



Datum

23 mei 2025

Uw kenmerk

W04.25.00116/I

Aedes kenmerk

BBPZ/LS/JvA/25-051

PER MAIL

Raad van State
Aan de Vice-President
Mr. Th. C. de Graaf
Afdeling Advisering

Onderwerp

Wet huurbevrozing Woningcorporaties

Geachte heer De Graaf,

Op 19 mei heeft uw Afdeling advisering van het kabinet de *Wet huurbevrozing woningcorporaties 2025 en 2026* ontvangen voor een spoedadvies. Het kabinet heeft ervoor gekozen om een belangrijke stap in het wetgevingsproces over te slaan en dit wetsvoorstel met zeer verstrekkende gevolgen niet ter consultatie aan de samenleving voor te leggen. Daarom voelen wij de noodzaak ons rechtstreeks tot u te wenden om onze reflecties over dit wetsvoorstel met u te delen.

Nationale Prestatieafspraken en Woontop

Om de wooncrisis te bestrijden, heeft het kabinet met Aedes en de VNG in december 2024 de *Nationale Prestatieafspraken (NPA) 2025-2035* gesloten¹. In de NPA hebben wij samen de heldere afspraak gemaakt dat wij ons allen verbinden aan de overeengekomen volkshuisvestelijke opgave. Om aan die opgave te voldoen, maakten we met elkaar wederkerige en afdwingbare afspraken. Eén van die afspraken is dat het Rijk zorgt voor de juiste randvoorwaarden. Onderdeel daarvan zijn expliciete afspraken over jaarlijkse huurverhogingen in de komende jaren.

We kwamen overeen de eerder met het kabinet, VNG en Woonbond afgesproken maximale huursomverhoging in 2025 van 6,1% (die door de coalitiepartijen in het hoofdlijnenakkoord is overgenomen) te verlagen naar 4,5%. We waren het erover eens dat we daarmee de betaalbaarheid van de huren konden garanderen, terwijl corporaties ruimte hielden voor hun investeringen. Veruit de meeste huishoudens zouden bij deze huurverhoging een lagere huurquote krijgen en er daarmee op vooruit gaan, zo berekende ook Nibud². De lonen stegen immers met ruim 6,5%. We waren het erover eens dat voor de jaren daarna een stabiel huurverhogingsbeleid de voorkeur heeft. Daarom spraken we af vanaf 2026 als standaard voor de maximale jaarlijkse huursomstijging een driejaarsgemiddelde van de inflatie te hanteren en deze in de wet vast te leggen,

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/02/nationale-prestatieafspraken-2025-2035>

² <https://www.nibud.nl/nieuws/huurverhoging-sociale-huur-blijft-betaalbaar-in-2025/>

zodat corporaties niet ieder jaar met de politieke grilligheid en daarmee onzekerheid rond het huurbeleid te maken hebben. Tegelijkertijd bood dat voor huurders ook meer voorspelbaarheid over de aanstaande huurverhogingen.

Hiermee vonden we samen met het kabinet en de VNG een goede basis om de ambitieuze maar realistische aantallen nieuwbouw te realiseren, de verduurzaming verder te versnellen en de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. Dat is hard nodig om onder andere de wooncrisis te lijf te gaan en zittende huurders een lagere energierekening te bezorgen. Er ligt een investeringsprogramma van € 110 miljard dat op basis van de afspraken de komende 10 jaar door corporaties ten uitvoer kan worden gebracht. Om de nieuwbouw verder te versnellen zijn er daarnaast op de Woontop tussen het Rijk en alle betrokken (markt)partijen, gemeenten en provincies aanvullende afspraken gemaakt om de bouw van 100.000 woningen per jaar, waarvan 30.000 sociale huur, te realiseren. Wij staan onverkort achter deze afspraken en willen deze (blijven) uitvoeren, maar de op handen zijnde huurbevriezing doorkruist dat.

Eenzijdige inbreuk op afspraken

Slechts vier maanden na de Woontop heeft het kabinet met de huurbevriezing in 2025 en 2026 een belangrijke pijler onder deze afspraken weggenomen. Daarmee toont het kabinet zich uiterst onbetrouwbaar en wordt een risicovol precedent geschapen. Immers, hoe kunnen maatschappelijke partners nog langer vertrouwen op de waarde van de handtekening van deze regering?

Uw eerdere advies over het Initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerlid De Hoop (waarin een huurbevriezing voor 2025 werd voorgesteld) was duidelijk: het voorstel was onvoldoende onderbouwd, had een te brede reikwijdte en hield onvoldoende rekening met de gevolgen voor verhuurders en hun investeringscapaciteit. Deze kritiekpunten zijn onverminderd van toepassing op het huidige conceptwetsvoorstel van het kabinet. Sterker nog, een dubbele huurbevriezing zal dubbel zoveel negatieve effecten tot gevolg hebben. Er is in de Voorjaarsnota slechts voorzien in € 1,1 miljard incidentele compensatie voor woningcorporaties, terwijl het verlies aan investeringscapaciteit van corporaties € 49 miljard is.

Wetgevingsproces

Het wetsvoorstel is aan uw Afdeling voorgelegd zonder voorafgaande (internet)consultatie van de maatschappij en de belangrijkste stakeholders, waaronder woningcorporaties, gemeenten, institutionele en particuliere verhuurders en ook huurders. Dit staat haaks op de gebruikelijke wetgevingspraktijk waarin participatie en inspraak van betrokken partijen essentieel zijn voor een zorgvuldige besluitvorming. Het ontbreken van deze consultatie ondermijnt de legitimiteit van het voorstel en beperkt de mogelijkheid om tot gedragen en effectief beleid te komen.

Dit wetsvoorstel grijpt sterk in op de wettelijke taken van gemeenten en provincies om te faciliteren dat er voldoende woningbouw tot stand komt. Indien een wet sterk ingrijpt in het werkdomein van provincies en gemeenten, moeten IPO en VNG om advies gevraagd worden. Ook deze stap is onterecht overgeslagen.

Ook dat er sprake zou zijn van een noodzaak tot spoedwetgeving is allerminst evident. De voorjaarsbesluitvorming is tenslotte onderdeel van het reguliere begrotingsproces en er is geen urgente aanleiding om over te gaan tot een spoedadvies. In het Draaiboek voor regelgeving is vastgelegd *in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie te brengen*. Om overhaaste en ondoordachte wetgeving te voorkomen, moet ieder wetsvoorstel zorgvuldig worden geconsulteerd, onderzocht en behandeld.

Beleidsanalytische toets

De intentie om huurders van woningcorporatie financieel tegemoet te komen, is op zichzelf sympathiek. Maar de voorgestelde huurbevriezing biedt geen structurele oplossing voor de financiële situatie waarmee een deel van alle huurders kampt. Het is onduidelijk welk probleem het kabinet precies beoogt te adresseren met een huurbevriezing voor (alleen) sociale huurders van woningcorporaties. De afgelopen jaren is juist door

corporaties fors geïnvesteerd in betaalbaarheid. Zo zijn in 2021 alle huren van sociale huurwoningen bevroren en zijn relatief hoge huren verlaagd. En in 2023 zijn opnieuw de huren van zo'n 600.000 lage inkomens verlaagd.

De betaalbaarheid van sociale huurwoningen van corporaties is door deze maatregelen sterk verbeterd. De huurquotes van sociale huurwoningen van woningcorporaties zijn het laagste van alle huursegmenten. Uit het driejaarlijkse WoON-onderzoek³ blijkt dat de huurquote van sociale huurders bij corporaties is gedaald van 23,4% naar 20,2% (WoON, Aw, Nibud) en zelfs lager is dan de koopquote van lage inkomens. Het Nibud stelt dat ook bij de geplande maximale huursomverhoging van 4,5% de huurquotes voor de meeste huishoudtypen waren verbeterd en dat de huur voor de meeste huishoudens betaalbaar zou zijn. De voorgenomen huurbevrozing wordt door het Nibud daarmee als niet noodzakelijk bestempeld⁴. De toename van woonlasten komt niet door de huur, maar door stijging van andere uitgaven van huishoudens. Onderzoek van ABF Research laat zien dat het aantal sociale huurders met een betaalarisico met 60% is afgenomen ten opzichte van 2020.⁵ Ook het IMF bekritiseert de huurbevrozing en stelt dat huurbevrozing niet in lijn is met de lange termijndoelen om de wooncrisis op te lossen⁶.

Het is voor ons dan ook gissen welk probleem het kabinet met dit wetsvoorstel exact op wil lossen en hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan de oplossing van dat probleem. Wel is overduidelijk dat er voor het verbeteren van de koopkracht en het tegengaan van armoede betere instrumenten zijn dan het bevroren van de huren van alleen sociale huurwoningen van corporaties. Er zijn andere, minder ingrijpende en geschiktere maatregelen mogelijk om de koopkracht van huurders in de sociale sector te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld via een hoger minimumloon of extra huurtoeslag, dat zijn veel effectievere maatregelen – zo stellen experts zoals de Commissie Sociaal Minimum⁷ en onderzoeksbureau ABF Research⁵. Voor zover bekend is geen van deze maatregelen overwogen. Terwijl dit juist veel gerichtere en effectievere inkomensondersteunende maatregelen zijn om kwetsbare huishoudens met financiële problemen in de sociale huur te helpen. Met deze maatregelen zou het kabinet tegelijkertijd de 400.000 sociale huurders bij particuliere verhuurders bereiken die nu gepasseerd worden. Sterker nog: het kabinet zou goedkoper uit zijn met deze maatregelen in vergelijking met het compenseren van woningcorporaties via het afschaffen van de vennootschapsbelasting. Terwijl bij deze opties de investeringscapaciteit van corporaties op peil blijft. Voor ons is dit wetsvoorstel daarom volstrekt onlogisch.

Tegenstrijdigheid in beleid

Het kabinet beoogt met de dubbele huurbevrozing de koopkracht van sociale huurders te verbeteren. Tegelijkertijd gaat de huurbevrozing gepaard met een bezuiniging op de huurtoeslag van € 500 miljoen. Die bezuiniging komt bovenop de meevaller van € 300 miljoen die niet voor de volkshuisvesting wordt aangewend. Deze grote interne tegenstrijdigheid binnen dit wetsvoorstel mag niet onderbelicht blijven. In een variant op een populaire bewoording komt de sigaar deze keer uit andermans doos.

Adviescollege toetsing regeldruk

Ook het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert om meerdere redenen het wetsvoorstel niet in te dienen⁸. Allereerst is nut en noodzaak niet aangetoond. Daarnaast staan volgens het college de bredere negatieve effecten op de nieuwbouw en verduurzaming haaks op het beleid van dit kabinet en ontbreekt de samenhang met het volkshuisvestelijke beleid. Verder is door het kabinet onvoldoende nagedacht over alternatieven en is er geen effectenanalyse gemaakt. Ook het ATR wijst erop dat de huurtoeslag kan worden verhoogd. En het college benadrukt dat – als er niet voor een beter alternatief wordt gekozen – een betere

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/10/kernpublicatie-woon-24>

⁴ <https://fd.nl/economie/1556088/budgetinstituut-nibud-ziet-geen-noodzaak-tot-bevrozen-sociale-huur>

⁵ <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betaalbaarheid/minder-huurders-met-betaalarisicos-maar-kleinere-groep-kwetsbaar>

⁶ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/05/19/mcs-05192025-kingdom-of-the-netherlands-staff-concluding-statement-of-2025-art-iv-mission>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/een-zeker-bestaan-rapport-i-commissie-sociaal-minimum>

⁸ <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/actueel/nieuws/2025/05/19/voorstel-huurbevrozing-schiet-ernstig-tekort>

compensatie voor corporaties nodig is. Als laatste zijn de effecten op regeldruk door het kabinet onderschat, zo stelt het ATR.

Gevolgen

De dubbele huurbevriezing heeft desastreuze gevolgen voor de investeringscapaciteit van woningcorporaties. Er verdampt circa € 49 miljard aan investeringsvermogen van woningcorporaties⁹. Omdat er slechts incidenteel €1,1 miljard aan compensatie wordt geboden, zullen veel corporaties hun investeringsvoornemens direct drastisch moeten aanpassen. Dat heeft onvermijdelijk tot gevolg dat de gezamenlijk vastgelegde opgave niet uitgevoerd kan worden. De huurbevriezing heeft tot gevolg dat woningcorporaties ongeveer 180.000 nieuwbouwwoningen niet langer kunnen bouwen. Óf dat zij 1.600.000 woningen niet kunnen verduurzamen. Daar hadden zij niet op gerekend, en ook niet op hoeven rekenen gelet op de gemaakte afspraken van vijf maanden geleden. 140 corporaties komen direct in de financiële problemen als gevolg van reeds gedane investeringen gebaseerd op de gemaakte afspraken. Dit wordt bevestigd door onafhankelijke experts: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)¹⁰, de Autoriteit woningcorporaties (Aw)¹¹, onderzoeksbureau Ortec Finance en vele andere deskundigen. Ook de minister van VRO onderschrijft deze uitkomsten¹². 60 corporaties moeten op basis van de normen van Aw en WSW al de komende twee jaar fors bijsturen op hun begroting. In de komende vijf jaar zijn dat er dus 140 – dat is meer dan de helft van alle corporaties.

Daarnaast stelt de Aw dat de feitelijke effecten op investeringen nog groter zullen zijn dan de berekeningen laten zien. De toegenomen onzekerheid maakt dat corporaties bij hun investeringsvoornemens rekening moeten houden met onverwachte ingrepen. Zo kan het Rijk in potentie ingrijpen tot op de laatste dag voorafgaand aan een reeds afgesproken huurverhoging. Ook het WSW onderzoekt inmiddels of er hogere financiële buffers in het stelsel moeten worden ingebouwd om substantiële politieke risico's te beheersen¹³. De beleidskeuze in de Voorjaarsnota wordt daarmee te abrupt ingevoerd en is niet proportioneel.

Uitvoering

De uitvoering van dit wetsvoorstel zorgt voor grote onduidelijkheden en complicaties, waardoor problemen niet te voorkomen zijn. Woningcorporaties en huurders weten tot op de dag van vandaag niet waar zij aan toe zijn. Voor 1 mei zijn – conform vigerende regelgeving - de brieven met de aanzegging van de huurverhoging aan huurders verzonden. Dat proces begint al een jaar eerder bij het opstellen van de kaderbrief ten behoeve van de meerjarenbegroting. Daarna volgt interne beleidsvorming, goedkeuring van de raad van commissarissen, afstemming met de huurdersorganisaties, het verplichte adviestraject (WOHV), vormgeven van de huurverhogingsbrief, invoeren in de systemen en vormgeven van content over de huurverhoging op de websites. Het is zeer de vraag of het nog mogelijk is wijzigingen door te voeren in alle ICT-systemen, zeker als de wetgeving niet voor half juni in beide Kamers is afgerond. Ook voor de huurtoeslag zijn er grote complicaties. Woningcorporaties geven (beoogde) wijzigingen van de huurprijs door aan de Dienst Toeslagen zodat huurders het juiste bedrag aan huurtoeslag kunnen ontvangen. Maar ook huurders zelf kunnen het huurbedrag aanpassen. Met elke dag extra onduidelijkheid over de huurbevriezing neemt de kans toe dat hier onverhoopt iets misgaat. Het kan nooit de bedoeling zijn om huurders op te zadelen met terugvorderingen van huurtoeslag. Wat ons betreft, mogen we onze huurders al deze onduidelijkheid, onzekerheid en risico's op complicaties en problemen niet aandoen.

Juridische toets

⁹ <https://www.ortecfinance.com/nl-nl/insights/blog/huurbevriezing-zonder-compensatie-dramatisch-voor-corporatiefinancien-investeringscapaciteit>

¹⁰ <https://www.wsw.nl/over-wsw/nieuws-publicaties/laatste-nieuws/nieuwsdetail/wsw-vraagt-ca-140-deelnemers-om-bijsturing>

¹¹ <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving/signaalrapportages/huurbevriezing-zet-corporaties-onder-grote-druk>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/20/kamerbrief-over-verzoek-openbaarmaking-stukken-huurbevriezing-voorjaarsnota>

¹³ <https://www.wsw.nl/over-wsw/nieuws-publicaties/laatste-nieuws/nieuwsdetail/wsw-bezorgd-over-impact-voorgenomen-huurbevriezing>

Woningcorporaties hebben een breed pallet aan wettelijke taken. Naast onderhoud en beheer van onze woningen, hebben woningcorporaties de taak om te zorgen voor vernieuwing van de voorraad en het realiseren van voldoende nieuwe woningen om aan de vraag te voldoen. Er is geen discussie dat er op het moment een groot woningtekort bestaat waardoor de vraag heel hoog is. Er moeten heel veel betaalbare en duurzame woningen bijgebouwd worden. Met een huurbevrozing wordt het voor woningcorporaties onmogelijk om nog volledig aan alle wettelijke taken bij te kunnen dragen. Waar in de NPA een goede balans is gevonden tussen al deze volkshuisvestelijke opgaven, wordt dit evenwicht door het wegnemen van de benodigde inkomsten eenzijdig verstoord.

Door deze ingreep is ons vertrouwen in de overheid ernstig geschaad. Wie met de overheid concrete, wederkerige en afdwingbare afspraken zoals de NPA maakt, moet op de overheid kunnen vertrouwen. Het kan niet zo zijn dat de overheid van de ene op de andere dag haar beleid wijzigt terwijl ze erkent dat daardoor afspraken niet worden nagekomen. Het kabinet onderkent immers in de eigen dilemmanotitie dat er grote schade wordt aangericht¹⁴, maar biedt vervolgens geen oplossing voor de gevolgen.

Noodzaak en doelmatigheid

Het doel van de huurbevrozing staat benoemd in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel: *‘Om de woonlasten van huurders te verlichten is er in de Voorjaarsbesluitvorming 2025 een huurbevrozing voor 2025 en 2026 afgesproken’*. Het kabinet beoogt het helpen van huurders met een smalle beurs van wie het inkomen ten opzichte van de huur te laag is. Dat betekent niet per se dat hun probleem wordt veroorzaakt doordat de huren te hoog zijn. Woningen worden conform artikel 46 Woningwet passend toegewezen, waardoor juist bij huurders van corporaties de huren in verhouding zijn tot de inkomens. Zoals gezegd nemen de huurquote van huurders bij corporaties juist al jaren af.

Wij zien daarom geen noodzaak voor een plotselinge beleidswijziging in het huurbeleid. Zoals we al betoogden zijn er vele andere manieren om de koopkracht van de huurders met een smalle beurs te verbeteren, zonder dat dat ten koste gaat van de investeringsruimte van corporaties. We zien daarnaast dat bij deze algemene huurbevrozing slechts 35% terugvloeit in de portemonnee van deze huurders als gevolg van de werking van de huurtoeslag. Tegelijkertijd is het een wrange constatering dat de maatregel de schatkist structureel 800 miljoen per jaar oplevert¹⁵.

Ongelijke behandeling

Op basis van de – kennelijke – doelstelling van de huurbevrozing is het niet uit te leggen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen sociale huurders van corporaties en sociale huurders van andere verhuurders. Verbetering van bestaanszekerheid is even hard nodig bij alle sociale huurders, maar ook kopers, die een te hoge woonquote hebben. Ook op dit vlak is de huurtoeslag een veel betere maatregel. Het bieden van compensatie voor verhuurders niet zijnde corporaties, is weliswaar lastig, maar dat maakt dit argument niet minder waar. De situatie voor huurders van andere verhuurders van sociale woningen is niet anders dan voor huurders van woningcorporaties. En ook voor corporaties is in dit wetsvoorstel niet in een adequate compensatie voorzien.

Daarnaast wordt eraan voorbij gegaan dat corporaties private ondernemingen zijn. Er is weliswaar toezicht op corporaties, maar er is geen sprake van toezicht op beheer. Corporaties kiezen hun eigen bestuur, zijn niet afhankelijk van overheidssubsidies, hebben geen publiekrechtelijke bevoegdheden, kunnen gewoon failliet gaan en betalen zelfs vennootschapsbelasting. Het enkele feit dat de Woningwet corporaties volkshuisvestelijke activiteiten opdraagt, rechtvaardigt geen ongelijke behandeling. Bij eerdere gelegenheden heeft de Staat de

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2025/05/20/dilemmanotitie-huurbevrozing-raad-fysieke-leefomgeving-rfl-20-mei-2025>

¹⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/910f6f86-c426-4f7a-8edf-b5771f9179c4/file>

verschillende soorten verhuurders binnen de gereguleerde sector terecht beschouwd als 'gelijke gevallen' die gelijk behandeld dienen te worden.

Corporaties huisvesten veel mensen met een lager inkomen, maar het is een misvatting dat alleen bij lage inkomens de huur relatief (te) hoog is. Dat doet zich ook vaak voor bij huurders met een inkomen net iets boven de inkomensgrens die aangewezen zijn op middeldure huur en dure huur. Bij veel van deze huishoudens is de huurquote nog veel hoger. Passend toewijzen en inkomensafhankelijke huur zorgt er in het lage segment juist voor dat de huren in redelijke verhouding staan met de inkomens.

Terugwerkende kracht?

Door het late moment van besluitvorming in het kabinet en de datum van 30 juni waarop de Wet gepubliceerd moet zijn, zijn de tijdslijnen van het beoogde wetgevingsproces uiterst krap. Ook de minister erkende in het Commissiedebat 'staat van de volkshuisvesting' dat het beoogde wetgevingsproces een zeer korte doorlooptijd zal moeten hebben om tijdig in werking te treden. Er is daarmee een gerede kans dat de wet niet voor 1 juli 2025 in werking kan treden. Op die datum zijn immers de huurverhogingen die corporaties reeds aangezegd hebben een feit. De systemen van de verhuurders hebben dan de huurverhogingen geregistreerd en de hogere huren worden rechtsgeldig geïncasseerd.

Desalniettemin verzoeken wij u hierbij om in uw advies te reflecteren op de theoretische situatie waarin een wetsvoorstel zodanig wordt aangepast dat deze met terugwerkende kracht per 1 juli 2025 van kracht wordt. Het is op dit moment niet uit te sluiten dat het kabinet alsnog hierover een bepaling in het wetsvoorstel opneemt. Of dat het wetsvoorstel via een amendement met een dergelijke bepaling wordt aangevuld. Het is wat ons betreft ondenkbaar om op een dergelijke manier om te gaan met meer dan twee miljoen hurende huishoudens. Dit druist volledig in tegen de rechtszekerheid.

Bovendien is het terugdraaien van een rechtsgeldig uitgevoerde huurverhoging bij ruim twee miljoen woningen de facto onmogelijk binnen de bestaande huurverwerkingssystemen. Voor iedere huurder zal de huurverhoging individueel moeten worden teruggedraaid. Te veel betaalde bedragen zullen handmatig moeten worden terugbetaald, waarmee uiteraard onaanvaardbaar hoge kosten gemoeid zijn. Daarnaast bestaan er in dit kader risico's ten aanzien van de mogelijk noodzakelijke terugvordering van te veel ontvangen huurtoeslag bij huurders.

Conclusie

Alles overziend kunnen wij niet anders dan tot de conclusie komen dat dit wetsvoorstel ondoordacht is. We verzoeken u onze zorgen te betrekken bij uw advies over het voorliggende wetsvoorstel. Het spreekt vanzelf dat wij te allen tijde bereid om een nadere toelichting te geven of informatie te verstrekken.

Met vriendelijke groet,
Aedes vereniging van woningcorporaties

Liesbeth Spies
Voorzitter