

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 december 1993

1. Algemeen

De ondergetekenden hebben met genoeg vastgesteld dat de leden van de fracties van de PvdA en het CDA hun instemming hebben betuigd met de voorgestelde wetswijzigingen, respectievelijk met de harmonisatie en integratie van de wetgeving voor woonwagenbewoners in het reguliere volkshuisvestingsbeleid. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks hebben na kennisneming van de stukken aangegeven de doelstelling van de onderhavige wetswijzigingen te onderschrijven. De leden van deze twee fracties alsook de leden van de fracties van CDA en PvdA stelden in het verslag nog wel een aantal vragen over onderdelen van het wetsvoorstel, op welke vragen in deze nota zal worden ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie herinnerden de regering aan de toezegging die in 1989 is gedaan om de sinds 1976 ingeslagen andere, gedeconcentreerde en reguliere beleidsrichting ten aanzien van het wonen in een woonwagen te evalueren. Des ondergetekenden merken op dat deze evaluatie plaatsvindt onder coördinatie van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De evaluatie is inmiddels in gang gezet. De eerste ondergetekende zal nadere informatie inwinnen bij voornoemde minister en zorgen dat de Kamer hierover nader wordt ingelicht.

De leden van de fracties van D66 en van GroenLinks vroegen in verschillende bewoordingen om een verklaring voor het zeer lange tijdsverloop tussen het advies van de RAVO op het concept-wetsvoorstel (november 1991) en de indiening van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is – aldus de leden van D66 – toch vrij simpel – en – aldus de leden van GroenLinks – de bescherming van deze groep had toch direct meege-
nomen kunnen worden bij datgene wat er de laatste jaren is gebeurd op het gebied van woonwagens en standplaatsen? De ondergetekenden betreuren het dat van enige vertraging sprake is geweest. Zij hadden ook liever gezien dat dit onderwerp wat sneller geregeld zou zijn geweest. Als oorzaken voor de lange duur kunnen worden genoemd het feit dat er op het terrein van de volkshuisvesting erg veel projecten tegelijk liepen en

lopen, waardoor met de aanwezige capaciteit niet alle projecten tegelijk konden worden behandeld, alsmede het feit dat na het uitbrengen van het advies door de RAVO nog overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer, dat eerst afgerond werd eind juni 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 059, nrs. 4 t/m 8). In de tussentijd is per 1 juli 1993 een huurbeleid gevoerd dat (zoveel mogelijk rekening hield met de wensen van de Kamer en) reeds zoveel mogelijk aansloot op dat voor woonruimte, zodat de praktische effecten van de vertraging gering moeten zijn geweest.

2. Inhoud van wijzigingen, definitie

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan worden opgemerkt dat de huurprijzbescherming ook geldt voor bewoners van eigen wagens voor de huur van een huurstandplaats.

De leden van de fractie van de PvdA hebben het niet juist als zij begrepen hebben dat er altijd sprake is van twee huurovereenkomsten, een voor de woonwagen, een voor de standplaats. Soms heeft de huurovereenkomst betrekking op standplaats en woonwagen. In het geval een huurder van een woonwagen wil overgaan naar een koopwagen is deze niet verplicht de huur van de standplaats op te zeggen, tenzij uit de huurovereenkomst blijkt dat deze betrekking heeft op de gezamenlijke huur van woonwagen en standplaats en daarom opzegging van de huur van een deel van het gehuurde niet mogelijk is. Dat laatste zal vaak het geval zijn als de standplaats is gecreëerd voor huurwoonwagens. In dat geval zal de verhuurder, eigenaar van woonwagen en standplaats, niet gedwongen kunnen worden de huurwoonwagen te verwijderen ten behoeve van de desbetreffende woonwagenbewoner die voortaan met zijn koopwoonwagen op de standplaats wil gaan staan, waarop hij eerst als bewoner van de huurwoonwagen stond. Gemeenten zijn dan ook bevoegd bij overgang van een huur- naar een koopwoonwagen de bewoner naar een andere standplaats te verwijzen indien de huurovereenkomst betrekking heeft op de gezamenlijke huur van wagen en standplaats. Als er sprake is van twee afzonderlijke huurovereenkomsten blijft ten aanzien van de standplaats de huurbescherming van kracht.

De leden van de CDA-fractie was uit de memorie van toelichting niet duidelijk gebleken wat de motivering was voor het hanteren van verschillende omschrijvingen van het begrip standplaats in enerzijds de Woningwet en anderzijds de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en het Burgerlijk Wetboek. De ondergetekenden merken te dien aanzien op dat, zoals zij ook op pagina 3 van de memorie van toelichting in andere bewooringen hebben gesteld, de in de Woningwet opgenomen definitie erg eenvoudig kan zijn omdat die wet zelf vervolgens eisen aan een dergelijke standplaats stelt en tevens de instrumenten verschaft om bij niet-voldoen aan die eisen te bewerkstelligen dat alsnog aan die eisen wordt voldaan. De drie wetten (even afgezien van de Woonwagenwet) die bij dit wetsvoorstel worden gewijzigd, bevatten dergelijke instrumenten niet. Dat betekent dat de eenvoudige definitie van de Woningwet te ruim is, als het gaat om het scheppen van huur- en huurprijzbescherming voor overeenkomsten met betrekking tot de huur en verhuur van woonwagens, in de omschrijving van welk begrip standplaats een wezenlijk onderdeel is. De begripsomschrijving moet derhalve enger zijn dan die in de Woningwet. Het moet gaan om standplaatsen waarvoor bouwvergunningen zijn afgegeven; er moet dus worden voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit, hetgeen de leden van

de PvdA-fractie dus goed begrepen hadden. Huurders van woonwagens op de op het tijdstip van inwerkingtreding van de herziene Woningwet bestaande standplaatsen 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. Aldus is de te ruime omschrijving van het begrip standplaats in de Woningwet bruikbaar gemaakt voor de huur(prijs)bescherming ten aanzien van woonwagens en standplaatsen.

De leden van de fractie van D66 verzochten de regering te bezien of het wetsvoorstel zodanig gewijzigd kan worden dat overal dezelfde definitie wordt gebruikt. Daartoe zou volgens deze leden het tweede deel van de omschrijving van het begrip woonwagen, namelijk de uitzondering voor toer- en trekkerswagens waar nodig apart geregeld kunnen worden in een subartikel. Deze leden verwezen in dat verband naar de in hun ogen veel logischer systematiek van de omschrijving van standplaats. De ondergetekenden merken in dit verband op dat de begripsomschrijving van standplaats bestaat uit een drietal naast elkaar geformuleerde zelfstandige omschrijvingen van situaties waarin sprake is van een standplaats in de zin van deze wetten. De begripsomschrijving van woonwagen bestaat uit één omschrijving, die gelijk is aan die van de Woningwet, met daarvan uitgezonderd toer- en trekkerswagens. Wetstechnisch is de omschrijving van het begrip woonwagen even logisch als die van het begrip standplaats. Het opnemen van de uitzondering in een apart subartikel (een nieuw lid of een apart artikel) bevordert naar de mening van de ondergetekenden de duidelijkheid niet, aangezien dan pas bij lezing van de in de wet meer naar achteren geplaatste bepaling duidelijk wordt dat op de eerder gegeven omschrijving een uitzondering wordt gemaakt. De ondergetekenden houden dan ook een voorkeur voor de gekozen systematiek van definiëren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de Huurprijzenwet woonruimte en de huurbescherming wel van toepassing zijn op als trekkersplaatsen gereserveerde huurstandplaatsen. De ondergetekenden beantwoorden deze vraag in beginsel bevestigend. De met betrekking tot voornoemde standplaatsen afgesloten overeenkomsten zullen echter vaak een gebruik betreffen, dat naar zijn aard slechts van korte duur is. Dergelijke overeenkomsten zijn van de huurbescherming van de artikelen 1623a en volgende van Boek 7A van het BW en van de huurprijnsbescherming van de Huurprijzenwet woonruimte uitgesloten. Toer- en trekkerswagens zelf zijn uitgezonderd van het begrip woonwagen voor de toepassing van de onderhavige wetten, als trekkersplaatsen gereserveerde huurstandplaatsen zijn als zodanig niet uitgezonderd van het begrip standplaats, maar dienen voor de toepassing van de huur- en huurprijnsbescherming wel te voldoen aan een van de drie omschrijvingen die in de desbetreffende wetten als omschrijving van standplaats zijn opgenomen.

Van de zijde van de fractie van GroenLinks werd de vraag opgeworpen of het niet heel wel mogelijk is dat toer- en trekkerswagens tijdelijk worden gebruikt door bijvoorbeeld jonge starters, en of in dat geval niet tenminste voor de standplaats de huurprijns- en huurbescherming zou moeten gelden. De ondergetekenden achten deze mogelijkheid wel degelijk aanwezig en merken daarbij op dat op een dergelijke standplaats in beginsel de huur(prijs)bescherming van toepassing is. Ook dan geldt

hetgeen hierboven is opgemerkt over de uitzondering op de huur- en huurprijbsbescherming van overeenkomsten van huur en verhuur die een gebruik betreffen, dat naar zijn aard slechts van korte duur is. Uiteraard zal dan ook getoetst moeten worden of de standplaats valt onder de omschrijving van dat begrip in de onderhavige wetten.

De ondergetekenden kunnen de leden van de fractie van GroenLinks geruststellen waar het gaat om de vraag of de huurbescherming zich ook uitstrekt tot de situatie dat een gemeente beslist een standplaats te verplaatsen, al dan niet in het kader van het deconcentratiebeleid. De huurder van een dergelijke standplaats heeft derhalve de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de verplaatsing op zich, dan wel de nieuwe standplaats te gaan bewonen, indien deze althans door de gemeente aan hem wordt toegewezen, hetgeen in dergelijke situaties doorgaans het geval zal zijn; de verantwoordelijkheid van de gemeente voor een goede verdeling van de woonruimte brengt dat immers met zich mee. Bij verzet tegen de beëindiging van het gebruik van een groot centrum is het zo dat de kantonrechter bij een toetsing van een verzoek tot beëindiging van de huurovereenkomst door de verhuurder toetst of er sprake is van een van de toewijzingsgronden, opgesomd in artikel 1623e, eerste lid, van Boek 7A van het BW; daarbij kan met name de grond, genoemd onder 5°, in dergelijke gevallen van belang zijn, luidende: indien de verhuurder een krachtens een geldend bestemmingsplan op het verhuurde liggende bestemming wil verwezenlijken.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het nu zo was dat door de gehanteerde definitie een woonwagen kan worden gedefinieerd als een onroerende zaak in de zin van de BTW-vrijstelling door de Staatssecretaris van Financiën, waar het de inkomsten uit verhuur betreft. De ondergetekenden merken wat dit betreft op dat de definitie geen uitspraak doet over het al dan niet onroerend zijn van een woonwagen in bovenbedoelde zin. Een toetsing per geval geeft antwoord op de vraag of een woonwagen al dan niet een onroerende zaak is. Daarbij is in de jurisprudentie de tendens dat eerder sprake is van een onroerende zaak naarmate de woonwagen minder gemakkelijk verplaatsbaar is. Met het ministerie van Financiën vinden thans op ambtelijk niveau besprekingen plaats om te bezien of er nu wel of niet btw geheven moet worden over woonwagens en zo ja, tot welke maatregelen dat dan moet leiden. De eerste ondergetekende zal de Kamer informeren, zodra daarover meer bekend is.

3. Huursprong

De leden van alle fracties die een inbreng hebben geleverd voor het verslag waren het eens met de beslissing om de huursprong voor woonwagens en standplaatsen niet door te laten gaan. De leden van de fractie van GroenLinks verbonden daaraan wel de vraag wat de nu voorgestelde harmonisatie van huurprijzen concreet betekent voor bewoners van reeds bestaande woonwagens. De ondergetekenden merken op dat in de letterlijke betekenis van het woord geen sprake is van harmonisatie, d.w.z. dat in vergelijkbare gevallen altijd een vergelijkbare huurprijs zal gelden. De huurprijzen blijven ook volgens de Huurprijzenwet woonruimte in beginsel vrij. Ook bestaande huurprijzen blijven in beginsel gelden. De ondergetekenden merken verder op dat ook geen sprake meer kan zijn van harmonisatie in de betekenis van boventrendmatige huurverhoging met het lage (7½%) of hoge (9½%) huurharmonisatiepercentage, aangezien deze mogelijkheden met de invoering van de huursombenadering per 1 juli 1993 zijn vervallen. Daarvoor in de plaats bestaat thans de mogelijkheid van flexibele

jaarlijkse huuraanpassing van ten hoogste 6% voor woonruimte met een huur beneden de maximaal redelijke huurgrens.

Voorts vroegen deze leden of de Wet individuele huursubsidie voor woonwagengedwongen van toepassing is, en hoe daarmee wordt omgegaan in het kader van de huurharmonisatie. De ondergetekenden delen mede dat de Wet individuele huursubsidie op woonwagengedwongen van toepassing is. Wat betreft de huurharmonisatie dient opgemerkt te worden dat deze met de afschaffing van de minimaal redelijke huurprijsgrens voor woningen per 1 juli 1993 niet meer als zodanig bestaat. Verhuurders, ook die van woonwagens, zullen in het nieuwe systeem de huurontwikkeling van hun bezit meer marktconform kunnen bepalen. Voor zover de huurprijs onder de maximaal redelijke huurprijsgrens ligt, is een huurverhoging van maximaal 6% (peil 1 juli 1993) toegestaan. Blijft de huurprijs onder de maximum huurgrens van de Wet individuele huursubsidie, dan kan – net als bij woningen – individuele huursubsidie worden toegekend. Hierin is dus geen verschil.

4. Financiële en slotopmerkingen

De leden van de fractie van D66 zouden graag in kennis worden gesteld van het ontworpen waarderingsstelsel voor woonwagens, waarbij zij de regering verzochten de afwijkingen van het door de RAVO voorgestelde systeem aan te geven en de redenen van de afwijkingen toe te lichten.

De ondergetekenden merken naar aanleiding van die vraag op dat het waarderingsstelsel er ongeveer zo uit zal komen te zien. Het waarderingsstelsel voor zelfstandige woonruimte is uitgangspunt geweest bij de ontwikkeling van het waarderingsstelsel voor woonwagens en standplaatsen. In verband met het streven om te komen tot een minder gedetailleerd waarderingsstelsel is de kwaliteitsbepaling van woonwagens en standplaatsen toegesplitst op een viertal onderdelen: de basiswaardering, de woonomgeving, de veroudering en de aanwezigheid van hinderlijke situaties. Voor de basiswaardering van woonwagens is uitgegaan van de karakteristieken van de z.g. standaard huurwoningen, die naar uitrusting (met of zonder sanitair) en naar lengte (9m, 11m, 13m en 15m) in categorieën zijn onderverdeeld. De standplaatsen zijn ingedeeld naar voorzieningen (met berging en sanitair of met alleen een berging) en naar oppervlak. Voor elke categorie geldt voor de basiswaardering een vast aantal punten.

De basiswaardering van de woonwagen wordt verlaagd met de punten in verband met veroudering. De basiswaardering van de standplaats wordt verhoogd met de waarderingspunten voor woonomgeving en verlaagd met de punten als gevolg van verouderingsaftrek en eventuele hinderlijke situaties.

Wanneer er sprake is van een woonwagen of een standplaats die extreem afwijkt van de «standaardgevallen», kunnen de huurcommissie en de kantonrechter van het voorgeschreven waarderingsstelsel afwijken.

De RAVO kon zich redelijk vinden in het aldus uitwerkte puntenstelsel ondanks enige kanttekeningen. Met deze kanttekeningen is zoveel mogelijk rekening gehouden bij het opstellen van het waarderingsstelsel, zoals dat naar verwachting binnenkort aan de Koningin zal worden verzonden voor advies door de Raad van State.

De leden van de aan het woord zijnde fractie constateerden dat in de memorie van toelichting niet is ingegaan op de in hun ogen niet onbelangrijke opmerking dat wat grotere kampen dan het maximum van 15 standplaatsen financieel veel beter uitkomen dan de kleinere, dit vanwege gemiddeld lagere kosten van infrastructuur en aanleg van

nutsvoorzieningen. Zij voegden daaraan toe dat dit te meer speelt bij aanleg van standplaatsen in bestaande woonwijken, waar de bouw niet meer meegenomen kan worden in de oorspronkelijke begroting van het bestemmingsplan.

De ondergetekenden brengen in dit verband het volgende onder de aandacht van deze leden. Het maximum aantal standplaatsen per locatie is indertijd na veel discussie gesteld op 15. Dit is niet gedaan vanuit economische motieven, maar vanuit de stedenbouwkundige inpasbaarheid van deze woonvorm en het scheppen van de optimale voorwaarden voor emancipatie van de doelgroep. De ondergetekenden erkennen dat bouwen binnen bestaand stedelijk gebied vrijwel altijd duurder is dan bouwen in nieuwe uitleggebieden. Dit geldt echter evenzeer voor reguliere woningbouw als voor woonwagenlocaties en houdt niet direct verband met het maximum aantal van 15. Om deze meerkosten, gedeeltelijk, te mitigeren is inzet van stadsvernieuwingsmiddelen mogelijk.

Bij de waardering die de leden van de fractie van D66 uitspraken voor de toepassing van het budget huurverlagingstoelagen volgens het BWS bij de bouw van standplaatsen ten gevolge van deconcentratie vroegen deze leden of daarmee in de regel het uitstijgen boven de fiatteringsgrens van de huursubsidie kon worden voorkomen. De ondergetekenden merken op dat de inzet van het Budget Huurverlagingstoelagen ten behoeve van het matigen van de aanvangshuren van nieuwe standplaatsen ter vervanging van standplaatsen op een op te heffen dan wel te verkleinen regionaal centrum sedert 1 januari 1993 mogelijk is. De verantwoording van de besteding van onder andere dit BWS-budget zal eerst in september 1994 plaatsvinden, zodat thans nog niet kan worden aangegeven of en in hoeverre dit deelbudget aangewend is voor dit doel en of daarmee een aanvangshuur voor woonwagen en standplaats tezamen bereikt wordt, welke ligt onder de fiatteringsgrens in het kader van de Wet individuele huursubsidie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie welk uitdagend beleid het proces van overdracht van gemeentelijke huurwagens en huurstandplaatsen aan de woningbouwcorporaties op gang kan brengen, merken de ondergetekenden op dat het Besluit beheer sociale-huursector met ingang van 1 januari 1993 in werking is getreden. In dit besluit is de taakstelling opgesloten voor het huisvesten van de doelgroepen waaronder de woonwagenbewoners. Veel meer dan de vroegere regelgeving geeft het BBSH de mogelijkheid om woningcorporaties afzonderlijk op deze taakstelling aan te spreken, waarbij een belangrijke taak en signaal-functie voor de gemeente is weggelegd. Vooralsnog wordt de overdracht van woonwagens en standplaatsen aan woningcorporaties door het instrument van overleg en voorlichting gestimuleerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de gemeenten bij inwerking-treding van deze wet de aldaar gehanteerde retributieverordeningen kunnen intrekken.

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. De verplichting van gemeenten om retributie te heffen in het geval geen huurovereenkomst tot stand is gekomen, vloeit voort uit artikel 9 van de Woonwagenwet. Wel gaan de ondergetekenden er van uit, zoals de eerste ondergetekende reeds aangegeven heeft in zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 25 juni 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 059, nr. 7), dat een overeenkomst van huur en verhuur de regel is en de heffing van retributie slechts een «vangnetconstructie» beoogt te zijn, met name in die situaties – vooral bij regionale centra – waarin de heffing van retributie van oudsher gebruikelijk is geweest. De heffing van retributie is echter voorbehouden aan gemeenten op grond van de bepalingen van de

Gemeentewet. Dit betekent dat indien een woningbouwcorporatie eigenaar/verhuurder is van een standplaats alleen sprake kan zijn van een huurovereenkomst en dat de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel daarop onverkort van toepassing zijn.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of de verwachting dat er in 1995 voldoende goede standplaatsen zijn, nog steeds aanwezig is.

In het voorlopig woningbouwprogramma, zoals dit is opgenomen in de memorie van toelichting bij de begroting voor 1994, is tot en met 1997 rekening gehouden met een behoefte aan nieuwe standplaatsen ter vervanging van standplaatsen op regionale centra. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat het deconcentratieproces naar verwachting meer tijd in beslag zal nemen dan neergelegd in de notitie «Wonen op een standplaats». Hierbij zij opgemerkt dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet (Kamerstukken II 1993/94, 23 248, nr. 5) is aangegeven dat het tijdstip waarop naar verwachting de gemeenten de thans nog resterende regionale centra zullen hebben opgeheven of verkleind, dan wel dusdanig vergevorderde plannen daartoe hebben ontwikkeld dat een toekomstige opheffing of verkleining zeker zal worden gerealiseerd, 1 januari 1996 is.

De leden hebben het inderdaad goed begrepen dat alle standplaatsen, dus zowel die met een bouwvergunning op voet van de oude Woningwet als die met een vergunning op voet van de nieuwe Woningwet, in aanmerking komen voor huur- en huurprijbsbescherming.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of na realisering van het deconcentratiebeleid en de daarmee gepaard gaande integratie van specifieke wetgeving in de reguliere wetgeving het nog noodzakelijk is om in de uitgekilde Woonwagenwet artikel 18 te handhaven, antwoorden de ondergetekenden dat besloten is het thans geldende vergunningsstelsel dat gebaseerd is op artikel 18 van de Woonwagenwet, per 1 januari 1996 te baseren op de Huisvestingswet. Het stelsel kan vooralsnog niet gemist worden. Met de overheveling naar de Huisvestingswet is de weg vrij gemaakt om de Woonwagenwet in te trekken, aangezien die wet dan geen artikelen meer bevat die naast bestaande bepalingen in andere wetten nog van belang zijn.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto