

# Bescherm de huurders in de vrije sector

De woningnood in Nederland wordt met het jaar nijpender. Zelfs in coronatijd stijgen de huizenprijzen en huren gewoon door. Een oplossing is niet gauw gevonden. Natuurlijk: er moet meer gebouwd worden. En natuurlijk: die vermaledijde verhuurdersheffing moet van tafel. Maar wat ook hoognodig moet gebeuren is regulering van de vrije huursector.

## CONSTANT VAN DER PUTTEN

*Oud-stagiair bij de WBS, volgt de Research Master History aan de Universiteit Utrecht*

Intimiderende huisbazen, torenhoge huurprijzen voor schuren en bezemkasten, slecht onderhouden woningen en uitdijende wachtlijsten in de sociale sector: zomaar een greep uit het nieuws over de Nederlandse huurmarkt.<sup>1</sup> Terwijl de Nederlandse economie de afgelopen jaren in de lift zat en het kabinet, tot de coronacrisis uitbrak, kampte met een begrotingsoverschot, daalde de woontevredenheid.

Op basis van de 'Brede Welvaartsindicator', een methode die is ontwikkeld door de Universiteit Utrecht en de Rabobank om de vele aspecten van welvaart in kaart te brengen, kunnen twee conclusies worden getrokken ten aanzien van de Nederlandse woonsector. Ten eerste toont de indicator van woontevredenheid landelijk gezien een grote daling van af 2013. Ten tweede wordt deze daling vooral regionaal gestuwd: in de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en hun ommeland is de woontevredenheid 'bijzonder laag'.<sup>2</sup>

De lage en tanende woontevredenheid wordt in grote mate veroorzaakt door (te) hoge woonlasten. Toeval of niet, in dezelfde

periode waarin de woontevredenheid zo aanzienlijk is afgenomen, is de vrije huursector relatief hard gegroeid, met bijna 25% tussen 2013 en 2018. Sterker nog, precies in de genoemde stedelijke regio's is de stijging van de vrije huursector het sterkst.<sup>3</sup>

De veronderstelling lijkt geoorloofd dat de verminderde woontevredenheid in ieder geval ten dele wordt veroorzaakt door een disfunctionele vrije huursector. De liberalisering van de huursector in combinatie met (sterk regionale) discrepantie tussen veel vraag en weinig aanbod hebben enerzijds de betaalbaarheid en de redelijkheid van huurprijzen ontwricht, en anderzijds gezorgd voor een ongezonde asymmetrische machtsverhouding tussen huurders en verhuurders. Door in te zetten op nieuwbouw kan wellicht de balans tussen vraag en aanbod in enigermate hersteld worden, maar dit zal niet alle structurele problemen in de huursector oplossen. Om een rechtvaardige en goed functionerende huursector te verwezenlijken, is het ook nodig de vrije huursector (opnieuw) te reguleren.

Voordat ik inga op regulering van de huursector, zal ik kort de geschiedenis in de huursector schetsen, zodat duidelijk wordt waar de huidige knelpunten in de huursector vandaan komen. Vervolgens zal ik, aan de hand van kwalitatief onderzoek kort ingaan op inzichten en sentimenten van huurders zelf. Deze inzichten en sentimenten zijn afkomstig uit actieonderzoek uitgevoerd door de Wiardi Beckman Stichting.<sup>4</sup> Op basis van interviews die hiervoor met huurders zijn afgenomen, valt te concluderen dat de vrije huursector voor velen onvoldoende betaalbaar is en dat daarnaast in veel gevallen een ongezonde en asymmetrische machtsrelatie tussen huurder en verhuurder bestaat. Geïnterviewde huurders geven bovendien aan dat het huidige puntensysteem ondoorzichtig en achterhaald is.

### **Geschiedenis en ontwikkelingen**

Wie de geschiedenis van de Nederlandse huursector behandelt, ontkomt er niet aan de woningcorporaties te bespreken. Al ruim een halve eeuw vóór de Woningwet van 1901 verzorgden deze verenigingen huisvesting, zij het op bescheiden schaal. Gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw nam het aantal woningcorporaties geleidelijk toe en werd hun rol langzaam groter, maar pas sinds de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog – waarin het tekort aan woningen door oorlogsschade in combinatie met demografische groei zeer acuut was – groeiden de corporaties uit tot de hoofdrolspelers in de Nederlandse woningmarkt. Tussen 1945 en 1990 steeg het aandeel corporatieve woningen van 10% naar 40% van de totale woningvoorraad, en meer dan 90% van het huursegment.<sup>5</sup>

Gestoeld op advies van de Raad van de Volkshuisvesting uit 1970, kwam in 1979 bovendien het Besluit Huurprijzen Woonruimte (BHW) tot stand.<sup>6</sup> Daarin werd met behulp van het woningwaarderingssysteem (WWS, ook wel puntenstelsel genoemd) de maximale huurprijs vastgesteld, gebaseerd op een systeem

dat punten toewijst aan een aantal woningelementen zoals de oppervlakte en de eventuele aanwezigheid van centrale verwarming.

Vanaf het einde van de jaren tachtig – toen de overheidsambitie verschoof van het reguleren van fatsoenlijke huurwoningen naar het stimuleren van eigenwoningbezit – veranderde ook het woningwaarderingssysteem en waren niet langer alle huurwoningen aan het systeem gebonden. Voor huurwoningen met een huurprijs boven een bepaald bedrag, de liberalisatiegrens, gold niet langer een aan de hand van het woningwaarderingssysteem vastgestelde maximale huurprijs.<sup>7</sup> Verhuurders mochten zelf bepalen welke huur zij voor deze woningen aan hun huurder vroegen.

Nadat de kruiddampen van de financiële crisis van 2007–2008 waren opgetrokken, begon de vrije huursector vanaf 2013 flink te groeien. Hoewel koopwoningen en sociale huur samen nog bijna 90% van de woningvoorraad vormen, is de particuliere vrije huursector desalniettemin het snelst groeiende segment.<sup>8</sup> Tussen 2012 en 2017 nam het aantal particuliere huurwoningen toe met ruim 170.000, een groei van bijna 25%.<sup>9</sup> Bovendien worden koopwoningen in toenemende mate particulier verhuurd.<sup>10</sup>

Deze groei van de vrije huursector is ten dele te verklaren door een aantal structurele economische veranderingen. Huurwoningen leveren een relatief hoog en stabiel rendement op, in tegenstelling tot de zeer lage spaarrentes en veel andere beleggingsmogelijkheden. Daarbij zorgen veranderingen in zowel de sociale huursector als de koopsector voor een toenemende vraag. Voor veel mensen zijn sociale huurwoningen door striktere inkomenseisen en lange wachtlijsten geen realistische optie, terwijl het kopen van een huis door de hoge prijzen in combinatie met meer rigide leenvoorwaarden eveneens niet lukt.<sup>11</sup> Deze groep is zodoende veelal 'veroordeeld' tot de vrije huursector.

Een toename van vrije en particuliere huurwoningen hoeft op zichzelf natuurlijk geen probleem te zijn. De huurprijzen zijn echter

excessief, waardoor de betaalbaarheid van hun woning voor veel huurders onder druk staat. Al in 2015 was de gemiddelde maandelijkse huursom in de vrije sector bijna twee keer zo hoog als de huursom in de sociale sector: € 846 tegen € 441. Dat verschil van 92% is een stuk groter dan het gemiddelde verschil in inkomen tussen huurders in de vrije en in de sociale sector: 47%.<sup>12</sup>

## Vooral jonge huishoudens worden geraakt door de combinatie van een strikte sociale huursector en een oververhitte koopmarkt

Met andere woorden: de gemiddelde huurder in de vrije huursector is een veel groter deel van zijn of haar inkomen kwijt aan wonen dan de gemiddelde huurder in de sociale sector. Sinds 2015 is dat verschil alleen maar toegenomen, want ook de afgelopen jaren zijn woonlasten in de vrije huursector sterker gestegen dan in de sociale huursector en onder huizenbezitters.<sup>13</sup>

De vraag die rijst is of de woonlasten van huurders in de vrije sector *te* zwaar zijn. Niet iedereen zal het eens zijn over een acceptabel maximaal prijsniveau. In veel wetenschappelijke literatuur wordt een huurprijs van méér dan 30% van het totale inkomen al beschouwd als een financiële last.<sup>14</sup> In een internationale vergelijkende studie naar de woningmarkten van Duitsland, Frankrijk en Nederland uit 2016 werd in een grote enquête huurders uit de drie landen gevraagd welk aandeel van hun netto-inkomen aan woonlasten zij acceptabel vonden. Nederlandse huurders gaven aan maximaal 37% aan woonlasten aanvaardbaar te vinden. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat diezelfde huurders gemiddeld 42% van

hun netto-inkomen aan woonlasten betalen, en zodoende dus hun eigen maximum al zijn gepasseerd.<sup>15</sup>

Ondanks dat Nederland langzaam vergrijsst, zijn overwegend jonge huishoudens (jonger dan 35 jaar) het afgelopen decennium in de vrije huursector terechtgekomen. Zij worden het meest geraakt door de tweeledige ontwikkeling van een strikte sociale huursector met lange wachtlijsten enerzijds en een oververhitte koopmarkt met flinke leenvoorwaarden anderzijds.<sup>16</sup>

Aan de aanbodzijde is de populatie verhuurders veranderd en gegroeid. Tussen 2009 en 2018 is het aantal particuliere verhuurders met ongeveer 50% gestegen, en wordt circa 5% van de koopwoningen gekocht met als doel deze te verhuren. Regionaal is deze tendens nog veel duidelijker: in verschillende steden wordt 10% van de woningen gekocht om te verhuren, en op wijkniveau toegespitst hier en daar zelfs meer dan 20%.<sup>17</sup>

Dit fenomeen, *buy-to-let*, bemoeilijkt het kopen van een woning voor starters en middeninkomens, met name in de stedelijke regio's waar de vraag het aanbod (ruimschoots) overstijgt.<sup>18</sup> Daarnaast drijft de toenemende particuliere verhuur de gemiddelde woonlasten van huurders nog verder omhoog, aangezien deze groep verhuurders het overgrote deel van hun woningen in de vrije sector verhuurt.<sup>19</sup>

### *Ervaringen van huurders*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau merkt op dat deze jonge huurders, ondanks het feit dat ze de hoofdprijs betalen voor huurwoningen die qua kwaliteit bij de laagste 20% behoren, meestal tevreden zijn over hun woonsituatie. Die tevredenheid komt echter voort uit het feit dat ze door hun relatief slechte uitgangspositie (geen toegang tot sociale huur en niet genoeg geld om te kopen) simpelweg lagere verwachtingen hebben en zodoende lagere eisen aan hun woning stellen.<sup>20</sup>

Uit de gesprekken die de Wiardi Beckman Stichting voerde met diverse huurders en

instanties kwam een veel minder optimistisch beeld naar voren.<sup>21</sup> Huurders zijn zich erg bewust van de grote schaarste in de vrije huursector en stellen in lijn met het onderzoek van het SCP daardoor inderdaad hun woonverwachtingen in negatieve zin bij. 'Het voelde alsof ik me tevreden moest stellen met alles wat maar een dak had', verklaart een man van 25 jaar uit Groningen. De onderkenning van de krapte vertaalt zich bovendien in acceptatie van (te) hoge huurprijzen. Een vrouw uit Utrecht stelt: 'Je weet dat je te veel betaalt maar omdat het hier zo lastig is iets te vinden ga je er maar in mee.'

Deze volgzame houding van huurders wordt verder versterkt door de prevalentie van tijdelijke contracten. Veel geïnterviewden geven aan conflicten met hun verhuurders te vermijden door de tweeledige houdgreep van schaarste op de huurmarkt en de tijdelijkheid van hun contract. De machtspositie van verhuurders vertaalt zich duidelijk ook in scheve en ongezonde relaties. 'Ik heb voor deze woning echt gezocht naar een huisbaas die me minimaal uitbuitte', aldus een vrouw uit Leiden. Een andere vrouw uit Zwolle zegt over haar verhuurder: 'Hij was al onaardig en onvriendelijk en behandelde me als een dom wicht, als ik dan naar die commissie (red. de Huurcommissie) was gegaan dan moest ik er misschien uit of dan ging hij op een andere manier voor extra kosten zorgen.'

Huurders voelen zich dus vaak machteloos en komen veelal niet voor hun rechten op. Een uitbreiding van het woningwaarderingssysteem voor alle huurwoningen is een idee waar huurders zich goed in kunnen vinden, mits de handhaving verbeterd wordt. Veel van de geïnterviewden geven aan de huidige situatie, waarin huurprijzen ongereguleerd zijn en huurders als individu zelf onwettelijke praktijken moeten aankaarten, onlogisch en oneerlijk te vinden.

Ook over de inrichting van het woningwaarderingssysteem zijn huurders kritisch. Zo laten de meesten zich negatief uit over het grote aandeel van de Woz-waarde in de

puntenberekening en wordt het gebrek aan stimulering via het systeem om huurwoningen duurzamer te maken benoemd. Sommige elementen worden zelfs bespot. Huurders lachen, al dan niet cynisch, wanneer ter sprake komt dat er punten worden uitgedeeld voor de aanwezigheid van een toilet.

De spagaat waarin veel huurders in de vrije sector zich bevinden is, kortom, problematisch. Ze accepteren te hoge huurprijzen en gebreken in hun woning, omdat ze geen alternatieven zien.

### ***Drie voorstellen om de vrije huursector te reguleren***

Woningen in de vrije huursector zijn voor veel huurders dus eigenlijk onbetaalbaar, de machtsverhouding tussen huurders en verhuurders is scheef en de inrichting en opbouw van het woningwaarderingssysteem is volgens veel huurders onduidelijk en achterhaald. Om de vrije huursector te verbeteren worden hierna drie koerswijzigingen voorgesteld, die weliswaar ook apart ingevoerd zouden kunnen worden, maar in hun onderlinge samenhang veel meer effect zullen sorteren.

#### *Voorstel 1: Laat het woningwaarderingssysteem gelden voor alle huurwoningen*

Nu wordt het woningwaarderingssysteem alleen toegepast op de sociale huursector. Het voorstel is om het systeem op alle huurwoningen toe te passen, zonder daarbij het onderscheid tussen de sociale en vrije huursector op te heffen. Door het woningwaarderingssysteem te laten gelden voor alle huurwoningen, worden prijzen in de vrije sector gereguleerd tot een maximumhuur, zonder dat alle 'vrije' huurders plotsklaps aanspraak kunnen maken op alle rechten (zoals toeslagen) en te maken krijgen met de plichten (zoals inkomenseisen) die gelden in de sociale sector. Op deze manier wordt voorkomen dat de kosten van het huurtoeslagstelsel de pan uit rijzen, maar gaan vrije huurders wél een redelijke prijs voor hun woning betalen.

*Voorstel 2: Zorg voor adequate handhaving om de positie van huurders te versterken*

Om huurders in de vrije sector adequate bescherming te bieden, moet de naleving van het woningwaarderingssysteem anders gehandhaafd worden. Nu moet het initiatief voor handhaving van de huurder komen. Uit de interviews van het actieonderzoek van de Wiardi Beckman Stichting kwam sterk naar voren dat huurders met name door de grote vraag naar en het relatief geringe aanbod van huurwoningen niet durven op te komen voor hun rechten. Ook vermijden ze conflicten met hun verhuurders om stress en juridische procedures te voorkomen.

**‘Je weet dat je te veel betaalt maar omdat het zo lastig is iets te vinden ga je er in mee’**

Er zijn meerdere manieren van handhaving mogelijk. De meest proactieve, maar ook vergaande optie is om verhuurdersvergunningen in te voeren en deze pas te verstrekken na toetsing van het huurcontract op basis van het woningwaarderingssysteem. Dit kan bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau, ofwel via de Huurcommissie, die al toegerust is op het werken met het woningwaarderingssysteem.

Een andere mogelijkheid is huurders net als nu zelf de verantwoordelijkheid te geven hun huurprijs aan de hand van het woningwaarderingssysteem te toetsen en aan de bel te trekken bij de Huurcommissie wanneer die prijs te hoog is. De consequenties en sancties voor verhuurders die zich niet aan de regels houden moeten dan wel genoeg potentie hebben om afschrikkend te werken – zeker in het geval van herhaaldelijke overtreding. Dat kan door fikse boetes of zelfs, wanneer verhuurders veelvuldig in de fout gaan, door (tijdelijke) intrekking van een verhuurdersvergunning.

Een voorwaarde om de machtspositie van huurders meer gelijkwaardig te maken aan die van verhuurders is het zoveel mogelijk uitbannen van tijdelijke contracten. Dan hoeven huurders in elk geval niet te vrezen dat verhuurders hun contract niet verlengen wanneer ze opkomen voor hun rechten.

*Voorstel 3: Vernieuw het puntenstelsel*

Het is daarnaast hoog tijd dat de manier waarop punten worden toegekend volgens het woningwaarderingssysteem wordt aangepast aan de eisen van de tijd. Alle huurders die werden geïnterviewd in het WBS-actieonderzoek gaven aan de inrichting van het woningwaarderingssysteem onduidelijk of onlogisch te vinden.

Het heetste hangijzer binnen het stelsel is de rol van de Woz-waarde, die sinds 2015 enorm gegroeid is. Waar het mee laten wegen van de Woz-waarde in het woningwaarderingssysteem oorspronkelijk bedoeld was om de populariteit van de locatie van bepaalde huurwoningen in enigermate tot uitdrukking te laten komen, is de hedendaagse invloed regionaal buitenproportioneel. De huurprijs van woningen in met name de binnensteden is hierdoor enorm gestegen: heel wat sociale huurwoningen zijn op deze manier vrijsectorwoningen geworden.

Vroeger diende het woningwaarderingssysteem als bescherming tegen excessen in huurprijzen, met name in de gespannen woningmarkt. Nu is het de omgekeerde wereld: juist voor woningen in regio's met de meest gespannen woningmarkt werkt het woningwaarderingssysteem niet, door de Woz-waarde. Om een redelijke huurprijs via het woningwaarderingssysteem te verwezenlijken, zal de rol van de Woz-waarde hierin veel kleiner moeten worden.

Ook op andere gebieden is het woningwaarderingssysteem toe aan vernieuwing. Op dit moment worden punten toegekend voor allerlei zaken die toch al in elke woning aanwezig horen te zijn, zoals een toilet, een douche en een wastafel. Bovendien is het stel-

sel ook qua duurzaamheid achterhaald. Zelfs klimaatonvriendelijke energielabels leveren punten op. Kortom, het woningwaarderingstelsel zou een stuk eenvoudiger ingericht

kunnen worden door uit te gaan van een hoger standaard kwaliteitsniveau, en slechts aspecten die dat niveau overstijgen te meten punten te belonen.

## Noten

- 1 Zie, bijvoorbeeld: De Bruin, L. (2019, 18 juni). Honderden huisbazen intimideren huurders: Woonbond roept op tot actie. *Algemeen Dagblad*; Van Mill, R. (2016, 7 september) De Amsterdamse studenten die torenhoge huren betalen voor piepkleine kamertjes. *Vice*; Het Parool. (2019, 18 oktober) Amsterdam krijgt vast meldpunt achterstallig onderhoud. *Het Parool*.
- 2 Aalders, R., Hardeman, S., & Raspe, O. (2019, 20 juni). *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. RaboResearch — Economisch Onderzoek.
- 3 Bosma, J., Hochstenbacht, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018). De politiek van buy-to-let. *Beleid en Maatschappij*, 3(45), pp. 288–298.
- 4 Wiardi Beckman Stichting. (2020, 1 juni). *Actieonderzoek: Reguleer de huursector*.
- 5 Musterd, S. (2014). Public housing for whom? Experiences in an era of mature neoliberalism: the Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), pp. 467–84.
- 6 Drentje, A. (2011). *De rol van het Woningwaarderingstelsel in het huidige woonbeleid* (Delft, ongepubliceerde afstudeerscriptie). pp. 12–5; Dirk P.M. De Wit, D.P.M. (1995). Rangnummers en relatieve woningnood, *Stichting De Quintessens*, Working paper, p. 3.
- 7 Hoekstra, J. (2017). Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies. *Critical Housing Analysis* 4(1), pp. 31–39.
- 8 Lennartz, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). *Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt. Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën*. Planbureau voor de leefomgeving. p. 12.
- 9 Bosma, J., Hochstenbacht, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018). De politiek van buy-to-let. *Beleid en Maatschappij*, 3(45), pp. 288–298.
- 10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Staat van de Woningmarkt 2019*.
- 11 Lennartz, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). *Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt. Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën*. Planbureau voor de leefomgeving. p. 17.
- 12 Haffner, M. & Boumeester, H. (2015). Housing affordability in the Netherlands: the impact of rent and energy costs. *Journal of Housing and the Built Environment*. 30. pp. 293–312.
- 13 Wennekens, A., Boelhouwer, Jeroen, van Campen, C. van C., & Kullberg, J. (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 291.
- 14 Zie bijvoorbeeld: Patillo, M. (2013). Housing: commodity versus right. *Annual Review of Sociology*. 39. pp. 509–531 (p. 516).
- 15 Bouwfonds Property Development (BPD). (2016). *Duitsland, Frankrijk, Nederland. Woningmarkten in perspectief*. p. 60.
- 16 Wennekens, A., Boelhouwer, Jeroen, van Campen, C. van C., & Kullberg, J. (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 282.
- 17 Van der Harst, F. & De Vries, P. (2019). Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt. *Kadaster*. p. 21.
- 18 Hochstenbach, C. en Wind, B. (2019). Zes mythes over wonen doorgeprikt, *De Helling*, pp. 14–20.
- 19 Lennartz, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). *Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt. Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën*. Planbureau voor de leefomgeving. p. 11.
- 20 Wennekens, A., Boelhouwer, Jeroen, van Campen, C. van C., & Kullberg, J. (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 300–301.
- 21 Het actieonderzoek van de WBS is, inclusief interviews, te downloaden op de website van de Wiardi Beckman Stichting. [wbs.nl/onderzoekhuursector](http://wbs.nl/onderzoekhuursector).