

Vergaderjaar 2003–2004

29 707

Wijziging van artikel 274 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (teneinde doorstroming in voor studenten bestemde woonruimte te bevorderen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 april 2004 en het nader rapport d.d. 15 juli 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 januari 2004, no.04.000287, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van artikel 274 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (teneinde doorstroming in voor studenten bestemde woonruimte te bevorderen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een oplossing voor het tekort aan onzelfstandige woonruimte voor studenten, een tekort dat in sommige steden zelfs structureel is. Het wetsvoorstel beoogt de doorstroom van studenten in de daarvoor bestemde woonruimte te bevorderen door de termijn van huurcontracten met studenten te koppelen aan de inschrijving als student. Het wetsvoorstel ziet zowel op nieuwe als bestaande huurcontracten met studenten. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot het probleem van de studentenhuisvesting en de voorgestelde oplossing van het probleem, de voorwaarde dat de woonruimte beschikbaar blijft voor studenten, het jaarlijkse verzoek van de verhuurder aan de student/huurder tot overlegging van een bewijs van inschrijving aan de onderwijsinstelling, de opzegtermijn en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het wetsvoorstel aanpassing behoeft en van een dragende motivering moet worden voorzien.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 januari 2004, nr 04.000287, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 april 2004, nr. W03.04.0042/l, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Het probleem van de studentenhuisvesting en de voorgestelde oplossing In het algemeen deel van de memorie van toelichting (inleiding) wordt over de problematiek van de studentenhuisvesting onder meer opgemerkt dat er in een aantal studentensteden niet slechts sprake is van tijdelijke terugloop van het aanbod van onzelfstandige woonruimte, maar van structureel optredende tekorten en dat zonder verdere maatregelen van de Rijksoverheid, de

gemeenten en verhuurders deze tekorten niet zullen afnemen, maar dat de druk op de kamermarkt naar verwachting aanmerkelijk groter zal worden door een reeds ingezette toename van het aantal studenten. Naar aanleiding van een van de aanbevelingen van het rapport «Studeren op kamers in Utrecht» van de werkgroep «pilot Utrecht» om het aanbod van studentenkamers te vergroten wordt in het voorliggende wetsvoorstel een regeling opgenomen voor de mogelijkheid van tijdelijke verhuur van aan studenten verhuurde woonruimte (zogenoemde «campuscontracten»), waarbij met betrekking tot de huurbescherming van de huurder een koppeling wordt gemaakt tussen de gebruiksduur van de studentenwoning en de studieduur.

De Raad mist in de memorie van toelichting een analyse van de omvang en oorzaken van het probleem dat sommige studenten ook na hun studie op hun studentenkamer blijven wonen en aldus een kamer bezet houden terwijl er een ernstig tekort is aan kamers voor nieuwe, aankomende studenten. Niet duidelijk is om hoeveel studentenkamers het eigenlijk gaat in verhouding tot het totale tekort aan studentenkamers en hoe lang de kamers gemiddeld door deze ex-studenten bezet worden gehouden. Ook wordt geen inzicht gegeven in de oorzaken van de gebrekkige doorstroming naar de zelfstandige woningmarkt.

In de toelichting wordt ook niet duidelijk gemaakt in hoeverre alternatieve oplossingen voor het tekort aan studentenkamers overwogen worden, zoals een aanpassing van de door de ex-student te betalen huur. Ten slotte is nog niet duidelijk welke de effecten zullen zijn van de reeds eerder voorgestelde verruiming van de Leegstandwet.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op hetgeen hierboven is opgemerkt en het wetsvoorstel van een dragende motivering te voorzien.

1. De Raad van State heeft met betrekking tot de memorie van toelichting een aantal vragen opgeworpen en geadviseerd in de memorie van toelichting hierop nader in te gaan en het wetsvoorstel van een dragende motivering te voorzien. Ten einde hieraan te voldoen is de memorie van toelichting aangevuld en zijn daaraan feitelijke gegevens toegevoegd.

2. De voorwaarde dat de woonruimte blijvend beschikbaar blijft voor studenten

Teneinde te verzekeren dat de woonruimte blijvend beschikbaar zal worden gesteld aan studenten is in het derde lid van artikel 7:274 BW onder meer de voorwaarde opgenomen dat de woonruimte krachtens de huurovereenkomst na beëindiging van de huurovereenkomst met de student opnieuw aan een student zal worden verhuurd. De Raad zet echter een vraagteken bij de handhaafbaarheid van deze bepaling. In de toelichting¹ wordt opgemerkt dat, zo de huurder twijfelt aan deze verzekering, hij dit aan de orde kan stellen in een eventuele beëindigingsprocedure bij de rechter en dat de verhuurder dan desgevraagd aannemelijk zal moeten maken dat ook aan deze voorwaarde bij het opnieuw verhuren van de woonruimte zal worden voldaan. Zolang de woonruimte nog niet door de zittende huurder is ontruimd, zal in de meeste gevallen echter nog weinig bekend zijn omtrent het voornemen van de verhuurder ten aanzien van een nieuwe huurder en zal het daarom weinig zinvol zijn om dit voornemen in een ontruimingsprocedure aan de orde te stellen. Indien achteraf zou blijken dat de verhuurder zich niet aan de hiervoor bedoelde voorwaarde van artikel 7:274 BW heeft gehouden, zal de oorspronkelijke huurovereenkomst niet meer kunnen worden hersteld.

De Raad adviseert onderdeel d, punt 3°, van het derde lid van artikel 7:274 BW te schrappen.

2. De Raad van State heeft voorts een vraagteken gezet bij de handhaafbaarheid van de in het derde lid van artikel 7:274 BW opgenomen voorwaarde dat de woonruimte krachtens de huurovereenkomst na beëindiging van de huurovereenkomst met de student opnieuw aan een student wordt verhuurd. De Raad heeft in dit verband gewezen op een opmerking in de toelichting dat, zo de huurder twijfelt aan deze verzekering, hij dit aan de orde kan stellen in de beëindigingsprocedure bij de rechter en dat de verhuurder dan desgevraagd aannemelijk zal moeten maken dat ook aan deze voorwaarde bij het opnieuw verhuren zal worden voldaan. De Raad wijst er voorts op dat, zolang de woonruimte nog niet door de zittende huurder is ontruimd, in de «meeste

¹ Toelichting bij artikel 274 lid 3 eerste zin, onderdeel d, onder 3°, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

gevallen» nog weinig bekend zal zijn omtrent het voornemen van de verhuurder ten aanzien van een nieuwe huurder, terwijl, indien achteraf zou blijken dat de verhuurder zich niet aan de hier voor bedoelde voorwaarde van artikel 274 heeft gehouden, de oorspronkelijke huurovereenkomst niet meer zal kunnen worden hersteld.

Schrapping van deze bepaling verdient evenwel geen aanbeveling. De door de Raad geciteerde passage uit de toelichting beoogt niet de handhaafbaarheid van de bepalingen aan de orde te stellen. Die handhaafbaarheid is een algemeen probleem bij de beëindigingsgrond van artikel 274 lid 1 onder c, kort gezegd, het zo dringend nodig hebben voor eigen gebruik dat van de verhuurder niet kan worden gevergd dat de huurovereenkomst wordt verlengd. In alle gevallen van artikel 274 lid 1 onder c, waaronder ook alle gevallen vermeld in artikel 274 lid 3, kan het zich voordoen dat achteraf blijkt dat de verhuurder het gehuurde toch niet in gebruik heeft genomen voor het doel met het oog waarop uiteindelijk ontruiming is verkregen. Voor al deze gevallen geeft artikel 7:276 BW een regeling die inderdaad ervan uitgaat dat de oorspronkelijke huurovereenkomst niet meer wordt hersteld, maar die aan de ontruimde huurder een aanspraak op schadevergoeding geeft, wanneer aan de eisen van dit artikel is voldaan. In de memorie van toelichting is verduidelijkt, dat dit artikel hier inderdaad van toepassing is. Derhalve kan niet worden gezegd dat de bepaling van onderdeel d, punt 3°, van artikel 7:274 BW bijzondere handhaafbaarheidproblemen oplevert.

Aantekening verdient overigens dat de veronderstelling van de Raad van State dat juist bij studentenhuysvesting «in de meeste gevallen» nog weinig bekend zal zijn over de voornemens van de verhuurder ten aanzien van een nieuwe huurder, zolang de oude niet vertrokken is, feitelijk niet juist is. Verwacht mag immers worden dat in de gebieden waar een tekort is aan studentenhuysvesting wachtlijsten bestaan, bijgehouden door de verhuurder zelf of door de organisatie die zich met studentenhuysvesting bezig houdt, waarvan voor de hand ligt dat zij door de verhuurder zullen worden ingeroepen in het kader van zijn beroep op het dringend nodig hebben voor eigen gebruik. Daarmee is tevens duidelijk dat de verhuurder voornemens is de woning aan een student op de wachtlijst te gunnen.

3. Het overleggen van een bewijs van inschrijving

Als een van de voorwaarden voor toepassing van de voorgestelde regeling is in artikel 7: 724 lid 3, onder d, punt 2°, bepaald dat de huurder tegen wie de vordering tot ontruiming is ingesteld niet heeft voldaan aan het jaarlijkse schriftelijk verzoek om binnen drie maanden een kopie van het bewijs van zijn inschrijving aan de onderwijsinstelling over te leggen.

Deze bepaling verplicht de verhuurder om jaarlijks de huurder te vragen een kopie van inschrijving over te leggen. De Raad is van mening dat deze verplichting een onnodige last op de schouders van de verhuurder legt en dat volstaan kan worden met het verlenen van de bevoegdheid aan de verhuurder om van de huurder te verlangen dat hij een kopie van het bewijs van inschrijving overlegt. Het kan aan de verhuurder worden overgelaten wanneer hij van deze bevoegdheid gebruik wenst te maken.

De Raad adviseert ook op dit punt het wetsvoorstel te heroverwegen.

3. De Raad van State heeft in artikel 7:274 lid 3 onder d, punt 2°, gelezen dat op de verhuurder een verplichting rust aan de huurder jaarlijks een schriftelijk verzoek te richten om binnen drie maanden een kopie van het bewijs van inschrijving over te leggen. Deze lezing is evenwel niet juist. De verhuurder is *bevoegd* jaarlijks tot de huurder een dergelijk verzoek te richten. De huurder is *verplicht* aan dat verzoek te voldoen, als het wordt gedaan. Het is niet de bedoeling dat de verhuurder zijn recht om van de regeling gebruik te maken verspeelt, indien hij één of meer jaren van zijn voormelde bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt. Wel is een verzoek van de verhuurder noodzakelijk om, indien de verhuurder de huur wil beëindigen, te doen vaststaan dat de huurder niet in staat is gebleken om een kopie van het bewijs van inschrijving voor het betreffende jaar over te leggen.

Ten einde duidelijker te doen uitkomen dat het om een bevoegdheid van de verhuurder gaat, is de tekst van de bepaling van lid 3 onder d punt 2° iets aangepast. Gesproken wordt thans van «een schriftelijk verzoek van de verhuurder, dat deze jaarlijks kan doen». Ook de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. Opzegtermijn

In de memorie van toelichting (toelichting bij artikel 1, onderdelen 1 en 2, onder b) wordt erop gewezen dat in voorkomende gevallen de huurder/student – met in achtneming van de in artikel 271 lid 5 onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voor de verhuurder geldende opzegtermijnen bij een contractsduur van 3 jaar of langer – totaal ten minste 9 maanden tot zelfs in het meest gunstige geval totaal ten minste 18 maanden de gelegenheid heeft om andere passende woonruimte te vinden. Daargelaten het feit dat, gelet op de gemiddelde relatief korte duur van de studietijd, de hier genoemde lange opzegtermijnen in de praktijk niet zo vaak zullen voorkomen, kan de vraag worden gesteld waarom niet gekozen is voor een uniforme passende opzegtermijn ten aanzien van woonruimte voor studenten. De duur van de huurovereenkomst van een studentenwoning is, anders dan bij huur van andere woonruimte, een minder belangrijke factor die aanleiding zou geven tot het hanteren van verschillende opzegtermijnen. Bovendien weet de student aan het begin van de huurperiode op welke termijn hij de woonruimte zal moeten ontruimen na beëindiging van zijn studie. De Raad geeft in overweging het wetsvoorstel ook op dit onderdeel te heroverwegen.

4. De Raad van State heeft voorts aandacht gevraagd voor een passage in de memorie van toelichting betreffende de opzegtermijn. Deze passage gaat uit van de toepasselijkheid van de algemene regeling betreffende de opzegtermijn ter zake van huur van woonruimte, vervat in artikel 7:271 lid 5 onder b. De Raad van State stelt voor om voor studentenhuysvesting van deze algemene regeling af te wijken en een bijzondere, kortere termijn voor de opzegging van de huur van een studentenwoning in te voeren. Heroverweging van dit punt heeft ertoe geleid de toepasselijkheid van artikel 7:271 lid 5 onder b te handhaven, nu, gelijk bij reguliere huysvesting, ook bij studentenhuysvesting behoefte is en blijft aan een genuanceerde regeling, die rekening houdt met bijzondere omstandigheden in het concrete geval. Bovendien wordt groot belang gehecht aan een zo eenvoudig mogelijke, en dus uniforme, regeling met betrekking tot opzegtermijnen.

5. Opzet van de voorgestelde regeling

Het wetsvoorstel bevat een bijzondere regeling van de vordering tot ontruiming van woonruimte die bestemd is voor studenten. Deze regeling is ingevoegd in artikel 7:274 BW dat een regeling bevat van de gevallen waarin de rechter een vordering tot ontruiming van woonruimte slechts kan toewijzen. De Raad merkt op dat hoewel deze wijze van invoegen past in de huidige opzet van artikel 274, zij tot resultaat heeft dat er een ingewikkelde en ook weinig doorzichtige regeling ontstaat. In dit verband kan gewezen worden op de ingelaste uitzondering in lid 1, onderdeel c (andere passende woonruimte) en het toevoegen van onderdeel d aan het derde lid (eigen gebruik). De regeling zou naar de mening van de Raad kunnen worden verduidelijkt en vereenvoudigd, indien zij in een afzonderlijk artikel zou worden opgenomen. De Raad adviseert de opzet van de voorgestelde regeling te heroverwegen.

5. De Raad van State heeft voorts opgemerkt dat de invoeging van de regeling in artikel 7:274 BW weliswaar in de opzet van dit artikel past, maar tot resultaat heeft dat een ingewikkelde en ook weinig doorzichtige regeling ontstaat. Die regeling zou volgens de Raad kunnen worden vereenvoudigd, indien zij in een afzonderlijk artikel zou worden opgenomen. Heroverweging heeft tot de slotsom geleid dat verwerking van de regeling in artikel 7:274 de voorkeur verdient. Een afzonderlijk artikel zou meebrengen dat daarin een groot deel van de inhoud van artikel 274 opnieuw zou moeten worden uitgeschreven. Betwijfeld moet worden of dat een vereenvoudiging zou opleveren. Uitgangspunt moet immers blijven dat het in wezen gaat om de opzeggingsgrond van – kort gezegd – dringend nodig hebben voor eigen gebruik door de verhuurder, te weten voor het gebruik als studentenhuysvesting. Om toch aan de bezwaren van de Raad tegemoet te komen wordt voorgesteld de wijziging op te nemen in een nieuw toe te voegen lid 4 onder vernummering van de leden 4 en 5 tot 5 en 6.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn, waar nodig, geactualiseerd en verduidelijkt. Daarbij is ook aandacht gegeven aan de door de Raad van State in de bijlage bij het advies gemaakte redactionele aantekeningen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 april 2004,
no.W03.04.0042/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 274, derde lid, onderdeel d, de woorden «deelnemer die is ingeschreven .. wetenschappelijk onderzoek» vervangen door student;
- Aan artikel 274, derde lid, een nieuw onderdeel e toevoegen, die luidt: In deze bepaling wordt onder student verstaan een deelnemer die is ingeschreven aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsopleidingen of aan een student die is ingeschreven aan een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- In artikel 274, derde lid, onderdeel d, 1° en 3°, de woorden «deelnemers of studenten, als bedoeld in de aanhef» vervangen door: studenten.