



Master thesis

Regulering van de huurwoningenmarkt

Het woningwaarderingstelsel als instrument voor huisvestingsbeleid



Arthur Kamminga

Augustus 2011



**rijksuniversiteit
groningen**



Master thesis

Regulering van de huurwoningenmarkt

Het woningwaarderingstelsel als instrument voor huisvestingsbeleid

Auteur: A.J.W. Kamminga, LL.M. M.Sc.
Studentnummer: 1348027
Email: arthurkamminga@gmail.com

Datum: 17 augustus 2011
Versie: 2.0 (definitief)

Instelling:



Faculteit: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Studie: Master Vastgoedkunde

Scriptiebegeleider: Prof. dr. E.F. Nozeman
Tweede beoordelaar: Dr. P.R.A. Terpstra

Trefwoorden: Woningwaarderingstelsel, huurrecht, huurwoningen, woningmarkt, regulering, overheidsbeleid.

Voorwoord

De voorliggende master thesis *“Regulering van de huurwoningenmarkt – Het woningwaarderingsstelsel als instrument voor huisvestingsbeleid”* onderzoekt de effecten van regulering op de Nederlandse huurwoningenmarkt. Een markt die zich door het grote aandeel sociale huurwoningen en de bijzondere positie van de woningbouwcorporaties onderscheidt van de ons omringende landen. Dit reflecteert het feit dat de Nederlandse overheid sinds de tweede wereldoorlog de beschikbaarheid van betaalbare woonruimte van groot belang acht en zich daarom intensief met de markt bemoeit.

In de regulering van de huurwoningmarkt neemt het woningwaarderingsstelsel een centrale plaats in. De centrale vraag van dit onderzoek is in hoeverre dit stelsel effectief is voor het bereiken van het onderliggende beleidsdoel: de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woonruimte.

Deze master thesis is het sluitstuk van de masteropleiding Vastgoedkunde van ondergetekende. Dit onderzoek laat tevens zien dat vastgoedkundige onderwerpen op een snijpunt van verschillende wetenschappelijke disciplines zijn gelegen: de sociale geografie is onmisbaar voor een begrip van de ruimtelijke en maatschappelijke context, terwijl de economische wetenschap fundamenteel is voor de werking van de huurwoningenmarkt. De beleidstheorie van de overheidsbemoeienis laat zich verklaren door de bestuurskunde, terwijl de juridische wetenschap onmisbaar is voor toepassing en handhaving in de praktijk.

Met deze master thesis komt een eind aan een academische onderwijs carrière waarin alle van de voornoemde disciplines waren vertegenwoordigd. Mijn dank gaat uit naar een ieder die op enige wijze aan deze onderwijs carrière, inclusief deze master thesis, heeft bijgedragen.

Arthur Kamminga
Augustus 2011

Samenvatting

Nederland kent in vergelijking met andere West-Europese landen een relatief grote huurwoningmarkt. Daarbij worden twee categorieën onderscheiden: geliberaliseerde, en niet-geliberaliseerde woningen. De huurprijs van niet-geliberaliseerde huurwoningen wordt gereguleerd via het woningwaarderingstelsel (WWS), een puntenstelsel waarmee de maximale huurprijs wordt bepaald. Daarnaast wordt de huurwoningmarkt beïnvloed door andere vormen van overheidsregulering, zoals de strikte voorwaarden ten aanzien van het opzeggen van de huurovereenkomst door de verhuurder. De overheid ziet toe op de naleving van het WWS via de Huurcommissies.

Uit recent onderzoek komt naar voren dat de praktijk op de huurwoningmarkt vaak niet overeenstemt met de theorie. Daarnaast wordt verstoring van de woningmarkt (mede) aan het WWS toegeschreven. De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt derhalve dat *“er signalen zijn dat veronderstelde effect van het woningwaarderingstelsel niet overeenkomt met de praktijk van de huurwoningmarkt”*.

Om de probleemstelling te kunnen onderzoeken, is deze geoperationaliseerd in een aantal onderzoeksvragen:

- 1) *Waarom is door de overheid gekozen voor regulering van de huurmarkt, en wat is de rol van het WWS en dus prijsmaximalisatie?*
- 2) *Hoe verloopt de toepassing van het WWS in de praktijk?*
- 3) *Waardoor wordt de mismatch tussen de doeleinden van het WWS en de toepassing in de praktijk veroorzaakt?*
- 4) *Zijn er alternatieven mogelijk die de geconstateerde tekortkomingen wegnemen?*

De huurwoningmarkt en regulering

De huurwoningmarkt bestaat net als iedere andere markt uit een vraagzijde en een aanbodzijde. Vragers op de huurwoningmarkt zijn de woningzoekenden; een heterogene groep. Aan de aanbodzijde staan de verhuurders, eveneens een groep die uit meerdere soorten spelers bestaat, maar waarbij de woningbouwcorporaties met driekwart van het aanbod aan huurwoningen een dominante positie innemen. De Nederlandse huurwoningmarkt kenmerkt zich door een relatief groot aanbod aan sociale huurwoningen, een hoge mate van regulering en schaarste. Dit laatste heeft een sterk prijsopdrijvend effect, hetgeen wordt veroorzaakt door het prijsinelastische karakter van de woningmarkt.

De overheid intervineert rechtstreeks op de markt via regulering, waarbij het huurrecht (burgerlijk wetboek) en het woningwaarderingstelsel gekoppeld aan prijsmaximalisatie de belangrijkste middelen zijn. Opmerkelijk is dat het WWS in essentie geen rekening houdt met (regionale) verschillen op de woningmarkt, zoals de mate waarin sprake is van schaarste.

Effecten overheidsinterventies op de huurwoningmarkt

De regulering via het woningwaarderingstelsel is feitelijk een vorm van (selectieve) prijsmaximalisatie, waarbij een maximumprijs wordt bepaald op grond van een beperkt aantal criteria. Deze prijsmaximalisatie leidt tot een structureel vraagoverschot (schaarste). Daarnaast heeft het restrictieve ruimtelijk beleid tot gevolg dat het aanbod huurwoningen

gelimiteerd is; de aanbodlijn maakt daardoor een knik recht omhoog op het punt dat het maximale aanbod bereikt is. Dit heeft een relatief hoge marktprijs tot gevolg. Een derde effect is de verschuiving van de vraaglijn als gevolg van de huursubsidie, waardoor méér personen zich een huurwoning kunnen veroorloven. Dit zorgt echter wel een verdere vergroting van het vraagoverschot.

Regulering in de praktijk

Een (kleine) groep verhuurders lijkt het woningwaarderingstelsel doelbewust te negeren. De handhaving van de regelgeving via de Huurcommissie blijkt ten aanzien van deze groep onvoldoende effectief te zijn. De procedures bij de Huurcommissie zijn slechts gericht op naleving en bevatten geen mogelijkheden tot sanctionering (leedtoebrenging) van opzettelijke overtredingen van het WWS. De huidige wijze van handhaving geeft daardoor onvoldoende prikkels voor regelconform gedrag.

Oplossingen voor tekortkomingen van het WWS

Op grond van de bevindingen ten aanzien van de toepassing en handhaving van het woningwaarderingstelsel in de praktijk zijn een zevental eventuele maatregelen geformuleerd die de werking van het WWS moeten verbeteren. De maatregelen zijn voorgelegd aan een aantal deskundigen, dat deze heeft beoordeeld op haalbaarheid en wenselijkheid.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de commentaren van de deskundigen zijn de eventuele maatregelen geherformuleerd, hetgeen resulteerde in de volgende vijf aanbevelingen.

Extra punten in het woningwaarderingstelsel toekennen o.b.v. de WOZ-waarde.

Het toevoegen van extra punten op basis van de WOZ-waarde, waardoor automatisch locatie- en schaarstefactoren een invloed krijgen op het puntentotaal.

Woningmarkt onderverdelen in private- en publieke markt.

De woningmarkt onderverdelen in een volledig geliberaliseerde private markt, en een volledig niet-geliberaliseerde sociale woningmarkt van woningcorporaties. Daardoor moet de marktverstoring beperkt blijven tot het publieke deel van de markt.

Huursubsidie vervangen door directere subsidie op woningen of algemene woontoelage.

Het vervangen van de huidige huursubsidie door een meer directe subsidie op de woning of een algemene woontoelage voor huur- en koopsector moet de administratieve lasten en het “rondpompen van geld” verminderen.

Invoeren bestuursrechtelijke sancties in het huurrecht.

Het invoeren van bestuursrechtelijke sancties in het huurrecht zal de effectiviteit vergroten doordat een grotere prikkel ontstaat om aan de regels te voldoen.

Vergroten juridische weerbaarheid kwetsbare doelgroepen

Voorlichting specifiek gericht op kwetsbare doelgroepen moet het aantal misstanden op bepaalde deelmarkten verminderen.

Bij het realiseren van bovenstaande maatregelen is een belangrijke rol weggelegd voor de wetgever, die exclusief bevoegd is om het stelsel van huurregulering te wijzigen.

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling	8
1.3 Onderzoekopzet en methodologie	9
1.4 Relevantie onderzoek	9
1.5 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: De huurwoningmarkt en regulering	11
2.1 De bijzondere positie van de huurwoningmarkt in Nederland	11
2.2 Regulering op de huurwoningmarkt	14
2.3 De inhoud van het woningwaarderingstelsel	16
2.4 Methodiek van het woningwaarderingstelsel	19
2.5 Effecten overheidsinterventies op de huurwoningmarkt	19
2.6 Conceptuele modellen	23
Hoofdstuk 3: Regulering in de praktijk	26
3.1 Toepassing van het WWS in de praktijk	26
3.2 De Huurcommissie in de praktijk	28
3.3 Steekproef procedures bij de Huurcommissie	32
3.4 Ontwikkelingen rondom het WWS	35
Hoofdstuk 4: Oplossingen voor tekortkomingen van het WWS	38
4.1 Operationalisering	38
4.2 Resultaten expertbevraging	39
4.3 Aanpassingen naar aanleiding van commentaar deskundigen	44
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	46
5.1 Bevindingen uit het onderzoek	46
5.2 Aanbevelingen	49
Bronnenlijst	51
Bijlagen	
Bijlage 1 – Benaderde personen t.b.v. expertbevraging	
Bijlage 2 – Vragenlijst expertbevraging	

Hoofdstuk 1

Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt het onderwerp van deze master thesis kort geïntroduceerd en nader afgebakend. Daarnaast wordt de opzet en methodologie van het onderzoek besproken.

1.1 Aanleiding

Nederland kent een relatief grote huurwoningenmarkt. Daarbij worden twee categorieën huurwoningen onderscheiden: geliberaliseerd, en niet-geliberaliseerd, die zowel eigendom van woningcorporaties als van particulieren kunnen zijn. De huurprijs van niet-geliberaliseerde huurwoningen wordt gereguleerd via het woningwaarderingsstelsel (WWS), een puntenstelsel waarmee de maximale huurprijs wordt bepaald. Ook bij geliberaliseerde woningen bestaat een mogelijkheid om een beroep te doen op het WWS, via een toetsing die binnen zes maanden na aanvang van de huurovereenkomst moet worden aangevraagd.

Daarnaast wordt de huurwoningmarkt beïnvloed door andere vormen van overheidsregulering, zoals de strikte voorwaarden ten aanzien van het opzeggen van de huurovereenkomst door de verhuurder. In het tweede hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de verschillende vormen van regulering die op de Nederlandse huurwoningmarkt van toepassing zijn. De overheid ziet toe op de naleving van het WWS via de Huurcommissies. Dit toezicht gebeurt repressief (dat wil zeggen: achteraf) op basis van een verzoek van één of meer contractpartijen. Er vindt géén voorafgaande of automatische toetsing van de huurprijs plaats.

Uit recent onderzoek komt naar voren dat de praktijk op de huurwoningmarkt vaak niet overeenstemt met de theorie. Zo komt in een rechtssociologisch onderzoek van Jansen (2010) naar voren dat zowel verhuurders als huurders vaak niet of onvoldoende bekend zijn met de regels die van toepassing zijn. Daarnaast wordt in de publieke opinie geregeld aandacht besteed aan misstanden op huurwoningmarkt, waarvan de jaarlijkse "huisjesmelker van het jaar"-verkiezingen misschien wel één van de meest aansprekende voorbeelden zijn.

Een ander probleem dat (mede) aan het WWS wordt toegeschreven is de verstoring van de woningmarkt. Van Asselt en Gradus (2009) spreken over een "kwalitatieve mismatch" tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, die in de hand wordt gewerkt door huurregulering. Daarnaast verwijzen zij naar Eichholtz en Lindenthal (2008) die signaleren dat er teveel sociale huurwoningen zijn. De SER signaleerde in recent onderzoek dat "een aanzienlijke groep huurders niet langer tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort, maar nog wel in een corporatiewoning blijft wonen (het zogenaamde 'goedkope scheefwonen')" (SER, 2010, p.10), hetgeen volgens haar leidt tot wachtlijsten bij corporaties en het achterblijven van de commerciële huurwoningmarkt.

Uit publicaties van het Ministerie van VROM (2010) kan worden afgeleid dat het bepalen van de redelijkheid van de huurprijs het doel van het WWS is. De voornoemde constatering roepen de vraag op in hoeverre dit effectief is, wanneer huurders en verhuurders onvoldoende van de regels op de hoogte zijn. Daarnaast rijst de vraag of het WWS geen onbedoelde negatieve effecten heeft, zoals een verstoring van de woningmarkt.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

Het voorgaande is voor dit onderzoek nader uitgewerkt in een probleemstelling en een doelstelling, die worden geoperationaliseerd door middel van een vraagstelling.

Probleemstelling

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt derhalve dat *“er signalen zijn dat veronderstelde effect van het woningwaarderingstelsel niet overeenkomt met de praktijk van de huurwoningmarkt”*. Meer specifiek gaat het daarbij om de in de vorige paragraaf genoemde constatering dat er twijfels zijn bij de effectiviteit en de mogelijke negatieve effecten van het WWS op de woningmarkt.

Doelstelling

Het onderzoek kent een tweeledig karakter: beschrijvend en ontwerpend. Beschrijvend, omdat het nader het huidige WWS beschrijft als reguleringsinstrument, inclusief de doelstellingen, toepassing in de praktijk en tekortkomingen. Het ontwerpende deel ligt in het verlengde hiervan en bestaat uit het onderzoeken en ontwerpen van alternatieve beoordelingscriteria en maatregelen die beter aansluiten bij de markt, waardoor de regulering effectiever kan plaatsvinden. De validiteit van deze alternatieven zal bij een panel van deskundigen worden geverifieerd.

Vraagstelling

Om de probleemstelling te kunnen onderzoeken, is deze geoperationaliseerd in een aantal onderzoeksvragen:

- 1) *Waarom is door de overheid gekozen voor regulering van de huurmarkt, en wat is de rol van het WWS en dus prijsmaximalisatie?*

Het antwoord op deze eerste vraag moet meer licht werpen op de (beleids)theorie achter het WWS. Het gaat om regulering van de markt via prijsmaximalisatie. De klassieke economische theorieën stellen dat als de overheid de prijs maximaliseert, het aanbod lager is dan in het evenwichtspunt terwijl de vraag juist hoger ligt. Kortom, een vraagoverschot. De vraag is waarom de overheid dan toch voor dit mechanisme heeft gekozen.

- 2) *Hoe verloopt de toepassing van het WWS in de praktijk?*

De tweede vraag richt zich op de toepassing van het WWS in de praktijk, die volgens de eerdergenoemde signalen niet altijd vlekkeloos verloopt. Deze vraag moet helder maken of en zo ja wáár het misloopt en wát er misloopt. Relevant is om daarbij te kijken naar verschillende onderzoeken (o.a. enquêtes) die zijn uitgevoerd. Onder meer de studentenhuysvesting is een dankbaar onderwerp van onderzoek geweest.

- 3) *Waardoor wordt de mismatch tussen de doeleinden van het WWS en de toepassing in de praktijk veroorzaakt?*

Deze vraag moet verklaren waarom de bij vraag 2 geconstateerde problemen zich voordoen. De nadere uitwerking van deze vraag is afhankelijk van welke tekortkomingen er bij vraag 2 aan het licht zijn gekomen. Er zal in ieder geval worden gekeken of bepaalde theorieën een verklaring vormen en of de systematiek van het WWS al dan niet consistent is.

- 4) *Zijn er alternatieven mogelijk die de geconstateerde tekortkomingen wegnemen?*

De vierde vraag is een logisch vervolg op de geconstateerde tekortkomingen. Er wordt daarbij gekeken of de theorie en de praktijkvoorbeelden ook alternatieven bieden die de gebreken van het WWS zouden kunnen opheffen.

1.3 Onderzoeksopzet / methodologie

Op de eerste plaats moet nadere informatie worden ingewonnen over het woningwaarderingstelsel. Bestudering van de achtergronden van het WWS zal meer over de theorie en doelstellingen achter het WWS duidelijk moeten maken.

Op de tweede plaats gaat het om informatie over de praktijk. Aangezien er in Nederland miljoenen huurders zijn, is een representatieve steekproef gezien de beperktheid aan middelen en tijd niet haalbaar. Er is echter al wel eerder onderzoek gedaan naar bewoners van huurwoningen, bijvoorbeeld op deelmarkten. Dergelijk onderzoek kan een beeld geven van veel voorkomende misstanden in de huursector en daarmee van gebreken in de regulering.

Daarnaast heeft de Huurcommissie wellicht informatie beschikbaar; zij behandelt jaarlijks duizenden zaken met betrekking tot het WWS en kan een belangrijke bron voor (semi-)primaire data vormen. De Huurcommissie publiceert sinds 1 januari 2010 alle uitspraken op internet, op grond waarvan naar verwachting een kwantitatieve en kwalitatieve analyse kan worden uitgevoerd.

1.4 Relevantie onderzoek

De relevantie van dit onderzoek kan worden onderverdeeld in *maatschappelijke* en *wetenschappelijke* relevantie.

Maatschappelijke relevantie onderzoek

De regulering van de woningmarkt is regelmatig onderwerp van discussie, vaak ook in de politiek. Er is regulering middels het WWS, maar het is voor de samenleving van belang om een duidelijk beeld te krijgen van de toepassing van het WWS in de praktijk, met name daar waar het gaat om een mogelijke discrepantie tussen de bedoelingen van het WWS en de dagelijkse praktijk. Het onderzoeken van mogelijke alternatieve toetsingscriteria draagt bij aan een toegankelijke (want: effectieve regulering) en transparante (want: consequente toepassing criteria) woningmarkt.

Wetenschappelijke relevantie onderzoek

Het is opmerkelijk dat er *relatief* weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van het woningwaarderingstelsel op de huurwoningenmarkt. Het onderzoek moet meer inzicht verschaffen in de redenen waarom de praktijk verschilt van de beleidstheorie. Daarnaast onderzoekt deze thesis of er andere instrumenten zijn die zouden kunnen worden ingezet ten aanzien van regulering. Kortom, de thesis is wetenschappelijke relevant omdat het onderzoekt waarom de praktijk niet in overeenstemming is met de theorie en of dit met andere instrumenten kan worden verbeterd dan wel de beleidstheorie aangepast dient te worden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de regulering op de woningmarkt nader beschreven evenals de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie. Daarbij ligt de nadruk op het woningwaarderingsstelsel, maar zal ook aanverwante regulering worden besproken. Dit is van belang omdat het WWS onderdeel is van een breder reguleringsmechanisme op de huurwoningmarkt.

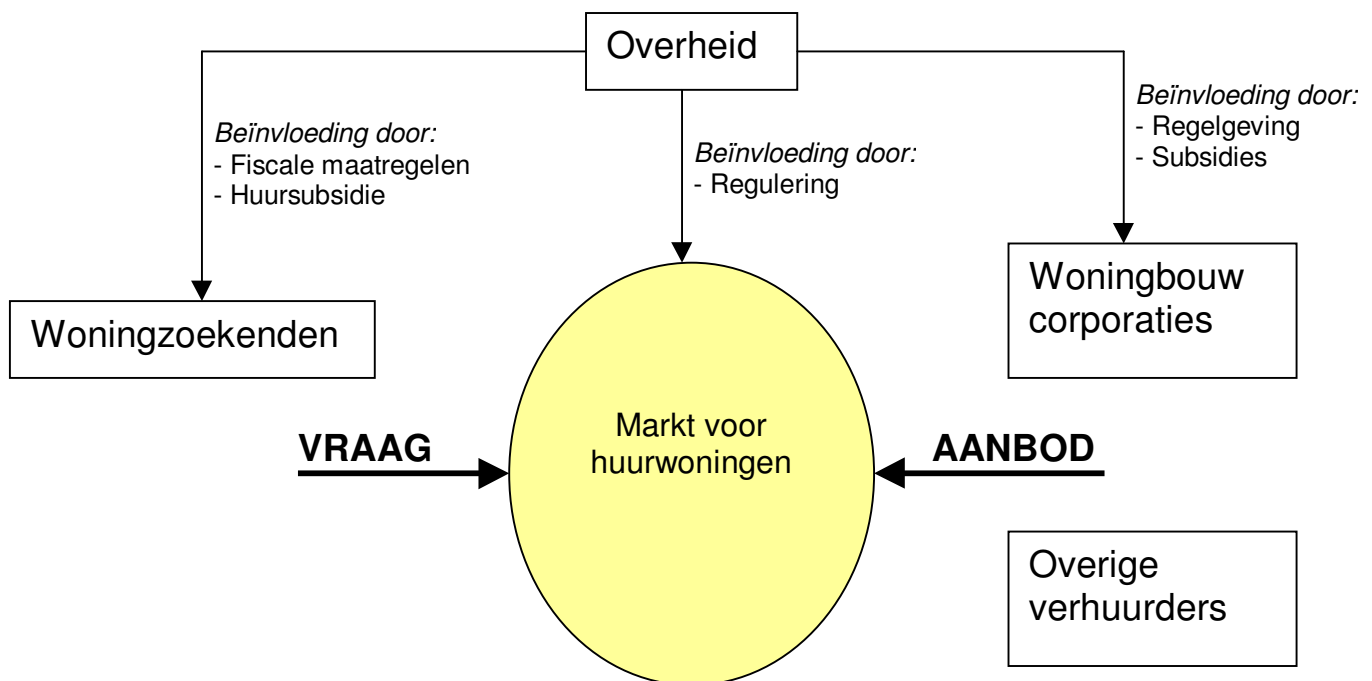
In hoofdstuk drie staat de toepassing van het WWS in de praktijk centraal, waarbij met name aandacht is voor de geschillen bij de Huurcommissie. In het vierde hoofdstuk zal een aantal eventuele aanpassingen aan het WWS worden voorgelegd aan een groep deskundigen, die ze maatregelen op haalbaarheid en wenselijkheid beoordelen. In het vijfde hoofdstuk worden conclusies getrokken naar aanleiding van de bevindingen en worden aanbevelingen geformuleerd.

De huurwoningmarkt en regulering

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de diverse vormen van regulering op huurwoningmarkt, waarbij de nadruk zal liggen op het woningwaarderingstelsel en aanverwante regelgeving.

2.1 De bijzondere positie van de huurwoningmarkt in Nederland

De Nederlandse huurwoningmarkt neemt in meerdere opzichten een bijzondere positie in. In deze paragraaf worden deze bijzonderheden besproken. In onderstaand figuur is de woningmarkt schematisch weergegeven:



Figuur 2.1: Beïnvloeding van de huurwoningenmarkt. (eigen bewerking)

De huurwoningmarkt bestaat net als iedere andere markt uit een vraagzijde en een aanbodzijde. Vragers op de huurwoningenmarkt zijn de woningzoekenden; personen die op zoek zijn naar een huurwoning. Dit is een heterogene groep. Er zijn huishoudens die op een sociale huurwoning zijn aangewezen, maar er zijn ook andere redenen. Zo kan de keuze voor een huurwoning ook het gevolg zijn van een financiële afweging tussen de huur- en koopmarkt of wordt een huurwoning verkozen omdat dit flexibeler is wanneer verhuisd moet worden. Er is ook een vrije sector huurwoningensegment dat van een veel kleinere omvang is gericht op hogere inkomens.

Aan de aanbodzijde staan de verhuurders, eveneens een groep die uit meerdere soorten spelers bestaat, maar waarbij één groep dominant is. Verreweg de grootste groep vormen de woningbouwcorporaties, die ongeveer driekwart van de Nederlandse huurwoningen bezitten Van Asselt en Gradus (2010). De andere spelers op de markt zijn andere institutionele verhuurders (zoals vastgoedbeleggers) en particuliere verhuurders.

De overheid intervenueert rechtstreeks op de markt via regulering, waarbij het huurrecht (burgerlijk wetboek) en het woningwaarderingstelsel de belangrijkste middelen zijn. Daarnaast oefent de overheid invloed uit op de spelers op de markt, zowel aan de vraag- als aanbodzijde. De beïnvloeding van woningzoekenden vindt onder andere plaats via fiscale maatregelen (hypotheekrenteaftrek) en inkomensondersteuning via de huursubsidie. Aan de aanbodzijde vindt de beïnvloeding plaats door regelgeving en subsidies. Bovendien heeft de overheid veel indirecte invloed via het ruimtelijk beleid, met name daar waar het gaat om het faciliteren van grootschalige woningbouwprojecten, zoals de VINEX-wijken.

Overaanbod sociale huurwoningen

Het aandeel sociale huurwoningen in Nederland is relatief hoog in vergelijking met het buitenland. Er zijn in Nederland 3,1 miljoen huurwoningen, waarvan 77 procent (2,4 miljoen) in het bezit is van de woningcorporaties, terwijl dit percentage in de buurlanden op respectievelijk 13 (Duitsland) en 23 (België) procent ligt (Buiten et al., 2006). Het relatief grote aanbod sociale huurwoningen wordt volgens de SER mede veroorzaakt door het zogenaamde 'goedkoop scheefwonen', wat gedefinieerd wordt als "huurders die profiteren van de lage gereguleerde huren, terwijl hun inkomen het betalen van een hogere huur mogelijk maakt" (SER, 2010, p.33).

Het scheefwonen zorgt ervoor dat corporatiewoningen die zijn bedoeld voor mensen met een laag inkomen, bezet worden gehouden door huurders die niet in deze doelgroep vallen. Als gevolg daarvan zijn er te weinig goedkope huurwoningen beschikbaar voor huurders die wél in de doelgroep vallen, waardoor voor starterswoningen jarenlange wachtlijsten zijn ontstaan.

Een ander gevolg van het scheefwonen is dat de commerciële huursector veel kleiner is dan in andere landen (SER, 2010 en Elsinga et al., 2007). Huurders die niet meer in de doelgroep van de woningcorporaties vallen zouden idealiter moeten doorstromen naar de commerciële huurwoningenmarkt of de koopwoningenmarkt. Deze doorstroming wordt belemmerd doordat zij in hun goedkope corporatiewoning kunnen blijven wonen, waarbij hun woonlasten veel lager zijn dan wanneer zij in een reguliere woning zouden wonen. Hierdoor wordt de woningmarkt verstoord en is er feitelijk sprake van *oneerlijke concurrentie* door de woningcorporaties op de markt voor huurwoningen.

Hoge mate van regulering

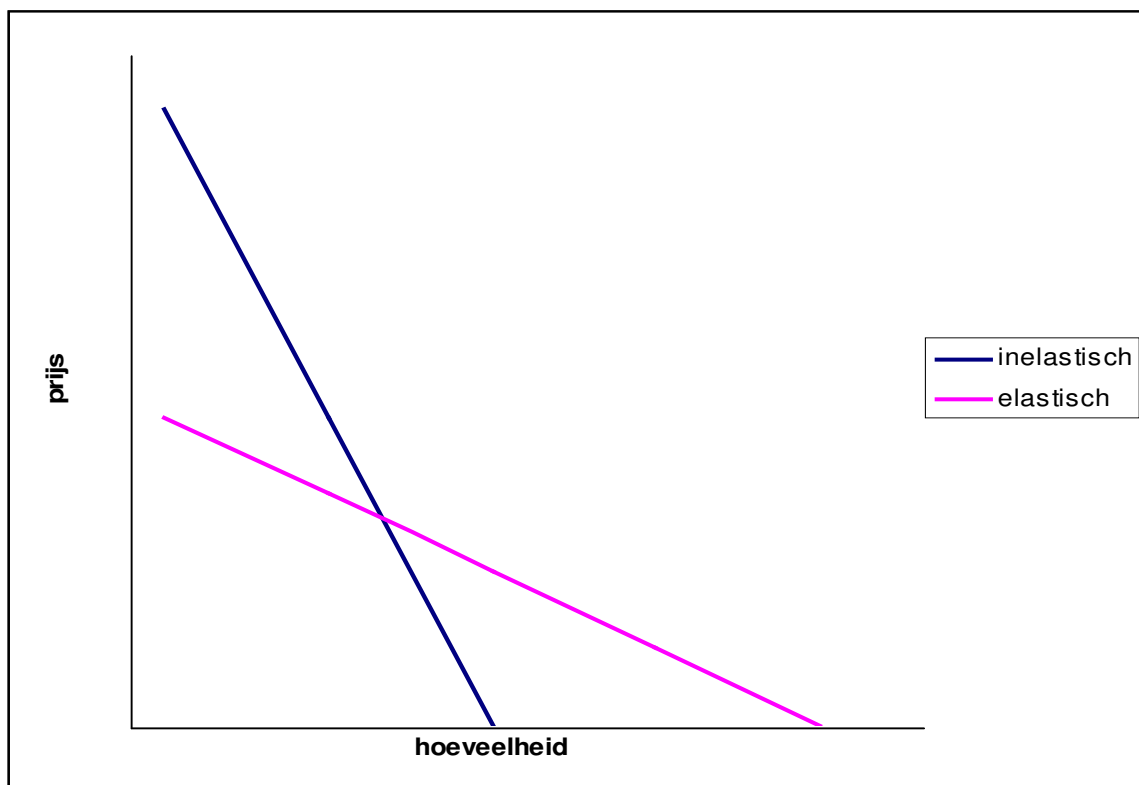
Een tweede bijzondere eigenschap van de Nederlandse huurwoningmarkt is de hoge mate van regulering door de overheid. Dit gebeurt met name via het Burgerlijk Wetboek (BW), waar in boek 7 het huurrecht is opgenomen. Daarnaast kan het stelsel van huursubsidie ook worden gezien als een zekere vorm van sturing, zij het via een meer impliciete manier. In paragraaf 2.2 wordt uitgebreid stilgestaan bij de regulering van de huurwoningmarkt.

Schaarste

De relatief hoge Nederlandse huizenprijzen wordt door verschillende auteurs (mede) toegeschreven aan schaarste (o.a. SER, 2010 en Elsinga et al., 2007). Volgens de SER wordt die veroorzaakt doordat het woningaanbod is achtergebleven bij de vraag, ondanks een groei van de woningvoorraad (SER, 2010, p.32). Daarnaast signaleert zij sterk gestegen grondprijzen, veroorzaakt door een restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid en private grondposities, waardoor schaarste aan bouwgrond bestaat. Schaarste en dure bouwgrond heeft een prijsverhogend effect voor nieuwbouwwoningen en bijgevolg de woningmarkt.

Volgens Rouwendal (2011) is er nog een andere verklaring voor de hoge prijs van nieuwbouwwoningen: gebrek aan competitie aan de aanbodkant. Daardoor zijn bij de planontwikkelingen de maximale prijzen waartegen de woningen kunnen worden afgezet leidend geworden.

Dat schaarse grote prijsopdrijvende gevolgen kan hebben wordt veroorzaakt door het prijsinelastische karakter van de woningmarkt. Dit betekent dat de stijging van de huizenprijzen nauwelijks leidt tot een toename in het woningaanbod, waardoor de prijzen bij schaarste relatief snel stijgen (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2: Verskil prijselastische en prijsinelastische goederen. (eigen bewerking)

De hoge huizenprijzen maakt het voor de zogenaamde “starters” op de koopwoningmarkt zeer moeilijk om een woning te kopen. Zij bezitten immers nog geen huis dat zij kunnen verkopen, waardoor een koopwoning lastig te financieren is. Bovendien zijn de regels ten aanzien van hypotheekverstrekking verscherpt als gevolg van de kredietcrisis, waardoor minder kan worden geleend dan voorheen en tegen minder gunstige voorwaarden. Daarnaast suggereren diverse politieke partijen om op termijn de hypotheekrenteaftrek af te schaffen, hetgeen de betaalbaarheid van een hypotheek negatief beïnvloedt.

Voorgaande elementen zijn niet bevorderlijk voor de doorstroming van de huur- naar de koopwoningenmarkt, aangezien ze voor starters in potentie een groot financieel risico inhouden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kredietcrisis een omslag teweegbrengt, aangezien de huizenprijzen sinds 2008 een dalende tendens vertonen. Op lange termijn vermindert dit het probleem van de hoge huizenprijzen, maar op korte termijn maakt dit het onaantrekkelijk om een huurwoning te verruilen voor een koopwoning. Er is immers een groot risico dat die koopwoning in de toekomst minder waard wordt. Daardoor ontstaat een situatie die vergelijkbaar is met deflatie, waarbij bestedingen worden uitgesteld omdat in de toekomst met hetzelfde geldbedrag méér kan worden verkregen dan nu.

Kloof tussen huur- en koopsector

In diverse studies is een kloof tussen de huur- en koopsector gesignaleerd, waarbij de hoge prijzen van koopwoningen de doorstroming vanuit de huursector belemmeren. De SER (2010, p.33) stelt dat door een combinatie van schaarste en gunstige (fiscale) financieringsmogelijkheden de huizenprijzen worden opgedreven.

Schilder en Conijn (2009) beargumenteren dat er feitelijk sprake is van een *dubbele* kloof tussen de koop- en de huursector. Naast de voornoemde kloof als gevolg van de hoge huizenprijzen (“de kloof vanuit investeringsperspectief”) wijzen zij ook op een kloof door het prijsverschil in de gebruikskosten (“de kloof vanuit gebruikersperspectief”). Zij stellen voorts dat er vanuit beide perspectieven een duidelijk aanwijsbare oorzaak is: de koopsector kent een prijsopdrijvende werking door fiscale voordelen, terwijl de huursector een prijsdempende werking kent door de regulering van de huurprijzen.

De belangrijkste fiscale maatregel voor de koopsector is de hypotheekrenteaftrek, die zowel onder druk van de politiek als van internationale organisaties (OESO) herhaaldelijk ter discussie staat (Volkskrant, 2004; Trouw, 2006; Financieel Dagblad, 2011). De onzekerheid over het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek zal de doorstroming van huur- naar koopsector negatief beïnvloeden.

Een derde kloof?

Tot slot moet worden opgemerkt dat er door de huurbescherming reeds een verschil bestaat tussen het beide sectoren waar het gaat om risico versus zekerheid. Door de uitvoerige huurregelgeving heeft een huurder een grote mate van zekerheid over de huurprijs in de toekomst; omdat de landelijke politiek de huurstijging jaarlijks wettelijk bepaalt en tal van partijen gevoelig zijn voor de achterban is die stijging tot nu toe beperkt/inflatievolgend gebleven. Woningeigenaren lopen daarentegen voortdurend risico ten aanzien van de waarde van hun huis en het voortbestaan van eerdergenoemde fiscale maatregelen. We zouden daardoor kunnen spreken over nog een derde kloof, een *kloof vanuit risicoperspectief*.

2.2 Regulering op de huurwoningmarkt

In de vorige paragraaf is reeds geconstateerd dat regulering één van de middelen is die door de overheid wordt ingezet om te interveniëren op de huurwoningmarkt, naast andere middelen zoals subsidies, fiscale maatregelen en ruimtelijk beleid. De Nederlandse huurwoningmarkt is in hoge mate gereguleerd, waarbij er sprake is van versnippering over verschillende juridische bronnen. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de belangrijkste regelgeving ten aanzien van huurwoningen.

2.2.1 Het huurrecht voor woonruimte

De kern van het Nederlandse huurrecht is opgenomen in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Titel 7.4 betreft de huur in de breedste zin van het woord. De definitie van huur wordt gegeven in artikel 201:

Artikel 201 –1. *Huur is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie.*

Huur kan derhalve betrekking hebben op allerhande zaken, zoals grond, voertuigen en gebouwen. Voor al deze huurovereenkomsten zijn de bepalingen van afdeling 1 t/m 4 (artikel 201 t/m 231) van toepassing. Voor twee typen zaken is in de wet een nadere regelgeving uitgewerkt: woonruimte (afdeling 5) en middenstandsbedrijfsruimte (afdeling 6). Deze bepalingen gaan verder dan de algemene bepalingen en bieden veel meer bescherming voor de huurder. Of de speciale woonruimte-bepalingen van toepassing zijn hangt af van de vraag of voldaan wordt aan de definitie van het begrip “woonruimte”, die is opgenomen in artikel 233:

Artikel 233. *Onder woonruimte wordt verstaan een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige dan wel niet als zelfstandige woning is verhuurd, dan wel een woonwagen of een standplaats, alsmede de onroerende aanhorigheden.*

Er wordt in artikel 232 lid 2 echter nog wel een uitzondering gemaakt voor de huur van woonruimte die “naar zijn aard slechts van korte duur is”, zoals hotelkamers en vakantiehuisjes. Voor alle andere woonruimte die voldoet aan de definitie van artikel 233 geniet de huurder een huurbescherming, die uit twee elementen bestaat: *huuropzeggingsbescherming* en *huurprijsbescherming* (Kloosterman et al, 2008). Beide elementen kunnen zonder elkaar niet effectief functioneren.

De huuropzeggingsbescherming komt met name tot uiting in artikel 274, waarin een limitatieve opsomming staat van zes gronden (a t/m f) waarop de verhuurder een opzegging kan baseren. Hierdoor kan een verhuurder van woonruimte niet naar eigen goeddunken de huurovereenkomst opzeggen. Dit kan slechts wanneer één van de gronden van toepassing is, bijvoorbeeld wanneer de huurder zich niet heeft gedragen zoals een goed huurder betaamt (a-grond) of wanneer de verhuurder de woning dringend nodig heeft voor eigen gebruik (c-grond).

De huurprijsbescherming komt tot uiting in onderafdeling 2 (artikel 246 t/m 265). Daarbij wordt in artikel 247 onderscheid gemaakt tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde woningen. De onderafdeling is niet van toepassing op geliberaliseerde woningen, behoudens de artikelen 249, 251, 259, 261 lid 1 en 264. ‘Geliberaliseerde woningen’ worden in artikel 247 gedefinieerd met een verwijzing naar een in de *Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte* genoemd bedrag, de zogenaamde “liberalisatiegrens”. Alleen zelfstandige woningen kunnen geliberaliseerd zijn.

De liberalisatiegrens wordt elk jaar aangepast. Per 1 januari 2011 bedraagt deze 652,52 euro per maand. In de praktijk betekent dit dat huurwoningen die een hogere huurprijs hebben, geliberaliseerd zijn. Hier geldt echter wel de kanttekening dat ook bij geliberaliseerde huurwoningen de huur binnen zes maanden na aanvang door de huurcommissie kan worden getoetst. Wanneer bij die toetsing blijkt dat de maximale huurprijs conform het WWS onder de liberalisatiegrens ligt, dan is de woning niet langer geliberaliseerd.

2.2.2 Regulering via het woningwaarderingsstelsel

Het WWS is feitelijk een puntensysteem aan de hand waarvan de (theoretische) kwaliteit van een woonruimte wordt vastgesteld. Uit het aantal punten volgt een bedrag dat als maximale “redelijke huur” wordt aangemerkt, op grond waarvan de huurcommissie kan toetsen of een overeengekomen of voorgestelde huur al dan niet redelijk is. De toepassing van het woningwaarderingsstelsel (WWS) kent een complexe juridische verankering.

In artikel 249 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat een huurder binnen zes maanden na aanvang van de huurovereenkomst de huurcommissie kan verzoeken een uitspraak te doen over de redelijkheid van de overeengekomen huurprijs. Deze bevoegdheid geldt zowel voor huurders van niet-geliberaliseerde als van geliberaliseerde woningen. Daarnaast kunnen huurders van niet-geliberaliseerde woningen op grond van artikel 7:254 BW naar de huurcommissie stappen wanneer de verhuurder een verzoek tot huurverlaging afwijst. Ook de verhuurder kan naar de huurcommissie stappen, wanneer een huurder zijn voorstel tot huurverhoging afwijst (artikel 7:253 BW).

Deze huurcommissie is ingesteld op grond van de *Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte* (Uwhw) en heeft op grond van artikel 4 Uwhw onder andere tot taak om ingevolge de eerdergenoemde artikelen uitspraak te doen over de redelijkheid van de huurprijs. In artikel 10 worden de toetsingscriteria gedelegeerd naar een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB):

Artikel 10 – 1. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven voor de waardering van de kwaliteit van een woonruimte, de redelijkheid van de huurprijs en van wijziging daarvan.*

Het *Besluit huurprijzen woonruimte* (Bhw) is de bedoelde AMvB, waarbij in artikel 5 Bhw wordt bepaald dat de waardering van de kwaliteit van woonruimte geschiedt aan de hand van bijlage I van de Bhw. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandige woonruimte (bijlage I sub A), onzelfstandige woonruimte (bijlage I sub B) en een woonwagen of standplaats (bijlage I sub C). In de voornoemde bijlage is het puntensysteem van het WWS opgenomen, inclusief een toelichting op de beoordelingscriteria. De bij de puntenaantallen behorende huurprijzen (“maximale huurprijsgrenzen”) zijn echter in artikel 12 Bhw gedelegeerd naar een ministeriële regeling, de *Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte* (Urhw). Artikelen 2 tot en met 5 van de Urhw verwijzen naar bijlage I tot en met IV voor de maximale huurprijsgrenzen van respectievelijk zelfstandige woningen, niet-zelfstandige woningen, woonwagens en standplaatsen.

Voorname uitzetting over de juridische verankering van het WWS laat zien dat het stelsel van een wet- en regelgeving rondom het WWS bijzonder gecompliceerd vormgegeven is. In paragraaf 2.6 wordt het systeem in een conceptueel model nader schematisch weergegeven. In de volgende paragraaf zal eerst worden stilgestaan bij de inhoud van het woningwaarderingstelsel.

2.3 De inhoud van het Woningwaarderingstelsel

In de vorige paragraaf is bij de bespreking van de juridische grondslag reeds opgemerkt dat het WWS onderscheid maakt tussen drie categorieën: zelfstandige woonruimten, niet-zelfstandige woonruimten, en woonwagens en standplaatsen. Een zelfstandige woonruimte is in artikel 7:234 BW als volgt gedefinieerd:

Artikel 234. *Onder zelfstandige woning wordt verstaan de woning welke een eigen toegang heeft en welke de bewoner kan bewonen zonder daarbij afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen buiten de woning.*

Omdat het WWS voor elk categorie verschillende criteria gebruikt wordt de inhoud van het WWS in de tabel op de volgende pagina per categorie weergegeven.

Het woningwaarderingstelsel		
Zelfstandige woonruimte	Niet-zelfstandige woonruimte	Woonwagens en standplaatsen
<p>Voor zelfstandige woningen onderscheidt het WWS twaalf criteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Oppervlakte van vertrekken De oppervlakte van de vertrekken levert één punt per vierkante meter op. Daarbij moet de oppervlakte worden gemeten op 1,5 meter hoogte, wat met name voor vertrekken onder een schuin dak groot verschil kan maken met het vloeroppervlak. Oppervlakte van overige ruimten Voor overige ruimten (zoals een berging, zolder of garage) wordt 0,75 punt per m² toegekend. Verwarming * De punten voor de verwarming worden toegekend per verwarmd vertrek, waarbij overige ruimten dus niet meetellen. Daarnaast worden punten gegeven voor een privé-ketel of privé-HR-ketel, collectieve HR-stookinstallatie, thermostatische ventielen, cv-combi en doorstroommeters. Warmte-isolatie * De toekenning van punten voor isolatie is afhankelijk van het investeringsbedrag, maar in de toelichting worden vuistregels gegeven voor dubbelglas, spouw- vloer- dak- en gevelisolatie. Keuken Voor de keuken worden punten toegekend op basis van de lengte van het aanrecht. Daarnaast kunnen extra punten worden gegeven voor luxe-voorzieningen op basis van het investeringsbedrag. Sanitair 	<p>Voor niet-zelfstandige woonruimte kent het WWS slechts zes criteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Oppervlakte Per vierkante meter wordt vijf punten toegekend. Gemeenschappelijke verblijfsruimtes van minimaal 15 vierkante meter krijgen een zelfde aantal punten, dat evenredig over de eenheden wordt verdeeld. Verwarmingsmogelijkheden Aanwezigheid van verwarming (gas of CV). Kookgelegenheid Voor eigen kookgelegenheid of een gedeelde kookgelegenheid met maximaal zes personen worden punten toegekend. Toilet Voor eigen sanitair of een gedeeld sanitair met maximaal zes personen worden punten toegekend. Wasgelegenheid Voor eigen wasgelegenheid (wasbak) of een gedeeld wasgelegenheid met maximaal zes personen worden punten toegekend. Kwaliteitsfactoren Voor de aanwezigheid van thermostatische regelknoppen aan de radiatoren, buitenruimte en fietsenberging worden extra punten toegekend. Voor eenheden kleiner dan tien vierkante meter geldt een aftrek van tien punten. 	<p>Voor woonwagens en standplaatsen gelden puntenaantallen gebaseerd op de lengte van de woonwagen of de oppervlakte van de standplaats, en de aanwezigheid van sanitair, aangebouwde extra slaapvoorzieningen of een berging.</p>

<p>Bij de sanitair-criteria worden punten toegekend voor een toilet, wastafel, douche en/of bad.</p> <p>6a. Voorzieningen als bedoeld in artikel 7:255 BW Voorzieningen voor gehandicapten leveren punten op, op basis van het investeringsbedrag.</p> <p>7. [Vervallen]</p> <p>8. Privé-buitenruimten Voor privé-buitenruimte worden punten verdeeld op basis van de oppervlakte. Geen enkele privé-buitenruimte betekent vijf punten aftrek.</p> <p>9. Woonvorm De punten voor de woonvorm zijn afhankelijk van het type huis (vrijstaand, hoekwoning, tussenwoning) of de verdieping, waarbij de aanwezigheid van een lift ook punten oplevert.</p> <p>10. Woonomgeving Voor voorzieningen in de woonomgeving wordt op basis van diverse criteria maximaal 25 punten toegekend. De huurcommissie hanteert een puntenboeken waarin per straat of gebied is aangegeven hoeveel punten de woonomgeving waard is. Voor zeer kleine woningen worden de omgevingspunten afgetopt met 25 procent.</p> <p>11. Hinderlijke situaties Voor geluidsoverlast als gevolg van industrie, weg-, spoor-, of vliegverkeer kunnen punten worden afgetrokken afhankelijk van de gevelbelasting. Daarnaast worden punten in mindering gebracht wanneer de buurt ernstig vervallen is of er stadsvernieuwingsactiviteiten in uitvoering zijn.</p> <p>12. Bijzondere voorzieningen Voor serviceflatwoningen kan het puntenaantal tot maximaal 35 procent verhoogd worden.</p>	<p><i>Voor de kookgelegenheid, het toilet en een wasgelegenheid wordt bij niet-zelfstandige woonruimte een onderscheid gemaakt tussen privé-voorzieningen en voorzieningen die met andere wooneenheden moeten worden gedeeld. Wanneer meer dan zes wooneenheden van één voorziening gebruik moeten maken, worden er geen punten toegekend.</i></p>	
<p>* NB: per 1 juli 2011 worden de punten voor warmte-installatie en -isolatie bij zelfstandige woonruimten verdeeld op basis van het energielabel (zie paragraaf 3.4). De puntentoedeling per verwarmd vertrekt blijft daarnaast gehandhaafd.</p>		

In het woningwaarderingssysteem is opvallend dat bij niet-zelfstandige woonruimte de woonomgeving geen criterium is, terwijl de ruimtelijke spreiding van niet-zelfstandige woonruimten (met name studentenkamers) suggereert dat dit bij deze deelmarkt juist één van de belangrijkste criteria is. Voor de berekening van de maximale huur op grond van het WWS is het irrelevant of een studentenkamer op het platteland of in de binnenstad van een studentenstad is gelegen.

2.4 Methodiek van het WWS

Het WWS is de facto een methode om een huurprijs te berekenen. Deze huurprijs wordt door de huurcommissie beschouwd als “maximale redelijke huurprijs” en wordt als zodanig gebruikt bij het beoordelen van de redelijkheid van huurovereenkomsten.

Het WWS is arbitrair: er wordt slechts gekeken naar een beperkt aantal criteria. Dit betreft bijna altijd geobjectiveerde normen zoals afmetingen en de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen. Het puntensysteem heeft bovendien een limitatief karakter, hetgeen betekent dat uitsluitend punten kunnen worden toegekend voor de criteria die in het WWS genoemd worden. Toepassing van het WWS is dermate arbitrair dat we feitelijk van een berekening (=objectief) in plaats van een beoordeling (=subjectief) moeten spreken. Het is daarbij echter de vraag of de uitkomst van die berekening overeen komt met wat in de praktijk als “maximale redelijke huurprijs” zal worden beschouwd.

In paragraaf 2.3 is vastgesteld dat bij onzelfstandige woonruimte de locatie geen enkele rol speelt bij de bepalingen van de maximale WWS-huurprijs. Met andere woorden: of het een studentenkamer in Roodeschool of in het centrum van Amsterdam betreft maakt in het WWS voor de huurprijs niet uit. De vraag is of dat logisch is. Immers: 300 euro voor een kamer in Roodeschool is wellicht duur, terwijl dat in het centrum van Amsterdam als zeer goedkoop zal worden getypeerd. Het is daarom opmerkelijk dat het WWS geen rekening houdt met de verschillen op de woningmarkt in verschillende gebieden in Nederland.

Bij zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimten zijn in de praktijk veel meer relevante criteria denkbaar dan in het WWS zijn opgenomen. De vraag die dit oproept is in hoeverre de maximale huur die uit het WWS voortvloeit nog aansluit bij wat de vragers en aanbieders op de woningmarkt als redelijk beschouwen. Kortom, het WWS ontkent in essentie het bestaan van verschillen tussen regionale/lokale woningmarkten

2.5 Effecten overheidsinterventies op de (huur)woningmarkt

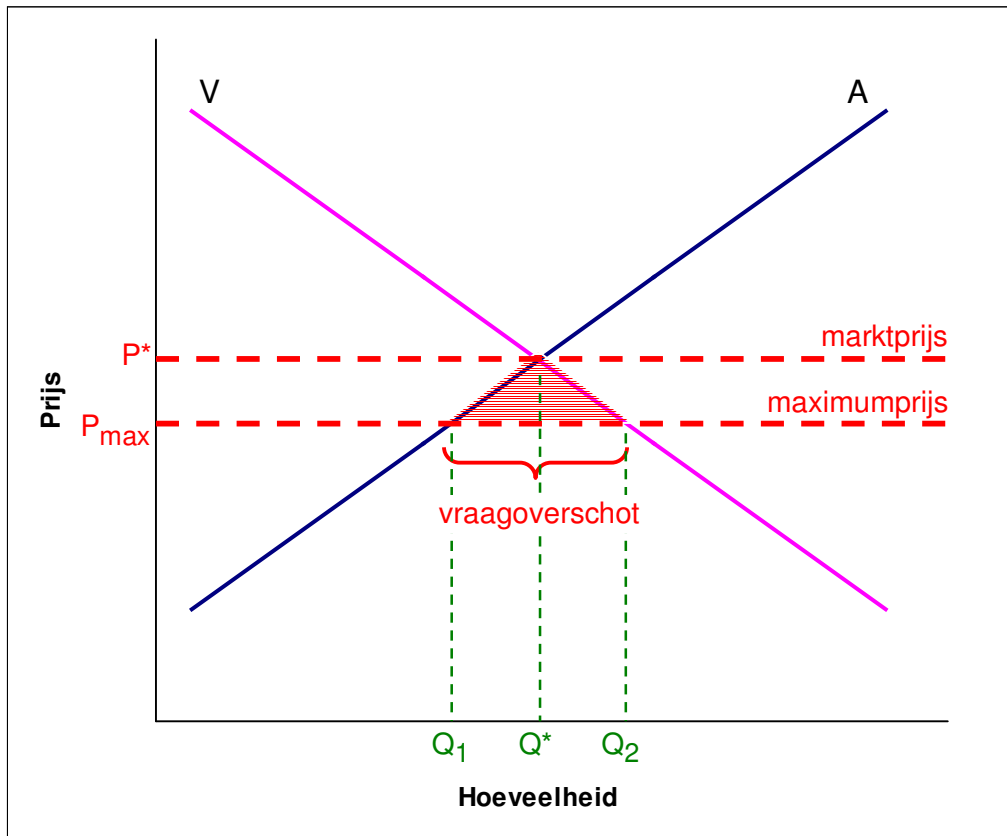
De overheid intervineert op verschillende manieren op de huur- en koopwoningenmarkt. De meest directe interventies zijn het woningwaarderingssysteem en de huursubsidie, die rechtstreekse effecten hebben op vraag en aanbod op de woningmarkt, zoals in deze paragraaf nader zal worden toegelicht. Het WWS is daarbij feitelijk een vorm van (selectieve) prijsmaximalisatie, terwijl huursubsidie het huurbudget van de vragers beïnvloedt.

In deze paragraaf wordt gekeken naar de economische effecten die beide maatregelen hebben op de woningmarkt.

2.5.1 Effecten van prijsmaximalisatie via het WWS

Het WWS is voor de overheid een belangrijk middel om te interveniëren op de huurwoningmarkt. Zonder het WWS zouden de huurprijzen als gevolg van schaarste naar verwachting hoger liggen dan nu het geval is. Er is feitelijk sprake van een vorm van prijsmaximalisatie, waarbij de maximumprijs wordt berekend aan de hand van een beperkt aantal criteria (zie paragraaf 2.3).

In onderstaand figuur is de werking van prijsmaximalisatie weergegeven.

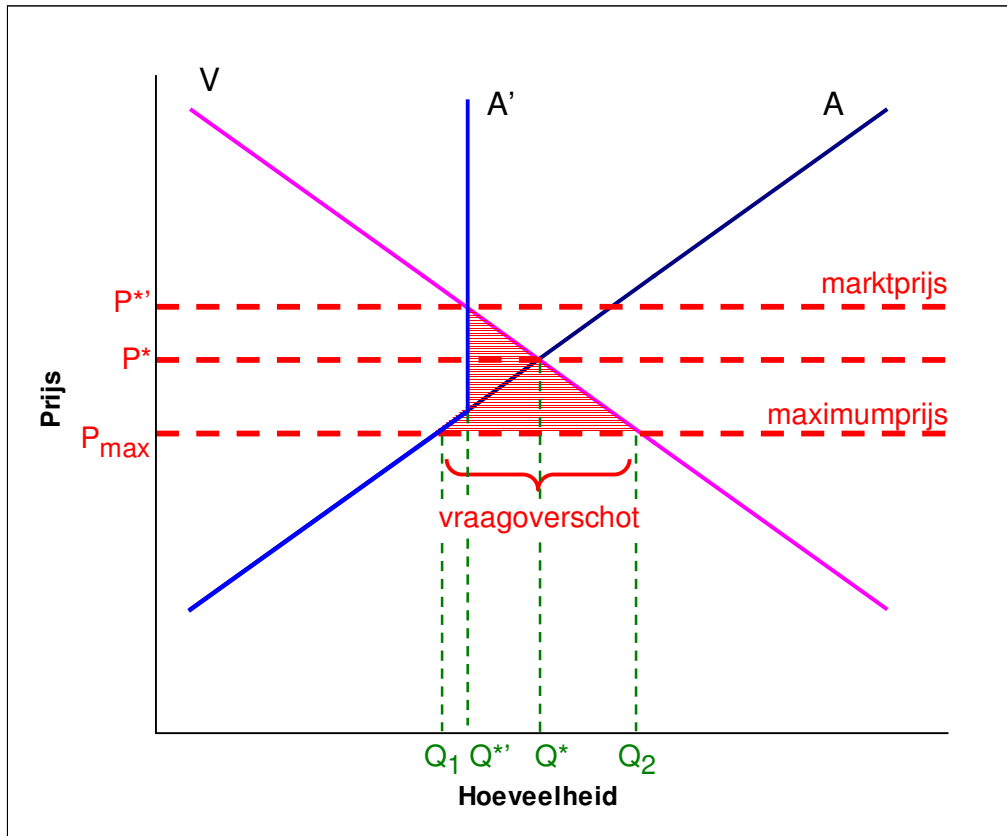


Figuur 2.3: Prijsmaximalisatie. (eigen bewerking)

In figuur 2.3 is een vraag- & aanbodvergelijking opgenomen. In een normale niet gereguleerde markt vinden vraag (V) en aanbod (A) elkaar in het *evenwichtspunt*, het punt waar beide lijnen elkaar snijden. Bij dit punt hoort een evenwichtsprijs (P^*) en een evenwichtshoeveelheid (Q^*). Door het woningwaarderingstelsel wordt de huurprijs gemaximaliseerd op een bedrag dat meestal lager is dan de geldende marktprijs. Deze maximumprijs (P_{max}) zorgt ervoor dat vraag en aanbod niet meer in evenwicht zijn: er is sprake van een situatie waarbij de vraag (Q_2) structureel groter is dan het aanbod (Q_1): een *vraagoverschot* (of *aanbodtekort*). Een maximumprijs die lager is dan de marktprijs leidt volgens de prijstheorie van de klassieke economie per definitie tot schaarste: bij die lagere prijs willen aanbieders immers minder aanbieden, terwijl de vragers juist méér vragen.

Daar komt nog bij dat de woningmarkt een aantal speciale eigenschappen heeft. In de eerste plaats de inelasticiteit van de woningmarkt (zie paragraaf 2.1) die ervoor zorgt dat de woningmarkt niet snel kan reageren op veranderingen in de vraag. Voor een deel is dat onvermijdelijk: de lange voorbereidings- en bouwtijd van woningen zorgen voor een zeer

vertraagde reactie op vraagveranderingen. In de tweede plaats is er in Nederland schaarste aan woningen en bouwgrond (zie paragraaf 2.1). Het eerdergenoemde restrictieve ruimtelijke orderingsbeleid leidt er toe dat het aanbod gelimiteerd is. In bepaalde gebieden is het zeer moeilijk om überhaupt het aanbod uit te breiden: denk daarbij bijvoorbeeld aan een historische binnenstad of een gebied met veel natuurschoon waar vrijwel geen nieuwe bouwprojecten worden toegestaan. Ook de voorraad huurwoningen is op de korte termijn min of meer een gegeven: een stijging van de huurprijs leidt niet onmiddellijk tot een groter aanbod van huurwoningen. In economische termen betekent dit dat de productiecapaciteit (het aanbod) gelimiteerd is. Dat heeft gevolgen voor de aanbodvergelijking, zoals onderstaande figuur laat zien.



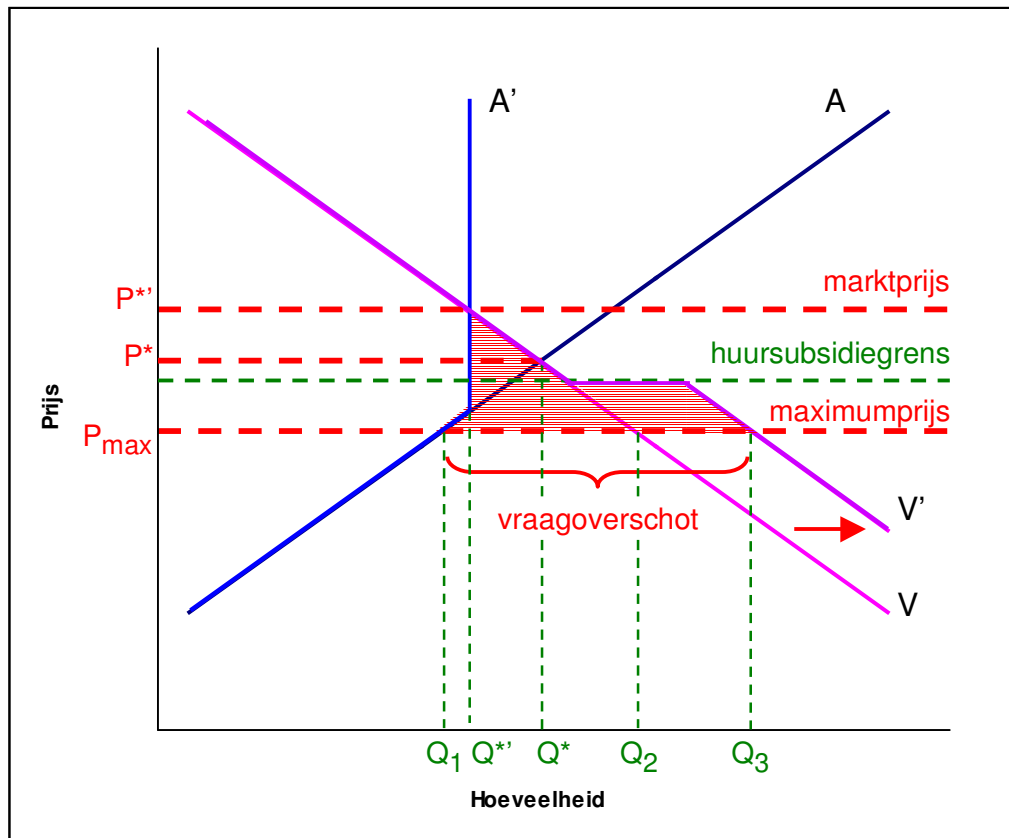
Figuur 2.4: Prijsmaximalisatie in combinatie met gelimiteerde productiecapaciteit. (eigen bewerking)

Figuur 2.4 is een uitbreiding op figuur 2.3, waarbij een aangepaste aanbodvergelijking (A') is opgenomen die bij een bepaalde hoeveelheid verticaal omhoog gaat. Dit is het punt waarop de maximale productiecapaciteit is bereikt. Het aanbod *kán* niet meer stijgen (althans niet op korte termijn), ongeacht verdere stijgingen van de prijs.

Zelfs in een situatie van een gelimiteerd aanbod zullen vraag en aanbod elkaar vinden in een nieuw evenwichtspunt, waarbij een prijs (P^*) hoort die hoger ligt dan de prijs die behoorde bij een situatie zonder gelimiteerde productiecapaciteit (P^*). Het verschil tussen de maximumprijs en de marktprijs is daardoor ook groter.

2.5.2 Effecten van huursubsidie

Net als het woningwaarderingstelsel heeft ook de verstrekking van huursubsidie (formeel “huurtoeslag”) gevolgen voor de huurwoningmarkt. Huursubsidie wordt verstrekt aan woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens, waarbij de hoogte van de huursubsidie wordt bepaald door de hoogte van de huur en het inkomen van de huurder en eventuele “toeslagpartners”. Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een lagere maximale huurprijs waarvoor huursubsidie wordt verstrekt (huursubsidiegrens). Een extra complicatie is dat huursubsidie alleen geldt voor zelfstandige woningen; kamerbewoning valt daar dus niet onder (VROM, 2011).



Figuur 2.5: Verschuiving van de vraaglijn als gevolg van huursubsidie (in combinatie met prijsmaximalisatie en een gelimiteerde productiecapaciteit). (eigen bewerking)

In figuur 2.5 is te zien hoe de vraaglijn onder de huursubsidiegrens naar rechts verschuift. Dit betekent dat woningen van een bepaalde prijs voor méér vragers betaalbaar zijn dan zonder huursubsidie: de gevraagde hoeveelheid neemt daardoor toe van Q_2 naar Q_3 . Het vraagoverschot (of aanbodtekort) wordt daardoor óók groter.

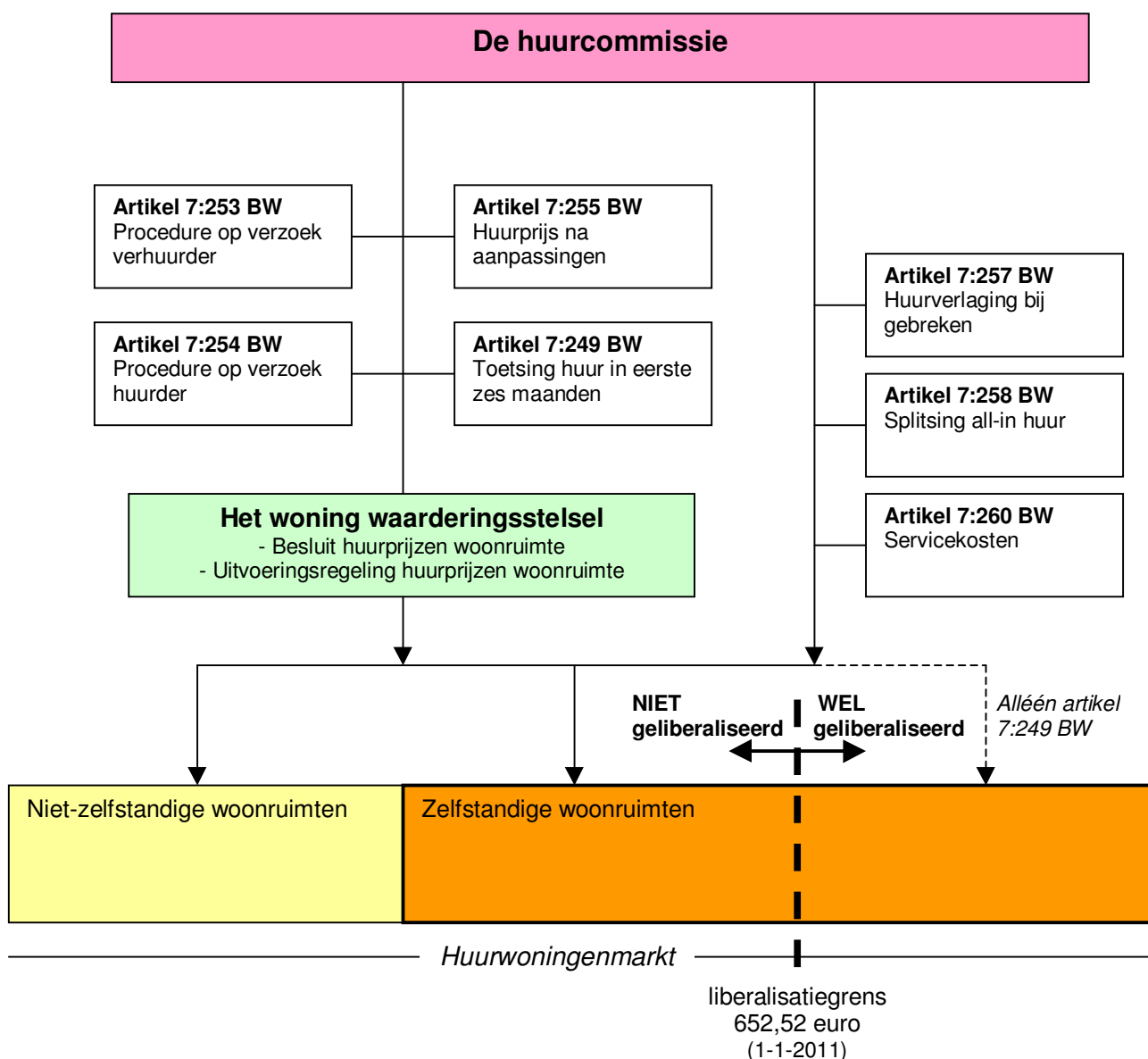
De complexiteit van figuur 2.5 laat zien dat zowel vraag als aanbod op de huurwoningmarkt verstoord zijn ten opzichte van een normale niet gereguleerde markt. De combinatie van prijsmaximalisatie, een beperkt aanbod en huursubsidie leidt tot een groot vraagoverschot.

2.6 Conceptuele modellen

In deze paragraaf wordt het onderwerp van deze thesis vanuit een aantal invalshoeken in schematische modellen weergegeven.

Juridische toetsing

Het woningwaarderingsstelsel en de juridische werking daarvan via de huurcommissie is in het onderstaande figuur weergegeven:

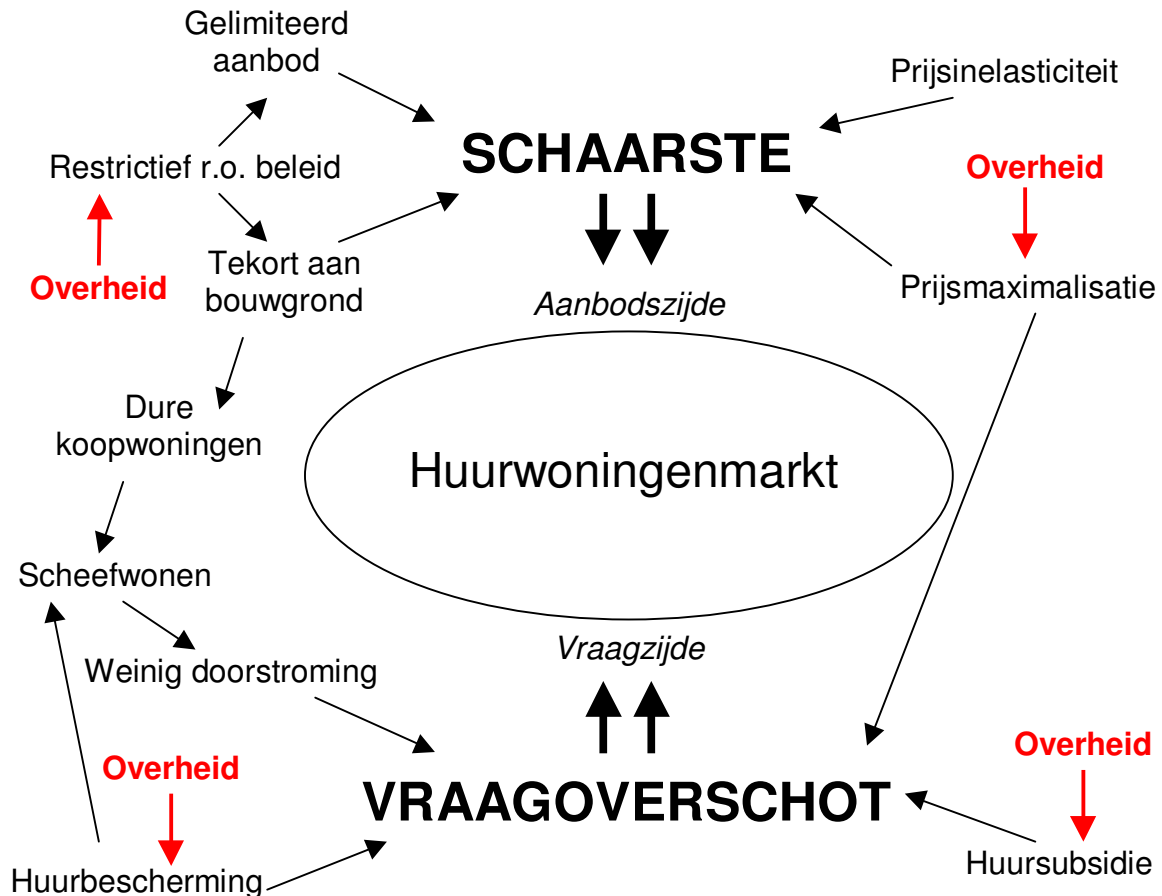


Figuur 2.6: Juridisch conceptueel model regulering via de huurcommissie (inclusief het WWS) (eigen bewerking)

Het bovenstaande figuur laat zien op welke manieren onderscheid kan worden gemaakt vanuit de juridische invalshoek. De bestandsdelen komen terug in de volgende hoofdstukken, waarbij onder meer zal worden onderzocht in hoeverre bovenstaande toetsingsmechanismen in de praktijk worden toegepast en tot conformiteit met de wettelijke bepalingen leiden.

Conceptueel model interconnectiviteit

In de vorige paragrafen is reeds vastgesteld dat de regulering van de huurwoningmarkt verschillende dimensies kent, die bovendien de grenzen van individuele wetenschappelijke disciplines overstijgen. In het onderstaande model wordt weergegeven dat ook binnen de economische- en vastgoedkundige invalshoek sprake is van verschillende concepten en verschijnselen, die onderling met elkaar zijn verbonden.



Figuur 2.7: Economisch conceptueel model invloed overheid op huurwoningmarkt. (eigen bewerking)

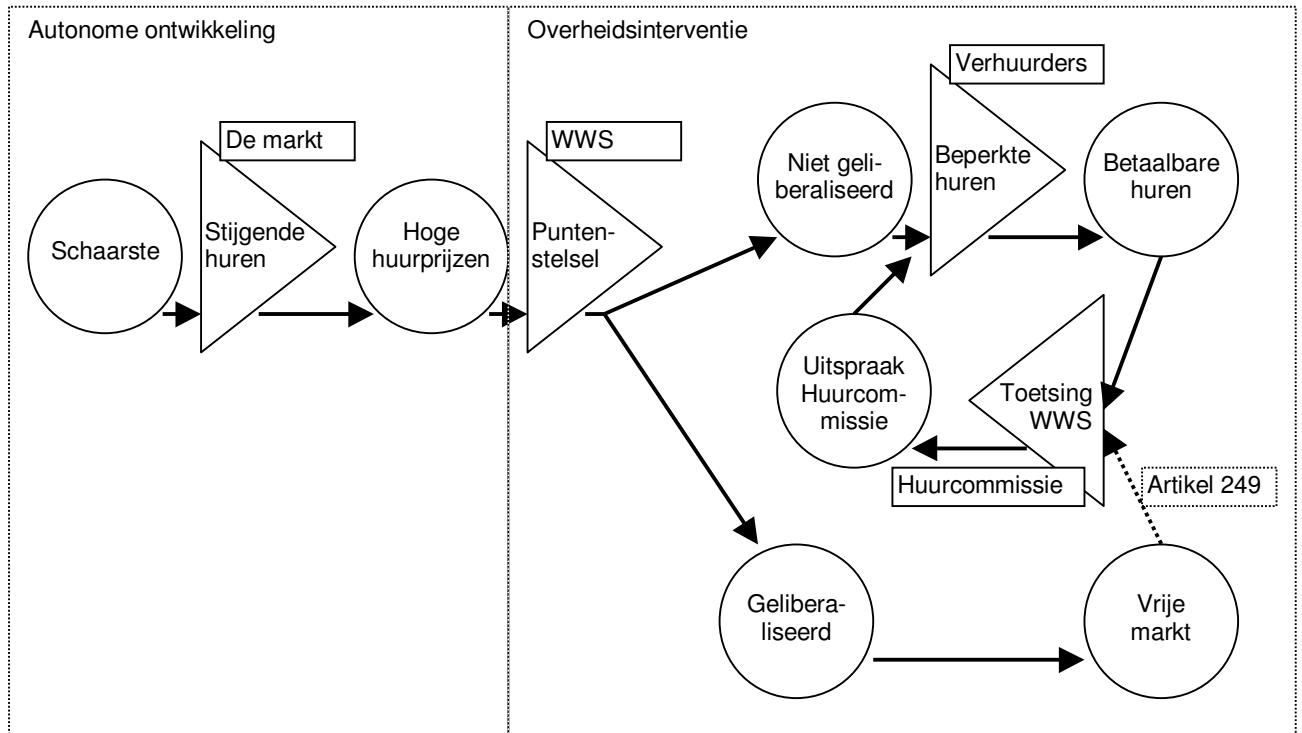
Het bovenstaande model laat zien hoe de diverse concepten en verschijnselen hun invloed uitoefenen op de huurwoningmarkt. Daarbij is met rood aangegeven waar de overheid een belangrijk rol heeft, te weten:

- bij het (restrictieve) ruimtelijke ordeningsbeleid;
- in het stelsel van huurbescherming;
- bij het toekennen van huursubsidie;
- bij (selectieve) prijsmaximalisatie veroorzaakt door het woningwaarderingstelsel.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid valt buiten de scope van dit onderzoek. De overige drie verschijnselen zullen in de komende hoofdstukken nader worden bekeken. Daarbij is de onderliggende vraag op wat voor wijze zij de huurwoningmarkt beïnvloeden, en in hoeverre daarbij sprake is van bedoelde en/of wenselijke effecten.

Beleidstheoretisch procesmodel

De beleidstheoretische werking van het woningwaarderingstelsel laat zich weergeven in een beleidstheoretisch procesmodel. In dit model zijn situaties weergegeven als cirkels en zijn processen weergegeven als driehoeken, waarbij de actor in een rechthoek wordt aangegeven (Coolsma, 2003). Vanuit deze beginselen kan het onderstaande procesmodel worden gemaakt.



Figuur 2.8: Procesmodel van het woningwaarderingstelsel. (eigen bewerking)

In bovenstaande model wordt schaarste gezien als een gegeven. Of dit ook daadwerkelijk zo is wordt in de volgende hoofdstukken nader onderzocht. De beleidstheorie achter het WWS lijkt schaarste in ieder geval wél als een autonoom gegeven te beschouwen, gezien het feit dat schaarste geen enkele invloed heeft op de puntenwaardering in het WWS.

Het procesmodel laat zien dat de situatie van hoge (en stijgende) huren de aanleiding vormt voor overheidsingrijpen, met betaalbare huren als finaal beleidsdoel. Door middel van een puntenstelsel worden de woningen gekwalificeerd, waarna een onderverdeling wordt gemaakt in geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde woningen. Het geliberaliseerde segment wordt (met uitzondering van toetsing ex artikel 7:249 BW) overgelaten aan de vrije markt, terwijl op de niet-geliberaliseerde woningen een selectieve vorm van prijsmaximalisatie wordt toegepast. De handhaving van dit stelsel wordt daarbij toevertrouwd aan de Huurcommissie, die bij uitspraak repressief toeziet op naleving van hetgeen bij of krachtens de wet wordt voorgeschreven.

Regulering in de praktijk

In het voorgaande hoofdstuk is gekeken naar de verschillende soorten overheidsinterventies op de huurwoningenmarkt en de effecten daarvan. In dit hoofdstuk staat de toepassing in de praktijk centraal, waarbij nader zal worden ingezoomd op de toepassing van het WWS. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bevindingen uit andere rapportages (paragraaf 3.1) en een analyse van jaarverslagen (paragraaf 3.2) en uitspraken van de huurcommissie (paragraaf 3.3). Tot slot is er aandacht voor wijzigingen in het WWS die onlangs zijn doorgevoerd of op korte termijn van kracht zullen worden.

3.1 Toepassing van het WWS in de praktijk

Het woningwaarderingstelsel is van toepassing op alle niet-geliberaliseerde woningen, maar ook op geliberaliseerde woningen voor zover het de toetsing van de huur binnen zes maanden na aanvang van de huurovereenkomst betreft (zie paragraaf 2.2).

3.1.1 Regelbewustheid en -conformiteit

In het rechtssociologisch onderzoek *“Huren met een goed (rechts)gevoel”* van Jansen (2010) komen enkele interessante elementen ten aanzien van de praktijk op de huurmarkt naar voren, in casu de deelmarkt voor studentenbewoning. Voor het onderzoek werden 666 studenten in Groningen ondervraagd over hun kennis van het huurrecht en ervaringen op de huurmarkt.

In de eerste plaats valt op dat de verdeling woningcorporaties versus particuliere verhuur precies omgekeerd is ten opzichte van de gehele huurmarkt: ruim driekwart van de studenten huurt bij een particuliere verhuurder. Van de hurende studenten bewoont 19 procent een zelfstandige woonruimte, 28 procent een onzelfstandige woonruimte in een huis met minder dan vier kamers, en 53 procent een onzelfstandige woonruimte met vier of meer kamers. Wanneer wordt ingezoomd op de studenten die in een onzelfstandige woonruimte wonen, dan blijkt dat de gemiddelde kale huurprijs 262 euro bedraagt, terwijl de gemiddelde oppervlakte 18 vierkante meter betreft. Jansen stelt dat de gemiddelde huurprijs, afhankelijk van de kamer, gemiddeld tussen 23 en 59 euro hoger is dan op grond van het woningwaarderingstelsel is toegestaan.

Een andere interessante constatering is dat studenten veelal slechts oppervlakkige kennis hebben van het huurrecht, ondanks dat 28 procent van de respondenten rechten studeerde. Zo is slechts de helft van de respondenten op de hoogte van het bestaan van de huurcommissie, weet minder dan 30 procent dat de locatie van de kamer geen verschil maakt voor de maximale huur en is slechts 22 procent er van op de hoogte dat wat in het huurcontract staat niet heilig is.¹ Gezien het feit dat de respondenten van het onderzoek van Jansen bestaat uit hoogopgeleide studenten, ligt het in de lijn der verwachting dat de kennis van het huurrecht bij andere groepen huurders nog lager ligt.

¹ Immers, voor woonruimte wordt een zeer groot deel van de regels door de wet bepaald. Contractuele bepalingen over administratieve kosten, sleutelgeld of opzegging door de verhuurder zijn van rechtswege nietig.

Ook bij de verhuurders signaleert Jansen een grote variatie in kennis van het recht, en onderscheidt daarbij vier “typen” verhuurders die in tabel 3.1 zijn weergegeven.

Type verhuurder	Panden	Kennis regelgeving	Conformiteit regelgeving	Omschrijving
Onwetende verhuurder	1-2	Weinig	Weinig	Grote onwetendheid
Pragmatische verhuurder	5-10	Hoofdlijnen	Hoofdlijnen	Weet niet alle details
Calculerende verhuurder	>50	Goed	Goed	Professionele aanpak
Creatieve verhuurder	~	Goed	Slecht	Negeert bewust regels

Tabel 3.1: *Typering verhuurders volgens Jansen (2010); bewerkt.*

De algemene tendens die uit het hiervoor besproken onderzoek naar voren komt is dat de regels van het huurrecht, waaronder het WWS, vaak niet bekend zijn en daardoor ook in veel gevallen niet worden nageleefd. Daarnaast is er een groep verhuurders die moedwillig de regels negeert, de zogenaamde “huisjesmelkers”.

Huisjesmelkers

In het eerdergenoemde onderzoek van Jansen (2010) wordt een geanonimiseerde huurrechtadvocaat geciteerd die spreekt van een groep van 10 tot 15 van dergelijke problematische verhuurders in de stad Groningen, die steeds weer opduiken wanneer het gaat om conflicten in de huurpraktijk. De Landelijke Studentenvakbond (LSVB) en SP-jongerenorganisatie ROOD organiseren jaarlijks een “huisjesmelker van het jaar”-verkiezing, waarvoor volgens de organisatie “een paar honderd” klachten binnenkomen (NOS, 2010).

Behalve de markt voor studentenkamers zijn er ook berichten dat huisjesmelkers actief zijn op de markt voor tijdelijk verblijf voor buitenlandse werknemers, bijvoorbeeld die werken in de tuinbouw. Door de gemeente Rotterdam werd bijvoorbeeld recent gepleit voor ruimere wettelijke bevoegdheden om in dergelijke situaties in te grijpen, nadat in 2010 in totaal 344 “illegale verblijfsinrichtingen” waren ontmanteld (Volkskrant, 2011). Daarbij wordt onder andere verhuurd aan illegalen, uitgeprocedeerde asielzoekers, drugsgebruikers en vergelijkbare kwetsbare groepen op de woningmarkt. Dit kan de malafide verhuurder 1500 en 2000 euro per maand opleveren (GSB-blad, 2005). Het is moeilijk vast te stellen op welke schaal dergelijke situaties zich voordoen en in hoeverre deze met andere criminele activiteiten zijn verweven.

Verhuurders die moedwillig de huurregelgeving overtreden zijn naar alle waarschijnlijkheid niet ontvankelijk voor zaken als het woningwaarderingstelsel en de huurcommissie. Desalniettemin zijn de huurders van deze huisjesmelkers in beginsel wél vragers op de huurwoningmarkt, waarvoor kennelijk geen legale alternatieve woon- of verblijfsruimte beschikbaar is.

3.1.2 Maatschappelijk rendement huurgeschilbeslechting

In 2008 heeft onderzoeksbureau *Companen* in opdracht van het Ministerie van VROM en de Huurcommissie een veelomvattend onderzoek gedaan naar het “maatschappelijk rendement van de huurgeschilbeslechting”. Het gelijknamige rapport (Companen, 2008) bevat een uitgebreide effectiviteitmeting ten aanzien van de procedures die bij de Huurcommissie zijn gevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van het databestand van de Huurcommissie, dossieronderzoek en aanvullende enquêtes.

In het rapport worden vijf regio’s onderscheiden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en overig Nederland. Daarbij is onder andere gekeken naar de frequentie waarin vijf soorten

procedures (artikel 249, 253, 254, 257 en 260) in de genoemde regio's voorkomen. Omdat deze informatie volledig uit de jaarverslagen van de Huurcommissie is af te leiden wordt hier nader naar gekeken in paragraaf 3.2, waarbij deze gegevens tevens zijn aangevuld met de jaren 2007 t/m 2009. In deze paragraaf zal worden gekeken naar de bevindingen aangaande de effectiviteit van de Huurcommissie.

In het onderzoek van Companen (2008) is nagegaan wat de uitspraken van de Huurcommissie in het jaar 2006 voor resultaat hebben gehad. Bij de artikel 249-procedures (toetsing aanvangshuur) werd in veertig procent van de zaken de huurprijs verlaagd, gemiddeld met ongeveer 81 euro per maand, waarbij de uitspraak goed wordt opgevolgd. Bij de artikel 253-procedure (bezwaar tegen huurverhoging) werd in 58 procent van de gevallen de voorgestelde huurverhoging gehandhaafd. Het rapport heeft twijfels bij de houdbaarheid van de uitspraken, aangezien 40 procent van de huurders al eerder een dergelijke procedure had gevoerd (Companen, 2008).

Bij de artikel 254-procedures (verzoek om huurverlaging) wordt slechts in 16 procent van de gevallen de huurder in het gelijk gesteld, terwijl in 46 procent van de gevallen dit verzoek als onredelijk wordt beoordeeld. In de overige gevallen werd het verzoek ingetrokken of niet-ontvankelijk verklaard. Bij de artikel 257-procedures (gebrekkig onderhoud) werd in 40 procent van de gevallen de huur tijdelijk verlaagd, met gemiddeld 91 euro. Opvallend is dat slechts in de helft van de toegewezen zaken de gebreken door de verhuurder werden verholpen. In de procedures omtrent de servicekosten (artikel 260) krijgt tweederde van de huurders gelijk, maar blijkt slechts iets meer dan de helft van de verhuurders het jaar daarop rekening te houden met de uitspraak (Companen, 2008).

Companen is ronduit lovend over de maatschappelijke functie van de Huurcommissie:

“Huurders en verhuurders erkennen de maatschappelijke functie van de Huurcommissie ten volle. Vrijwel unaniem zijn zij van oordeel dat het belangrijk is dat er een Huurcommissie bestaat. (...) De Huurcommissie wordt door de meeste huurders en verhuurders gezien als een deskundige, betrouwbare en onafhankelijke organisatie.”

Er lijkt enige discrepantie te bestaan tussen deze positieve conclusie en de vaststelling dat slechts de helft van de verhuurders na een artikel 257-procedure de gebreken herstelt en de helft van de verhuurders na een artikel 260-procedures het jaar daarop geen rekening houdt met de uitspraak bij het berekenen van de servicekosten.

3.2 De Huurcommissie in de praktijk

De Huurcommissie heeft een centrale rol bij de handhaving van het huurrecht, in het bijzonder het woningwaarderingstelsel. Zij wordt in een aantal wettelijke bepalingen aangewezen als instantie om uitspraak te doen te over geschillen tussen huurder en verhuurder. Daarnaast heeft de Huurcommissie nog een taak bij de aanvraag van de huurtoeslag, waarbij de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek kan indienen om een uitspraak te doen over de redelijkheid van de huur. Dit gebeurt alleen wanneer er een redelijk vermoeden is dat de huur waarvoor huursubsidie wordt aangevraagd boven de wettelijke norm van het WWS ligt.

3.2.1 Belangrijkste procedures

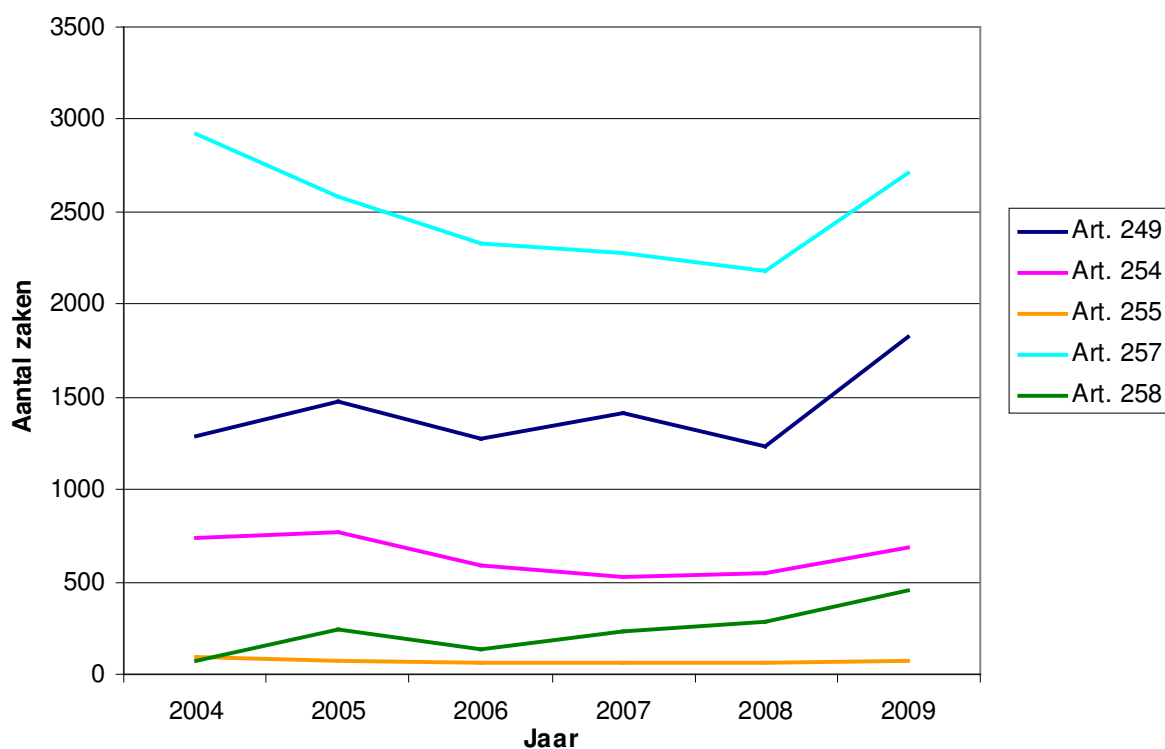
Hoewel er 18 verschillende wettelijke bepalingen zijn op grond waarvan de Huurcommissie kan worden gevraagd een uitspraak te doen, is de overgrote meerderheid van de zaken terug te voeren op een aantal procedures:

Artikel	Omschrijving
7:249 BW	Redelijkheid van de aanvangshuur (binnen zes maanden). ²
7:253 BW	Bezwaar tegen voorgestelde huurverhoging.
7:254 BW	Verzoek om huurverlaging.
7:255 BW	Huurverhoging na woningverbetering.
7:257 BW	Tijdelijke huurverlaging i.v.m. gebrekkig onderhoud.
7:258 BW	Uitsplitsing all-in huur.
7:260 BW	Afrekening servicekosten.
7:261 BW	Voorschot servicekosten
6 UHW	Beoordeling redelijkheid huurprijs op verzoek van Belastingdienst/Toeslagen.

Tabel 3.2: Belangrijkste procedures bij de Huurcommissie. (Bron: Huurcommissie, 2005-2010)

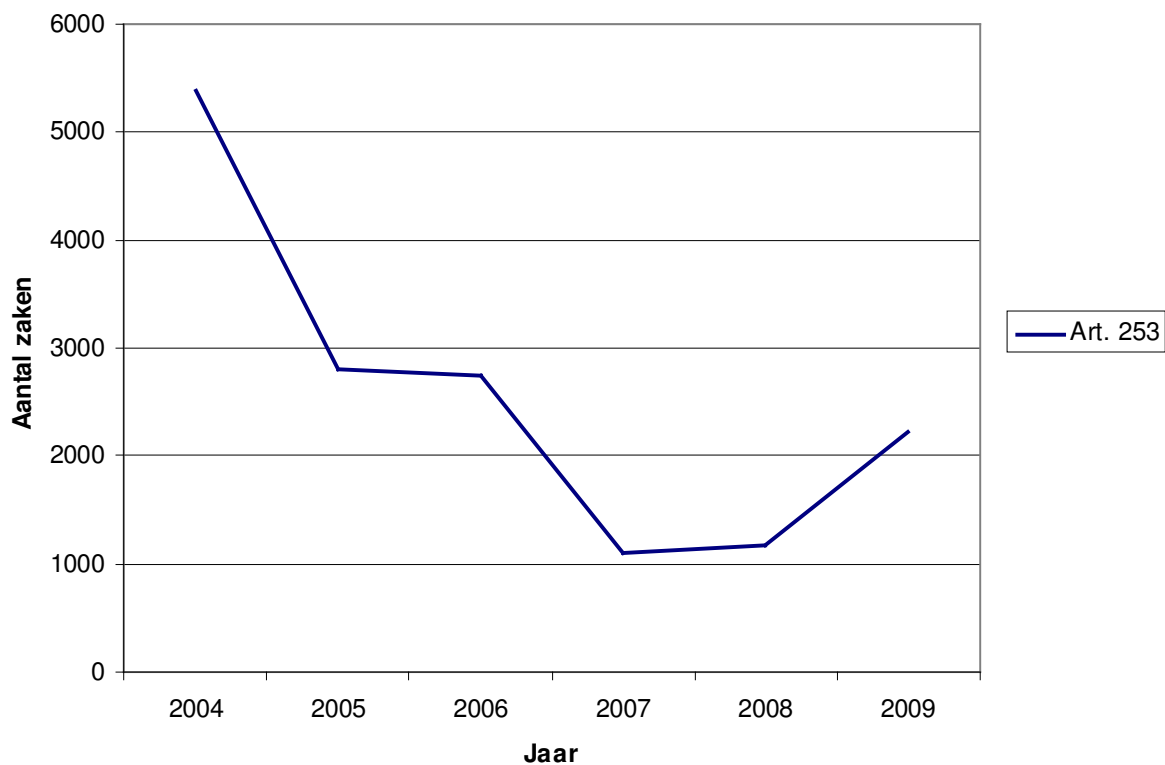
3.2.2 Soorten zaken bij de Huurcommissie

Jaarlijks maakt de Huurcommissie een verslag van haar werkzaamheden, dat door de verantwoordelijk minister wordt toegezonden aan de Tweede Kamer. Doordat de jaarverslagen steeds een vergelijkbare opzet kennen, kunnen bepaalde ontwikkelingen met elkaar vergeleken worden. Dit is onder andere gedaan in het rapport van Companen (zie paragraaf 3.1.2) voor de jaren 2002 tot en met 2006. In deze paragraaf zijn deze gegevens met de gegevens uit recente jaarverslagen aangevuld tot 2009, en zijn tevens enkele andere artikelen vergeleken.

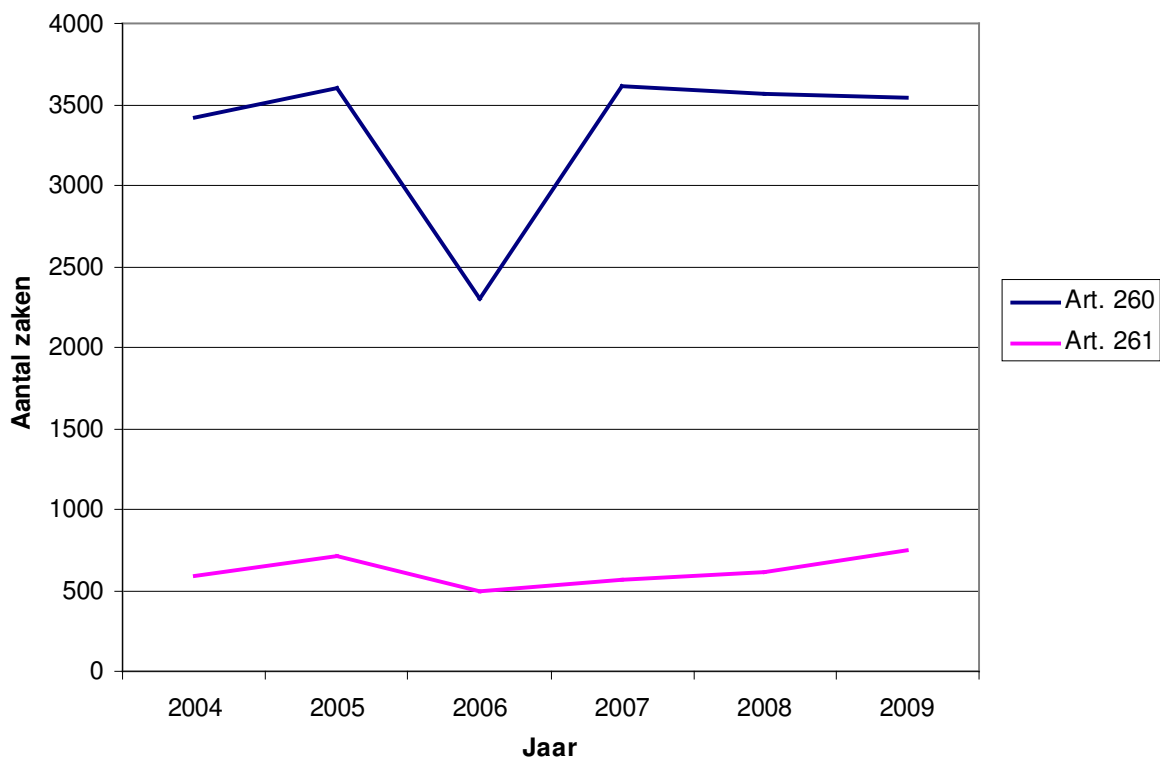


Figuur 3.1: Instroom nieuwe zaken m.b.t. huurprijsgeschillen. (Bron: Huurcommissie, 2005-2010)

² Artikel 249 van Boek 7 BW geldt óók voor geliberaliseerde woningen.



Figuur 3.2: Instroom nieuwe zaken m.b.t. huurverhoging.
 (Bron: Companen, 2008 en Huurcommissie, 2005-2010)



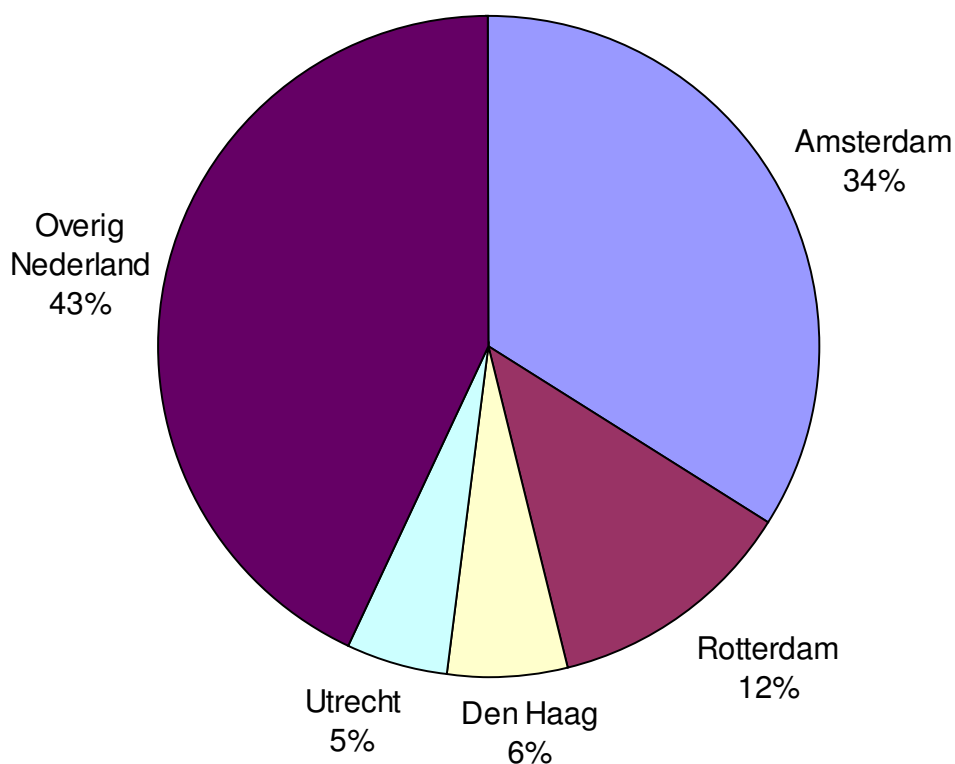
Figuur 3.3.: Instroom nieuwe zaken in procedures m.b.t. servicekosten.
 (Bron: Huurcommissie, 2005-2010)

In de jaren 2004 tot en met 2008 lag de instroom van nieuwe zaken bij de Huurcommissie redelijk constant, zoals uit figuur 3.1 t/m 3.3 valt af te lezen. Opmerkelijk is dat de procedures met betrekking tot de huurprijs en huurverhoging in 2009 een sterke groei laten zien. De totale groei van de instroom bedroeg in 2009 37 procent, hetgeen de Huurcommissie zoekt in de economische crisis en een campagne om de naamsbekendheid van de Huurcommissie te verbeteren (Huurcommissie, 2010).

Wat betreft individuele bepalingen blijkt artikel 7:260 BW (afrekening servicekosten) voor de grootste instroom verantwoordelijk te zijn, gevolgd door de procedure voor huurverlaging bij gebrekkig onderhoud (artikel 7:257 BW) en geschillen naar aanleiding van huurverhoging (artikel 7:253 BW).

3.2.3 Geografische spreiding

In de jaarverslagen maakt de Huurcommissie onderscheid in vijf regio's: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en "Overig Nederland". Voor 2009 resulteert dit in de volgende verdeling:



*Figuur 3.6: Geografische spreiding ingediende verzoeken bij de Huurcommissie.
(Bron: Huurcommissie, 2010)*

Opvallend is het grote aandeel van Amsterdam, dat ruim éénderde van het totaal bedraagt. De grote huurwoningmarkt in de hoofdstad en de grote druk op de woningmarkt zijn mogelijke verklaringen voor dit verschijnsel. Amsterdam is bovendien de regio met de hoogste markthuren, waardoor het verschil tussen de wettelijke maximumhuur en de feitelijke markthuur het grootst is: in het woningwaarderingstelsel wordt immers bij niet-zelfstandige woonruimten geen rekening gehouden met de locatie van de woningen, en is het puntenaantal van zelfstandige woonruimten gemaximeerd. Het grote aantal procedures in Amsterdam kan derhalve ook als een indicatie worden gezien voor de discrepantie tussen het WWS en de praktijk.

3.3 Steekproef procedures bij de huurcommissie

Om een scherper beeld te krijgen van de geschillen met betrekking tot het WWS en aanverwante regelgeving, is voor dit onderzoek een analyse uitgevoerd van uitspraken die door de Huurcommissie in het Openbaar Register zijn ingeschreven. Deze uitspraken worden sinds 2010 gepubliceerd op de website van de Huurcommissie.

De database van uitspraken is echter nog niet als een volledig representatieve bron te gebruiken, doordat nog vrijwel alleen uitspraken uit de eerste helft van 2010 zijn ingevoerd. Daarbij is bovendien onduidelijk of de achterstand in elke regio even groot is. Ook het aantal variabelen is zeer beperkt: alleen de laatste twee pagina's van de uitspraak zijn opgenomen, waardoor het moeilijk vast te stellen is wat voor zaak het betreft. Anderzijds is het opmerkelijk dat de adresgegevens van het object wél zijn opgenomen, hetgeen vanuit het oogpunt van privacy niet evident lijkt.

3.3.1 Methodologie

Als gevolg van voornoemde beperkingen blijven de voor wetenschappelijk onderzoek bruikbare case data beperkt tot de locatie van het object en het soort procedure. Een extra beperking is dat de mogelijkheden om in de database een geografisch gebied te selecteren erg beperkt zijn: er kan alleen op een specifieke plaatsnaam of postcode worden gezocht. Selectie op basis van gemeente of een bandbreedte van postcodes was derhalve niet mogelijk.

Hypotheses

Ondanks de beperkingen is de verwachting dat uit de steekproef naar voren zal komen dat in schaarstegebieden substantieel meer zaken bij de Huurcommissie aanhangig worden gemaakt dan elders. De schaarste geldt primair voor Amsterdam, en in mindere mate de rest van de Randstad. Omdat het WWS de mate van schaarste niet laat doorwegen in de puntenwaardering, zal het verschil tussen markthuur en WWS-huur in schaarstegebieden groter zijn dan in gebieden met een meer ontspannen woningmarkt. Hoe groter het verschil tussen markthuur en WWS-huur, hoe eerder dit logischerwijs tot geschillen bij de Huurcommissie zal leiden.

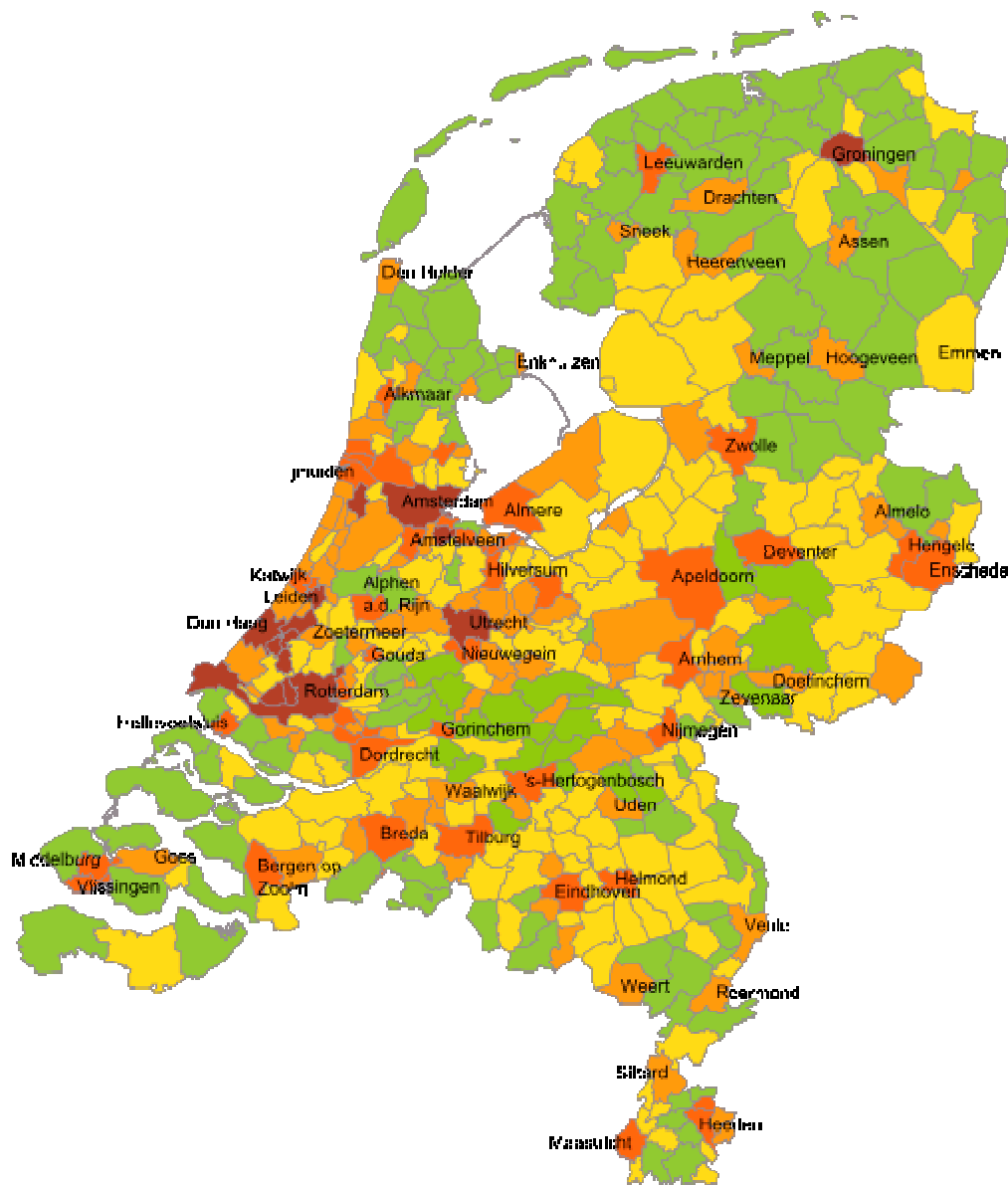
Een tweede hypothese is dat de mate van stedelijkheid van invloed is op het aantal zaken bij de Huurcommissie. De redenering hierbij ligt in lijn met die van de eerste hypothese, te weten de omvang van het verschil tussen de markthuur en WWS-huur. In stedelijk gebied liggen de (vrije) markthuren vanwege het hogere voorzieningenniveau in de woonomgeving in beginsel hoger dan in gebieden die minder stedelijk zijn, waardoor het verschil tussen markthuur en WWS-huur in stedelijker gebied navenant groter zal zijn.

Operationalisering

Ter operationalisering van de mate van stedelijkheid is gebruik gemaakt van de indeling gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid (oad), zoals onder andere wordt gebruikt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het aantal adressen per vierkante kilometer vormt daarin de maatstaf voor de stedelijkheid van een gebied (CBS, 2011). Hierbij worden gebieden (in casu: gemeenten) ingedeeld in vijf categorieën, die zijn weergegeven in tabel 3.3.

Categorie:	Omgevingsadressendichtheid (oad)
Niet stedelijk (landelijk)	Minder dan 500 oad per km ²
Weinig stedelijk	500 tot 1000 oad per km ²
Matig stedelijk	1000 tot 1500 oad per km ²
Sterk stedelijk	1500 tot 2500 oad per km ²
Zeer sterk stedelijk	Meer dan 2500 oad per km ²

Tabel 3.3: Indeling stedelijkheid op basis van omgevingsadressendichtheid.
(Bron: CBS, 2011)



Donkerrood = zeer sterk stedelijk; **rood** = stedelijk; **oranje** = matig stedelijk; **geel** = weinig stedelijk; **groen** = niet stedelijk.

Figuur 3.7: Nederlandse gemeenten naar stedelijkheid. (Bron: CBS, 2011)

Voor dit onderzoek is een steekproef getrokken uit de in het Openbaar Register gepubliceerde uitspraken. Daarbij is gekozen om een aantal plaatsen (dorpen en steden) met elkaar te vergelijken. Op die manier kan inzicht verkregen worden welke procedures het meest voorkomen en of er hierbij een verschil bestaat tussen verschillende plaatsen. Er zijn in totaal 23 plaatsen geselecteerd, waarbij gestreefd is naar een geografische spreiding

(Randstad versus overig Nederland) en de verschillende maten van stedelijkheid. Binnen deze categorieën is aselekt geselecteerd.

Bij de geselecteerde plaatsen is vastgesteld hoeveel uitspraken in de database aanwezig zijn en welke procedures dit betreft. Daarbij zijn omwille van de consistentie de servicekosten-procedures uitgesplitst in uitspraken over het voorschot (artikel 261) en over de afrekening (artikel 260), terwijl deze in de database tot één categorie waren samengevoegd.

3.3.2 Resultaten

Van de plaatsen die deel uitmaken van de steekproef is geïnventariseerd hoeveel zaken bij de Huurcommissie de database bevat, en welk type procedure dit betrof. Het resultaat van deze inventarisatie is weergegeven in onderstaande tabel.

	Stedelijkheid	Toetsing aanvangs-huurprijs (art. 249)	Huurverhoging (art. 253)	Huurverlaging (art. 254)	Huur na woningver-betering (art. 255)	Onderhoud (art. 257 & 4.3)	All-in huurprijs (art. 258)	Afrekening service-kosten (art. 260)	Voorschot service-kosten (art. 261)	Totaal servicekosten (art. 260 & 261)	Verzet tegen uitspraak (art. 4.4)	Totaal aantal uitspraken
Aalsmeer	Weinig	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Almere	Sterk	8	2	0	0	8	1	1	3	4	2	25
Amsterdam	Zeer sterk	20	12	7	2	102	1	5	1	6	3	153
Barendrecht	Sterk	0	0	0	3	1	0	0	0	0	1	5
Bolsward	Matig	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Breda	Sterk	18	1	3	1	17	2	19	3	22	0	64
Breukelen	Weinig	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Delft	Zeer sterk	17	2	8	0	4	2	5	2	7	0	40
Enschede	Sterk	8	3	0	1	11	0	32	0	32	4	59
Groningen	Zeer sterk	41	4	17	0	32	5	44	7	51	5	155
Leeuwarden	Sterk	6	0	1	0	8	0	10	2	12	0	27
Leiden	Zeer sterk	33	3	10	1	9	3	23	6	29	2	90
Lopik	Landelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marum	Landelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meppel	Matig	0	0	0	0	10	0	2	0	2	0	12
Nijmegen	Sterk	0	0	0	0	0	0	5	1	6	0	6
Pekela	Landelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schagen	Matig	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
Schiermonnikoog	Landelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sneek	Sterk	0	1	0	0	1	0	3	0	3	0	5
Veendam	Weinig	1	1	0	0	4	0	0	0	0	0	6
Woerden	Matig	2	0	1	0	1	1	2	2	4	0	9
Zeist	Matig	1	0	0	0	0	0	3	4	7	0	8
TOTAAL		157	29	47	8	212	15	154	31	185	17	670

Tabel 3.4: Huurcommissie-uitspraken in het register van uitspraken, naar plaats en gevoerde procedure. (Bron: Huurcommissie, 2011)

Analyse

Het aantal cases blijft fors achter bij de verwachtingen vooraf. Het blijkt dat slechts de eerste maanden van 2010 in de database zijn ingevoerd. Dit geeft problemen voor de analyse: het aantal cases is te laag voor statistische analyse en de kwaliteit van de database is discutabel.

Het uitvoeren van statistische toetsen zou derhalve leiden tot pseudo-wetenschappelijke uitkomsten. De analyse zal daarom beperkt blijven tot hetgeen uit bovenstaande tabel naar voren komt.

Opvallend is dat uit het tabel blijkt dat het totaal aantal uitspraken in Groningen hoger is dan in Amsterdam. Of dit ook daadwerkelijk zo is, of dat het verschil wordt veroorzaakt doordat in de hoofdstad minder uitspraken in de database zijn ingevoerd, is onbekend. Wat wél duidelijk is, is dat in Amsterdam de procedures ten aanzien van onderhoudsgebreken veel vaker voorkomen dan de andere procedures en dat dit ook relatief gezien veel vaker voorkomt dan in andere plaatsen. Over heel Nederland gezien komen de procedures inzake toetsing van de aanvangshuur (artikel 7:249 BW) en de beoordeling van het voorschotbedrag voor servicekosten (artikel 7:260 BW) het meest voor.

In landelijke of weinig-stedelijke plaatsen zijn maar enkele uitspraken te vinden. Dat is ook logisch omdat het aantal huurwoningen daar veel lager is. Bovendien zal de druk op de woningmarkt op het platteland wellicht lager zijn dan in de steden. Uit de steekproef komen geen verschillen tussen de Randstad en daarbuiten naar voren. Steden als Groningen, Enschede en Leeuwarden genereren net zoveel uitspraken als qua omvang vergelijkbare steden in de Randstad.

Toetsing hypotheses

De hypothese dat in schaarstegebieden substantieel meer zaken zijn dan elders lijkt in de steekproef vooralsnog niet te worden ondersteund. Als gevolg van de lage kwaliteit van de database kan echter niet worden gezegd dat de hypothese is gefalsificeerd. De hypothese betreffende het onderscheid op basis van stedelijkheid lijkt vooralsnog stand te houden, al is het aantal cases te laag om hier significante conclusies aan te verbinden.

3.4 Ontwikkelingen rondom het WWS

Op dit moment staan een tweetal wijzigingen van het WWS op stapel. De wijzigingen worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken. Daarnaast is er aandacht voor het proefproject “Huur op Maat”, waarbij inkomensdifferentiatie wordt toegepast op corporatiewoningen.

3.4.1 Verplichting energielabel

Vanaf 1 juli 2011 worden de WWS-criteria die verband houden met de warmte-installatie en -isolatie van zelfstandige woningen vervangen door het zogenaamde “energielabel”. In de oude situatie werden punten toegekend op basis van de warmte-installatie en de aanwezige vormen van isolatie. In de nieuwe situatie worden punten toegekend op grond van het energielabel, waarbij 7 categorieën (A t/m G) worden gehanteerd. De A-categorie is daarbij opgesplitst in 3 subcategorieën A, A+ en A++.

Voor de indeling in energieklassen wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde “energie-index” die de energieprestatie van een gebouw weergeeft, uitgedrukt in megajoules per vierkante meter (MJ/m²).

Energie­label	Punten­waardering:	
	Eengezinswoning	Meergezinswoning*
A + +	44	40
A +	40	36
A	36	32
B	32	28
C	22	15
D	14	11
E	8	5
F	4	1
G	0	0

* Duplexwoningen tellen als meergezinswoningen

Tabel 3.5: Puntentoe­kenning WWS op basis van het energie­label (VROM, 2010).

De wijziging geldt uitsluitend voor zelfstandige woonruimten. Overigens blijft de puntentoe­deling per verwarmd vertrek naast de nieuwe regeling gehandhaafd. Voor woningen zonder energie­label wordt automatisch een energie­klasse toe­gekend op basis van het bouwjaar:

Bouwjaar	Correspon­derend energie­label:	
	Eengezinswoning	Meergezinswoning*
2002 en later	A	A
2000 tot en met 2001	B	B
1998 tot en met 1999	C	C
1992 tot en met 1997	C	D
1984 tot en met 1991	D	D
1979 tot en met 1983	E	E
1977 tot en met 1978	F	F
1976 of ouder	G	G

* Duplexwoningen tellen als meergezinswoningen

Tabel 3.6: Energie­klasse voor zelfstandige woningen zonder energie­label (VROM, 2010).

3.4.2 Toekenning 25 extra basispunten aan zelfstandige woningen in schaarstegebieden

Een wijziging die nog ter discussie staat betreft de toekenning van 25 extra WWS-punten per zelfstandige woonruimte. Daartoe wordt een nieuwe categorie “basispunten” toe­gevoegd aan het Besluit huurprijzen woonruimte.

De wijziging vloeit voort uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I, waarbij in de bijlage een aanpassing van het WWS werd aangekondigd: “Het aantal WWS-punten wordt in regio's met schaarste verhoogd met maximaal 25 punten, afhankelijk van de WOZ-waarde.”

Opmerkelijk is dat het regeringsvoorstel dat in mei 2011 in de Tweede Kamer werd behandeld op drie manieren afwijkt van hetgeen in het regeerakkoord is afgesproken:

- De verhoging geldt niet alleen voor regio's met schaarste, maar voor heel Nederland.
- De WOZ-waarde is niet van invloed op de toekenning van extra punten.
- De formulering “maximaal 25 punten” impliceert differentiatie, maar in plaats daarvan krijgen alle zelfstandige woningen 25 extra punten.

De Tweede Kamer heeft in meerderheid niet ingestemd met de wijziging, juist omdat deze niet beperkt blijft tot de schaarstegebieden zoals in het regeerakkoord was afgesproken.

De motivering die voor deze aanpassing van het WWS wordt gegeven is in het kader van dit onderzoek erg interessant: volgens de zinsnede in het regeerakkoord de wijziging verband houdt met regionale schaarste en de WOZ-waarde. In een persbericht van 15 april 2011 wordt de aanpassing als volgt gemotiveerd:

“Door de maatregel zullen huurprijzen in schaarstegebieden bij nieuwe verhuur beter gaan aansluiten op wat huurders en verhuurders nu al reëel vinden. Ook stimuleert de extra marktwerking de investeringsmogelijkheden in gebieden met een krappe woningmarkt waardoor naar verwachting huurders uiteindelijk uit een groter woningaanbod kunnen kiezen.” (Rijksoverheid, 2011)

De grens van de huurliberalisatie blijft ongewijzigd en wordt ook niet gedifferentieerd. Naar aanleiding van de afwijzing door de Tweede Kamer zullen de extra punten worden beperkt tot door de overheid aangewezen “schaarstegebieden

3.4.3 Inkomensdifferentiatie

Een recente ontwikkeling is inkomensdifferentiatie bij sociale huurwoningen. Een voorbeeld daarvan is het proefproject “Huur op Maat”, waaraan dertien woningcorporaties deelnemen. Bij de in dit project aangesloten corporaties bepaalt de hoogte van het inkomen hoe hoog de huurprijs van een woning is, waarbij het inkomen jaarlijks wordt getoetst. Een stijging van het inkomen leidt derhalve tot een hogere huur, terwijl een daling kan leiden tot een lagere huur. Op deze manier zou wellicht het scheefwonen kunnen worden teruggedrongen, aangezien de huurprijs meebeweegt met het inkomen.

Het proefproject Huur op Maat werkt via het variabel inzetten van de (onzichtbare) huurkorting op corporatiewoningen, een soort subsidie van de corporatie op de woning. Hoe lager het inkomen, hoe meer korting. De maximale huurprijs op grond van het WWS blijft echter de bovengrens (Huur op Maat, 2011). De effecten van het project op de woningmarkt zijn door de korte proefperiode en economische crisis nog niet vast te stellen (Kromhout et al, 2010).

Hoewel het huidige proefproject een interne aangelegenheid van de woningcorporaties is en op zich geen wijziging van het WWS inhoudt, is de gedachte om de huurprijs afhankelijk te maken van het inkomen van de bewoner(s) wel een nieuwe denkpiste ten aanzien van een verbeterde werking van de huurwoningmarkt.

Oplossingen voor tekortkomingen in het woningwaarderingstelsel

In het voorgaande hoofdstuk zijn in de praktijk op een aantal punten tekortkomingen in het WWS gesignaleerd (tweede onderzoeksvraag), en zijn ter oplossing daarvan een aantal maatregelen aangedragen. In dit voorlaatste hoofdstuk zullen deze oplossingen worden voorgelegd aan een groep deskundigen op het gebied van de huurwoningenmarkt.

4.1 Operationalisering

De benaderde deskundigen (zie tabel 4.1) hebben ieder een gedegen kennis van de huurwoningenmarkt, maar hebben daarbij verschillende achtergronden en invalshoeken. Hierdoor kan worden onderzocht in hoeverre de in eerdere hoofdstukken gesuggereerde oplossingen in de praktijk technisch haalbaar en juridisch uitvoerbaar zijn.

Naam:	Organisatie:
Prof. dr. P.J. Boelhouwer	Hoogleraar Wonen (OTB – TU Delft)
Drs. B.G. de Boer	Lid Tweede Kamer (VVD)
Drs. B.H.M. Bos	Directeur Vastgoed Belang
Prof. dr. J. Conijn	Bijz. hoogleraar Woningmarkt ASRE
Prof. dr. P. Hooimeijer	Hoogleraar Soc. Geografie & Demografie Universiteit Utrecht
Mr. F.J. Jansen	Onderzoeker Rijksuniversiteit Groningen
Drs. J. Monasch	Lid Tweede Kamer (PvdA)
Prof. em. dr. H. Priemus	Em. hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling
Drs. M. Ramaekers	Vesteda

Tabel 4.1: Deskundigen die aan de expertbevraging hebben meegewerkt.

In verband met het korte tijdsbestek en ongunstige periode waarin de experts zijn benaderd was het niet mogelijk om alle categorieën belanghebbenden in deze expertbevraging in dezelfde mate vertegenwoordigd te hebben. Daarnaast is het niet mogelijk om de Huurcommissie naar een oordeel te vragen: zij hebben als onafhankelijke instantie de taak om volgens de wet aan hen toevertrouwde geschillen te beslechten, waarbij het onwenselijk is wanneer zij eigen opvattingen over de wenselijkheid van maatregelen zouden verspreiden.

Alle deskundigen zijn in beginsel dezelfde vragen voorgelegd, te beginnen met een algemene vraag over hun analyse van de werking van de huidige regulering op huurwoningenmarkt. Daarna is hen een zevental eventuele maatregelen voorgelegd, waarbij hen werd gevraagd deze gemotiveerd te beoordelen op haalbaarheid en wenselijkheid.

Voorgestelde oplossingen

De deskundigen zijn de onderstaande oplossingen voorgelegd:

- Extra punten in het woningwaarderingstelsel toekennen op basis van WOZ-waarde.
- De woningmarkt anders onderverdelen: een volledig geliberaliseerde private markt, en een volledig niet-geliberaliseerde sociale woningmarkt van de woningcorporaties.

- Huursubsidie vervangen door rechtstreekse subsidie op woningen.
- Strafbaar stellen van ernstige opzettelijke schendingen van het huurrecht.
- Aanvullende sanctie bij recidive.
- Invoeren progressieve sancties.
- Vergroten juridische weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen door gerichte voorlichting.

4.2 Resultaten expertbevraging

De aan de deskundigen voorgelegde vragen en maatregelen worden in de volgende subparagrafen kort toegelicht, waarna een samenvatting van de opmerkingen van de geraadpleegde deskundigen wordt gegeven.

4.2.1 Algemene beoordeling huidige reguleringstelsel huurwoningmarkt

Als inleidende vraag zijn de experts gevraagd naar hun algemene mening over het functioneren van het woningwaarderingstelsel en de toepassing van het huurrecht in de praktijk.

Opmerkingen van deskundigen

De meeste deskundigen zien in beginsel wel enig nut voor een WWS als maatstaf om de kwaliteit van woningen tot uitdrukking te brengen, en als middel om kwetsbare om kwetsbare groepen op de huurwoningmarkt te beschermen. Alle respondenten hebben echter ook kanttekeningen bij de invulling van het WWS en de uitvoering in de praktijk.

Diverse respondenten wijzen op het arbitraire karakter van het WWS. Daarin worden omgevingsfactoren zoals schaarste en kwaliteit van de woonomgeving onvoldoende onderkend. Een respondent benadrukt dat zonder het WWS in een krappe markt hogere huren zouden gelden dan in ruimere markten, waardoor investeringen in die krappe markt relatief aantrekkelijk is. Het WWS neemt die prikkel weg en voorkomt daarmee dat de markten zichzelf op die manier reguleren en er meer woningen gebouwd worden. Een andere respondent stelt dat er zonder de overheidsbemoeienis wellicht geen schaarste zou zijn.

Een respondent wijst op het bestaan van een vrij grote differentiatie tussen verhuurders (m.n. corporaties) voor wat betreft de gevraagde huur: in regio's met minder schaarste wordt meestal een lager percentage van de maximale huur gevraagd. De woningcorporaties brengen zo zélf een ruimtelijke differentiatie aan. Vanuit beleggersperspectief zou een koppeling tussen huurprijs en WOZ-waarde aantrekkelijker zijn, omdat daarmee automatisch meer uitdrukking wordt gegeven aan schaarste- en kwaliteitsverschillen. Het huidige WWS zou wat dat betreft te weinig flexibel zijn.

Daarnaast wordt gewezen op het grote verschil in machtsverhoudingen op bijvoorbeeld de markt voor studentenkamers en de afwezigheid van handhavingsinstrumenten. Een respondent stelt dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het WWS op de studentenkamermarkt op grote schaal wordt ontdoken, hoewel hard bewijs daarvoor ontbreekt.

Een andere deskundige ziet het WWS op termijn liever helemaal verdwijnen; een stapsgewijze afschaffing zou het beste perspectief zijn.

Fundamentele kritiek op het WWS

Bij de beantwoording van de algemene vraag kwam ook fundamentele kritiek op het WWS naar voren. Een respondent stelt dat het WWS via de gemaximaliseerde huren te gemakkelijk een bijdrage van particuliere verhuurders verlangt voor het realiseren van betaalbare woonruimte, terwijl dat eigenlijk een overheidstaak is. Het zou volgens de respondent daarom eerlijker zijn wanneer iedere belastingbetaler daarvoor zou opdraaien; de verhuurders zouden als minderheid slachtoffer zijn van beperkingen die hen worden opgelegd door de meerderheid.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre de door de overheid via het WWS opgelegde beperkingen ten aanzien van de huurprijs van particulier bezit in strijd zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in een Poolse procedure geoordeeld dat verhuurders recht hebben op een “decent profit”, oftewel een “redelijk rendement”. Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag in hoeverre de Nederlandse regulering van de huurwoningmarkt in strijd is met de voornoemde verdragsbepaling.

4.2.2 Extra punten toekennen op basis van WOZ-waarde

De deskundigen is het idee voorgelegd om extra punten in het WWS toe te kennen op basis van de WOZ-waarde. In paragraaf 2.4 kwam naar voren dat het WWS onvoldoende rekening houdt met verschillen op de woningmarkt. Omdat schaarste op termijn tot een hogere WOZ-waarde leidt, lijkt het logisch om extra WWS-punten toe te kennen op basis van de WOZ-waarde in plaats van op geografische locatie (zoals nu wordt voorgesteld). Daarbij zou kunnen worden gewerkt met categorieën, waarbij een hogere WOZ-categorie leidt tot een groter aantal extra punten. Met andere woorden, een duurder huis krijgt meer punten.

Opmerkingen van deskundigen

Over het meewegen van de WOZ-waarde zijn de meeste deskundigen positief, vooral omdat in de WOZ-waarde de regionale verschillen en kwaliteit van de woonomgeving reeds liggen besloten. Een enkele respondent wil nog verder gaan en ziet de maatregel als een goede eerste stap naar een volledige afschaffing van het WWS.

Niet iedere respondent is positief over het meewegen van de WOZ-waarde, vooral omdat dit een prijsopdrijvend effect zou kunnen hebben. Daarnaast geeft een respondent een argument dat juist pleit vóór het negeren van verschillen op de woningmarkt: door het toepassen van het WWS ongeacht regionale- en schaarste-factoren worden de huurprijzen genivelleerd, waardoor wordt voorkomen dat “juppenbuurten” ontstaan. Het WWS is daarmee ook een middel om ruimtelijke segregatie tegen te gaan.

Een andere kanttekening bij de voorgestelde maatregel is dat deze niet *automatisch* effect zal hebben, doordat de woningcorporaties de woningen meestal onder de maximale huur

³ Artikel 1 van Eerste Protocol bij het EVRM luidt: “Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

aanbieden. Verhoging van de maximale huur hoeft voor wat betreft de corporaties dus geen effect te hebben.

Daarnaast wordt de suggestie gedaan dat wellicht een koppeling met de gemeentelijke WOZ-administratie mogelijk is, hetgeen van toegevoegde waarde kan zijn voor de handhaving. In hoeverre dit technisch en juridisch haalbaar en wenselijk is, is echter niet duidelijk.

4.2.3 Opsplitsen huurwoningmarkt in privaat- en publiek deel

De huidige opsplitsing van de huurwoningmarkt in geliberaliseerde woningen en niet-geliberaliseerde woningen leidt er toe dat woningcorporaties (met publiek geld) op de geliberaliseerde woningmarkt actief kunnen zijn, terwijl veel particuliere verhuurders (met hun eigen geld) niet-geliberaliseerde woningen hebben die zij door het WWS onder de normale marktprijs moeten verhuren. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie door woningcorporaties, waarbij het bovendien de vraag is in hoeverre het gerechtvaardigd is om particuliere verhuurders te dwingen om hun prijs via het WWS te bepalen.

De deskundigen is daarom gevraagd in hoeverre het opsplitsen van de huurwoningmarkt in een gereguleerde sociale huurwoningmarkt en een volledig geliberaliseerde private huurwoningmarkt een alternatief kan vormen.

Opmerkingen van deskundigen

De meningen zijn verdeeld over de suggestie om de huurwoningmarkt op een andere manier op te splitsen. Het beperken van strikte regulering tot corporatiewoningen wordt door sommigen als positief gezien, doch anderen zien de maatregel niet als een oplossing. Enkele deskundigen geven aan dat het een lang en ingewikkeld wetgevingstraject zou betekenen, waarbij de politieke haalbaarheid onduidelijk is.

Als nadeel wordt aangevoerd dat de mogelijkheden voor lagere inkomensgroepen beperkter worden. Bovendien zou nader onderzoek wenselijk zijn naar in hoeverre dit problemen ten aanzien van mobiliteit en scheefwonen oplost.

Vanuit het perspectief van *level playing field* tussen corporaties en private sector zou een dergelijke opsplitsing wél wenselijk zijn. Ook de “kleine particuliere verhuurder” zou op die manier meer worden ontzien. Omdat een snelle invoering grote effecten op de woningmarkt zou kunnen hebben, zou een geleidelijke transitie echter de voorkeur verdienen.

4.2.4 Huurtoeslag vervangen door rechtstreekse subsidie op woningen

Het vraagstuk rondom de huursubsidie blijkt nauw verwant aan de positie van de woningbouwcorporaties. Beide zorgen voor marktverstoring. De vraag is of huursubsidie niet beter kan worden afgeschaft, omdat het feitelijk indirecte subsidie aan de woningbouwcorporaties betreft. De subsidie zou efficiënter zijn als deze rechtstreeks naar de woning gaat, waarbij de woningbouwcorporatie het geld krijgt om de betreffende woning met eenzelfde bedrag onder de kostprijs (dus onrendabel) aan te bieden. Alléén personen die te weinig inkomsten hebben om op de reguliere markt te huren zouden daarbij in aanmerking moeten komen voor een corporatiewoning, waarbij verandering in inkomen ook leidt tot een verandering in de te betalen huur. Het grote voordeel van voornoemde alternatieve benadering is dat de sociale huurwoningmarkt wordt afgesplitst van de reguliere woningmarkt, waarbij de marktverstoring beperkt blijft tot de sociale huurwoningmarkt.

Opmerkingen van deskundigen

Het idee om huurtoeslag te vervangen door een andere vorm van subsidie wordt door de meeste respondenten onderschreven, maar zij verschillen van mening over *hoe* dit het beste zou kunnen worden vormgegeven. Een rechtstreekse subsidie op woningen wordt door een aantal deskundigen als “haalbaar” beoordeeld. Als kanttekening wordt opgemerkt dat een landelijke regelgeving dan wenselijk is om te voorkomen dat corporaties te veel aan inkomenspolitiek gaan doen. Daarnaast wordt ook gewezen op het vraagstuk in hoeverre verandering in inkomen leidt tot verandering in huur en of dit geen “sluiliberalisatie” van de woningmarkt betreft.

Een respondent van de marktpartijen suggereert als alternatief om een van het inkomen afhankelijke subsidie voor de bewoner te handhaven maar de woningen tegen de kostprijshuur te laten aanbieden, waardoor aan de aanbodzijde gelijke kansen ontstaan en er niet langer “onrendabele toppen” hoeven te worden afgeboekt. Een andere respondent ziet het afschaffen van de huurtoeslag geheel niet zitten, en pleit er juist voor om de huren volledig over te laten aan de markt.

Een andere suggestie vanuit de hoek van de marktpartijen is een algemene inkomensondersteuning ten behoeve van wonen die “eigendom-neutraal” is. Daarmee wordt bedoeld dat een ieder die volgens maatschappelijke opvattingen recht heeft op woonruimte en daarvoor te weinig inkomen heeft, van de overheid een woontoelage krijgt. Deze toelage zou dan besteed moeten worden aan woonruimte, hetzij in de huursector, hetzij in de koopsector. Een algemene woontoeslag raakt daarmee ook het vraagstuk van de houdbaarheid van de huidige hypotheekrenteaftrek.

4.2.5 Strafbaar stellen van ernstige opzettelijke schendingen van het huurrecht

Het huurrecht is gericht op het *achteraf corrigeren* van situaties die in strijd zijn met de regels. Op malafide verhuurders die moedwillig de regels overtreden maakt dit geen enkele indruk: zij gaan gewoon door met hun onwettige praktijken. Het zou daarom wellicht wenselijk kunnen zijn om bij ernstige opzettelijke schending van het huurrecht (woekerhuren, overbevolking, intimidatie, dwang, etc.) ook *sanctionerend* te kunnen optreden. Daardoor ontstaat een prikkel voor verhuurders om zich aan de regelgeving te houden. Er kan gedacht worden aan bestuursrechtelijk handhaven (last onder dwangsom, bestuurlijke boete), of zelfs strafrechtelijke vervolging voor echte excessen.

Opmerkingen van deskundigen

Het idee om te sanctioneren op te treden tegen malafide of onwillende verhuurders wordt ondersteund. Een bestuursrechtelijk handhaven is daarbij kansrijker dan strafrechtelijk optreden, gezien het gebrek aan opsporingscapaciteit. Een respondent wijst er daarnaast op dat van rechtspersonen door de Huurcommissie hoge leges (450 euro) worden gevraagd. Hierdoor is er voor verhuurders dus wél een prikkel om procedures bij de Huurcommissie te voorkomen.

Een respondent suggereert om verhuurders te verplichten de huurprijs op te geven bij de belastingaangifte, zodat er een geautomatiseerde controle kan plaatsvinden die tot “acceptgiroboetes” van het Centraal Justitieel Incasso Bureau kunnen leiden. Het is dan echter wel wenselijk om het WWS te vereenvoudigen, zodat gemakkelijker kan worden gecontroleerd.

4.2.6 Aanvullende sancties bij recidive

Het blijkt dat een beperkte groep verhuurders bij herhaling de fout in gaat door een grotere huurverhoging te vragen dan is toegestaan. Het ligt voor de hand dat deze “vaste klanten” van de Huurcommissie dit opzettelijk doen: het enige risico dat zij lopen is dat de huurverhoging beperkt blijft tot wat is toegestaan. Een perverse prikkel van het type “nee heb je, ja kan je krijgen”. Het zou daarom wenselijk zijn om bij herhaaldelijke overtreding de huurverhoging te beperken tot een *lager* percentage dan zou zijn toegestaan als de regels waren gerespecteerd. Daardoor ontstaat een prikkel om de regels wél te volgen.

Opmerkingen van deskundigen

Over aanvullende sancties bij recidive zijn de meningen verdeeld. Vanuit het perspectief van verhuurders is een dergelijke maatregel overbodig wanneer malafide verhuurders al worden aangepakt (zie vorige vraag). Anderen beoordelen deze maatregel wel als haalbaar.

Een juridische kanttekening is dat het sanctionerende optreden een “criminal charge” is in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waardoor de verhuurder als verdachte wordt aangemerkt en overeenkomstige rechten heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling. Bewijsstukken die zijn verzameld in een procedure waaraan de verhuurder verplicht was om mee te werken mogen daarom in de sanctieprocedure niet als bewijs worden gebruikt.

4.2.7 Invoeren progressieve sancties

In situaties waarin de huur door de Huurcommissie wordt verlaagd wegens ernstige gebreken leidt dit nog vaak niet tot herstel van deze gebreken: de verhuurder neemt de lagere huur voor lief en wacht af totdat de huurder zelf vertrekt. Een effectievere prikkel zou zijn om sancties op te bouwen: eerst een lichte huurverlaging, die van rechtswege steeds zwaarder wordt als de verhuurder in gebreke blijft om de gebreken te herstellen. Goedwillende verhuurders krijgen hierdoor de kans om tot herstel over te gaan, terwijl verhuurders die de uitspraak negeren uiteindelijk harder worden aangepakt.

Opmerkingen van deskundigen

De meerderheid van de deskundigen zien op zich wel iets in progressieve sancties, doch vragen zich wel af of dit niet zal leiden tot toenemende administratieve lasten. Daarnaast moeten de regels eenduidig zijn, omdat de goedwillendheid van een verhuurder lastig objectief is vast te stellen. Bovendien geldt ook hierbij dat een sanctie zal worden aangemerkt als “criminal charge” in de zin van het EVRM, hetgeen de nodige waarborgen met zich mee brengt voor een eerlijke procesgang.

Sommige respondenten zijn meer afwijzend en vinden dat het aan de verhuurder is om te bepalen wanneer iets aan de woning gedaan moet worden; de markt zal daarbij onwillende verhuurders vanzelf afstraffen. Een respondent betoogt dat bij het voortduren van onderhoudsgebreken er kennelijk sprake is van een dusdanig laag rendement dat het voor de verhuurder niet uit kan om de gebreken te herstellen. Bovendien zou er in sommige gevallen sprake zijn van kwaadwillende huurders die bijvoorbeeld zélf gebreken zouden aanbrengen om huurverlaging te kunnen afdwingen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat er ook enige handhaving mogelijk is via aanschrijvingen door de afdeling bouw- en woningtoezicht van de gemeente.

4.2.8 Vergroting juridische weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen door gerichte voorlichting

De vraag wat betreft gerichte voorlichting voor kwetsbare doelgroepen was in eerste instantie specifiek gericht op de markt voor studentenkamers. Uit eerder onderzoek bleek op deze deelmarkt sprake te zijn van relatief veel onrechtmatige situaties. Onwetendheid over huurregelgeving lijkt daarvan een belangrijke oorzaak: studenten weten simpelweg niet dat “sleutelgeld” niet is toegestaan of dat een verhuurder niet zomaar naar eigen inzicht de huur kan opzeggen. Het zou daarom verstandig zijn om vanuit de Huurcommissie specifiek op deze doelgroep gerichte voorlichting te verzorgen. De vraag is tijdens het onderzoek verruimd tot “kwetsbare doelgroepen, zoals studenten”.

Opmerkingen van deskundigen

Ten aanzien van gerichte voorlichting zijn de meeste respondenten positief: daarbij is de teneur dat het voorlichten van kwetsbare of onwetende groepen nooit kwaad kan. De respondenten verschillen echter van mening op de vraag of studenten daartoe behoren: enkele respondenten stellen dat studenten juist géén kwetsbare doelgroep zijn en zelf in staat moeten zijn om informatie te vergaren.

Andere respondenten hebben meer sympathie voor specifiek op studenten gerichte voorlichting. Daarbij wordt ook gewezen op de rol van de studentenorganisaties en de onderwijsinstellingen zelf, die vaak ook zélf voorlichtings- of rechtshulpbureaus beheren.

Tot slot wordt er ook op gewezen dat er al diverse vormen van ondersteuning van kwetsbare doelgroepen zijn, zoals de zogenaamde “huurteams” en rechtshulpbureaus. Een respondent suggereert dat het misschien een idee kan zijn om bij het sluiten van een huurcontract de verhuurder bepaalde informatie over rechten en plichten aan de huurder te laten overhandigen.

4.3 Aanpassingen naar aanleiding van commentaar deskundigen

De opmerkingen van de deskundigen hebben tot een aantal nieuwe gezichtspunten geleid. Zo blijkt het WWS niet alleen bedoeld te zijn om te zorgen voor betaalbare woonruimte, maar blijkt het ook een indirecte rol te hebben bij het tegengaan van ruimtelijke segregatie. De vraag is echter in hoeverre het gerechtvaardigd is om verhuurders te verplichten hieraan bij te dragen door het beperken van de opbrengst van de verhuur van hun eigendommen. De Nederlandse praktijk lijkt bovendien op gespannen voet te staan met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), een verdragsbepaling die in Nederland rechtstreekse werking heeft en boven de wet staat.

De initiële lijst van maatregelen is naar aanleiding van commentaren van de deskundigen op een aantal punten is aangepast.

Invoeren bestuursrechtelijke sancties in het huurrecht

Drie van de maatregelen hadden betrekking op het invoeren van sancties in het huurrecht. Uit het commentaar van deskundigen komt naar voren dat bestuursrechtelijke sancties de voorkeur verdienen boven strafrechtelijke sancties, met name omdat het bestuursrechtelijke traject eenvoudiger is en beter aansluit op het stelsel van regulering.

Een aandachtspunt is de verhouding tot artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hetgeen onder andere betekent dat een verhuurder niet mag worden gedwongen mee te werken aan het opleggen van een sanctie. Dit lijkt echter geen onoverkomelijk bezwaar, gezien het feit dat relevante bewijsstukken (huurcontract, aanzegging huurverhoging, etc.) op schrift zijn gesteld en door de wederpartij (de huurder) zullen worden ingebracht.

Gezien de grote mate van overlap worden de drie maatregelen die gericht zijn op sancties samengevoegd tot één maatregel: het invoeren van bestuurlijke sanctie.

Huursubsidie vervangen door directere subsidie op woningen of algemene woontoelage

Uit de expertbevraging komt naar voren dat er ook alternatieven zijn voor het vervangen van de huursubsidie door een *rechtstreekse* subsidie op woningen. Met name de suggestie om een inkomensafhankelijke subsidie voor de huurder te combineren met de verhuur van woningen op kostprijs huur lijkt interessant, omdat daarmee de oneerlijke concurrentie van woningcorporaties met private verhuurders wordt verminderd. De vraag is echter in hoeverre dit praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar is. De formulering van de maatregel wordt verruimd van “*rechtstreekse* subsidie op woningen” naar “*directere* subsidie op woningen”.

Daarnaast is de suggestie van een algemene woontoelage voor zowel huur- als koopsector een interessant idee, vooral omdat dit ook de doorstroming tussen beide sectoren positief zal kunnen beïnvloeden. Bovendien is het de vraag in hoeverre een algemene woontoelage ook een alternatief kan vormen voor de hypotheekrenteaftrek, en wat voor gevolgen dit zou hebben op de economie, de woningmarkt en de koopkracht in het bijzonder.

Vergroting juridische weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen door gerichte voorlichting

Naar aanleiding van de reacties van de deskundigen is de maatregel betreffende gerichte voorlichting nu verbreed naar “kwetsbare doelgroepen”, waar deze maatregel in eerste instantie specifiek de studentenkamermarkt op het oog had. Daarbij wordt ook de suggestie betreffende het ter hand stellen van informatie bij het aangaan van de huurovereenkomst meegenomen.

Conclusies en aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk staat in het teken van de conclusies die op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen worden getrokken. In paragraaf 5.1 zullen de bevindingen op grond van voorgaande hoofdstukken worden gepresenteerd, waarna in paragraaf 5.2 enkele concrete aanbevelingen worden gedaan.

5.1 Bevindingen uit het onderzoek

In het tweede hoofdstuk zijn een aantal economisch-theoretisch kanttekeningen bij de werking van het WWS geplaatst (eerste onderzoeksvraag). Het derde hoofdstuk heeft een aantal tekortkomingen van het WWS in de praktijk gesignaleerd (tweede onderzoeksvraag). In het vierde hoofdstuk is een groep van deskundigen gevraagd naar de haalbaarheid en wenselijkheid van enkele eventuele maatregelen om eerdergenoemde tekortkomingen te ondervangen (vierde onderzoeksvraag). Het voorgaande heeft geleid tot de navolgende bevindingen.

Naleving WWS is niet optimaal door beperkte kennis van het huurrecht en een beperkte groep “huisjesmelkers” die doelbewust de wettelijke regelingen negeert.

Ondanks dat het WWS op alle onzelfstandige woonruimten van toepassing is, blijkt dat huurders (en soms ook “kleine” verhuurders) op deze deelmarkt slechts beperkt van hun rechten op de hoogte zijn. Daardoor accepteren zij regelmatig huurprijzen die boven de wettelijke maximumhuur van het WWS liggen en ageren zij niet tegen sleutelgeld, administratiekosten of andere verboden toeslagen. Zelfs wanneer zij weten of vermoeden dat zij teveel huur betalen, dan nog blijkt men vaak niet over te gaan tot handhaving van het WWS. Door deze lage regelbewustheid en -handhaving ontstaat voor de verhuurder een prikkel om zich niet aan het WWS te houden, wat zich bijvoorbeeld uit in het vragen van een te hoge huur.

Op een aantal deelmarkten zijn bovendien huisjesmelkers actief die doelbewust de regels overtreden, meestal bij doelgroepen met een zwakke positie op de woningmarkt, zoals (internationale) studenten, buitenlandse werknemers of illegalen. Dat deze groep verhuurders door kan blijven gaan met hun onrechtmatig handelen heeft meerdere oorzaken: op de eerste plaats maken zij misbruik van de schaarste op de markten waarop zij opereren, waardoor zij voorzien blijven van nieuwe huurders die niet elders geschikte woonruimte vinden.

In de tweede plaats is de handhaving kennelijk onvoldoende effectief ten aanzien van het voorkomen van excessen. De procedures bij de Huurcommissie zijn gericht op het *corrigeren* van situaties die in strijd zijn met de wet- en regelgeving. Deze procedures zijn niet gericht op het *straffen* (in de zin van leedtoebrenging) van verhuurders die opzettelijk onrechtmatig handelen. Bij ernstige excessen waarbij de veiligheid of openbare orde in het gevaar is kan uiteraard handhavend worden opgetreden, maar tussen deze “bijzondere” bevoegdheden en de reguliere huurwetgeving valt een gat.

Systematiek van het WWS ontkent het bestaan van verschillen op de huurwoningmarkt.

In paragraaf 2.4 is vastgesteld dat het WWS het bestaan van (plaatselijke) verschillen op de woningmarkt niet onderkent. Daarbij lijkt de grootste tekortkoming dat schaarste in het WWS geen enkele rol speelt. Bij de onzelfstandige woningen geldt bovendien dat het WWS geen enkele rekening houdt met de locatie van de woning.

Het feit dat éénderde van de procedures bij de Huurcommissie uit de regio Amsterdam komen is een indicatie dat het WWS daar minder vaak gevolgd wordt dan elders. Een voor de hand liggende verklaring is de grote druk op de Amsterdamse woningmarkt, die op de vrije markt leidt tot hoge markthuren. Het verschil tussen de gereguleerde maximumhuur van het WWS en wat op de vrije markt de markthuur zou zijn, is derhalve ook groter. Het WWS houdt immers geen rekening met regionale verschillen ten aanzien van schaarste op de huurwoningmarkt.

Procedures bij Huurcommissie hebben te vaak slechts tijdelijke uitwerking

Het blijkt dat de uitspraken van de Huurcommissie in sommige procedures vaak maar tijdelijk worden opgevolgd. Het feit dat 40 procent van de huurders in een artikel 253-procedure (geschil over huurverhoging) al eerder een dergelijke procedure hebben gevoerd, wijst op “recidive” bij de verhuurder. Uit het onderzoek van Companen (2008) bleek verder dat slechts in de helft van de gevallen waarin de huur wegens gebrekkig onderhoud werd verlaagd (artikel 257-procedure), de gebreken daarna ook daadwerkelijk verholpen zijn. Met andere woorden: de effectiviteit van handhaving via het WWS laat in deze gevallen te wensen over.

De lage effectiviteit heeft dezelfde oorzaak als bij de aanpak van malafide verhuurders: de procedures bij de Huurcommissie richten zich slechts op het corrigeren van situaties die in strijd zijn met het WWS (en verwante regelgeving). Zij vormen daardoor onvoldoende een prikkel voor verhuurders om zich aan de regelgeving te conformeren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat ook het WWS zélf van invloed kan zijn op het voortbestaan van onderhoudsgebreken: wanneer de verhuurder weinig of zelfs een negatief rendement heeft op zijn woningen, zal het voor hem in sommige gevallen niet zinvol zijn om de gebreken te verhelpen omdat de kosten niet opwegen tegen de gederfde huurinkomsten.

Prijseximalisatie leidt tot structurele schaarste.

In paragraaf 2.5.1 is onderzocht hoe de prijsmaximalisatie van het woningwaarderingstelsel leidt tot een structureel vraagoverschot (ofwel een aanbodtekort) op de huurwoningmarkt. De prijstheorie in de klassieke economische theorie leert dat bij een prijs onder de evenwichtsprijs (in casu: de markthuur zonder WWS) het aanbod lager is terwijl de vraag juist groter is, waardoor schaarste ontstaat. De vraag die dit oproept is of de markt voor huurwoningen beter af zou zijn zónder de prijsmaximalisatie van het WWS.

Deze vraag is lastig te beantwoorden, onder andere wegens de subjectiviteit van het begrip “beter”. De markt zal zonder WWS meer overeenkomstig de economische theorie van vraag en aanbod functioneren, waardoor de schaarste zal verminderen. Dit betekent echter wél dat de prijs hoger zal zijn, hetgeen bezwaarlijk is voor huishoudens die daarvoor onvoldoende inkomsten hebben.

Een tweede probleem is dat de schaarste mogelijk niet alléén door de prijsmaximalisatie wordt veroorzaakt. Het stringente ruimtelijke orderingsbeleid in Nederland leidt er immers sowieso toe dat het aanbod niet onbeperkt is, in ieder geval niet voor de korte termijn. In paragraaf 2.5.1 is bovendien vastgesteld dat in een markt met een gemaximaliseerd aanbod, de aanbodcurve vanaf dat punt steil omhoog loopt, wat resulteert in aanzienlijk hogere prijzen.

Huursubsidie versterkt de schaarste.

Een constatering uit paragraaf 2.5.2 is dat de huursubsidie de vraagcurve doet verschuiven (huurders krijgen immers meer budget), waardoor de schaarste nog verder wordt vergroot. De vraag is of het doel van de huursubsidie, het verbeteren van de kansen op de huurwoningmarkt voor mensen met een laag inkomen, op deze wijze op een efficiënte manier wordt bereikt. De huursubsidie vergroot het vraagtekort en stuwt daarom de markthuren verder omhoog, hetgeen in beginsel juist leidt tot hogere huurprijzen. Het WWS voorkomt dit voor de niet-geliberaliseerde huurwoningen met prijsmaximalisatie.

Feit blijft dat de huursubsidie een prijsopdrijvend effect heeft op de huurwoningmarkt. Zonder huursubsidie zou de nominale koopkracht van huurders met een laag inkomen op de huurwoningenmarkt flink lager zijn. Dit heeft echter wel een prijsverlagend effect, maar als gevolg van de schaarste zal dit onvoldoende compensatie bieden.

Opmerkelijk is dat een groot deel van de huursubsidie uiteindelijk terecht komt bij de woningcorporaties, die van oorsprong het publieke woningbezit vertegenwoordigen. Daarmee is feitelijk sprake van het rondpompen van geld; de overheid zou net zo goed het geld rechtstreeks aan de corporaties kunnen geven, hetgeen een hoop administratieve lasten zou schelen. Hiermee komt ook de fundamentele vraag naar voren of het überhaupt verstandig is om woningcorporaties te verzelfstandigen, terwijl zij primair een maatschappelijke functie hebben: het verstrekken van woonruimte aan mensen die op de reguliere markt niet terecht kunnen.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof woningcorporaties winstgevend zijn, maar een groot deel van hun huurinkomsten is feitelijk indirecte subsidie via huurders die huurtoeslag ontvangen. Een interessante vraag zou zijn of woningcorporaties nog steeds winst zouden maken wanneer er geen huurtoeslag zou bestaan. Indien het antwoord “nee” is, betreft het feitelijk een structureel verliesgevende activiteit, die afhankelijk is van subsidie. De vraag is of verzelfstandiging dan verstandig is, aangezien daarmee een groot aantal gesubsidieerde spelers op de markt worden gebracht, waarmee de werking van de markt nog verder verstoord wordt.

Het afsplitsen van een sociale huurwoningmarkt en die exclusief toebedelen aan de woningcorporaties was misschien verstandiger geweest, omdat daarbij de marktverstoring zich beperkt tot het afgesplitste deel van de markt, dat toch structureel verlieslatend is. Een andere oplossingsrichting is het veranderen van het stelsel van huursubsidie, bijvoorbeeld door de in paragraaf 4.2.4 besproken invoering van een algemene woontoeslag voor zowel huur- als koopsector.

Scheefwonen zorgt voor tekort aan sociale huurwoningen en gebrekkige doorstroming.

Een neveneffect van het WWS is het in de hand werken van scheefwonen. Als gevolg van de uitgebreide huurbescherming is het zeer lastig tot onmogelijk om een huurder die fors meer is gaan verdienen uit zijn goedkope huurwoning te krijgen of de huur te verhogen naar een bedrag dat meer aansluit bij zijn inkomen. Hierdoor houden huishoudens met een goed inkomen goedkope huurwoningen bezet waarvoor zij niet meer tot de doelgroep behoren.

Er zijn een aantal initiatieven om het scheefwonen terug te dringen. Eén daarvan is de inkomensdifferentiatie (zie paragraaf 3.4.3) bij woningcorporaties, waarbij huishoudens met een hoog inkomen meer huur gaan betalen. Bovendien komen huishoudens met een inkomen hoger dan een bepaalde grens niet meer in aanmerking voor gesubsidieerde woningen. Hoe deze maatregelen gaan uitwerken moet op termijn blijken.

In de voorgestelde maatregelen blijft echter onderbelicht dat het scheefwonen ook andere oorzaken heeft, zoals de hoge prijzen van koopwoningen en de bijbehorende hoge hypotheeklasten, waardoor koopwoningen relatief onaantrekkelijk zijn ten opzichte van huurwoningen. Dit is de zogenaamde *dubbele kloof* van Schilder en Conijn (2009) die in paragraaf 2.1 is besproken. Een andere oorzaak waardoor de doorstroming wordt belemmerd betreft het verschil in risico dat in paragraaf 2.1 als een *derde kloof* aan de voornoemde typering is toegevoegd: een huurder heeft grote mate van zekerheid over de toekomstige huur, terwijl een woningeigenaar grote risico's loopt met betrekking tot de waarde van zijn huis en het voortbestaan van fiscale maatregelen.

5.2 Aanbevelingen

Uit het voorgaande onderzoek blijkt dat het woningwaarderingstelsel op een aantal punten niet goed functioneert en ongewenste neveneffecten heeft. Om het WWS beter te laten functioneren zijn een aantal maatregelen voorgesteld, die in hoofdstuk 4 zijn voorgelegd aan een groep deskundigen. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen, waardoor de aanbevolen maatregelen nu als volgt zijn:

Extra punten in het woningwaarderingstelsel toekennen op basis van WOZ-waarde.

Het toevoegen van extra punten op basis van de WOZ-waarde, waardoor automatisch locatie- en schaarstefactoren een invloed krijgen op het puntentotaal.

Woningmarkt onderverdelen in private- en publieke markt.

De woningmarkt onderverdelen in een volledig geliberaliseerde private markt, en een volledig niet-geliberaliseerde sociale woningmarkt van de woningcorporaties. Daardoor moet de marktverstoring beperkt blijven tot het publieke deel van de woningmarkt.

Huursubsidie vervangen door directere subsidie op woningen of algemene woontoelage.

Het vervangen van de huidige huursubsidie door een meer directe subsidie op de woning of een algemene woontoelage voor huur- en koopsector moet de administratieve lasten en het "rondpompen van geld" verminderen.

Invoeren bestuursrechtelijke sancties in het huurrecht.

Het invoeren van bestuursrechtelijke sancties in het huurrecht zal de effectiviteit vergroten doordat een grotere prikkel ontstaat om aan de regels te voldoen.

Vergroten juridische weerbaarheid kwetsbare doelgroepen

Voorlichting specifiek gericht op kwetsbare doelgroepen moet het aantal misstanden op bepaalde deelmarkten verminderen.

De voornoemde maatregelen maken duidelijk dat een belangrijke rol is weggelegd voor de wetgever, die exclusief bevoegd is om het stelsel van huurregulering te wijzigen. Dit brengt met zich mee dat aanpassingen aan het woningwaarderingstelsel onderwerp van politieke discussie zullen zijn. Dit zal met name het geval zijn ten aanzien van de indeling van de huurwoningmarkt en het stelsel van huursubsidie. Deze onderwerpen kunnen moeilijk los worden gezien van partijpolitieke opvattingen over de rol van de overheid bij het huisvestingsbeleid (veronderstelt: sturing) en de woningmarkt (veronderstelt: vrije markt).

Een enkele maatregel overstijgt echter de partijpolitieke en ideologische verschillen: het vergroten van de juridische weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen lijkt een niet-controversiële maatregel.

Het invoeren van (bestuursrechtelijke) sancties in het huurrecht om de effectiviteit en naleving te vergroten lijkt haalbaar. Hoewel verhuurders dergelijke sancties zoals verwacht "overbodig" vinden, moet naar aanleiding van dit onderzoek toch worden vastgesteld dat het WWS slechts ex-post wordt gehandhaafd, waarbij de procedures bij de Huurcommissie slechts zijn gericht op naleving. Sanctionering (leedtoebrenging) omwille van opzettelijke overtredingen is daarbij nu nog niet mogelijk, waardoor er voor sommige verhuurders onvoldoende prikkels zijn om de van toepassing zijnde regels te respecteren.

Ongeacht partijpolitieke opvattingen is het belangrijk om vast te stellen dat dit onderzoek laat zien dat de huidige regulering van de huurwoningmarkt weliswaar het beleidsdoel van "betaalbare huren" realiseert, maar daarnaast ook een aantal tekortkomingen heeft en juist bijdraagt aan schaarste op de huurwoningmarkt. De regulering is daardoor mede de oorzaak van het verschijnsel dat zij moet reguleren.

Bronnenlijst

Boeken, artikelen, etc.:

- Buiten, W. et al. (2006). "Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt", in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*. Jrg. 27 (6) 20-42
- Companen (2008). *Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschilbeslechting*. Arnhem: Companen.
- Coolsma, J.C. (2003). De uitvoering van beleid. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (ed.), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap (7^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Eichholz, P. & T. Lindenthal (2008). Behoeft en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief. In: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen 2008*. Amsterdam: KVS, 79–100.
- Elsinga, M., C. Lamain & G. Mariën (2005). *Huurbeleid en stedelijke vernieuwing – Een verkenning van de effecten van modernisering*. Delft: TU / Onderzoeksinstituut OTB
- Elsinga, M., M. Hafner, J. Hoekstra [et al.] (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, intern rapport, Leuven : Katholieke Universiteit van Leuven.
- Kloosterman, A.M., H.J. Rossel & J.P. van Stempvoort. *Hoofdpijnen in het huurrecht (6^e druk)*. Deventer: Kluwer.
- Kromhout, S., P. Burger, E. Cozijnsen & S. Zeelenberg (2010). *Eindevaluatie Huur op Maat*. Rotterdam: SEV.
- Ministerie van VROM (2010). *Huurbeleid 2010-2011*. Den Haag: VROM
- Priemus, H. (1999). "Hoofdstuk 4 – Armoede en volkshuisvesting", in: *Armoede en verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Rouwendal, J. (2011). "Hervorming woningmarkt kan niet zonder hervorming grondmarkt", in: *Real Estate Research Quarterly*. Jrg. 10 (1) 21-28.
- Schilder, F. & Conijn, J. (2009). *De dubbele kloof tussen koop en huur*. Amsterdam: ASRE.
- Van der Klaauw, B. (1999). *Deregulering van de Nederlandse woningmarkt*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Van Asselt, E.J. & R. Gradus (2009). "Beweging op de woningmarkt", in: *ESB*. 94(4553).

Jaarverslagen:

- Huurcommissie (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: De Huurcommissie.
- Huurcommissie (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: De Huurcommissie.
- Huurcommissie (2007). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: De Huurcommissie.
- Huurcommissie (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: De Huurcommissie.
- Huurcommissie (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: De Huurcommissie.
- Huurcommissie (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: De Huurcommissie.

Wetgeving:

- Ars Aequi Wetseditie (2010). *Huurrecht en aanverwante regelgeving (5^e druk)*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- European Court of Human Rights (2010). *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (Dutch version)*. Strasbourg: ECHR.

Scripties, etc:

- Jansen, F.J. (2010). *Huren met een goed (rechts)gevoel – Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtsbeleving van verhuurders en huurders van studentenkamers in Groningen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Wensing, W. (2004). *De markthuurl van woningen*. Amsterdam: ASRE

Overige (media, websites, etc.):

- CBS (2011). "Stedelijkheid (van een gebied)". Website <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=658> (laatst bezocht 27 juli 2011).
- Financieel Dagblad (2011). "Oeso spreekt H-woord weer uit", in: *FD* (online), 24-01-2011.
- GSB-blad (2005). "Oorlog aan huisjesmelker", in: *GSB-blad* 2005(1), pp. 6-9.
- Huur op Maat (2011). *Huur op Maat*. Website <http://www.huuropmaat.info> (laatst bezocht 13 juni 2011)
- NOS (2010). "Huisjesmelker van het jaar", in: *NOS Headlines* (online), 05-03-2010.
- Rijksoverheid (2011). "Meer marktwerking bij huurprijsbeleid door aanpassing woningwaarderingstelsel". Persbericht 15-04-2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/04/15/meer-marktwerking-bij-huurprijsbeleid-door-aanpassing-woningwaarderingstelsel.html>
- Trouw (2006). "Oeso pleit voor afschaffing hypotheekrenteaf trek", in: *Trouw* (online), 28-11-2006.
- Volkskrant (2004). "OESO wil afschaffing hypotheekrenteaf trek", in: *Volkskrant* (online), 25-05-2004.
- Volkskrant (2011). "'Rotterdamwet' kan huisjesmelkers dwingen te verkopen", in: *Volkskrant* (online), 08-03-2011.
- VROM (2011). *Circulaire aanpassing woningwaarderingstelsel per 1 juli 2011*. VROM, 12-04-2010.
- VROM (2011). *Dossier huurtoeslag*. Website <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurtoeslag/> (laatst bezocht 28 mei 2011)

Fotoverantwoording:

- Foto omslag: sociale huurwoningen voor jongeren in een voormalig pakhuis aan de Oosterkade in Groningen (eigen foto).

Bijlage 1

Voor de expertbevraging zijn de volgende personen benaderd:

Prof. dr. P.J. Boelhouwer	Hoogleraar Wonen (OTB – TU Delft)
Drs. B.G. de Boer	Lid Tweede Kamer (VVD), portefeuille woningmarkt.
Drs. B.H.M. Bos	Directeur Vastgoed Belang
Prof. dr. J. Conijn	Bijz. hoogleraar Woningmarkt ASRE
Prof. dr. P. Hooimeijer	Hoogleraar Soc. Geografie & Demografie (Univ. Utrecht)
Mr. F.J. Jansen	Onderzoeker
Drs. J. Monash	Lid Tweede Kamer (PvdA) , portefeuille woningmarkt.
Prof. em. dr. H. Priemus	Emeritus hoogleraar Systeeminnov. Ruimt. Ontwikkeling
Dr. M. Ramaekers	Vesteda

Bijlage 2

Bij de expertbevraging is de volgende vragenlijst gehanteerd:

Onderzoek “Regulering van de woningmarkt”

Over het onderzoek

Dit onderzoek met de werktitel “Regulering van de woningmarkt – Het woningwaarderingstelsel als instrument voor huisvestingsbeleid” is een master thesis in de master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. In deze thesis is onderzoek gedaan naar de effecten van het woningwaarderingstelsel (WWS), zowel fundamenteel-theoretisch, als in de praktijk. Hierbij kwamen een aantal tekortkomingen naar voren, die hebben geleid tot onderstaande (veronderstelde) oplossingen.

Vraag 1: mening over het huidige systeem

Algemene vraag: wat is uw mening over het woningwaarderingstelsel en de toepassing van het huurrecht in de praktijk? Functioneert het naar behoren, of heeft u kanttekeningen?

Antwoord:

Vraag 2: voorgestelde oplossingen

Hieronder vindt u zeven oplossingen, met een korte toelichting. Gelieve bij elke oplossing met een “X” aan te geven in hoeverre u deze haalbaar acht, en daar een kleine toelichting op te geven.

<i>Oplossing 1: Extra punten in woningwaarderingstelsel toekennen op basis van de WOZ-waarde.</i>
--

Toelichting: Het WWS houdt onvoldoende rekening met verschillen op de woningmarkt. Omdat schaarste op termijn tot een hogere WOZ-waarde leidt, lijkt het logisch om extra WWS-punten toe te kennen op basis van de WOZ-waarde in plaats van op geografische locatie (zoals nu wordt voorgesteld). Daarbij zou kunnen worden gewerkt met categoriën, waarbij een hogere WOZ-categorie leidt tot een groter aantal extra punten. Met andere woorden, een duurder huis krijgt meer punten, hetgeen als uitgangspunt niet-onredelijk lijkt.
--

Haalbaarheid?

<input type="checkbox"/> Zeer onhaalbaar <input type="checkbox"/> Onhaalbaar <input type="checkbox"/> Neutraal <input type="checkbox"/> Haalbaar <input type="checkbox"/> Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 2: De woningmarkt anders onderverdelen: een volledig geliberaliseerde private markt, en een volledig niet-geliberaliseerde sociale woningmarkt van de woningcorporaties.

Toelichting: De huidige opsplitsing van de huurwoningmarkt in geliberaliseerde woningen en niet-geliberaliseerde woningen leidt er toe dat woningcorporaties (met publiek geld) op de geliberaliseerde woningmarkt actief kunnen zijn, terwijl veel particuliere verhuurders (met hun eigen geld) niet-geliberaliseerde woningen hebben die zij door het WWS onder de normale marktprijs moeten verhuren. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie door woningcorporaties. Daarnaast is het de vraag hoe gerechtvaardigd het is om particuliere verhuurders te dwingen om hun prijs via het WWS te bepalen. Bovendien is dit een vorm van prijsmaximalisatie, hetgeen volgens de klassieke economische theorie leidt tot schaarste. Een opsplitsing in een geliberaliseerde particuliere markt en een niet-geliberaliseerde markt voor de woningcorporaties lijkt een betere opsplitsing. (Zie ook oplossing 3.)

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 3: Huursubsidie vervangen door rechtstreekse subsidie op woningen

Toelichting: Het vraagstuk rondom de huursubsidie blijkt nauw verwant aan de positie van de woningbouwcorporaties. Beide zorgen voor marktverstoring. Een alternatieve benadering zou zijn om de overheidsinvloed op de woningcorporaties juist te vergroten en de markt op te splitsen in een privaat en een publiek deel. Daarbij wordt het private deel geliberaliseerd, terwijl het publieke deel het exclusieve terrein wordt van de woningbouwcorporaties. Huursubsidie kan daarbij worden afgeschaft, omdat het feitelijk indirecte subsidie aan de woningbouwcorporaties betreft. De subsidie zou efficiënter zijn als deze rechtstreeks naar de woning gaat, waarbij de woningbouwcorporatie het geld krijgt om de betreffende woning met eenzelfde bedrag onder de kostprijs (dus onrendabel) aan te bieden. Alléén personen die te weinig inkomsten hebben om op de reguliere markt te huren zouden daarbij in aanmerking moeten komen voor een corporatiewoning, waarbij verandering in inkomen ook leidt tot een verandering in de te betalen huur.

Het grote voordeel van voornoemde alternatieve benadering is dat de sociale huurwoningmarkt wordt afgesplitst van de reguliere woningmarkt, waarbij de marktverstoring beperkt blijft tot de sociale huurwoningmarkt.

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 4: Strafbaar stellen van ernstige opzettelijke schendingen van het huurrecht.

Toelichting: Het huurrecht is gericht op het *achteraf corrigeren* van situaties die in strijd zijn met de regels. Op malafide verhuurders die moedwillig de regels overtreden maakt dit geen enkele indruk: zij gaan gewoon door met hun onwettige praktijken. Het zou daarom wenselijk zijn om bij ernstige opzettelijke schending van het huurrecht (woekerhuren, overbevolking, intimidatie, dwang, etc.) ook *sanctionerend* te kunnen optreden. Daardoor ontstaat een prikkel voor verhuurders om zich aan de regelgeving te houden. Er kan gedacht worden aan bestuursrechtelijk handhaven (last onder dwangsom, bestuurlijke boete), doch voor echte excessen doet strafrechtelijke vervolging meer recht aan het criminele karakter van deze activiteiten.

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 5: Aanvullende sanctie bij recidive

Toelichting: Het blijkt dat een beperkte groep verhuurders bij herhaling de fout in gaat door een grotere huurverhoging te vragen dan is toegestaan. Het ligt voor de hand dat deze “vaste klanten” van de Huurcommissie dit opzettelijk doen: het enige risico dat zij lopen is dat de huurverhoging beperkt blijft tot wat is toegestaan. Een perverse prikkel van het type “nee heb je, ja kan je krijgen”. Het zou daarom wenselijk zijn om bij herhaaldelijke overtreding de huurverhoging te beperken tot een *lager* percentage dan zou zijn toegestaan als de regels waren gerespecteerd. Daardoor ontstaat een prikkel om de regels wél te volgen.

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 6: Invoeren progressieve sancties

Toelichting: In situaties waarin de huur door de Huurcommissie wordt verlaagd wegens ernstige gebreken leidt dit nog vaak niet tot herstel van deze gebreken: de verhuurder neemt de lagere huur voor lief en wacht af totdat de huurder zelf vertrekt. Een effectievere prikkel zou zijn om sancties op te bouwen: eerst een lichte huurverlaging, die van rechtswege steeds zwaarder wordt als de verhuurder in gebreke blijft om de gebreken te herstellen. Goedwillende verhuurders krijgen hierdoor de kans om tot herstel over te gaan, terwijl verhuurders die de uitspraak negeren uiteindelijk harder worden aangepakt.

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?

Oplossing 7: Vergroten juridische weerbaarheid kwetsbare doelgroepen door specifiek gerichte voorlichting.

Toelichting: Bijvoorbeeld op de markt voor studentenkamers blijkt sprake te zijn van relatief veel onrechtmatige situaties. Onwetendheid over huurregelgeving lijkt daarvan een belangrijke oorzaak: studenten weten simpelweg niet dat “sleutelgeld” niet is toegestaan of dat een verhuurder niet zomaar naar eigen inzicht de huur kan opzeggen. Het zou daarom verstandig zijn om vanuit de Huurcommissie specifiek op deze doelgroep gerichte voorlichting te verzorgen. Daarnaast zouden ander kwetsbare doelgroepen meer specifiek op hen toegesneden voorlichting kunnen krijgen.

Haalbaarheid?

Zeer onhaalbaar Onhaalbaar Neutraal Haalbaar Zeer haalbaar

Goed idee? Waarom (niet)?