, eerste lid, toegevoegd aan artikel 2a van de Wet goed verhuurderschap. Die verwijzing kan met ingang van 1 juli 2027 vervallen, omdat de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 per 30 juni 2027 is vervallen.

Artikel 6

Zoals hiervoor in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting opgemerkt, is het wenselijk dat de voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 op de vroegst mogelijke datum in werking treedt.

De voorgestelde Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026 behelst een huurbevriezing voor woningcorporaties voor de huurjaren 2025 en 2026. Die huurjaren lopen van 1 juli 2025 tot 1 juli 2026 en van 1 juli 2026 tot 1 juli 2027. Om die reden vervalt de voorgestelde wet per 1 juli 2027 zodat per die datum de reguliere jaarlijkse huurprijsverhogingen, overeenkomstig de dan krachtens artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte geldende maxima voor huurprijsverhogingen, kunnen worden doorgevoerd. De woningcorporaties mogen derhalve in 2027 voor 1 juli overeenkomstig de gebruikelijke procedures huurprijsverhogingen per 1 juli van dat jaar voorstellen.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,