

Vergaderjaar 1991–1992

22 179

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 juni 1992

De leden van de CDA-fractie vroegen allereerst waarom de indiening van dit wetsvoorstel zolang op zich heeft laten wachten. Verschillende omstandigheden zijn hierop van invloed geweest. Allereerst moest het vorige kabinet tot een standpuntbepaling komen over de wijze waarop de bescherming van kamerhuurders zou kunnen worden beperkt. Tijdens het debat in de Tweede Kamer over het flankerend beleid waren over deze kwestie door de toenmalige regeringsfracties afwijkende standpunten ingenomen (Handelingen II, 1987/88, blz. 76–3946 t/m 79–4134). Deze zijn vermeld in de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel (nr. 3, blz. 2). Uiteindelijk is op 14 juli 1989 aan de RAVO advies gevraagd op basis van een concept-wetsvoorstel waarin de huurbescherming werd gebonden aan een objectief wettelijk criterium. Een beëindiging van de huurovereenkomst tegen de zin van de huurder zou daardoor niet langer afhankelijk zijn van een voorafgaande rechterlijke uitspraak. In zijn op 29 november 1989 verschenen advies stelde de RAVO zich echter op het standpunt dat het bestaande systeem van rechterlijke toetsing zou moeten worden gehandhaafd, met een uitzondering voor huurbëindiging als gevolg van een opzegging door de verhuurder binnen een proefperiode van 12 maanden. Naar aanleiding van dit unanieme RAVO-advies hebben de ondergetekenden het wetsvoorstel aangepast. Met toezending aan de Raad van State is evenwel gewacht totdat ook besluitvorming had plaatsgevonden over een regeling van de defiscalisering van de inkomsten uit kamerverhuur. Hierbij trad vertraging op wegens de samenhang met de discussie over de afschaffing van de alleenstaande-toeslag (zie hierover de toelichting op het defiscaliseringsvoorstel; Kamerstukken II 1991/92, 22 336, nr. 3, blz. 1). Op 7 maart 1991 is het onderhavige voorstel bij de Raad van State aanhangig gemaakt en, na een blanco advies dd. 17 juni 1991, op 5 juli 1991 bij de Tweede Kamer ingediend.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of wij de voorliggende regeling gelijktijdig met de defiscaliseringsregeling in werking willen laten treden, beantwoorden wij bevestigend. Wij zijn het dan ook eens met de leden van de PvdA-fractie die erop aandrongen dat de behandeling van beide wetsvoorstellen in procedure parallel loopt, en met de

leden van de D66-fractie die het gewenst vonden om de ingangsdatum van beide wetsvoorstellen dezelfde te doen zijn. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wanneer de invoering zal geschieden, antwoorden wij dat wij beide wetsontwerpen zo spoedig mogelijk na de aanvaarding daarvan in werking willen laten treden.

De leden van de CDA-fractie wilden vervolgens een toelichting op de werking van de huurprijsbescherming tijdens het eerste jaar van de huurovereenkomst. De leden van de PvdA-fractie vroegen om een adequate reactie op de vrees van de RAVO dat de voorgestelde beperking van de huurbescherming impliciet de huurprijsbescherming verzwakt. Anders dan de RAVO verwachtten wij niet dat de werking van de huurprijsbescherming wezenlijk zal afwijken van die onder de huidige situatie. Het lijkt ons niet aannemelijk dat het zich in de praktijk vaak zal gaan voordoen dat de verhuurder met opzegging dreigt om de inmiddels bij haar of hem inwonende huurder te dwingen alsnog een hogere huur te gaan betalen dan bij het aangaan van de overeenkomst is afgesproken. Juist in inwoningssituaties zal door een dergelijke handelwijze de onderlinge verstandhouding in het algemeen zodanig verslechteren dat de huurder er in de meeste gevallen voor zal kiezen gebruik te maken van de door de verhuurder in acht te nemen opzegtermijn van drie maanden om naar andere woonruimte om te zien. Tijdens de opzegtermijn blijft de oorspronkelijk overeengekomen huurprijs gelden. Bovendien is er voor de verhuurder het nadeel dat hij weer op zoek zal moeten gaan naar een nieuwe huurder. Hij zal daarbij rekening moeten houden met het risico dat hij niet aansluitend zal kunnen verhuren aan een nieuwe huurder. In dat geval zou hij één of meer maanden in het geheel geen huur voor de desbetreffende woonruimte ontvangen. Overigens kan de kamerhuurder trachten met de verhuurder een overeenkomst voor bepaalde tijd te sluiten, zodat de verhuurder niet zal kunnen opzeggen tegen een tijdstip dat ligt voor het einde van die bepaalde termijn. In de voorlichting zullen wij op deze mogelijkheid wijzen.

Tevens vroegen deze leden waarom artikel 1623j niet van toepassing is verklaard op de hierbedoelde vormen van kamerhuur. Het uitzonderen van artikel 1623j sluit aan bij de regeling van de tijdelijke verhuur in de Leegstandwet. Het gaat om het buiten toepassing stellen van de bepaling op grond waarvan de rechter in een wanprestatie-procedure de huurder kan machtigen bepaalde onderhoudswerken of reparaties ten koste van de verhuurder te doen uitvoeren. Deze bepaling is in het voorliggende wetsvoorstel uitgezonderd, omdat het geval dat de kamerhuurder tijdens de proefperiode tegen de verhuurder een procedure begint op grond van wanprestatie en daarin de bedoelde machtiging vraagt, zich in de praktijk vermoedelijk niet zal voordoen. In een situatie waarin de huurder een dergelijke procedure zou kunnen overwegen, zal immers in het algemeen sprake zijn van een zozeer verslechterde verstandhouding tussen inwonende kamerhuurder en verhuurder dat deze laatste de proefperiode vermoedelijk als mislukt zal beschouwen en daarom de huur zal opzeggen.

Deze leden vroegen verder wat wij bedoelden met «kamers en andere onzelfstandige woonruimte». Wij doelen hiermee op de omstandigheid dat alle onzelfstandige woonruimte als gedefinieerd in artikel 1623a, derde lid, mits gelegen in een woning waarin ook de verhuurder zijn hoofdverblijf heeft, onder het bereik van het wetsvoorstel valt. Naast kamers zijn dat bijvoorbeeld onzelfstandige etages en andere in het huis van de verhuurder gelegen ruimten die geen eigen toegang hebben of die de bewoner niet kan bewonen zonder van wezenlijke voorzieningen

als keuken en toilet buiten die ruimte afhankelijk te zijn. Op een volgende vraag van deze leden antwoorden wij dat wij niet hebben overwogen de regeling ook te laten gelden voor sociale verhuurders die kamergewijs verhuren, omdat voor deze categorie verhuurders – anders dan voor particuliere verhuurders die tevens hoofdbewoner zijn – het argument de kamer binnen een redelijke termijn weer zelf in gebruik te kunnen nemen, geen rol speelt. Ook speelt voor sociale verhuurders niet het argument dat bij kamerverhuur de privacy van de verhuurder vermindert.

Deze leden vroegen zich af of door het systeem van afweging van belangen na het eerste jaar de huurprijsbescherming niet tot een fictie wordt, omdat door het aanhangig maken van een procedure bij de huurcommissie een zodanige sfeer zou kunnen worden opgeroepen dat de verhuurder om andere redenen dan financiële met succes een beroep zou kunnen doen op zijn groter belang de overeenkomst te beëindigen. Wij wijzen erop dat het nu juist de bedoeling van het wetsvoorstel is om de verhuurder die een groter belang meent te hebben, in staat te stellen daarop voor de rechter een beroep te doen. Het kan inderdaad zijn dat hij geen beroep op dit grotere belang zou hebben gedaan als hij beter met de huurder overweg had gekund. Maar als hij niettemin in staat is de rechter, die vermoedelijk door de huurder zal zijn geweest op de mogelijke samenhang met een procedure bij de huurcommissie, te overtuigen van zijn grotere belang (bijv. gezinsuitbreiding of een gezinlid dat weer thuis komt wonen, enz.), dan zal de huur toch tot een einde kunnen komen. Een aanbodverruimend effect is van dit wetsvoorstel nu eenmaal niet te verwachten als het de verhuurder geen ruimere mogelijkheden dan onder de huidige wetgeving biedt om een eenmaal verhuurde kamer onder omstandigheden weer zelf te gaan gebruiken of aan een andere woningzoekende te verhuren.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en het GPV vroegen of de voorgestelde regeling bevordert dat de verhuurder telkens voor perioden van ten hoogste één jaar verhuurt. Wij achten het nadeel dat de regeling zal kunnen leiden tot meer overeenkomsten die na een jaar weer tot een einde komen, minder zwaarwegend dan het te verwachten voordeel dat er per saldo meer kamers zullen worden verhuurd. Bovendien sluit de termijn van een jaar aan bij het school- of studiejaar en is daarom ook nu al heel gebruikelijk. De suggestie van de leden van de fracties van de PvdA, D66 en Groen Links om de proefperiode te verkorten tot een wat kortere termijn, bijv. een half jaar, spreekt ons niet aan wegens het al genoemde aspect dat de termijn van een jaar goed aansluit bij de bestaande praktijk om voor een school- of studiejaar te verhuren. Bovendien vrezen wij dat door een verkorting van de proefperiode tot bijv. een half jaar de aanbodverruimende werking te zeer zal worden aangetast. De verhuurder zal dan immers al na zes maanden niet meer de zekerheid hebben de kamer weer zelf te kunnen gaan gebruiken of aan een andere woningzoekende te kunnen verhuren zonder daartoe een procedure voor de rechter te moeten voeren.

Ten slotte vroegen de leden van de CDA-fractie op welke wijze bekendheid met de regelgeving na aanvaarding van het wetsvoorstel zal worden bevorderd bij potentiële verhuurders en huurders. Wij bereiden een aanpassing voor van de bestaande voorlichtingsbrochure over kamerhuur, zodat de nieuwe regeling onmiddellijk na de aanvaarding daarvan onder de aandacht van het publiek zal kunnen worden gebracht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of enige inschatting kan worden gegeven omtrent de te verwachten toename van het aanbod van kamers als gevolg van de voorgestelde wijziging. Een inschatting van de

toename van het kameraanbod is moeilijk te maken. Wel zijn wij van oordeel dat het privacy-aspect een belangrijke rol speelt bij de overweging van aspiranthospita's/hospites om kamers te gaan verhuren. In die zin belemmert de huidige wetgeving op het gebied van de huurbescherming de mogelijkheden om het aanbod van kamers te vergroten. Immers, de bezorgdheid die kennelijk bij deze potentiële kamerverhuurders bestaat om aan de kamerhuurder «vast te zitten», doet een groot aantal van hen van kamerverhuur afzien.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of alleen de opzegging binnen de proefperiode moet vallen of dat ook de huurbeëindiging binnen dat jaar moet plaatsvinden. Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 1623a, eerste lid, bepaalt het tijdstip van de opzegging welk rechtsregiem van toepassing is. In aansluiting daarop bepaalt het nieuwe artikel 1623e, eerste lid, zesde onderdeel, dat de nieuwe toetsingsgrond van toepassing is op overeenkomsten die niet tijdens de proefperiode zijn opgezegd. Alleen de opzegging moet derhalve binnen de proefperiode plaatsvinden.

Deze leden vroegen verder waarom het opnemen van een nieuwe beëindigingsgrond meer in overeenstemming is met het flankerend beleid. Van de nieuwe beëindigingsgrond kan een zelfstandig aanbodverruimend effect worden verwacht in alle gevallen waarin de potentiële verhuurder alleen wil verhuren als hij in staat wordt gesteld de kamer in beginsel voor een langere termijn dan alleen de proefperiode aan dezelfde persoon te verhuren. Door het opnemen van de nieuwe beëindigingsgrond wordt tegengegaan dat de verhuurder de huurovereenkomst binnen de proefperiode moet opzeggen, indien hij wil voorkomen dat op de overeenkomst het bestaande zware systeem van limitatief opgesomde beëindigingsgronden van toepassing wordt. Door de nieuwe beëindigingsgrond heeft de verhuurder de zekerheid dat hij ook na de proefperiode de huur nog zal kunnen beëindigen, indien zijn belang daarbij groter is dan het belang van de huurder bij voortzetting van de overeenkomst.

De leden van de PvdA-fractie zouden willen vernemen hoeveel huurbeëindigingszaken op dit moment jaarlijks aan de rechter worden voorgelegd en wat de te verwachten toename is op grond van dit wetsvoorstel. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen of niet het gevaar bestaat dat er als gevolg van de nieuwe beëindigingsgrond een aanzienlijk beroep op de rechter zal worden gedaan. Het lid van de RPF-fractie vroeg de te verwachten toename van de werklast voor de rechter nader toe te lichten. Volgens de CBS-cijfers (burgerlijke en administratieve rechtspraak) zijn in de afgelopen jaren (1986-1990) jaarlijks tussen de 600 en 700 verzoekschriften ex artikel 1623a e.v. BW bij de kantonrechter ingediend. Een verdere uitsplitsing naar soort zaak wordt niet gemaakt. De te verwachten toename van de rechterlijke werklast op grond van dit wetsvoorstel kunnen wij niet goed ramen. Onzeker is met name het aantal huurovereenkomsten dat na de proefperiode zal voortduren, het aantal verhuurders dat een proces tegen de bij hen inwonende huurder zal beginnen, en het aantal kamerhuurders dat ervoor zal kiezen in een dergelijk proces door de hoofdbewoner te worden betrokken in plaats van om te zien naar een andere kamer.

Ten slotte merkten de leden van de PvdA-fractie op het wenselijk te achten om na enige jaren een evaluatie te houden naar de effecten van de voorgenomen maatregelen door meting van het toegenomen hospita-kameraanbod. Tevens meenden deze leden dat een onderzoek zou dienen plaats te vinden naar de toepassing van de proefperiode. Wij zijn

met deze leden van oordeel dat een dergelijk onderzoek wenselijk en zinvol is. Wij zeggen dan ook toe dat, nadat de voorgenomen maatregelen in werking zijn getreden en in de praktijk enige tijd hebben gefunctioneerd, een evaluatie-onderzoek zal plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie informeerden of bijstandsgerechtigden nu ook kamers kunnen verhuren zonder dat dit nadelige gevolgen zal hebben voor hun uitkering. Wij merken hierover op dat potentiële kamer-verhuurders pas tot verhuur zullen overgaan als er substantiële voordelen tegenover staan. Dit geldt met name voor mensen die zijn aangewezen op een inkomen dat ligt op het minimumniveau. Bij bijstandsgerechtigden vindt bij kamerverhuur een korting op de netto-uitkering plaats. Hiervoor wordt een forfaitaire aftrek gehanteerd van ongeveer f 180 per maand. Ondanks deze aftrek zal het totale netto-inkomen van de uitkeringsgerechtigde nagenoeg op hetzelfde niveau blijven of soms zelfs meer bedragen. Immers, uit verhuur van kamers vloeien inkomsten voort. Uitkeringsgerechtigden die thans een kamer verhuren, dienen deze inkomsten op te geven aan de fiscus, omdat het gaat om belastbaar inkomen. Het meerdere dat uitkomt boven het verschil tussen de korting op de uitkering en de inkomsten uit kamerverhuur na belastingheffing, mogen de uitkeringsgerechtigden behouden. Indien de inkomsten uit kamerverhuur gedefiscaliseerd zijn, zal de thans geldende forfaitaire aftrek op de netto-ABW-uitkering onverkort gehandhaafd blijven. Het feit echter dat daarnaast geen belastingheffing meer plaatsvindt, zal voor deze categorie kamerverhuurders in het algemeen een inkomensvoortgang betekenen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of aan de taakstelling terzake van het bouwen voor jongeren wordt voldaan. De leden van de fractie van Groen Links vroegen in dit verband of aanzetten gegeven zijn in het bouwbeleid om de jongerenhuisvesting in (min of meer) zelfstandige eenheden op meer structurele wijze vorm te geven. Om te voorzien in hun woningbehoefte zijn jongeren aangewezen op de bestaande woningvoorraad en op de nieuwbouw. Via periodiek herhaald onderzoek wordt inzicht gehouden in de actuele woningbehoefte van alle inwoners van Nederland (waaronder dus ook jongeren). Door op deze behoefte de bestaande woningvoorraad in mindering te brengen, kan als resultante de nieuwbouwbehoefte worden bepaald. De nieuwbouwbehoefte wordt jaarlijks vertaald in een (indicatief) meerjarenbouwprogramma. Dit programma kent geen verdere uitsplitsing naar deelcategorieën. Als zodanig kan er dus bij de bouwprogrammering niet worden gesproken van een afzonderlijk gekwantificeerde bouwtaakstelling voor jongeren. Er bestaat ook geen voornemen die te gaan invoeren.

De leden van de VVD-fractie vroegen ten slotte of binnen afzienbare tijd voorstellen zijn te verwachten om de huurbescherming voor kamerhuurders op te heffen. De leden van de GPV-fractie vroegen welke bezwaren er zouden bestaan om geheel af te zien van rechterlijke toetsing. Ook het lid van de RPF-fractie vroeg of het niet beter zou zijn om de beperking van de proefperiode tot één jaar op te heffen. Wij hebben niet het voornemen om te komen met voorstellen tot algehele afschaffing van de bescherming voor kamerhuurders. Naar onze verwachting zal de invoering van de proefperiode en de nieuwe beëindigingsgrond, tezamen met de defiscalisering van de opbrengsten uit kamerverhuur voldoende potentiële kamerhuurders over de streep kunnen trekken. Overigens biedt het unanieme RAVO-advies steun aan de opvatting dat voor het beperken van de bescherming van kamerhuurders tot een redelijke opzegtermijn niet een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat.

De leden van de D66-fractie vroegen of is overwogen om de opzegtermijn gedurende de proefperiode korter te doen zijn. Het lid van de RPF-fractie vroeg ons om te willen overwegen de opzegtermijn van drie maanden ten minste in het eerste verhuurjaar terug te brengen tot één maand. Wij zijn van mening dat de opzegtermijn tijdens de proefperiode de huurder aan wie de huur wordt opgezegd, voldoende gelegenheid moet bieden om naar vervangende woonruimte om te zien. De door de RAVO voorgestelde verlenging tot zes maanden lijkt ons voor dat doel te ruim. Een verkorting zou echter de huurder weer in een te nadelige positie kunnen brengen. Om die reden hebben wij ervoor gekozen de opzegtermijn tijdens de proefperiode te handhaven op drie maanden. De leden van de D66-fractie wensten verder enig inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor de verhuurder om met een kortere opzegtermijn te volstaan in de situatie dat er door toedoen van de huurder sprake is van een onhoudbare situatie. In dat geval zal de verhuurder een vordering kunnen instellen tot ontbinding van de overeenkomst. Hij is dan niet gebonden aan de termijnen die gelden voor een opzegging. Of sprake is van een tekortschieten door de huurder in de nakoming van zijn verplichtingen wordt mede bepaald door de inhoud van het huurcontract. Op de situatie waarin de huurder in strijd met de afspraken nog een andere persoon op de kamer laat wonen, is van toepassing artikel 1623h, tweede lid. Volgens die bepaling kan geen ontbinding van de huurovereenkomst meer worden gevorderd en kan deze ook niet meer worden opgezegd, zodra op grond van artikel 1623h, eerste lid, aan de kantonrechter is verzocht deze medebewoner tot medehuurder te maken.

Op de vraag van de leden van de fractie van Groen Links naar het karakter van het voorliggende voorstel, antwoorden wij dat het gaat om een structurele voorziening om het aanbod van kamers te verruimen.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen in hoeverre er behoefte bij jongeren bestaat om, afgezien van de krapte op de kamermarkt, bij een hospita/hospes te huren. Ondanks de initiatieven die van overheidszijde zijn genomen om het kameraanbod te vergroten – onder meer door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en een aansporingsbrief aan studentensteden om kamersgewijze verhuur door sociale verhuurders te stimuleren – is er met name in de studentensteden nog steeds een nijpend tekort aan huisvesting voor jongeren. Door het gebrek aan voldoende aanbod blijven jongeren in belangrijke mate aangewezen op het huren van hospitakamers.

Het lid van de RPF-fractie vroeg wat wordt bedoeld met de opmerking in de toelichting dat door de voorgestelde wijziging een betere afweging wordt verkregen tussen de belangen van degenen die reeds partij zijn bij een kamerhuurovereenkomst en degenen die een kamer zoeken. Wij willen daarmee zeggen dat tegenover het nadeel van de vermindering van de bescherming van degenen die erin zijn geslaagd een kamer te huren, het voordeel staat van een te verwachten verruiming van het aanbod, waardoor een groter aantal kamerzoekenden zal kunnen slagen. Het wetsvoorstel is derhalve niet gericht op doorstroming van zittende huurders, maar uitsluitend op verruiming van het aanbod.

Ten slotte vroeg het lid van de RPF-fractie in hoeverre de mate van huurbescherming voor zover van toepassing op onzelfstandige woonruimte in de ons omringende landen vergelijkbaar is met die in

Nederland. Als de mate waarin de huurders van kamers in Nederland huurbescherming genieten, wordt vergeleken met die in de ons omringende landen, kan zonder meer worden gesproken van een bijzonder grote bescherming.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Heerma