

Vergaderjaar 2021–2022

36 130

Regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 maart 2022 en het nader rapport d.d. 7 juni 2022 aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 november 2021, nr. 2021002295, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 maart 2022, nr. W04.21.0346/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 november 2021, no. 2021002295, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe ongewenste verhuurpraktijken te voorkomen en te bestrijden. Daartoe introduceert het voorstel een (basis)norm voor goed verhuurderschap. Daarnaast creëert het voorstel verschillende (handhavings)instrumenten voor gemeenten om goed verhuurderschap af te kunnen dwingen. Te denken valt aan het opleggen van een bestuurlijke boete, het invoeren van een vergunningplicht en het overnemen van het beheer van een verhuurd pand. Het voorstel adresseert niet alleen verhuurders van reguliere woonruimte, maar ook verhuurbemiddelaars en verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de overwegingen die tot het voorliggende voorstel hebben geleid. In een tijd van een zeer gespannen huurmarkt waarin de (rechts)positie van de (potentiële) huurder of arbeidsmigrant onder druk kan komen te staan is aandacht voor de behoorlijkheid van het handelen van de verhuurder(bemiddelaar) en het toezicht daarop nog meer aangewezen.

De Afdeling maakt opmerkingen over de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van (onderdelen van) het wetsvoorstel. Zij benadrukt daarbij zowel het beleidsanalytische als het constitutionele belang van deze aspecten. Voor grondrechten en vrijheden zoals het recht op eigendom en het vrij verkeer van diensten geldt immers dat voor een gerechtvaardigde inbreuk daarop door de geïntroduceerde instrumenten in het voorstel juist aspecten als noodzaak en proportionaliteit dragend moeten zijn gemotiveerd.

De Afdeling vraagt in dit verband aandacht voor de probleemanalyse en de gekozen oplossingsrichtingen, in het bijzonder in verhouding tot bestaande wetgevingsinstrumenten. Verder maakt de Afdeling een opmerking over de keuze om de inhoud van de norm «goed verhuurderschap» niet in de wet maar in een amvb vast te leggen. Daarnaast roept de in het voorstel gekozen balans tussen landelijke kaderstelling en delegatie van bevoegdheden aan gemeenten vragen op van rechtsstatelijke aard en ten aanzien van de te verwachten uitvoeringslast bij gemeenten. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over twee specifieke instrumenten die het wetsvoorstel introduceert, te weten het meldpunt en de inbeheername. Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor enkele specifieke aspecten van hoger recht.

In het licht daarvan acht de Afdeling aanpassing van dit wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

a. Achtergrond

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aan de hand van onderzoeken en nieuwsberichten een beeld geschetst van meerdere problemen op de huurmarkt, waaronder discriminatie, intimidatie en bedreiging, excessief hoge huren, onrechtmatige commissies van verhuurbemiddelaars, onrechtmatige huurcontracten, achterstallig onderhoud, illegale verhuur van ruimten en problemen bij huisvesting van arbeidsmigranten. Deze misstanden doen zich voor tegen de achtergrond van het woningtekort in Nederland, waarin de afhankelijkheid van de huurder ten opzichte van de verhuurder (zeer) aanzienlijk kan zijn².

Als reactie op de gesignaleerde misstanden is in 2018 gestart met de aanpak ter bevordering van goed verhuurderschap³. Het onderhavige wetsvoorstel is aangekondigd per Kamerbrief van 22 februari 2021⁴. Daarin is aangegeven dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan drie Kamermoties die vragen om gemeenten meer bevoegdheden te geven voor aanpak van malafide verhuurders.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 439 en www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/goed-verhuurderschap/pilots-goed-verhuurderschap.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 27 926, nr. 337.

b. Inhoud wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken. Het wetsvoorstel beoogt dit te bereiken door:

- i. het formuleren van een (basis)norm voor goed verhuurderschap door middel van landelijk geldende algemene regels;*
- ii. het introduceren van verschillende instrumenten voor gemeenten om strengere eisen te stellen aan verhuurders, waaronder de bevoegdheid tot het instellen van een gebiedsgerichte verhuurvergunning⁵;*
- iii. het creëren van de bevoegdheid voor gemeenten om een vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten in te stellen⁶.*

Het wetsvoorstel ziet op de bescherming van woningzoekenden en huurders, waaronder ook arbeidsmigranten. Daartoe richt het voorstel zich tot verhuurders van reguliere woonruimte, verhuurders van verblijfsruimte voor arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars. Het voorstel beoogt te voorzien in centrale normering van goed verhuurderschap, maar geeft gemeenten de ruimte om de in dit voorstel ontwikkelde instrumenten via een gemeentelijke verordening in te zetten. Een schets van deze instrumenten volgt hierna.

i. Algemene regels voor goed verhuurderschap

Er worden landelijke regels ingevoerd die van toepassing zullen zijn op verhuurders (inclusief toegelaten instellingen) van «reguliere» woonruimte, verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars die namens of in de plaats van deze twee typen verhuurders optreden. Deze algemene regels worden bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vastgelegd. Zij hebben betrekking op alle fases die te onderscheiden zijn in het verhuurproces en kunnen voor de verschillende type verhuurders en verhuurbemiddelaars verschillend ingericht worden⁷.

ii. Meldpunt ongewenst verhuurdergedrag

Er wordt een verplichting ingevoerd voor gemeenten tot het instellen van een laagdrempelig meldpunt waar anoniem en kosteloos meldingen kunnen worden gedaan van ongewenst verhuurgedrag. Hiermee wordt melders hulp geboden bij het vinden van de juiste instanties waar zij terecht kunnen en wordt het mogelijk om op basis van meldingen de verplichtingen die voortvloeien uit eisen van goed verhuurderschap te handhaven⁸.

iii. Verhuurvergunning woonruimte, met vergunningvoorwaarden

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om een gebiedsgericht verbod in te stellen op verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning. Volgens de regering zijn er bepaalde gebieden waar malafide verhuurdergedrag in het bijzonder voorkomt, ten nadele van huurders die sociaaleconomisch kwetsbaar zijn. Om mogelijk misbruik te voorkomen kan een vergunningsvereiste zinvol zijn. Hiermee kan voorafgaand toetsing van de verhuurder

⁵ Aangesloten is bij de terminologie in de toelichting, maar omdat volgens dezelfde toelichting de vergunning hoofdzakelijk persoonsgebonden is, zou ook gekozen kunnen worden voor de term «verhuurdervergunning».

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁷ Voorgesteld artikel 2.

⁸ Voorgesteld artikel 3.

plaatsvinden, kunnen aanvullende eisen gesteld worden aan de verhuurder en wordt het mogelijk om een verhuurder van voortdurend slecht gedrag te weren (door weigering of intrekking van de vergunning)⁹.

iv. Verhuurvergunning verblijfsruimte arbeidsmigranten, met vergunning-voorwaarden

Naar aanleiding van een aanbeveling in het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten¹⁰ wordt een verhuurvergunning specifiek voor de verhuur aan arbeidsmigranten geïntroduceerd. Aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden die betrekking hebben op de wijze waarop de verhuurder kan aantonen dat hij de algemene basisnormen inzake goed verhuurderschap toepast, eisen die zien op het maximaal aantal personen aan wie de verblijfsruimte verhuurd mag worden en eisen met betrekking tot de kwaliteit van voorzieningen ten aanzien van voedselveiligheid en hygiëne¹¹.

v. Inbeheername (gebouw met) woon- of verblijfsruimte

Met een inbeheername van een woning worden alle rechten en plichten van een verhuurder (behoudens het recht om te vervreemden en bezwaren) overgeheveld naar een beheerder. Deze verhuurt in dat geval de woning en int de bijbehorende huur. Het college van B&W kan besluiten tot inbeheername indien een verhuurvergunning wordt geweigerd of ingetrokken terwijl de betreffende woon- of verblijfsruimte in gebruik is door een huurder of als een verhuurder de basisregels inzake goed verhuurderschap overtreedt en hem in een tijdvak van vier jaar voor de constatering van deze overtreding reeds tweemaal een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van die regels¹².

vi. Last onder bestuursdwang/dwangsom en/of bestuurlijke boete

Het college van B&W zal bevoegd worden een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen ter handhaving van de voorschriften gesteld bij of krachtens dit wetsvoorstel. Daarnaast zal het college bevoegd zijn in de verhuurverordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor het handelen in strijd met de verplichtingen voortvloeiend uit de basisnormen voor goed verhuurderschap, de verboden tot verhuren zonder vergunning en verrichten van beheershandelingen tijdens een inbeheername, of handelen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften¹³.

vii. Openbaarmaking bestuurlijke boete of besluit inbeheername

Het college van B&W kan besluiten tot het openbaar maken van de namen van verhuurders (of natuurlijke personen achter een verhuurbedrijf) die ondanks eventuele bestuursrechtelijke handavingsmaatregelen hun gedrag niet wensen aan te passen aan de normen voor goed verhuurderschap en aan wie als gevolg daarvan een bestuurlijke boete of een beheerovername is opgelegd. Dit heeft een afschrikwekkende werking, is bedoeld om woningzoekenden en huurders te informeren en geeft

⁹ Voorgestelde artikelen 4–9.

¹⁰ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», 30 oktober 2020, p. 39.

¹¹ Voorgestelde artikelen 4–9.

¹² Voorgestelde artikelen 10–15.

¹³ Voorgestelde artikelen 16–18.

gemeenten meer inzicht in (handhaving van) eventuele waterbedefferen van malafide verhuurders¹⁴.

Reactie ten aanzien van punt 1 van het advies

Dit onderdeel betreft een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

2. Noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit

a. Inleiding

De toelichting bij het wetsvoorstel opent met een schets van de problematiek op de huurmarkt. Aan de hand van onderzoeken naar de situatie in Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Schiedam en Rotterdam en recente mediaberichten wordt geconstateerd dat ongewenst verhuurgedrag een probleem vormt en dat het noodzakelijk is hiertegen op te treden¹⁵.

Het staat niet ter discussie dat de huurmarkt problemen kent en dat bepaalde verhuurders daarvan misbruik maken. Dat betekent echter niet dat bij de motivering van het wetsvoorstel en de daarin voorgestelde (deels ingrijpende) maatregelen met een probleemschets kan worden volstaan. Een adequate probleemanalyse is van belang om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek. Daarin dient duidelijk te worden beschreven welke problemen, in welke mate, voor welke (deel)groepen en in welke gebieden spelen. Daarbij dient ook expliciet aandacht te worden besteed aan de (veronderstellingen ten aanzien van) factoren die de problemen veroorzaken. Deze probleemanalyse is immers van belang om een adequate reactie hierop te formuleren, al dan niet via regelgeving.

Met dit wetsvoorstel kiest de regering ervoor om de problematiek op de huurmarkt aan te pakken met regelgeving. Het wetsvoorstel introduceert vergaande instrumenten, zoals een vergunningstelsel, de inbeheername, de bestuurlijke boete en het openbaar maken van namen van verhuurders die een bestuurlijke boete hebben gekregen of waarvan hun pand in beheer is genomen. Deze instrumenten beperken rechten en vrijheden als het eigendomsrecht, privacy en vrij verkeer van diensten. Juist omdat het wetsvoorstel deze rechten en vrijheden raakt is een adequate probleemanalyse van belang, met aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Deze analyse is immers essentieel om de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel aan te tonen en daarmee mogelijke inbreuken op voornoemde rechten en vrijheden te rechtvaardigen. De Afdeling maakt hierna, in punt 7, meer specifieke opmerkingen over de verhouding van het wetsvoorstel tot het hogere recht.

De Afdeling begrijpt de insteek van het voorstel om goed verhuurderschap te normeren. De beknopte probleemanalyse leidt echter in drie opzichten tot een te beperkte motivering van de in het wetsvoorstel gekozen probleemaanpak.

Reactie ten aanzien van punt 2.a

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door de hoofdstukken 1, 2 en 3 van de memorie van toelichting aan te vullen met respectievelijk een nadere analyse van de problematiek, een meer gedetailleerde beschrijving van de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden om goed

¹⁴ Voorgesteld artikel 19.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

verhuurderschap te bevorderen en malafide verhuurderschap tegen te gaan, een nadere duiding van de lacunes van het bestaande instrumentarium en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot het nieuw voorgestelde instrumentarium en een uitgebreidere toelichting op de overwogen alternatieven en de redenen waarom deze alternatieven niet toereikend zijn geacht.

b. Oorzaken problematiek in relatie tot wetsvoorstel

De probleemanalyse brengt de oorzaken van de problemen op de huurmarkt onvoldoende scherp in kaart. Dit leidt ertoe dat de verwachte effectiviteit van de voorgestelde maatregelen lastig kan worden ingeschat. Zo wordt in de toelichting niet ingegaan op de verwachte effecten van het wetsvoorstel voor de huidige gespannen huurmarkt, waarin stelselmatig meer vraag dan aanbod is. Ook kan gewezen worden op het verplichte meldpunt voor ongewenst verhuurgedrag, waar onder meer discriminatiekwesaties gemeld kunnen worden. Er bestaan reeds meldpunten voor discriminatiekwesaties¹⁶. Daarnaast zal het probleem dat huurders uit angst voor represailles niet (al dan niet anoniem) melden naar verwachting ook bij het nieuwe meldpunt spelen. Dit noopt tot nadere onderbouwing van het nut en de effectiviteit van de verplichting voor gemeenten tot instelling van een nieuw meldpunt¹⁷.

Reactie ten aanzien van punt 2.b

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting een nadere onderbouwing te geven van het nut en de effectiviteit van het meldpunt. Hierbij is onder meer beargumenteerd dat het verschil met bestaande meldpunten is dat gemeenten op grond van dit wetsvoorstel naar aanleiding van een melding bij het meldpunt ook daadwerkelijk de bevoegdheid hebben om zelf tot handhaving over te gaan. Hierbij geldt dat het succes van de handhaving in de praktijk mede afhankelijk is van een goed werkend meldpunt waar meldingen binnenkomen op basis waarvan gemeenten kunnen gaan handhaven. Daarnaast zorgt het meldpunt niet alleen voor ontvangst en (waar mogelijk) afhandeling van meldingen, maar ook voor een betere informatieverstrekking, zodat een melder niet eindeloos zelf op zoek hoeft te gaan naar het juiste «loket» en mogelijk voor een dichte deur komt te staan.

c. Diversiteit problematiek in relatie tot wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt verschillende en deels ongelijksoortige problemen te adresseren onder een algemene noemer: ongewenst verhuurdergedrag. Er wordt dus aangeknoopt bij het gedrag van de verhuurder om diverse problemen aan te pakken. Dit gaat van discriminatie bij woningaanbieding tot huisvredebreuk en van verloedering van woningen en buurten tot onwettige bepalingen in huurcontracten.

Daarbij betreft dit wetsvoorstel niet alleen het gedrag van verhuurbemiddelaars en verhuurders van reguliere woonruimte, maar ook van verhuurders van verblijfsruimten van arbeidsmigranten. De problematiek die in laatstgenoemde sector speelt is deels van andere aard. Het gaat dan bijvoorbeeld om de plicht van een verhuurder om te voorzien in een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte of om voldoende voorzieningen ter beschikking te stellen voor het bereiden van voeding.

¹⁶ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/discriminatie/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-als-ik-gediscrimineerd-wordt.

¹⁷ Zie ook punt 5.

Dat deze, naar hun aard verschillende, problemen zich lenen voor een grotendeels gezamenlijke aanpak in één wetsvoorstel is niet ondenkbaar, maar moet wel adequaat worden gemotiveerd. Daarbij is relevant dat (het gedrag van) de verhuurder slechts één – weliswaar belangrijke – factor is bij deze kwesties. Omdat de diverse problemen wat betreft aard en ernst uiteenlopen, kan ook de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in relatie tot die problemen lastig worden afgewogen.

Reactie ten aanzien van punt 2.c

Waar de Afdeling stelt dat het (ongewenste) gedrag van een verhuurder slechts één factor is, staat de regering op het standpunt dat het (ongewenste) gedrag van de verhuurder juist de overkoepelende factor is bij het bevorderen van goed verhuurderschap en het aanpakken van malafide verhuurderschap. In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht, waarbij ook nader is ingegaan op de redenen om het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars te normeren teneinde goed verhuurderschap te bevorderen en malafide verhuurderschap aan te pakken.

d. Huidige normen en mogelijkheden in relatie tot wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert normen met betrekking tot personen en zaken die al onderwerp van regelgeving zijn. Dit wordt ook erkend in de memorie van toelichting, waarin een beschrijving wordt gegeven van het huidige instrumentarium¹⁸.

De noodzaak voor het wetsvoorstel wordt in dit verband gemotiveerd door aan te geven dat de bestaande instrumenten zich «vooral [richten] op de bestemming, de staat en het gebruik van het gebouw. Zij richten zich dus niet op het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars in relatie tot woningzoekenden en huurders. Uit de praktijk en de aanpak goed verhuurderschap is gebleken dat dit ertoe leidt dat er onvoldoende mogelijkheden zijn, zowel landelijk als voor gemeenten, om goed verhuurderschap te bevorderen en ongewenst verhuurgedrag effectief te voorkomen of tegen te gaan.»¹⁹

De Afdeling erkent dat de huidige instrumenten niet in alle gevallen primair zien op het gedrag van verhuurders. Tegelijkertijd hebben die instrumenten wel normatieve gevolgen voor verhuurders. Een voorbeeld daarvan is de regelgeving inzake brandveiligheid. Deze regelgeving ziet niet primair op (gedrag van) verhuurders, maar heeft wel gevolgen voor de toegestane constructie en het gebruik van woningen.

Daarnaast maakt de toelichting niet per bestaand instrument inzichtelijk op welk vlak dit tekort schiet en in hoeverre is bezien of aanpassing van het instrument tot verbetering zou leiden. Dat hangt nauw samen met de beperkte reikwijdte van de onderzochte alternatieven. De toelichting beschrijft op dat punt vooral varianten van een vergunningstelsel en een nadere vorm van zelfregulering²⁰. De vraag is echter gezien de doelstelling van het voorstel – het normeren en handhaven van gedrag van verhuurders – waarom niet een breder onderzoek naar alternatieven is gedaan. Op die wijze kunnen de noodzaak en proportionaliteit van de keuzes die in dit voorstel worden gemaakt adequater worden gemotiveerd.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

Als bijvoorbeeld de weg naar de Huurcommissie niet wordt gevonden, dan kan aanpassing van de regelgeving voor betere toegankelijkheid zorgen. Ook is wellicht verbetering buiten regelgeving mogelijk, door bijvoorbeeld te werken aan de bekendheid van de Huurcommissie en versterking van de (rechts)positie van de huurder. Of ook is gekeken naar dergelijke maatregelen in de praktische sfeer, buiten of aansluitend op de huidige regels, wordt niet duidelijk uit de toelichting.

Daar komt bij dat het wetsvoorstel een nieuw bestuursrechtelijke instrumentarium creëert bovenop reeds bestaande privaatrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. Dat roept vragen op, waar de toelichting niet of nauwelijks op ingaat. Zo stelt de toelichting dat met het wetsvoorstel de bestaande privaatrechtelijke regelgeving niet wordt aangepast. Tegelijkertijd zal in de basisnormen voor goed verhuurderschap worden opgenomen dat huurovereenkomsten schriftelijk moeten worden vastgelegd; een eis die strenger is dan en daarmee afwijkt van het Burgerlijk Wetboek.

De toelichting besteedt hier geen aandacht aan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de mogelijke cumulatie van sancties. Uit de toelichting volgt niet dat de introductie van sancties in dit wetsvoorstel is afgestemd met bestaande sanctiestelsels in bijvoorbeeld de Huisvestingswet en de Woningwet, onder meer wat betreft een cumulatie van sancties en de proportionaliteit.

Reactie ten aanzien van punt 2.d

Aan deze adviezen van de Afdeling is op verschillende manieren gevolg gegeven. Ten eerste is in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting per reeds bestaand instrument omschreven wat de mogelijkheden van deze instrumenten zijn en welke lacunes hierbij spelen in het licht van goed verhuurderschap. Op basis van deze lacunes is ook nader toegelicht dat een nieuw instrumentarium noodzakelijk is omdat:

1. gemeenten een ontoereikend instrumentarium tot hun beschikking hebben om goed verhuurderschap op integrale wijze af te dwingen;
2. huurders en woningzoekenden veelal zelf in het verweer moeten komen om hun recht te halen maar hier om uiteenlopende redenen niet altijd toe bij machte zijn, en;
3. een cumulatie van overtredingen van afzonderlijke wet- en regelgeving geen gevolgen kan hebben voor de verhuurpraktijk van malafide verhuurders.

Ten tweede is in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting een nadere onderbouwing gegeven van de overwogen alternatieven en de redenen waarom deze ontoereikend zijn geacht.

Tot slot is in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting een nadere toelichting gegeven op de mogelijke samenloop tussen enerzijds het bestuurs- en privaatrecht en anderzijds het bestuurs- en strafrecht.

e. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van het voorgestelde instrumentarium – in het algemeen en per instrument afzonderlijk – beter te motiveren, met daarbij brede aandacht voor onderzochte alternatieven. Daardoor kan het voorstel zowel beleidsanalytisch als juridisch meer solide worden ingebed. De Afdeling adviseert daartoe de verhouding tot het bestaande recht, in het bijzonder het huurrecht, te bezien en rekening te houden met reeds bestaande handhavingsmogelijkheden. De Afdeling adviseert in

verband hiermee de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Reactie ten aanzien van punt 2.e

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven, hetgeen in de reactie op de punten 2.a, 2.b, 2.c en 2.d in nader detail is toegelicht.

3. Primaat van de wetgever

Het wetsvoorstel bevat een bepaling over algemene regels inzake het bevorderen van goed verhuurderschap²¹. Op grond hiervan moet een verhuurder of verhuurbemiddelaar onder meer beschikken over een werkwijze die gericht is op het bevorderen van goed verhuurderschap en het nemen van doeltreffende maatregelen die voortvloeien uit de werkwijze. Uit het wetsvoorstel blijkt dat een gemeente tegen de verhuurder kan optreden als deze in strijd handelt met deze bepaling. Zo kan aan hem een bestuurlijke boete worden opgelegd, zijn verhuurvergunning worden ingetrokken of aan hem de maatregel van inbeheername worden opgelegd²².

Noch in artikel 2, noch in andere bepalingen in het wetsvoorstel, wordt het begrip «goed verhuurderschap» nader omschreven. Volgens de toelichting is ervoor gekozen «goed verhuurderschap» nader te regelen in een amvb, zodat het in de praktijk mogelijk is om snel en effectief in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en eventuele nieuwe inzichten inzake goed verhuurderschap²³. Tegelijkertijd werkt de toelichting de inhoud van voornoemd begrip in zekere mate nader uit. Het gaat om regels ter voorkoming van discriminatie, regels ter voorkoming van intimidatie en overige regels die betrekking hebben op goed verhuurderschap, zoals het stellen van een schriftelijkheidsvereiste aan de huurovereenkomst²⁴.

De toelichting bevat bovendien een gestructureerd overzicht van drie sets van normen die het begrip «goed verhuurderschap» vormgeven voor respectievelijk de verhuurder van reguliere woonruimte, de verhuurder van verblijfsruimte en de verhuurbemiddelaar. Daarin komen de eerder genoemde aspecten van onder meer het voorkomen en tegengaan van discriminatie en intimidatie steeds terug.

De toelichting verschaft op deze wijze al concreet inzicht in de invulling die het begrip «goed verhuurderschap» zou moeten krijgen. Deze invulling is bovendien grotendeels van fundamentele aard. Dit begrip staat blijkens het opschrift van het wetsvoorstel en de toelichting centraal in het voorstel. Ook de koppeling tussen de basisnormen van goed verhuurderschap en de sancties op niet-naleving onderstrepen het belang van dit begrip. In dat licht kan de Afdeling de keuze om de gehele uitwerking van het begrip «goed verhuurderschap» in een amvb op te nemen niet volgen. Zowel het primaat van de wetgever als de rechtsze-

²¹ Voorgesteld artikel 2.

²² Voorgestelde artikelen 18, eerste lid, 9, eerste lid, sub a, en 11, eerste lid.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.2.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.2 en 4.1.3.

kerheid brengen mee dat ten minste de hoofdlijnen van dit begrip in het wetsvoorstel een plaats krijgen²⁵.

De Afdeling adviseert de hoofdlijnen van het begrip «goed verhuurderschap» in de wet op te nemen en het voorstel en de toelichting in die zin aan te passen.

Reactie ten aanzien van punt 3

Aan dit advies is invulling gegeven door de regels inzake goed verhuurderschap in de wet op te nemen. De grondslag voor een algemene maatregel van bestuur is op dit punt dan ook komen te vervallen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

4. Verhouding landelijke kaderstelling en decentrale bevoegdheden

Het wetsvoorstel bevat twee instrumenten ter bevordering van goed verhuurderschap die onverkort en landelijk gelden. Het betreft de introductie van het goed verhuurderschap als basisnorm en de verplichte instelling van een meldpunt per gemeente. Ten aanzien van de overige instrumenten kiest dit voorstel voor decentralisatie met een ruime gemeentelijke beslisruimte. Meermaals wordt in de toelichting de keuzevrijheid van gemeenten benadrukt. Dit leidt ertoe dat de meeste instrumenten pas ingezet kunnen worden als deze bij gemeentelijke verordening zijn ingevoerd.

De Afdeling wijst erop dat de toelichting slechts beperkt stilstaat bij de consequenties van de gekozen delegatie. Zo wordt met het voorstel de aanpak van de geschetste problemen tot verantwoordelijkheid van gemeenten gemaakt. Tegelijkertijd laat het voorstel gemeenten vrij in de keuze om de problematiek aan te pakken en – in grote mate – in de wijze waarop zij dat dan doen. Dat laat de mogelijkheid open dat gemeenten de facultatieve instrumenten van dit wetsvoorstel in het geheel niet implementeren.

De instrumenten die het voorstel introduceert kunnen vergaande consequenties hebben voor verhuurders. Dat geldt bijvoorbeeld voor het intrekken van een verhuurvergunning, de inbeheersname en de openbaarmaking van de naam van de verhuurder in geval van overtredingen. Het is de vraag of de keuze voor het invoeren van deze instrumenten moet worden overgelaten aan individuele gemeenten. Hierdoor loopt men het risico dat een versnipperd landschap van regimes ontstaat, met kans op waterbedeffecten. Daarbij is het vanuit het perspectief van de huurder – de doelgroep die dit wetsvoorstel tracht te beschermen – niet eenvoudig te verdedigen dat deze in de ene gemeente minder huurbescherming geniet dan in de andere gemeente. Ook is, zonder nadere toelichting, niet duidelijk waarom de keuzevrijheid in (handhavings)instrumenten voor gemeenten even groot is jegens verhuurders van arbeidsmigranten als jegens verhuurders van reguliere huurders. In ieder geval ten aanzien van de eerstgenoemde groep lijkt een meer verplichtend landelijk regime aangewezen.

²⁵ Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook in eerdere adviezen is op het belang van het primaat van de wetgever gewezen. Zie bijvoorbeeld de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 december 2020 naar aanleiding van de motie Backer c.s. over versterking van de kwaliteit van de rechtsbescherming voor de individuele burger, (W16.20.0242/II), Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, nr. BD en het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 april 2021 over de wijziging van het voorstel van wet Wet digitale overheid, (W04.21.0081/I), Kamerstukken II 2020/21, 35 868, nr. 4.

Voorts ontbreekt – anders dan artikel 2 Financiële-verhoudingswet voorschrijft – een degelijke financiële motivering van de uitvoeringslasten. In de toelichting wordt daarnaast beperkt ingegaan op andere voor gemeenten relevante uitvoeringsaspecten, hetgeen de kans op toepassing van het instrumentarium van dit wetsvoorstel niet bevordert.

De Afdeling adviseert de keuze voor een vergaande vrijheid van gemeenten bij de invoering van de voorgestelde (handhavings)instrumenten nader te motiveren, in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel te voorzien van een deugdelijke (financiële) motivering van de uitvoeringslasten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Reactie ten aanzien van punt 4

In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is onderbouwd waarom ervoor gekozen is om landelijke regels te introduceren, waarbij gemeenten in aanvulling hierop de mogelijkheid krijgen om in specifieke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat een verhuurvergunning in te stellen. Omdat het instellen van een verhuurvergunning een zwaar middel is die onder de Dienstenrichtlijn en met het oog op de proportionaliteit van deze maatregel slechts gericht ingezet kan worden, is het naar het oordeel van de regering niet wenselijk, noch mogelijk om deze vergunning landelijk in te voeren.

Voorts is tijdens de periode waarin dit wetsvoorstel aanhangig was bij de Afdeling een onderzoek als bedoeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet uitgevoerd naar de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn verwerkt in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting, waarbij ook is ingegaan op de financiële middelen die het Rijk beschikbaar stelt aan gemeenten (€ 9,1 mln. eenmalig en € 12,4 mln. structureel).

5. Meldpunt

Het voorstel voorziet in een verplichting voor gemeenten om een meldpunt in te stellen waar klachten over ongewenst verhuurgedrag kunnen worden gemeld²⁶. De toelichting motiveert deze bepaling door te wijzen op een laagdrempelige mogelijkheid om misstanden anoniem en kosteloos te melden. Op basis van meldingen kan doorverwijzing plaatsvinden of een begin worden gemaakt met handhaving. Verder gaat de toelichting in op de verwerking van bepaalde persoonsgegevens en op de keuze geen bewaartermijn van deze gegevens in de wet op te nemen, omdat op voorhand niet duidelijk is hoe lang de betreffende gegevens nodig zijn in het kader van de afhandeling van de klacht²⁷.

Bij de Afdeling roept de vormgeving van het in te stellen meldpunt en de motivering daarvan enkele vragen op. Draagt het instellen van een meldpunt bij aan het oplossen van de problematiek van ongewenst gedrag van de verhuurder of verhuurbemiddelaar? De toelichting geeft weliswaar aan dat sommige gemeenten al een meldpunt hebben ingesteld, maar daaruit blijkt niet of deze meldpunten ook het gewenste effect sorteren. Bovendien blijkt uit een recente publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat de effectiviteit van (steeds meer) meldpunten kan worden betwijfeld²⁸. In dat verband kan men denken aan een nadere toelichting op de vraag wat de melder feitelijk zal moeten aandragen, wat de werkwijze van de gemeente is bij het binnen-

²⁶ Voorgesteld artikel 3.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.4.

²⁸ R. Janssens, G. Schout, B. Wienen, «De makke van meldpunten», publicatie VNG, juni 2021.

komen van een melding en hoe deze een melding (juridisch) beoordeelt (bijvoorbeeld met het oog op bewijslevering), welke capaciteit er beschikbaar is om aan de meldingen passende opvolging te geven en hoe de anonimiteit van de melder bij opvolging kan worden gegarandeerd. Juist als een meldpunt als een noodzakelijk instrument wordt beschouwd, is een nadere toelichting op deze punten wenselijk.

Daar komt bij dat de passage in de toelichting ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens de Afdeling niet overtuigend voorkomt. Het is immers gebruikelijk om bij verwerking van persoonsgegevens een bewaartermijn te hanteren en via een delegatiegrondslag de vereisten ten aanzien van verwerking van persoonsgegevens, waaronder een nadere bepaling van een bewaartermijn, nader vorm te geven²⁹. Na beantwoording van de vragen uit de vorige alinea is nadere normering ook eerder mogelijk en wenselijk.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak van een meldpunt te heroverwegen, deze noodzaak bij handhaving nader te motiveren en daarbij in te gaan op de door de Afdeling gestelde vragen. Indien het meldpunt in het voorstel wordt gehandhaafd, adviseert de Afdeling een delegatiegrondslag bij de voorgestelde bepaling betreffende de verwerking van persoonsgegevens op te nemen.

Reactie ten aanzien van punt 5

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting een nadere onderbouwing te geven van het nut en de effectiviteit van het meldpunt. Hierbij is onder meer beargumenteerd dat het verschil met bestaande meldpunten is dat gemeenten op grond van dit wetsvoorstel naar aanleiding van een melding bij het meldpunt ook daadwerkelijk de bevoegdheid hebben om zelf tot handhaving over te gaan. Hierbij geldt dat de handhaving in de praktijk mede afhankelijk is van een goed werkend meldpunt waar meldingen binnen komen op basis waarvan gemeenten kunnen gaan handhaven. Daarnaast zorgt het meldpunt niet alleen voor ontvangst en (waar mogelijk) afhandeling van meldingen, maar ook voor een betere informatieverstrekking, zodat een melder niet eindeloos zelf op zoek hoeft te gaan naar het juiste «loket» en mogelijk voor een dichte deur komt te staan. Daarnaast is conform het advies van de Afdeling een delegatiegrondslag opgenomen in het wetsvoorstel en zullen er in een algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de verwerking van de persoonsgegevens. Deze nadere regels hebben in ieder geval betrekking op de vastlegging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens.

6. Inbeheername

Het wetsvoorstel introduceert de inbeheername als een van de instrumenten om op slecht verhuurgedrag te kunnen reageren³⁰. Het betreft volgens de toelichting een verstrekkend instrument, dat wordt aangeduid als een «ultimum remedium»³¹. De inbeheername houdt in dat de verhuurder het beheer over een bepaald pand tijdelijk verliest. Het college van burgemeester en wethouders besluit zelfstandig tot inbeheername en kan deze ook weer beëindigen, in beide gevallen als aan een aantal voorwaarden is voldaan³². Daarbij behoudt de verhuurder volgens de

²⁹ Artikel 5, eerste lid, onder e, AVG.

³⁰ Voorgestelde artikelen 10–15. Zie ook punt 1b onder v van dit advies.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 4.7.1.

toelichting het recht om het pand te verkopen en wordt zijn eigendomsrecht niet aangetast³³.

De Afdeling merkt op dat deze nieuwe rechtsfiguur diep ingrijpt in de privaatrechtelijke rechtspositie van de verhuurder. Hij verliest immers het beheer over het verhuurde pand en daarmee de feitelijke zeggenschap. Het privaatrecht kent vergelijkbare rechtsfiguren, zoals de onderbewindstelling³⁴. In dat geval kan de kantonrechter een bewind instellen over goederen van een meerderjarige voor een bepaalde of onbepaalde tijdsduur indien hij niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel voor een bepaalde tijdsduur indien de meerderjarige niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van verkwisting of het hebben van problematische schulden. Het betreft een uitgebreide regeling, die gekenmerkt wordt door waarborgen, zoals rechterlijke toetsing vooraf van het verzoek tot onderbewindstelling en rechterlijke controle op een plan van aanpak van de aangestelde bewindvoerder alsmede het toezicht op bepaalde beslissingen.

De voorgestelde regeling van de inbeheername voorziet niet in de hier genoemde of vergelijkbare waarborgen. Een dergelijke ingrijpende regeling lijkt minst genomen een vorm van rechterlijke toetsing en controle te rechtvaardigen. Bovendien maakt de regeling onvoldoende inzichtelijk in hoeverre de positie van derde partijen, zoals derde-verkrijgers of hypotheekhouders, wordt beïnvloed door inzet van dit instrument.

De Afdeling adviseert het instrument van de inbeheername met het oog op de ingrijpende consequenties voor de verhuurder en andere betrokkenen en de daarbij behorende rechtszekerheid adequaat te regelen en van de noodzakelijke procedurele waarborgen te voorzien. De Afdeling adviseert in dat verband het wetsvoorstel aan te passen.

Reactie ten aanzien van punt 6

Dit advies van de Afdeling is niet overgenomen. De beheerovername is namelijk een reeds bestaande rechtsfiguur³⁵. Uit de ervaringen die reeds bestaan met het instrument van de beheerovername uit de Woningwet blijkt dat gemeenten dit ook daadwerkelijk inzetten als ultimum remedium. Voorts is de regering van oordeel dat er reeds voldoende waarborgen in het wetsvoorstel zijn geïntroduceerd, juist omdat de beheerovername slechts onder diverse voorwaarden en aan het eind van de bestuursrechtelijke handhavingssladder ingezet kan worden. De beheerovername is dan ook een noodzakelijk *ultimum remedium*, in die gevallen waarin de verhuurder meermaals heeft bewezen dat hij – ondanks diverse bestuursrechtelijke maatregelen – niet voornemens is het gedrag aan te passen naar de norm. Omdat in dergelijke gevallen het belang van de zittende huurder zwaarder komt te wegen dan het belang van de verhuurder, dient het mogelijk te zijn voor de gemeente om zonder rechterlijke toets vooraf over te gaan tot de beheerovername. Uiteraard bestaat er wel de mogelijkheid voor een verhuurder om het besluit tot een beheerovername aan te vechten bij de rechter.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7. Onder punt 7 wordt ingegaan op enkele specifieke aspecten van de inbeheername in verhouding tot het eigendomsrecht.

³⁴ Artikelen 1:431-449 BW.

³⁵ Artikel 13b, van de Woningwet.

7. Verhouding tot hoger recht

a. Inleiding

Zoals in punt 2 aangegeven, geldt voor verschillende instrumenten die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd dat zij een beperking kunnen vormen van bepaalde rechten of vrijheden die in hoger recht zijn neergelegd. Zoals aldaar aangegeven, is het van belang dat in de toelichting wordt ingegaan op de noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit van elk voorgesteld instrument in verhouding tot het betrokken recht of de betrokken vrijheid. In aanvulling daarop wordt hieronder ingegaan op specifieke aspecten die van belang zijn voor de conformiteit met hoger recht.

b. Het recht op eigendom (artikel 1 Eerste Protocol EVRM)

Het recht op eigendom is relevant voor de basisnormen voor goed verhuurderschap, de (voorschriften bij) verhuurvergunning en de inbeheername. De toelichting gaat hier ook op in en toetst of wordt voldaan aan de beperkingssystematiek van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EP EVRM)³⁶.

De Afdeling merkt op dat deze toetsing niet volledig is, zowel op het punt van de relevante toetsingsnormen als op de onderdelen van het wetsvoorstel die toetsing behoeven. Een belangrijke toetsingsnorm is de vraag of de maatregel die een beperking van het eigendomsrecht inhoudt geschikt is voor het beoogde doel. Hier wordt in de toelichting niet aan getoetst.

Daarnaast zijn niet alle relevante aspecten van het wetsvoorstel getoetst aan artikel 1 EP EVRM. Hierbij kan in het bijzonder gewezen worden op twee aspecten bij een besluit tot inbeheername. In de eerste plaats is van belang dat de toepassing van dit instrument deels gekoppeld is aan de basisnormen voor goed verhuurderschap. Deze normen zijn thans nog niet vastgelegd in (concept)regelgeving, waardoor niet kan worden vastgesteld of dit instrument voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing zal zijn.

In de tweede plaats is van belang dat als een besluit tot inbeheername wordt genomen, het college van B&W de huurprijs van de woonruimte volgens het wetsvoorstel dient vast te stellen op basis van het woningwaarderingssysteem (zelfs bij een woning in de vrije sector³⁷). De toelichting gaat er bij de toetsing aan het eigendomsrecht van artikel 1 EP EVRM aan voorbij dat dit een andere huurprijs is dan de door partijen op basis van contractsvrijheid vastgestelde huurprijs. Dit maakt het mogelijk een deel van de huurpenningen van de verhuurder af te nemen, hetgeen onbesproken blijft.

Ook wijst de Afdeling op de mogelijke voorwaarde in de verhuurdervergunning om aan iedere arbeidsmigrant die geen huishouden vormt met een andere arbeidsmigrant een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte in gebruik te geven. De vraag of deze voorwaarde een beperking kan vormen van het eigendomsrecht van verhuurders verdient in de toelichting nadere aandacht.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

³⁷ Voorgesteld artikel 12, eerste lid.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde punten.

Reactie ten aanzien van punt 7.b

Aan dit advies van de Afdeling is gevolg gegeven door de toetsing aan het eigendomsrecht in paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting nader te onderbouwen.

Daarnaast is de wijze waarop de beheerder in het geval van een beheerovername de huurprijs vaststelt, aangepast in het wetsvoorstel, waardoor de huurprijs nu moet worden vastgesteld op een bedrag dat redelijk is in het economisch verkeer en voldoet aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels. Hierdoor is bij vaststellen van de huurprijs van een geliberaliseerde woning niet langer het woningwaarderingsstelsel leidend. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.7.2. van de memorie van toelichting.

c. Het recht op privacy

De toelichting gaat in het algemeen in op privacyaspecten en de verhouding van dit voorstel tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit is met name van belang bij het verzamelen en/of delen van gegevens bij het meldpunt en de sanctie van de openbaarmaking. In zijn algemeenheid geldt dat beperkingen op het recht op privacy in de regel gerechtvaardigd zijn als de noodzaak en proportionaliteit daarvan aannemelijk kunnen worden gemaakt. Daarover kunnen, zoals eerder aangegeven bij bespreking van de probleemanalyse, de nodige vragen worden gesteld.

Op de vraag of het meldpunt vanuit dit perspectief afdoende geregeld is, is in punt 5 al ingegaan. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat een meldpunt vanuit het oogpunt van bescherming tegen discriminatie gerechtvaardigd kan zijn, maar daarvoor biedt artikel 25 Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) niet de goede grondslag, omdat deze bepaling ziet op rechtvaardiging van positieve discriminatie.

Ten aanzien van de openbaarmaking van de oplegging van een bestuurlijke boete merkt de Afdeling het volgende op. Zoals de Afdeling in eerdere adviezen heeft opgemerkt, kan openbaarmaking van een sanctie diep ingrijpen in de betrokken onderneming en in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken natuurlijke personen³⁸. Zij kan tot aanzienlijke economische en reputatieschade leiden. Artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereisen voor inmenging in de persoonlijke levenssfeer een specifieke bij wet voorziene afweging in termen van proportionaliteit.

Voorts blijkt uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat niet alleen natuurlijke personen, maar onder omstandigheden ook rechtspersonen een beroep kunnen doen op artikel 8

³⁸ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 1 februari 2013 over het voorstel van wet tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht, (W15.12.0486/IV), Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 4 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 oktober 2014 over de Wet aanpak schijnconstructies, (W12.14.0261/III), Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 4.

EVRM³⁹. Voor de openbaarmaking van sanctiebesluiten betekent het voorgegaande dat in elk geval aan de uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, onderdelen e en g, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moet kunnen worden getoetst.

De Afdeling wijst erop dat onderdeel g – het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden – niet als toegestane toetsingsgrond is opgenomen in artikel 19 van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert dit onderdeel expliciet deel uit te laten maken van de toetsingsgronden voor de belangenafweging.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen met inachtneming van bovengenoemde punten.

Reactie ten aanzien van punt 7.c

Op basis van dit advies is de verwijzing naar artikel 25 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) in de memorie van toelichting verwijderd.

Daarnaast zijn alle verwijzingen naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in zowel de wet als in de memorie van toelichting vervangen door verwijzingen naar de onlangs in werking getreden Wet open overheid (Woo). Hierbij wordt voorts opgemerkt dat in de Woo de toetsingsgrond die op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob bestond (het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden) niet meer bestaat. Om deze reden is het dan ook niet mogelijk om de bedoelde toetsingsgrond aan het wetsvoorstel toe te voegen.

d. Vrij verkeer van diensten

In de toelichting wordt onderkend dat het (door gemeenten in te stellen) verbod om zonder vergunning te verhuren een vergunningsstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn is. De toetsing aan de eisen die de Dienstenrichtlijn in dit verband stelt, is evenwel niet volledig⁴⁰.

Zo wordt slechts beperkt ingegaan op de geschiktheid van de verhuurdervergunning, mede in relatie tot mogelijke alternatieven. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de Dienstenrichtlijn niet alleen van belang is ten aanzien van het vergunningsstelsel zelf, maar ook ten aanzien van de vergunningsvoorwaarden⁴¹. Zo dienen op grond van artikel 10, tweede lid, van de richtlijn de criteria voor vergunningverlening duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd te zijn, hetgeen ten aanzien van de nog niet vastgelegde basisnormen voor goed verhuurderschap niet bij voorbaat evident is. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of de vaststelling van de (maximum)huurprijs een vergunningsvoorwaarde dan wel een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn, en aan de geldende eisen voldoet⁴².

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde punten.

³⁹ Zie o.m. EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400, Niemietz vs. Duitsland, EHRM 16 februari 2000, 27798/95, Amann vs. Zwitserland en EHRM 16 april 2002, 37971/97, Société Colas Est e.a. vs. Frankrijk.

⁴⁰ Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.

⁴¹ Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

⁴² Bijvoorbeeld artikel 15, tweede lid, onder g, van de Dienstenrichtlijn.

Reactie ten aanzien van punt 7.d

Aan dit advies is gehoor gegeven door de toetsing aan de Dienstenrichtlijn in paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting nader te onderbouwen.

e. Vrij verkeer van kapitaal

Ten aanzien van de toetsing aan het vrij verkeer van kapitaal kan worden opgemerkt dat deze deels incorrect en onvolledig is. In de toelichting wordt de conclusie getrokken dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen geen beperking zijn van het vrije verkeer van het kapitaal «omdat met betrekking tot de verhuurvergunning slechts een beperkt deel van [de] woningvoorraad aangewezen zal kunnen worden» en dus de vergunningsplicht in de praktijk slechts voor een beperkt deel van de woningvoorraad zal gelden⁴³.

Deze redenering lijkt tegenstrijdig met twee zinnen daarvoor, waar juist wordt aangegeven dat de algemene normen inzake goed verhuurderschap en de verhuurvergunning een beperking van het vrij verkeer van kapitaal kunnen inhouden. Daarnaast is deze redenering op zichzelf onvoldoende steekhoudend omdat uit Europese jurisprudentie volgt dat ook geringe of minder belangrijke beperkingen vallen onder het vrij verkeer van kapitaal⁴⁴. Door deze onjuiste conclusie is ook niet getoetst aan de overige eisen voor een gerechtvaardigde inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal, zoals geschiktheid en noodzakelijkheid.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde punten.

Reactie ten aanzien van punt 7.e

Aan dit advies is gehoor gegeven door de toetsing aan het vrije verkeer van kapitaal in paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting nader te onderbouwen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen door te voeren:

- er is in het wetsvoorstel een begripsbepaling van «dochtermaatschappij» toegevoegd aan artikel 1, omdat ook een dochtermaatschappij van een toegelaten instelling betrokken kan zijn bij de verhuur van woon- of verblijfsruimte, of als beheerder kan optreden. Ook de begripsbepaling van «beheerder» en «verhuurder» zijn hierop aangepast.
- artikel 6, vierde lid, is na een brede oproep van gemeenten aangepast. Hierdoor is het college van burgemeester en wethouders bij het weigeren van een verhuurvergunning niet meer verplicht het beheer over te nemen indien de woon- of verblijfsruimte waarvoor een

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.4.

⁴⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2010, C-233/09, Dijkman, ECLI:EU:C:2010:397, punt 42.

- vergunning werd aangevraagd reeds verhuurd was. Wel houden ze – afhankelijk van de situatie – de mogelijkheid om in dergelijke gevallen het beheer over te nemen;
- de intrekingsgronden in artikel 9 van het wetsvoorstel zijn aangevuld en meer gelijk getrokken met de weigeringsgronden. De gedachte hierachter is dat goed gedrag ook na de vergunningverlening goed moet blijven. Concreet kan daardoor de verhuurvergunning eveneens ingetrokken worden indien:
 - o een omgevingsvergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of een vergunning inzake woonruimte-voorraadbeheer op basis van de Huisvestingswet 2014 voor de realisatie van de betreffende woon- of verblijfsruimte geheel of gedeeltelijk is ingetrokken;
 - o met betrekking tot die woon- of verblijfsruimte de genoemde verboden uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Huisvestingswet 2014 worden overtreden, of;
 - o binnen een periode van vier jaar meermaals een boete is opgelegd voor dezelfde overtreding van de in artikel 35, tweede lid, onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014 genoemde bepalingen.
 - in artikel 18, eerste lid, van het wetsvoorstel is verduidelijkt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, zonder dat dit eerst in een verhuurverordening moet worden vastgesteld. Ook bepaalt dit lid de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. Daarnaast is in het tweede lid van dit artikel opgenomen dat indien de gemeenteraad een verhuurverordening vaststelt hij daarin dient te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor het overtreden van de verboden, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a of b en artikel 11, vierde lid, en overtreding van de aan de vergunning verbonden voorwaarden. In het derde lid van dit artikel is de voor die overtreding de maximaal op te leggen bestuurlijke boete opgenomen. Ook de recidivebepalingen (artikel 18, eerste lid, onderdeel b, respectievelijk derde lid, onderdeel b) zijn hierop aangepast;
 - in artikel 26 is een voorziening getroffen waarmee artikel 7, eerste lid, onderdeel b, wordt gewijzigd als het Besluit huurprijzen woonruimte is gewijzigd in verband met de herziening van de woningwaardering van onzelfstandige woningen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge