

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)

Nr. B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN¹

Vastgesteld 18 juli 2023

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 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.

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Rovers (GroenLinks-PvdA), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Van Meenen (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (Ja21), Kox (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Vlt), van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

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.

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 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.

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

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 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?

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.

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?

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? 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?

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

² Kamerstukken II 2022/23, 36 195, nr. 29.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 195, nr. 32.

uitvoeringsproblemen bij het uitvoeren van deze amendementen? Kan de regering hier ook op reflecteren?

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 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?

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.

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

⁴ *Kamerstukken II 2022/23, 36 195, nr. 24.*

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?

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

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?

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?

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.

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?

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?

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?

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?

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.

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?

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.

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?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ziet deze graag uiterlijk 1 september 2023 tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken,
Lagas

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman