

Vergaderjaar 1991-1992

22 179

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

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 10 december 1991

De vaste Commissies voor justitie¹ en voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening², belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, hebben de eer van hun voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de CDA-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij herinnerden er aan, dat zij reeds in 1987 hadden aangedrongen op zogenaamd flankerend beleid bij de opheffing van de jongerentabel in de wet op de individuele huursubsidie. Voor deze leden was toen en nu de doelstelling een bijdrage te leveren aan het vergroten van het aanbod voor kamerverhuur bij particuliere verhuurders. Met leedwezen hadden zij op gezette tijden moeten constateren dat toezeggingen om zulks te realiseren zo lange tijd nodig hadden om tot uitvoering te komen. De aan het woord zijnde leden nodigden de regering uit te motiveren waarom een en ander zo lang had geduurd. De hoop en verwachting van deze leden om het flankerend beleid in 1989 te doen ingaan mag dan inmiddels zijn vervlogen, thans prangde wel de vraag op welk tijdstip de regering dit wetsvoorstel in werking wilde doen treden. Bleef zij vasthouden aan een tijdstip gelijk-tijdig met wetsvoorstel 22 336?

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Castricum (PvdA), voorzitter, Spieker (PvdA), Lauxtermann (VVD), Van Noord (CDA), Van Vlijmen (CDA), De Pree (PvdA), Schutte (GPV), Wolters (CDA), Lankhorst (Groen Links), ondervoorzitter, Schartman (CDA), Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Van Rey (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Koetje (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Ruijgrok-Verreijt (PvdA), Van Gijssel (PvdA), M. D. T. M. de Jong (CDA), M. M. van der Burg (PvdA) en A. de Jong (PvdA).

Plv. leden: R. van Middelkoop (PvdA), J. H. van den Berg (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), Paulis (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), De Graaf (CDA), Rosenmöller (Groen Links), Tuinstra (CDA), Ter Veer (D66), Van Erp (VVD), De Korte (VVD), De Kok (CDA), Verspaget (PvdA), Esselink (CDA), Reitsma (CDA), Wolffensperger (D66), Netelenbos (PvdA), Leerling (RPF), Van der Ploeg-Posthumus (CDA), Kersten (PvdA) en Van der Vaart (PvdA).

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie gaven te kennen de doelstelling van het wetsvoorstel te ondersteunen. Deze leden hadden daarom geen overwegende bezwaren in het eerste jaar van verhuur het zware huurbeschermingsregime niet van toepassing te laten zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen echter een nadere toelichting op de werking van de huurprijsbescherming in de zogenaamde «proefperiode». Werd het de verhuurder niet gemakkelijk gemaakt de redelijkheid van de huurprijs te omzeilen? Wordt de huurder niet min of meer gedwongen elke huurprijsverhoging in die periode te accepteren? Tevens stelden zij de vraag wat de reden is voor het niet van toepassing verklaren van artikel 1623j in geval van kamer(ver)huur. Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat in de definitie van artikel I uitdrukkelijk gesproken wordt over de onzelfstandige woonruimte in een woning waarin de verhuurder zijn hoofdverblijf heeft. In de memorie van toelichting werd op een enkele plek echter ook gesproken van «andere onzelfstandige woonruimte» (zie bijvoorbeeld blz. 3 onder «deregulering»). Deze leden vroegen te verduidelijken wat hiermee werd bedoeld. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven of was overwogen het voorgestelde beschermingsregime ook van toepassing te verklaren op de zogenaamde kamergewijze verhuur door sociale verhuurders.

De leden van de CDA-fractie hadden er begrip voor, dat de regering voorstelde na de proefperiode een aangepaste huurbescherming te laten gelden. Zij onderkenden, dat het opnemen van een specifiek toetsingscriterium een zekere willekeur had of meer vragen op zou roepen dan zekerheid zou verschaffen. Anderzijds liet de afweging van belangen van verhuurder en huurder de invulling over aan de rechterlijke toetsing. Deze leden vroegen de regering te verduidelijken hoe het verband gezien moest worden met conflicten die kunnen voortvloeien uit de huurprijs van de kamer. Zij vroegen namelijk of de huurprijsbescherming ook na een jaar niet een fictie zou zijn, bijvoorbeeld omdat het aanhangig maken van een procedure een zodanige sfeer zou kunnen oproepen, dat de verhuurder om andere redenen dan het financiële met succes een beroep zou kunnen doen op zijn groter belang de overeenkomst te beëindigen.

Ook stelden zij de vraag of het voorgestelde regime het in de hand werkt, dat de verhuurder, met het oog op het verschil in huurbescherming, binnen een jaar de huur opzegt, teneinde dezelfde kamer aan een ander te verhuren. Gezien de kamernood moet dit niet worden uitgesloten. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven op welke wijze de bekendheid met de regelgeving na aanvaarding van het wetsvoorstel zal worden bevorderd bij potentiële verhuurders en huurders.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de beëindiging van de huur/verhuursituatie van onzelfstandige woonruimte. Zij memoreerden dat reeds in 1988 de problematische situatie op de kamerverhuurmarkt voor jongeren door alle fracties in de Kamer was onderkend. Bij de besluitvorming over de afschaffing van de jongerentabel in de Individuele Huursubsidie, heeft dit geleid tot een toezegging van de Staatssecretaris om een flankerend beleid jongerenhuisvesting te ontwikkelen. Het onderhavige wetsvoorstel maakt deel uit van dit flankerend beleid, evenals het wetsvoorstel met betrekking tot vrijstelling van inkomstenbelasting bij kamerverhuur. Vanwege de samenhang drongen de leden van de PvdA-fractie aan op het in de procedure parallel laten lopen van de behandeling van beide wetsvoorstellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of enige inschatting is te geven omtrent de te verwachten toename van het aanbod van kamers als gevolg van de voorgestelde wijziging. Zij benadrukten, gelet op de

nadelen van de huidige huurbescherming voor kamerhuurders en -verhuurders, de wenselijkheid van het creëren van een proefperiode. Zij waren echter nog niet overtuigd van de noodzaak om deze termijn te stellen op een jaar. Achten de bewindslieden het gevaar van oneigenlijk gebruik niet reëel, te weten huuropzegging steeds vlak voor het einde van het proefjaar, zo vroegen deze leden. Zou het niet meer in de rede liggen om te kiezen voor een verkorting van de proefperiode tot een half jaar, waardoor enerzijds oneigenlijk gebruik minder aantrekkelijk wordt gemaakt, terwijl anderzijds toch recht wordt gedaan aan de wens tot versoepeling? Zij vroegen vervolgens of «slechts» de opzegging van de huurovereenkomst moet geschieden binnen het proefjaar of dat ook de huurbeëindiging binnen dat jaar moet vallen.

In het RAVO-advies werd ervan uitgegaan dat na het verstrijken van de proefperiode weer het gewone woonruimtehuurrecht gaat gelden. De leden van de PvdA-fractie zouden graag nader toegelicht krijgen waarom het opnemen van een nieuwe beëindigingsgrond meer in overeenstemming is met het flankerend beleid. Graag zouden deze leden een adequate reactie willen krijgen op de vrees van de RAVO in haar advies nr. 167, dat de voorgestelde beperking van de huurbescherming impliciet de huurprijbsbescherming verzwakt. Verder zouden de aan het woord zijnde leden graag willen vernemen hoeveel huurbeëindigingszaken op dit moment jaarlijks aan de rechter worden voorgelegd en wat de te verwachte toename is, op grond van dit wetsvoorstel. Hierbij vroegen deze leden of enig inzicht is te geven in de extra belasting van de rechterlijke macht.

Tenslotte achtten de aan het woord zijnde leden het wenselijk om na enige jaren een evaluatie te houden naar de effecten van voorgenomen maatregelen door meting van het toegenomen hospitaakameraanbod. Tevens zou, naar de mening van deze leden, onderzoek dienen plaats vinden naar de toepassing van de proefperiode en inventarisatie van de gevoerde procedures over de opzeggingsgrond op basis van belangenafweging.

De leden van de VVD-fractie waren het met de doelstelling van het wetsvoorstel eens: het bevorderen van het aanbod van onzelfstandige woonruimte. Ook de defiscalisering van inkomsten uit kamerverhuur zal worden ingevoerd. Zij vroegen op welke termijn dit zal geschieden, omdat beide maatregelen elkaar zullen versterken. In dit verband informeerden deze leden of bijstandsgerechtigden nu ook kamers kunnen verhuren zonder dat dit nadelige gevolgen zal hebben voor hun uitkering. De aan het woord zijnde leden merkten op, dat beide maatregelen waarschijnlijk onvoldoende zullen zijn om de woningnood voor jongeren op te heffen. Daarvoor is het noodzakelijk, dat meer ten behoeve van die groepering gebouwd zal worden. Wordt aan de taakstelling terzake voldaan?

De leden van de VVD-fractie zagen het wetsvoorstel als een opstapje in de goede richting. Thans wordt de huurbescherming opgeheven voor één jaar. Dit vonden zij op zichzelf nogal halfslachtig en waren bevreesd, dat de maatregel dientengevolge voor een belangrijk deel zijn doel voorbij schiet. In dit verband vroegen zij de regering of binnen afzienbare termijn voorstellen te verwachten zijn om de huurbescherming voor kamerhuurders op te heffen.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek als onderdeel van het flankerend beleid ter bevordering van kamerverhuur.

Bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel hadden deze leden een afweging moeten maken tussen enerzijds de bevordering van

kamerverhuur door vereenvoudiging van de huuropzegging door de verhuurder en anderzijds de noodzakelijke rechtsbescherming van de huurder.

Zij constateerden overigens dat de zogenaamde hospita-verhuur die in dit specifieke wetsvoorstel aan de orde is, door veel woningzoekende jongeren niet als de meest ideale vorm van kamerhuur wordt beschouwd. Van uit dit oogpunt meenden deze leden dan ook dat de bevordering van andere vormen van kamerverhuur en zelfstandige woonvormen voor jongeren van minstens even groot belang is. Niettemin was de fractie van D66 van oordeel dat dit voorstel een bijdrage levert aan het oplossen van de kamernood onder jongeren.

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat een belangrijke drempel voor verhuurders om over te gaan tot kamerverhuur is gelegen in de bij veel potentiële verhuurders levende angst dat zij in het geval van gewenst zelfgebruik van de verhuurde kamer of in het geval van overlast door de huurder, niet of nauwelijks meer van de huurder af kunnen komen. Zowel het opnemen van een proefperiode als het introduceren van een nieuwe opzeggingsgrond op basis van belangenafweging door de rechter kunnen naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 een bijdrage leveren aan het verlagen van de – vooral psychologische – drempel om tot kamerverhuur over te gaan.

De leden van de fractie van D66 waren wel benieuwd naar de motivatie om te kiezen voor een proefperiode van een jaar. Indien deze termijn vooral gekozen is met het oog op de mogelijkheid voor verhuurders om makkelijk van de huurder af te komen in het geval deze zich na enige tijd ontpopt als een vervelende klier – zoals een briefschrijver opmerkte –, zou dan ook niet voor een wat kortere periode gekozen kunnen worden? Zeker nu ook na het verstrijken van de proefperiode de mogelijkheden tot beëindiging van de huur verruimd worden.

Een aspect waar in het wetsvoorstel verder niet op ingegaan wordt, maar wat zeker ook een rol speelt, is de opzegtermijn van minimaal drie maanden op basis van artikel 1623b, zevende lid. Is ook overwogen om de opzegtermijn gedurende het eerste (half) jaar korter te doen zijn?

De leden van de fractie van D66 vroegen naar enig inzicht in de mogelijkheden voor verhuurders om met een kortere opzegtermijn te kunnen volstaan in situaties waarin de huurder aan de verhuurder duidelijk overlast bezorgt of anderszins voor een onhoudbare situatie zorgt. In hoeverre speelt het huurcontract hierbij een rol, bijvoorbeeld indien een huurder in strijd met de afspraken een extra persoon op zijn/haar kamer laat wonen?

Tot slot vonden de leden van de fractie van D66 het gewenst om de ingangsdatum van dit wetsvoorstel dezelfde te doen zijn als die van het voorstel tot belastingvrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur. Gelet op de samenhang tussen beide voorstellen en een effectief voorlichtingsbeleid zullen ten behoeve van een maximaal effect de beide maatregelen tegelijkertijd moeten worden ingevoerd.

De leden van de fractie van Groen Links hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Enerzijds was het ook naar hun mening noodzakelijk op korte termijn de krapte op de kamer-woningmarkt te verminderen, anderzijds was naar hun mening de bescherming van huurders zoals die in het verleden tot stand was gekomen niet voor niets tot stand gekomen.

Allereerst vroegen de leden van de fractie van Groen Links of de regering voorliggend voorstel zag als noodoplossing, of als structurele voorziening. Verder wilden deze leden weten of er ook in het bouwbeleid aanzetten waren om de jongerenhuisvesting in (min of meer) zelfstandige eenheden op meer structurele wijze vorm te geven. Wanneer er relatief meer voor jongeren gebouwd danwel aan oude

voorraad veranderd wordt, zo stelden deze leden, is de noodzaak minder aanwezig tot noodmaatregelen te komen.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen de regering in hoeverre de behoefte bestaat bij jongeren om, afgezien van de krapte op de kamermarkt, bij een hospita/hospes te huren.

Verder vroegen de leden van de fractie van Groen Links om welke reden gekozen was voor een proeftijd van een jaar. Zou het niet, ook uit oogpunt van enige bescherming van de huurder, beter zijn met een kortere proeftijd te werken, aldus deze leden. Omdat in de praktijk veelal is gebleken dat de positie van huurders in inwoningsituatie zwakker is dan wettelijk zou moeten, leek het deze leden beter de beschermde wetsartikelen niet langer dan strikt noodzakelijk buiten werking te stellen. Dit zou ook oneigenlijk gebruik door potentiële verhuurders kunnen tegengaan. Te snelle wisselingen van huurders bij het slechts voor de proeftijd verhuren van een kamer is voor hen geen wenselijke situatie en zou een drempel kunnen zijn voor oneigenlijk gebruik.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit voorstel. Mede vanwege de samenhang met het voorstel tot fiscale vrijstelling van de opbrengsten uit kamerverhuur verwachten zij van onderhavig wetsvoorstel dat dient tot matiging van de huurbescherming voor zover deze van toepassing is op inwonende huurders van kamers en andere onzelfstandige woonruimte, een positief effect op het terugdringen van de bestaande tekorten. Het leek hun daarbij ook niet onaannemelijk dat als gevolg van de vergroting van het aanbod de kamerhuurprijzen zouden gaan dalen. Deze leden zouden dit laatste vanwege de druk die de hoogte van de kamerhuur op met name het studiefinancieringsbudget uitoefent met instemming begroeten. Het wetsvoorstel gaf deze leden nog wel aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

Dat betrof met name de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht als gevolg van de aan artikel 1623e eerste lid toegevoegde bepaling. Bestaat niet het gevaar dat vanwege het feit dat er sprake is van een open afweging van de belangen van huurder en verhuurder door de rechter, waarbij met alle omstandigheden van het concrete geval rekening kan worden gehouden, er een aanzienlijk beroep zal worden gedaan op de rechter? Er bestaat van te voren immers weinig zich op de uitkomst van een geding met als mogelijk gevolg conflicten in ieder geval voor de rechter te brengen, omdat men toch nooit kan weten.

In de tweede plaats vroegen de leden van de GPV-fractie of de introductie van een «proeftijd» van een jaar met daaropvolgend een open afweging van de belangen van beide partijen niet als onbedoeld effect kan hebben dat huurovereenkomsten telkens binnen het jaar zullen worden opgezegd om zodoende de handen vrij te houden. Welke bezwaren zouden er bestaan geheel af te zien van rechterlijke toetsing, dit temeer omdat de opzegtermijn van drie maanden (artikel 1623b, lid 7) zal blijven bestaan?

Het lid van de RPF-fractie had met instemming van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen. Hij onderschreef de doelstelling van het voorstel, namelijk aanbodverruiming van onzelfstandige woonruimte.

Ook met het streven naar matiging van de huurbescherming voor deze sector ging dit lid akkoord.

Hij meende, met de bewindslieden, dat fiscale faciliteiten en een daartoe toereikende deregulering van de straffe huurwetgeving voor onzelfstandige woonruimte de daartoe meest geëigende middelen zijn. Ondanks de thans voorliggende voorstellen betwijfelde hij echter of met name de matiging van de huurbescherming voor onzelfstandige woonruimte ver genoeg ging. Het RPF-fractielid had, met vele anderen,

de indruk dat een groot deel van het potentiële aanbod van verhuurders-bewoners vanwege deze straffe huurwetgeving niet op de markt durfde te komen. Ondanks de voorgestelde versoepeling blijven er belangrijke drempels bestaan, zodat het aanbod van woonruimte door verhuurders wellicht achter blijft bij de verwachtingen. Hij wees met name op artikel 1623b, zevende lid, dat ook gedurende het «proefjaar» onverkort blijft gelden. Dit betekent dat een (jeugdige) huurder wiens levenswijze niet strookt met die van de verhuurder minstens drie maanden tegen de wil van de verhuurder in zijn woning mag vertoeven. Zal een en ander de potentiële verhuurder niet afschrikken? Willen de bewindslieden overwegen de opzegtermijn van drie maanden tenminste in het eerste verhuurjaar terug te brengen tot een maand?

Voor de periode na het eerste jaar zijn eveneens enige versoepelingen voorgesteld, maar in essentie blijven veel onderdelen van de huurbescherming overeind. Met name valt te noemen de tussenkomst van de rechter bij beëindiging van de huur. Ook dit feit komt neer op een drempelverhoging richting verhuurder om kamers in zijn huis te verhuren. *Delen de bewindslieden deze vrees? Zou het niet beter zijn in geval van verhuur van onzelfstandige woonruimte de voorgestelde versoepelingen voor het eerste jaar in alle gevallen van toepassing te doen zijn?* Hij gaf ter overweging dat de huurders van onzelfstandige woonruimte toch al veelvuldig verhuizen en ook overigens doorgaans slechts voor relatief korte periode huren.

Minder zekerheid voor deze groep is daarom minder bezwaarlijk.

Het aan het woord zijnde lid vroeg om een nadere toelichting op de zinsnede dat door de voorgestelde wijziging een betere afweging zou worden verkregen tussen de belangen van degenen die reeds partij zijn bij een kamerhuurovereenkomst en van degenen die een kamer zoeken.

Wat wordt in dit geval met «betere afweging» bedoeld? Hij merkte op dat uit de bovengenoemde zinsnede kon worden afgeleid dat het wetsvoorstel meer zou zijn gericht op doorstroming van de huurders dan op verruiming van het aanbod van de verhuurders.

Het lid van de RPF-fractie vroeg vervolgens de verwachte toename van de werklast van de civiele rechter nader toe te lichten. Tenslotte vroeg hij of de mate van huurbescherming voor zover van toepassing op onzelfstandige woonruimte in de ons omringende landen vergelijkbaar is met die in Nederland.

De voorzitter van de vaste Commissie voor justitie,
Swildens-Rozendaal

De voorzitter van de vaste Commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening,
Castricum

De griffier van de vaste Commissie voor justitie,
Coenen