

Vergaderjaar 1993-1994

23 443**Wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de huurprijs- en huurbescherming tot overeenkomsten van huur en verhuur van woonwagens en woonwagenstandplaatsen****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Achtergronden van het voorstel van wet**

In de notitie Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig (Kamerstukken II 1990/91, 22 059, nr. 2, par. 6.3) heeft de eerste ondergetekende aangekondigd te zullen komen met een wetswijziging met betrekking tot huurbescherming voor huurwoonwagens en huurstandplaatsen. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van die toezegging. Hieronder wordt ingegaan op de achtergronden van het wetsvoorstel.

In de Wet op Woonwagens en Woonschepen van 1918 werden regels gesteld aan woonwagens en aan diegenen die er in woonden.

In de Woonwagenwet van 1968 lag de nadruk op de woonwagenbewoners. De woonwagenbevolking werd geconcentreerd gehuisvest op regionale centra met eigen voorzieningen op het terrein van wonen, werken, welzijn, recreatie en onderwijs. Het effect van deze benadering was echter dat de woonwagenbevolking meer en meer geïsoleerd raakte van de rest van de samenleving. Dat had ongewenste gevolgen.

In de Regeringsnota Woonwagenbeleid (Kamerstukken II 1974/75, 13 471, nrs. 1-2) werd daarom voor een meer individuele behandeling gepleit met als doel gelijke kansen voor woonwagenbewoners ten opzichte van bewoners van (on)zelfstandige woningen te bevorderen.

Met een motie Weijers c.s. (Kamerstukken II 1975/76, 13 471, nr. 5) heeft de Tweede Kamer van de Staten-Generaal in 1976 het regeringsbeleid ondersteund dat erop gericht is om de specifiek voor woonwagenbewoners bestaande regelingen te beëindigen en het huur- en subsidiebeleid met betrekking tot woonwagens op te nemen in dat voor de reguliere woningbouw.

Te zamen met opname van de begrippen standplaats en woonwagen in de (herziene) Woningwet en de Huisvestingswet leidt dit ertoe dat het instrumentarium van de Wet geldelijke steun woonwagens en de Woonwagenwet (behoudens de definitie van de doelgroep) eerst gedeeltelijk en vervolgens geheel wordt afgeschaft. De normalisering van de woonwagenwetgeving en de integratie in de reguliere volkshuisvestingswetten en -instrumenten is dan voltooid.

Eind 1989 behoorden circa 22 000 woonwagenbewoners tot de doelgroep van beleid. Zij woonden in 8000 woonwagens waarvan 2300

huurwoonwagens. Vrijwel alle woonwagens staan op gehuurde standplaatsen. De huurstandplaatsen en huurwoonwagens zijn nu nog vrijwel geheel in gemeentelijk bezit. Maar de (herziene) Woningwet maakt overname van dit bezit door woningbouwcorporaties mogelijk. Met een dergelijke overname zullen in de toekomst de met de reguliere woonruimte vergelijkbare huurverhoudingen en de eventueel daaruit voortvloeiende geschillen kunnen gaan voorkomen.

Voor het bouwen en bewonen van een woonwagen of een standplaats is, respectievelijk kan, op grond van de (herziene) Woningwet en de Huisvestingswet een bouw- respectievelijk huisvestingsvergunning vereist zijn. Met het oog op het bereiken van gelijkwaardigheid van het wonen in woningen en het wonen in een woonwagen voorziet het voorstel van wet erin de vigerende wetgeving op het terrein van huur en verhuur van woonruimte ook van toepassing te verklaren op huur en verhuur van woonwagens en/of standplaatsen.

2. Wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en het Burgerlijk Wetboek

Het voorstel van wet strekt ertoe de in bovengenoemde wetten beschreven definitie van woonruimte uit te breiden met woonwagens en standplaatsen, in verband waarmee ook voor woonwagens en voor standplaatsen een nadere definiëring vereist is.

De voorgestelde definitie van het begrip woonwagen – in de artikelen I, II en III – is toegesneden op de definitie van het begrip woonwagen, zoals die volgens het bij koninklijke boodschap van 15 juli 1993 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet (Kamerstukken II 1992/93, 23 248, nrs 1–2) in de Woningwet zal komen te luiden.

Bewoners van woonwagens vormen, zoals gezegd, de doelgroep.

Daarbij moet worden gedacht aan woonwagens die opgesteld staan op daartoe ingerichte standplaatsen.

Onder woonwagens worden verstaan: voor bewoning bestemde gebouwen die zijn geplaatst op een standplaats en die in hun geheel of in delen kunnen worden verplaatst; hiervan zijn uitgezonderd wagens die een eigen aandrijving hebben en wagens die zonder ontheffing ingevolge de Wegenverkeerswet in samenhang met het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 over een weg mogen worden voortbewogen. Het eerste deel van deze begripsomschrijving is analoog aan de omschrijving van het begrip woonwagen in artikel 1, onder e, van de Woningwet, zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van bovengenoemd voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet. Opneming van deze definitie in de Woningwet is aangekondigd in de notitie Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig. Die definitie is ontwikkeld naar aanleiding van de adviezen en commentaren op een voorontwerp van het Bouwbesluit. In vergelijking met de daarvoor gehanteerde definitie is het in deze in de Woningwet op te nemen definitie niet meer van belang of de woonwagen op eigen kracht kan worden verplaatst. Een woonwagen behoeft dus niet langer meer een «wagen» te zijn in de letterlijke zin van dat woord. Een en ander sluit beter aan bij de belevingswereld van de woonwagenbewoners. Over genoemde notitie is op 5 december 1991 (Kamerstukken II 1991/92, 22 059, nr. 4) overleg met de Tweede Kamer gevoerd, die zich bij die gelegenheid in meerderheid met de voorstellen ter zake bleek te kunnen verenigen.

De aan de definitie in de onderhavige wetten toegevoegde hierboven genoemde uitzonderingen betreffen de zogenaamde toer- en trekkerswagens. Deze wagens voldoen niet aan de meest elementaire minimale volkshuisvestingseisen ten aanzien van afmetingen, geluid- en warmteweerstand, duurzaamheid en kosten/kwaliteitsverhouding. Het ligt

daarom niet in de rede op overeenkomsten van huur en verhuur van dit soort wagens de regels betreffende huur- en huurprijsbescherming van toepassing te doen zijn; deze wagens zijn dan ook van de regelingen uitgesloten. Bij de voorgestelde definitie in de Woningwet is een dergelijke uitsluiting niet nodig. Immers, in artikel 1 van de Woningwet zijn de begrippen «woonwagen» en «standplaats» aan elkaar gekoppeld. Een standplaats is bestemd voor het plaatsen van een woonwagen. Een woonwagen moet, evenals een standplaats, op grond van artikel 2 van de Woningwet ten minste voldoen aan bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven technische voorschriften. Bovendien geldt, nu een woonwagen wordt aangemerkt als een tot bewoning bestemd gebouw, dat het bouwen van een woonwagen is onderworpen aan het vereiste van bouwvergunning, bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet. Een toer- en trekkerswagen zal doorgaans niet aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven technische voorschriften voldoen, hetwelk betekent dat voor het plaatsen van zo'n wagen, gelet op artikel 44 van de Woningwet, geen bouwvergunning mag worden verleend.

Dit betekent dan ook dat, gelet op de wetsystematiek van de Woningwet, toer- en trekkerswagens niet van de definitie van «woonwagen» in die wet behoeven te worden uitgesloten.

Voor de formulering in het wetsvoorstel van de uitzondering van toer- en trekkerswagens is aansluiting gezocht bij de in de Wet individuele huursubsidie opgenomen regeling, waarbij voor de toekenning van individuele huursubsidie met betrekking tot een woonwagen onder meer de eis wordt gesteld dat deze niet zonder ontheffing over een weg mag worden voortbewogen.

Behalve ten aanzien van deze uitzonderingen is er nog een verschil tussen de begripsomschrijving van standplaats in de Woningwet en die in de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en het Burgerlijk Wetboek. De Woningwet (artikel 1, onder h) verstaat onder standplaats: een kavel, bestemd voor het plaatsen van een woonwagen, waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten. Deze begripsomschrijving is ruim en als element van de definitie van woonwagen ter bepaling van de toepasselijkheid van de regels van de huur- en huurprijsbescherming te ruim. De standplaats dient in die gevallen aan bepaalde bouwtechnische eisen te voldoen.

Daarom is het begrip standplaats in dit wetsvoorstel enger omschreven. Bij standplaatsen die zijn of worden aangelegd na het tijdstip van inwerkingtreding van de (herziene) Woningwet, moet het gaan om standplaatsen waarvoor bouwvergunningen zijn verleend. Deze vergunningen worden alleen afgegeven indien voldaan wordt aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Huurders van een op het tijdstip van inwerkingtreding van de (herziene) Woningwet bestaande standplaats vallen onder de huur(prijs)bescherming indien deze standplaats ingevolge een bestemmingsplan de bestemming van woonwagenstandplaats heeft gekregen dan wel indien op die plaats die bestemming is komen te rusten doordat op die plaats een berging en/of een sanitaire ruimte ten behoeve van woonwagenbewoners is aangebracht, waarvoor een bouwvergunning op voet van de (oude) Woningwet is verleend.

Beoogd wordt dat bewoners van woonwagens en standplaatsen ten aanzien van de huurstelling dezelfde bescherming zullen verkrijgen als waarop huurders van (on)zelfstandige woningen een beroep kunnen doen. Met het oog hierop wordt voorgesteld de Huurprijzenwet woonruimte en de Wet op de huurcommissies van toepassing te verklaren op woonwagens en standplaatsen.

Dit betekent onder meer dat de huurder van een woonwagen en/of een standplaats bezwaar kan maken tegen een voorstel van de verhuurder tot verhoging van de huurprijs, bijvoorbeeld op grond van de aanwezigheid

van ernstige onderhoudstekortkomingen of nulpunten. De verhuurder die zich niet kan vinden in de door de huurder aangevoerde bezwaren kan de huurcommissie verzoeken een uitspraak te doen omtrent de redelijkheid van het door hem gedane voorstel tot huurverhoging. In laatste instantie kan de kantonrechter om een beslissing worden gevraagd, indien de verhuurder of de huurder het met de uitspraak van de huurcommissie niet eens is.

Evenzo wordt beoogd de huurder dezelfde huurbescherming te bieden als huurders van (on)zelfstandige woningen hebben. Dit houdt in dat de huurder van een woonwagen en/of standplaats, behoudens een beslissing van de kantonrechter tot beëindiging van de huurovereenkomst in een door de verhuurder ingestelde opzeggingsprocedure, niet tegen zijn wil gedwongen kan worden het gehuurde te verlaten. Hiervoor is een wijziging van het Burgerlijk Wetboek noodzakelijk, welke in het wetsvoorstel is opgenomen.

Hoewel verhuurder van de standplaats en verhuurder van de woonwagen niet dezelfde behoefte te zijn, is dat in de praktijk, in het beperkte aantal gevallen waarin van een gehuurde woonwagen sprake is, vrijwel altijd wel het geval. In onderdeel 1 van de memorie van toelichting is al aangegeven dat de standplaatsen en woonwagens doorgaans in gemeentelijk bezit zijn. Het ligt voor de hand dat een huurder de huur van standplaats en woonwagen tegelijk opzegt; de huurder heeft nu eenmaal weinig aan een woonwagen die op een standplaats staat die hij niet mag betreden omdat hij die niet (meer) huurt. Ook heeft een huurder van een standplaats daaraan weinig indien hij de daarop staande woonwagen niet (meer) huurt. In de praktijk zal derhalve naar verwachting het feit dat er sprake is van twee huurovereenkomsten niet tot problemen leiden.

3. Wijziging van artikel 9 van de Woonwagenwet

Aan de bevoegdheid tot vaststelling van de huurprijs van standplaatsen, neergelegd in artikel 9, eerste lid, van de Woonwagenwet en artikel 2 van het Besluit huurprijzen standplaatsen voor woonwagens, bestaat bij het brengen van standplaatsen en woonwagens onder de Huurprijzenwet woonruimte geen behoefte meer. Dit artikellid kan dus vervallen; genoemd besluit zal worden ingetrokken.

De wijziging van (het tweede lid van) artikel 9 strekt ertoe aan te geven dat de gemeenteraad met ingang van bedoelde datum bij het vaststellen van de bedragen die in geval van het ontbreken van een huurovereenkomst als vergoeding voor het hebben van een standplaats in rekening worden gebracht, als richtsnoer de ingevolge de Huurprijzenwet woonruimte overeengekomen huurprijzen van standplaatsen moet hanteren. Bij de in hoofdstuk 1 genoemde intrekking van de Woonwagenwet zal overigens ook aan een regeling als bedoeld in artikel 9, tweede lid, geen behoefte meer bestaan.

4. Advies van de Raad voor de Volkshuisvesting

In zijn advies van 28 november 1991 inzake het huur- en subsidiebeleid voor woonwagens en standplaatsen (adviesnr. 187) maakt de Raad voor de volkshuisvesting (RAVO) ernstig bezwaar tegen het hanteren van verschillende definities van het begrip woonwagen in de onderscheidene wetten, zoals de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies, het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet/Woonwagenwet. De RAVO verwijst daarbij onder meer naar de bij de aanbidding van de Notitie Wonen op een standplaats in de jaren negentig opgenomen definitie van «woonwagen»: een voor bewoning bestemd gebouw dat is geplaatst op een standplaats en dat in zijn geheel of in

delen kan worden verplaatst. Op 15 juli 1993 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet ingediend, waarin mede wordt voorgesteld deze definitie in de Woningwet op te nemen. De ondergetekenden zijn het met de RAVO eens, dat dezelfde begrippen in verschillende wetten in beginsel hetzelfde gedefinieerd moeten worden. Het onderhavige wetsvoorstel is op dit punt dan ook gewijzigd, waarbij in hoofdzaak de omschrijving in het voorstel tot wijziging van de Woningwet is gevolgd. Woonwagens die een eigen aandrijving hebben en woonwagens die zonder ontheffing over een weg mogen worden voortbewogen (de zogenaamde toer- en trekkerswagens), zijn – anders dan in het voorstel tot wijziging van de Woningwet – van het begrip woonwagen uitgezonderd. Het gaat te ver deze categorie wagens onder de huur(prijs)bescherming te brengen. Deze wagens zijn immers niet voor permanente bewoning bestemd. De ondergetekenden zijn het met de RAVO eens dat toepassing van het waarderingsstelsel op deze categorie op zich geen problemen behoeft te geven, doch achten een zo vergaande bescherming voor deze categorie, waarvan er overigens weinig worden verhuurd, om bovenstaande redenen principieel onjuist.

De Raad kon zich niet vinden in het voorstel de huren van bestaande woonwagens en standplaatsen in één keer te brengen op het niveau van nieuwe woonwagens en standplaatsen. De Raad is van oordeel dat de aangevoerde argumenten voor de keuze van deze systematiek bijvoorbeeld evenzeer kunnen dienen ter ondersteuning van het huidige harmonisatiebeleid. Bovendien is volgens de RAVO de voorgestelde systematiek in strijd met het streven naar de integratie van regelgeving voor woonwagens en standplaatsen in de reguliere wetgeving.

De bezwaren, zoals verwoord in dit advies en in de overige reacties, zijn voor de eerste ondergetekende aanleiding geweest het conceptvoorstel van wet nog eens nader te beschouwen. De daarin voorgestelde huursprong is vanuit het streven naar een kostendekkende exploitatie alleszins verdedigbaar. Vanuit het uitgangspunt van gelijkstelling met de bewoners van huizen zou het echter ervaren kunnen worden als een afwijking van het reguliere huurbeleid voor woningen, waardoor het in de adviezen wordt afgewezen.

Uit de overgangsbepalingen van het voor advies aan de RAVO voorgelegde wetsvoorstel is daarom geschrapt de bepaling dat voor standplaatsen een huursprong geldt. Het voor woningen gebruikelijke harmonisatiebeleid zal gaan gelden. Daardoor is er ook geen éénmalige ministeriële vaststelling van de huur nodig.

Voor de koopwagen op een huurstandplaats is de situatie daarmee genormaliseerd, d.w.z. men wordt niet met een veel hogere standplaatshuur geconfronteerd. Voor huurwagens kan door toepassing van het in het Besluit huurprijzen woonruimte op te nemen waarderingsstelsel met bijbehorend huuraanpassingschema voor woonwagens en standplaatsen in voorkomende gevallen de huur worden verlaagd. De verlaging van de wagenhuur zal kunnen plaatsvinden naar het maximaal redelijk huurniveau volgens het huuraanpassingschema.

Voor zover in het advies van de RAVO wordt ingegaan op het voorgestelde kwaliteitswaarderingssysteem, op te nemen in het Besluit huurprijzen woonruimte, zal daarop uitgebreid worden ingegaan in de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van dat besluit. In meer algemene zin kan daarover worden opgemerkt, dat de systematiek met inachtneming van enkele door de RAVO voorgestelde wijzigingen zo veel mogelijk zal aansluiten bij de voor woningen geldende systematiek. Het door de RAVO voorgestelde gedifferentieerde huurbeleid – met aparte regels voor huuraanpassingen, afhankelijk van de vraag of het betreft een vrijwillige dan wel een gedwongen verhuizing (op grond van het deconcentratiebeleid) – wijzen de ondergetekenden af vanwege het feit dat dat

zich niet goed verhoudt met het regeringsstreven naar deregulering. In deze omstandigheden zullen geen aparte huurprijsvoorschriften gelden indien een bestaande woonwagen (koop of huur) op een nieuwe standplaats wordt geplaatst. Teneinde de verhuurder de mogelijkheid te bieden het deconcentratiebeleid te ondersteunen zijn in het Besluit woninggebonden subsidies per 1 januari 1993 de mogelijkheden van inzet van het budget huurverlagingstoelagen uitgebreid ten behoeve van nieuw te bouwen standplaatsen ter vervanging van andere in verband met de deconcentratie op te heffen standplaatsen. De aanvangshuurprijs van deze nieuwe standplaatsen, die verhuurd worden in het kader van de deconcentratie, kan daardoor lager worden bepaald.

Naar de mening van de Raad verdient het aanbeveling om tegelijkertijd met de wijziging van het Burgerlijk Wetboek ter invoering van de huurbescherming van woonwagenbewoners, daarin een extra huuropzeggingsgrond op te nemen. Daarbij zou aansluiting gezocht moeten worden bij de thans geldende huuropzeggingsgrond in het kader van realisering van bestemmingsplannen. Aldus zou de gemeente in haar hoedanigheid van verhuurder, wanneer de gemeenteraad een woonwagencentrum heeft aangewezen als deconcentratiecentrum op basis daarvan aan de kantonrechter kunnen verzoeken het tijdstip vast te stellen waarop de huurovereenkomst zal eindigen. Naar de mening van de ondergetekenden bieden artikel 1623e, eerste lid, onder 5°, van het Burgerlijk Wetboek, in verbinding met het zesde lid van dat artikel, het derde lid van dat artikel, alsmede artikel 9 van de Woonwagenwet – dat de gemeente de mogelijkheid biedt de gebruiker voor het hebben van een standplaats met een woonwagen een gebruiksvergoeding in rekening te brengen – voldoende mogelijkheden om een effectief deconcentratiebeleid te voeren.

Een nadere regeling is daarvoor niet nodig.

5. Financiële aspecten

Het van toepassing verklaren van de voor woningen geldende huur(prijs)bepalingen op woonwagens en standplaatsen heeft op zich geen financiële gevolgen voor de Rijksoverheid.

Op de hoogte van de objectsubsidies hebben de voorgestelde bepalingen geen invloed.

Ten aanzien van subjectsubsidies die worden uitgekeerd voor ca 3000 huurwoonwagens op huurstandplaatsen is de verwachting, dat een vrij tussen partijen overeen te komen huurprijs voor een woonwagen met eventueel een standplaats, geen financiële gevolgen heeft voor de Rijksbegroting. De werklast van de huurcommissies zal door invoering van de voorgestelde maatregelen naar verwachting structureel een uiterst geringe toename vertonen. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat het gaat om een relatief kleine groep. Bovendien zal naar verwachting het ontworpen waarderingsstelsel voor woonwagens en standplaatsen, gezien het feit dat dit in vergelijking tot het waarderingsstelsel voor reguliere woonruimte vergaand is gestandaardiseerd, relatief minder vaak aanleiding geven tot geschilpunten bij huurverhogingsvoorstellen. Ook al zou ervan worden uitgegaan dat huurders van woonwagens en/of standplaatsen in dezelfde mate bezwaar maken tegen voorstellen tot huurverhoging als huurders van reguliere woonruimte, dan betekent dit nog slechts een te verwachten toename aan huurgeschillen bij de huurcommissies van ongeveer 180 zaken op jaarbasis. Per huurcommissie komt dit neer op een aanwas van drie zaken per jaar.

De noodzakelijke extra capaciteit voor de afhandeling van de bij de huurcommissie binnenkomende verzoeken om een uitspraak inzake de redelijkheid van een huurprijs(wijziging) van een woonwagen en/of een

standplaats zal moeten worden gevonden binnen de geldende taakstelling van de (secretariaten van de) huurcommissies.

Gelet op de kleine aantallen te verwachten procedures bij de kantonrechter worden wat de werklastaspecten van de rechterlijke macht betreft geen problemen verwacht.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto