

Vergaderjaar 1991-1992

22 179

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

Nr. 6

EINDVERSLAG

Vastgesteld 14 september 1992

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), 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), De Hoop Scheffer (CDA), 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), vacature 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), Tegelaar-Boonacker (CDA), 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, Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Van Rey (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Koetje (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Ruigrok-Verreijt (PvdA), Van Gijssel (PvdA), M. D. T. M. de Jong (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), A. de Jong (PvdA) en Ramlal (CDA).

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), Rosenmüller (Groen Links), 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), Van der Vaart (PvdA) en Tuinstra (CDA).

Na kennisneming van de memorie van antwoord, zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening² nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering deze, tijdig zal hebben beantwoord, achtten de commissies de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor de antwoorden op de door hen gestelde vragen. Zij hoopten, dat tot een spoedige afwikkeling van het wetsvoorstel kon worden gekomen, nu tot hun spijt de memorie van antwoord weer geruime tijd op zich had laten wachten. Gelet op de voortgang bij wetsvoorstel 22 336 (defiscaliseringsregeling) en de mening van de regering, dat parallelle behandeling en gelijktijdige inwerkingtreding geboden is, drongen zij er op aan inwerkingtreding per 1-1-1993 te bewerkstelligen. Om een bijdrage te leveren, stipten deze leden slechts een enkel punt aan. Het antwoord op hun vraag inzake de kamergewijze verhuur door sociale verhuurders, namelijk dat de privacy van de verhuurder/tevens hoofdbewoner niet in het geding is, hadden zij natuurlijk ook wel bedacht. Het ging hen er echter om of juist de andere overweging niet van toepassing zou kunnen zijn voor sociale verhuurders, namelijk binnen redelijke termijn weer kunnen beschikken over de woning voor verhuur als zelfstandige woonruimte. Met andere woorden, zou er van een naar analogie gekozen regime voor de kamergewijze verhuur niet ook een stimulans uit kunnen gaan voor een verruiming van het aanbod? Zij hoopten zo hun vraag verduidelijkt te hebben en vroegen de regering hier op in te gaan.

Tenslotte wilden deze leden weten, uit welke feitelijke gegevens blijkt, dat het nu al heel gebruikelijk is dat kamers voor een jaar worden gehuurd.

De aan het woord zijnde leden hadden overigens met instemming en waardering kennis genomen van de brief van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu en de Minister van Onderwijs en Wetenschappen om de verhuur van kamers in studentensteden te vergroten.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met enige verbazing kennis genomen van de memorie van antwoord van de regering. Allereerst constateerden zij onduidelijkheid ten aanzien van het te verwachten positieve effect van het onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel met betrekking tot fiscale vrijstelling. Hoe kan het dat de regering in haar antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel zegt moeilijk een inschatting te kunnen maken van de te verwachten toename van het kameraanbod, terwijl zij in haar memorie van antwoord bij wetsvoorstel 22 336 spreekt van een te verwachten kamer-aanwas van 20 000 à 30 000?

Verder betreurden deze leden dat ook op de vraag naar de te verwachten toename van de werklust van de rechtelijke macht als gevolg van verruiming van huuropzeggingsgronden, door de regering geen enkele inschatting te geven is. Deze leden concludeerden derhalve dat de door haar gevraagde, en ook door de regering toegezegde, evaluatie dringend nodig is. Wel vroegen deze leden of er voldoende inzicht is in de zogeheten 0-situatie, teneinde de effecten van beide wetsvoorstellen betrouwbaar te kunnen meten.

De leden van de PvdA-fractie waren nog onvoldoende overtuigd van de opvatting van de regering dat het wegvallen van de huurbescherming in het eerste jaar geen invloed zal hebben op de huurprijsbescherming. Wel onderkennen zij de mogelijkheid de psychologische en financiële drempels de verhuurder wellicht zouden weerhouden van een huurverhoging gedurende het eerste jaar. Zij betwijfelden echter of optreden tegen een te hoge aanvangshuur door de huurder nog wel mogelijk is. Uit onderzoek is gebleken dat vanwege de druk op de woningmarkt in de maanden juni tot oktober de huurprijzen op de particuliere markt zo'n f 75 à f 100 hoger liggen dan de maximaal redelijke huurprijs. Deze leden achtten het niet ondenkbaar dat het door de huurder aanhangig maken van een procedure bij de huurcommissie wordt «afgestraft» door dreiging met huuropzegging.

Verder spraken de andere argumenten voor handhaving van een proefperiode van één jaar zonder huurbescherming deze leden niet bijzonder aan. Het feit dat deze periode zo mooi overeenkomt met de duur van een school-/studiejaar, noch het argument dat de verhuurder niet al na 6 maanden weet of hij/zij het voor eigen gebruik nodig heeft, konden hen overtuigen. Zelfs vroegen deze leden of het overeenkomen met een school-/studiejaar niet eerder de verhuurder zou uitlokken tot oneigenlijk gebruik van huuropzegging.

Ook het argument dat de aanbodverruimende werking van dit wetsvoorstel dan minder zal zijn, bevreemde hen. Hoe kan van een vermindering van het effect zo stellig worden gesproken als volgens de regering het effect van de regeling niet is in te schatten?

Verder merkten de aan het woord zijnde leden nog op dat de keuze van de RAVO voor een jaar proeftijd niet los kan worden gezien van hun advies dat na dat jaar de totale huurbescherming weer geheel van kracht is. In het regeringsvoorstel is dit laatste niet overgenomen. Na een jaar volgt een beperkte huurbescherming. Nu deze cesuur minder hard is geworden, lijkt een jaar «op proef» een lange periode. Als binnen werksituaties de proeftijd al niet langer mag zijn dan 2 maanden, waarom zou in een verhuursituatie niet binnen een half jaar duidelijk kunnen zijn of «samenwonen» mogelijk is?

Tenslotte vroegen de leden van de PvdA-fractie in dit kader aandacht voor het probleem van de zogeheten all-in huurprijzen, een constructie waarbij het zeer moeilijk is om de prijs tot een redelijke prijs te laten verlagen door de huurcommissie. Inschakeling van een kantonrechter is dan onvermijdelijk, met als gevolg een langere procedure en vermeerdering van werklust van de rechter.

In de praktijk blijkt veelvuldig (driekwart van de totale huurcontracten) van «all-in contracten» gebruik gemaakt te worden. Al eerder is door de Kamer en het kabinet de onwenselijkheid van het gebruik daarvan geuit, maar afdwingen blijkt niet mogelijk. Deze leden vroegen derhalve hoe de regering denkt over de gedachte om het vervallen van de huurbescherming en/of de fiscale vrijstelling slechts van toepassing te laten zijn als sprake is van een huurcontract waarbij de kale huur en de eventuele andere kosten, zoals water, energie en schoonmaakkosten, zijn uitgesplitst.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Toch wilden zij nog enkele opmerkingen maken.

Na de proefperiode van één jaar geldt, zo wordt voorgesteld, een nieuwe beëindigingsgrond die een open afweging van de belangen van de huurder en verhuurder door de rechter mogelijk maakt. De leden van de VVD-fractie vroegen of deze opzeggingsgrond potentiële verhuurders daadwerkelijk over de streep trekt om kamers te verhuren. De afweging van belangen zou de verhuurder weleens kunnen afschrikken. Het is immers niet ondenkbeeldig, dat pas na de proefperiode sprake is van overlast en er een voor de verhuurder onhoudbare situatie ontstaat. De leden van de VVD-fractie veronderstelden, dat bij een stelsel van open belangenafweging een grote onzekerheid voor de verhuurder zou blijven bestaan, zodat moet worden gevreesd, dat de voorgestelde maatregel geen soelaas zal bieden. De aan het woord zijnde leden vroegen wat de mening van de regering is ten aanzien van de opzeggingsgrond, die de verhuurder de zekerheid biedt, dat hij, als de situatie onhoudbaar wordt, de huurder redelijk snel uit zijn huis krijgt, maar die anderzijds de huurder tegen lichtzinnige huuropzegging beschermt. De formulering zou dan kunnen luiden: «... indien van de verhuurder niet in redelijkheid kan worden gevergd, dat de huurovereenkomst wordt voortgezet», of «... indien de verhuurder aannemelijk maakt dat voortzetting van de huurovereenkomst voor hem bezwaarlijk is». Is de huurder het niet eens met de huuropzegging, dan kan hij de zaak aan de rechter voorleggen. Gaarne vernamen deze leden hierop een reactie van de regering.

Voorts zouden de aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie willen terugkomen op de te verwachten toename van het aanbod van kamers. De regering stelde, dat een inschatting van de toename van het kameraanbod moeilijk is te maken. (bladzijde 3 en 4 memorie van antwoord). In dit verband verwezen de leden van de VVD-fractie naar persbericht nr. 193 van 21 september 1988 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, waarin de uitkomst van een enquête werd weergegeven. Bij invoering van vrijstelling van de inkomsten uit kamerverhuur zou 4% van de Nederlanders die thans geen kamers verhuren, zeker kamers gaan verhuren. Dat zou in concreto betekenen, dat 200 000 kamers verhuurd kunnen worden. Acht procent zou waarschijnlijk kamers verhuren. Met andere woorden: destijds werd blijkbaar toch rekening gehouden met aanzienlijke effecten. Het verbaasde deze leden dan ook dat de regering thans meedeelt, dat een inschatting moeilijk kan worden gegeven. Deze leden zagen hierop graag een reactie van de kant van de regering tegemoet.

De leden van de fractie van D66 waren de staatssecretarissen erkentelijk voor de gegeven antwoorden. Het had het inzicht van deze leden in de gevolgen van het wetsvoorstel vergroot.

De leden van de fractie van D66 concludeerden dat de huurder gedurende de proefperiode min of meer volgelvrij is verklaard. De leden van de fractie van D66 zijn het met de staatssecretaris eens dat het

verkorten van de proefperiode de aanbodvergrotenende werking van de voorstellen enigszins zal beperken. Dit effect dient volgens de leden van de fractie van D66 afgewogen te worden tegenover het vrijwel volledig wegvallen van de rechtsbescherming gedurende deze periode. Deze leden zijn van mening dat de lengte van de proefperiode in hoofdzaak bepaald moet worden door de tijd die het redelijkerwijs duurt voordat een kamerverhuurder weet 'wat voor vlees hij in de kuip heeft'. Naar het oordeel van deze leden hoeft dat geen jaar te duren maar kan ook volstaan worden met een periode van een half jaar.

Uit de beantwoording van de staatssecretaris kregen zij de indruk dat de periode van één jaar ook min of meer is gekozen om in te spelen op de wens van bepaalde (potentiële) kamerverhuurders in studentensteden om ieder jaar een nieuw huurcontract te kunnen afsluiten. De fractie van D66 vond het zeer onwenselijk dat zo expliciet de mogelijkheid wordt geboden aan kamerverhuurders om een situatie te creëren waarin zij alleen maar te maken hebben met huurders die zich in de praktijk niet kunnen beroepen op enige vorm van rechtsbescherming

Het is naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 zinnig om het verhuren van kamers bovenal te stimuleren bij die mensen voor wie het relatief het meeste oplevert. In dit kader vonden zij het een gemiste kans dat (de hoogte van) de korting op de netto-uitkering van bijstandsgerechtigden in het geval zij overgaan tot kamerverhuur, gehandhaafd blijft. Zij vroegen of een beschouwing gegeven kan worden over het principiële verschil tussen de belastingvrijstelling van f 5000 ten opzichte van een korting op de AOW-uitkering en bijstandsuitkering (los van het zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt). Eenzelfde beschouwing met betrekking tot de korting op de huursubsidie zouden deze leden evenzeer op prijs stellen. Beide beschouwingen zouden gericht moeten zijn op het doel van dit wetsvoorstel; een ruimer aanbod op de kamermarkt en een optimaler gebruik van de beschikbare woonruimte. Een afweging ten opzichte van de druk op meer woningbouw en de ruimtelijke implicaties zou daarvan deel moeten uitmaken.

Naar aanleiding van de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van D66 over de opzegtermijn, vroegen zij waarom niet overwogen is om artikel 1623h of een gedeelte daarvan niet van toepassing te verklaren bij kamergewijze verhuur. Als het er om gaat de bezorgdheid bij potentiële kamerverhuurders weg te nemen om aan de kamerhuurder vast te zitten, hebben de indieners hier toch een kans laten lopen. Het moet voor sommige hospita's toch een schrikbeeld zijn dat een kamerhuurder opeens met een door de hospita ongewenste kamergenoot op de proppen komt, terwijl er niet de mogelijkheid bestaat om aan deze situatie direct een einde aan te maken.

De leden van de fractie van Groen Links hadden kennis genomen van de memorie van antwoord, en waren nog immer niet overtuigd van de werking van de voorgestelde maatregelen. Naar aanleiding van de in de memorie van antwoord gemaakte opmerkingen bleven de volgende vragen nog openstaan.

Ten aanzien van de antwoorden over het al dan niet wegvallen van de huurprijzbescherming, vroegen de leden van de fractie van Groen Links de regering of zij de redenering uit de memorie van antwoord nader kan onderbouwen. Het feit dat het de regering niet aannemelijk lijkt, 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, was naar de mening van deze leden niet direct aanleiding om er van uit te gaan dat een

dergelijke situatie zich niet kan voordoen. Daarbij is de positie van de huurder ingeval deze in een dergelijke situatie naar andere woonruimte zou willen omzien naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden, ten allen tijde zwakker dan die van de verhuurder. Het gaat hier immers om een krappe markt, waar veel vragers en weinig aanbieders de positie van de vragers al bij voorbaat zwak maakt? In de argumentatie die bij dit aspect wordt opgebouwd klinkt door dat de regering verwacht, dat deze krapte als sneeuw voor de zon zal zijn opgelost in de door dit wetsvoorstel te creëren situatie. Kan de regering deze verwachting staven? Ook in het tweede deel van het antwoord wordt deze verwachting manifest, waar wordt betoogd dat de verhuurder het nadeel heeft weer op zoek te moeten naar een nieuwe huurder en het risico loopt tijdelijk geen huurder te hebben. Kan nader worden aangegeven hoe de overeenkomst, waarvan aan het eind van de argumentatie sprake van is, eruit zou kunnen zien, en in hoeverre de huurder in het geval van zo'n overeenkomst zijn/haar positie werkelijk kan versterken?

De leden van de fractie van Groen Links hadden de argumentatie in het antwoord over de belangen na het proefjaar en de huurprijsbescherming niet helemaal kunnen volgen. Hadden zij het goed begrepen dat de nieuwe beëindigingsgrond niet geldt voor het geval van een huurprijsconflict? Deze leden vroegen de regering in dat geval de formulering van dit nieuwe onderdeel van artikel 1623e, eerste lid nog eens onder loep te nemen. Deze leden hadden de indruk dat dit in de voorgestelde tekst niet voldoende naar voren komt. Het grotere belang zou bij de voorgestelde tekst ook een financieel belang kunnen zijn.

Kan de regering aangeven waaruit blijkt dat een huurtijd van een jaar ook nu al heel gebruikelijk is, zo vroegen de leden van de fractie van Groen Links. Ook wilden zij weten waaruit zou blijken dat een kortere proeftijd minder woonruimte zou opleveren dan het nu voorgestelde jaar. In de memorie van antwoord is aangegeven dat een inschatting van de toename van het kameraanbod moeilijk is te maken. De hier aan het woord zijnde leden vroegen in hoeverre het, met inachtneming daarvan, mogelijk is voorspellingen te doen over meer of minder toename bij een kortere of langere proeftijd. Deze leden stelden dat het uitproberen van een nieuwe situatie, waarvoor de proeftijd feitelijk bedoeld is, toch ook in een half jaar kan worden afgerond. Indien er problemen ontstaan, zal dat vooral in het begin van de periode zijn. Graag hadden deze leden een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van Groen Links konden zich vinden in een evaluatie-onderzoek na enige tijd, maar vroegen de regering wel wat de eventuele gevolgen van de uitkomsten van een dergelijk verzoek zouden kunnen zijn. Deze leden stelden dat, indien uit een dergelijk onderzoek zou blijken dat de nu voorgestelde maatregelen niet het verwachte effect sorteren, de mogelijkheid open dient te zijn de maatregelen terug te draaien. De leden van de fractie van Groen Links vroegen een reactie van de regering op deze stellingname.

Ten aanzien van de antwoorden over nieuwbouwprogramma's, konden de leden van de fractie van Groen Links de redenering van de regering volgen. Zij wezen er echter wel op dat met name in de particuliere sector tot voor kort zeer traditioneel werd gebouwd. De bouw van jongeren-eenheden werd lang gezien als een riskante en niet-lonende bezigheid. Kan de regering aangeven of deze instelling nog leeft, of

daarin enige verandering is waar te nemen, en of met cijfers kan worden aangetoond dat de bouw van jongereneenheden inderdaad (percentueel) groeit?

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