

Vergaderjaar 1992–1993

22 350

Wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte in verband met de decentralisatie van de subsidiëring van de volkshuisvesting en de liberalisatie van huurprijzen van duurdere woningen

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 24 mei 1993

De leden van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben na kennisneming van de memorie van antwoord nog verscheidene vragen gesteld en een aantal opmerkingen gemaakt. Onderstaand gaan wij op die vragen en opmerkingen in.

A. Algemeen deel

§ 1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA lieten weten bepaald nog niet op alle punten door de argumenten van de regering te zijn overtuigd, waar het de voorgenomen huurliberalisatie betreft.

Van de opmerking van die leden dat het van de inhoud van de nota naar aanleiding van het eindverslag zal afhangen in hoeverre zij met het voorliggende wetsvoorstel kunnen instemmen, hebben wij goede nota genomen.

§ 2. Decentralisatie van de subsidiëring

Uit de opmerkingen van de verschillende fracties blijkt dat de voorstellen na het uitbrengen van de nota van wijziging breed worden aanvaard, maar dat de fracties nog enige feitelijke vragen hebben of het verband met de huurprijsliberalisatie aan de orde willen stellen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat het woningwaarderingsstelsel in het algemeen als beoogd functioneert. Het woningwaarderingsstelsel werkt zodanig dat er sprake is van een bandbreedte, waarbinnen een redelijk huurniveau optreedt. Per 1 juli 1992 lag bij 80 punten het redelijk huurniveau tussen f 3,53 per punt en f 6,11 per punt.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het woningwaarderingsstelsel als een substituut van de vrije markt fungeert, waardoor de waardering niet steeds parallel hoeft te lopen met de prijzen die op een vrije markt verwacht zouden mogen worden. In het woningwaarderingsstelsel ligt de nadruk op de oppervlakte, waarbij allerlei voorzieningen gemiddeld

meetellen. Uitschieters in de voorzieningen of in de subjectieve beleving van de marktpositie van de woning zullen zich met name bij duurdere woningen kunnen voordoen.

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op het feit dat de prijs per punt bij particuliere verhuurders in Amsterdam ongeveer een derde hoger ligt dan die bij sociale verhuurders (brief van de gemeente Amsterdam van 9 oktober 1992).

In voornoemde brief wordt gemeld dat volgens het Woningbehoefte-onderzoek (WBO) 1989/1990 de prijs per punt bij de sociale verhuurders ligt op 4,2 gulden en bij de particuliere verhuurders op 5,6 gulden. In het voorgaande hebben wij al gewezen op de bandbreedte die het woningwaarderingstelsel biedt en waaraan, naast historisch bepaalde omstandigheden, ook de marktwerking kan bijdragen. Uit de woonkosten-enquete 1992 van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) blijkt voor heel Nederland dat ook binnen de verschillende categorieën sociale en particuliere verhuurders verschillen tussen de gemiddelde puntprijzen bestaan:

<i>sociale verhuurders</i>	
woningcorporaties	f 4,20
gemeentelijke woningbedrijven	f 4,00
<i>particuliere verhuurders</i>	
beleggers	f 4,96
particuliere personen	f 4,26

Per 1 juli 1992 was het gemiddelde voor Nederland f 4,29 per punt. Voor alle verhuurders in Amsterdam bedroeg per 1 juli 1992 het gemiddelde f 4,66, hetgeen dus hoger ligt dan gemiddeld in Nederland, terwijl de gemiddelde huurprijs in Amsterdam lager ligt dan gemiddeld in Nederland.

De sociale verhuurders hebben gemiddeld in Nederland ongeveer 70% van het totaal aantal huurwoningen in bezit en zullen om die reden veelal marktleider zullen zijn. De situatie in Amsterdam wijkt daar inderdaad van af. Het aandeel van de particuliere verhuurders (en met name van de kleine particuliere verhuurders) groter dan elders, namelijk zo'n 46%.

In aansluiting hierop vroegen de leden van de CDA-fractie of een puntprijs van f 5,60 niet meer overeenkomt met de vervangingswaarde van de woonruimte dan de lagere puntprijs. Tevens vroegen deze leden hoe de maximaal redelijke huurprijs in verhouding staat tot de vervangingswaarde van deze woonruimte, als het dubbele of meer van de maximaal redelijke huurprijs kan worden verkregen.

Bij de vervangingswaarde van de woonruimte wordt door de leden van de CDA-fractie, naar wij aannemen, uitgegaan van de herbouwwaarde van de woonruimte. De puntprijs (zoals de maximaal redelijke huurprijs er één is) heeft daarmee niet te corresponderen. Kosten en prijzen zijn twee afzonderlijke grootheden, ieder met een eigen dynamiek. Voor een samenhangend huurpatroon tussen nieuwbouw en voorraad, achten wij het overigens volstrekt aanvaardbaar, dat voorraadhuur niet slechts op basis van historische kosten worden berekend. Voorzover daar een behoorlijk rendement op termijn uit resulteert, zal dit een prikkel zijn in de huursector te blijven investeren.

Een puntprijs van 5,6 gulden zou voor een gemiddelde sociale huurwoning neerkomen op een maandhuur van circa 728 gulden. Dat is een niveau dat zich inderdaad rond de vervangingswaarde beweegt. Doordat de oppervlakte in het woningwaarderingstelsel overheerst, zal ten opzichte van de kosten met name bij kleine woningen de puntprijs relatief hoog kunnen liggen.

De leden van de CDA-fractie vroegen nadere informatie over een voorbeeld dat Burgemeester & Wethouders van Amsterdam in voornoemde brief gaven, waaruit bleek dat als kale huur f 824 werd gevraagd, terwijl de maximaal redelijke huurprijs f 387 bedraagt.

Deze informatie hebben B & W van Amsterdam verkregen van het Amsterdams Steunpunt Wonen, naar aanleiding van een door hen georganiseerde actie. In Amsterdam is niet meer te achterhalen, wat de stichtingskosten van deze woning zijn, wel kon de maximaal redelijke huurprijs worden achterhaald. De maximaal redelijke huurprijs bedroeg f 387 per maand per 1 juli 1992. Dan zal er sprake zijn van ongeveer 60 punten op grond van het woningwaarderingstelsel. Bij nieuwbouw van een 3-kamerwoning in 1993 in de particuliere sector en op die locatie zou een aanzienlijk hoger huurniveau optreden. De vervangingswaarde van deze 3-kamerwoning zou dan ook niet gerelateerd kunnen worden aan het huidige huurniveau.

Overigens houdt het systeem van de HPW in dat het de verhuurder vrij staat een huurprijs te vragen die boven de maximaal redelijke huurprijs ligt. Na het aangaan van dit huurcontract kan de huurder binnen drie maanden de redelijkheid van de huurprijs laten toetsen en zondig huurverlaging vragen.

De leden van de D66-fractie waren verbaasd dat de regering niet uitsluit dat de feitelijke aanvangshuur van een sociale nieuwbouwwoning boven de maximaal redelijke huur kan liggen.

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven dat het niet snel zal voorkomen dat de feitelijke huur van een nieuwbouwwoning, gesubsidieerd op voet van het Besluit woninggebonden subsidies (BWS), boven de maximaal redelijke huurprijs ligt, aangezien bij meer dan 108 punten de maximaal redelijke huurprijs (gemeten per 1 juli 1992) altijd boven de f 690 (het huurniveau volgens het BWS in 1992) ligt. Bij minder dan 108 punten ligt de maximaal redelijke huur dus onder de f 690.

Gelet op het feit dat de gemiddelde sociale huurwoning 130 punten heeft, zal de maximale huur volgens het BWS vrijwel altijd onder de maximaal redelijke huur liggen. Dit laatste is een bovengrens en niet een ijkpunt, zodat te verwachten is dat sociale verhuurders daar ook duidelijk onder zullen kunnen blijven. De rechten van de individuele huurder zijn bovendien voldoende gewaarborgd. Een huurder zal op grond van artikel 17 HPW binnen drie maanden na het afsluiten van het huurcontract een uitspraak van de huurcommissie over de redelijkheid van de huurprijs kunnen vragen. Een huurprijs die dan boven maximaal redelijk blijkt te liggen, kan dan niet worden geëffectueerd, tenzij de huurder alsnog met die huurprijs accoord gaat.

§ 3. *Huurprijsliberalisatie*

a. *Algemeen*

De leden van de fracties van CDA en PvdA lieten in hun vraagstelling en in hun opmerkingen nadrukkelijk ernstige twijfel doorklinken ten aanzien van het voorstel om huurprijsliberalisatie buiten de HPW te doen plaatsvinden. Zij bepleitten op dit punt heroverweging. Enerzijds werd in dat verband opgemerkt dat een toets aan de maximaal redelijke huurprijs door middel van het woningwaarderingstelsel van de HPW zou moeten worden toegepast ter beoordeling van de vraag of een woonruimte terecht wordt geliberaliseerd (de leden van de PvdA-fractie), anderzijds werd bepleit op de liberalisatie een aantal (andere) huurprijsbeschermingsartikelen van de HPW van toepassing te doen zijn (de leden van de CDA-fractie). Ook de leden van de D66-fractie toonden zich bevreesd voor de effecten van de voorgestelde liberalisatie in gebieden waar nog

grote spanning op de woningmarkt bestaat. Zij bepleitten dan ook ten minste een andere invulling van de liberalisatievoorstellen. De leden van de VVD-fractie toonden zich in het eindverslag niet ontevreden, al hadden zij nog wel enkele vragen en opmerkingen.

Wij hebben de kritiek van de leden van de verschillende fracties tegen het licht gehouden en het uitgangspunt van het wetsvoorstel op dit punt – huurprijsliberalisatie buiten de HPW – opnieuw getoetst. Vóór liberalisatie buiten de HPW pleit het feit dat de huurprijzen van woonruimten boven een bepaald verhoudingsgewijs hoog bedrag meer in overeenstemming gebracht kunnen worden met de prijzen die op een vrije markt voor een dergelijke dienst kunnen gelden. Dergelijke door vraag en aanbod bepaalde prijzen passen in het huidige tijdsbeeld voor de groep beter gesitueerde potentiële huurders. Daarbij dient te worden bedacht dat de regels van de huurbescherming (Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek) en de algemene regels van het contractenrecht, zoals die ten aanzien van misbruik van omstandigheden, onverminderd van kracht blijven, zodat zonder de specifieke bescherming van de HPW deze huurders niet onbeschermd zijn. Als de huurprijsliberalisatie zou worden ingebed in de HPW, zouden de huurprijzen van woonruimten boven een bepaald bedrag op papier vrij zijn, maar in feite toch weer niet vrij omdat de beschermende bepalingen van de HPW van toepassing zouden blijven. Bij huurprijsliberalisatie buiten de HPW zou de rechtsbescherming van de huurder als volgt geregeld zijn: bij een verhoging van de huurprijs zou de huurder (tenzij hij reeds via een in het contract opgenomen indexering daarmee heeft ingestemd) kunnen volstaan met niet accoord te gaan. De verhuurder moet de redelijkheid van de verhoging vervolgens aantonen, wil de huurverhoging kunnen worden afgedwongen. Ten aanzien van de suggestie het woningwaarderingstelsel uitsluitend van toepassing te laten zijn ter beantwoording van de vraag of terecht geliberaliseerd is, kan worden opgemerkt dat het zogenaamde «punten jagen» het middel kan gaan worden om het doel – huurprijsliberalisatie – te bereiken.

Het voorgestelde systeem is naar onze mening op zich een verdedigbaar systeem. Gelet echter op de vrees van de Kamer voor ongewenste effecten van huurprijsliberalisatie buiten de HPW, achten wij het thans beter om te beginnen met een systeem, waarin bescherming bij het overeenkomen van de aanvangshuur is opgenomen. Daarom hebben wij een wijziging in het wetsvoorstel aangebracht (toevoeging van een derde lid aan artikel 2 van de HPW) waarmee voor een deel tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de fracties van CDA, PvdA en D66. Deze wijziging houdt in dat iedere nieuwe huurder eenmalig de afgesproken huur kan laten toetsen door de huurcommissie aan de maximaal redelijke huurprijs van het woningwaarderingstelsel; ligt de afgesproken huur boven de liberalisatiegrens en de maximaal redelijke huurprijs eronder, dan verklaart de huurcommissie dat de overeengekomen huurprijs niet redelijk is; huurprijsliberalisatie vindt dan tenzij de huurder alsnog accoord gaat met de huurprijs, niet plaats. Na de uitspraak van de huurcommissie kunnen partijen de kantonrechter vervolgens verzoeken de huurprijs vast te stellen. Aldus kan door de huurder worden voorkomen dat huurprijsliberalisatie plaatsvindt in gevallen dat de maximaal redelijke huurprijs beneden de liberalisatiegrens ligt. In de nota van wijziging, die tegelijk met deze nota is uitgebracht, is deze wijziging opgenomen. Doordat in artikel 2, derde lid, van de HPW uitdrukkelijk is aangesloten bij artikel 17 van die wet, zal de huurcommissie in de gevallen dat zij uitspreekt dat de HPW van toepassing blijft, zonder dat daartoe een apart verzoek behoeft te worden ingediend, een uitspraak moeten doen over de redelijkheid van de overeengekomen huurprijs.

In het vervolg van deze nota zullen wij dieper ingaan op de vragen van

de verschillende fracties betreffende een verdere inbedding van de huurprijsliberalisatie in de HPW.

In de voorstellen tot huurprijsliberalisatie is de huurliberalisatiegrens een belangrijk markeringspunt. De afgelopen jaren is daarop steeds de aandacht gevestigd. In het wetsvoorstel is gekozen voor een koppeling tussen de huurprijsliberalisatiegrens en de maximumhuurgrens uit de Wet individuele huursubsidie (verder te noemen maximum-huurgrens IHS).

Door de leden van de CDA-fractie werd gesteld dat de aansluiting van de liberalisatiegrens op een grens die lager ligt dan de maximum-huurgrens IHS uit een oogpunt van marktwerking de voorkeur verdient, waarbij zij concreet dachten aan de aftoppingsgrens in de IHS. Door de PvdA-fractie werd gesteld dat de dreiging van ten onrechte uitgevoerde liberalisatie na grote huursprongen op 2 manieren zouden kunnen worden vermeden: ofwel de huurliberalisatiegrens zou f 100 hoger kunnen worden gesteld dan de maximum-huurgrens IHS ofwel de HPW zou bij geliberaliseerde woningen niet geheel buiten werking kunnen worden gesteld.

In de memorie van antwoord hebben wij ruim aandacht besteed aan de achtergronden van de koppeling tussen de huurprijsliberalisatiegrens en de maximum-huurgrens IHS. Gezien de opmerkingen van deze fracties hebben wij ons inzake de hoogte van de huurprijsliberalisatiegrens nog eens beraden. Nu bij nota van wijziging de huurliberalisatie gedeeltelijk onder de werking van de HPW wordt geplaatst door eenmalig binnen drie maanden de toetsing van artikel 17 HPW mogelijk te maken achten wij een grens die hoger ligt dan de maximum-huurgrens IHS zeker niet meer nodig.

In het voorgaande hebben wij aangegeven, dat, gezien de vrees van de Kamer voor ongewenste effecten, een voorzichtige aanpak bij invoering van de huurprijsliberalisatie gewenst is. Zulks is óók van belang bij de bepaling van de hoogte van de huurprijsliberalisatiegrens. Daarom achten wij het verstandig de koppeling tussen de huurprijsliberalisatiegrens en de maximum-huurgrens IHS te handhaven en de eerste grens niet te koppelen aan de aftoppingsgrens in de IHS.

Wij merken in dit verband nog op dat de koppeling tussen de maximum-huurgrens IHS en de huurliberalisatiegrens op termijn ter discussie kan komen, mede door de relatieve hoogte van de maximum-huurgrens IHS.

Op korte termijn achten wij dit echter niet te realiseren. Eerst zal de studie inzake «IHS in perspectief» moeten worden afgerond. Daarom past nu geen ad-hoc beleid terzake. Vooralsnog achten wij de bestaande koppeling tussen de huurliberalisatiegrens en de maximum-huurgrens IHS het meest realistisch. De koppeling en de verhouding tussen de verschillende grenzen ligt echter niet voor altijd vast. Door eventuele beleidsmatige wijziging van de maximum-huurgrens IHS, onder handhaving van de koppeling met de huurprijsliberalisatiegrens, zou op termijn één (lagere) grens kunnen worden gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie wilden vernemen of het voor de IHS werkelijk enig verschil maakt of de huurprijzen boven de aftoppingsgrens worden geliberaliseerd of onder de aangekondigde huursombenadering zullen vallen.

Indien de liberalisatiegrens gelijk zou worden gesteld aan de aftoppingsgrens in de IHS, heeft dit tot gevolg dat de aanpassing van de huren tussen deze grens en de maximum-huurgrens IHS in principe vrij is. Dit kan ertoe leiden dat IHS-ontvangers sneller «uit de tabel groeien» als gevolg van sterkere huurstijgingen.

Voor de niet-bejaarde IHS-ontvangers zal een eventuele extra huurstijging volledig voor eigen rekening blijven. Het deel van de huurprijs dat boven de aftoppingsgrens ligt, telt voor hen niet mee bij de bepaling van de hoogte van de IHS. Alleen bij de bejaarden telt dit voor een kwart mee. Extra huurstijgingen bij deze categorie zullen leiden tot extra IHS-uitgaven.

Overigens zij vermeld dat thans twee aftoppingsgrenzen bestaan, een voor bejaarden en een voor niet-bejaarden.

Verlaging van de liberalisatie-grens tot het niveau van de aftoppingsgrens in de IHS zou de toets op redelijkheid van de huur, indien die boven de aftoppingsgrens in de IHS, maar onder de maximum-huurgrens IHS zou liggen (huurcontrole binnen de IHS-regeling), bemoeilijken.

De leden van de CDA-fractie wilden bij de discussie over vrijere huurprijsvorming binnen de HPW ook betrekken de suggestie in Cobouw van 14 september 1992 van oud-kamerlid De Beer om bij liberalisatie een artikel in de HPW op te nemen, volgens welke een huurverhoging van geliberaliseerde woonruimte niet meer mag bedragen dan een trendmatig percentage, tenzij partijen anders zijn overeengekomen. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie van de regering op een dergelijk voorstel, waarin bescherming wordt geboden aan huurders die verzuimen in het huurcontract een huurverhogingspercentage op te nemen.

Het voorstel van het oud-kamerlid de Beer gaat er van uit dat de HPW met uitzondering van één bepaling niet meer geldt bij geliberaliseerde contracten. Partijen moeten zelf de hoogte van de huurverhoging overeenkomen en in het contract vastleggen. Als ze niets hebben geregeld is volgens die ene wetsbepaling een trendmatige huurverhoging (van bijvoorbeeld 1% boven de inflatie) van kracht.

Voor het voorstel van de heer de Beer voelen wij in principe wel enige sympathie. Uitgangspunt van de HPW is immers dat de huurprijzen tussen partijen worden overeengekomen tenzij bij de HPW anders is bepaald. Het betreffende voorstel gaat er daarnaast echter, naar wij aannemen, vanuit dat dwingend wordt bepaald dat een trendmatige huurverhoging gaat gelden, als partij en daaromtrent niets overeen komen. Dit past niet bij liberalisatie. Bij de niet-geliberaliseerde contracten kunnen partijen dan meer vrijheid bij de jaarlijkse huurverhoging krijgen dan bij de geliberaliseerde contracten. Als een verhuurder van een geliberaliseerde woning dan afziet van het toepassen van een indexeringsclausule zou dit van rechtswege tot het toepassen van een wettelijke trendmatige huurverhoging leiden. Bovendien zou dit systeem er toe leiden dat geen verschuiving in de huurprijs ten opzichte van andere huurwoningen meer mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder nog of partijen bij een (vrijere) huurovereenkomst kunnen overeenkomen om geschillen eerst aan de huurcommissie voor te leggen alvorens de kantonrechter wordt ingeschakeld.

Wij merken te dien aanzien op dat artikel 3 van de Wet op de huurcommissies dat niet toelaat; in de uitputtende taakomschrijving van de huurcommissie is een dergelijke taak niet opgenomen.

Binnen het kader van huurprijsliberalisatie blijft – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – geen wettelijke bescherming tegen onredelijke bedingen en onredelijke servicekosten mogelijk. Ook de leden van de PvdA-fractie stelden deze bescherming aan de orde en voegden daar nog aan toe de beperking van het aantal jaarlijkse huurverhogingen tot één. Zij vroegen de regering zich hierop nog eens te willen beraden. Ook de leden van de D66-fractie lieten blijken twijfels te houden bij het feit dat de liberalisatie ook betrekking

heeft op het opheffen van de bescherming via de HPW tegen onredelijke bedingen als sleutelgeld, een te hoge waarborgsom en onredelijke servicekosten. Zij wezen bij dat laatste op de zekere monopoliepositie van de verhuurder in de onderhandelingen met de huurder, zeker als de servicekosten betrekking hebben op woon-zorgprojecten.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij het volgende op. Bij een wettelijke regeling van de huurprijs – de netto of «kale» huurprijs – behoort een wettelijke regeling van de verplichtingen die de huurder tegenover de verhuurder bij of ter zake van huur en verhuur van woonruimte op zich neemt naast de overeenkomst van huur en verhuur. Zou dat laatste niet worden geregeld, dan bestaat het gevaar dat een verhuurder datgene wat hij vanwege de wettelijke regeling van de huurprijs niet als huurprijs kan afspreken, op een andere wijze van de huurder tracht te verkrijgen; daarom is het bij een systeem van huurprijsbescherming noodzakelijk, dat – als sluitstuk van dat systeem – dergelijk oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Om die reden zijn de artikelen 4 (één huurverhoging per jaar), 6 (onredelijke bedingen) en 12 tot en met 14 (overige betalingsverplichtingen) in de HPW opgenomen. Indien voor een deel van de overeenkomsten van huur en verhuur de huurprijsbescherming van de HPW wordt opgeheven, vervalt ook de behoefte aan de regeling van het sluitstuk daarop. Een verhuurder heeft immers bij de onderhandelingen over de huurprijs alle vrijheid binnen de grenzen van het vrije-marktmechanisme. Het zou slechts weinig zekerheid geven aan de huurder, indien de verhuurder zich daarnaast aan strakke regels betreffende de in de artikelen 4, 6 en 12 tot en met 14 geregelde onderwerpen zou dienen te houden.

De verhuurder kan immers altijd – binnen de marges van het vrije marktmechanisme – deze strakke regels omzeilen door een hogere «kale» huurprijs in rekening te brengen. Daar komt bij dat de algemene regels van het overeenkomstenrecht ook op de overeenkomsten van huur en verhuur van toepassing zijn en blijven. Zo is in Boek 3, titel 2, van het Burgerlijk Wetboek een uitgebreide regeling van de gevolgen voor de overeenkomst van misbruik van omstandigheden opgenomen; men zie artikel 44. De verhuurder zal dus wel degelijk binnen de marges van het algemene contractenrecht dienen te manoeuvreren. Derhalve blijven wij van mening dat voornoemde artikelen niet behoren te gelden voor woonruimte waarvoor een geliberaliseerde huurprijsovereenkomst geldt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of niet een liberalisatie van alle huurprijzen boven de aftoppingsgrens in de IHS in gebieden met schaarste, zoals in de Randstad, door een stringentere koppeling aan de IHS en een betere marktwerking in een groter segment, een lift-effect naar het geliberaliseerde segment zou kunnen voorkomen. De leden van deze fractie vroegen zich ook af of niet uit het feit dat van de woningen boven de aftoppingsgrens in de IHS de helft in het bezit is van toegelaten instellingen blijkt dat de toegelaten instellingen naast een sociale doelstelling tevens een marktconforme doelstelling zonder winstoogmerk hanteren.

Alle huurwoningen met een huurprijs boven de aftoppingsgrens van de IHS beslaan per 1 juli 1993 (ingeschat aan de hand van de CBS-Woonkostenenquête 1992) ongeveer 15 à 16% van de huurwoningenvoorraad. Indien de leden van de CDA-fractie bedoelen dat met alle huurwoningen ook de woningen van zittende huurders zijn betrokken bij liberalisatie van dat segment, zou derhalve een zesde deel, ofwel een redelijk groot segment, van de huurwoningenvoorraad meteen zijn geliberaliseerd. Indien het alleen bij nieuwe verhuur plaatsvindt zal het jaarlijks om 1,5 à 2% van de huurwoningenvoorraad gaan. Overigens zullen deze percentages per woningmarktgebied of zelfs per woonwijk aanzienlijk kunnen verschillen. Op zich zal zo'n segment dus na enige

jaren zodanig zijn gegroeid dat er inderdaad onderlinge concurrentie en derhalve ook een mogelijkheid van het al dan niet drukken van de prijs in dat deel van de markt kan gaan optreden.

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven dat zij de omvang van het geliberaliseerde segment niet alles bepalend vinden voor de mogelijkheid van al dan niet prijsdrukking. De totale vraag- en aanbodverhoudingen ter plaatse achten wij daarvoor van groter belang. In het voorgaande hebben wij al aangegeven dat wij nu een koppeling van de huurprijsliberalisatiegrens aan de aftoppingsgrens van de IHS niet verstandig achten, omdat voorzichtig moet worden gestart.

Uitgaande van zo'n 15 à 16% van de huurwoningenvoorraad boven de aftoppingsgrens van de IHS, bezitten de sociale verhuurders derhalve zo'n 250 000 woningen met een huurprijs boven deze aftoppingsgrens. Dit betreft ruim 10% van het totale bezit van de sociale verhuurders. Wij sluiten, zeker tegen de achtergrond van de zelfstandiging van deze sector, niet uit dat de sociale verhuurders ook een marktconforme doelstelling zonder winstoogmerk hebben. Aangezien dit wordt afgeleid uit een beperkt deel van het bezit (ruim 10%) achten we het daarmee nog niet bewezen.

De leden van de fractie van de PvdA hadden de indruk dat de regering soms wat al te luchtig over de door de kamer en door de RAVO naar voren gebrachte argumenten was heengestapt; ook kwam het hen voor dat de door de regering gehanteerde argumentatie niet altijd even consistent was. Ter illustratie daarvan noemden zij een tweetal voorbeelden en verzochten om een reactie daarop.

In het eerste voorbeeld constateren de leden van de PvdA-fractie een inconsistentie in de argumentatie van regeringszijde en stellen vast dat lagere huren nu ook al kunnen worden overeengekomen met deze verhuurders, zodat het nieuwe van huurprijsliberalisatie alleen de mogelijkheid van (extra) huurverhogingen is. Wij willen in aansluiting op de zinsnede aan het eind van de passage waarin dat voorbeeld wordt genoemd nog eens opmerken dat het doel van de voorgestelde liberalisatie niet zozeer een hoger huurniveau is, als wel een vrijere huurprijsvorming die aansluit bij de marktsituatie. Het effect daarvan zou kunnen zijn dat een hoger huurniveau optreedt.

In het tweede voorbeeld leggen de leden van de PvdA-fractie een koppeling tussen het antwoord op vraag 94 bij de begroting 1989 (toen er nog van werd uitgegaan dat liberalisatie ook bij zittende huurders met een geldende huurprijs boven een huurprijsgrens zou kunnen plaatsvinden) en het antwoord in de memorie van antwoord, waarbij wordt uitgegaan van liberalisatie alleen bij nieuwe huurcontracten. Een dergelijke koppeling tussen niet-vergelijkbare situaties achten wij niet terecht.

Voor zover de leden van de aan het woord zijnde fractie daarbij ingaan op de uitstralingseffecten menen wij dat daarop niet meer behoeft te worden ingegaan nu bij nota van wijziging een voorstel is ingediend dat als bijkomend effect heeft dat die uitstraling wordt voorkomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het toch niet de voorkeur zou verdienen om alleen daar, waar van schaarste in het duurdere marktsegment geen sprake is, tot huurprijsliberalisatie over te gaan. Ook de leden van de D66-fractie bepleitten een regionale aanpak, wijzend op een woningtekort in de duurdere huursector in bepaalde gebieden, aangezien dan niet meer sprake is van een gelijkwaardige onderhandelingspositie voor de marktpartijen. Zij opteerden daarbij echter – in navolging van de RAVO – voor koppeling van de liberalisatie aan een gemeentelijk volkshuisvestingsplan; daarin zou dan moeten worden aangegeven of al dan niet ter plaatse tot liberalisatie wordt overgegaan.

Wij hebben in de memorie van antwoord al aangegeven dat een territoriale aanpak geen goede weg is, omdat die eerder consoliderend voor gespannen marktverhoudingen werkt in plaats van die te doorbreken. Een betere marktwerking zou op die manier steeds verder uit het zicht kunnen verdwijnen. Een territoriale aanpak kan ook tot nogal verschillende werking voor gemeenten leiden, waardoor verhuurders niet meer duidelijk weten waar ze aan toe zijn en waardoor ze worden afgeschrikt om te investeren in die markt en het genereren van meer aanbod op de gespannen markten niet tot stand komt. Vanuit deze overwegingen en gelet op het feit dat de bij nota van wijziging aangebrachte mogelijkheid van eenmalige toetsing van de huurprijs eventuele problemen kan beperken blijven wij een regionale aanpak van de huurprijsliberalisatie afwijzen.

De positie van de huurder die met een te hoge huurprijs boven de liberalisatiegrens, al dan niet all-in, is accoord gegaan, is in zoverre goed dat deze binnen drie maanden een uitspraak van de huurcommissie kan verkrijgen over de vraag of terecht geliberaliseerd is. Alsdan wordt de redelijkheid van de huurprijs getoetst, d.w.z. dat bij een all-in huur ingevolge artikel 11a van de HPW als huurprijs geldt de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven tenminste redelijke huurprijs in verhouding tot de kwaliteit van de woonruimte. Indien hij niet van vornoemde mogelijkheid gebruik heeft gemaakt en de huurprijsovereenkomst is geliberaliseerd, rest hem bij een huurverhoging, mits in de huurovereenkomst geen indexeringsclausule is opgenomen, niet accoord te gaan met die verhoging; de verhuurder is dan gedwongen een procedure bij de kantonrechter te beginnen, waarin op de verhuurder de bewijslast rust de redelijkheid van de verhoging aan te tonen. Wat betreft de all-in huren past nog de opmerking dat ook de kantonrechter een splitsing zal moeten maken in huurprijs en de prijs voor andere verplichtingen die niet verschuldigd zijn voor het enkele gebruik van de woonruimte.

Artikel 1623a van Boek 7A van het B.W. dwingt hem daartoe omdat voor de toepassing van de vierde afdeling van Boek 7A van het B.W. (van de regelen welke bijzonder betrekkelijk zijn tot huur en verhuur van woonruimte) onder huurprijs wordt verstaan: de huurprijs, bedoeld in artikel 1, onder c, van de HPW; voor de prijs van andere verplichtingen geldt Boek 7A niet.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat het toch niet zo kan zijn, dat de huurprijsliberalisatie tot gevolg heeft dat steeds meer huurders woekerprijzen moeten gaan betalen? Zij verwezen in dit verband naar de brief aan de vaste kamercommissie VRO van 1 juni 1992 van het Bureau van Rechtshulp en de Rechtswinkel te Amsterdam, waarin melding wordt gemaakt van een dossieronderzoek van deze instanties bij de huurcommissie te Amsterdam naar de resultaten van de toetsingsprocedure ex artikel 17 van de HPW.

Daaruit zou blijken dat in 84% van de zaken waarin een uitspraak is gedaan de huurcommissie de overeengekomen huurprijs heeft verlaagd vanwege overschrijding van de maximaal redelijke huurprijs. Een dergelijke toetsing is, aldus deze leden, voor geliberaliseerde woningen niet mogelijk. In dat verband vroegen deze leden om bij de huurcommissie in de Randstad na te vragen of hun ervaringen dienaangaande overeenkomen met de uitkomsten van bovengenoemd dossier.

Het aantal particuliere huurwoningen bedraagt in Amsterdam ongeveer 140 000. Uitgaande van een verhuispercentage van circa 10% per jaar, betekent dit dat in de particuliere huurwoningen in Amsterdam vele duizenden huurdersmutaties plaatsvinden. Na mutatie is op grond van artikel 17 van de HPW binnen drie maanden na het aangaan van het

huurcontract voor de huurder een beroep op de huurcommissie mogelijk. In 1989 en 1990 hebben blijkens het bovengenoemde rapport totaal 587 huurders van particuliere huurwoningen de huurcommissie om een uitspraak gevraagd over de redelijkheid van de overeengekomen nieuwe huurprijs. Dit aantal komt overeen met de ervaringen van de huurcommissie in Amsterdam. Afgezet tegen het aantal in die categorie plaatsvindende verhuisbewegingen is het aantal ingediende verzoeken relatief gering. In slechts 307 van de aanhangig gemaakte zaken (dit is 52,5%) heeft de huurcommissie uitgesproken dat de overeengekomen huurprijs te hoog is. In het overgrote deel van de overige zaken was er geen reden voor een uitspraak tot huurverlaging omdat de huurder zijn verzoek vóór de besluitvorming door de huurcommissie introk (het onderzoeksrapport gaf daartoe kennelijk aanleiding) dan wel omdat de huurprijs naar het oordeel van de huurcommissie redelijk was.

De ervaringen van de huurcommissies in de overige Randstadsteden variëren en steunen op een klein aantal verzoeken. De huurcommissie in Haarlem heeft in de periode van juli 1989 tot heden omstreeks 90 verzoeken met betrekking tot particuliere huurwoningen ontvangen. In ongeveer 48% van deze zaken luidde de uitspraak van de huurcommissie dat de huurprijs te hoog is. De huurcommissie in het ressort 's-Gravenhage heeft in de periode oktober 1991/september 1992 ongeveer 75 verzoeken met betrekking tot particuliere huurwoningen ontvangen. Naar schatting bleek in 70% van deze zaken de overeengekomen nieuwe huurprijs te hoog.

In Rotterdam daarentegen heeft de huurcommissie slechts enkele verzoeken ontvangen en uitgesproken dat de overeengekomen huurprijs te hoog is. Min of meer een zelfde beeld laat de huurcommissie in Utrecht zien: in de periode 1990 tot en met 1992 zijn 22 verzoeken ontvangen waarbij in 17 gevallen bleek van een te hoge huurprijs.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten met hoeveel woningen het potentieel te liberaliseren aantal woningen omlaag zou gaan als de liberalisatiegrens f 100 hoger zou worden gesteld dan de maximumhuurgrens IHS.

Als de huurder, conform de bij nota van wijziging gedane voorstellen, éénmalig binnen drie maanden na het aangaan van het huurcontract een toets aan de maximaal redelijke huur mag vragen, betekent dit dat bij een liberalisatiegrens op het niveau van de maximum-huurgrens IHS alleen woningen met meer dan circa 130 punten deze toets zullen kunnen doorstaan en daarna in de praktijk geliberaliseerd kunnen zijn. Er is dan sprake van een potentieel geliberaliseerd segment van ongeveer 37% van de huurwoningen voorraad. Bij een liberalisatiegrens van f 100 boven de maximum-huurgrens IHS zouden alleen woningen met meer dan circa 145 punten potentieel geliberaliseerd zijn. Het segment woningen met meer dan 145 punten beslaat ongeveer 25% van de huurwoningenvoorraad.

Op de vraag van de leden van de aan het woord zijnde fractie waarom de HPW bij woningen die op grond van de interim-maatregel zijn geliberaliseerd, niet in haar geheel buiten werking is gesteld, terwijl dat nu wel wordt voorgesteld, antwoorden wij dat er bij de interim-maatregel ook een voorkeur bestond voor liberaliseren buiten de HPW. Om de interim-maatregel op de kortst mogelijke termijn te kunnen invoeren was het noodzakelijk te liberaliseren binnen de HPW, hetgeen gebeurde door een wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte met een beperkt karakter. Liberalisatie buiten de HPW had namelijk slechts gekund na wijziging van de HPW.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het niet zo is dat elke

huurder ongeacht zijn of haar financiële positie bescherming verdient tegen onredelijkheden en het risico van woekerprijzen, in ieder geval daar waar de marktpositie van de huurder als gevolg van schaarste zwak is.

Zo gesteld zijn ook wij die mening toegedaan. Vervolgens echter moet de vraag worden gesteld of daar voldoende in wordt voorzien. Het antwoord hierop is in feite al gegeven bij de behandeling van eerdere vragen uit het eindverslag; wij verwijzen naar de passages betreffende de bij de nota gevoegde nota van wijziging en de bespreking van de artikelen 4, 6 en 12 tot en met 14 van de HPW. Wij achten met andere woorden de bescherming van de huurder op dit punt voldoende. Wij hebben vertrouwen in de mogelijkheden die de rechtsgang bij de civiele rechter aan de huurders van geliberaliseerde woningen te bieden heeft; overigens merken wij nog op dat via de tegelijk met deze nota ingediende nota van wijziging voor die huurders ook nog een rechtsgang wordt geboden bij de huurcommissie ter beoordeling van de vraag of al dan niet terecht geliberaliseerd is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of er bij liberalisatie niet sprake is van een voor de huurder uiterst onzekere situatie, omdat de kantonrechter een voorgesteld huurniveau toetst aan de eis van redelijkheid, hetgeen nieuw te vormen jurisprudentie vereist.

Allereerst merken wij op dat deze onzekerheid geldt voor zowel de huurder als de verhuurder. Tevens is het zo dat er ook nu al sprake kan zijn van toetsing door de kantonrechter aan de eis van redelijkheid. Het is juridisch niet mogelijk richtlijnen aan de kantonrechter te geven voor de beoordeling van de redelijkheid anders dan door regelgeving met betrekking tot dat begrip.

Dergelijke nadere regelgeving achten wij, gelet op de wijze waarop in de praktijk invulling aan dat begrip wordt gegeven ongewenst. De onzekerheid zou ook door partijen kunnen worden vermeden, doordat ze immers een indexeringsregeling kunnen afspreken.

De leden van de D66-fractie vroegen of er door het wetsvoorstel in feite geen sprake is van liberalisatie van (nu nog) goedkope huurwoningen, indien na mutatie de huur boven de maximum-huurgrens IHS komt te liggen. De leden van de D66-fractie vroegen ook te overwegen de liberalisatiegrens te koppelen aan het puntensysteem, zodat woningen die op grond van hun kwaliteit beneden de liberalisatiegrens vallen, daar ook niet boven gebracht kunnen worden.

De mogelijkheid dat de huurprijs van woningen na mutatie door de verhuurder boven de maximum-huurgrens IHS wordt gebracht is inherent aan de huurprijsliberalisatie. Potentieel is er derhalve een ruimer segment woningen dan de bestaande woningen met een huurprijs boven de maximumhuurgrens IHS, dat voor huurprijsliberalisatie in aanmerking komt.

Met de nota van wijziging die bij deze nota is gevoegd, wordt in feite tegemoet gekomen aan het verzoek van de fractie van D66.

De huurder krijgt de mogelijkheid de nieuwe huurprijs te laten toetsen aan de maximaal redelijke huurprijs. Als de huurder na drie maanden geen gebruik heeft gemaakt van dit recht is het huurcontract wel geliberaliseerd. Door de toetsing aan maximaal redelijk is er naast een prijsgrens ook in feite een puntengrens.

Door deze nieuwe voorstellen wordt huurprijsliberalisatie in principe onmogelijk bij woningen die gezien de kwaliteit een te hoge huurprijs kennen. Het feitelijk te liberaliseren segment is daardoor beperkter dan in de oude voorstellen mogelijk is.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of de spanning in het

segment boven de f 650 zich alleen voordoet in Amsterdam en Den Haag. In andere grote en middelgrote steden is er sprake van zodanige tekorten bij goedkope woningen dat dit toch zijn weerslag moet hebben op de vraag naar duurder huurwoningen. Deze leden vroegen ook of in het Woningbehoefteonderzoek (WBO) rekening is gehouden met het feit dat iemand behoefte heeft aan een woning tussen f 450 en f 550, maar door een tekort aan die woningen noodgedwongen in het duurder segment op zoek moet.

Uit de WBO-cijfers wordt de spanning in het segment boven de f 650 in de andere grote en middelgrote steden niet zichtbaar.

In het WBO wordt aan bewoners gevraagd: «In welke prijsklasse zoekt U een woning?» of (als iemand al een woning heeft): «In welke prijsklasse huurt U?». Bij het WBO 1989/90 leverde dit als resultaat op dat alleen in Amsterdam en Den Haag een beperkt tekort bij de duurder huurwoningen zichtbaar was. In het WBO wordt derhalve niet gevraagd of men naar een duurder segment zou uitwijken als er teveel spanning in het goedkopere segment (waarbinnen men eigenlijk zoekt) zou zijn. Opschuiving van de woningbehoefte is derhalve met het WBO niet te meten. Tekorten bij goedkope woningen in andere grote en middelgrote steden worden zo niet zichtbaar bij de vraag naar duurder woningen.

Pas nadat het WBO is uitgevoerd wordt zichtbaar waar een tekort of een overschot optreedt.

De leden van de fractie van D66 verwelkomden het aangekondigde onderzoek naar de effecten van liberalisatie. Zij begrepen echter niet waarom de regering een evaluatie ex ante van de liberalisatie-effecten afwees.

Als wij het goed hebben begrepen zouden de leden van de fractie van D66 graag zien dat de bestaande verwachtingen ten aanzien van de effecten van de liberalisatie als evaluatie ex ante worden betrokken. Wij menen dat evaluatie een goede zaak is.

Vandaar dat wij hebben toegezegd de effecten goed te volgen. Nu het wetsvoorstel bij nota van wijziging een aantal wijzigingen heeft ondergaan, verwachten wij overigens minder snel nadelige effecten. Wij achten het niet nodig bij voorbaat vast te leggen dat er een evaluatie moet plaatsvinden, waarvan de resultaten een soort ontbindende voorwaarde moeten vormen. Jaarlijks wordt ook uit de CBS-woonkosten-enquete zichtbaar welke huurprijsontwikkeling (ook uitgesplitst naar sector) heeft plaatsgevonden.

b. *Rechtsbescherming*

De leden van de VVD-fractie vroegen of het mogelijk is de aangekondigde wijziging van de HPW met betrekking tot het aanhangig maken van geschillen inzake servicekosten te incorporeren in het onderhavige wetsvoorstel. Het desbetreffende wetsvoorstel is bij koninklijke boodschap van 6 november 1992 (kamerstukken II 22 902, 1992/93, nrs. 1-3) bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Het behoort daarom niet meer tot de mogelijkheden beide wetsvoorstellen in dit stadium te integreren.

B. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af, of de positie van de zittende huurders in het wetsvoorstel wel goed geregeld is. Zij wezen daarbij op artikel I, onder A, waarin niet wordt gesproken van nieuwe verhuur, maar van laatstelijk overeengekomen huurprijs, terwijl het blijkens de toelichting de bedoeling is dat alleen bij nieuwe verhuringen tegen een huurprijs, hoger dan de maximumhuurgrens IHS, de HPW niet meer van toepassing zal zijn. De leden van de PvdA-fractie wezen in dit

verband op een artikel van Mevr. Mr. Kienhuis in Woningraad nr. 4-92, blz. 8.

Wij hebben ingezien dat wetstekst en toelichting op dit punt niet met elkaar corresponderden. De wetstekst is daarom bij nota van wijziging aangepast aan de bedoeling, zoals weergegeven in de memorie van toelichting. Huurliberalisatie geldt derhalve alleen bij nieuwe verhuur en niet voor huurovereenkomsten waarvan de huurprijs bij de aanvang onder de liberalisatiegrens ligt en waarvan tijdens de duur van de overeenkomst door jaarlijkse aanpassing of om een andere reden boven de liberalisatiegrens uitkomt.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto