

28 064

## Invoering van titel 4 van Boek 7 (Huur) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Invoeringswet titel 7.4 (Huur) van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN HET BURGERLIJK WETBOEK EN VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING<sup>1</sup>

Vastgesteld 11 juni 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie wensten niet alleen vragen te stellen met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel, maar in hun opmerkingen en vragen ook te betrekken de memorie van antwoord inzake de wetsvoorstellen 26 084, 26 090 en 26 932, ontvangen 7 december 2001.

Is er inmiddels sprake van kwaliteitsverbetering voor huurders en verhuurders met betrekking tot het functioneren van de huurcommissies en met name het centrale secretariaat? Hoever is het toegezegde nieuwe automatiseringssysteem inmiddels gevorderd, wat heeft de ontwikkeling daarvan tot nu toe gekost en wanneer is de daadwerkelijke invoering te verwachten?

Zijn de achterstanden die zijn ontstaan bij de verwerking van bij de huurcommissies ingediende bezwaren inmiddels weggewerkt?

De leden van deze fractie ontvingen hiervan gaarne een overzicht per regio. Is per medio april 2002 70% van de nieuw binnengekomen zaken binnen vier maanden afgedaan, zoals door de staatssecretaris van VROM werd toegezegd in zijn brief van 30 januari 2002 aan de voorzitter van de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer?

Op welke wijze vindt de verantwoordingsplicht naar partijen plaats bij overschrijding van de wettelijk voorgeschreven termijnen resp. deze wederom overschreden dreigen te worden?

Wordt inmiddels voldaan aan de maatregelen die de staatssecretaris van VROM had aangekondigd in zijn bovengenoemde brief van 30 januari 2002? Graag ontvingen de leden van de CDA-fractie daarvan overzichten. Welk beeld schetsen de geconsolideerde jaarverslagen van 2000 en 2001, die de staatssecretaris van VROM in maart jl. aan de vaste commissie voor VROM zou toezenden, van de situatie bij het centrale secretariaat en de huurcommissies?

Welke voorstellen worden overwogen naar aanleiding van de evaluatie van de 1e tranche van de Integrale herziening van de huurwetgeving

<sup>1</sup> Samenstelling:

**Herziening Burgerlijk Wetboek:**

Holdijk (SGP), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), V.d. Beeten (CDA) (voorzitter), Rosenthal (VVD), Hessing (D66), De Wolff (GL).

**Volkshuisvesting:**

Baarda (CDA), Werner (CDA) (plv. voorzitter), De Beer (VVD) (voorzitter), Bierman (OSF), Hessing (D66), De Jager (VVD), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Castricum (PvdA), Swenker (VVD), Van Bruchem (ChristenUnie), Van der Lans (GL).

(IHH 1) en vloeit hier opnieuw wetswijziging uit voort?

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van VROM een notitie toegezegd over de toekomst van de huurgeschillenproblematiek, waarin een aantal oplossingsrichtingen zullen worden aangegeven en ook de gedachte van de vorming van een agentschap zal worden meegenomen. De leden van de CDA-fractie stelden er prijs op deze notitie te ontvangen, zodat deze onderdeel kan vormen van de plenaire behandeling.

In meergenoemde brief van 30 januari 2002 werd gerefereerd aan het voornemen in de Nota Mensen, Wensen, Wonen om te komen tot één zbo waarin naast de huurcommissies (en de voorzitters) tevens het secretariaat zal worden ondergebracht. Wat is thans de stand van zaken met betrekking tot dit voornemen en hoe wordt daarover gedacht door de spelers in het veld, te weten de huurders- en verhuurdersorganisaties en het Overleg Voorzitters Huurcommissies? Hoe wordt de toekomst van de regionale huurcommissies gezien?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de Invoeringswet titel 7.4 (Huur) van het Burgerlijk Wetboek. Zij wensen in het kader van de Invoeringswet hun opmerkingen op twee punten te concentreren.

Allereerst de door mevr. Mr M.M. Asbreuk-Van Os gesignaleerde problematiek met betrekking tot artikel 226 (koop breekt geen huur) van wetsvoorstel 26 089. De opmerkingen van mevr. Asbreuk, met de door haar geschetste casuïstiek, lijken ertoe te leiden dat de huurder onder artikel 226 van wetsvoorstel 26 089 minder bescherming geniet dan onder artikel 7A: 1612 BW. In de memorie van antwoord van 7 december 2001 ging de minister, met een naar de mening van de leden van de VVD-fractie overtuigende argumentatie, reeds uitvoerig in op de door mevr. Asbreuk geschetste problematiek. Hebben de minister sindsdien nog nadere signalen uit de praktijk bereikt dat artikel 226 van wetsvoorstel 26 089 tot een ongewenste verminderde bescherming van de huurder leidt c.q. kan leiden? Vreest de minister niet dat er misbruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om via contractsoverneming onder de huurbescherming uit te komen door middel van de volgende constructie: de verhuurder-eigenaar A draagt het huurcontract met B krachtens contractsoverneming in de zin van artikel 6:159BW over op de nieuwe verhuurder C; vervolgens draagt A de eigendom van de verhuurde zaak over aan D. Volgens de nieuwe voorgestelde wettelijke regeling is D niet gebonden aan de huurovereenkomst met B, omdat artikel 226 van wetsvoorstel 26 089 niet van toepassing is op deze overdracht.

In artikel 244 van wetsvoorstel 26 089 wordt bepaald dat de huurder van een zelfstandige woning slechts bevoegd is een gedeelte van de woning aan een ander in gebruik te geven (onder te verhuren). Deze bepaling is van dwingend recht.

Tevens is het zo dat wanneer de huur tussen de verhuurder en de huurder wordt beëindigd, door de verhuurder de huur met de onderhuurder wordt voortgezet (artikel 269).

De leden van de VVD-fractie hadden bijzonder veel moeite met het dwingendrechtelijk karakter van artikel 244. Zij achtten dit niet in overeenstemming met de huidige maatschappelijke behoefte aan liberalisering van de huur.

Bovendien meenden zij dat een en ander wel een heel zware wissel trekt op de beginselen van contractenrecht: de vrijheid om een contract te sluiten met wie men wil, wanneer men wil, waarover men wil.

De verhuurder van een zelfstandige woning kan namelijk *niet* bij contract onderverhuur uitsluiten of aan bepaalde vereisten verbinden; hij heeft *geen* zeggenschap over de persoon/personen van de onderhuurder;

wanneer de huur met de huurder wordt beëindigd heeft de verhuurder plotsklaps, zonder dat daarover enige wilsovereenstemming tussen partijen heeft plaats gevonden, een contract met een hem onbekende (behoudens de mededeling door de huurder, amendement Weekers) wederpartij. En dit kan zo door blijven gaan met steeds opvolgende onderhuurders! Is de minister niet met de leden van de VVD-fractie eens dat hierdoor de contracteervrijheid van de verhuurder, wat de verhuur betreft, sterk wordt ingeperkt? Is de minister niet met de leden van de VVD-fractie eens dat dit eerder *tegen* verruiming van de mogelijkheden van (kamer)verhuur pleit dan ervoor, omdat een potentiële verhuurder zich eerst wel eens zal bezinnen alvorens te besluiten tot verhuur over te gaan? Deelt de minister niet de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de verhuurder van een zelfstandige woning door de regeling van artikel 244 op een onacceptabele wijze klem komt te zitten? De leden van de fractie van de **SGP** en **CU** sloten zich bij de opmerkingen van dit artikel aan.

Artikel 208e Invoeringswet geeft een regeling voor lopende huurovereenkomsten met een verbod van onderhuur. Het instellen van een vordering onder het nieuwe recht op grond van wanprestatie wegens strijd met het verbod van onderhuur (onder het oude recht) wordt echter uitgesloten omdat het niet wenselijk zou zijn dat dit onder het nieuwe recht nog zou kunnen. Door deze bepaling worden naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie de rechten van verhuurders sterk beknot. De eerder gesloten overeenkomsten worden van rechtswege in één klap bestreken door de nieuwe dwingendrechtelijke bepaling en wanneer de verhuurder verhuur onder de nieuwe wettelijke regeling niet wenselijk zou vinden, zou hij ook niet of nauwelijks mogelijkheden hebben om de verhuur te beëindigen vóór inwerkingtreding van de nieuwe wet. Welke is de visie van de minister hierover?

Het was de leden van de VVD-fractie bekend dat nogal eens door de huurder van een zelfstandige woning deze woning wordt onderverhuurd tegen een aanzienlijk hogere huurprijs dan de huurder zelf betaalt, terwijl de huurder er zelf *feitelijk* niet woont, maar *formeel* wel (namelijk vereist omdat het huur van een zelfstandige woning betreft; gas en licht rekening e.d. gaan rechtstreeks naar de huurder). De minister zal met de leden van de VVD-fractie eens zijn dat dit een ongewenste situatie is. Onder het huidige recht geldt, dat wanneer in de huurovereenkomst een verbod van onderhuur is opgenomen, de verhuurder maatregelen kan treffen. Of hij dat ook daadwerkelijk doet is vanzelfsprekend aan de verhuurder. Onder het nieuwe recht lijken er nauwelijks mogelijkheden om aan dergelijk misbruik paal en perk te stellen. Welke is de visie van de minister hierover? Meent hij niet dat ook ten aanzien van dit punt het dwingendrechtelijk karakter van artikel 244 zijn doel voorbij streeft? De leden van de fractie van **D66** sloten zich bij bovenvermelde opmerkingen en vragen van de VVD-fractie aan.

De leden van de **CDA**-fractie sloten zich aan bij de vragen van de VVD-fractie omtrent het gevaar van illegale onderverhuur.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat in samenhang met de wetsvoorstellen 26 089, 26 090 en 26 932 aan de orde gesteld wordt. Hoewel de schriftelijke behandeling van de laatste drie wetsvoorstellen zodanig afgerond is dat plenaire behandeling zou kunnen plaatsvinden, hadden de leden van deze fractie er alsnog behoefte aan om op een aantal punten over het samenhangend pakket aan voorstellen om verduidelijking te vragen. Overigens zei opgemerkt dat de beantwoording van de vragen op de drie eerdergenoemde voorstellen buitengewoon uitvoerig is geweest, waarvoor complimenten op zijn plaats zijn. De nadere vragen

worden ingegeven niet alleen door een uitvoerige reactie van Aedes, de vereniging van woningcorporaties, maar ook door rechtstreekse navraag bij en benadering door verschillende, vooral stedelijke, woningcorporaties.

De nadere vragen die deze leden op grond hiervan wilden stellen zijn gericht op de artikelen die betrekking hebben op de zelfwerkzaamheid en de artikelen die betrekking hebben op de onderhuur van het wetsvoorstel. Daarnaast hadden zij kennis genomen van een toenemende verontrusting van huurders en huurdersorganisaties over de stagnatie van de afhandeling van bezwaren bij de huurcommissies tegen zowel huurverhoging als tegen de servicekosten. De zorgen over een tijdige afhandeling van het werk waarvoor de huurcommissies in het leven geroepen zijn, zijn ook onderdeel geweest van de vragen bij de behandeling van de drie eerder aan de orde gestelde wetsontwerpen middels vragen gesteld door de fractie van het CDA. De leden van de fractie van de PvdA hadden geconstateerd dat ondanks de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen, die tot verbetering zouden moeten leiden, er nog steeds sprake is van een onaanvaardbare achterstand in de afhandeling van de bezwaarschriften alsmede in het geven van adequate voorlichting. Deze leden maakten zich grote zorgen over deze situatie en de gevolgen daarvan op langere termijn. In dat licht moeten de vragen, die betrekking hebben op dit onderdeel gezien worden.

In **artikel 215** wordt de zelfwerkzaamheid van de huurder geregeld. Geen misverstand moet er over bestaan dat de leden van de fractie van de PvdA van harte instemden met het nader regelen van de zelfwerkzaamheid op zodanige wijze dat de huurders meer mogelijkheden ter beschikking staan om naar eigen inzicht veranderingen in het gehuurde aan te brengen. De vraag is echter of met de wijze waarop dit nu in artikel 215 geregeld is het evenwicht in de belangen tussen huurder en verhuurder voldoende gewaarborgd is en of daarmee de belangen van de individuele huurder niet te zwaar wegen t.o.v. het algemeen belang en het belang van een collectiviteit, waaronder de overige bewoners in de directe omgeving gerekend kunnen worden.

Een individuele huurder heeft het recht om veranderingen aan het gehuurde aan te brengen, zowel aan de binnenkant als aan de buitenkant, zonder toestemming van de verhuurder als het gaat om veranderingen en toevoegingen die zonder noemenswaardige kosten ongedaan gemaakt kunnen worden en verwijderd (artikel 215 lid 1). Dat betekent dat het aanzien van de buitengevel in die gevallen niet aan nadere regels door de corporatie onderworpen kan worden. Gelijktijdig kunnen we constateren dat corporaties juist opgeroepen worden om invulling te geven aan het begrip leefbaarheid in het algemeen en in het kader van het Grote Steden Beleid in het bijzonder. Dat betekent dat, veelal in overleg met wijkbewoners en gemeenten gepoogd wordt om invulling te geven aan het begrip leefbaarheid in de directe woonomgeving en dat kan inhouden dat nadere regels gesteld worden, die soms betrekking hebben op de buitenkant van de woning. Het plaatsen van schotelantennes is een veelbesproken onderwerp en kan in dit kader als voorbeeld dienen. Een woningcorporatie zou als gevolg van discussies over leefbaarheid in het huurcontract regels kunnen opnemen die het aanbrengen van schotelantennes, om het bij dit voorbeeld te houden, niet toestaat. Is het niet voor de hand liggend om het zonder toestemming verrichten van zelfwerkzaamheid aan het gehuurde te beperken tot de binnenkant van de woning, zodat toestemming van de verhuurder vereist blijft voor het aanbrengen van veranderingen aan de buitenzijde?

Nog een ander punt wilden deze leden bij dit artikel eveneens aan de orde stellen. Voor meer ingrijpende veranderingen moet wel toestemming gevraagd worden, maar in artikel 215 lid 2 wordt aangegeven dat de verhuurder de toestemming niet mag weigeren wanneer de verhuur-

baarheid van het gehuurde niet geschaad wordt en er niet sprake is van waardedaling. Betekent dit dat de verhuurder in een huurovereenkomst geen nadere regels mag stellen, dan wel voorschriften mag opnemen waaraan de zelfwerkzaamheid moet voldoen? Te denken valt daarbij aan voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van materialen dan wel voorschriften met betrekking tot het aanbrengen van gas- en elektriciteitsleidingen door erkende installateurs. Is het gestelde in artikel 204 over de gebrekenregeling niet een reden om juist wel nadere voorschriften aan het verrichten van zelfwerkzaamheid te stellen? Hoe kan een verhuurder verantwoordelijk gesteld worden voor gebreken, wanneer hij geen nadere voorschriften over het gebruik mag geven? Is het ook juist niet aan te bevelen dat corporaties proberen de leefbaarheid van buurten en wijken te verbeteren door in overleg met bewoners, huurders zowel als niet-huurders te komen tot afspraken, die ook tot uitdrukking kunnen komen in afspraken rond het woongedrag vastgelegd in een huurovereenkomst?

In de memorie van antwoord wordt op vragen van de fractie van Groen Links verwezen naar de gebrekenregeling, maar het zal een hele juridische procedure vereisen om een schotelantenne, om maar bij dat voorbeeld te blijven, juridisch tot overlast te laten verklaren.

In **artikel 244** wordt toegestaan dat de huurder van een zelfstandige woning deze woning gedeeltelijk onderverhuurt. Motivering daarvoor is de behoefte aan kamers, vooral voor studenten. Het tekort aan kamers kan een reden zijn om onderhuur toe te staan, maar dient de effectiviteit van deze maatregel niet afgewogen te worden tegenover de nadelen die kunnen ontstaan door een mogelijke toename van het verschijnsel illegale dan wel onrechtmatige bewoning?

De corporaties in de grotere steden geven aan dat zij in toenemende mate geconfronteerd worden met illegale onderhuur. In de memorie van antwoord wordt op vragen van verschillende fracties gesteld dat illegale onderhuur bestreden moet worden met bestuurlijke en organisatorische middelen, waarbij een gezamenlijke aanpak van verhuurders en gemeenten het meeste effect sorteert.

Het is zeker waar dat bestuurlijke en organisatorische middelen onontbeerlijk zijn om tot een adequate bestrijding van ongewenste onderhuur te komen, maar het instrument van de meldingsplicht van huurder aan verhuurder over voorgenomen onderhuur kan niet gemist worden. De leden van de fractie van de PvdA zouden graag een nadere motivatie willen horen, wat nu precies de weerstanden zijn om een meldingsplicht in de wet op te nemen.

Zij deelden voorts mee zich aan te sluiten bij de door de leden van de VVD-fractie ten aanzien van artikel 244 gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

In de memorie van antwoord (dd 7-12-2001 op de schriftelijke inbreng van de wetsvoorstellen 26 089, 26 090, 26 932) wordt naar aanleiding van vragen van de fractie van het CDA ingegaan op de stand van zaken bij de reorganisatie van de huurcommissies. Geconstateerd wordt dat de beoogde modernisering van de secretariaten die heeft geleid tot samenvoeging tot 1 secretariaat in Den Haag met 1 telefoonnummer voor informatie voor huurders, vooralsnog tot een grote achterstand in de af te handelen bezwaarschriften geleid heeft. Overigens staat in de website van [min.vrom.nl](http://min.vrom.nl) te lezen dat «Nederland op dit moment 61 huurcommissies telt, die ondersteund worden door 11 secretariaten (binnenkort door 1 secretariaat)». Moeten de leden van de PvdA-fractie daaruit begrijpen dat er nog steeds 11 secretariaten actief zijn?

Op 6 februari jl. heeft over ditzelfde thema een algemeen overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarin door meerdere fracties ernstige bezorgdheid is uitgesproken over de aantasting van de rechtspositie van

de huurders door het niet tijdig afhandelen van bezwaren tegen de huurverhoging en van bezwaren tegen de hoogte van de servicekosten. In de eerder genoemde website wordt vermeld dat «de doorlooptijd van 1 zaak ligt tussen de 2 en de 10 maanden». Is het juist dat op dit moment geen enkele zaak binnen die termijn afgehandeld wordt en hoe worden de huurders daarover geïnformeerd, wanneer dat niet via de website gaat? In het overleg met de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris een aantal toezeggingen gedaan, waaronder het sturen van een notitie over de toekomst van de huurgeschillensystematiek. Deze notitie zal in eerste instantie in de Tweede Kamer besproken dienen te worden, maar de richting waarin gedacht wordt is wel van belang voor het afhandelen van deze wetsvoorstellen. Vandaar de vraag of er iets naders te zeggen is over de inhoud van de te verwachten notitie? De vraag is des te meer van belang omdat naar het oordeel van onze fractie ernstig getwijfeld moet worden aan het succes van de beoogde en gedeeltelijk doorgevoerde reorganisatie. Is het waar dat op dit moment het volgens de vigerende wetgeving voor 1 maart van ieder jaar verplichte jaarverslag van de huurcommissies over het jaar 2001 nog niet verschenen is? Als dat zo is, kan dan iets dieper ingegaan worden op de achtergronden van het uitblijven van dit jaarverslag? Is ook aan te geven wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot het versneld afwerken van de achterstand? Zijn de cijfers, die in de brief van de Amsterdamse huurcommissie, van 20 maart 2002 aan de voorzitter van de vaste kamercommissie van VROM gestuurd is met afschrift aan tal van andere instanties, juist? Is de in het overleg in de TK uitgesproken verwachting dat afhandeling van alle op dit moment voorgelegde zaken in het jaar 2002 plaats zal vinden nog reëel? Is in dit verband ook rekening gehouden met een mogelijke toename van het aantal bezwaarschriften door het gedeeltelijk wegvallen van de verouderingsaftrek met ingang van 1 juli a.s.?

In de onlangs verschenen nieuwsbrief van de Friese en Groningse Huurcommissies wordt evenals in de brief van de huurcommissie Amsterdam zorg uitgesproken over de gevolgen van de reorganisatie voor de klantgerichtheid en een pleidooi gehouden om terug te keren naar een aantal goed uitgeruste steunpunten in de regio, zodat de afstand tussen huurder en huurcommissie weer verkleind wordt. De constatering dat de afstand tot Den Haag te groot is voor het zorgvuldig afhandelen van kleinschalige individuele zaken lijkt een logische. Is de staatssecretaris bereid om een mogelijke decentralisatie van de huurcommissies in overweging te nemen, nu de centralisatie niet tot het gewenste doel van serviceverbetering voor de huurder geleid heeft? Komt de kwaliteit van de rechtsbescherming van de huurders niet ernstig in gevaar wanneer doorgedaan wordt op de ingeslagen weg?

En zijn er voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van het instituut huurcommissie?

Inzake artikel 208 e van het onderhavige wetsvoorstel vroeg het lid van de **OSF** of hier sprake is van een generaal pardon. De bestaande huursituatie is immers niet snel ongedaan te maken. Hoe moet aannemelijk worden/zijn gemaakt dat de verhuurder tegen het in gebruik geven aan derden redelijke bezwaren zal/zou hebben gehad? (artikel 221, BW 26 089). Hoe wordt vastgesteld dat huurder de woonruimte nog gedeeltelijk als hoofdverblijf gebruikt? (artikel 244 BW 26 089) Is hier geen misbruik te duchten waarbij verhuurder, zoals nu in de praktijk nogal eens voorkomt, tegen (veel) hogere bedragen onderverhuurt dan hij zelf aan huur betaalt? Geeft dit geen averechts effect? Dit lid sloot zich ten aanzien van artikel 244 aan bij de opmerkingen en vragen van de VVD-fractie.

Het wetsvoorstel veronderstelt dat tekorten in alle sectoren van de huurwoningenmarkt zijn opgeheven. Hiervan is slechts in enkele perifere regio's sprake. Dient de werking daarom niet (voorlopig) te worden genuanceerd per regio, dan wel naar sector: het vooralsnog beperken van

de werking tot de vrije huursector en/of het uitzonderen van de sociale huursector tot een evenwichtige huurmarkt is ontstaan?

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de Herziening van het Burgerlijk Wetboek,  
Van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting,  
De Beer

De griffier voor dit verslag,  
Nieuwenhuizen