

Vergaderjaar 1990-1991

22 179

## Wijziging van het Burgerlijk Wetboek (beëindiging huur en verhuur van onzelfstandige woonruimte)

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

#### Algemeen

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 22 juni 1988 (Stb. 291), houdende wijziging van de Wet individuele huursubsidie ter beperking van de ter uitvoering van die wet gedane uitgaven, is door de woordvoerders van vrijwel alle fracties aangedrongen op flankerend beleid ter stimulering van de verhuur van kamers (Handelingen II 1987/88, blz. 76-3946 t/m 77-3999 en 79-4134). Naast stimulering van kamergewijze verhuur door sociale verhuurders, werden daarbij twee andere maatregelen genoemd: defiscalisering van de opbrengsten uit kamerverhuur en aanpassing van de huurbeschermingsregeling in het Burgerlijk Wetboek. De bedoelde defiscalisering wordt thans voorbereid. De inkomsten uit kamerverhuur zullen daardoor onder bepaalde voorwaarden niet meer van invloed zijn op het belastbaar inkomen. Daardoor zullen ook de nadelige gevolgen van kamerverhuur voor de hoogte van de individuele huursubsidie worden beperkt. Het voorliggende wetsvoorstel betreft de andere flankerende maatregel en geeft uitvoering aan de toezegging die de tweede ondergetekende tijdens de eerdergenoemde mondelinge behandeling ter zake heeft gedaan (Handelingen II 1987-1988, 77-3998, middenkolom). Over het wetsvoorstel is in 1989 advies uitgebracht door de Raad voor de Volkshuisvesting (adviesnr. 167). In het vervolg van deze memorie geven wij nader aan op welke wijze rekening is gehouden met dit advies, dat wij hierbij overleggen.<sup>1</sup>

Doel van het flankerend beleid is de bevordering van de verhuur van onzelfstandige woonruimte, zoals kamers en onvrije etages, voor zover deze woonruimte zich bevindt in het huis van de verhuurder. Het gaat dus voornamelijk om de gevallen waarin iemand als hospita of hospes een of meer kamers aan woningzoekenden ter beschikking kan stellen. De situatie bij deze vorm van verhuur wijkt in het algemeen sterk af van die bij de verhuur van zelfstandige woningen, waarvoor de wetgever in 1979 het huidige zware beschermingssysteem primair heeft bedoeld. Ook is er verschil ten opzichte van de situatie waarin onzelfstandige woonruimte wordt verhuurd door een verhuurder-natuurlijke persoon die

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

elders woont of door een rechtspersoon, bij voorbeeld een stichting ten behoeve van de huisvesting van jongeren. Anders dan in deze gevallen heeft in de hospita/hospes-situatie de hoofdbewoner een deel van het huis aan een ander afgestaan. Deze hoofdbewoner komt met de medebewoner uit de aard der zaak geregeld in aanraking. Voor de gang van zaken in huis brengt dit bepaalde veranderingen met zich mee. Zulke gevolgen worden gemakkelijker aanvaard, indien de huurwetgeving meer zekerheid biedt omtrent de mogelijkheid de verhuurde ruimte binnen een redelijke termijn weer zelf in gebruik te nemen of deze aan een ander te verhuren. Wij achten het daarom wenselijk voor deze inwoningssituaties een soepeler, meer op het eigen karakter van deze categorie huurverhoudingen toegesneden rechtsregiem in te voeren.

Het flexibeler stelsel dat wij voorstaan, kan op verschillende wijzen worden verwezenlijkt. Tijdens de eerdergenoemde discussie in de Tweede Kamer over het flankerend beleid bleek steun te bestaan zowel voor de opvatting dat aan rechterlijke tussenkomst vastgehouden moet worden als voor het standpunt dat een in de wet vastgelegd objectief criterium de voorkeur verdient. Als beëindigingsgrond in de eerstgenoemde variant werd genoemd het niet stroken van levenswijze of levensstijl van verhuurder en inwonende kamerhuurder. De rechter zou dit dan in een procedure dienen te toetsen. In de tweede variant werd als objectieve maatstaf een termijn van drie of vier maanden gesuggereerd (Handelingen II 1987-1988, blz. 77-3992, linkerkolom). In het wetsvoorstel worden beide benaderingen in zekere zin gecombineerd. In overeenstemming met het unanieme RAVO-advies worden gedurende een «proeftermijn» van een jaar de bepalingen van het limitatieve stelsel van beëindigingsgronden voor kamerverhuur buiten toepassing gesteld. De beëindiging van de bedoelde categorie huurovereenkomsten is daardoor tijdens die periode niet langer afhankelijk van een voorafgaande rechterlijke uitspraak. Om ontduiking van de jaargrens tegen te gaan, hebben wij de toepassing van de nieuwe regeling beperkt tot de gevallen waarin de verhuurder niet eerder woonruimte in hetzelfde pand aan deze huurder heeft verhuurd. In het RAVO-advies wordt ervan uitgegaan dat na dit eerste jaar weer het gewone woonruimtehuurrecht gaat gelden. Wij achten het evenwel meer in overeenstemming met het flankerend beleid om de mogelijkheden tot beëindiging van de huur ook na het verstrijken van de proefperiode ruimer te laten zijn dan thans het geval is. Om die reden is in artikel 1623e, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek een nieuwe beëindigingsgrond opgenomen, die een open afweging van de belangen van huurder en verhuurder door de rechter mogelijk maakt. Hierdoor kan in een eventuele procedure rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval.

Wij hebben afgezien van het opnemen van een specifiek toetsingscriterium, zoals bijvoorbeeld de genoemde onverenigbaarheid in persoonlijke levensstijl. Naar onze mening kan van een aanpassing van het huurrecht waarin wordt vastgehouden aan rechterlijke tussenkomst, slechts een gunstige invloed op de bereidheid kamers te verhuren worden verwacht, indien de verhuurder op dezelfde wijze als de huurder alle, naar zijn oordeel relevante aspecten aan het redelijkheidsoordeel van de rechter kan onderwerpen. In elk geval zal de potentiële kamerverhuurder tevoren de zekerheid moeten hebben dat hij in een procedure de omstandigheden naar voren zal kunnen brengen, die het voor hem van belang doen zijn dat de huur wordt beëindigd. Vanzelfsprekend leidt de omstandigheid dat de verhuurder een redelijk belang heeft bij de beëindiging van de huur niet zonder meer tot toewijzing van het verzoek. Daarvoor is ingevolge de voorgestelde wetswijziging vereist dat de rechter tot de overtuiging geraakt dat het belang van de verhuurder

zwaarder weegt dan het belang van de huurder om in de kamer te mogen blijven wonen, eventueel gedurende een bepaalde, door de rechter vast te stellen verlenging.

Wij onderkennen dat door dit wetsvoorstel de bescherming van inwonende kamerhuurders wordt vermindert. Daar staat tegenover dat naar onze mening door de voorgestelde wijziging een betere afweging in het huurrecht wordt verkregen tussen de belangen van degenen die reeds partij zijn bij een kamerhuurovereenkomst, en van degenen die een kamer zoeken. Wij verwachten van deze aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, tezamen met de defiscalisering van de opbrengsten uit kamerverhuur, een gunstige invloed op het aanbod van kamers. Hoe groot deze invloed zal zijn, kunnen wij niet nauwkeurig voorspellen. De effecten van de beide maatregelen zullen elkaar naar alle waarschijnlijkheid versterken. In hun onderlinge samenhang zullen zij naar verwachting een klimaat scheppen waarin al diegenen die in de gelegenheid zijn een of meer kamers te verhuren, daartoe ook vaker daadwerkelijk overgaan, zodat de dringend noodzakelijke aanbodverruiming zo goed mogelijk wordt bereikt.

### **Deregulering**

Doelstelling is aanbodverruiming door, naast defiscalisering van de opbrengsten uit kamerverhuur, tevens de huurbescherming te matigen voor zover deze toepassing vindt op inwonende huurders van kamers en andere onzelfstandige woonruimte. Dit wordt bereikt door beëindiging van deze huurovereenkomsten gedurende een «proeftermijn» van een jaar aan rechterlijke toetsing te onttrekken en na dat jaar de toetsing te verruimen tot een open afweging van de belangen van beide partijen. De rechter zal daardoor in staat zijn rekening te houden met de relevante omstandigheden van het geval. Door deze verruiming zal de werklust van de civiele rechter, althans aanvankelijk, enigszins kunnen toenemen. De overwogen varianten worden besproken in het algemeen deel van deze memorie.

### **Artikel I**

1. De zin die aan artikel 1623a, eerste lid, BW wordt toegevoegd, legt aan de toepassing van het nieuwe regiem enige beperkingen op. Het moet gaan om een niet-zelfstandige woning en de woonruimte moet deel uitmaken van een woning waarin de verhuurder zijn hoofdverblijf heeft. Eerder in deze memorie is uiteengezet waarom de nieuwe regeling niet geldt voor huurovereenkomsten die niet binnen een jaar na het ingaan van de overeenkomst zijn geëindigd of zijn opgezegd. Om ontduiking van deze termijn tegen te gaan, mogen deze of andere kamers in de woning niet eerder aan dezelfde huurder verhuurd zijn geweest. Aldus wordt tegengegaan dat de jaartermijn wordt ontdoken doordat dezelfde kamer of een andere kamer in hetzelfde pand herhaaldelijk aan dezelfde huurder wordt verhuurd. Een eventuele ontruiming zal de huurder op betrekkelijk eenvoudige wijze kunnen voorkomen door voldoende aanneemelijk te maken dat hij al eerder of al langer dan een jaar in hetzelfde pand van deze verhuurder een kamer huurde.

Het begrip zelfstandige woning wordt gedefinieerd in het bestaande derde lid. Aan de woonruimte van de verhuurder wordt niet de eis gesteld dat deze zelfstandig is. De beperkte bescherming geldt dus bij voorbeeld ook in het geval dat de verhuurder zelf een onzelfstandige etage bewoont en daarvan weer een kamer onderverhuurt.

In afwijking van de gelijksoortige opsomming van artikelen in de tweede zin van hetzelfde lid en in artikel 15 van de Leegstandwet (Stb. 1981, 337), is hier artikel 1623b van toepassing verklaard.

Dat artikel bevat de dwingendrechtelijke voorschriften met betrekking tot de opzegging en de daarbij in acht te nemen termijnen. Uitgezonderd is het vierde lid van artikel 1623b, omdat dit betrekking heeft op het buiten werking gestelde limitatieve stelsel van opzeggingsgronden. Het wel toepasselijke artikel 1623n biedt de huurder bescherming tegen constructies waardoor de huur zonder opzegging zou eindigen, door de eis te stellen dat niettemin opzegging moet plaatsvinden. Op deze opzegging is artikel 1623b van toepassing. De andere in artikel 1623n, derde lid, tweede zin, genoemde artikelen dienen uiteraard buiten toepassing te blijven. Het in artikel 15 van de Leegstandwet uitdrukkelijk uitgezonderde artikel 1623k, eerste en tweede lid, behoeft hier niet te worden genoemd, aangezien beide leden uitsluitend betrekking hebben op zelfstandige woonruimte.

2. Het nieuwe zesde onderdeel sluit geheel aan bij de wijziging van artikel 1623a. Er worden geen bijzondere beperkingen opgelegd aan de belangen die tegenover de rechter kunnen worden aangevoerd. De rechter zal alle omstandigheden die partijen naar voren brengen, in zijn afweging kunnen betrekken. Zo zal de verhuurder een beroep op eigen gebruik kunnen doen. Weliswaar biedt het bestaande derde onderdeel ook al deze mogelijkheid, maar het toepassingsgebied van deze beëindigingsgrond wordt sterk beperkt door het vereiste van beschikbaarheid van vervangende passende woonruimte.

Wij achten dit bij kamerverhuur een te zware voorwaarde. Meer in het algemeen menen wij dat het beroep van de verhuurder op eigen gebruik door de nieuwe regeling niet restrictiever moet worden behandeld dan een beroep op de andere belangen die hij in het kader van deze beëindigingsprocedure naar voren kan brengen. De vraag is ook wat het effect van dergelijke restricties zou zijn.

Wij veronderstellen dat in de praktijk de verhuurder niet zelden een ander belang dan eigen gebruik zal noemen. Om die reden hebben wij ook de andere beperkingen die artikel 1623e in het zesde en zevende lid aan een beroep op eigen gebruik oplegt – vergoeding van verhuis- en inrichtingskosten en schadevergoeding bij het later alsnog verhuren aan een ander – niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de nieuwe beëindigingsgrond.

Een belang van de verhuurder kan ook zijn dat hij de huurprijs wil verhogen. De regeling sluit dat niet met zoveel woorden uit. Het lijkt ons echter niet erg waarschijnlijk dat het willen verhogen van de huurprijs in de praktijk vaak als opzeggingsgrond zal worden gebruikt. Immers, indien de huurprijs ligt beneden de minimaal redelijke huurprijs, zal de verhuurder naar valt aan te nemen de voorkeur geven aan een procedure volgens de Huurprijzenwet woonruimte om een huurverhoging tot in één keer de minimaal redelijke huurprijs te verkrijgen. Ligt de huidige huur boven de maximaal redelijke huurprijs, dan is een beëindigingsprocedure niet erg lonend, omdat de nieuwe huurder al onmiddellijk na het ingaan van de huur de huurcommissie kan vragen de huur tot de maximaal redelijke huurprijs te verlagen. Maar ook wanneer de zittende huurder een huur betaalt tussen de maximaal en minimaal redelijke huurprijs in, lijkt ons een opzegging om een huurprijsverhoging te realiseren niet erg doelmatig, aangezien de verhuurder er rekening mee zal moeten houden dat de rechter het beëindigingsverzoek zal afwijzen, aangezien het financiële belang van de verhuurder dan in het algemeen niet zal opwegen tegen het belang dat de huurder heeft bij voortzetting van de huur.

## **Artikel II**

In overeenstemming met de strekking van het flankerend beleid zal krachtens dit overgangsrechtelijke artikel de aanpassing van de huurbescherming uitsluitend gelden voor huurovereenkomsten die tot stand komen na de invoering van de nieuwe regeling. Aldus wordt voorkomen dat de positie van zittende huurders wijziging ondergaat. Nieuwe huurders zullen naar verwachting kunnen profiteren van de aanbodverruiming als gevolg van deze wetwijziging en de andere maatregelen in het kader van het flankerend beleid.

## **Artikel III**

Door deze bepaling kan de inwerkingtreding van de regeling worden afgestemd op de invoering van de in het algemeen deel van deze memorie genoemde defiscalisering van de inkomsten uit kamerverhuur.

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
E. Heerma