

Vergaderjaar 2022–2023

36 195

Voorstel van wet van de leden Nijboer en Grinwis tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met het afschaffen van tijdelijke huurcontracten (Wet vaste huurcontracten)

D HERDRUK¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 september 2023

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Zij danken de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, VVD, CDA, D66, en SGP voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarop hieronder verder zal worden ingegaan. Ter vergroting van de leesbaarheid en ter beperking van doublures zijn sommige vragen gezamenlijk beantwoord. De initiatiefnemers hopen met deze nota alle in het verslag gestelde vragen naar tevredenheid te hebben beantwoord.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fractie van de BBB hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en wensen hierover enkele vragen te stellen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden ondersteunen het voorstel om vaste huurcontracten weer de norm te maken en zo ook meer rechtszekerheid te bieden aan huurders. Met betrekking tot een van de aangenomen amendementen hebben de leden wel nog enkele vragen. De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel om huurders beter te beschermen door de sinds 2016 bestaande mogelijkheid om tijdelijke huurcontracten voor zelfstandige woonruimten af te sluiten, voortaan te verbieden. Tijdelijke verhuur blijft alleen onder enkele strenge voorwaarden mogelijk. Hiermee beogen de initiatiefnemers de rechtspositie van huurders en de leefbaarheid in sommige wijken te verbeteren. Deze leden delen het streven om excessen op de krappe huurmarkt tegen te gaan en delen de opvatting dat vaste huurcontracten de norm moeten blijven. De leden vragen zich wel af of dit voorstel daarvoor de aangewezen weg is en of de initiatiefnemers voldoende stil hebben gestaan bij de nadelige effecten van hun voorstellen en het gebrek aan integraliteit daarvan. Daarom

¹ Herdruk i.v.m. ondertekening.

stellen zij enkele vragen aan zowel de initiatiefnemers als de regering. De leden van de CDA-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel Nijboer en Grinwis Wet vaste huurcontracten.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel en wensen hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de SGP hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze fractie heeft enkele vragen.

2. Effect, noodzaak en gevolgen

De leden van de BBB-fractie vragen de initiatiefnemers of zij, onderbouwd en berekend, kunnen aangeven wat het beoogd effect zou zijn van deze wet? In welke mate zou deze wet (positief) bijdragen aan doorstroming op de huurmarkt? Het minder flexibel aanbieden van huurovereenkomsten lijkt tegenstrijdig te zijn met de wenselijke doorstroming op de huurmarkt.

Met dit wetsvoorstel beogen initiatiefnemers de bescherming van huurders te verbeteren. De initiatiefnemers zijn van mening dat de huurbescherming in Nederland op dit moment tekortschiet. Huurbescherming biedt huurders de zekerheid dat zij in hun huis kunnen blijven wonen, mits zij zich fatsoenlijk gedragen en de huur betalen. Bovendien zijn huurbescherming en huurprijbsbescherming complementair, de ene vorm van bescherming is ineffectief als de ander niet functioneert. Tot 1 juli 2016 waren huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd de norm. Sindsdien biedt de wet aan verhuurders van zelfstandige woonruimte de mogelijkheid om tijdelijke huurovereenkomsten van maximaal twee jaar aan te bieden. Daarna moeten huurders in beginsel weer verhuizen. Uit het onderzoek van Companen² blijkt dat twee jaar niet genoeg is om een vaste huurwoning te vinden, waardoor huurders gedwongen worden van tijdelijke huurwoning naar tijdelijke huurwoning te verhuizen. Afgezien van het feit dat hierdoor onnodig vaak woningen leeg staan (frictieleegstand), perkt dit de woonzekerheid en huurbescherming van huurders sterk in. De in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 omschreven intentie om de rechtsbescherming van huurders te verbeteren wordt daarmee niet waargemaakt maar zelfs verergerd. De initiatiefnemers zijn van mening dat het voorliggend wetsvoorstel zorgt dat de huurbescherming weer in ere hersteld wordt. Daartoe schrapt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid voor verhuurders van zelfstandige woonruimte de mogelijkheid om algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te bieden. Gelijkzeitig brengt het wetsvoorstel ook andere voordelen met zich mee, zoals een meer gematigde ontwikkeling van de huurprijs en verbetering van de leefbaarheid in de wijken.

Hoewel een goede doorstroming wenselijk is, is dat dus niet het doel van de wet. Verbeterde doorstroming kan ook worden gerealiseerd met andere middelen, zoals bijvoorbeeld het realiseren van voldoende betaalbare en passende woningen. De overheid kan daar onder meer op sturen via grondpolitiek, bestuurlijke afspraken en subsidies. Het beperken van fundamentele huurdersrechten is volgens de initiatiefnemers geen goed middel om betere doorstroming te realiseren. Wat de initiatiefnemers betreft zouden we de vereiste huurbescherming die huurders nodig hebben voor een fatsoenlijk bestaan als uitgangspunt moeten nemen. Flankerend beleid kan dan bijdragen aan voldoende doorstroming.

² Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015. Companen in opdracht van het Ministerie van BZK, 27 mei 2021.

Is onderzocht wat de gevolgen zouden zijn van deze initiatiefwet in samenhang met het optrekken van het WWS-puntensysteem voor woningen, waardoor meer woningen onder de maximering van de huur gaan vallen? Is onderzocht wat de gevolgen zouden zijn voor de waarde van woningen (die tot het privévermogen van kleinere particuliere verhuurders behoren) van de huurmatiging/huurregulering van woningen onder WWS 187 punten in combinatie met de beperkingen (waardevermindering) van het niet kunnen verkopen van een woning in onverhuurde staat? Wat zouden de gevolgen zijn van (1) deze wet op zichzelf, dan wel (2) in combinatie met met huurmatiging op de bereidheid van particuliere beleggers om te blijven investeren in nieuwbouwprojecten (al dan niet een combinatie van sociale huur en koop en geliberaliseerde huur en koop)? Is onderzocht wat de gevolgen zouden zijn van (1) deze wet op zichzelf, dan wel (2) in combinatie met huurmatiging op de bereidheid van particuliere beleggers om hun vermogen blijvend te investeren in huurwoningen? Met andere woorden, zullen verhuurders door de combinatie van beperkingen – zowel in het vrije genot van hun bezit als in de extra belastingheffingen (Box 3 fictief rendement) – dit deel van de woningmarkt niet de rug toekeren of erger, woningen eerder tijdelijk leeg laten staan, totdat de woningmarkt en/of de wet- en regelgeving een nieuw evenwicht hebben gevonden? In Amsterdam staan naar schatting 4.000 vrije sector huurpanden leeg; beleggers willen deze onder de toenemende regulering en beperkingen niet meer verhuren.

De conclusie van de evaluatie van Companen luidt dat niet is vast te stellen of de introductie van tijdelijke huurcontracten leidt tot meer optimale benutting van de woningvoorraad. Daarmee wordt niet voldaan aan de doelstellingen van het wetsvoorstel. Negatieve effecten staan wel vast, meer huurders zitten in onzekerheid en de huurbescherming is erop achteruitgegaan. Tezamen vormt dat aanleiding voor initiatiefnemers om de introductie van tijdelijke huurovereenkomsten terug te draaien middels voorliggend wetsvoorstel. Initiatiefnemers wijzen erop dat het wetsvoorstel aangaande het aangepaste WWS-puntensysteem nog niet is aangeboden aan de Tweede Kamer, en de Eerste Kamer hier te zijner tijd nog uitgebreid over zal komen te spreken. Het is niet mogelijk om dit op zichzelf staande initiatiefvoorstel te beoordelen tegen de achtergrond van een wet waarvan de contouren nog niet geheel duidelijk zijn.

Het belangrijkste gevolg van deze initiatiefwet zal zijn dat een vast huurcontract weer de norm wordt. Hoewel initiatiefnemers voorstander zijn van het verbeteren van de huurprijsbescherming, is uitbreiden van de huurprijsbescherming via het WWS-puntensysteem geen onderdeel van deze wet. Het gevolg van het optrekken van het WWS-puntensysteem zal zijn dat huurders beter beschermd worden tegen onredelijk hoge huurprijzen die niet passen bij de kwaliteit van hun woning. Beide wetsvoorstellen dragen dus bij aan de huurbescherming en bestaanszekerheid van huurders. Er is geen onderzoek gedaan naar de waardevermindering als gevolg van de combinatie van het optrekken van het WWS en de Wet vaste huurcontracten. Verhuurders kunnen bij afloop van de huidige tijdelijke contracten nog wel kiezen voor verkoop van de woningen in onverhuurde staat. Daarmee heeft voorliggend wetsvoorstel geen directe gevolgen voor de waarde van woningen van verhuurders die hun woning wensen te verkopen.

Over de verwachte gevolgen voor de nieuwbouw van woningen wensen initiatiefnemers het volgende op te merken. In de eerste plaats valt niet aan te tonen dat de introductie van tijdelijke huurovereenkomsten heeft geleid tot verruiming van het aanbod. Ten tweede is het goed om te benadrukken dat hoofdzakelijk institutionele investeerders en woningcorporaties bijdragen aan nieuwbouw. Particuliere verhuurders doen dat

doorgaans niet. Volgens Companen maakt deze groep nauwelijks gebruik van tijdelijke huurcontracten. IVBN, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, bevestigde dat beeld tijdens het rondetafelgesprek over tijdelijke huurovereenkomsten. De wetswijziging sluit aan bij de wens van veel institutionele investeerders in nieuwbouwwoningen om langdurige relaties aan te gaan met hun huurders. De initiatiefnemers voorzien dan ook geen grote teruggang van het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen als gevolg van deze wet.

Theoretisch is het mogelijk dat de introductie van nieuwe huur(prijs)regulering ertoe leidt dat particuliere verhuurders hun woningen verkopen. Dat betekent echter niet dat de woning verdwijnt. De woning wordt ofwel gekocht door een verhuurder die de woning graag fatsoenlijk wil verhuren tegen een betaalbare huurprijs en op basis van een vaste huurovereenkomst, ofwel door een koopstarter. Theoretisch kan dus een verschuiving van de huur- naar de koopsector optreden. Indien vergroting van de private huursector het doel is, zou dit een onwenselijk effect kunnen zijn.

initiatiefnemers verwachten echter geen sterke toename van de verkoop van particuliere huurwoningen door deze wet, die een vast contract als norm stelt. Een vaste huurder leidt immers ook tot minder (mutatie)kosten voor verhuurders.

Bovendien zal een eventueel effect verwaarloosbaar zijn in vergelijking tot de gevolgen van de gestegen rente, waardoor investeringen in vastgoed minder aantrekkelijk zijn.

Over potentiële leegstand wensen initiatiefnemers het volgende op te merken. Allereerst heeft de introductie van tijdelijke huurovereenkomsten niet (aantoonbaar) geleid tot verruiming van het aanbod of vermindering van de leegstand. Het is evenwel mogelijk dat tijdelijke huurovereenkomsten leiden tot meer frictieleegstand, in verband met het toegenomen aantal mutaties. Het voorliggende wetsvoorstel laat bovendien een aantal relevante uitzonderingen ongemoeid, bijvoorbeeld de mogelijkheid om woningen tijdelijk te verhuren op basis van de Leegstandwet, die dient ter voorkoming van onnodige leegstand. Initiatiefnemers zijn evenwel van mening dat leegstand onwenselijk is in tijden van grote woningnood. Gemeenten kunnen leegstand tegengaan middels een leegstandsverordening. De regering zou ook kunnen overwegen om een leegstandsheffing te introduceren. Dergelijke instrumenten genieten de voorkeur boven het beperken van de huurbescherming en daarmee de bestaanszekerheid van huurders.

Hebben de initiatiefnemers de consequenties overwogen (uitvoerbaarheid, belastbaarheid, tijdigheid) voor zowel de rechterlijke macht, alsmede de betrokken partijen? Leidt een dergelijke rechterlijke toets, inclusief schadeplichtigheid voor de in het ongelijk gestelde partij, niet tot een bovenmatige belasting van het toch al overbelaste rechtssysteem?

De initiatiefnemers verwachten geen uitvoeringsproblemen met de invoering van deze wet. het voorliggende wetsvoorstel herstelt de situatie zoals die tot voor kort gold. Daartoe schrapt het wetsvoorstel de mogelijkheid om algemene tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden. Dit leidt tot een eenvoudiger en begrijpelijker stelsel van huurbescherming. Bovendien bestonden er geen uitvoeringsproblemen ten tijde van de introductie van de mogelijkheid om tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers op welke wijze dit wetsvoorstel in verhouding staat tot de diverse wetsvoorstellen van het kabinet met betrekking tot de huurmarkt. Wat zijn de effecten bij de uitvoering van de wet, mocht deze worden aanvaard, op het investeringsvolume voor de bouw van huurwoningen? Kan daarbij ingegaan worden op de sociale huurwoningen en op de midden huurwoningen? Heeft het wetsvoorstel invloed op het aantal huurwoningen? Ditzelfde vragen deze leden aan de regering.

De conclusie van de evaluatie van Companen luidt dat niet is vast te stellen of de introductie van tijdelijke huurcontracten leidt tot meer optimale benutting van de woningvoorraad. Daarmee wordt niet voldaan aan de doelstellingen van het wetsvoorstel. Negatieve effecten staan wel vast. Tezamen vormt dat aanleiding voor initiatiefnemers om de introductie van tijdelijke huurovereenkomsten terug te draaien middels voorliggend wetsvoorstel.

Over de verwachte gevolgen voor de nieuwbouw van woningen wensen initiatiefnemers het volgende op te merken. Het zijn hoofdzakelijk institutionele investeerders en woningcorporaties die bijdragen aan nieuwbouw. Particuliere verhuurders doen dat doorgaans niet. Volgens Companen maken corporaties en institutionele investeerders nauwelijks gebruik van tijdelijke huurcontracten. IVBN, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, bevestigde dat beeld tijdens het rondetafelgesprek over tijdelijke huurovereenkomsten. De wetswijziging sluit aan bij de wens van veel institutionele investeerders in nieuwbouwwoningen om langdurige relaties aan te gaan met hun huurders. De initiatiefnemers voorzien dan ook geen grote teruggang van het aantal nieuwbouwwoningen als gevolg van deze wet.

Theoretisch is het mogelijk dat de introductie van nieuwe huur(prijs)regulering ertoe leidt dat particuliere verhuurders hun woningen verkopen. Dat betekent echter niet dat de woning verdwijnt. De woning wordt ofwel gekocht door een verhuurder die de woning graag fatsoenlijk wil verhuren tegen een betaalbare huurprijs en op basis van een vaste huurovereenkomst, ofwel door een koopstarter. Theoretisch kan dus een verschuiving van de huur- naar de koopsector optreden. Indien vergroting van de private huursector het doel is, zou dit een onwenselijk effect kunnen zijn.

Initiatiefnemers zijn echter van mening dat inperking van de huurbescherming geen geschikt instrument is om segmenten binnen de Volkshuisvesting te vergroten, of te sturen op verschuiving tussen segmenten. Initiatiefnemers zijn van mening dat de wetgever in de eerste plaats moet afwegen welke huurbescherming en huurprijsbescherming noodzakelijk is gegeven de ongelijke machtsposities van huurders en verhuurders. Vervolgens kunnen overheden via andere instrumenten sturen op het gewenste aanbod, zoals grondpolitiek, prestatieafspraken, subsidies etc.

De leden van de D66-fractie streven naar een eerlijke woningmarkt. Op welke manier zal dit initiatiefwetsvoorstel bijdragen een eerlijke woningmarkt te creëren in Nederland, met name in populaire steden met grote woningnood zoals Utrecht, Amsterdam en Eindhoven? Kan de regering aangeven van hoe groot belang het is dat deze wet per 1 januari 2024 in zou kunnen gaan en wat dit concreet betekent voor de behandeling het wetsvoorstel in de Eerste Kamer?

Met dit wetsvoorstel beogen initiatiefnemers de bescherming van huurders te verbeteren. De initiatiefnemers zijn van mening dat de huurbescherming in Nederland op dit moment tekortschiet. Huurbe-

scherming biedt huurders de zekerheid dat zij in hun huis kunnen blijven wonen, mits zij zich fatsoenlijk gedragen en de huur betalen. Bovendien zijn huurbescherming en huurprijsbescherming complementair, de ene vorm van bescherming is ineffectief als de ander niet functioneert. Tot 1 juli 2016 waren huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd de norm. Sindsdien biedt de wet aan verhuurders van zelfstandige woonruimte de mogelijkheid om tijdelijke huurovereenkomsten van maximaal twee jaar aan te bieden. Daarna moeten huurders in beginsel weer verhuizen. Uit het onderzoek van Companen blijkt dat twee jaar niet genoeg is om een vaste huurwoning te vinden, waardoor huurders gedwongen worden van tijdelijke huurwoning naar tijdelijke huurwoning te verhuizen. Dit perkt de woonzekerheid en huurbescherming van huurders sterk in. De in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 omschreven intentie om de rechtsbescherming van huurders te verbeteren wordt daarmee niet waargemaakt maar zelfs verergerd, dat is niet eerlijk. De initiatiefnemers zijn van mening dat het voorliggend wetsvoorstel zorgt dat de huurbescherming weer in ere hersteld wordt. Daartoe schrapt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid voor verhuurders van zelfstandige woonruimte om algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te bieden. Gelijktijdig brengt het wetsvoorstel ook andere voordelen met zich mee, zoals een meer gematigde ontwikkeling van de huurprijs en verbetering van de leefbaarheid in de wijken.

Juist in populaire studentensteden vergroot de woningnood de machtsongelijkheid tussen verhuurders en huurders. Tijdelijke huurcontracten leiden daar tot onzekerheid voor huurders. Zij zijn minder goed in positie om hun verhuurder aan te spreken op zaken als achterstallig onderhoud, omdat zij het risico lopen dat hun huurovereenkomst niet wordt verlengd. Bovendien valt te beredeneren dat een vergroting van het aantal huurmutaties heeft geleid tot een versnelde stijging van de huren. Het voorliggende wetsvoorstel versterkt de huurbescherming, en biedt huurders meer zekerheid. In de huidige situatie ontbreekt een «fair balance» tussen de positie van huurders en verhuurders. Deze maatregel draagt bij aan eerlijkere verhouding tussen verhuurder en huurder, zonder dat verder wordt getornd aan het kunnen verhuren en investeren in woningen.

3. Amendementen

Het amendement gedrukt onder 36.195, nr. 32 creëert een extra opzeggingsgrond om zo een uitzondering mogelijk te maken voor mensen die op proef gaan samenwonen. De uitzondering moet het mogelijk maken dat een persoon die op proef gaat samenwonen de eigen woning tijdelijk kan aanhouden en verhuren totdat duidelijk is of het samenwonen succesvol is, om deze vervolgens te verkopen. Hiermee wordt leegstand voorkomen, aldus de indiener van dit amendement. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen aan de initiatiefnemers op welke wijze verhuurders kunnen terugkeren in hun woning mocht het samenwonen onverhoopt niet succesvol blijken.

Verhuurders die «op proef gaan samenwonen» kunnen gebruik maken van uitzonderingsbepalingen die reeds langer bestaan in het huurrecht. Zij maken dan gebruik van een zogenaamde diplomatenclausule/ tussenuurclausule, zoals vervat in artikel 274 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Op basis van deze bepaling kan de verhuurder de huur beëindigen met als argument dat de verhuurder de woning zelf weer wil betrekken. Daarmee kunnen verhuurders hun eigen woning weer betrekken als het samenwonen niet succesvol blijkt. Dit kan alleen als deze bepaling voorafgaand is overeengekomen in de huurovereenkomst. Ook de uitzonderingsgrond voor dringend eigen gebruik biedt een

mogelijkheid om de woning weer te betrekken, als de eigenaar kan beargumenteren dat hij of zij de woning zelf dringend nodig heeft. Een rechter maakt dan een belangenafweging.

Het amendement stelt enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan om gebruik te maken van deze opzeggingsgrond. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat het toestaan van uitzonderingen het risico in zich draagt dat deze uitzonderingen het uitgangspunt ondergraven dat een vast huurcontract de norm dient te zijn? In dat kader vragen deze leden of de initiatiefnemers van mening zijn dat uitzonderingen zo nauw mogelijk moeten aansluiten bij de beoogde doelgroep? Wat zou naar inschatting van de initiatiefnemers het gevolg zijn indien deze uitzondering minder voorwaarden zou kennen?

Initiatiefnemers zijn van mening dat het toestaan van uitzonderingen het risico in zich draagt dat deze uitzonderingen het uitgangspunt ondergraven dat een vast huurcontract de norm dient te zijn. De initiatiefnemers zijn van mening dat uitzonderingen zo nauw mogelijk moeten aansluiten bij de beoogde doelgroep. Het gevolg van minder voorwaarden zou zijn dat misbruik van de uitzondering makkelijker wordt door mensen voor wie de uitzondering helemaal niet bedoeld is. Indien geen voorwaarden gesteld zouden worden aan voorafgaande bewoning door de eigenaar-bewoner gedurende een bepaalde periode, kunnen ook verhuurders die een woning aankopen met het doel om deze woning te verhuren, gebruik maken van deze uitzonderingsbepaling en de woning tijdelijk verhuren. Indien geen voorwaarden worden gesteld waaruit blijkt dat het samenwonen succesvol is, kan iedereen die een nieuwe woning koopt en de oude woning aanhoudt voor de verhuur (zogenaamd keep-to-let) gebruik maken van deze uitzondering.

Deze leden vragen naar de voorwaarde zoals verwoord in het voorgestelde artikel 274, lid 7, sub a, dat vereist dat «de verhuurder zijn vordering niet eerder heeft gegrond op dat onderdeel». Betekent dit dat een verhuurder in het algemeen slechts eenmalig gebruik kan maken van deze uitzondering, of betekent dit dat een verhuurder per specifieke woning slechts eenmalig gebruik kan maken van deze uitzondering? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de initiatiefnemers naar de mogelijke gevolgen van een eventuele verruiming van deze voorwaarde? In welke mate is deze voorwaarde van belang om te borgen dat slechts de beoogde doelgroep gebruikmaakt van deze voorwaarde?

Blijkens de toelichting bij het amendement, is de indiener van mening dat uitzonderingen alleen voor zeer nauw omschreven situaties mogelijk moeten zijn. De voorwaarde waar de vraagstellers naar verwijzen betekent dat verhuurders slechts eenmalig gebruik kunnen maken van deze uitzonderingsbepaling. Naar inschatting van de initiatiefnemers draagt deze restrictie bij aan het voorkomen van misbruik. Verruiming van deze voorwaarde zou misbruik van de uitzonderingsbepaling kunnen vergemakkelijken.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben eveneens vragen over een tweede voorwaarde, namelijk het vereiste dat de verhuurder niet eerder dan drie maanden voor het einde van de overeengekomen termijn een huwelijk of geregistreerd partnerschap aangaat. Deze leden vragen de initiatiefnemers of hier sprake is van onderscheid op basis van burgerlijke staat. Zij vragen de initiatiefnemers in welke mate dit onderscheid op basis van burgerlijke staat noodzakelijk is om misbruik van deze uitzondering te voorkomen? Zien initiatiefnemers mogelijkheden om andere voorwaarden te stellen waaruit blijkt dat het samenwonen succesvol is?

Zou het naar inschatting van de initiatiefnemers mogelijk zijn om de uitzondering te verruimen met personen die een samenlevingscontract sluiten of fiscaal partnerschap aangaan? Voorts vragen deze leden in welke mate de termijn van drie maanden noodzakelijk is, en of deze termijn verruimd zou kunnen worden?

Om misbruik te voorkomen is het van belang dat voorwaarden voor uitzonderingen zo nauw mogelijk aansluiten bij de beoogde doelgroep. In dit geval gaat het om personen die op proef gaan samenwonen. Daarvoor is een objectieve toetsbare grond nodig waaruit blijkt dat samenwonen daadwerkelijk succesvol is. De indiener van het amendement heeft gekozen voor deze objectieve grond. Vooralsnog zien initiatiefnemers geen andere objectieve gronden waaruit blijkt dat het samenwonen succesvol is, en die getoetst kunnen worden door een rechter.

Het verruimen van de uitzondering met de mogelijkheid om aan de voorwaarde te voldoen middels het sluiten van een samenlevingscontract of het aangaan van een fiscaal partnerschap, vergroot de kans op misbruik. Het is immers zowel praktisch als juridisch zeer eenvoudig om een samenlevingscontract te sluiten. Daaruit hoeft niet te blijken dat het samenwonen is geslaagd.

De specifieke termijn van drie maanden zou naar inschatting van de initiatiefnemers verruimd kunnen worden, zonder dat hiermee de kans op misbruik significant toeneemt.

Indien deze Kamer dat wenselijk acht, zou de Kamer de regering kunnen verzoeken om nader onderzoek te doen naar de voorwaarden voor deze uitzondering.

De leden van de fractie van het CDA hebben kennisgenomen van een aantal (gewijzigde) amendementen. Vinden de initiatiefnemers ook dat de Raad van State over deze (gewijzigde) amendementen een advies had moeten kunnen geven? Wat is het oordeel van de regering hierover? Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op de doelgroepen en de omvang van de doelgroepen, uit de nader gewijzigde amendementen van het lid Beckerman² en het lid Inge van Dijk³? Wat zijn de mogelijke uitvoeringsproblemen bij het uitvoeren van deze amendementen? Kan de regering hier ook op reflecteren?

De Raad van State heeft uitgebreid advies uitgebracht over het initiatiefvoorstel, volgens de gangbare procedures. De Tweede Kamer is in de gelegenheid geweest om de Raad van State om advies te vragen, maar heeft daarvan afgezien. Het is zeer gebruikelijk dat de Tweede Kamer beperkte wijzigingen aanbrengt in een wetsvoorstel of uitzonderingsbepalingen toevoegt, zonder dat de Raad van State daar advies over uitbrengt.

In dit geval heeft de Tweede Kamer drie amendementen aangenomen. Naar mening van de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel laten deze aangenomen amendementen de essentie van het wetsvoorstel overeind. Dat lichten initiatiefnemers hieronder nader toe.

Het amendement-Beckerman/Boulakjar schrappt de mogelijkheid voor verhuurders om onzelfstandige woningen te verhuren op basis van een huurovereenkomst van bepaalde tijd. Daarmee versterkt het amendement de huurbescherming voor huurders. Reeds bestaande uitzonderingen, zoals tijdelijke verhuur aan doelgroepen op grond van dringend eigen gebruik (waaronder bijvoorbeeld ouderen, gehandicapten, studenten, jongeren en promovendi), blijven overeind. Het amendement ligt daarmee in het verlengde van het doel van het wetsvoorstel. De Wet doorstroming

huurmarkt 2015 introduceert de mogelijkheid om algemene tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden voor onzelfstandige woonruimte met een maximale duur van vijf jaar. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gebeurde dit naar aanleiding van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 tussen het Rijk en gemeenten, waarin is aangegeven dat het Rijk zich specifiek voor onzelfstandige woonruimte (kamers) inzet voor tijdelijke huurovereenkomsten. Gemeenten vroegen toen expliciet om deze bepaling, omdat de subsidieregeling voor verhuurders die een woning aan vergunninghouders verhuren voor een periode van vijf jaar geldt.³ In de reactie op het onderliggende wetsvoorstel lezen de initiatiefnemers dat de VNG aangeeft deze bepaling niet meer nodig te vinden. De regering liet het oordeel over dit amendement aan de Tweede Kamer.

De twee amendementen van het lid Inge van Dijk introduceren twee zeer specifieke uitzonderingsgronden. De eerste uitzonderingsgrond behelst een mogelijkheid om woningen tijdelijk te kunnen verhuren aan vooraf aangewezen doelgroepen. Het gaat om reeds bestaande uitzonderingen, zoals die nu ook al gelden voor woningcorporaties. Woningcorporaties mogen immers alleen in specifieke situaties een tijdelijk contract aanbieden, bijvoorbeeld aan buitenlandse studenten, weeskinderen of huurders die afkomstig zijn uit de maatschappelijke opvang. Het huidige artikel 22a van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting bevat een volledig overzicht. Daarmee blijft de essentie van het wetsvoorstel overeind. De regering liet het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

De tweede uitzonderingsgrond behelst een zeer nauw omschreven uitzondering voor personen die op proef willen samenwonen. Blijkens de toelichting bij dit amendement beoogt de indiener hiermee onnodige leegstand te voorkomen. Om gebruik te kunnen maken van deze uitzondering, moet een verhuurder aan zeer nauw omschreven voorwaarden voldoen. Daaruit volgt dat het amendement geen afbreuk doet aan de essentie van het wetsvoorstel.

Initiatiefnemers voorzien geen uitvoeringsproblemen bij het uitvoeren van de amendementen. Het amendement 29 van het lid Beckerman versimpelt de wet omdat bijzondere doelgroepencontracten worden afgeschaft. Het amendement 32 van het lid van Dijk zorgt dat de verantwoordelijkheid van naleving van de uitzondering bij proefsamenwonen komt te liggen bij de verhuurder. Deze moet naar de rechter om de situatie te laten toetsen. Gezien de beperkte omvang van deze groep verhuurders én de strikte voorwaarden, zal het in een beperkt aantal gevallen op een rechtsgang aankomen.

Over de omvang van de doelgroepen is geen precieze informatie beschikbaar, daar het aantal tijdelijke huurovereenkomsten niet wordt geregistreerd. Uit de evaluatie van Companen blijkt dat slechts 10% van de particuliere verhuurders die gebruik maakt van tijdelijke huurovereenkomsten, enkel tijdelijke huurovereenkomsten voor onzelfstandige woonruimte afsluit. Het overige deel van de verhuurders biedt dus ook tijdelijke huurovereenkomsten aan voor zelfstandige woonruimte.

In de Tweede Kamer is het amendement van Beckerman (SP) en Boulakjar (D66) over het afschaffen van het tijdelijk verhuren van een onzelfstandige woonruimte aangenomen.⁴ Ook in de Eerste Kamer zijn de leden van de D66-fractie voorstander van dit amendement aangezien studenten hiermee geholpen zijn. Het levert studenten veel stress op om van tijdelijke kamer naar tijdelijke kamer te hoppen, met name in de tijd van

³ Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom 27 november 2015

een schaarste in woningen. Deze leden vinden het belangrijk stabiliteit te bieden aan deze studenten. Kan de regering aangeven hoe ze van plan is het amendement succesvol uit te werken in de praktijk? Verwacht de regering grip te kunnen krijgen op particuliere aanbieders van onzelfstandige woonruimte die verhuren middels een tijdelijk contract?

De leden van de SGP-fractie menen dat ook de tijdelijke verhuur van studentenwoningen is ingeperkt. Zet dat geen grote druk op het aanbod van studentenwoningen? Leidt het niet tot meer campuscontracten wat juist zorgt voor extra druk bij studenten? Hoe wordt geborgd dat het aanbod studentenwoningen op peil blijft? Tevens is door het aannemen van amendement 18 de tijdelijke verhuur van woningen aan bijvoorbeeld arbeidsmigranten aan banden gelegd. Hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot minder aanbod en daarmee tot minder passende huisvesting voor deze groep?

Voor de verhuur van onzelfstandige woonruimten gold tot op heden dat een tijdelijk contract voor maximaal 5 jaar aan mocht worden gegaan. Door het afschaffen van deze clause hebben huurders van onzelfstandige woningen (vaak studenten) ook meer woonzekerheid. Dit leidt naar inschatting van initiatiefnemers juist tot minder druk en onzekerheid voor studenten. Dit was een expliciete wens van onder andere de VNG. Initiatiefnemers zijn van mening dat het aanbod aan studentenhuisvesting dient toe te nemen. Hiervoor zijn sociale verhuurders primair verantwoordelijk. Studentenwoningbouwcorporaties maken geen gebruik van algemene tijdelijke huurovereenkomsten voor verhuur aan studenten. Voor deze verhuurders verandert het wetsvoorstel niets.

Voor zover het gaat om verhuur aan arbeidsmigranten heeft de regering de mogelijkheid om bij AMvB een uitzondering te introduceren die tijdelijke verhuur mogelijk maakt. Op grond van het huidige artikel 22a RTIV kunnen woningcorporaties reeds tijdelijk verhuren aan «huurders die voor hun werk of studie tijdelijk in een andere gemeente binnen Nederland of afkomstig vanuit het buitenland in Nederland werken of studeren».

4. (Particuliere) huurmarkt

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de inperkingen van het vrije genot van het bezit van woningen, door de verhuurmogelijkheden in te perken en aan striktere regels te onderwerpen, zich verhoudt tot artikel 14 lid 3 van de Grondwet? Hoeveel woningen in de particuliere verhuur zouden door deze initiatiefwet worden geraakt? Is in «het recht op schadeloosstelling uit voornoemd artikel 14 lid 3 Grondwet» voorzien, zowel in juridische als praktische zin? Hoe kunnen particuliere verhuurders, die woningen verhuren onder de liberalisatiegrens (dus sociale verhuur) toezicht houden op de inkomenscriteria in geval het inkomen van zittende huurders stijgt boven de grenzen van passend toewijzen? Hoe kan, bij stijgende inkomens van huurders, met dit verbod op tijdelijke huurovereenkomsten het zogenaamde «scheefwonen» tegengaan worden (huurders die meer kunnen betalen en zouden kunnen doorstromen naar een duurdere huur of koopwoning, maar die blijven zitten ten gevolge van deze verzwaarde huurdersbescherming). In hoeverre heeft deze initiatiefwet gevolgen voor de flexibiliteit van het vermogen van kleinere verhuurders (bijvoorbeeld ondernemers die hun pensioenopbouw in eigen beheer hebben belegd in (te verhuren) woningen)? Een woning die verhuurd is voor onbepaalde tijd zal slechts (lagere) waarde hebben voor – en courant zijn voor – verkoop aan

beleggers, welke ten gevolge van andere maatregelen hun rendement aangetast zien.

Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid ter bevordering van voldoende betaalbare woongelegenheden. Deze waarborg is neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet. De voorliggende initiatiefwet beoogt de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren. Het versterken van de huurbescherming impliceert een inmenging in het eigendomsrecht in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat onteigening slechts is toegestaan in algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het artikel legt de wetgever op om bij of krachtens de wet voorschriften te stellen over onteigening. Tevens bepaalt de Grondwet dat er in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade bestaat indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. De voorgestelde huurprijbsbescherming voldoet aan deze grondwettelijke vereisten. De wet beoogt huurders beter te beschermen tegen misbruik van hun machtspositie door verhuurders. Dit zal voor verhuurders niet leiden tot verlies op de exploitatie, omdat het rekenen van een redelijke huur mogelijk blijft. De beperkingen die verhuurders ondervinden dankzij deze wet zijn derhalve proportioneel. De introductie van algemene tijdelijke huurovereenkomsten waren juist een recente uitzondering op de geldende norm van gebruik van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Dit wetsvoorstel herstelt die situatie. Een recht op schadeloosstelling is dan ook niet aan de orde.

Deze wet heeft geen gevolgen voor de regels voor inkomensafhankelijke huurverhogingen. De reeds geldende bepalingen blijven van kracht. Voor huurwoningen in de gereguleerde sector geldt dat de verhuurder jaarlijks een inkomensafhankelijke huurverhoging mag hanteren voor huurders wier inkomen hoger ligt dan een vooraf vastgestelde inkomensgrens.⁴ De wet bevat bepalingen voor het verstrekken van inkomensgegevens aan verhuurders door de Belastingdienst. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.

Eerder hebben initiatiefnemers opgemerkt dat het verbeteren van de doorstroming op zichzelf wenselijk kan zijn, maar dat inperking van de huur(prijs)bescherming daarvoor geen geschikt instrument is.

Initiatiefnemers hebben de positie van verhuurders gewogen, zoals ook het internationaal recht vereist. Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid ter bevordering van voldoende betaalbare woongelegenheden. Deze waarborg is neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet. De voorliggende initiatiefwet beoogt de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren. De wet beoogt huurders beter te beschermen tegen misbruik van hun machtspositie door verhuurders. Dit zal voor verhuurders niet leiden tot verlies op de exploitatie, omdat het rekenen van een redelijke huur mogelijk blijft. De beperkingen die verhuurders ondervinden dankzij deze wet zijn derhalve proportioneel. De introductie van algemene tijdelijke huurovereenkomsten waren juist een recente uitzondering op de geldende norm van gebruik van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Dit wetsvoorstel herstelt die situatie.

⁴ <https://www.huurcommissie.nl/huurders/sociale-huurwoning/huurverhoging-beoordelen/inkomensafhankelijke-huurverhoging-beoordelen#:~:text=Woon%20u%20in%20een%20sociale,Dit%20heet%20de%20inkomensafhankelijke%20huurverhoging.>

Het staat verhuurders vrij om hun pensioenvermogen op een andere wijze te beleggen dan in vastgoed, op het moment dat zij menen dat een combinatie van factoren nadelig uitpakt voor hun rendement. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de huurprijs die verhuurders kunnen rekenen. Mochten verhuurders echter willen overgaan tot verkoop van hun woning, dan vormt het voorliggende wetsvoorstel geen belemmering voor de mogelijkheid om de woning in niet-verhuurde staat te verkopen zodra het tijdelijke contract eindigt. Dat zou dus geen negatieve gevolgen hebben voor het belegde vermogen. Bovendien is het mogelijk om gebruik te maken van de Leegstandwet om te koop staande woningen tijdelijk te verhuren.

Is onderzocht of het verbod op tijdelijke verhuurcontracten voor woningcorporaties, die in hun vastgoedstrategie complexen bestemmen voor sloop-nieuwbouw dan wel renovatie, hen niet beperkt door de extra huurbescherming die aan zittende huurders wordt geboden? Als, en indien, verhuurders in de sociale verhuur een zekere vrijstelling dan wel verruiming van de beperkingen van deze initiatiefwet genieten, kan dan worden aangegeven of er sprake is van rechtsongelijkheid met particuliere verhuurders (niet zijnde toegelaten instellingen onder de Woningwet)? Kennen de initiatiefnemers de stichting Parents Houses (www.parents-houses.nl), welke stichting een passend antwoord biedt voor ouders in scheiding die voor zichzelf of samen met hun kinderen snel tijdelijke woonruimte nodig hebben? Hoe voorzien de initiatiefnemers de uitwerking van het deze wet – indien het initiatiefwetsvoorstel zou worden aanvaard – op het goede werk van deze stichting, die geen toegelaten instelling is?

Corporaties mogen met de huidige regelgeving geen gebruik maken van tijdelijke huurcontracten. De wet bevat echter enkele uitzonderingen, die zijn opgenomen in artikel 22a van de RTV. Het gaat dan onder meer om «huurders die in verband met renovatie of sloop als bedoeld in artikel 7:220, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, gevolgd door vervangende nieuwbouw, hun woonruimte moeten verlaten en tijdelijk andere woonruimte moeten betrekken». Het aangenomen amendement-Inge van Dijk biedt de regering de mogelijkheid om bij AMvB vergelijkbare uitzonderingen op te nemen. Deze uitzondering geldt in gelijke mate voor toegelaten instellingen als particuliere verhuurders. Daarmee is geen sprake van onrechtmatig onderscheid. In de huidige situatie is echter wel sprake van onderscheid, daar particuliere verhuurders gebruik kunnen maken van tijdelijke huurovereenkomsten, en woningcorporaties dat alleen bij uitzondering mogen.

Voor zover het wetsvoorstel tot onwenselijke situaties leidt voor op zichzelf lovenswaardige initiatieven, achten initiatiefnemers het denkbaar dat de regering hiervoor ook een uitzondering opneemt in de AMvB indien het parlement dat wenselijk acht. Omdat het amendement-Inge van Dijk (36 195-31) geen onderscheid maakt tussen toegelaten instellingen en particuliere verhuurders, hoeft het geen probleem te zijn dat stichting Parents Houses geen toegelaten instelling is. Daarbij wensen initiatiefnemers te benadrukken dat het van belang is misbruik te voorkomen. Iedere nieuwe uitzonderingsmogelijkheid draagt het risico in zich het uitgangspunt te ondergraven dat vaste huurovereenkomsten de norm worden. Het zou onwenselijk zijn als een op zichzelf begrijpelijke uitzondering de huurbescherming van ouders in scheiding fundamenteel aantast.

Hebben de initiatiefnemers vertrouwen dat het gemaakte onderscheid tussen toegelaten instellingen en particuliere verhuurders standhoudt indien deze door een benadeelde partij onder verwijzing naar rechtsonge-

lijkheid voor de rechter wordt aangevochten? Zo ja, waar is dit vertrouwen op gebaseerd? Een actuele maatregel om de woningnood aan te pakken is het versneld plaatsen van tijdelijke woningen. In deze woningen worden veelal spoedzoekers geplaatst (mensen met een acute en bovengemiddelde urgentie voor een woning). Genieten deze huurders van deze woningen ook de huurbescherming die met deze initiatiefwet wordt beoogd? Hoe wordt voorkomen dat juist deze woningen die snel en va(a)k(er) beschikbaar moeten zijn om de ernstigste/urgentste woningnood te ledigen «op slot gezet worden» door de huurbescherming van de bewoners?

Het voorliggende wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen particuliere verhuurders en toegelaten instellingen. De huidige wetgeving doet dat wel. Het staat particuliere verhuurders vrij om gebruik te maken van algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Toegelaten instellingen mogen dat alleen voor specifiek omschreven situaties, zoals vevat in artikel 22a RTIV. De huidige wetgeving kent dus meer rechten toe aan particuliere verhuurders dan aan toegelaten instellingen. Het voorliggende wetsvoorstel schrappt de mogelijkheid om gebruik te maken van algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor alle verhuurders. Daarmee vermindert voorliggend wetsvoorstel de rechtsongelijkheid. Het aangenomen amendement-Inge van Dijk (36 195-31) creëert een uitzonderingsmogelijkheid die in gelijke mate geldt voor zowel toegelaten instellingen als particuliere verhuurders. Ook daarmee is dus geen sprake van rechtsongelijkheid.

Hoe beoordelen de initiatiefnemers de situaties dat een eigenaar van een verhuurde woning – nadat door het verstrijken van de wettelijke beoogde termijnen de eigenaar gehouden is tot het respecteren van huurbescherming (t.g.v. de huurovereenkomst voor onbepaalde tijd) – door omstandigheden (gezondheid, wijziging persoonlijke leefomstandigheden en dergelijke) van hemzelf of familie in de eerste of tweede lijn, gebruik wil/moet maken van zijn woning, maar dit niet kan/mag ten gevolgen van de huurbescherming van de zittende huurder?

Het voorliggende wetsvoorstel laat reeds bestaande uitzonderingen ongemoeid. Een verhuurder die wegens persoonlijke omstandigheden de verhuurde woning dringend nodig heeft voor eigen gebruik, kan een beroep doen op de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» zoals vevat in artikel 274, lid 1, onder c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het zou immers onwenselijk zijn als verhuurders door onvoorziene omstandigheden in een noodsituatie zouden belanden. Persoonlijke omstandigheden als gezondheid en wijziging van de leefomstandigheden kunnen reden zijn om een beroep te doen op deze opzeggingsgrond. In dit geval zal de rechter een belangenafweging maken tussen het belang van de verhuurder enerzijds, en de belangen van de zittende huurder anderzijds. Een nota van wijziging (36195-12) op het wetsvoorstel brengt een wijziging aan in deze bepaling, zodat onder dringend eigen gebruik mede wordt begrepen het verstrekken van een woning aan een woningzoekende die een bloed- of aanverwantschap heeft in de eerste graad met de eigenaar. Daarmee kan een verhuurder eveneens een beroep doen op de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» als hij de woning wil verstrekken aan een familielid dat de woning dringend nodig heeft, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde persoonlijke omstandigheden.

Wat wordt precies bedoeld met de wijziging van artikel 271 lid 2 «... wordt verhuurd aan personen die deel uitmaken van een bij algemene maatregel van bestuur genoemde categorieën van personen.»? Waarom beperkt dit artikel de rechten van de verhuurder met een – door termijnen vastgezette – inspanningsverplichting tot het «niet eerder dan 3 maanden.... voordat

die bepaalde tijd is verstreken» informeren van de huurder? Wat is het nut van deze extra inspanningsverplichting voor de verhuurder, op straffe waarvan bij niet tijdige nakoming huurbescherming van de zittende huurder ontstaat, waarmee artikel 228 de facto ingeperkt wordt en dit recht verdwijnt? Wat gebeurt er als de zittende huurder, na het verstrijken van een huurovereenkomst van bepaalde tijd, zelf een huurovereenkomst van (opnieuw) bepaalde tijd wil aangaan met de verhuurder? Is deze verlenging van de huurovereenkomst (voor bepaalde tijd) strijdig met deze initiatiefwet?

Op grond van de huidige wet mogen toegelaten instellingen alleen bij uitzondering gebruik maken van algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Deze uitzonderingen staan omschreven in artikel 22a RTIV. Het gaat dan onder meer om verhuur aan studenten en werknemers afkomstig uit het buitenland, huurders die in verband met sloop of renovatie hun woning moeten verlaten, huurders afkomstig uit de maatschappelijke opvang, huurders met een tweede- of laatste kans-huurovereenkomst, en weeskinderen.

Met voorliggend wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid om algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd aan te bieden in het geheel, ook voor deze uitzonderingen. Tijdens de schriftelijke en plenaire behandeling hebben diverse fracties ingebracht dat dit mogelijk een ongewenst en onbedoeld gevolg van het voorliggende wetsvoorstel zou kunnen zijn.

Met de aanvaarding van het amendement-Inge van Dijk (36195–31) heeft de Tweede Kamer een wetsartikel toegevoegd, dat de regering de mogelijkheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) categorieën te definiëren aan wie verhuur mogelijk blijft op basis van een huurovereenkomst voor bepaalde tijd. Daarmee houdt het amendement de bestaande uitzonderingsmogelijkheid in stand. Deze uitzonderingsmogelijkheid geldt voor zowel toegelaten instellingen, als particuliere verhuurders.

De indiener van het amendement heeft daarbij zoveel als mogelijk aangesloten bij de voorwaarden zoals die nu gelden op grond van de huidige wetgeving.

Ten eerste geldt een maximale duur van twee jaar voor deze huurovereenkomsten van bepaalde tijd.

Ten tweede vereist het huidige artikel 274 lid 1, onder b dat een verhuurder «niet eerder dan drie maanden maar uiterlijk een maand voordat die bepaalde tijd is verstreken, de huurder over de dag waarop die huur verstrijkt schriftelijk informeert». De bepaling vervolgt met «Indien de verhuurder de verplichting, bedoeld in de tweede volzin, niet nakomt, wordt de huurovereenkomst na het verstrijken van de bepaalde tijd, bedoeld in die volzin, voor onbepaalde tijd verlengd.» Deze voorwaarde in het amendement is dus geen nieuwe restrictie, maar wordt ontleent aan de huidige wetgeving.

Ten derde bepaalt het huidige artikel 274, lid 1, onder b dat indien huurder en verhuurder aansluitend wederom een tijdelijke huurovereenkomst sluiten, dit wordt opgevat als een verlenging voor onbepaalde tijd. In het amendement sluit de indiener aan bij deze formulering.

Het amendement bevat dus geen nieuwe voorwaarden, maar sluit aan bij de bepalingen zoals die thans gelden op grond van de huidige wetgeving.

Volgens de huidige wetgeving mag een contract voor bepaalde tijd alleen verlengd worden met een contract voor onbepaalde tijd. Een contract voor bepaalde tijd kan nu dus niet verlengd worden met een nieuw contract voor bepaalde tijd. Dat kan ook niet wanneer de huurder dit zelf aangeeft te willen. Met deze initiatiefwet veranderen deze regels niet.

Waarom wordt in artikel 274 lid 1 sub h beperkt tot een verhuurder met «niet meer dan een woning»? Waarom leidt een omstandigheid in de persoonlijke levenssfeer van verhuurder zoals «trouwen of geregistreerd partnerschap» tot inperkingen van de rechten als verhuurder van (een) woning(en) (artikel 274 sub b)? Hoe zien de initiatiefnemers de uitwerking van artikel 274 sub g? Wanneer alle verhuurders deze bepaling opnemen en vervolgens – via vrijwillige opzegging door bloed- of aanverwant de woning weer vrijspelen – kan de woning weer gewoon voor bepaalde tijd verhuurd worden aan een derde huurder. Echter dit artikel – d.w.z. het beding dat de woning beschikbaar komt voor bloed- of aanverwanten in de eerste graad van verhuurder – kan ook weer redelijkerwijs worden ingeperkt; het is immers niet voor niets opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel; een ouder (verhuurder) moet zijn eigen woning(en) kunnen verhuren aan zijn kinderen, na afloop van de eerste huurovereenkomst van bepaalde tijd.

Het tweede aangenomen amendement van het lid Inge van Dijk (36195-32) creëert een nieuwe opzeggingsgrond in het Burgerlijk Wetboek. Blijkens de toelichting is het amendement gericht op personen die op proef gaan samenwonen. Hiermee beoogt de indiener onnodige leegstand te voorkomen.

De huidige diplomatenclausule/tussenhuurclausule biedt reeds de mogelijkheid aan verhuurders die gaan samenwonen om terug te keren naar de verhuurde woning als het samenwonen onverhoopt niet succesvol blijkt. In deze situatie is het theoretisch eveneens mogelijk om een beroep te doen op de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik».

Het amendement ziet toe op de situatie waarin het samenwonen wel succesvol is, en de verhuurder wil overgaan tot verkoop van de woning. De verhuurder kan de huurovereenkomst dan beëindigen. Blijkens het amendement, moet het succes blijken uit het aangaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap gedurende de looptijd van de huurovereenkomst. Anders dan de vraagsteller meent, kent de formulering van het voorgestelde artikel 274 lid 1 sub h dus meer mogelijkheden toe aan verhuurders die succesvol gaan samenwonen.

Tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (Wet vaste huurcontracten) is gebleken dat enkele fracties hechten aan de mogelijkheid voor verhuurders om na verloop van tijd een familielid te huisvesten. Deze fracties vreesden dat de Wet vaste huurcontracten deze mogelijkheid zou beperken. Middels een nota van wijziging zijn initiatiefnemers tegemoet gekomen aan deze wens. Daartoe verruimt de nota van wijziging de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» zo dat onder «eigen gebruik» ook wordt verstaan een woningzoekend familielid in de eerste graad. Om oneigenlijk gebruik van deze bepaling door de verhuurder te voorkomen kan de ontbinding louter door de rechter worden uitgesproken indien een belangafweging uitwijst dat het belang van de woningzoekende zwaarder weegt dan het belang van de huurder om het gehuurde te blijven wonen.

Artikel 274 kent een aantal extra opzeggingsbepalingen, waarbij de verhuurder – indien tijdig aangegeven – recht kan uitoefenen in bijzondere omstandigheden of belangen op het opheffen van de huurbescherming

van de zittende huurder. Deze omstandigheden dienen echter aan de rechter te worden voorgelegd die een afweging zal moeten maken tussen de belangen van huurder en verhuurder. Zijn de initiatiefnemers van mening dat deze belangenafweging een duidelijke rechtsbescherming biedt voor respectievelijk huurder of verhuurder?

In algemene zin zijn initiatiefnemers van mening dat een afweging tussen de belangen van de verhuurder enerzijds, en die van de zittende huurder anderzijds gerechtvaardigd is. Dat kan uiteraard per specifieke casus verschillen. Deze rechterlijke toets en belangenafweging draagt bij aan het voorkomen van misbruik van uitzonderingsgronden en maakt dat niet lichtvaardig met de huurbescherming van huurders wordt omgesprongen. Omdat de rechter alle omstandigheden van het geval dient te wegen, weegt de rechter ook de belangen van de verhuurder mee.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering allereerst te reflecteren op de ontwikkelingen op de particuliere huurmarkt. Vanuit de sector klinken geluiden dat fiscale maatregelen en maatregelen om de huurprijzen verder te reguleren en maatregelen om de huurbescherming te verbeteren, waaronder het onderhavige voorstel, het aanbod huurwoningen in de vrije sector sterk doet verminderen. Herkent de regering deze ontwikkeling en welke maatregelen worden voorbereid om deze ontwikkeling te keren? Kan de regering een beeld geven hoe dit initiatiefvoorstel past binnen het brede scala aan maatregelen die de laatste tijd voor de huursector zijn ontwikkeld?

Zijn de doelen van de initiatiefnemers ook via andere wetgeving bereikbaar? Is de indruk van deze leden juist dat de initiatiefnemers altijd de verbetering van de huurbescherming prioriteit zullen geven, als ze constateren dat hun voorstellen leiden tot nadelige effecten voor een groep particuliere verhuurders die niet tot de groep «vastgoedspeculanten, huisjesmelkers en pandjesbazen» gerekend kunnen worden, en daarmee vervolgens leiden tot een verminderd aanbod van particuliere huurwoningen?

Met dit wetsvoorstel beogen initiatiefnemers de bescherming van huurders te verbeteren. De initiatiefnemers zijn van mening dat de huurbescherming in Nederland op dit moment tekortschiet. Huurbescherming biedt huurders de zekerheid dat zij in hun huis kunnen blijven wonen, mits zij zich fatsoenlijk gedragen en de huur betalen. Bovendien zijn huurbescherming en huurprijsbescherming complementair, de ene vorm van bescherming is ineffectief als de ander niet functioneert. Tot 1 juli 2016 waren huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd de norm. Sindsdien biedt de wet aan verhuurders van zelfstandige woonruimte de mogelijkheid om tijdelijke huurovereenkomsten van maximaal twee jaar aan te bieden. Daarna moeten huurders in beginsel weer verhuizen. Uit het onderzoek van Companen blijkt dat twee jaar niet genoeg is om een vaste huurwoning te vinden, waardoor huurders gedwongen worden van tijdelijke huurwoning naar tijdelijke huurwoning te verhuizen. Afgezien van het feit dat hierdoor onnodig vaak woningen leeg staan (fictieleegstand), perkt dit de woonzekerheid en huurbescherming van huurders sterk in. De in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 omschreven intentie om de rechtsbescherming van huurders te verbeteren wordt daarmee niet waargemaakt maar zelfs verergerd. De initiatiefnemers zijn van mening dat het voorliggend wetsvoorstel zorgt dat de huurbescherming weer in ere hersteld wordt. Daartoe schrapt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid voor verhuurders om algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te bieden. Gelijktijdig brengt het wetsvoorstel ook andere voordelen met zich mee, zoals een meer gematigde ontwikkeling van de huurprijs en verbetering van de leefbaarheid in de wijken.

Initiatiefnemers zijn van mening dat het dringend noodzakelijk is meer betaalbare woningen te bouwen. Dat hoeven niet noodzakelijkerwijs particuliere huurwoningen te zijn. Het is van belang op te merken dat vooral particuliere verhuurders gebruik maken van tijdelijke huurovereenkomsten, terwijl met name institutionele verhuurders en woningcorporaties bijdragen aan het realiseren van nieuwbouw. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat geen verband kan worden aangetoond tussen de introductie van tijdelijke huurovereenkomsten enerzijds en een verruiming van het aanbod anderzijds.

Initiatiefnemers zijn van mening dat inperking van de wettelijke bescherming van huurders een ongeschikt instrument is om te sturen op de grootte van segmenten binnen de Volkshuisvesting. Meer geëigende instrumenten staan tot de beschikking van de regering, zoals grondpolitiek, subsidies en bestuurlijke afspraken.

Meer specifiek vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de groep eigenaren die slechts één woning verhuurt. Die groep zou na invoering van het initiatiefvoorstel de woning mogelijk liever leeg laten staan omdat bij verhuur voortaan een huurcontract voor onbepaalde tijd getekend moet worden waardoor de woning minder goed verkoopbaar is. Dit raakt verhuurders die een tweede eigen woning op termijn willen verkopen, bijvoorbeeld verhuurders die het in eigen beheer opgebouwde pensioen willen verzilveren. Zijn deze gevolgen overzien door de initiatiefnemers?

Initiatiefnemers hebben rekening gehouden met deze gevolgen. Initiatiefnemers hebben de positie van verhuurders gewogen, zoals ook het internationaal recht vereist. Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid ter bevordering van voldoende betaalbare woongelegenheden. Deze waarborg is neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet. De voorliggende initiatiefwet beoogt de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren. Het staat verhuurders vrij om hun pensioenvermogen op een andere wijze te beleggen dan in vastgoed, op het moment dat zij menen dat een combinatie van factoren nadelig uitpakt voor hun rendement. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de huurprijs die verhuurders kunnen rekenen. Mochten verhuurders echter willen overgaan tot verkoop van hun woning, dan vormt het voorliggende wetsvoorstel geen belemmering voor de mogelijkheid om de woning in niet-verhuurde staat te verkopen zodra het tijdelijke contract eindigt. Dat zou dus geen negatieve gevolgen hebben voor het belegde vermogen. Bovendien is het mogelijk om gebruik te maken van de Leegstandwet om te koop staande woningen tijdelijk te verhuren.

In een later ingetrokken amendement (nr.19) worden voor de groep verhuurders zorgvuldig ingekaderd meer mogelijkheden gecreëerd, waardoor deze groep niet in hun belangen geschaad hoeft te worden en tevens de risico's voor het verkleinen van de markt voor particuliere huurwoningen worden beperkt. Kan de regering nog eens uiteenzetten onder welke waarborgen zo'n wijzigingsvoorstel zowel de daarmee beoogde doelen kan bereiken als het uitgangspunt dat vaste huurcontracten de norm zijn kan respecteren?

Tijdelijke verhuur blijft in het voorstel van wet mogelijk voor aangewezen categorieën personen. Deze categorieën worden in een AMvB opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering en de initiatiefnemers of deze mogelijkheid ook kan gelden voor de verhuur van zelfstandige en onzelfstandige woonruimten die enkele gespecialiseerde landelijke stichtingen specifiek aanbieden aan de grote doelgroep

gescheiden ouders die een geslaagd co-ouderschap willen realiseren door de mogelijkheid dat hun kinderen bij beide gescheiden ouders op bezoek kunnen komen. Kan de regering bij het opstellen van de AMvB bezien of er meer van dit soort situaties bestaan waarvoor een uitzondering zinvol is?

Initiatiefnemers vinden dat restrictief moet worden uitgegaan van uitzonderingen. In een brief aan de Kamer⁵ heeft de Minister aangegeven dat het belangrijk is en in het belang van de huurder om voor een restrictief aantal situaties de mogelijkheid voor een generiek tijdelijk huurcontract met een maximale looptijd van 2 jaar te laten bestaan. Daarin zegt hij de lijst restrictief uit te werken en bij de voorhangprocedure de Kamer mee te nemen in de noodzaak bepaalde situaties op de lijst te zetten.

Hoe zien de initiatiefnemers dit wetsvoorstel in het licht van recente berichten dat er steeds minder aanbod in de vrije huursector beschikbaar is, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Volgens het rapport van Companen kan niet worden vastgesteld dat de Wet doorstroming huurmarkt 2015 heeft geleid tot verruiming van het aanbod of verbetering van de doorstroming.

5. Doorstroming

De leden van de fractie van D66 willen dat mensen zorgeloos oud kunnen worden, hierbij is vanzelfsprekend huisvesting belangrijk. Dat geldt voor alle generaties. Er is ook een grote woonbehoefte bij ouderen om wat kleiner te gaan wonen. Als zij kunnen doorstromen komt er veelal een grotere woning vrij voor mensen die juist zo'n grotere woning nodig hebben. Vooruitkijkend, wat verwacht de regering dat het resultaat zal zijn voor jong en oud wanneer vaste huurcontracten de norm worden? Bevordert dit de bovengenoemde gewenste doorstroming? En wat betekent uitvoering van dit initiatiefwetsvoorstel voor de jonge toekomstige generatie?

Hoewel een goede doorstroming wenselijk is, is dat dus niet het doel van de wet. Verbeterde doorstroming kan ook worden gerealiseerd met andere middelen, zoals bijvoorbeeld het realiseren van voldoende betaalbare en passende woningen. De overheid kan daar onder meer op sturen via grondpolitiek, bestuurlijke afspraken en subsidies. Het beperken van fundamentele huurdersrechten is volgens de initiatiefnemers geen goed middel om betere doorstroming te realiseren. Wat de initiatiefnemers betreft zouden we de vereiste huurbescherming die huurders nodig hebben voor een fatsoenlijk bestaan als uitgangspunt moeten nemen. Flankerend beleid kan dan bijdragen aan voldoende doorstroming.

6. Internationale studenten

Hoe denken de initiatiefnemers over de – de facto – rechtsongelijkheid die ontstaat door de vrijstelling van deze wet die toeziet op woningverhuur aan buitenlandse studenten, maar niet geldt voor studenten uit Nederland, zo vragen de leden van de BBB-fractie. Buitenlandse studenten maken meer kans op een huurwoning dan Nederlandse studenten, want verhuurders mogen aan buitenlandse studenten wel een tijdelijke huurcontract aanbieden.

⁵ Kamerstuknummer 36 195-30

Initiatiefnemers wijzen erop dat studentenhuisvesters, ook na invoering van de wet, nog steeds gebruik kunnen maken van het campuscontract waarvan de termijn eindigt wanneer een student is afgestudeerd. Het verschil tussen het huurcontract voor buitenlandse studenten en Nederlandse studenten zal dus niet heel groot zijn. Initiatiefnemers zijn van mening dat het vervelend is dat buitenlandse studenten minder zekerheid hebben, echter is de aard van de verhuur aan buitenlandse studenten of werkenden per definitie tijdelijk. Op termijn zullen ze immers terugkeren naar het land van herkomst. Volgens het rapport van Companen kan niet worden vastgesteld dat de Wet doorstroming huurmarkt 2015 heeft geleid tot verruiming van het aanbod of verbetering van de doorstroming. Er is geen reden om aan te nemen dat dit anders is bij studentenhuisvesting.

Kunnen de initiatiefnemers, zo vragen de leden van de CDA-fractie, ook aangeven in hoeverre de uitzondering op het verbod op tijdelijke verhuurcontracten effect sorteert voor (internationale) studenten en wat de gevolgen van het initiatief wetsvoorstel is op de mogelijkheid van (internationale) studenten op de woningmarkt? Hoe ziet de regering deze ontwikkeling?

Initiatiefnemers wijzen erop dat studentenhuisvesters, ook na invoering van de wet, nog steeds gebruik kunnen maken van het campuscontract waarvan de termijn eindigt wanneer een student is afgestudeerd. Bovendien bevat het amendement-Inge van Dijk (36 195-31) de mogelijkheid voor de regering om bij AMvB categorieën van personen aan te wijzen aan wie tijdelijke verhuur mogelijk blijft. In de toelichting verwijst de indiener expliciet naar huurders die naar Nederland komen om te studeren en afkomstig zijn uit het buitenland.

Nijboer
Grinwis