

Vergaderjaar 2021–2022

36 130

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. Algemeen****1. Inleiding**

Op basis van dit wetsvoorstel wordt een landelijke norm voor goed verhuurderschap geïntroduceerd en krijgen gemeenten bevoegdheden om ongewenste vormen van verhuurderschap te voorkomen en tegen te gaan. Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Aanleiding en achtergrond problematiek	2
3.	Bestaande wetgeving en noodzaak voorgestelde wijzigingen	5
4.	Hoofdpijnen van het voorstel	11
4.1	Algemene landelijke regels ter bevordering van goed verhuurderschap	17
4.2	Vergunning voor de verhuur van reguliere woonruimte	24
4.3	Verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten	31
4.4	Aanvraag van de verhuurvergunning en beslistermijnen	36
4.5	Weigering van de verhuurvergunning	37
4.6	Intrekking van de verhuurvergunning	39
4.7	Inbeheername	40
4.8	Openbaarmaking	43
5.	Toezicht, handhaving en escalatieladder	45
6.	Verhouding tot hoger recht	46
7.	Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	57
8.	Uitvoering en communicatie	59
9.	Financiële gevolgen	59
10.	Financiële gevolgen voor gemeenten	62
11.	Evaluatie	64
12.	Advies en consultatie	64
13.	Inwerkingtreding en overgangsrecht	77

2. Aanleiding en achtergrond problematiek

Schets van de problematiek

Verhuurders dienen zich op een maatschappelijk verantwoorde wijze te gedragen bij het aanbieden en verhuren van woon- of verblijfsruimte. In ruil voor een naar maatschappelijke begrippen passende huurprijs behoren zij het woongenot van hun huurders te garanderen en ervoor in te staan dat de verhuurde woon- of verblijfsruimte geen bedreiging vormt voor de veiligheid of gezondheid van de huurder. Daarbij past het niet dat excessieve huren worden gevraagd of huurders te maken krijgen met intimidatie. Evenmin is het aanvaardbaar dat panden illegaal worden verhuurd of slecht worden onderhouden waardoor de veiligheid en gezondheid van huurders in het geding is of de leefbaarheid in de woonomgeving wordt aangetast. Voorts moeten woningzoekenden en huurders ongeacht hun godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid, burgerlijke staat of een handicap of chronische ziekte gelijk behandeld worden.¹ Onderscheid maken bij woningverhuur op basis van de hiervoor genoemde gronden is altijd verboden indien een verhuurder de woning in het openbaar aanbiedt.² Echter blijkt uit meerdere onderzoeken³ dat bewuste of onbewuste discriminatie op de woningmarkt een wijd verbreid probleem is. Ook blijkt dat bepaalde verhuurbemiddelaars bereid zijn medewerking te verlenen aan een discriminatoir selectieproces.⁴

Gezien de algehele schaarste op de woningmarkt is de positie van huurder verzwakt, waardoor het regelmatig voorkomt dat misstanden zich voordoen en de huurder hiertegen niet in het verweer kan of durft te komen.⁵ Bijvoorbeeld vanwege onvoldoende doenvermogen of uit vrees om de woonruimte te verliezen. Gemeenten en huurteams signaleren dat zij dit in de praktijk steeds vaker tegenkomen. Ervaringen van bijvoorbeeld de gemeenten Utrecht, Den Haag, Schiedam en Rotterdam geven een goede illustratie hiervan. Zo heeft het huurteam van de gemeente

¹ Onder meer artikel 7, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling en paragraaf 3a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

² Böcker, A., A. Terlouw en E. Özdemir, «Discriminatie bij verhuur van woningen? Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak», Radboud Universiteit, 2019.

³ Arwen Hoogenbosch en Bauke Fiere, «Gelijke kansen op een huurwoning in Nederland? – Monitor discriminatie bij woningverhuur», Art.1/Radar, februari 2021; Bauke Fiere en Arwen Hoogenbosch, «Praktijktesten of mystery guests om discriminatie aan te tonen», Art.1/Radar, september 2019; Steven Kromhout, Lianne Wittkämper en Esther Cozijnsen, «Discriminatie op de Amsterdamse woningmarkt. Praktijktesten in de particuliere huursector», RIGO, 17 januari 2020.

⁴ «Het mag eigenlijk niet maar helft van Haagse verhuurmakelaars bereid tot discriminatie» Volkskrant, 9 februari 2021, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-mag-eigenlijk-niet-maar-helft-haagse-verhuurmakelaars-bereid-tot-discriminatie-b87b2866/>; Marc Kruyswijk, «Onderzoek: veel Amsterdamse makelaars zijn bereid te discrimineren bij verhuur» Het Parool, 6 december 2021, <https://www.parool.nl/amsterdam/onderzoek-veel-amsterdamse-makelaars-zijn-bereid-te-discrimineren-bij-verhuur-b7c6b7d8/>.

⁵ Zie o.a. Maaike Kempes en Jasper Bunschoek, «Huurder vaak machteloos tegenover woekerprijzen: honderden euro's te veel geen uitzondering» RTL-nieuws, 27 mei 2021, <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5229332/dure-huren-huurwoning-te-veel-prijs-hoog-huisbaas-huisjesmelker> en Peter van Erp, «575 euro voor 19 vierkante meter; Staringstraat in Oss is huisjesmelkers beu», Brabants Dagblad, 4 augustus 2021, <https://www.bd.nl/oss-e-o/575-euro-voor-19-vierkante-meter-staringstraat-in-oss-is-huisjesmelkers-beu-a18ab022/>.

Utrecht⁶ 457 huurprijscontroles gedaan in 2020, waarbij in 422 (96,7%) van de gevallen is geconstateerd dat er één of meerdere redenen zijn waarom de huurprijs op basis van de huurprijsregelgeving aangepast zou moeten worden. Ook heeft dit huurteam in hetzelfde jaar 61 meldingen van intimidatie en bedreiging ontvangen. Uit nader onderzoek in Utrecht blijkt dat intimidatie en bedreiging door verhuurders in veel verschillende vormen voorkomt. Verbaal geweld komt het meeste voor. Daarna volgt het oneerlijk rekenen van kosten, het (dreigen met het) opzeggen van de huur en huisvredebreuk. Vooral (het dreigen met) het opzeggen van de huur en stalken werd door de huurders als zeer intimiderend ervaren.⁷ De gemeente Den Haag⁸ heeft in haar handhaving geconcludeerd dat er veel mis is in de particuliere huursector. In meerdere gevallen bleek de huur structureel veel hoger ten opzichte van het woningwaarderingssysteem en het onderhoud van woningen matig tot slecht. Ook constateerde deze gemeente dat huurders in conflictsituaties vaak machteloos staan tegenover hun verhuurders en dat de positie van de huurder daardoor kwetsbaar blijkt te zijn. Als een van de oorzaken hiervan wordt de onvolkomen landelijke huurwetgeving genoemd, die ertoe leidt dat de gemeente, behalve bij zaken als achterstallig onderhoud en overbewoning, meestal niet kan ingrijpen omdat er geen wettelijke basis is om sancties op te leggen. Het huurteam van de gemeente Schiedam⁹ ziet dat er regelmatig sprake is van huisjesmelkersgedrag, waarbij te hoge huren worden gevraagd, het onderhoud niet in orde is, en huurovereenkomsten onwettige bepalingen bevatten. Uit een onderzoek¹⁰ dat gedaan is in Carnisse (Rotterdam) blijkt dat betaalbaarheid van de particuliere sociale voorraad onder druk staat; regelmatig geven particuliere verhuurders aan het woningwaarderingssysteem links te laten liggen en zich te baseren op de marktprijs. Als gevolg hiervan bleek 64% van de huurders een te hoge huur te betalen. In de helft van de gevallen was dat € 100 tot € 300 per maand te veel. Eveneens was er in 55% van de gevallen sprake van achterstallig onderhoud in de woning.

De hierboven genoemde (niet-limitatieve) voorbeelden zijn weliswaar afkomstig van slechts enkele gemeenten, maar geven desalniettemin – gezien de algehele schaarste aan woonruimte in Nederland – een goed inzicht in de aard en omvang van de problematiek rondom ongewenst verhuurgedrag en tonen de noodzaak om hier (beter) tegen op te (kunnen) treden. Deze misstanden staan immers voor omvangrijke groepen in de weg aan de realisering van hun recht op adequate huisvesting zoals dit onder meer gegarandeerd wordt in het Europees Sociaal Handvest¹¹ en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.¹² Op grond van de Grondwet is het een taak van de overheid dit recht op adequate huisvesting te bevorderen.¹³

⁶ «Jaarrapportage Huurteam Utrecht, januari 2020 t/m december 2020», februari 2021, pagina 6 ev. als bijlage bij de Raadsbrief gemeente Utrecht Jaarrapportage 2020 Huurteam Utrecht, 21 mei 2021 zie: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/39e9740c-b5be-442f-b243-346cdb35103c>.

⁷ «Intimidatie en bedreiging door verhuurders. Onderzoek naar de aard, grootte en de gevolgen van intimidatie en bedreiging», Afdeling Onderzoek & Advies, gemeente Utrecht, mei 2021.

⁸ Jaarplan VTH Den Haag 2021, gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Vergunningen & Toezicht 26 januari 2021 2021, pag. 7.

⁹ «Uitvoeringsplan aanpak complexe woonoverlast» gemeente Schiedam en «Aanpak Woonoverlast Evaluatie 2019 en Uitvoeringsprogramma 2020–2021» gemeente Schiedam, pag. 15 ev.

¹⁰ «(Ver)huren in Carnisse: Een casestudy naar de huur en verhuur van woningen in Carnisse in 2018–2019», gemeente Rotterdam, 30 november 2019, pagina 25 ev. zie: https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8313357/1/s19bb024821_3_49194_tds.

¹¹ Artikel 31 van de Europees Sociaal Handvest.

¹² Artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

¹³ Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

Gegeven deze problematiek is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in mei 2018 gestart met de aanpak ter bevordering van goed verhuurderschap,¹⁴ alsmede met pilots om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen en tegen te gaan. Bij de start is een pakket maatregelen opgesteld met vier actielijnen:

- informatie en communicatie (bewustwording);
- zelfregulering door de sector;
- versterking van de handhaving en deskundigheid bij gemeenten, en;
- verkenning naar aanvullende wettelijke instrumenten voor gemeenten.

Uit de aanpak goed verhuurderschap¹⁵ is duidelijk geworden dat goed verhuurderschap kan worden bevorderd door de introductie van een basisnorm voor goed verhuurderschap in de vorm van landelijke algemene regels die zien op het gedrag dat een goed verhuurder betaamt. Daarnaast hebben gemeenten aangegeven dat er in bepaalde gevallen nood is aan een wettelijke grondslag voor het instellen van een gebiedsgerichte verhuurvergunning met landelijk geüniformeerde voorwaarden. Met deze vergunning kunnen in bepaalde gebieden, in aanvulling op de algemene regels die voor iedere verhuurder gelden, extra eisen aan verhuurders worden gesteld en kunnen onverbeterlijke malafide verhuurders in een uitiem geval uit een gebied geweerd worden. Ook in de Tweede Kamer is deze oproep gedaan¹⁶ en ondersteund.¹⁷ Parallel aan de aanpak goed verhuurderschap werd in november 2020 het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten,¹⁸ dat onder leiding stond van dhr. Roemer, aan het kabinet aangeboden. Dit rapport zette de schijnwerper op de praktijk van de arbeidsmigrant in Nederland. Zij dienen gedurende de periode dat ze in Nederland verblijven op een menswaardige wijze gehuisvest te worden. Echter bleek dat de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland regelmatig een gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid.¹⁹ Daarom heeft het Aanjaagteam onder meer de aanbeveling gedaan om een wettelijk verankerde verhuurvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten in te voeren.

Aankondiging van het wetsvoorstel

Gezien de resultaten van de aanpak goed verhuurderschap, de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de oproepen van zowel steden als de Tweede Kamer, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Kamerbrief²⁰ «Uitkomst aanpak goed verhuurderschap» van 22 februari 2021 het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd. Daarin is vermeld dat dit wetsvoorstel algemene regels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars zal introduceren en dat gemeenten daarnaast de bevoegdheid krijgen om een gebiedsgerichte verhuurvergunning in te stellen om ongewenst verhuurgedrag beter te kunnen voorkomen en tegen te gaan.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr.439.

¹⁵ Pilots goed verhuurderschap <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/goed-verhuurderschap/pilots-goed-verhuurderschap>.

¹⁶ Motie Nijboer-Ronnes, Kamerstukken II 2018/19, 27 926, nr. 303.

¹⁷ Motie Smeulders, Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 63.

¹⁸ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», 30 oktober 2020, pag.39 ev.

¹⁹ «Maak huisvesting arbeidsmigranten «Roemer-proof»», Flexmarkt, 30 juli 2021, <https://www.flexmarkt.nl/werkgeverschap/maak-huisvesting-arbeidsmigranten-roemer-proof>.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 27 926 nr. 337.

In deze Kamerbrief is ook het instellen van een verhuurvergunning voor een derde categorie malafide verhuurders en verhuurbemiddelaars onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht, namelijk voor diegenen die panden misbruiken voor ondermijnende criminaliteit. Het vraagstuk van deze groep malafide verhuurders speelt niet alleen op de huurwoningmarkt. Het heeft ook een ondermijnend effect op de verhuur en gebruik van ander vastgoed. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met het oog hierop toegezegd om samen met de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheden te bezien om de bevoegdheid voor gemeenten breder toepasbaar te maken om algemene regels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars te kunnen stellen en daarnaast een verhuurvergunning te kunnen instellen. Naast woon- en verblijfsruimten, wordt daarbij gedacht aan andere categorieën van panden, bepaalde branches en aan specifieke gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staat. Dit naar aanleiding van de aanbevelingen die voort zijn gekomen uit de onderzoeken «Panden met een luchtje» en «Criminele gebouwen».²¹ Uit deze onderzoeken blijkt dat er in Nederland naar schatting 40.000 woningen en 10.000 bedrijfspanden in 2019 permanent dan wel incidenteel zijn benut ter facilitering van de productie, handel en opslag van drugs, witwassen en illegale diensten. Onder de laatste vorm van ondermijnende criminaliteit valt onder andere illegale prostitutie, mensenhandel en illegale kansspelen. Ook worden gehuurde panden misbruikt voor opslag van gestolen of gevaarlijke goederen en voor misstanden rondom voertuigen, zoals het omkatten van auto's. Omdat dit gezamenlijke voornemen van beide ministeries een zorgvuldige uitwerking vergt en ook meer tijd, sorteert het onderhavige wetsvoorstel hier nog niet op voor.

Tot slot is in de brief aan de Tweede Kamer²² over discriminatie op de woningmarkt aangekondigd dat de algemene regels die dit wetsvoorstel introduceert ook zullen zien op het onderwerp discriminatie op de woningmarkt. Overigens doet discriminatie zich breder voor dan enkel bij de verhuur van woningen. Bijvoorbeeld ook op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de zorg komt discriminatie voor. Discriminatie is een breed maatschappelijk probleem dat voor veel mensen een drempel vormt om deel te nemen aan de samenleving. Dat is onacceptabel. De inzet op het tegengaan van discriminatie is dan ook breder dan de inzet die via deze wet gepleegd wordt. Een onderdeel van die bredere aanpak is ook het instellen van een Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme (NCDR). Vanaf 15 oktober 2021 is de NCDR begonnen met zijn werkzaamheden. Het onderwerp discriminatie in het domein wonen zal ook behoren tot het werkveld waarin de NCDR zich zal kunnen uitspreken en met voorstellen kan komen. Het kabinet zal de NCDR dan ook betrekken bij de implementatie en toepassing van de algemene regels om discriminatie bij de verhuur van woningen en verblijfsruimten tegen te gaan en te voorkomen.

3. Bestaande wetgeving en noodzaak voorgestelde wijzigingen

Het aanpakken en tegengaan van ongewenst gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars – dat in het voorgaande hoofdstuk geschetst is aan de hand van de ervaringen van enkele gemeenten – vraagt om het normeren en aanpakken van het gedrag dat niet aan deze norm voldoet. Op grond van de bestaande wet- en regelgeving bestaan er onvoldoende instrumenten die het mogelijk maken om op integrale wijze op het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars te sturen. Wel bestaan er juridische instrumenten die zien op specifieke zaken als de huur(prijs)be-

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 301.

²² Kamerstukken II 2020/21 32 847, nr. 743.

scherming, het strafrechtelijke verbod op discriminatie en intimidatie, de verplichting om een gebouw te gebruiken in overeenstemming met de bestemming en de plicht van de eigenaar om ervoor te zorgen dat, als gevolg van de staat van zijn bouwwerk, geen situatie ontstaat (of voortduurt) die gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. Hoewel deze instrumenten het mogelijk maken om op specifieke doelen te sturen, is dit onvoldoende om integraal goed verhuurderschap af te dwingen en slecht verhuurderschap tegen te gaan. In de meeste gevallen uit slecht verhuurderschap zich namelijk in een cumulatie van ongewenste praktijken, zoals een slechte staat van de woning, het gebruiken van een gebouw zonder de noodzakelijke vergunningen of voorzieningen, exorbitante huurprijzen en discriminatie en intimidatie van woningzoekenden en huurders. Een integrale aanpak van ongewenst verhuurgedrag is daarom noodzakelijk. Echter bestaat hier momenteel geen juridisch instrumentarium voor. Daarom biedt dit wetsvoorstel regels en instrumenten om op een integrale wijze het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars in relatie tot woningzoekenden en huurders te normeren. Op deze manier beoogt het voorstel enerzijds goed verhuurderschap te bevorderen en anderzijds excessen die voortvloeien uit ongewenste verhuurgedragingen beter aan te pakken. Daarmee leidt dit wetsvoorstel tot een betere bescherming voor woningzoekenden en huurders. Dit hoofdstuk geeft in paragraaf 3.1 een nadere beschrijving van de bestaande juridische instrumenten en mogelijkheden. Vervolgens schetst paragraaf 3.2 de lacunes en de noodzaak tot aanvullend instrumentarium en wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de onderzochte alternatieven.

3.1 Bestaande juridische instrumenten en mogelijkheden

Het huidige wettelijke instrumentarium dat op enigerlei wijze verband houdt met goed verhuurderschap richt zich met name op de huur(prijs)bescherming en de staat en het gebruik van de woon- of verblijfsruimte. Het gaat hierbij zowel om landelijke regelgeving (huurbescherming, bouwregelgeving, strafrechtelijk verbod van discriminatie en intimidatie) als om gemeentelijk instrumentarium (bestemmingsplan en huisvestingsverordening). In de volgende alinea's worden deze mogelijkheden per instrument nader omschreven.

Huur(prijs)bescherming

Huurders hebben meestal huurbescherming, waardoor de verhuurder de huurovereenkomst niet zomaar kan beëindigen. Verder geldt er huurprijsbescherming, waardoor huurders van woonruimte²³ in de gereuleerde sector de mogelijkheid hebben om binnen een halfjaar na het ingaan van de huurovereenkomst de Huurcommissie te verzoeken om de aanvangshuur te beoordelen. De Huurcommissie beoordeelt dan op basis van het woningwaarderingsstelsel de maximale huurprijs en kan hierover een bindende uitspraak doen. Dat betekent dat de verhuurder de huurprijs in voorkomende gevallen moet verlagen. De door de Huurcommissie vastgestelde huurprijs geldt vanaf de datum waarop de huurovereenkomst is ingegaan. Indien een huurder geen gebruik maakt van de mogelijkheid om naar de Huurcommissie te stappen, is het volgens het principe van contractvrijheid niet verboden voor de huurder en de verhuurder om een hogere huurprijs overeen te komen. Dit levert in de praktijk een hybride systeem op: het WWS is wel afdwingbaar (voor gereuleerde huurovereenkomsten) maar niet dwingend. Dit leidt, zeker in een schaarse markt en in gebieden waar sprake is van cumulatie van problemen, tot een zwakkere positie voor huurders omdat zij om

²³ Als bedoeld in artikel 233 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

uiteenlopende redenen niet altijd bij machte zijn om hun recht te halen. Ook bij tijdelijke huurovereenkomsten kan de Huurcommissie overigens de aanvangshuurprijs toetsen. Verder kunnen huurders van een gereguleerde woning ook bij de Huurcommissie terecht voor geschillen met de verhuurder over onder meer onderhoudsgebreken. Daarnaast kunnen huurders van zowel gereguleerde als geliberaliseerde woningen een geschil met de verhuurder ook voorleggen aan de rechter.

Strafrechtelijk verbod op discriminatie en intimidatie

Intimidatie (iemand die door lichamelijk of psychisch geweld, bedreiging met geweld of een feitelijkheid wordt gedwongen om iets te doen, niet te doen of te dulden)²⁴ en discriminatie (discriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf)²⁵ zijn verboden en strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast kan inzake ongelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte op grond van de Algemene wet gelijke behandeling een uitspraak worden gevraagd aan het College van de Rechten van de Mens. Hoewel deze verboden reeds bestaan en diep verankerd zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving, is het voor gemeenten vrijwel onmogelijk om op te treden tegen verhuurders die intimideren en discrimineren op het moment dat zij dit tegenkomen in het kader van hun handhaving, simpelweg omdat zij hier geen bevoegdheden toe hebben. Als gevolg hiervan kan intimiderend of discriminerend gedrag van een verhuurder niet tot gevolgen leiden voor de verhuurpraktijk – daar waar dat in sommige gevallen juist wel wenselijk is.

Handhaving op het Bouwbesluit 2012

Onder goed verhuurderschap valt ook het goed onderhouden van een woning. Op basis van de Woningwet zijn er in het Bouwbesluit 2012 regels gesteld omtrent het bouwen, de staat en het gebruik van bouwwerken met betrekking tot onder andere de gezondheid of veiligheid. In die wet is reeds een handhavingsbevoegdheid voor gemeenten gecreëerd om te waarborgen dat gebouw of een bouwwerk (waaronder ook woon- en verblijfsruimten worden verstaan) voldoet aan de eisen van de bouwregelgeving.²⁶ De gemeente moet bij overtreding handhaven. Dit kan onder meer door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Daarnaast kan de gemeente ook overgaan tot sluiting en beheerovername bij overtredingen op basis van die wet die gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.

Het gemeentelijke bestemmingsplan

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening zijn in het kader van een goede ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan de bestemmingen (zoals: agrarisch, bedrijf, wonen of sport) van gronden en de daarop gelegen bouwwerken vastgelegd. Ook over het gebruik dat wel en niet is toegestaan binnen een bepaalde bestemming kunnen regels worden gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan tot welke bouwhoogte en met welke oppervlakte of bebouwingspercentage gebouwd mag worden. Ruimtelijke ordening heeft betrekking op verschillende aspecten, waaronder stedenbouwkunde, landschapswaarde, ruimteverdeling en leefbaarheidsaspecten. Verder speelt bij het vaststellen van een bestemmingsplan ook de financieel-economische uitvoerbaarheid ervan een rol. De

²⁴ Artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht.

²⁵ Artikel 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht.

²⁶ Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium, Staatsblad 2014, 249.

Omgevingswet heeft een breder kader dat straks ziet op de fysieke leefomgeving. Daarmee wordt het bereik van bijvoorbeeld het omgevingsplan breder dan enkel het ruimtelijk belang. Waar een bestemmingsplan moet worden vastgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening, moet een omgevingsplan worden vastgesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De gemeentelijke huisvestingsverordening

De Huisvestingswet 2014 biedt mogelijkheden om onder meer in het kader van het woonruimtevoorraadbeheer ongewenste vormen van bewoning en wijzigingen in de woonruimtevoorraad tegen te gaan. Onlangs is in die wet een bestuurlijke boete voor recidive opgenomen om onder meer woonfraude tegen te gaan.²⁷ Per 1 januari 2022 kunnen gemeenten op basis van de Huisvestingswet 2014 ook gebieden aanwijzen waarin het verhuren van een gekochte woning vergunningplichtig is. Het doel van deze opkoopbescherming is om koopwoningen beschikbaar te houden voor mensen die daadwerkelijk in die woning gaan wonen. Daarnaast kunnen gemeenten op grond van de Huisvestingswet 2014 in hun huisvestingsverordening ook regels opnemen aangaande woonruimteverdeling en de toeristische verhuur van woonruimte.

De huisvesting van arbeidsmigranten

Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten zijn er, behoudens de inzet van enkele instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening, vrijwel geen specifieke instrumenten voor gemeenten om hierop te sturen. Wel zetten gemeenten middelen in zoals de verplichting tot het bijhouden van een nachtregister,²⁸ waarmee ze meer inzicht hebben aan wie verblijf geboden wordt. Ook zijn er gemeenten die toeristenbelasting²⁹ heffen voor het bieden van verblijf aan arbeidsmigranten.

3.2 Lacunes en noodzaak nieuw instrumentarium

Zoals in paragraaf 3.1 is omschreven bestaan er juridische instrumenten die op enigerlei wijze verband houden met goed verhuurderschap. Hiermee kan op deelonderwerpen het gedrag van de verhuurder en verhuurbemiddelaar geraakt worden. Echter blijkt uit de aanpak goed verhuurderschap en het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten dat er onvoldoende mogelijkheden zijn, zowel landelijk als voor gemeenten, om op een integrale wijze goed verhuurderschap te bevorderen en ongewenst verhuurbedrag effectief te voorkomen of tegen te gaan. Dit heeft drie voornamelijk oorzaken:

1. er is sprake van ontoereikend juridisch instrumentarium voor gemeenten om integraal te sturen op het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars;
2. een woningzoekende of huurder moet veelal zelf in het verweer komen om het recht te halen, maar is hiertoe onvoldoende bij machte (bijvoorbeeld bij discriminatie, intimidatie en te hoge huurprijzen), en;
3. een cumulatieve overtredding heeft geen consequenties voor de verhuurpraktijk van een verhuurder.

²⁷ Wet van 7 oktober 2020 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 en de Gemeentewet in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte en de aanpak van woonoverlast, Staatsblad 2020, 460.

²⁸ Artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht.

²⁹ Artikel 224 van de Gemeentewet.

De bestaande wettelijke mogelijkheden om te sturen op het gebied van de volkshuisvesting die op enigerlei wijze verband houden met goed verhuurderschap richten zich vooral op de bestemming, de staat en het gebruik van het gebouw. Er bestaat geen basisnorm die het gedrag van verhuurders normeert (en handhaafbaar maakt) en er zijn geen instrumenten die het integraal mogelijk maken om te sturen op het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars in relatie tot woningzoekenden en huurders. Er is, kortom, ontoereikend juridisch instrumentarium voor gemeenten om goed verhuurderschap te bevorderen en ongewenste verhuurgedragingen krachtig en effectief aan te pakken.

De huurder moet veelal zelf in het verweer komen om het recht te halen

Op basis van de bestaande wet- en regelgeving zijn discriminatie en intimidatie verboden en strafbaar. Ook heeft een huurder huur(prijs)bescherming. De rechtsbescherming op deze punten is – op papier – dan ook goed geregeld. Echter moet een woningzoekende of huurder die met een van deze zaken te maken krijgt zelf in het verweer komen om zijn of haar recht te halen. Uit de praktijk blijkt dat veel woningzoekenden en huurders om uiteenlopende redenen hier niet toe in staat zijn – zeker in een markt die gekenmerkt wordt door schaarste en in kwetsbare gebieden waar sprake is van een cumulatie van problemen. Uit vrees voor intimidatie en repercussies, zoals beëindiging van de huur of het niet verlengen van een tijdelijk huurcontract, besluiten zij om geen beroep te doen op het recht dat zij hebben. Dit is een onwenselijke situatie die het noodzakelijk maakt om nieuw juridisch instrumentarium te creëren waarbij niet alleen de huurder zelf, maar ook een derde partij (de gemeente) uit eigen beweging kan afdwingen dat woningzoekenden en huurders niet alleen op papier maar ook in de werkelijkheid rechtsbescherming hebben.

Cumulatie van overtredingen kan geen consequenties hebben voor verhuurpraktijk

Indien verhuurders op grond van de verschillende bestaande wetten en regels overtredingen begaan, kunnen gemeenten deze overtredingen enkel vanuit de afzonderlijke juridische kaders bestraffen. Het is hierbij niet mogelijk om een cumulatie van verschillende overtredingen in samenhang te bezien, waardoor het niet mogelijk is om in dergelijke gevallen extra consequenties te verbinden aan het feit dat een verhuurder stelselmatig allerlei voorschriften overtreedt. Daardoor wordt het echte probleem voor de huurder – namelijk het brede palet aan ongewenste verhuurpraktijken en onvoldoende rechtsbescherming – niet opgelost.

De optelsom van bovengenoemde lacunes leidt tot de conclusie dat de gevolgen van ongewenste verhuurgedragingen, zoals geschetst is in hoofdstuk 2, onvoldoende effectief en integraal aangepakt kunnen worden. Met alle gevolgen van dien voor (de rechtsbescherming van) woningzoekenden en huurders. Het is daarom noodzakelijk een nieuw en integraal wettelijk kader te introduceren³⁰ dat:

1. het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars normeert;
2. de gemeente de instrumenten geeft om op dit gedrag te handhaven, en;
3. het mogelijk maakt om bij een cumulatie van (afzonderlijke) overtredingen consequenties te verbinden aan de (bredere) verhuurpraktijken van een verhuurder.

³⁰ «Nieuwe wet tegen huisjesmelkers hard nodig», Woonbond, 4 augustus, 2021, <https://www.woonbond.nl/nieuws/nieuwe-wet-tegen-huisjesmelkers-hard-nodig>.

3.3 Onderzochte en overwogen alternatieven

In aanloop naar en bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn in het kader van de aanpak goed verhuurderschap diverse alternatieven onderzocht en overwogen. Hoewel er bij aanvang van de aanpak goed verhuurderschap reeds vraag was naar nieuwe wetgeving vanuit zowel het veld,³¹ de politiek als een aantal grote gemeente, bestond er tegelijkertijd geen scherp beeld van wat die wetgeving zou moeten regelen. Dat is aanleiding geweest om met een aantal steden pilots op te zetten op aspecten van ongewenst gedrag van verhuurders. Zodoende zijn pilots gestart met de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg en Utrecht. In deze pilots is verkend wat de mogelijkheden of onmogelijkheden zijn van:

1. (een aanpassing van) het bestaande instrumentarium versus het introduceren van nieuw instrumentarium;
2. een betere inzet van bestaande handhavinginstrumenten, en;
3. zelfregulering door de sector.

In de volgende alinea's wordt nader geduid hoe deze alternatieven zijn overwogen en op welke wijze deze overwegingen zijn meegenomen bij de vormgeving van dit wetsvoorstel.

Bestaand instrumentarium versus nieuw instrumentarium

Met betrekking tot wetgeving hebben de pilots een aantal zaken aangetoond die hebben geholpen bij het vormgeven dit wetsvoorstel. In de eerste plaats is gebleken dat het aanpassen van reeds bestaand juridisch instrumentarium weinig soelaas zou bieden, omdat hiermee de in paragraaf 3.2 omschreven lacunes zouden blijven bestaan, met name waar het gaat om integraal te sturen op het gedrag van verhuurders en om consequenties aan de verhuurpraktijk te verbinden in het geval van een cumulatie van (afzonderlijke) overtredingen van wet- en regelgeving. Dit leidde tot de conclusie dat nieuw instrumentarium noodzakelijk is. Tijdens de pilots is daarom door diverse steden geëxperimenteerd met nadere regulering door middel van onder meer een verhuurvergunning. Hieruit bleek dat het voor gemeenten ingewikkeld is om goed verhuurderschap goed te omschrijven, omdat het betrekking heeft op het gedrag van de verhuurder ten opzichte van de huurder en vaak ook gepaard gaat met overtredingen van andere wet- en regelgeving. Landelijke normering bleek daarom gewenst te zijn, zodat het voor iedere verhuurder in Nederland duidelijk is aan welke eisen zijn gedrag dient te voldoen. Een verhuurvergunning kan van toegevoegde waarde zijn, omdat hieraan nadere voorwaarden kunnen worden verbonden en meer gericht kan worden ingegrepen in gebieden waar malafide verhuurders actief zijn. Deze pilots hebben tot diverse waardevolle inzichten geleid die zijn meegenomen bij de uitwerking van dit wetsvoorstel. Zo bleek dat gemeenten die op basis van de Algemene plaatselijke verordening een verhuurvergunning hebben ingevoerd onzeker zijn over de juridische basis en houdbaarheid daarvan. Het is van belang deze juridische onzekerheid weg te nemen. Verder is gebleken dat het zowel qua administratieve lasten voor verhuurders als bestuurlijke lasten voor de gemeente onwenselijk is om gemeentebreed een vergunningensysteem in te voeren waarbij iedere verhuurder wordt verplicht een vergunning

³¹ Zie o.a. «Honderden meldingen intimidatie door huisbaas», Woonbond, 18 juni 2019, <https://www.woonbond.nl/nieuws/honderden-meldingen-intimidatie-huisbaas> Deborah de Nies en Maaïke Kempes, «Duizenden klachten over huisbazen: «Boor tegen borst gedrukt'», RTL-nieuws, 30 juli 2021, <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5245172/duizenden-klachten-over-intimiderende-huisbazen>.

aan te vragen. Een algemene vergunningplicht staat verder ook op gespannen voet met de Dienstenrichtlijn. Enkele gemeenten hebben daarom voorgesteld om het mogelijk te maken een vergunningplicht in te voeren die uitsluitend geldt voor verhuurders die al ongewenst verhuurgedrag hebben vertoond. Dit zou de handhaving vergemakkelijken en een afschrikwekkende werking hebben. Echter is een vergunning een individuele ontheffing van een algemeen verbod. Dit algemene verbod geldt dus voor alle verhuurders die in een bepaald gebied of een bepaald soort woonruimte verhuren, en kan nooit uitsluitend gelden voor één of meerdere verhuurders. Een verbod dat uitsluitend geldt voor één of meer verhuurders is immers in strijd met de rechtsgelijkheid en leidt mogelijk tot willekeur. Bovendien is een vergunningplicht die uitsluitend geldt voor verhuurders die al ongewenst verhuurgedrag hebben ontplooid contradictisch. Juist aan verhuurders waarvan reeds is vastgesteld dat ze ongewenst gedrag vertonen, kan geen ontheffing worden verleend van een algemeen verbod. Tot slot is van verhuurderzijde in toenemende mate de zorg geuit dat elke gemeente op zijn eigen wijze een verhuurvergunning invoert met daarbij uiteenlopende voorwaarden, hetgeen voor een verhuurder die in meerdere gemeenten woonruimte verhuurt tot een onwerkbaar situatie leidt.

Betere inzet van bestaand handhavingsinstrumentarium

Ook is in de pilots gekeken naar het meer effectief en efficiënt inzetten en benutten van bestaande handhavingsinstrumenten. Er zijn in dat kader zeker mogelijkheden, maar daarmee kan niet integraal worden gehandhaafd op het ongewenste gedrag van verhuurders ten aanzien van hun huurders. De conclusie was daarom dat het effectiever en efficiënter inzetten van bestaand handhavingsinstrumentarium niet zou leiden tot een oplossing van deze problematiek.

Zelfregulering door de sector

Daarnaast is in het kader van de pilots met brancheverenigingen van verhuurbemiddelaars en verhuurders gekeken naar de mogelijkheden van nadere zelfregulering, bijvoorbeeld bij het tegengaan van discriminatie. Hieruit is gebleken dat de organisatiegraad van met name verhuurbemiddelaars en particuliere verhuurders laag is, waardoor het effect van zelfregulering in deze branche onvoldoende is en niet zou leiden tot een oplossing voor het probleem van ongewenste verhuurgedragingen.

Conclusie

De ervaringen uit onder meer de aanpak goed verhuurderschap hebben aangetoond dat bovenstaande minder verstrekkende alternatieven ontoereikend zijn om effectief te kunnen sturen op het gedrag van een verhuurder en verhuurbemiddelaar in relatie tot woningzoekenden en huurders. Daarom is gekozen voor dit wetsvoorstel, dat een basisnorm voor goed verhuurderschap introduceert via landelijke algemene regels en gemeenten meer mogelijkheden geeft om via een verhuurvergunning te voorkomen en tegen te gaan dat verhuurders ongewenst verhuurgedrag (blijven) vertonen.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Op basis van dit wetsvoorstel wordt een (basis)norm voor goed verhuurderschap geïntroduceerd door middel van landelijke algemene regels die meetbaar, handhaafbaar en afdwingbaar zijn. Hierdoor wordt het voor

verhuurders³² en verhuurbemiddelaars duidelijk wat goed verhuurderschap minimaal inhoudt. Het stellen van deze norm zal in eerste instantie zorgen voor bewustwording, zodat verhuurders en verhuurbemiddelaars zich conform deze norm zullen gedragen. De verwachting is dat het grootste deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars dit ook zal doen.³³ Echter zal, zo blijkt ook uit de praktijk, er altijd een (kleine) groep verhuurders zijn die van bewezen en voortdurend slecht gedrag is en blijft. Uit de praktijk blijkt dat dergelijke onverbeterlijke malafide verhuurders vaak actief zijn in bepaalde wijken en gebieden waar zij misbruik maken van de sociaaleconomisch kwetsbare positie van huurders die hier wonen. Dit uit zich zichtbaar en onzichtbaar door zaken als excessieve huurprijzen, verloedering, achterstallig onderhoud, overbewoning, discriminatie en intimidatie. Dergelijk ongewenst gedrag kan naast de negatieve effecten voor huurders leiden tot een aantasting van de leefbaarheid. Ten tweede creëert dit wetsvoorstel daarom de bevoegdheid voor gemeenten om via een gebiedsgerichte verhuurvergunning strengere eisen te stellen aan verhuurders in dergelijke gebieden en om, waar nodig, malafide verhuurders uit dit gebied te weren die hun gedrag willens en wetens niet aan de norm voor goed verhuurderschap wensen aan te passen. Tot slot voert dit wetsvoorstel een deel van de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (rapport-Roemer) om de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren uit. Hiertoe krijgen gemeenten de bevoegdheid om een gemeentelijke vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten in te stellen. Deze drie instrumenten worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht, evenals de inrichting van handhaving, toezicht en het openbaar maken van bestuursrechtelijke maatregelen. De meer gedetailleerde toelichting volgt vanaf hoofdstuk 4.1 en verder.

Algemene regels (hoofdstuk 4.1)

Om een (basis)norm voor goed verhuurderschap te introduceren en goed verhuurderschap te bevorderen introduceert dit wetsvoorstel landelijke algemene regels die zien op het gedrag dat een goed verhuurder betaamt. Deze regels zijn van toepassing op verhuurders van «reguliere» woonruimte (inclusief toegelaten instellingen), verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars die namens of in de plaats van deze twee typen verhuurders optreden. De algemene regels hebben betrekking op alle fases die te onderscheiden zijn in het verhuurproces (werving, beoordeling, bezichtiging, selectie en de uiteindelijke verhuur). Naar verwachting zal het grootste deel van de verhuurders die bewust of onbewust ongewenst gedrag vertonen het gedrag aanpassen naar het gewenste gedrag conform deze algemene regels.

Instellen van een meldpunt (hoofdstuk 4.1.4)

Zodra dit wetsvoorstel in werking treedt zijn gemeenten verplicht tot het instellen van een laagdrempelig meldpunt waar anoniem en kosteloos meldingen kunnen worden gedaan van ongewenst verhuurgedrag. De gemeente kan naar aanleiding van een melding vervolgens zelf tot handhaving overgaan, dan wel, indien handhaving niet mogelijk is de melder hulp bieden bij het vinden van de juiste instantie waar hij verder geholpen kan worden. Het meldpunt heeft derhalve ook tot doel melders duidelijkheid te verschaffen, zodat zij niet eindeloos moeten zoeken waar

³² De term verhuurder moet in de brede zin van het woord gelezen worden. Zo geldt de gehele wet bijvoorbeeld ook onverkort voor beheerders die in de plaats van de verhuurder optreden en voor onderverhuurders.

³³ Hier is in de praktijk al de nodige aandacht voor. Zo werken diverse brancheorganisaties als IVBN en Vastgoed Belang bijvoorbeeld reeds met gedragscodes voor hun leden.

zij met hun vragen en/of meldingen terecht kunnen. Behalve dat gemeenten naar aanleiding van een melding tot handhaving over kunnen gaan, blijft het uiteraard ook mogelijk voor gemeenten om op eigen initiatief te handhaven, bijvoorbeeld op basis van een risicogerichte aanpak.

Verhuurvergunning voor de reguliere verhuur van woonruimte (hoofdstuk 4.2)

Ondanks de landelijke algemene regels voor goed verhuurderschap zal er altijd een kleine groep verhuurders zijn die desondanks ongewenst verhuurgedrag blijven praktiseren. Dit uit zich voornamelijk in bepaalde gebieden waar dergelijke verhuurders misbruik maken van huurders die sociaaleconomisch kwetsbaar zijn. Om malafide verhuurgedrag in dergelijke gebieden tegen te gaan, krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om in aanvulling op de algemene regels een gebiedsgericht verbod in te stellen op de verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning. Hiermee kan voorafgaand aan de verlening van de vergunning toetsing van de verhuurder plaatsvinden, kunnen aanvullende eisen gesteld worden aan verhuurders en wordt het mogelijk om een verhuurder van bewezen en voortdurend slecht gedrag te weren (door weigering of intrekking van de vergunning). De gemeenteraad zal, mede om te voldoen aan de vereisten uit de Dienstenrichtlijn, moeten onderbouwen dat het instellen van een dergelijk gebiedsgericht verbod voor de verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid. Benadrukt zij dat de gebiedsgerichte aanpak en de vereisten uit de Dienstenrichtlijn het in beginsel niet mogelijk maken om dit instrument voor het hele grondgebied van een gemeente in te stellen.

Verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten (hoofdstuk 4.3)

Het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten³⁴ (hierna: het Aanjaagteam) onder leiding van dhr. Roemer heeft duidelijk gemaakt dat de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland in veel gevallen goed geregeld is, maar in veel gevallen ook niet. Om de problematiek rondom de huisvesting van arbeidsmigranten te adresseren heeft het Aanjaagteam diverse adviezen opgesteld, zoals het introduceren van een verhuurvergunning³⁵ specifiek voor de verhuur aan arbeidsmigranten. Dit wetsvoorstel ziet op de uitwerking van dit advies en introduceert de bevoegdheid voor de gemeenteraad om een vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten te introduceren. Het wetsvoorstel vormt daarmee ook een deel van de uitvoering van de motie-Smeulders³⁶ en van de motie-Van Weyenberg cs.³⁷ Met deze verhuurvergunning kan voorafgaand aan de verlening van de vergunning toetsing van de verhuurder plaatsvinden, kunnen aanvullende eisen gesteld worden aan verhuurders en de verblijfsruimte en wordt het mogelijk om een verhuurder van bewezen en voortdurend slecht gedrag te weren (door weigering of intrekking van de vergunning). Bovendien geeft de vergunningsplicht meer lokaal inzicht in de verhuur aan arbeidsmigranten.

³⁴ «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020.

³⁵ «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020, paragraaf 4.1., onder pag. 39.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 63.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 58.

Zodra de landelijke algemene regels in werking treden, zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Hiertoe krijgen zij het klassieke bestuursrechtelijke instrumentarium van waarschuwing, bestuursdwang, bestuurlijke boete en als ultimum remedium de beheerovername tot hun beschikking, dat via een escalatieladder ingezet kan worden. Hierbij is het de bedoeling dat richting een verhuurder eerst een herstelsanctie wordt opgelegd, zodat de verhuurder de kans krijgt het gedrag aan te passen. Indien dit geen soelaas biedt, kan de gemeente vervolgens overgaan tot punitieve sancties (zie ook hoofdstuk 5). Zodra de vergunningplicht van kracht is, krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid (landelijk geüniformeerde) vergunningsvoorwaarden aan de vergunning te verbinden en de vergunning in bepaalde gevallen te weigeren of in te trekken. Het college is tevens bevoegd om het verbod, dat dus niet in elke gemeente gaat gelden maar slechts in bepaalde gebieden in gemeenten die daartoe besluiten, om zonder vergunning een woon- of verblijfsruimte te verhuren en het overtreden van de vergunningsvoorwaarden te handhaven via het bestuursrechtelijke instrumentarium van waarschuwing, bestuursdwang, bestuurlijke boete en als ultimum remedium de beheerovername. Het toezicht en de handhaving van de algemene regels ten aanzien van toegelaten instellingen is belegd bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw), die op grond van artikel 61 van de Woningwet toezicht houdt op de governance van de toegelaten instellingen en hierin reeds goed verhuurderschap meeneemt.³⁸ Dit wetsvoorstel voorziet daarmee in gelijkaardige bescherming voor huurders van toegelaten instellingen en voorkomt dat er richting de corporaties diffuus toezicht door zowel de gemeente als de Aw ontstaat. Bij de implementatie van de wet zal aandacht zijn voor samenwerking tussen gemeenten en de Aw waar dat nodig is.

Openbaarmaking van bestuursrechtelijke maatregelen (hoofdstuk 4.8)

Daarnaast kan het college besluiten tot het openbaar maken van de namen van verhuurders (of de natuurlijke persoon achter een verhuurbedrijf) die ondanks eventuele bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen hun gedrag niet wensen aan te passen naar de norm voor goed verhuurderschap en aan wie als gevolg daarvan een bestuurlijke boete of een beheerovername is opgelegd. Dit heeft enerzijds een afschrikwekkende werking. Anderzijds is het ook bedoeld om woningzoekenden en huurders te informeren en te ondersteunen. Door deze informatie kunnen huurders en verhuurbemiddelaars zich er immers van vergewissen of ze met een bepaalde verhuurder een overeenkomst willen aangaan. Voor gemeenten leidt dit tot een beter inzicht in eventuele waterbedeften van bepaalde verhuurders die ofwel óók in hun gemeente actief zijn, ofwel hun activiteiten van de ene naar de andere gemeente verplaatsen.

De relatie tussen het bestuursrecht en het privaatrecht

De privaatrechtelijke relatie tussen huurder en verhuurder bij de huur van een woon- of verblijfsruimte is geregeld in het Burgerlijk Wetboek.³⁹ Dit betekent dat de vereisten aan een huurovereenkomst via het privaatrecht zijn geregeld en dat beide partijen bij een geschil privaatrechtelijke wegen tot hun beschikking hebben om dit geschil te beslechten. Bijvoorbeeld

³⁸ NB. het nieuwe artikel 46a van de Woningwet, dat dit wetsvoorstel introduceert, valt onder hoofdstuk IV van de Woningwet. Dit hoofdstuk behoort tot de gemandateerde bevoegdheden aan de Aw en behoort daarom zowel via de wijze waarop de Woningwet is ingericht als via het mandaat tot het werkgebied van de Aw om toezicht op te houden.

³⁹ Titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

door naar de Huurcommissie of de kantonrechter te stappen. Deze privaatrechtelijke mogelijkheden blijven met dit wetsvoorstel bestaan. In dit wetsvoorstel wordt in aanvulling op het privaatrecht in de vorm van algemene regels van goed verhuurderschap een nieuw bestuursrechtelijk instrument voorgesteld dat ziet op het normeren en handhaven van gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars in relatie tot woningzoekenden en huurders. Deze algemene regels zijn complementair aan het privaatrecht, omdat zij aanvullende (doch niet doorkruisende) eisen stellen aan de verhuurder bij de verhuur van woon- of verblijfsruimte. Zo blijven verhuurder en huurder op grond van het privaatrecht de mogelijkheid houden om zowel mondeling als schriftelijk een rechtsgeldige huurovereenkomst te sluiten, waarbij in aanvulling hierop bestuursrechtelijk wordt voorgeschreven dat deze overeenkomst vervolgens schriftelijk wordt vastgelegd. Voor de overige algemene regels van goed verhuurderschap geldt dat er geen samenloop tussen het privaatrecht en bestuursrecht zal optreden, omdat deze beginselen niet in het privaatrecht geregeld zijn. De bestuursrechtelijke algemene regels inzake goed verhuurderschap zullen dus in de praktijk niet samenlopen of interfereren met het privaatrecht.

In aanvulling op de algemene regels kunnen gemeenten in bepaalde situaties een gebiedsgerichte verhuurvergunning introduceren. Een van de voorwaarden die gemeenten aan deze verhuurvergunning kunnen verbinden is dat de verhuurder een zelfstandige gereguleerde huurwoning verhuurt voor een prijs die niet hoger is dan de prijs die de verhuurder op basis van het woningwaarderingssysteem voor de betreffende woning mag vragen. In het geval dat een verhuurder desondanks een te hoge prijs is overeengekomen met de huurder blijft de huurder op grond van het privaatrecht de mogelijkheid houden om naar de Huurcommissie te stappen om het geschil met de verhuurder over de aanvangshuurprijs te beslechten. De Huurcommissie kan dan – in bepaalde gevallen ook met terugwerkende kracht – ingrijpen en de huurprijs naar beneden bijstellen. Echter kan de Huurcommissie de verhuurder niet sanctioneren. In aanvulling op deze privaatrechtelijke route introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor de gemeente om via het bestuursrecht te handhaven op de aan de verhuurvergunning verbonden voorwaarden. Daarmee ontstaat er naast de privaatrechtelijke relatie tussen de huurder en verhuurder ook een bestuursrechtelijke relatie tussen de gemeente en de verhuurder. Indien de gemeente constateert dat de verhuurder in strijd met de vergunningsvoorwaarden handelt, kan zij hier bestuursrechtelijk op handhaven. De gemeente kan niet de privaatrechtelijke overeenkomst tussen huurder en verhuurder aanpassen, tenzij door de gemeente het beheer wordt overgenomen. Het valt niet uit te sluiten dat in incidentele gevallen samenloop tussen het privaatrecht en bestuursrecht kan ontstaan, op het moment dat er zowel een zaak bij de Huurcommissie loopt als gemeentelijke handhaving plaatsvindt. Echter zal dit elkaar om drie redenen niet in de weg zitten, omdat:

1. de huurprijsbescherming zoals deze in het Burgerlijk Wetboek is geregeld het uitgangspunt blijft voor zowel de Huurcommissie als de gemeente;
2. dit wetsvoorstel voorschrijft dat de gemeente dezelfde werkwijze moet hanteren als de Huurcommissie bij het uitvoeren en vaststellen van een puntentelling, en;
3. de ingrepen die door respectievelijk de Huurcommissie en de gemeente gedaan kunnen worden complementair zijn aan elkaar (de Huurcommissie kan ingrijpen in de privaatrechtelijke relatie tussen huurder en verhuurder en de gemeente kan de verhuurder (al dan niet punitief) verplichten tot een verandering van zijn gedrag).

Discriminatie en intimidatie zijn strafbaar gesteld op basis van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat een huurder aangifte kan doen bij de politie indien hij geïntimideerd of gediscrimineerd wordt door zijn verhuurder. In dit wetsvoorstel wordt in aanvulling op deze strafrechtelijke weg een nieuw bestuursrechtelijk instrument voorgesteld dat ziet op het normeren en handhaven van gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars in relatie tot woningzoekenden en huurders – mede ten aanzien van discriminatie en intimidatie. Op het gebied van discriminatie zal dit echter niet tot een samenloop met het strafrecht leiden, omdat de handhaving van gemeenten zich richt op het proces dat verhuurders en verhuurbemiddelaars op grond van deze wet moeten hanteren om discriminatie te voorkomen, en niet op het constateren en sanctioneren van discriminatie zelf. Ten aanzien van intimidatie valt het niet uit te sluiten dat in incidentele gevallen samenloop tussen het straf- en bestuursrecht zou kunnen ontstaan. Echter ligt dit niet in de lijn der verwachting, omdat er voor een gemeente geen reden is om bestuursrechtelijk op te treden indien een woningzoekende of huurder te kennen geeft reeds aangifte te hebben gedaan en het Openbaar Ministerie tot vervolging zal of is overgegaan. Om te voorkomen dat een verhuurder voor hetzelfde vergrijp zowel via het bestuursrecht als het strafrecht een (punitieve) straf opgelegd krijgt, is in het Nederlandse recht het «una via-beginsel» van toepassing, dat is vastgelegd in artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit beginsel houdt in dat indien dezelfde gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, de keuze voor een der wegen op een gegeven moment definitief is. Als gevolg hiervan is het voor een rechter mogelijk om een bestuursrechtelijke maatregel nietig te verklaren, indien reeds een strafrechtelijke maatregel is getroffen, of andersom. Hierdoor is enerzijds gewaarborgd dat de gemeente kan optreden in het geval van intimidatie van woningzoekenden en huurders, terwijl anderzijds gewaarborgd is dat een verhuurder niet tweemaal (punitief) gesanctioneerd kan worden voor hetzelfde vergrijp. Voor de overige regels van goed verhuurderschap geldt overigens dat er geen samenloop tussen het straf- en bestuursrecht zal optreden, omdat deze regels niet in het strafrecht geregeld zijn.

Toepasselijkheid op Caribisch Nederland

Caribisch Nederland kent specifieke wet- en regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting. Omdat deze wet- en regelgeving andersoortig is dan de Nederlandse wetgeving op dit gebied, kan dit wetsvoorstel niet onverkort voor Caribisch Nederland gelden. Daarnaast is er op dit moment onvoldoende inzicht in op welke manier gedifferentieerd kan worden om dit wetsvoorstel passend te maken voor Caribisch Nederland. Een onderzoek hiernaar zou sterk vertragend zijn in deze fase van het proces, terwijl de noodzaak van het voorgestelde instrumentarium in Europees Nederland groot is. Daarom is het wetsvoorstel niet van toepassing op Caribisch Nederland.

De keuze voor een afzonderlijke wet

De focus van dit wetsvoorstel ligt op het gedrag van de verhuurder en verhuurbemiddelaar. Omdat er thematisch gezien geen bestaande wet is waar deze wet goed bij aansluit en omdat de grondslagen van wetgeving op het gebied van de volkshuisvesting niet altijd gelijklopend zijn, is gekozen voor de introductie van een eigenstandige wet.

4.1 Algemene landelijke regels van goed verhuurderschap

Dit hoofdstuk beschrijft het doel van de algemene regels van goed verhuurderschap (4.1.1), de opzet en reikwijdte van de algemene regels (4.1.2), de inhoud en onderbouwing van de algemene regels (4.1.3) en de handhaving van de algemene regels (4.1.4).

4.1.1 Doel van de algemene regels ter bevordering van goed verhuurderschap

Het eerste doel van de algemene regels is het introduceren van een landelijke (basis)norm ter bevordering van goed verhuurderschap. Door de introductie van deze norm wordt het voor alle partijen die betrokken zijn bij het verhuurproces duidelijk hoe het gedrag dat een goed verhuurder betaamt er in de praktijk uit ziet. Deze vorm van bewustwording moet ervoor zorgen dat de bij het verhuurproces betrokken partijen, zoals verhuurders, verhuurbemiddelaars en beheerders, zich conform deze (basis)norm zullen (gaan) gedragen. Het tweede doel van de algemene regels is om het mogelijk te maken de norm voor goed verhuurderschap (bestuursrechtelijk) handhaafbaar en afdwingbaar te maken. In gevallen waar een verhuurder of verhuurbemiddelaar ongewenst gedrag vertoont en/of het gedrag niet aanpast aan de norm voor goed verhuurderschap is het noodzakelijk dat er handhavingsinstrumenten voor handen zijn die ingezet kunnen worden om de verhuurder of verhuurbemiddelaar ertoe te bewegen het gedrag naar de norm aan te passen. De combinatie van enerzijds normstelling, verduidelijking en bewustwording en anderzijds een verbetering van de handhaving op ongewenst gedrag, zal ervoor zorgen dat de algemene regels goed verhuurderschap bevorderen.

4.1.2 Opzet en reikwijdte van de algemene regels

Dit wetsvoorstel introduceert wettelijke landelijke algemene regels die zien op het gedrag dat een goed verhuurder betaamt. De beginselen gaan gelden voor alle partijen die bij het verhuurproces betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld verhuurders⁴⁰ van reguliere woonruimte (inclusief toegelaten instellingen), verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars die namens of in de plaats van deze beide typen verhuurders optreden. De reikwijdte van de beginselen ziet op alle fases die doorlopen worden bij de werving van de huurder, de daadwerkelijke verhuur van een woon- of verblijfsruimte, alsmede de beëindiging en afronding van de huurperiode. Verhuurders en verhuurbemiddelaars krijgen de verplichting te handelen in overeenstemming met de algemene regels van goed verhuurderschap.

4.1.3 Inhoud en onderbouwing van de algemene regels

De algemene regels richten zich, zoals omschreven, op het gedrag van de verhuurder en verhuurbemiddelaar in relatie tot woningzoekenden en huurders en stellen een norm op gebied van goed verhuurderschap. Bij de inhoudelijke vormgeving van de algemene regels is onderscheid gemaakt tussen regels aangaande het voorkomen en tegengaan van discriminatie, het voorkomen en tegengaan van intimidatie, een schriftelijkheidsvereiste, een informatieverstrekkingsplicht en een verbod op het vragen van dubbele bemiddelingskosten (specifiek voor verhuurbemiddelaars). Ook het goed onderhouden van een woning valt onder goed verhuurderschap.

⁴⁰ De term verhuurder moet in de brede zin van het woord gelezen worden. Zo geldt de gehele wet bijvoorbeeld ook onverkort voor beheerders die in de plaats van de verhuurder optreden en voor onderverhuurders.

Echter hebben gemeenten op basis van de Woningwet al bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden indien eigenaren zich niet aan de daarop gebaseerde wettelijke regels houden. Daarom bestaat er geen noodzaak om in de algemene regels van goed verhuurderschap ten aanzien van onderhoud aanvullende regels op te nemen. Wel creëert dit wetsvoorstel, in aanvulling op het al bestaande instrumentarium, de mogelijkheid voor gemeenten om aan de verhuurvergunning de voorwaarde te verbinden dat een verhuurder een onderhoudsplan opstelt en uitvoert (zie paragraaf 4.2.3.3).

4.1.3.1 Voorkomen en tegengaan van discriminatie

Discriminatie is niet toegestaan en mag niet getolereerd worden. Er zijn verschillende gronden waarop geen verboden onderscheid mag worden gemaakt, zoals op grond van ras, geloofsovertuiging, politieke overtuiging, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte. De verantwoordelijkheid om geen verboden onderscheid⁴¹ te maken ligt uiteraard bij de verhuurders en verhuurbemiddelaars die namens de verhuurder optreden en ligt niet bij woningzoekenden of huurders die te maken krijgen met discriminatie. Het tegengaan en voorkomen van discriminatie op de woningmarkt is uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van de partijen die een rol spelen bij de verhuur van woon- of verblijfsruimte. Dat geldt zowel voor instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, de particuliere verhuurder die zijn woning openbaar aanbiedt als voor de verhuurbemiddelaar indien die dit in zijn plaats doet.

Er zijn in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken gedaan naar discriminatie op de woningmarkt. Zo kwam de Groene Amsterdammer in maart 2018 met een onderzoek⁴² waaruit bleek dat circa 92% van de makelaars bereid was om mee te werken aan discriminerende verzoeken. Uit hun praktijktesten onder zowel verhuurbemiddelaars/makelaars als verhuurders bleek dat er sprake was van 21% netto-discriminatiegraad bij de verhuurbemiddelaars en 31% netto-discriminatiegraad bij de verhuurders. In 2019 deed tv-programma Radar nogmaals onderzoek⁴³ en daar kwamen gelijksoortige resultaten uit. Ook onderzoek dat door de Radboud Universiteit is gedaan⁴⁴ bevestigde dit en gaf daarnaast inzicht in een aantal redenen die de kans op discriminatie op de woningmarkt vergroten. Verder is uit onderzoek met praktijktesten en mystery calls, dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in 2020 is uitgevoerd⁴⁵ ook gebleken dat discriminatie op de woningmarkt zich voordoet; zowel in de grote steden als daarbuiten. Zo bleek dat mensen met een niet Nederlands klinkende achternaam in de

⁴¹ Opgemerkt zij dat dit verbod op grond van artikel 7, derde lid, van Algemene wet gelijke behandeling niet van toepassing is op rechtsverhoudingen met een privé karakter. Hierbij valt te denken aan woongroepen, studentenhuizen, et cetera. Hierbij gelden wel twee belangrijke voorwaarden: allereerst moet het gaan om een verschil in behandeling dat berust op een kenmerk dat verband houdt met godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Ten tweede moet het verschil in behandeling door een legitiem doel worden gerechtvaardigd en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

⁴² Rassit Elibol e.a., «Rachid is ook gewoon een nette jongen» De Groene Amsterdammer, 28 maart 2018, <https://www.groene.nl/artikel/rachid-is-ook-gewoon-een-nette-jongen>.

⁴³ «Steekproef van Radar: Negentig procent van verhuurmakelaars discrimineert» <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/steekproef-van-radar-negentig-procent-van-verhuurmakelaars-discrimineert-radar-checkt/>.

⁴⁴ Anita Böcker, Ashley Terlouw en Ezgi Özdemir, Discriminatie bij de verhuur van woningen? Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak», Radboud Universiteit, Faculteit der Rechtsgeschiedenis, Centrum voor Staat en Recht, 21 oktober 2019.

⁴⁵ Dit onderzoek wordt jaarlijks herhaald, daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Van Baarle, Kamerstukken II 2020/21, 32 847, nr. 777.

eerste fase van het selectieproces minder kans hebben om te worden uitgenodigd voor een bezichtiging dan mensen met een Nederlands klinkende achternaam. Uiteraard kan ook op andere gronden worden gediscrimineerd, zoals het hebben van een handicap of chronische ziekte.

Deze voorbeelden en onderzoeksresultaten tonen aan dat discriminatie, ondanks dat dit op grond van artikel 1 van de Grondwet en andere wetten reeds verboden is, regelmatig voorkomt op de Nederlandse woningmarkt. Daarom moet er meer gedaan worden om dit te voorkomen en tegen te gaan. In dit kader blijkt uit de diverse ervaringen en onderzoeken – bijvoorbeeld uit de pilot van zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Utrecht en het onderzoek van het Verwey Jonker Instituut⁴⁶ dat in dat kader is gedaan – dat het belangrijk is om bij het tegengaan van discriminatie op de woningmarkt aandacht te besteden aan alle zogenoemde «schakels», te weten: voorlichting en professionalisering, een transparanter en objectiever werving- en selectieproces, toezicht, handhaving, rechtsbescherming en sanctionering.

Dit wetsvoorstel geeft concrete invulling aan al deze schakels door enerzijds de introductie van de algemene regels en de norm voor goed verhuurderschap en anderzijds het creëren van een toezichts- en handhavingstaak voor gemeenten.⁴⁷ Inzake het voorkomen en tegengaan van discriminatie wordt, op basis van de aangehaalde onderzoeken en adviezen, in de algemene regels voorgeschreven dat zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars⁴⁸ een helder en transparant selectieproces⁴⁹ moeten hanteren, waarbij zij verplicht gebruik maken van objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria en de keuze voor de uiteindelijke huurder motiveren⁵⁰ en mededelen aan de afgewezen kandidaat-huurders.⁵¹

4.1.3.2 Voorkomen en tegengaan van intimidatie en seksuele intimidatie

Intimidatie (iemand die door lichamelijk of psychisch geweld, bedreiging met geweld of een feitelijkheid wordt gedwongen om iets te doen, niet te doen of te dulden)⁵² van woningzoekenden en huurders komt in velerlei vormen voor, is niet toegestaan en mag niet worden getolereerd. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze problemen ligt niet bij woningzoekenden of mensen die te maken krijgen met intimidatie – het is uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van de partijen die een rol spelen bij de verhuur van woon- of verblijfsruimte.

⁴⁶ Iris Andriessen en Karin Wittebrood, «Discriminatie op de woningmarkt: Een praktijkgericht onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt», Verwey Jonker Instituut, februari 2021.

⁴⁷ Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Boulakjar en Belhaj, Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 70.

⁴⁸ Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Van Baarle en Den Haan, Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 81.

⁴⁹ Het transparante en heldere selectieproces moet in brede zin gezien worden. Zo moet bijvoorbeeld ook het proces van corporaties betreffende urgentieverleningen helder en transparant zijn.

⁵⁰ Van objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria is bijvoorbeeld sprake indien de verhuurder of verhuurbemiddelaar bij de selectie gebruik maakt van een woonruimteverdeelsysteem dat is gericht op volgorde van aanmelding, of op de inschrijfduur, zoals bij corporaties vaak het geval is.

⁵¹ Corporaties zijn van de motivatieplicht uitgezonderd indien zij een woonruimteverdeelsysteem gebruiken.

⁵² Artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht.

Hoewel intimidatie op grond van het Wetboek van Strafrecht verboden is, komen gemeenten op de woningmarkt diverse vormen van intimidatie tegen in hun dagelijkse handhavingspraktijk. Ook worden veel klachten ingediend bij huurteams van gemeenten, zoals die van de gemeente Utrecht, waar in 2020 61 meldingen van intimidatie en bedreigingen zijn binnengekomen.⁵³ Voorbeelden die het betreffende huurteam tegen is gekomen variëren van (dreigen met) het opzeggen van de huur, dreigen de huurder «een lesje te leren», uitschelden, te pas en te onpas onaangekondigd het huis binnenkomen, het saboteren van voorzieningen zoals elektra, het afsluiten van het internet en het verwijderen van apparaten zoals wasmachines terwijl de huurder daar wel voor betaalt. In enkele gevallen is er sprake geweest van fysiek geweld, het inschoppen van deuren en huisvredebreuk. Ook uit rapportages van diverse media, zoals die van RTL,⁵⁴ BNR Nieuwsradio,⁵⁵ EenVandaag⁵⁶ en Argos,⁵⁷ blijkt dat intimidatie op de woningmarkt regelmatig voorkomt. Voorbeelden die hierin worden aangehaald variëren van het op straat zetten van een gezin na vragen over te hoge huur en achterstallig onderhoud, fysieke intimidatie (zoals het «tegen de borst drukken van een boor»), bedreiging en sabotage van onder meer sloten en internet. Ook de Woonbond⁵⁸ constateert deze problematiek en heeft een Meldpunt Commerciële verhuurders ingesteld waar huurders terecht kunnen met klachten over bedreiging en intimidatie.

Hoewel intimidatie en bedreiging strafrechtelijke gevolgen kan hebben, is het momenteel voor gemeenten niet mogelijk om consequenties te verbinden die verband houden met de verhuurpraktijken van een verhuurder, verhuurbemiddelaar of beheerder die er intimiderend gedrag op nahoudt. Daarom introduceert deze wet als onderdeel van de algemene regels en de norm voor goed verhuurderschap de regel dat verhuurders en verhuurbemiddelaars zich onthouden van iedere vorm van intimidatie. Dit houdt onder meer in dat een verhuurder, verhuurbemiddelaar en beheerder op een juiste wijze en met respect voor de huurder dienen om te gaan met klachten, geen vormen van fysieke of seksuele bedreiging of intimidatie hanteert, geen voorzieningen saboteert waar de huurder recht op heeft en niet over gaat tot het chanteren van de huurder, bijvoorbeeld door te dreigen met het niet verlengen van een tijdelijk huurcontract⁵⁹ of het opzeggen van de bestaande huurovereenkomst. Door expliciet in dit wetsvoorstel op te nemen dat een verhuurder en verhuurbemiddelaar zich moeten onthouden van intimiderend gedrag jegens woningzoekenden en hun huurders krijgen gemeenten de bevoegdheid om handhavend tegen dergelijk gedrag op te treden.

⁵³ «Jaarrapportage Huurteam Utrecht, januari 2020 t/m december 2020», februari 2021, pagina 6 ev. als bijlage bij de Raadsbrief gemeente Utrecht Jaarrapportage 2020 Huurteam Utrecht, 21 mei 2021 zie: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/39e9740c-b5be-442f-b243-346cdb35103c>.

⁵⁴ «Duizenden klachten over huisbazen: «Boor tegen borst gedrukt»», RTL Nieuws, 30 juli 2021, <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5245172/duizenden-klachten-over-intimiderende-huisbazen>.

⁵⁵ «Woonorganisaties waarschuwen voor incidenten tussen huurders en verhuurders woningen», BNR Nieuwsradio, 18 juni 2019, <https://www.bnr.nl/nieuws/bouw-woningmarkt/10381076/groot-aantal-incidenten-tussen-huurders-en-verhuurders-woningen>.

⁵⁶ «Huis eigenaar probeert Riet (81) en Cor (84) na 60 jaar uit hun huis te pesten, steeds vaker wangedrag van huurbazen», EenVandaag, 18 september 2021, <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/huis-eigenaar-probeert-riet-81-en-cor-84-na-60-jaar-uit-hun-huis-te-pesten-steeds-vaker-wangedrag-van-huurbazen/>.

⁵⁷ Nordin Lasfar, Hansje van de Beer en Brigitte Borm, «Huurleed» Argos VPRO, 25 oktober 2021, <https://www.vpro.nl/argos/media/kijk/afleveringen/argos/huurleed.html>.

⁵⁸ «Honderden meldingen intimidatie door huisbaas», Woonbond, 18 juni 2019, <https://www.woonbond.nl/nieuws/honderden-meldingen-intimidatie-huisbaas>.

⁵⁹ Dit laat onverlet dat een verhuurder bij een tijdelijke huurovereenkomst (korter dan twee jaar) niet verplicht is deze huurovereenkomst te verlengen.

4.1.3.3 Schriftelijkheidsvereiste

Volgens het huurrecht, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek,⁶⁰ is de wijze waarop een huurovereenkomst wordt aangegaan vormvrij. Dit betekent dat een huurder en verhuurder een huurovereenkomst ook mondeling kunnen aangaan. Een mondeling overeengekomen huurovereenkomst kan echter leiden tot rechtsonzekerheid. Afspraken tussen partijen liggen immers niet schriftelijk vast, waardoor het bij eventuele misstanden zeer moeilijk te achterhalen is wat de exacte afspraken zijn die partijen hebben gemaakt. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat een verhuurder of de verhuurbemiddelaar verplicht is om de (al dan niet mondeling overeengekomen) huurovereenkomst bij geschrifte vast te leggen.⁶¹ Dit geldt voor zowel de verhuur van woonruimte als voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. Door het schriftelijk vastleggen van de gesloten huurovereenkomst kan de huurder kennisnemen van zijn rechten en plichten en wordt het voorts mogelijk dat de afspraken tussen partijen voor een derde partij toetsbaar worden. Het inrichten van deze algemene regel geschiedt naar analogie van artikel 10, onderdeel c van de Wet arbeid vreemdelingen. Hierin wordt voorgescreven dat de overeenkomst (in dit geval tot het aangaan van arbeid) schriftelijk wordt aangegaan. Ook hierbij is het doel enerzijds de bescherming van (in dit geval) de vreemdeling en anderzijds het mogelijk maken van een effectieve uitvoering van toezicht en handhaving.

Het opnemen van het schriftelijkheidsvereiste in de algemene regels leidt niet tot een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. De wijze waarop een huurovereenkomst kan worden aangegaan blijft vormvrij. Indien er sprake zou zijn van een voorgeschreven vorm, zou dit er namelijk toe leiden dat een mondeling overeengekomen huurovereenkomst nietig is op grond van artikel 3:39 van het Burgerlijk Wetboek. Om te voorkomen dat de gesloten mondelinge huurovereenkomst nietig is en de «huurder» daardoor geen enkele rechten meer aan «het gehuurde» kan ontleden, blijft het sluiten van de huurovereenkomst vormvrij. Om de huurders te beschermen, dient de mondeling gesloten overeenkomst op grond van de algemene regels van goed verhuurderschap vervolgens echter wel schriftelijk te worden vastgelegd.

Extra vereiste bij de verhuur aan arbeidsmigranten

Bij de verhuur aan arbeidsmigranten dient de huurovereenkomst naast schriftelijk ook separaat van de overeenkomst tot het verrichten van arbeid te worden vastgelegd. Het zelfstandig schriftelijk vastleggen van de huurovereenkomst – en daarmee de scheiding van het huur- en arbeidscontract – draagt bij aan een betere scheiding tussen «baan en bed», waar zowel het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten⁶² als de Tweede Kamer⁶³ aandacht voor vraagt. Het doel van het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst is dat de arbeidsmigrant inzake zijn huisvesting minder afhankelijk wordt van de werkgever. De koppeling tussen de twee overeenkomsten zorgt ervoor dat de huurovereenkomst automatisch eindigt wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt. De verplichting om de huurovereenkomst zelfstandig

⁶⁰ Zie meer in het bijzonder de artikelen 7:201 en 7:232 van het Burgerlijk Wetboek.

⁶¹ Er zijn diverse (kosteloze) modelovereenkomsten op de markt die hiervoor als basis kunnen dienen.

⁶² «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020, paragraaf 4.4, onder B, pag. 44.

⁶³ Zie bijvoorbeeld de motie van het lid Piri c.s., Kamerstukken II, 2020/21 35 663 nr. 20.

schriftelijk vast te leggen maakt dat dit niet langer automatisch het geval is. Dat draagt bij aan een sterkere positie van de arbeidsmigrant.

4.1.3.4 Informatieverstrekkingsplicht

Om ervoor te zorgen dat de huurder op de hoogte is van zijn of haar rechten en plichten in relatie tot het gehuurde krijgt de verhuurder of de verhuurbemiddelaar die in zijn plaats optreedt, de plicht om schriftelijk op een duidelijke en begrijpelijke wijze informatie aan de huurder te verstrekken. Het gaat hierbij onder meer om de wettelijke rechten en plichten van de huurder ten aanzien van het gehuurde, voor zover deze rechten en plichten niet in de huurovereenkomst zijn opgenomen,⁶⁴ de contactgegevens van het meldpunt van de gemeente en de contactgegevens van een contactpunt waar een huurder terecht kan in het geval van vragen of problemen die gerelateerd zijn aan het gehuurde. In het geval van verhuur aan arbeidsmigranten dient de verhuurder of de verhuurbemiddelaar erin te voorzien dat de informatieverstrekking geschiedt in een taal waaraan de arbeidsmigrant de voorkeur geeft, tenzij er een andere taal gebruikt kan worden die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren.⁶⁵ De verhuurder of verhuurbemiddelaar dient zich daarbij in te spannen om zich ervan te vergewissen of een arbeidsmigrant een bredere voertaal (voldoende) machtig is, dan wel enkel zijn/haar moedertaal en dat de informatie vervolgens in die taal aan de arbeidsmigrant verstrekt dient te worden. De verhuurder of verhuurbemiddelaar mag er derhalve dus niet zomaar vanuit gaan dat een arbeidsmigrant meerdere talen machtig is. Hierbij wordt opgemerkt dat de huurovereenkomst van deze verplichting is uitgezonderd, omdat de Nederlandse taal de taal is in het bestuurlijk- en het rechtsverkeer.

4.1.3.5 Verbod op het in rekening brengen van dubbele bemiddelingskosten

Specifiek voor verhuurbemiddelaars is in dit wetsvoorstel opgenomen dat het niet is toegestaan om dubbele bemiddelingskosten in rekening te brengen. Hoewel dit reeds in artikel 7:417, lid 4, van het Burgerlijk Wetboek is geregeld, wordt het op deze manier ook mogelijk voor gemeenten om hierop te handhaven.

4.1.4 Handhaving van de algemene regels

Om er in voorkomende gevallen waar de regels voor goed verhuurderschap overtreden worden voor te kunnen zorgen dat verhuurders of verhuurbemiddelaars bewogen worden hun gedrag aan te passen naar de norm, krijgt de gemeente de taak om de algemene regels bij particuliere verhuurders te handhaven via het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium (zie hoofdstuk 5) dat dit wetsvoorstel haar ter beschikking stelt. Het toezicht en de handhaving van de algemene regels ten aanzien van toegelaten instellingen is belegd bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw), die op grond van artikel 61 van de Woningwet toezicht houdt op de governance van de toegelaten instellingen en hierin reeds goed verhuurderschap meeneemt.⁶⁶ Tot slot kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden de namen openbaar maken van verhuurders aan wie een bestuurlijke boete of een beheerovername is opgelegd (zie hoofdstuk 4.8).

⁶⁴ Zoals de mogelijkheid om naar de Huurcommissie of de rechter te gaan.

⁶⁵ Hiermee wordt aansluiting gezocht bij artikel 38, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁶ NB. het nieuwe artikel 46a van de Woningwet, dat dit wetsvoorstel introduceert, valt onder hoofdstuk IV van de Woningwet. Dit hoofdstuk behoort tot de gemandateerde bevoegdheden aan de Aw en behoort daarom zowel via de wijze waarop de Woningwet is ingericht als via het mandaat tot het werkgebied van de Aw om toezicht op te houden.

Om de handhaving van gemeenten te vergemakkelijken en de huurder de mogelijkheid te geven om misstanden te melden, zijn gemeenten verplicht om een meldpunt in te richten waar huurders (inclusief arbeidsmigranten), maar ook woningzoekenden en anderen terecht kunnen met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemiddelaars. Een aantal gemeenten, onder meer de gemeenten Groningen,⁶⁷ Stichtse Vecht,⁶⁸ Utrecht⁶⁹ en Zwolle⁷⁰ heeft reeds een dergelijk meldpunt opgezet. Het meldpunt kan belegd worden bij een al bestaand meld-/informatiepunt van de gemeente. Het verschil met bestaande meldpunten is echter dat een gemeente nu naar aanleiding van de melding bij het meldpunt ook tot handhaving kan overgaan. Dit zal mogelijk leiden tot meer meldingen, aangezien er daadwerkelijk iets met de melding gedaan kan worden. Voorts kan dit meldpunt, indien gewenst, gezamenlijk door een aantal gemeenten worden ingericht. Het meldpunt moet in ieder geval zodanig worden ingericht dat het laagdrempelig benaderbaar is, dat misstanden kosteloos en anoniem⁷¹ gemeld kunnen worden (uit onderzoek⁷² blijkt dat dit de drempel om te melden kan verlagen) en dat naast het verzamelen van meldingen die relevant zijn voor de handhaving melders ook worden doorverwezen naar instanties die hen in voorkomende gevallen kunnen helpen, zoals een huurteam, een gemeentelijke anti-discriminatievoorziening en de Huurcommissie. In de praktijk zal het er doorgaans zo uitzien dat een melding binnenkomt via een meldingssysteem. De melding zal vervolgens worden beoordeeld en afhankelijk van de uitkomst daarvan óf administratief worden afgedaan óf worden doorverwezen naar de juiste instantie óf intern verder worden doorgeleid ten behoeve van de handhaving. Alvorens een besluit tot handhaving wordt genomen dient er deugdelijk onderzoek gedaan te worden, waarbij ook de verhuurder in de gelegenheid wordt gesteld om gehoord te worden (hoor- en wederhoor). Een meldpunt zorgt derhalve 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. Op basis van de signalen die binnenkomen bij dit meldpunt kunnen gemeenten ook besluiten tot controle en handhaving. Uiteraard zal de gemeente ook op basis van eigen waarneming en analyses toezicht houden op de naleving van de regels. Meldingen zijn echter wel belangrijk om ook buiten de eigen waarneming en analyse van een gemeente gericht te kunnen handhaven. Bovendien kunnen meldingen belangrijke input leveren bij het vormgeven van bijvoorbeeld risicogericht toezichts- en handhavingbeleid.

In dit kader is het verder van belang dat er mogelijk een meldplicht komt voor betrokkenen in het verhuurproces, zoals verhuurbemiddelaars, indien zij discriminerende verzoeken van verhuurders ontvangen. De

⁶⁷ Melding ongewenst verhuurgedrag, gemeente Groningen, <https://gemeente.groningen.nl/melding-ongewenst-verhuurgedrag>.

⁶⁸ Meldpunt illegale verhuur, gemeente Stichtse Vecht, <https://stichtsevecht.nl/onderwerp/7443/meldpunt-illegale-verhuur/>.

⁶⁹ Meldpunt huisjesmelkers, gemeente Utrecht, <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/uw-huurwoning/hulp-bij-problemen-met-huur/meldpunt-huisjesmelkers/>.

⁷⁰ Klachten en huurmisstanden, gemeente Zwolle, <https://www.zwolle.nl/klachten-en-huurmisstanden>.

⁷¹ Met anoniem wordt bedoeld dat het voor het doen van een melding niet noodzakelijk is dat de melder zijn/haar naam en andere persoonsgegevens vermeldt. Een anonieme melding kan echter wel het onderzoek bemoeilijken. Dat is de keerzijde, waarover de melder geïnformeerd kan worden.

⁷² L.R. Pol en Maurits Dekker MSc, «Redenen waarom huurders in Laak misstanden niet melden. Verslag onderzoek en advies over communicatieve interventies», tabula rasa gedragsverandering en communicatie, november 2019.

gemeente Utrecht doet hier nader onderzoek naar middels een proeftuin.⁷³ Indien de meldplicht een kansrijk instrument blijkt te zijn, kan dit wettelijk verplicht worden en wordt dit mogelijk ook bij dit meldpunt belegd. Op deze manier wordt een extra wettelijke grondslag gecreëerd om discriminatie op de woningmarkt aan te pakken.⁷⁴

Gegevensverwerking bij het meldpunt

Bij het meldpunt zullen persoonsgegevens verwerkt worden. Dit wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om dit te doen en legt vast dat het college verwerkingsverantwoordelijke is. Het gaat hier in ieder geval om gewone persoonsgegevens zoals een naam en/of een adres. De verwerking van deze gegevens is gerechtvaardigd op grond van artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast worden mogelijk ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt, met name in het geval van een melding van discriminatie. De verwerking van deze persoonsgegevens is gerechtvaardigd op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG. In het kader van gegevensminimalisatie zij benadrukt dat een gemeente alleen de gronden op basis waarvan discriminatie wordt gemeld mag registreren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de verwerking van de persoonsgegevens. Deze nadere regels hebben in ieder geval betrekking op de vastlegging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens.

4.2 Vergunning voor de verhuur van reguliere woonruimte

Dit hoofdstuk beschrijft het doel van de vergunning voor de verhuur van reguliere woonruimte (4.2.1), de opzet en reikwijdte van deze vergunning (4.2.2) en de inhoud en onderbouwing van de voorwaarden die gemeenten kunnen stellen aan deze vergunning (4.2.3).

4.2.1 Doel van de vergunning voor de reguliere verhuur van woonruimte

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is omschreven, introduceren de algemene regels een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap. Naar verwachting zal het grootste deel van de verhuurders, al dan niet na bestuursrechtelijke handhaving, het gedrag aanpassen naar het gewenste gedrag conform deze norm. Echter zal er altijd een kleine groep verhuurders zijn die ondanks de algemene regels ongewenst verhuurgedrag blijft praktiseren. Uit de praktijk blijkt dat dergelijke malafide verhuurders vaak actief zijn in bepaalde wijken en gebieden waar zij misbruik maken van de sociaaleconomisch kwetsbare positie van huurders die er wonen. Dit uit zich door zaken als excessieve huurprijzen, verloedering, achterstallig onderhoud, een hoge verkameringsgraad, overbewoning, discriminatie en intimidatie, grote mutatiegraden en een lage sociale cohesie. Ongewenst gedrag kan naast de negatieve effecten voor huurders ook direct of indirect leiden tot een aantasting van de leefbaarheid. Daarom is het noodzakelijk dat gemeenten, in aanvulling op de algemene regels, in gebieden waar dit aan de orde is een gericht verbod kunnen invoeren voor de verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning. Hierdoor wordt het in deze gebieden mogelijk om voorafgaand aan een verhuring nadere voorwaarden te stellen aan een verhuurder, hetgeen zowel de negatieve effecten voor huurders als de aantasting van de leefbaarheid in een vroeg(er) stadium kan voorkomen.

⁷³ Kamerstuk 27 926, nr. 358, Kamerbrief van de Minister van BZK, 8 november 2021.

⁷⁴ Gemeente Utrecht, Onderzoeksuitvraag Meldplicht voor verhuurbemiddelaars, 1 februari 2022.

Daarnaast kan een gemeente met dit aanvullende instrument in het uiterste geval een verhuurder die van bewezen en voortdurend slecht gedrag is en het gedrag niet aanpast naar de norm uit het gebied weren door middel van weigering of intrekking van de vergunning. Omdat de algemene regels reeds een stevige landelijke basisnorm introduceren en een aanvullend instrument niet in alle gebieden noodzakelijk (en dus proportioneel) is, is ervoor gekozen gemeenten de keuzevrijheid te geven dit aanvullende instrument al dan niet te implementeren.

4.2.2 Opzet en reikwijdte van de vergunning voor de reguliere verhuur van woonruimte

Om bovengenoemde doelen te bereiken, creëert dit wetsvoorstel de bevoegdheid voor de gemeenteraad om een gebiedsgericht verbod in te voeren voor de verhuur van bepaalde categorieën⁷⁵ van woonruimte – waaronder ook woonboten worden verstaan – zonder verhuurvergunning. De gemeenteraad zal, mede om te voldoen aan de vereisten uit de Dienstenrichtlijn,⁷⁶ moeten onderbouwen dat het instellen van een dergelijk gebiedsgericht verbod op de verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning noodzakelijk en proportioneel is voor het behoud van de leefbaarheid. Op basis van de Dienstenrichtlijn zal het invoeren van een vergunningplicht voor alle woonruimten in de gemeente niet proportioneel zijn. Op het moment dat de gemeenteraad de vergunningplicht heeft ingevoerd krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om de landelijk geüniformeerde voorwaarden⁷⁷ aan een vergunning te verbinden en deze te handhaven met het bestuursrechtelijke instrumentarium dat deze wet haar ter beschikking stelt. Ook kan het college van burgemeester en wethouders de vergunning in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden (al dan niet gedeeltelijk) weigeren of intrekken, en maakt het in bepaalde gevallen de namen van verhuurders en verhuurbemiddelaars openbaar aan wie een bestuursrechtelijke maatregel is opgelegd. Opgemerkt zij dat in sommige gevallen een verhuurder meerdere vergunningen aan moet vragen om te mogen verhuren, bijvoorbeeld in het geval er in het betreffende gebied een vergunningsplicht geldt voor toeristische verhuur als bedoeld in artikel 23c van de Huisvestingswet 2014, of maatregelen zijn getroffen inzake de opkoopbescherming bedoeld in artikel 41 van de Huisvestingswet 2014.⁷⁸

Overleg met de woningmarktregio

Op het moment dat de gemeenteraad besluit tot het invoeren van een verhuurvergunning, is het noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders hierover overleg voert met de colleges van burgemeester en wethouders van de andere gemeenten in de woningmarktregio.⁷⁹ Hierdoor kunnen mogelijke waterbedefferen worden voorkomen. Uiteraard is het ook wenselijk dat de gemeenteraad vanuit het oogpunt van een zorgvuldige besluitvorming ook andere betrokkenen raadpleegt.

⁷⁵ Bij «categorieën van woonruimte» kan onder meer gedacht worden aan woonruimte onder een bepaalde huurprijs (gereguleerde of geliberaliseerde huurwoningen) of de aard van de woonruimte (zelfstandige of onzelfstandige woonruimte). Ook kunnen bepaalde woonvormen worden uitgesloten. De gemeenteraad kan er echter ook voor kiezen om vergunningplicht van toepassing te verklaren op alle soorten woonruimte in het aangewezen gebied.

⁷⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

⁷⁷ Door deze uniformering wordt voorkomen dat op lokaal niveau te zeer uiteenlopende vergunningsvoorwaarden ontstaan. Dit is in het belang van verhuurders, zeker in het geval zij in meerdere gemeenten actief zijn.

⁷⁸ De opkoopbescherming treedt per 1 januari 2022 in werking.

⁷⁹ Zoals dit ook geregeld is in artikel 6, tweede lid, van Huisvestingswet 2014.

Het gebruik van de bevoegdheden op basis van dit wetsvoorstel zal namelijk altijd gevolgen hebben voor huurders en verhuurders. Het ligt dan ook voor de hand om hen bij de voorbereiding te betrekken. Gemeenten hebben de vrijheid naar eigen inzicht vorm te geven aan de wijze waarop de betrokkenen worden betrokken.

Persoonsgebonden vergunningensysteem

Deze wet en de instrumenten die het introduceert zijn primair gericht op het gedrag van de verhuurder. Daarom is de vergunning persoonsgebonden vormgegeven. Zodra een verhuurder een aanvraag heeft gedaan, toetst de gemeente deze aanvraag aan de hand van criteria die aan de woonruimte (artikel 6, eerste lid) en aan het gedrag van de verhuurder (artikel 6, tweede lid) zijn gerelateerd en kan het voorwaarden aan de vergunning verbinden (artikel 7, eerste lid). Ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag kan de gemeente (op basis van artikel 4:2, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht) in de verordening bepalen welke informatie een verhuurder dient te overleggen. Indien de woonruimte en de verhuurder aan alle criteria voldoen, krijgt de verhuurder de vergunning om betreffende woonruimte te mogen verhuren. In de praktijk zal het voorkomen dat een verhuurder meerdere woonruimten bezit in één aangewezen gebied of woonruimten bezit in meerdere aangewezen gebieden. Om de regeldruk voor zowel gemeenten als verhuurders te minimaliseren is het in dergelijke gevallen de bedoeling dat een verhuurder slechts één vergunningprocedure hoeft te doorlopen langs bovengenoemde lijnen, waarbij dus getoetst wordt of én de woonruimten én de verhuurder aan alle criteria voldoen. Indien dit het geval is krijgt de verhuurder een verhuurvergunning die van toepassing is op alle woonruimten die aan de vergunningscriteria voldoen.

Uitzonderingen op de vergunningplicht: toegelaten instellingen en verhuurbemiddelaars

Het is niet wenselijk, en dus ook niet mogelijk op basis van dit wetsvoorstel, om een verbod op het verhuren van woonruimte zonder vergunning ook op te kunnen leggen aan toegelaten instellingen. Op basis van de Woningwet hebben zij namelijk een wettelijke taak opgedragen gekregen om werkzaam te zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Een gemeentelijk verbod om te verhuren zonder verhuurvergunning verhoudt zich slecht tot deze wettelijke taak om te verhuren en zou toegelaten instellingen belemmeren in het uitoefenen van deze taak. Daarbij hebben toegelaten instellingen zich reeds aan diverse regels te houden op grond van de Woningwet, zoals het passend toewijzen en het verhuren van DAEB⁸⁰-woningen onder de liberalisatiegrens. Hierop wordt toezicht gehouden door de Aw en in een uiterst geval kan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de toelating van een toegelaten instelling intrekken. Op basis van dit wetsvoorstel kan ook geen vergunningplicht ingesteld worden voor verhuurbemiddelaars. Zij zijn immers niet de partij die eindverantwoordelijk is voor de reguliere verhuur van een woonruimte. Uiteraard dienen zij zich wel aan de voor hen van toepassing zijnde algemene regels te houden. Daarnaast verdient het de aanbeveling dat zij zich, indien zij betrokken zijn bij een bemiddelingsproces voor de verhuur van woonruimte waarvoor een vergunningplicht geldt, vergewissen van de voorwaarden die zijn gekoppeld aan de vergunning van de verhuurder in wiens plaats zij optreden.

⁸⁰ Diensten van algemeen economisch belang.

Bij de aanvraag en de beoordeling van de verhuurvergunning zal de gemeente gewone persoonsgegevens, zoals naam en adres, verwerken. Dit is gerechtvaardigd op grond van artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de AVG.

Effecten voor bonafide verhuurders

Bij de vormgeving van de vergunning is zoveel als mogelijk rekening gehouden met het minimaliseren van de effecten en administratieve lasten voor bonafide verhuurders. Dit wordt onder meer bereikt door de gebiedsgerichte aanpak en het zo eenvoudig mogelijk vormgeven van het aanvraagproces voor de vergunning. Echter is het volledig voorkomen van effecten voor bonafide verhuurders onmogelijk. In de praktijk zullen in de door de gemeente aangewezen gebieden namelijk ook bonafide verhuurders actief zijn die een verhuurvergunning aan moeten vragen. De regering is zich ervan bewust dat dit voor hen een extra administratieve last betekent. Daar staat evenwel tegenover dat bonafide verhuurders in de regel zonder problemen een vergunning zullen krijgen en dat de mogelijkheden die de vergunningplicht biedt om malafide verhuurderschap in de aangewezen gebieden te voorkomen en tegen te gaan zwaarder weegt dan de eenmalige administratieve lasten voor bonafide verhuurders.

4.2.3 Inhoud en onderbouwing van de voorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden

De voorwaarden die het college van burgemeester en wethouders aan de verhuurvergunning voor woonruimte kan verbinden, worden via deze wet landelijk geüniformeerd. Hier is voor gekozen om te voorkomen dat op lokaal niveau uiteenlopende vergunningsvoorwaarden ontstaan. Dit is in het belang van verhuurders, zeker in het geval zij in meerdere gemeenten actief zijn. Er bestaat dus geen mogelijkheid om lokaal aanvullende voorwaarden te introduceren. De voorwaarden die het college aan een vergunning voor de reguliere verhuur van woonruimte kan verbinden zijn als volgt:

- de wijze waarop de verhuurder aantoont hoe hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap;
- de maximale huurprijs en het maximale huurverhogingspercentage indien het een zelfstandige woonruimte betreft die in de gereuleerde sector valt, en;
- het hebben en uitvoeren van een onderhoudsplan.

De volgende paragrafen geven een nadere toelichting bij elk van deze vergunningsvoorwaarden.

4.2.3.1 Het aantonen dat de verhuurder de algemene regels toepast

Als de gemeenteraad overgaat tot het instellen van een vergunningplicht, kan het college van burgemeester en wethouders in de voorwaarden opnemen dat de verhuurder aantoont dat hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap. Daarmee maken deze algemene regels inzake goed verhuurderschap deel uit van de voorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden. De manier waarop de verhuurder dit aantoont wordt in dit wetsvoorstel niet nader ingevuld, zodat de gemeente in samenspraak met de verhuurder dit zo werkbaar mogelijk kan invullen.

4.2.3.2 De maximale huurprijs en het maximale huurverhogingspercentage

Volgens het Nederlandse huurrecht, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, zijn huurder en verhuurder in beginsel vrij om de huurprijs van een woonruimte⁸¹ te bepalen. Deze vrijheid wordt in de gereguleerde huursector beperkt door de huurprijsbescherming.⁸² Echter blijkt op basis van cijfers uit de praktijk dat het desondanks regelmatig voorkomt dat er te hoge prijzen worden gevraagd voor woningen in de gereguleerde huursector. Zo volgt uit de Huurenquête die het CBS jaarlijks uitvoert⁸³ de indicatie (zie onderstaande tabel) dat in de jaren 2017 tot en met 2020 rond de 20% van de particuliere huurwoningen in de gereguleerde sector verhuurd wordt voor een prijs die boven het WWS-maximum voor die betreffende woningen ligt. In de corporatiesector ligt dit cijfer beduidend lager, namelijk rond de 0,5%.

Indicatief aantal gereguleerde huurwoningen met een huurprijs boven de maximale WWS-huur

x 1.000 woningen	2017	2018	2019	2020
Corporatie of gemeentelijk woonbedrijf (gbw)	13,7	9,4	9,1	8,2
Overige verhuurders	58,7	43,4	38,4	39,7
Totaal ¹	77,3	56,7	52,5	56,1
Corporatie of gwb	0,7%	0,5%	0,4%	0,4%
Overige verhuurders	23,1%	17,5%	19,6%	19,9%

¹ Inclusief niet-commerciële verhuurders

De ervaringen en cijfers van gemeenten bevestigen dit beeld. Zo heeft het huurteam van de gemeente Utrecht⁸⁴ in 2020 in totaal 457 huurprijscontroles gedaan, waarbij in 422 (96,7%) van de gevallen is geconstateerd dat er één of meerdere redenen zijn waarom de huurprijs op basis van de huurprijsregelgeving aangepast zou moeten worden. De gemeente Den Haag⁸⁵ heeft in haar handhaving geconcludeerd dat de huur in de particuliere huursector structureel veel hoger ligt ten opzichte van het woningwaarderingstelsel. Ook in Rotterdam zijn dergelijke effecten zichtbaar en is uit onderzoek in de wijk Carnisse gebleken⁸⁶ dat particuliere verhuurders regelmatig het woningwaarderingstelsel links laten liggen en veel hogere prijzen rekenen, zich baserend op de marktprijs (of hoger dan dat). Als gevolg hiervan bleek 64% van de huurders een te hoge huur te betalen. In de helft van de gevallen was dat € 100 tot € 300 per maand te veel.

⁸¹ Als bedoeld in artikel 7:233 BW.

⁸² Opgemerkt zij dat dit in de praktijk tot lastige situaties kan leiden, bijvoorbeeld voor verhuurbemiddelaars. Zij dienen namelijk enerzijds het belang van de verhuurder (en zijn contractvrijheid) en hebben anderzijds te maken met de regels die gelden op het gebied van huurprijsbescherming.

⁸³ Kenmerken, huur, kosten en weegfactor van een zelfstandige huurwoning in Nederland 2020. (Huurenquête 2020)» <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/huurenquete-kenmerken-huurwoningen-in-nederland>.

⁸⁴ «Jaarrapportage Huurteam Utrecht, januari 2020 t/m december 2020», februari 2021, pagina 6 ev. als bijlage bij de Raadsbrief gemeente Utrecht Jaarrapportage 2020 Huurteam Utrecht, 21 mei 2021 zie: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/39e9740c-b5be-442f-b243-346cdb35103c>.

⁸⁵ Jaarplan VTH Den Haag 2021, gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Vergunningen & Toezicht 26 januari 2021 2021, pag. 7.

⁸⁶ «(Ver)huren in Carnisse: Een casestudy naar de huur en verhuur van woningen in Carnisse in 2018–2019», gemeente Rotterdam, 30 november 2019, pagina 25 ev. zie: https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8313357/1/s19bb024821_3_49194_tds.

Dit verschil tussen toegelaten instellingen en particuliere verhuurders blijkt ook uit cijfers van de Huurcommissie uit 2019 en 2020. Allereerst wordt vaker een zaak aangespannen tegen een particuliere verhuurder (820 keer in 2019 en 465 keer in 2020) dan tegen een toegelaten instelling (189 in 2019 en 168 in 2020). Daarnaast blijkt ook dat huurders vaker in het gelijk worden gesteld in zaken tegen particuliere verhuurders (in 56% van de zaken in 2019 en in 38% van de zaken in 2020) dan in zaken tegen toegelaten instellingen (in 26% in 2019 en 24% in 2020). Tot slot blijkt uit cijfers van Aedes⁸⁷ dat de gemiddelde huurprijs van een sociale huurwoning € 551 is, waarbij toegelaten instellingen gemiddeld 72% van de maximale huur vragen die ze zouden kunnen vragen op basis van het WWS.

Voorgesteld instrumentarium voor gemeenten

Een huurder die te maken krijgt met te hoge huurprijzen in de gereguleerde sector kan hier stappen tegen ondernemen. Er geldt immers huurprijsbescherming en het is in dit kader mogelijk om binnen zes maanden na aanvang van het huurcontract naar de Huurcommissie te stappen om de aanvangshuurprijs te laten toetsen. De Huurcommissie doet dan een bindende uitspraak om de huur te verlagen als blijkt dat deze prijs hoger is dan de maximale huurprijs op basis van het woningwaarderingssysteem (WWS). Huurders en verhuurders kunnen daarnaast een procedure starten over de jaarlijkse huurverhoging. Dit wetsvoorstel is niet bedoeld om deze systematiek in algemene zin te heroverwegen of aan te passen. Evenwel blijkt in de praktijk dat huurders in sociaaleconomisch kwetsbare gebieden om uiteenlopende redenen (zoals intimidatie en de angst dat een tijdelijk huurcontract niet verlengd wordt) niet altijd bij machte zijn om zelf naar de Huurcommissie te stappen. Ter bescherming van dergelijke kwetsbare huurders maakt dit wetsvoorstel het ten eerste mogelijk dat gemeenten aan de gebiedsgerichte verhuurvergunning de voorwaarde kunnen verbinden dat de kale huurprijs van een zelfstandige woonruimte niet hoger vastgesteld mag worden dan het WWS-maximum dat voor de betreffende woning geldt. Hiermee wordt dus niet de precieze huurprijs van een zelfstandige woonruimte voorgeschreven, maar een bandbreedte met een maximumbedrag waarbinnen de verhuurder een prijs overeen dient te komen. Ten tweede kan de voorwaarde gesteld worden dat de verhuurder een maximaal huurverhogingspercentage hanteert overeenkomstig het percentage dat bij of krachtens artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in een ministeriële regeling is vastgesteld. Dit richt zich dus – conform de opzet en het doel van dit wetsvoorstel – op het herstel van ongewenst gedrag naar gewenst gedrag in deze kwetsbare gebieden.

Praktische uitvoering

Op het moment dat een gemeente de bovengenoemde vergunningsvoorwaarden in de verhuurvergunning opneemt, is het in beginsel de verantwoordelijkheid van de verhuurder om ervoor te zorgen dat de huurprijs – indien het een gereguleerde zelfstandige woonruimte betreft – niet hoger is dan het WWS-maximum dat voor deze woonruimte geldt. Op het moment dat een gemeente besluit tot toetsing en handhaving van deze vergunningsvoorwaarden heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren van een onafhankelijke puntentelling. Deze kan uitsluitend uitgevoerd worden volgens het meest actuele beleidsboek van de Huurcommissie. De gemeente mag deze puntentelling

⁸⁷ «Corporatiemonitor huurbeleid 2020», Aedes, april 2020.

zelf uitvoeren.⁸⁸ Om op basis van de puntentelling te beoordelen of de huurprijs conform het WWS is, wordt de huurprijs die van kracht is op het moment van toetsing en handhaving door de gemeente als uitgangspunt genomen. In de praktijk mogen gemeenten ook toetsen en handhaven bij te liberaliseren woningen met een gereguleerd contract en een huurprijs boven de liberalisatiegrens.⁸⁹

Onzelfstandige woonruimte en vrije sectorhuurwoningen

Zowel onzelfstandige woonruimte als de huurwoningen in de vrije sector zijn uitgesloten van de reikwijdte van deze vergunningsvoorwaarden. De reden die hier wat betreft onzelfstandige woonruimte aan ten grondslag ligt is dat de puntentelling op basis van het WWS-onzelfstandig, dat dateert uit 1979, niet meer volledig aansluit bij de huidige praktijk en daardoor tot te lage prijzen kan leiden. Hoewel dit vanuit het perspectief van huurders geen probleem hoeft te zijn, betekent dit voor verhuurders dat het niet rendabel genoeg of zelfs onrendabel is om onzelfstandige woonruimte te verhuren. Als gevolg hiervan bestaat er een risico dat het aanbod van onzelfstandige woonruimten flink terugloopt. Dit is onwenselijk, bijvoorbeeld gezien het oplopende tekort aan studentenhuisvesting dat door ABF Research in de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2021⁹⁰ wordt geschat op minimaal 50.000 studentenwoningen in 2024–2025. Omdat het kabinet het wel wenselijk acht om ook onzelfstandige woonruimten aan de reikwijdte van dit wetsvoorstel toe te voegen wordt het wetsvoorstel op dit punt aangevuld na herziening van het WWS-onzelfstandig. Hiervoor is artikel 26 opgenomen, dat bij koninklijk besluit in werking zal treden na de herziening van het WWS-onzelfstandig. De vrije sector is uitgesloten van de reikwijdte van dit wetsvoorstel, omdat de huurprijzen in deze sector in beginsel vrij overeen te komen zijn tussen huurder en verhuurder. Politiek en in de maatschappij leeft de vraag of de vrije sector nader gereguleerd moet worden.⁹¹ Mocht in de komende jaren besloten worden de vrije sector nader te reguleren op basis van het WWS, dan is dit wetsvoorstel zo ingericht dat de reikwijdte als het ware automatisch meegroeit.

4.2.3.3 Het hebben van een onderhoudsplan

Op basis van de Woningwet hebben gemeenten al bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden indien eigenaren zich niet aan de daarop gebaseerde wettelijke regels houden. Daarom bestaat er geen noodzaak om in de algemene regels van goed verhuurderschap ten aanzien van onderhoud aanvullende regels op te nemen. Om te voorkomen dat een verhuurder die in het bezit is van een verhuurvergunning de staat van zijn woning laat versloffen – waar de huurder uiteindelijk de dupe van is – kan het hebben en uitvoeren van een onderhoudsplan ook als vergunningsvoorwaarde gesteld worden. Dit plan moet ten minste de volgende zaken bevatten:

⁸⁸ De Raad van State heeft in uitspraak ECLI:NL:RVS:2014:1042 bepaald dat ook een puntentelling die door de gemeente is uitgevoerd als rechtsgeldige basis kan dienen voor een rechterlijke uitspraak.

⁸⁹ Voorbeeld: voor een woning is op een zeker moment een gereguleerd huurcontract afgesloten, terwijl het ofwel reeds een te liberaliseren woonruimte was, ofwel door de jaren heen (bijvoorbeeld na verbouwing) een te liberaliseren woonruimte is geworden. De woning heeft op het moment van toetsing 150 WWS-punten, waarvoor een maximale huurprijs van € 794,09 gevraagd mag worden. Indien de huurprijs onder dit bedrag ligt voldoet de verhuurder aan de vergunningsvoorwaarden. Bij een huurprijs die boven dit bedrag ligt bestaat er strijdigheid met de vergunningsvoorwaarden en kan de gemeente vereisen dat de huurprijs wordt bijgesteld naar maximaal € 794,09.

⁹⁰ Landelijke monitor studentenhuysvesting 2021, ABF Research, Kences en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 7 oktober 2021.

⁹¹ Kamerstukken II 2021/22, Z16041.

- de onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan en de vernieuwingen van de woning over een periode van vijf jaar;
- een schatting van de aan deze werkzaamheden en vernieuwingen verbonden kosten en een gelijkmatige toerekening van die kosten aan de onderscheiden jaren;
- een schatting van de benodigde jaarlijkse reservering voor andere dan de gewone jaarlijkse kosten na de periode waarop het onderhoudsplan betrekking heeft.

Bij de invulling van deze voorwaarde is gekeken naar de invulling van de verplichting die op basis van artikel 12d van de Woningwet aan Verenigingen van Eigenaars (VvE's) kan worden opgelegd. De verhuurvergunning zal gelden in een gebied waar veelal reeds sprake is van problematiek ten aanzien van panden die slecht worden onderhouden. Het onderhoud als hier bedoeld heeft daarom als doel dat een woonruimte in een dergelijk gebied goed wordt onderhouden, zowel ter bescherming van de huurder als ter bevordering van de leefbaarheid. Hiermee wordt voorkomen dat het niveau onder het minimumniveau zakt van de regels rond bestaande bouwwerken. Het hoeft daarbij niet per se om bouwen te gaan als bedoeld in het bij of krachtens de Woningwet bepaalde. Het kan ook betrekking hebben op goed onderhoud zoals het onderhoud aan houten kozijnen om verrotting te voorkomen. Indien sprake is van overtreding van de bouwregelgeving of strijd met de redelijke eisen van welstand, moet handhaving plaatsvinden op grond van artikel 1b van de Woningwet. Gaat het om het uitvoeren van werkzaamheden op grond van het onderhoudsplan dan gelden voor de gemeente dezelfde mogelijkheden als bij VvE's (artikel 13 van de Woningwet) om dat af te dwingen. De gemeente kan dat onder meer met een last onder bestuursdwang.

4.3 Verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten

Dit hoofdstuk beschrijft het doel van de vergunning voor de verhuur aan arbeidsmigranten (4.3.1), de opzet en reikwijdte van deze vergunning (4.3.2) en de inhoud en onderbouwing van de voorwaarden die gemeenten kunnen stellen aan deze vergunning (4.3.3).

4.3.1 Doel van de vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten

Het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten⁹² onder leiding van dhr. Roemer heeft duidelijk gemaakt dat de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland in veel gevallen goed geregeld is, maar in veel gevallen ook niet. Zo is geconstateerd dat sommige arbeidsmigranten in ondermaatse en verloederde huisvesting met weinig faciliteiten leven waarvoor zij veel geld moeten betalen. Het rapport constateert ook dat arbeidsmigranten niet altijd zelfredzaam zijn. Ze spreken de Nederlandse taal niet, kennen de Nederlandse regelgeving, instanties en gebruiken niet en hebben (nog) geen sociaal netwerk waarop zij terug kunnen vallen. Dit zorgt voor onwenselijke situaties en in uiterste gevallen ernstige misstanden. Tot slot draagt ook de schaarste op de woningmarkt bij aan de ruimte voor verhuurders om misbruik te maken van deze situatie door slechte kwaliteit huisvesting aan te bieden. Om de problematiek rondom de huisvesting van arbeidsmigranten te adresseren heeft het Aanjaagteam diverse adviezen opgesteld. Een van deze adviezen ziet

⁹² «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020.

op de introductie van een verhuurvergunning⁹³ voor de verhuur aan arbeidsmigranten. In dit wetsvoorstel is het advies dat ziet op de uitwerking hiervan overgenomen en daarmee voorziet dit wetsvoorstel ook deels in de uitvoering van de motie-Smeulders⁹⁴ en van de motie-Van Weyenberg cs.⁹⁵

4.3.2 Opzet en reikwijdte van de vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten

Dit wetsvoorstel creëert de bevoegdheid voor de gemeenteraad om een verbod in te voeren voor de specifieke verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning. De gemeenteraad zal, mede om te voldoen aan de vereisten uit de Dienstenrichtlijn,⁹⁶ moeten onderbouwen dat het instellen van een dergelijk verbod noodzakelijk en proportioneel is. In tegenstelling tot de vergunning voor de reguliere verhuur van woonruimte, is het hierbij niet noodzakelijk te onderbouwen dat de leefbaarheid van een bepaald gebied onder druk staat, waardoor invoering van deze vergunningsplicht niet gebiedsgebonden is. Op het moment dat de gemeenteraad de vergunningplicht heeft ingevoerd, krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om landelijk geüniformeerde voorwaarden⁹⁷ aan de vergunning te verbinden en deze te handhaven met het bestuursrechtelijke instrumentarium dat dit wetsvoorstel haar ter beschikking stelt (zie hoofdstuk 5). Ook kan het de vergunning in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden (al dan niet gedeeltelijk) weigeren of intrekken en onder bepaalde voorwaarden de namen openbaar maken van verhuurders tegen wie een bestuursrechtelijke maatregel is getroffen (zie hoofdstuk 4.8).

Reikwijdte van de vergunningplicht

De instrumenten die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, zijn bedoeld om arbeidsmigranten te beschermen, in het bijzonder omdat het vaak gaat om een situatie waarbij men afhankelijk is van de werkgever voor de huisvesting. Daarom is in dit wetsvoorstel gekozen voor een definitie van arbeidsmigrant waar een zo groot mogelijke groep onder valt: zowel de groep waarbij sprake is van deze afhankelijkheid in de huisvesting als de groep die qua huisvesting zelfvoorzienend is. Tegen die achtergrond is de definitie van arbeidsmigrant als volgt: «onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft en in Nederland verblijft om tijdelijke werkzaamheden te verrichten.» Deze definitie ziet specifiek op arbeidsmigranten uit een andere EU-lidstaat, aangezien voor arbeidsmigranten van buiten de EU namelijk reeds andere wet- en regelgeving van toepassing is, voortvloeiend uit de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Bovendien is op niet-EU-arbeidsmigranten meer zicht, aangezien zij niet op grond van het vrije verkeer in Nederland kunnen gaan werken. EU-arbeidsmigranten zijn verder gedefinieerd in dit wetsvoorstel als mensen die hun hoofdverblijf niet in Nederland hebben en hier tijdelijk werk verrichten. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten die voor de huisvesting afhankelijk zijn van de werk- of opdrachtgever en arbeidsmigranten die qua huisvesting

⁹³ «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020, paragraaf 4.1., onder pag. 39.

⁹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 63.

⁹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 58.

⁹⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

⁹⁷ Door deze uniformering wordt voorkomen dat op lokaal niveau te zeer uiteenlopende vergunningsvoorwaarden ontstaan. Dit is in het belang van verhuurders, zeker in het geval zij in meerdere gemeenten actief zijn.

zelfvoorzienend zijn. Immers dient voor beide groepen de bescherming te gelden die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Hiermee wordt ook bereikt dat er geen grijze gebieden ontstaan, bijvoorbeeld in de gevallen waarbij indirect door of namens de werkgever- of opdrachtgever huisvesting beschikbaar wordt gesteld. Indien een werkgever of uitzender bijvoorbeeld een vast bedrijf inhuurt of een eigen rechtspersoon opricht die de huisvesting voor haar werknemers regelt, valt dit ook onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Onder «verblijfsruimte» wordt verstaan een gebouw of deel van een gebouw dat bestemd is of gebruikt wordt voor het verstrekken van huisvesting aan arbeidsmigranten, niet zijnde een woonruimte. Hier is voor gekozen omdat arbeidsmigranten in veel gevallen niet in reguliere woonruimten worden gehuisvest, maar in een specifiek daarvoor bestemd gebouw (of deel van een gebouw), zoals bijvoorbeeld in (sta)caravans of in zogenaamde «hotels». Om deze modaliteiten in één begrip te vatten, is naast het begrip «woonruimte» het nieuwe begrip «verblijfsruimte» opgenomen, dat door de gemeenteraad in de verordening met betrekking tot de verhuurvergunning nader afgebakend kan worden.

Indien een arbeidsmigrant een woonruimte, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, huurt en deze woonruimte is aangewezen in de verhuurverordening heeft de verhuurder hiervoor een verhuurvergunning voor de verhuur van een reguliere woonruimte nodig. Aangezien het een reguliere woonruimte betreft heeft de gemeente namelijk niet de verhuurvergunning voor verblijfsruimte en de daaraan te verbinden vergunningsvoorwaarden nodig om de kwaliteit van de huisvesting te waarborgen. Daarvoor heeft zij immers reeds bestaande wettelijke instrumenten tot haar beschikking, waarmee bijvoorbeeld reeds overbewoning kan worden voorkomen. Ook zijn in reguliere woonruimten doorgaans al voorzieningen aanwezig met het oog op persoonlijke hygiëne (toilet- en douchevoorzieningen) en het bewaren en bereiden van voedsel (keuken).

Persoonsgebonden vergunningensysteem

De instrumenten die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld zijn primair gericht op het gedrag van de verhuurder. Daarom is de vergunning persoonsgebonden vormgegeven. Zodra een verhuurder een aanvraag heeft gedaan toetst de gemeente deze aanvraag aan de hand van criteria van het pand (artikel 6, eerste lid) en aan het gedrag van de verhuurder (artikel 6, tweede lid) en kunnen voorwaarden aan de vergunning verbonden worden (artikel 7, tweede lid). Ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag kan de gemeente in de verordening bepalen welke informatie een verhuurder dient te overleggen.⁹⁸ Indien het pand en de verhuurder aan alle criteria voldoen krijgt de verhuurder de vergunning om het betreffende pand te mogen verhuren. In de praktijk kan het voorkomen dat een verhuurder meerdere panden bezit in een aangewezen gebied of panden bezit in meerdere aangewezen gebieden. Om de regeldruk voor zowel gemeenten als verhuurders te minimaliseren is het in dergelijke gevallen mogelijk dat een verhuurder slechts één vergunningprocedure hoeft te doorlopen langs bovengenoemde lijnen, waarbij dus getoetst wordt of én de panden én de verhuurder aan alle criteria voldoen. Indien dit het geval is krijgt de verhuurder een verhuurvergunning die van toepassing is op alle panden die aan de vergunningscriteria voldoen.

⁹⁸ Artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het is niet wenselijk om een verbod op het verhuren van verblijfsruimte zonder vergunning ook op te kunnen leggen aan toegelaten instellingen. Op basis van de Woningwet hebben zij namelijk een wettelijke taak opgedragen gekregen om op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn. Een gemeentelijk verbod om te verhuren zonder verhuurvergunning verhoudt zich niet tot deze wettelijke taak. Hierop wordt toezicht gehouden door de Aw en in een uiterst geval kan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de toelating van een toegelaten instelling intrekken. Op basis van dit wetsvoorstel kan ook geen vergunningplicht ingesteld worden voor verhuurbemiddelaars. Zij zijn immers niet de partij die eindverantwoordelijk is voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. Uiteraard dienen zij zich wel aan de voor hen van toepassing zijnde algemene regels te houden. Daarnaast moeten zij zich ervan vergewissen dat, indien ze handelen in opdracht van een verhuurder, de voorwaarden die verbonden zijn aan de vergunning van die verhuurder voor zover die betrekking hebben op hun handelen worden nageleefd.

Effecten voor bonafide verhuurders

Bij de verhuurvergunning is zoveel mogelijk rekening gehouden met het minimaliseren van de administratieve lasten voor verhuurders. Echter is het volledig voorkomen ervan onmogelijk. In de praktijk zullen namelijk ook bonafide verhuurders die verblijfsruimte verhuren een verhuurvergunning aan moeten vragen in gemeenten waar dit verplicht is. Echter zullen bonafide verhuurders in de regel zonder problemen een vergunning verkrijgen.

4.3.3 Inhoud en onderbouwing van de voorwaarden die aan de verhuurvergunning verbonden kunnen worden

De voorwaarden die het college van burgemeester en wethouders aan de verhuurvergunning voor verhuur aan arbeidsmigranten kan verbinden, worden op basis van dit wetsvoorstel landelijk geüniformeerd. Hier is voor gekozen om te voorkomen dat op lokaal niveau te zeer uiteenlopende vergunningsvoorwaarden ontstaan. Dit is in het belang van verhuurders, zeker in het geval zij in meerdere gemeenten actief zijn. Er bestaat dus geen mogelijkheid om lokaal aanvullende voorwaarden te introduceren. De voorwaarden die het college aan een vergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten kan verbinden zijn als volgt:

- de wijze waarop de verhuurder aantoont hoe hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap;
- de eisen die zien op het maximaal aantal personen aan wie per verblijfsruimte verhuurd mag worden;
- de eisen die zien op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn ten behoeve van voedsel en hygiëne.

De volgende paragrafen geven een nadere toelichting bij elk van deze vergunningsvoorwaarden. Opgemerkt zij dat verhuurders via de algemene regels reeds een plicht hebben om de huurovereenkomst schriftelijk en separaat van de arbeidsovereenkomst vast te leggen en om in een taal waaraan de arbeidsmigrant de voorkeur geeft, informatie te verstrekken over zijn wettelijke rechten en plichten, de contactgegevens van het meldpunt van de gemeente en de gegevens van het contactpunt van de verhuurder die bereikbaar is bij vragen of problemen. Deze zaken zijn daarom niet in de vergunningsvoorwaarden opgenomen.

4.3.3.1 Het aantonen dat de verhuurder de algemene regels toepast

Als de gemeenteraad overgaat tot het instellen van een vergunningplicht, kan het college van burgemeester en wethouders in de voorwaarden opnemen dat de verhuurder moet aantonen hoe hij de algemene regels toepast. Daarmee maken deze algemene regels inzake goed verhuurderschap deel uit van de voorwaarden die aan de verhuurvergunning verbonden kunnen worden. De manier waarop de verhuurder dit aantoont wordt in dit wetsvoorstel niet nader ingevuld, zodat de gemeente in samenspraak met de verhuurder dit zo werkbaar mogelijk kan invullen.

4.3.3.2 Eisen die zien op het aantal personen per verblijfsruimte

Het rapport van het Aanjaagteam heeft geadviseerd dat gemeenten eisen moeten kunnen stellen aan het aantal personen aan wie mag worden verhuurd en stelt hierbij concreet voor dat iedere arbeidsmigrant of ieder huishouden een slaapkamer tot zijn of haar beschikking krijgt.⁹⁹ Dit wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk voor gemeenten om aan de verhuurvergunning de voorwaarde te koppelen dat aan een arbeidsmigrant of een huishouden een afzonderlijke afsluitbare verblijfsruimte (slaapkamer) in gebruik gegeven wordt die voldoet aan de daarvoor geldende eisen van de bouwregelgeving. Volgens vaste rechtspraak moet de vraag of er sprake is van een huishouden worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval in onderling verband. Het moet gaan om een duurzame gemeenschappelijke huishouding. De duurzaamheid wordt bepaald door objectieve factoren als de duur van de samenwoning en door subjectieve factoren als de bedoeling van betrokkenen. Als de samenwoning geen perspectieven op langere termijn had of heeft, zal geen sprake zijn van duurzaamheid. Van belang is welke bedoeling partijen voor de toekomst voor ogen hadden, in welke mate die is geëffectueerd en welke onderlinge uitwisseling (gezamenlijke aankopen, verrekening van uitgaven, onderlinge zorg, sociaal verkeer) er plaatsvond.¹⁰⁰ Met de eis van een afzonderlijke afsluitbare verblijfsruimte kan voorkomen worden dat een situatie van overbewoning ontstaat, worden voorts eisen gesteld aan de (bouw)kwaliteit van de verblijfsruimte en wordt de privacy van de arbeidsmigrant bevorderd.

Overgangsrecht

Deze kwaliteitseis gaat direct gelden voor nieuwe locaties waarvoor na de inwerkingtreding van deze wet een verhuurvergunning aangevraagd wordt. In de praktijk is het niet mogelijk en wenselijk om deze kwaliteitseis ook direct voor reeds bestaande locaties van toepassing te verklaren. Een bestaande locatie is in termen van deze wet een locatie die ofwel reeds in gebruik is voor de huisvesting van arbeidsmigranten ofwel een locatie die reeds vergund is, maar nog niet in gebruik is, bijvoorbeeld vanwege de bouw van de locatie. De reden voor de introductie van dit overgangsrecht is dat deze bestaande locaties veelal verbouwd zullen moeten worden en omdat de investeringen die in deze locaties gedaan zijn veelal nog niet zijn terugverdiend (hetgeen kan leiden tot planschade). Om deze reden krijgen bestaande locaties een overgangstermijn van tien jaar na inwerkingtreding van deze wet. Bij het bepalen van de duur van deze overgangstermijn is rekening gehouden met de gemiddelde investeringscyclus en terugverdientermijn en de gemiddelde duur (van tien jaar)

⁹⁹ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020, zie paragrafen 4.1 en 4.3.

¹⁰⁰ Arrest van de Hoge Raad van 17 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:93.

waarvoor een vergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt afgegeven. Opgemerkt zij dat het de bedoeling is dat wanneer een bestaande locatie vóór het aflopen van de overgangstermijn van tien jaar ingrijpend wordt verbouwd of getransformeerd, de nieuwe eisen ook gaan gelden.

4.3.3.3. Eisen die zien op voorzieningen ten behoeve van voedsel en hygiëne

Naast het maximeren van het aantal personen per verblijfsruimte is het ook van belang dat het gebouw waarin de verblijfsruimten zich bevinden beschikt over voldoende voorzieningen voor het bewaren en bereiden van voeding, wasruimte en doucheruimte, rekening houdend met het maximaal aantal arbeidsmigranten aan wie in dat gebouw verblijfsruimte kan worden gegeven. Het verdient daarbij aanbeveling te sturen op het gebruik van de keurmerken van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) of zoveel mogelijk aan te sluiten bij de relevante vereisten uit deze keurmerken waar het de hier bedoelde voorzieningen betreft. Gemeenten kunnen het gebruik daarvan juridisch gezien niet als zodanig verplicht stellen. De keurmerken omvatten namelijk specifieke eisen die overlappen met of zelfs verder gaan dan de eisen die in het Bouwbesluit aan gebouwen met een woonfunctie of aan gebouwen met een logiesfunctie worden gesteld. Het is in strijd met het stelsel van de (bouw)vergunningverlening om via een andere route verdergaande eisen te stellen.

4.4 Aanvraag van de verhuurvergunning en beslistermijnen

De instrumenten die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, zijn primair gericht op het gedrag van de verhuurder. Daarom is de verhuurvergunning persoonsgebonden vormgegeven en kan deze dus uitsluitend door de verhuurder worden aangevraagd. Om de administratieve lasten te beperken en overeenkomstig de Dienstenrichtlijn moet de gemeente het mogelijk maken om deze vergunning via de elektronische weg aan te vragen. Ook kan de gemeente voor het indienen van de aanvraag en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen.¹⁰¹ Het kan voorkomen dat een verhuurder een verhuurvergunning aanvraagt voor een woning of verblijfsruimte waarvoor voor de realisatie van deze functie ook een omgevingsvergunning (zoals bedoeld in artikel 2.1, onderdeel a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en/of een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer (zoals bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014) vereist is. In de situatie waarin bij de aanvraag van de verhuurvergunning blijkt dat deze vergunningen nog niet zijn verleend (maar mogelijk al wel aangevraagd), wordt de aanvraag voor de verhuurvergunning op grond van artikel 5, tweede lid, van dit wetsvoorstel aangehouden tot er een beslissing is genomen op de aanvragen van de andere vergunningen. Indien de gemeente de benodigde vergunningen niet verleent, wordt de aanvraag voor de verhuurvergunning op grond van artikel 6, eerste lid, van dit wetsvoorstel geweigerd.

Zodra een verhuurder een aanvraag voor eender welke vergunning heeft gedaan, toetst de gemeente deze aanvraag aan de hand van criteria die aan de woon- of verblijfsruimte (artikel 6, eerste lid) en aan het gedrag van de verhuurder (artikel 6, tweede lid) zijn gerelateerd en kan ze voorwaarden aan de vergunning verbinden (afhankelijk van de vergunning artikel 7, eerste of tweede lid). Ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag kan de gemeente in de verordening bepalen welke

¹⁰¹ Artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

informatie een verhuurder dient te overleggen. Indien de woon- of verblijfsruimte en de verhuurder aan alle criteria voldoen, krijgt de verhuurder de vergunning om de betreffende woon- of verblijfsruimte te mogen verhuren. In de praktijk zal het voorkomen dat een verhuurder meerdere woon- of verblijfsruimten bezit in één aangewezen gebied of woon- of verblijfsruimten bezit in meerdere aangewezen gebieden. Om de regeldruk voor zowel gemeenten als verhuurders te minimaliseren is het in dergelijke gevallen de bedoeling dat een verhuurder slechts één vergunningprocedure hoeft te doorlopen langs bovengenoemde lijnen, waarbij dus getoetst wordt of én de woon- of verblijfsruimten én de verhuurder aan alle criteria voldoen. Indien dit het geval is krijgt de verhuurder een verhuurvergunning die van toepassing is op alle woon- of verblijfsruimten die aan de vergunningscriteria voldoen.

Binnen acht weken na ontvangst van de vergunningaanvraag dient het college van burgemeester en wethouders te beslissen op de aanvraag. Deze termijn kan eenmalig verlengd worden met ten hoogste zes weken. Indien het college van burgemeester en wethouders niet tijdig op de aanvraag beslist, geldt het principe van *lex silencio positivo* zoals bedoeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de vergunning van rechtswege is gegeven. Er kunnen dan nog wel voorwaarden worden verbonden aan de vergunning.

4.5 Weigering van de verhuurvergunning

Dit hoofdstuk beschrijft de weigeringsgronden van de verhuurvergunning (4.5.1), de mogelijkheid om een verhuurvergunning gedeeltelijk of geheel te weigeren (4.5.2) en de gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders verplicht is tot inbeheername van de woon- of verblijfsruimte waarvoor een verhuurvergunning wordt geweigerd (4.5.3).

4.5.1 Weigeringsgronden

Om malafide verhuurderschap en misstanden effectief te voorkomen is het noodzakelijk dat een verhuurvergunning onder bepaalde omstandigheden gedeeltelijk of geheel geweigerd kan worden. Als vanzelfsprekend dient deze bevoegdheid zorgvuldig ter hand genomen te worden. Concreet kan een vergunning geweigerd worden op grond van de volgende zaken.

Er is geen vergunning voor het in gebruik geven van de woon- of verblijfsruimte

Het kan voorkomen dat een verhuurder een verhuurvergunning aanvraagt voor een woon- of verblijfsruimte waarvoor voor het in gebruik geven een omgevingsvergunning (zoals bedoeld in artikel 2.1, onderdeel a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) of een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer (zoals bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014) vereist is. In het geval dat de verhuurder niet kan aantonen dat hij in het bezit is van deze vergunning(en), wordt de aanvraag van de verhuurvergunning aangehouden totdat er een beslissing is genomen op de aanvraag van de andere vergunningen. Indien deze beslissing negatief is, en er dus feitelijk sprake is van een illegale situatie, zal de aanvraag voor de verhuurvergunning worden geweigerd.

De verhuurder heeft in strijd met andere wetgeving gehandeld

Een verhuurvergunning kan geweigerd worden in het geval een verhuurder binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan de aanvraag een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen voor het handelen in strijd met:

1. de algemene regels van goed verhuurderschap;
2. een verbod inzake:
 - a. het verhuren van een aangewezen woonruimte zonder verhuurvergunning of in strijd met de aan die vergunning verbonden voorwaarden;
 - b. het verhuren van een aangewezen woonruimte aan een persoon die niet in het bezit is van een huisvestingsvergunning (artikel 8, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014¹⁰²); het zonder vergunning onttrekken, samenvoegen, omzetten en/of verbouwen van woonruimte (artikel 21, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014) of in strijd met de aan die vergunning verbonden voorwaarden en voorschriften (bedoeld in artikel 24 van de Huisvestingswet 2014);
 - c. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van gronden of bouwwerken (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht);
 - d. de voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en het gebruik ervan (artikel 1b, eerste tot en met vierde lid, van de Woningwet);
3. de zorgplicht als bedoeld in artikel 1a, eerste en tweede lid, van de Woningwet.

Om te voorkomen dat de weigering van de vergunning bij aanvang van de inwerkingtreding van de verordening waarin deze vergunningplicht is opgenomen, wordt ingezet als bestraffende sanctie – hetgeen tot willekeur kan leiden – kan de terugkijkperiode van vier jaar voor wat betreft het handelen in strijd met de algemene regels niet verder teruggaan dan het moment waarop deze landelijk van kracht zijn geworden en voor wat betreft het handelen in strijd met de vergunningsvoorwaarden niet verder teruggaan dan het moment waarop deze van kracht worden in een gemeente.

Inbeheername van woon- of verblijfsruimte

De vergunning kan ook geweigerd worden op het moment dat ten aanzien van de verhuurder een besluit is genomen tot inbeheername van de woon- of verblijfsruimte zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Op het moment dat het beheer van de betreffende woon- of verblijfsruimte is beëindigd, vervalt automatisch ook deze weigeringsgrond – er is dan immers geen sprake meer van een besluit tot inbeheername in de richting van de verhuurder.

Weigeringsgronden voortvloeiend uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Tot slot kan de vergunning geweigerd worden in het geval en onder de voorwaarden van artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Voordat een vergunning op deze grond wordt geweigerd, bestaat er de mogelijkheid om het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om een advies te vragen.

¹⁰² Artikel 8 van de Huisvestingswet 2014 is van overeenkomstige toepassing op de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), volgend uit artikel 1 van de Wbmgp. Dit maakt dat ook een overtreding van artikel 8, 9 of 10 van de Wbmgp als weigeringsgrond voor de verhuurvergunning kan dienen.

4.5.2 Gedeeltelijke of gehele weigering van de verhuurvergunning

Zoals in hoofdstuk 4.4 is omschreven, is de verhuurvergunning persoonsgebonden en kan deze betrekking hebben op meerdere woon- of verblijfsruimten die in het bezit zijn van de verhuurder. Om te voorkomen dat bij een verder goede verhuurder een (kleine) misstand bij één woon- of verblijfsruimte zou leiden tot een weigering van de vergunning voor andere woon- of verblijfsruimten die wel aan alle criteria voldoen, is het mogelijk om de vergunning gedeeltelijk te weigeren. Daarnaast is het ook mogelijk om de vergunning in zijn geheel te weigeren indien ofwel de verhuurder zelf niet aan de criteria voldoet, ofwel in het geval dat de betreffende woon- of verblijfsruimten niet aan de criteria voldoen. Expliciet wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is dat gemeenten vergunningen weigeren op andere gronden dan de hiervoor beschreven gronden. Dit houdt dus in dat gemeenten dit stelsel, bijvoorbeeld, niet kunnen gebruiken om de huisvesting van arbeidsmigranten te weren door in de praktijk geen vergunningen te verlenen of door vergunningen te weigeren op andere gronden. Eenieder die aan de vergunningsvoorwaarden voldoet, behoort deze dus ook te krijgen.

4.5.3 Inbeheername door het college van burgemeester en wethouders bij weigering van de vergunning

Op het moment dat een verhuurvergunning op een van de in 4.5.1 beschreven gronden wordt geweigerd, is het mogelijk dat de betreffende woonruimte reeds in gebruik is gegeven aan een huurder. Om negatieve gevolgen voor de huurder in kwestie te voorkomen, kan het college van burgemeester en wethouders in dit geval besluiten om de woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin de woon- of verblijfsruimte is gelegen in beheer te nemen.

4.6 Intrekking van de verhuurvergunning

Dit hoofdstuk beschrijft de intrekkinggronden van de vergunning (4.6.1), de mogelijkheid om een vergunning gedeeltelijk of geheel in te trekken (4.6.2) en de gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders verplicht is tot inbeheername van de woon- of verblijfsruimte waarvoor een vergunning wordt ingetrokken (4.6.3).

4.6.1 Intrekkinggronden

Nadat een verhuurvergunning is verleend, kan een vergunning worden ingetrokken. Aangezien intrekking van een vergunning een zwaar middel met grote effecten voor de verhuurder is, kan een gemeente dit instrument niet lichtvaardig inzetten. Om die reden kan een vergunning voor één of meerdere woon- of verblijfsruimten slechts ingetrokken worden indien:

1. een verhuurder aan wie een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is opgelegd vanwege het niet naleven van de algemene regels of de voorwaarden die aan de verhuurvergunning zijn gesteld, binnen vier jaar nadat deze last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete is opgelegd de regels opnieuw overtreedt;
2. blijkt dat de vergunning is verleend op grond van door de verhuurder verstrekte gegevens waarvan deze wist (of redelijkerwijs moest vermoeden) dat deze onjuist of onvolledig waren;
3. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de realisatie van die woon- of verblijfsruimte, of een vergunning

- als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014, geheel of gedeeltelijk is ingetrokken;
4. de verboden, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 (inzake woonruimtevoorraadbeheer) of artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met betrekking tot de woon- of verblijfsruimten worden overtreden; of
 5. een bestuurlijke boete is opgelegd op grond van artikel 35, tweede lid, onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014;

Tot slot kan de vergunning ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden van artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Voordat een vergunning op deze grond wordt ingetrokken, bestaat er de mogelijkheid om het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om een advies te vragen.

4.6.2 Gedeeltelijke of gehele intrekking van de verhuurvergunning

Zoals in hoofdstuk 4.4 is omschreven, is de verhuurvergunning persoonsgebonden en kan deze betrekking hebben op meerdere woon- of verblijfsruimten die in het bezit zijn van de verhuurder. Om te voorkomen dat bij een verder goede verhuurder een (kleine) misstand bij één woon- of verblijfsruimte zou leiden tot een intrekking van de vergunning voor andere woon- of verblijfsruimten die wel aan alle criteria voldoen, is het mogelijk om de vergunning gedeeltelijk in te trekken. Daarnaast is het ook mogelijk om de vergunning in zijn geheel in te trekken, indien ofwel de verhuurder zelf niet aan de criteria voldoet, ofwel in het geval dat de betreffende woon- of verblijfsruimten niet aan de criteria voldoen.

4.6.3 Verplichting tot inbeheername voor het college van burgemeester en wethouders

Op het moment dat een verhuurvergunning op een van de in 4.6.1 beschreven gronden wordt ingetrokken is het mogelijk dat de betreffende woonruimte reeds in gebruik is gegeven aan een huurder. Om negatieve gevolgen voor de huurder in kwestie te voorkomen, is het college van burgemeester en wethouders in dit geval verplicht de woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin de woon- of verblijfsruimte is gelegen in beheer te nemen.

4.7 Inbeheername

Dit wetsvoorstel is gericht op het bevorderen van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van malafide verhuurgedrag. Hierbij is het van belang dat een verhuurder, op het moment dat deze de regels overtreedt eerst door middel van een herstelsanctie wordt gedwongen om de overtreding te beëindigen. Indien dat geen effect heeft kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en wordt in bepaalde gevallen zijn naam en de overtreding die hij heeft begaan openbaar gemaakt (zie hoofdstuk 4.8). Ook bestaat de mogelijkheid om bij recidive een hogere bestuurlijke boete op te leggen. Wanneer de verhuurder ook daarna niet zijn gedrag wijzigt, heeft het college van burgemeester en wethouders een *ultimum remedium* tot zijn beschikking, namelijk een beheerovername. Er is gekozen voor dit instrument, omdat daarmee de huurder het meest wordt beschermd tegen het ongewenste verhuurgedrag van de verhuurder die van bewezen slecht gedrag is en blijft. Onder beheerovername wordt verstaan het aan derden in gebruik geven van een woon- of verblijfsruimte of gebouw waarin de woon- of verblijfsruimte gelegen is, het innen van de huurpenningen, alsmede het verrichten van

alle handelingen met betrekking tot die woon- of verblijfsruimte of dat gebouw die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een verhuurder behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren. Er is dus geen sprake van onteigening of het ontnemen van eigendom en een beheerovername is altijd een tijdelijke maatregel.

4.7.1 Besluit tot inbeheername

Het besluit om over te gaan tot een beheerovername van een woon- of verblijfsruimte kan uitsluitend door het college van burgemeester en wethouders genomen worden indien:

- een verhuurvergunning wordt geweigerd, terwijl de betreffende woon- of verblijfsruimte in gebruik is door een huurder;
- een verhuurvergunning wordt ingetrokken, terwijl de betreffende woon- of verblijfsruimte in gebruik is door een huurder, en;
- een verhuurder de algemene regels overtreedt en hem in het tijdvak van vier jaar voor de constatering van deze overtreding reeds tweemaal een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van de algemene regels.

Concreet houdt het besluit tot beheerovername in dat het college van burgemeester en wethouders de woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin de woon- of verblijfsruimte gelegen is in beheer neemt en vervolgens – in goed overleg – in beheer geeft aan de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen beheerder. Deze beheerder moet uiteraard de regels voor goed verhuurderschap naleven en kan de gemeente zelf zijn, een andere persoon dan de verhuurder die uit hoofde van zijn beroep of bedrijf op het terrein van huisvesting werkzaam is en een verhuurvergunning heeft (of kan krijgen), een toegelaten instelling zoals bedoeld in artikel 19 van de Woningwet of een dochtermaatschappij van een toegelaten instelling. Om te voorkomen dat de verhuurder in de periode van de beheerovername op enigerlei wijze beheershandelingen verricht, wordt hem dit uitdrukkelijk verboden.

4.7.2 Beheer in de periode van inbeheername

In de periode waarin een woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin die is gelegen in beheer is genomen, dient het innen van de huurpenningen alsmede het verrichten van alle handelingen met betrekking tot die woon- of verblijfsruimte of dat gebouw die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een verhuurder behoren (met uitzondering van vervreemden en bezwaren) doorgang te vinden. Om deze reden dient het college van burgemeester en wethouders een huurprijs vast te stellen die de beheerder in rekening mag brengen bij de gebruikers van de woon- of verblijfsruimte. Deze huurprijs wordt vastgesteld op een bedrag dat redelijk is in het economisch verkeer en voldoet aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels die de beheerder in rekening mag brengen bij de gebruikers van de woon- of verblijfsruimte. Dit betekent in de praktijk dat:

- de huurprijs van een gereguleerde huurwoning niet hoger wordt vastgesteld dan de maximale huurprijs volgens het woningwaarderingstelsel;
- de huurprijs van een geliberaliseerde woning wordt vastgesteld op een redelijke prijs in het economische verkeer, en;
- de huurprijs van een verblijfsruimte voor arbeidsmigranten wordt vastgesteld op een redelijke prijs in het economische verkeer.

Het strekt tot de aanbeveling dat de beheerder en de huurder de gewijzigde huurprijs schriftelijk vastleggen. Indien de woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin die gelegen is noodzakelijke voorzieningen of

aanpassingen behoeft, kan het college van burgemeester en wethouders voorts besluiten dat de beheerder binnen een bepaalde termijn die voorzieningen aanbrengt of aanpassingen uitvoert. De uitvoering van de voorzieningen of aanpassingen geschiedt op kosten van de verhuurder.

4.7.3 Beheervergoeding en verrekening van de kosten

De verhuurder blijft in de periode van de inbeheername eigenaar van de woon- of verblijfsruimte en houdt het recht op de inkomsten uit de huurpenningen. De betaling van de huurpenningen geschiedt echter aan de beheerder. Tegelijkertijd heeft de beheerder voor de uitvoering van zijn werkzaamheden recht op een vergoeding. De hoogte van deze vergoeding wordt door het college van burgemeester en wethouders bepaald en bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer. Daarnaast kan het voorkomen dat de beheerder kosten moet maken voor het uitvoeren van noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen. Zowel de kosten van de beheervergoeding als de kosten voor de uitvoering van voorzieningen of aanpassingen komen voor rekening van de verhuurder en worden door hem aan de beheerder betaald. In de praktijk kan het college van burgemeester en wethouders de door de beheerder geïnde huurpenningen verrekenen met de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor de uitgevoerde voorzieningen of aanpassingen. Op basis van die verrekening kunnen twee situaties ontstaan:

1. na verrekening van enerzijds de inkomsten uit de huurpenningen en anderzijds de uitgaven voor de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor de uitgevoerde voorzieningen en aanpassingen resteert een positief saldo. In dit geval is de beheerder verplicht dit resterende bedrag uit te betalen aan de verhuurder;
2. na verrekening van enerzijds de inkomsten uit de huurpenningen en anderzijds de uitgaven voor de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor de uitgevoerde voorzieningen en aanpassingen resteert een negatief saldo. In dit geval is de verhuurder verplicht het resterende bedrag te betalen aan de beheerder. Het college van burgemeester en wethouders kan dit resterende bedrag indien noodzakelijk bij de verhuurder invorderen met een dwangbevel.

4.7.4 Beëindiging van de inbeheername

De beheerovername is niet aan tijd gebonden maar in beginsel wel een tijdelijke maatregel, die opgeheven kan worden als door de verhuurder voldaan is aan de volgende drie voorwaarden:

1. de verhuurder heeft door middel van een verhuurplan naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders voldoende aannemelijk gemaakt dat hij in de toekomst zal handelen in overeenstemming met de algemene regels of de vergunningsvoorwaarden;
2. indien van toepassing: de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn uitgevoerd, en;
3. indien van toepassing: de (na verrekening met de geïnde huurpenningen) resterende kosten door de verhuurder zijn voldaan.

Het staat een verhuurder vrij om het bezit dat in beheer is genomen te verkopen – het eigendom van de woning blijft immers onaangetast. Echter blijft in een dergelijk geval om de huurder te beschermen en schijnconstructies te voorkomen de inbeheername van kracht. Deze kan door het college van burgemeester en wethouders worden opgeheven als door de nieuwe verhuurder voldaan is aan de volgende drie voorwaarden:

1. indien van toepassing: de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn uitgevoerd;

2. indien van toepassing: de (na verrekening met de geïnde huurpennin-
gen) resterende kosten door de verhuurder zijn voldaan, en;
3. aan de nieuwe eigenaar/verhuurder is een verhuurvergunning
verstrekkt indien voor het verhuren van de betreffende woon- of
verblijfsruimte een vergunning noodzakelijk is.

4.8 Openbaarmaking

Ten aanzien van «good governance» bestaat een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor openbaarmaking van gegevens inzake toezicht en wordt meer openheid in bestuur en toezicht wenselijk en vanzelfsprekend gevonden. Openbaarmaking is erop gericht de naleving van wetten te bevorderen, bij te dragen aan de legitimering van het handelen van de toezichthouders en transparantie te verschaffen over de wijze waarop dit toezicht plaatsvindt. Met het actief openbaar maken van overtredingen van de verboden in dit wetsvoorstel worden naast het belang van transparantie inzake het toezicht en de handhaving ook twee andere doelen gediend. In de eerste plaats is het openbaar maken van gegevens van verhuurders en verhuurbemiddelaars bedoeld om woningzoekenden en huurders te informeren en te waarschuwen. Daarnaast heeft het openbaar maken ook een preventieve werking. Voor verhuurders betekent openbaarmaking dat bekend wordt dat zij de wettelijke verplichtingen die bedoeld zijn om ongewenst verhuurgedrag tegen te gaan, hebben overtreden. Dit maakt hen als potentiële verhuurder minder aantrekkelijk. Huurders zullen indien zij hiervan kennisnemen minder snel een huurovereenkomst aangaan met een verhuurder waarvan vaststaat dat hij zich niet gedraagt als een goed verhuurder betaamt. Dit geldt ook ten aanzien van verhuurbemiddelaars. Goede verhuurders kunnen besluiten geen zaken meer te doen met een verhuurbemiddelingsbureau waaraan eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, omdat dit ook de reputatie van de verhuurder aantast. Andersom kan dit ook gelden, wanneer een verhuurbemiddelaar besluit geen zaken te doen met een verhuurder van wie gebleken is dat hij ongewenst verhuurgedrag heeft vertoond. Dit vooruitzicht zal voor de meeste verhuurders en verhuurbemiddelingsbureaus een extra stimulans zijn om de wettelijke bepalingen in acht te nemen. Uit recent onderzoek is immers gebleken dat openbaarmaking van inspectiegegevens bij kan dragen aan het voorkomen van overtredingen, mits de openbaarmaking op effectieve wijze gebeurt.¹⁰³

Het college van burgemeester en wethouders maakt op basis van dit wetsvoorstel gegevens van verhuurders of verhuurbemiddelaars openbaar indien ofwel een bestuurlijke boete aan hen is opgelegd voor het handelen in strijd met de algemene regels, alsmede voor overtreding van het verbod om zonder verhuurvergunning een woon- of verblijfsruimte in gebruik te geven ofwel een besluit tot beheerovername is genomen. Het openbaar maken van de gegevens van verhuurders en verhuurbemiddelingsbureaus betekent dat de gewone persoonsgegevens openbaar worden gemaakt van de verhuurder (en in het geval van verhuurbedrijven de natuurlijke persoon achter dit bedrijf.¹⁰⁴ Gemeenten kunnen hier inzicht in krijgen door onder andere naslag te doen in het UBO-register¹⁰⁵) en de bestuursrechtelijke maatregel die genomen is.¹⁰⁶

¹⁰³ Arjan Heyma, Henk Tissing, Ward Rougoor, Sigrid Zeeman, Gerben de Jong en Joyce van de Schootbrug, «Effecten openbaarmaking inspectiegegevens», SEO economisch onderzoek, 2019.

¹⁰⁴ Hier is voor gekozen om eventuele ongewenste effecten als dekmantels en stromannen tegen te gaan.

¹⁰⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiële-sector/ubo-register>.

¹⁰⁶ Deze gegevens vallen onder artikel 5.1, tweede lid, van de Woo.

Dit vergt een zorgvuldige afweging van het doel van openbaarmaking en de privacy van verhuurder of verhuurbemiddelaar. Daarom worden de namen van betrokken natuurlijke personen niet openbaar gemaakt, indien het belang van openbaarmaking naar het oordeel van de burgemeester en wethouders niet opweegt tegen het belang, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Wet open overheid (Woo). Ook vindt geen openbaarmaking plaats indien het belang van de openbaarmaking naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opweegt tegen de belangen, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel c of d, van de Wet open overheid.

Er is bewust voor gekozen dat openbaarmaking alleen plaatsvindt indien er een bestuurlijke boete of een inbeheername is opgelegd. Zoals eerder aangegeven in deze memorie van toelichting zal de gemeente in eerste plaats handhavend optreden door middel van een waarschuwing of een herstelsanctie. In die gevallen wordt de verhuurder alsnog de mogelijkheid geboden om zich als een goed verhuurder te gedragen. Bij het geven van een waarschuwing of het opleggen van een herstelsanctie kan de gemeente dan ook aan de verhuurder of de verhuurbemiddelaar mededelen dat bij een volgende overtreding een bestuursrechtelijke boete zal volgen en dat zijn gegevens openbaar worden gemaakt. Het dreigen met openbaarmaking kan gezien worden als een extra waarschuwing aan de verhuurder om zich te gedragen conform de geldende regelgeving. Omdat in alle gevallen en ten aanzien van alle bedrijven eerst een eis tot naleving wordt opgelegd die gericht is op verbetering van het gedrag, wordt voorkomen dat openbaarmaking goedwillende verhuurders of bemiddelaars onevenredig treft. Nu eerst de eis tot naleving wordt opgelegd is het voor de verhuurder of verhuurbemiddelaar duidelijk dat hun gedrag niet voldoet aan de norm en op welke punten aanpassing noodzakelijk is. Voldoet het gedrag vervolgens nog steeds niet en volhardt de verhuurder of bemiddelaar in zijn handelen, dan kan een bestuurlijke boete worden opgelegd die vervolgens openbaar gemaakt wordt. Juist nu de verhuurder of verhuurbemiddelaar ondanks dat hij erop gewezen is dat hij handelt in strijd met de regelgeving zijn handelen hierop niet aanpast, weegt het belang dat huurders en woningzoekenden hebben bij het kunnen kennismaken van verhuurders en verhuurbemiddelaars die zich stelselmatig als een malafide verhuurder gedragen doorgaans zwaarder dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verhuurder of verhuurbemiddelaar. De verhuurder neemt immers willens en wetens het risico van openbaarmaking met alle consequenties van dien door na eerdere waarschuwingen zijn gedrag niet aan te passen. Dit geldt des te meer indien ten aanzien van een verhuurder een besluit tot beheerovername genomen is, aangezien dit echt een *ultimum remedium* is dat slechts als ultiem redmiddel ingezet kan worden. Het openbaar maken van de gegevens van een verhuurder of verhuurbemiddelaar wordt voorafgaandelijk aan hem bekend gemaakt. Dit kan in het besluit waarmee de bestuurlijke boete wordt opgelegd of via een separaat besluit. De openbaarmaking geschiedt niet eerder dan nadat tien werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan verhuurder of verhuurbemiddelaar is bekend gemaakt. Op deze wijze kan de verhuurder of verhuurbemiddelaar via een voorlopige voorziening alsnog de rechtmatigheid van de openbaarmaking door de rechter laten beoordelen.

Ten slotte wordt de openbaarmaking na vier jaar beëindigd of bij een openbaarmaking van een beheerovername op het moment dat die beheerovername wordt beëindigd. Op deze wijze kan de verhuurder of verhuurbemiddelaar een nieuwe start maken indien hij zijn gedrag heeft gewijzigd. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de openbaar te maken gegevens, waaronder de mogelijke reactie van een belanghebbende in verband met de openbaar-

making van zijn gegevens, de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld en de wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt.

5. Toezicht, handhaving en escalatieladder

Dit wetsvoorstel introduceert landelijke algemene regels die een norm creëren voor goed verhuurderschap en waar verhuurders en verhuurbemiddelaars naar moeten handelen. Daarnaast kan de gemeenteraad een gebiedsgericht verbod op het zonder vergunning verhuren van woon- of verblijfsruimte instellen.

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Dit is ook in lijn met het toezicht en de handhaving van aanverwante wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, huisvesting, leefbaarheid, leegstand en ruimtelijke ordening. Het toezicht en de handhaving op deze verschillende wetten kan het beste belegd worden bij dezelfde toezichthouders, omdat ze bij een controle op basis van de bouwregelgeving of de Huisvestingswet 2014 ook kunnen vaststellen of een verhuurder zich gedraagt zoals een goed verhuurder betaamt. Het werken in speciale teams die integraal toezicht houden verdient dan ook de voorkeur. Daarnaast moet de gemeente ook een meldpunt instellen waar huurders (inclusief arbeidsmigranten), maar ook woningzoekenden en anderen terecht kunnen met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemiddelaars. De meldingen zullen een hulpmiddel zijn om gericht en effectief toezicht mogelijk te maken.

Er is gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke. Op basis van artikel 125 van de Gemeentewet, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Uit artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht volgt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan opleggen. Het college van burgemeester en wethouders heeft dus de bevoegdheid om zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast wordt voorgesteld om aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het college van burgemeester en wethouders kan op deze wijze punitieve en niet-punitieve handhavingsmiddelen inzetten afhankelijk van de concrete situatie. Tevens gaat van een bestuurlijke boete preventieve werking uit omdat de overtreder direct beboet kan worden en daardoor de overtreding – normaal gezien – snel beëindigd zal worden.

Ten behoeve van de handhaving op de algemene regels voorziet dit wetsvoorstel in de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders en in de van toepassing zijnde boetecategorieën. Voor de handhaving op de verhuurvergunning moet de gemeenteraad in de verordening de boetebedragen vastleggen, met inachtneming van de wettelijke maxima. De gemeenteraad kan bij het bepalen van de hoogte van de boete per overtreding desgewenst onderscheid maken naar bijvoorbeeld al dan niet bedrijfsmatige exploitatie of de ernst van de overtreding. Ondanks het gelden van de in de verordening vastgelegde bedragen zal het college van burgemeester en wethouders in voorkomende gevallen toepassing moeten geven aan artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is het bestuursorgaan de boete lager vaststelt.

Zoals gebruikelijk is bij de handhaving, dient altijd proportioneel te worden opgetreden. Dit veronderstelt dat er een soort escalatieladder moet worden doorlopen. Dit wetsvoorstel gaat daar ook vanuit – al stelt het deze niet verplicht. Bij vaststelling van een eerste overtreding lijkt daarom een waarschuwing voor de hand te liggen, tenzij de overtreding zo ernstig is dat een last onder bestuursdwang noodzakelijk is. In ieder geval moet de verhuurder of verhuurbemiddelaar de kans krijgen om door middel van een waarschuwing of een herstelsanctie zijn gedrag te wijzigen. Het is de bedoeling dat bij het geven van een waarschuwing of het opleggen van een herstelsanctie aan de verhuurder of verhuurbemiddelaar gemeld wordt dat bij een volgende overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en dat zijn gegevens openbaar kunnen worden gemaakt. Dat laatste heeft een afschrikwekkende werking. Indien een verhuurder of verhuurbemiddelaar na een waarschuwing of herstelsanctie zijn gedrag niet aanpast conform de geldende wet- en regelgeving kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en kunnen de gegevens van deze verhuurder of verhuurbemiddelaar openbaar worden gemaakt. Indien de verhuurder of verhuurbemiddelaar na een eerste bestuurlijke boete nog steeds zijn gedrag niet aanpast, kan de bestuurlijke boete voor recidive worden opgelegd. Verder kan vanaf een tweede overtreding besloten worden tot het intrekken van de verhuurvergunning (en het in beheer nemen van de woon- of verblijfsruimte indien deze in gebruik is door huurders). Ook kan, indien aan een verhuurder of verhuurbemiddelaar reeds tweemaal eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van de algemene regels, besloten worden tot beheerovername. Op deze wijze biedt dit wetsvoorstel een groot aantal handhavingsmogelijkheden die proportioneel en volgens een escalatiemodel kunnen worden ingezet.

Tot slot valt dit wetsvoorstel onder het reguliere interbestuurlijk toezicht zoals vastgelegd in de Gemeentewet. In dit systeem houdt de provincie toezicht op onder meer ruimtelijke ordening, bouwen en huisvesting. De toezichthouder kan in twee situaties ingrijpen: als gemeenten (of provincies) besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang of als er sprake is van taakverwaarlozing. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, dient de toezichthouder een interventieladder te doorlopen die uit zes stappen bestaat van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument.

6. Verhouding tot hoger recht

De in dit wetsvoorstel voorgestelde instrumenten zijn volgens de regering een gerechtvaardigde regulering van het eigendomsrecht, het recht op privacy en het vrij verkeer van diensten en kapitaal.

6.1 Eigendomsrecht

Het instellen van algemene regels die een norm stellen voor goed verhuurderschap, een verhuurvergunning en de daaraan verbonden voorschriften en de bevoegdheid van de gemeente om over te gaan tot inbeheername kunnen een inmenging vormen van het recht op ongestoord genot van de eigendom¹⁰⁷ zoals dit is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Deze maatregelen kunnen de mogelijkheden van eigenaren beperken bij het verhuren van hun woon- of verblijfsruimte en tevens van invloed zijn op de inkomsten die zij met de verhuur genereren. De mogelijkheid van een inbeheername is een inmenging in het eigendomsrecht, die uitsluitend als ultimum

¹⁰⁷ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

remedium kan worden toegepast ter bescherming van de huurder. Hierbij is geen sprake van ontneming van eigendom, omdat het een tijdelijke maatregel is waarbij tijdens de periode van inbeheername het eigendom van de woon- of verblijfsruimte bij de eigenaar blijft, hij het eigendom kan overdragen en hij het recht behoudt op de huurinkomsten na aftrek van de kosten voor het beheer en het uitvoeren van noodzakelijke werkzaamheden.

Een inmenging in het eigendomsrecht is gerechtvaardigd indien voldaan is aan drie voorwaarden:

- De maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn.
- De inmenging moet noodzakelijk en geschikt zijn in het algemeen belang.
- Er moet sprake zijn van een «fair balance» tussen het nagestreefde doel en de belangen van de eigenaren.

Bij wet voorzien

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan de eis «bij wet voorzien» een materiële invulling. Het gaat er om dat de inmenging voldoende toegankelijk en voorzienbaar (*«accessible and foreseeable»*) is. De verplichting om te voldoen aan de algemene regels inzake goed verhuurderschap, de bevoegdheid tot het invoeren van een verhuurvergunning en het verbinden van voorwaarden aan die vergunning en de bevoegdheid tot inbeheername zijn neergelegd in dit wetsvoorstel. De wijze waarop de gemeente gebruik kan maken van deze bevoegdheden zijn in het wetsvoorstel nader omschreven. Daarnaast dient de gemeenteraad het verbod om zonder verhuurvergunning een woon- of verblijfsruimte te verhuren vast te stellen in een gemeentelijke verordening. Hierdoor wordt enerzijds de rechtszekerheid gegarandeerd en willekeur voorkomen en anderzijds zijn de maatregelen daarmee toegankelijk en voorzienbaar. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn ruim van tevoren aangekondigd en bij de inwerkingtreding van deze wet zal rekening worden gehouden met de systematiek van de vaste veranderingen. Ook is voorzien in overgangsrecht. De maatregelen zijn daardoor voorzienbaar en kenbaar,¹⁰⁸ zodat verhuurders in staat zijn hun gedrag daarop aan te passen.¹⁰⁹ Hierdoor is voldaan aan het criterium dat de regulering van het eigendomsrecht bij wet moet zijn voorzien.

Noodzakelijkheid en geschiktheid

De noodzakelijkheid van de maatregel wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beoordeeld op de noodzaak van de maatregel in het algemeen belang, alsmede de proportionaliteit en de subsidiariteit. Daarbij speelt ook de geschiktheid en de effectiviteit van de maatregel om het doel ervan te bereiken een rol.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn noodzakelijk in het belang van de bescherming van huurders, tegen onder meer discriminatie en intimidatie. Het Committee on the Elimination of Racial Discrimination heeft onlangs de aanbeveling gedaan aan de Nederlandse overheid om verdere maatregelen te treffen zodat discriminatie bij huisvesting kan

¹⁰⁸ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 7 juni 2018, O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd./Ierland, app. no. 44460/16, para. 107.
CBB 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, r.o. 6.4.1.

¹⁰⁹ Rechtbank Den Haag, 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, r.o. 4.53.

worden tegengegaan.¹¹⁰ Het recht op gelijke behandeling is een grondrecht.¹¹¹ Het is een verplichting voor de overheid om dit recht te beschermen. Gezien het aantal gevallen van discriminatie bij verhuur van woonruimte zijn extra maatregelen noodzakelijk. Te meer omdat huisvesting een primaire levensbehoefte is. Met het invoeren van de verplichting om te voldoen aan de algemene regels inzake goed verhuurderschap geeft de Nederlandse overheid hieraan gehoor. De voorgestelde maatregelen zijn dus noodzakelijk ter bescherming van de (grond)rechten van woningzoekenden en huurders¹¹² en de bestrijding van sociale onrechtvaardigheden (social injustices).¹¹³ Daarnaast zijn deze maatregelen ook noodzakelijk voor het behoud van de leefbaarheid in de woonomgeving,¹¹⁴ omdat malafide verhuurgedrag vaak gepaard gaat met verloedering en illegaal gebruik van woon- en verblijfsruimte hetgeen impact kan hebben op de openbare ruimte en de openbare orde.

De voorgestelde maatregelen beantwoorden ook aan het subsidiariteitscriterium. Voorafgaand aan dit wetsvoorstel is door middel van pilots onderzocht of door zelfregulering in de sector, bestaande wettelijke maatregelen of andere instrumenten discriminatie, intimidatie en ander ongewenst verhuurgedrag kunnen worden voorkomen of tegengegaan. Onder meer uit de resultaten van die pilots blijkt dat dit niet het geval is. In de paragrafen 2 en 3 van deze toelichting is dit uitgebreid toegelicht.

De voorgestelde maatregelen worden geschikt geacht omdat zij effectief en in toenemende zwaarte het gedrag van verhuurders reguleren en daarmee ook in toenemende zwaarte het eigendomsrecht raken. Ten eerste gaan de algemene regels landelijk voor iedere verhuurder en verhuurbemiddelaar gelden. Deze maatregel heeft nauwelijks een inbreuk op het eigendomsrecht tot gevolg, terwijl de maatregel wel effectief een landelijke norm introduceert voor goed verhuurderschap. Ten tweede kunnen gemeenten een gebiedsgerichte verhuurvergunning introduceren waarmee aanvullende voorwaarden aan het gedrag van verhuurders gesteld kunnen worden. Het instellen hiervan is – ook vanwege de inbreuk op het eigendomsrecht – met de nodige waarborgen omkleed en kan slechts in gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Dit is een geschikt middel omdat naast de aanvullende voorwaarden hiermee in dergelijke gebieden óók de mogelijkheid ontstaat om de vergunning van malafide verhuurders in te trekken, waardoor zij effectief geweerd kunnen worden. Tot slot is de meest vergaande ingreep die een gemeente kan doen de inbeheersname van een woonruimte. Dit kan slechts aan het eind van de bestuursrechtelijke escalatieladder en is een geschikt (en laatste) redmiddel om huurders te beschermen tegen verhuurders die ondanks reeds opgelegde handhavingsbesluiten weigeren hun gedrag aan te passen naar de norm die van hen verwacht mag worden. Opgemerkt wordt dat er nooit sprake kan zijn van onteigening van het bezit.

¹¹⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands, 25 August 2021, p. 5.

¹¹¹ Artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹¹² Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 december 2010, Ferreira/Portugal, app. no. 41696/07, para. 29. Zie ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, app. no. 12868/87, para. 31.

¹¹³ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 februari 1986, James e.a. t. UK, app. no. 8793/79, para. 47.

¹¹⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.4.

– Algemene regels die zien op het gedrag dat een goed verhuurder betaamt

Het is de vraag of de verplichting tot het naleven van de algemene regels gezien moet worden als een nieuwe inmenging in het eigendomsrecht. Het is verhuurders en verhuurbemiddelaars reeds verboden om bij het aanbieden en verhuren van woningen woningzoekenden of huurders te discrimineren, intimideren of onjuist of onvoldoende te informeren. Aangezien uitsluitend de verplichting om de algemene regels na te leven een extra verplichting vormt, is het slechts beperkte inmenging in het eigendomsrecht. Daarbij is er een fair balance tussen deze inmenging en het belang dat ermee wordt gediend, namelijk het voorkomen en tegengaan van discriminatie, intimidatie en ander ongewenst verhuurgedrag.

– Verhuurvergunning, intrekking van de vergunning en inbeheername

Hetzelfde geldt grosso modo ook voor de verhuurvergunning. Iedere verhuurder of verhuurbemiddelaar die zich houdt aan de nu reeds geldende wettelijke verplichtingen, krijgt een verhuurvergunning. Deze maatregel dient voornamelijk het belang van de handhaving van al bestaande wettelijke verplichtingen en vormt dus slechts een beperkte inmenging in het eigendomsrecht.

De verhuurvergunning kan onder strikte voorwaarden worden ingetrokken en het college van burgemeester en wethouders kan besluiten tot inbeheername op basis van de in dit wetsvoorstel opgenomen gronden.

Het intrekken van de vergunning leidt ertoe dat de eigenaar de woon- of verblijfsruimte niet meer kan verhuren. De inbeheername heeft als gevolg dat het beheer van de betreffende woon- of verblijfsruimte tijdelijk wordt opgedragen aan een andere persoon dan de verhuurder. Er is bij de inbeheername geen sprake van ontneming van eigendom omdat de eigenaar het eigendom blijft behouden en tijdens de periode van inbeheername behoudt de eigenaar het recht op de huurinkomsten na aftrek van de beheersvergoeding en de kosten die noodzakelijk zijn om het betreffende pand aan te passen.

De intrekking van de vergunning en de inbeheername zijn een ultimum remedium en kunnen uitsluitend worden opgelegd indien gebleken is dat de eigenaar, ondanks een eerdere last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, opnieuw zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt. In dat geval is er sprake van een «fair balance» tussen enerzijds het algemeen belang van de bescherming van woningzoekenden en huurders, de bestrijding van sociale onrechtvaardigheden en de bescherming van de leefbaarheid en anderzijds het belang van de pandeigenaar om zijn eigendom naar eigen goeddunken te gebruiken en te verhuren. Aan het tegengaan van het gebruiken van het eigendom op een wijze die schade berokkent aan anderen, het herhaaldelijk schenden van de (grond)rechten van woningzoekenden en huurder en het belang van het behoud van de leefbaarheid moet in dergelijke gevallen meer gewicht worden toegekend dan aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

In individuele gevallen zal het college van burgemeester en wethouders ook een fair balance toets moeten uitvoeren indien zij voornemens zijn tot het intrekken van een verhuurvergunning of een inbeheername. Daarbij zal een afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds de ernst van de begane overtredingen en de inbreuk van die overtredingen op de

(grond)rechten van huurders of woningzoekenden en anderzijds het belang van de verhuurder om zijn woon- of verblijfsruimte te kunnen blijven verhuren.

– Voorwaarde bij de verhuurvergunning inzake maximale huurprijs zelfstandige woonruimte in de gereguleerde sector

Aan een verhuurvergunning kan de voorwaarde worden verbonden dat de verhuurder bij het verhuren van een zelfstandige gereguleerde woonruimte een maximum huurprijs conform het WWS overeenkomt. Ook de jaarlijkse huurprijsverhoging is gemaximeerd conform de hiervoor geldende wet- en regelgeving. Deze voorwaarde kan slechts worden verbonden aan een vergunning voor de verhuur van een zelfstandige gereguleerde woonruimte en dus niet aan een vergunning voor een geliberaliseerde woonruimte.

In beginsel geldt in Nederland contractvrijheid waarbij de huurder en verhuurder vrij een huurprijs kunnen overeenkomen voor zowel gereguleerde als geliberaliseerde woonruimte. Echter geniet de huurder van een gereguleerde woonruimte wel extra huurprijsbescherming. De huurder van een gereguleerde woonruimte kan binnen een halfjaar na het ingaan van de huurovereenkomst de Huurcommissie verzoeken om de aanvangshuur te beoordelen. De Huurcommissie beoordeelt dan op basis van het woningwaarderingsstelsel de maximale huurprijs en de uitspraak van de Huurcommissie is bindend. Dat betekent dat de verhuurder de huurprijs moet verlagen als deze te hoog is. Omdat in de praktijk is gebleken dat voornamelijk huurders in sociaaleconomisch kwetsbare gebieden niet naar de Huurcommissie kunnen of durven gaan vanwege onder meer (angst voor) intimidatie van de verhuurder, wordt in de vergunningsvoorwaarden voorgeschreven dat de maximale huurprijs niet hoger mag zijn dan het WWS-maximum dat voor de betreffende woning geldt. Met betrekking tot de maximale jaarlijkse huurverhoging geldt dat dit voor gereguleerde woningen jaarlijks wordt vastgesteld bij ministeriële regeling en dat indien de verhuurder desondanks een hogere huurprijsverhoging in rekening brengt de huurder naar de Huurcommissie kan stappen.

In de voorwaarden worden bepaalde rechten die een huurder heeft, bindend opgelegd aan de verhuurder. Hierdoor wordt bescherming geboden aan kwetsbare huurders die hun recht niet kunnen of durven halen door naar de Huurcommissie te stappen of op een andere wijze hun recht te halen. Het moge duidelijk zijn dat in dit geval het belang van de huurder inzake huurprijsbescherming zwaarder weegt dan het belang van de verhuurder om een ongelimiteerde huurprijs in rekening te brengen. Tevens weet iedere eigenaar reeds van het bestaan van deze huurprijsbescherming en heeft hij hier rekening mee kunnen houden bij zijn investering.

– Eisen inzake het in gebruik geven van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten hebben op dit moment geen recht op huurbescherming indien ze op basis van een contract naar aard van korte duur gehuisvest zijn. Dit betekent dat de verhuurder van de verblijfsruimte hen op ieder moment op straat kan zetten, hetgeen tot gevolg heeft dat deze mensen dakloos worden en vaak zelfs niet terecht kunnen in de daklozenopvang, omdat ze geen ingezetenen zijn. Dit leidt tot mistanden, uitbuiting en onmenselijke situaties voor personen, die meestal onbekend zijn met de mogelijkheden om hiertegen te ageren. Omdat deze personen zich in een afhankelijke en ongelijkwaardige positie bevinden ten opzichte van de

verhuurders van verblijfsruimte, kunnen op basis van dit wetsvoorstel aan een vergunning voor het in gebruik geven van verblijfsruimte bepaalde minimumeisen gesteld worden, die een inmenging zijn in het eigendomsrecht. Het gaat dan om het beschikbaar zijn van basale voorzieningen met het oog op hygiëne en het bewaren en bereiden van voedsel in het gebouw waarin de verblijfsruimte zich bevindt en het bieden van enige privacy (in de vorm van één persoon per slaapkamer, red.). Hoewel deze voorwaarden invloed kunnen hebben op de verdien capaciteit van aanbieders van verblijfsruimte moet het belang dat arbeidsmigranten hebben bij bescherming tegen uitbuiting of onmenselijke behandeling in dit geval zwaarder wegen. Daarbij speelt ook dat voor bestaande verblijfsruimten een ruime overgangstermijn is voorzien, zodat eigenaren van reeds bestaande huisvestingslocaties niet geconfronteerd worden met grote kosten. Bij het bepalen van deze overgangstermijn is rekening gehouden met de gemiddelde hoogte van de investering en de gemiddelde afschrijvingstermijn ervan.

6.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

6.2.1. Verwerking van persoonsgegevens

Bij het melden van ongewenst verhuurgedrag bij het meldpunt, het verlenen van de verhuurvergunning en het openbaar maken van gegevens van een verhuurder of verhuurbemiddelaar aan wie een bestuurlijke boete of inbeheersname is opgelegd, worden door de gemeente persoonsgegevens verwerkt. Op basis van artikel 5, eerste lid, van de AVG, moet iedere verwerking van persoonsgegevens voldoen aan de volgende beginselen:

- de verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn;
- persoonsgegevens worden slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld en vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze verwerkt;
- slechts die persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor die doeleinden (minimale gegevensverwerking). Dit houdt ook in dat de persoonsgegevens worden vernietigd op het moment dat verwerking niet meer noodzakelijk is in het licht van de doeleinden waarvoor die persoonsgegevens werden verwerkt;
- de persoonsgegevens dienen juist te zijn en zo nodig te worden geactualiseerd;
- de persoonsgegevens moeten op een passende wijze worden beveiligd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.

De gemeente is als de verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 4, onderdeel 7, van de AVG, in het kader van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de naleving van deze beginselen. Met betrekking tot de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds niet-bijzondere persoonsgegevens en anderzijds bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens. Niet-bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens die informatie geven over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, niet zijnde bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn volgens artikel 9, eerste lid, van de AVG: «persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en (...) genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid».

Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.¹¹⁵ Hieronder worden de verwerkingen van persoonsgegevens die voortvloeien uit dit wetsvoorstel nader toegelicht.

Verwerking van persoonsgegevens bij het meldpunt

Bij het meldpunt van de gemeente waar meldingen kunnen worden gedaan van ongewenst verhuurgedrag kunnen niet-bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt zoals de naam en het adres van degene die een melding doet (tenzij de melder anoniem wil blijven), de naam van de verhuurder en het adres van het pand waarover wordt gemeld. De verwerking van deze persoonsgegevens is gerechtvaardigd op grond van artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de AVG. Bij bepaalde meldingen, indien die bijvoorbeeld betrekking hebben op discriminerend gedrag van de verhuurder, kan het noodzakelijk zijn om ook bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Verwerking van dergelijke bijzondere persoonsgegevens – zoals ras of etnische afkomst – is rechtmatig op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG, omdat de verwerking noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang,¹¹⁶ namelijk het voorkomen delicten zoals discriminatie en intimidatie en het tegengaan van ongewenst verhuurgedrag waarbij voorts sprake is van het doel om de grondrechten en fundamentele belangen van de huurders te beschermen. Opgemerkt zij dat wanneer bijvoorbeeld een melding wordt gedaan van discriminatie op grond van etnische afkomst, er geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden die betrekking hebben op bijvoorbeeld religieuze overtuiging of seksuele gerichtheid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de verwerking van de persoonsgegevens bij het meldpunt. Deze nadere regels hebben in ieder geval betrekking op de vastlegging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens.

De vergunningverlening

Bij het verlenen van de verhuurvergunning worden enkel niet-bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Dit is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De verwerking van persoonsgegevens is immers noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Dit belang is het behoud van de leefbaarheid, de bescherming van huurders en het voorkomen en tegengaan van delicten.

Openbaarmaking van persoonsgegevens

Het belang van openbaarmaking van persoonsgegevens, zoals voorgesteld in artikel 19 van dit wetsvoorstel, is gelegen in het informeren en beschermen van de huurder, het inzicht geven in het toezicht en de handhaving en het voorkomen van strafbare feiten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een bestuurlijke maatregel die leidt tot het openbaar maken van deze gegevens niet lichtvaardig wordt opgelegd. In beginsel krijgt de verhuurder of verhuurbemiddelaar eerst een waarschuwing zodat hij zijn ongewenst gedrag kan aanpassen. Indien hij geen gevolg geeft aan die aanwijzing en hem een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd kan het college van burgemeester en wethouders overgaan tot openbaarmaking, nadat het een belangenafweging heeft gemaakt. Openbaarmaking van persoonsgegevens zal achterwege blijven voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de

¹¹⁵ Artikel 10 van de AVG.

¹¹⁶ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer¹¹⁷ en voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten of het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen¹¹⁸. Indien het college van burgemeester en wethouders na deze belangenafweging wil overgaan tot openbaarmaking moet zij dit voornemen daartoe eerst kenbaar maken aan de desbetreffende persoon, zodat hij door middel van een voorlopige voorziening de mogelijkheid heeft tegen het voornemen tot openbaarmaking een rechtsmiddel in te stellen bij de bestuursrechter.

Bij de openbaarmaking van persoonsgegevens van een verhuurder of verhuurbemiddelaar aan wie een bestuurlijke boete of inbeheername is opgelegd, worden enkel niet-bijzondere persoonsgegevens openbaar gemaakt. Alleen de naam van de verhuurder/verhuurbemiddelaar en de getroffen bestuursrechtelijke maatregel worden openbaar gemaakt. Aangezien het hier om een bestuursrechtelijke maatregel gaat en er dus geen sprake is van strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten, worden er geen strafrechtelijke persoonsgegevens verwerkt.

6.2.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het openbaar maken van persoonsgegevens van verhuurders of verhuurbemiddelaars aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd voor het handelen in strijd met de algemene regels alsmede voor overtreding van het verbod om zonder verhuurvergunning een woon- of verblijfsruimte in gebruik te geven, kan een inbreuk zijn op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dit onder meer beschermd is in de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden.¹¹⁹

Artikel 10 van de Grondwet

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet erkent het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en bepaalt dat inperkingen daarop bij of krachtens wet in formele zin moeten zijn geregeld. De beperking van dit recht door het openbaar maken van de persoonsgegevens van verhuurders of verhuurbemiddelaars aan wie een bestuurlijke maatregel is opgelegd, wordt geregeld in dit wetsvoorstel. Daarmee wordt voorzien in een grondslag in een wet in formele zin. Het tweede en derde lid van artikel 10 van de Grondwet, verlangen nadere maatregelen over het omgaan met persoonsgegevens. Op basis van artikel 94 van de Grondwet hebben eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties voorrang boven nationale wetten. De Algemene verordening gegevensverwerking is een verordening van de Europese Unie die eenieder verbindende bepalingen bevat en de verwerking van persoonsgegevens regelt voor de gehele Europese Unie. De Algemene verordening gegevensverwerking geldt dus rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde en gaat boven het nationale recht, ook de Grondwet. De Algemene verordening gegevensverwerking voorziet materieel grotendeels in de regelgeving waartoe artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet opdraagt.

¹¹⁷ Artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Woo.

¹¹⁸ Artikel 5.1, tweede lid, onderdelen c en d, van de Woo.

¹¹⁹ Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden en artikel 10 van de Grondwet.

Een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is volgens het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van Mens gerechtvaardigd indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- de maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn;
- de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hieronder wordt ook verstaan dat de beperking subsidiair, proportioneel en geschikt moet zijn om het doel te bereiken.

Voorzien bij wet

De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders tot het openbaar maken van deze gegevens wordt geregeld bij een wet in formele zin, waardoor de regeling toegankelijk en kenbaar is. Verder zijn in artikel 19 van dit wetsvoorstel expliciet de gevallen genoemd waarin openbaarmaking kan plaatsvinden. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld worden met betrekking tot de openbaar te maken gegevens, waaronder de mogelijke reactie van een belanghebbende in verband met de openbaarmaking van zijn gegevens, de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld en de wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt.

Noodzakelijkheid, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit

Het openbaar maken van de gegevens van verhuurders en verhuurbemiddelaars aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd of van verhuurders van wie woon- of verblijfsruimte in beheer is genomen heeft als doel om woningzoekenden en huurders te beschermen tegen verhuurders en verhuurbemiddelingsbureaus die malafide verhuurpraktijken hebben ontplooid. Deze maatregelen zijn noodzakelijk voor de bescherming van woningzoekenden en huurders¹²⁰ en de bestrijding van sociale onrechtvaardigheden (social injustices).¹²¹ Daarmee is de noodzaak ervan gelegen in het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ook is het openbaar maken van deze gegevens een proportionele maatregel. Het college van burgemeester en wethouders zal bij het vaststellen van een overtreding in de meeste gevallen eerst een waarschuwing geven alvorens een last onder dwangsom of bestuurlijke boete wordt opgelegd. Bij het geven van een waarschuwing zal aan de verhuurder of de verhuurbemiddelaar ook worden meegedeeld dat bij een volgende overtreding een last onder bestuursdwang of een bestuursrechtelijke boete zal worden opgelegd en dit mogelijk tot gevolg heeft dat zijn persoonsgegevens worden openbaar gemaakt. Indien de verhuurder of

¹²⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 december 2010, Ferreira/Portugal, app. no. 41696/07, para. 29. Zie ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, app. no. 12868/87, para. 31.

¹²¹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 februari 1986, James e.a. t. UK, app. no. 8793/79, para. 47.

verhuurmiddelaar volhardt in zijn gedrag en hem een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete wordt opgelegd, maakt het college van burgemeester en wethouders alvorens over te gaan tot openbaarmaking van zijn persoonsgegevens, een belangenafweging tussen het belang dat gediend is met openbaarmaking van de persoonsgegevens en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook staan er rechtsmiddelen open voor de verhuurder of verhuurbemiddelaar om de openbaarmaking te voorkomen. Op deze wijze wordt ook voldaan aan het proportionaliteitsvereiste.

Ten slotte is de maatregel ook subsidiair, omdat er geen mogelijkheid bestaat om zonder het openbaar maken van de persoonsgegevens van malafide verhuurders of verhuurbemiddelaars, woningzoekenden en huurders hiervoor te waarschuwen.

6.3 Vrij verkeer van diensten

Het verbod om zonder vergunning een woning te verhuren (inclusief de voorwaarden die aan deze vergunning verbonden kunnen worden) is een vergunningstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn.¹²² Een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.¹²³ Verhuur en huur van woningen is het verrichten of ontvangen van een dienst. Een vergunningstelsel kan alleen worden ingevoerd indien:

- dat noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dat met deze beperking wordt gediend, dit middel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en het niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken;¹²⁴
- het beoogde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt¹²⁵ en het verbinden van voorwaarden aan de vergunning niet op willekeurige wijze kan plaatsvinden,¹²⁶ en;
- de maatregel geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, en Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen en die uit andere lidstaten gelijk behandelt.

Noodzakelijkheid

Zoals in hoofdstuk 3 is omschreven introduceert dit wetsvoorstel een noodzakelijke landelijke (basis)norm voor goed verhuurderschap door middel van het instellen van landelijke algemene regels die meetbaar, handhaafbaar en afdwingbaar zijn. Hierdoor wordt het voor verhuurders en verhuurbemiddelaars duidelijk hoe het gedrag dat een goed verhuurder betaamt er in de praktijk uit ziet. Deze vorm van bewustwording moet ervoor zorgen dat verhuurders en verhuurbemiddelaars zich conform deze (basis)norm zullen (gaan) gedragen. De verwachting is dat het grootste deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars dit ook zal doen. Echter zal, zo blijkt ook uit de praktijk, er altijd een (kleine) groep verhuurders zijn die van bewezen en voortdurend slecht gedrag is en blijft. Uit de praktijk blijkt dat dergelijke malafide verhuurders vaak actief zijn in bepaalde wijken en gebieden waar zij misbruik maken van de

¹²² Artikel 4, zesde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

¹²³ Artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt).

¹²⁴ Artikel 15, eerste en derde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

¹²⁵ Arresten van het Europees Hof van Justitie in de zaken C-340/14 en C-341/14, Trijber, r.o. 70.

¹²⁶ Artikelen 10 tot en met 13 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

sociaaleconomisch kwetsbare positie van huurders die hier wonen. Dit uit zich zichtbaar en onzichtbaar door zaken als excessieve huurprijzen, verloedering, achterstallig onderhoud, overbewoning, discriminatie en intimidatie. Dergelijk ongewenst gedrag kan naast de negatieve effecten voor huurders leiden tot een aantasting van de leefbaarheid. Daarom bestaat er voorts een noodzaak om het voor gemeenten mogelijk te maken een gebiedsgerichte verhuurvergunning in te stellen. Het doel hiervan is het beschermen van huurders (hetgeen in termen van het Europees recht onder consumentenbescherming valt) en het behouden of verbeteren van de leefbaarheid. Belangrijk hierbij is dat de situaties per gemeente verschillen. Daarom moet de gemeenteraad de noodzaak van het instellen van een vergunningplicht ook onderbouwen met feiten en cijfers over de lokale situatie.

Eisen aan de vergunningsvoorwaarden

De Dienstenrichtlijn¹²⁷ schrijft voor dat de vergunningsvoorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd zijn. Aan dit criteria is voldaan, aangezien alle voorwaarden die gemeenten aan de verhuurvergunning kunnen verbinden – het nakomen van de algemene regels, de maximale huurprijs en het onderhoudsplan – zijn vastgelegd in dit wetsvoorstel. Het is hierbij niet mogelijk voor gemeenten om aanvullende voorwaarden te introduceren.

Minder beperkende maatregelen

Naast informatie en voorlichting, zelfregulering door de sector en het instellen van algemene regels van goed verhuurderschap blijven er verhuurders die van bewezen slecht gedrag zijn en zullen blijven. Dit is ook gebleken uit de pilots die een aantal gemeenten heeft uitgevoerd in het kader van de «aanpak goed verhuurderschap». Op basis van deze ervaringen en kennis uit de praktijk is dan ook gebleken dat er geen minder beperkende maatregelen zijn om hetzelfde effect te bereiken, namelijk de mogelijkheid om malafide verhuurgedrag te voorkomen en tegen te gaan. Zie ook hoofdstuk 3.3.

Non-discriminatoir

De maatregelen zijn dusdanig vormgegeven dat zij geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit. Eenieder die een woon- of verblijfplaats aanbiedt kan, indien voor de woon- of verblijfsruimte een vergunningplicht geldt, een verhuurvergunning aanvragen en ook de voorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden, zijn voor alle aanbieders hetzelfde. Opgemerkt zij dat het vergunningensysteem zich op de bescherming van de huurder (inclusief arbeidsmigranten) richt en geen extra eisen of voorwaarden aan hen stelt.

6.4 Vrij verkeer van kapitaal

De algemene regels van goed verhuurderschap en de verhuurvergunning vormen geen directe beperking van het vrije verkeer van kapitaal.¹²⁸ Er worden immers geen regels gesteld die een directe beperking opleggen aan het kopen, verkopen, huren of verhuren van een woon- of verblijfsruimte. Ook worden geen nadere regels gesteld inzake het investeren in Nederlands vastgoed. Wel kunnen de algemene regels voor goed

¹²⁷ Artikel 10, tweede lid, onderdeel d, van de van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

¹²⁸ Artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

verhuurderschap en de verhuurvergunning een indirecte beperking van het vrij verkeer van kapitaal inhouden omdat het grensoverschrijdende investeringen kan ontmoedigen¹²⁹ vanwege het feit dat een verhuurder zich aan de algemene regels van goed verhuurderschap moet houden en/of moet voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Dit kan in potentie een drempel opwerpen en verhuurders ontmoedigen om in Nederland in onroerend goed te investeren.¹³⁰ Het Europese recht¹³¹ staat het lidstaten toe het vrije verkeer van kapitaal te beperken, bijvoorbeeld om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan of om maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn.

De regering is van oordeel dat dit wetsvoorstel aan deze beide criteria voldoet, omdat het zich richt op zowel het tegengaan van overtredingen van (veelal reeds bestaande) wet- en regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting als het waarborgen van de openbare orde in specifieke gebieden. Zoals reeds eerder is onderbouwd zijn de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen voorts noodzakelijk en geschikt ter bescherming van de (grond)rechten van woningzoekenden en huurders¹³² en de bestrijding van sociale onrechtvaardigheden (social injustices).¹³³ Daarnaast zijn deze maatregelen ook noodzakelijk en geschikt voor het behoud van de leefbaarheid in de woonomgeving,¹³⁴ omdat malafide verhuurgedrag vaak gepaard gaat met verloedering en illegaal gebruik van woon- en verblijfsruimte hetgeen impact kan hebben op de openbare ruimte en de openbare orde.

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de volgende groepen: woningzoekenden en huurders, verhuurders (particulier of privaat, institutionele beleggers en toegelaten instellingen), verhuurbemiddelaars, gemeenten, de rechtspraak en de Autoriteit woningcorporaties.

Woningzoekenden en huurders

Het effect van dit wetsvoorstel op zowel woningzoekenden in de huursector als zittende huurders is positief. Zij zijn namelijk beter beschermd tegen intimidatie, discriminatie, te hoge huurprijzen in de gereguleerde sector en andere vormen van ongewenst verhuurgedrag. Zij kunnen een handhavingsverzoek indienen bij de gemeenten, maar gemeenten kunnen ook ambtshalve ingrijpen bij door hen geconstateerde overtreding van de regels.

Toegelaten instellingen

Zodra de algemene regels inzake goed verhuurderschap van kracht worden zijn alle verhuurders – inclusief toegelaten instellingen – verplicht om deze regels na te leven. De grondslag hiervoor wordt opgenomen in

¹²⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 2007 C-307/05, Festersen.

¹³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, C-191/11, Libert.

¹³¹ Artikel 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³² Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 december 2010, Ferreira/Portugal, app. no. 41696/07, para. 29. Zie ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, app. no. 12868/87, para. 31.

¹³³ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 februari 1986, James e.a. t. UK, app. no. 8793/79, para. 47.

¹³⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.4.

de Woningwet. Gezien de wettelijke taak om woningen te verhuren, zijn toegelaten instellingen uitgesloten van de vergunningplicht.

Particuliere verhuurders van woonruimte

Zodra de algemene regels van kracht worden, zijn alle verhuurders van woonruimten verplicht om de algemene regels inzake goed verhuurderschap na te leven. Wanneer een verhuurder een woonruimte die behoort tot een categorie van woonruimte die is aangewezen in een gebied waarvoor een vergunningplicht geldt, wil gaan verhuren, moet hij voorts een vergunning aanvragen en zich houden aan de daarin gestelde voorwaarden.

Aanbieders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten

Zodra de algemene regels van kracht worden zijn alle verhuurders van woon- of verblijfsruimte aan arbeidsmigranten verplicht om deze regels na te leven. Indien een verhuurder van woon- of verblijfsruimte aan arbeidsmigranten die in de verordening is aangewezen in gebruik wil geven, moet hij voorts een vergunning aanvragen en zich houden aan de daarin gestelde voorwaarden.

Verhuurbemiddelaars

Zodra de algemene regels van kracht worden, zijn verhuurbemiddelaars verplicht om deze regels na te leven.

Gemeenten

Gemeenten kunnen in een verordening een verbod op het verhuren van woon- of verblijfsruimte zonder verhuurvergunning instellen. Zodra zij dit doen, moeten zij dit goed kunnen onderbouwen conform de vereisten uit de Dienstenrichtlijn. Daarnaast vragen de algemene regels en het vergunningstelsel (indien ingevoerd) capaciteit van de gemeente wat betreft de uitvoering en handhaving van de gekozen maatregelen.

Rechtspraak

Dit wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de rechtspraak. Zo kan de bevoegdheid voor gemeenten om aan de verhuurvergunning de voorwaarde te verbinden dat de maximale huurprijs van een gereguleerde zelfstandige huurwoning conform het WWS is tot minder zaken over dit onderwerp leiden. Anderzijds is het ook denkbaar dat verhuurders in dergelijke gevallen juist vaker in bezwaar en beroep gaan. De verwachting is dat deze effecten in balans zijn met elkaar, waardoor de effecten voor de rechtspraak miniem zullen zijn.

Autoriteit woningcorporaties

Het toezicht en de handhaving van de algemene regels ten aanzien van toegelaten instellingen is belegd bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw), die op grond van artikel 61 van de Woningwet toezicht houdt op de governance van de toegelaten instellingen en hierin reeds goed verhuurderschap meeneemt.¹³⁵

¹³⁵ NB. het nieuwe artikel 46a van de Woningwet, dat dit wetsvoorstel introduceert, valt onder hoofdstuk IV van de Woningwet. Dit hoofdstuk behoort tot de gemandateerde bevoegdheden aan de Aw en behoort daarom zowel via de wijze waarop de Woningwet is ingericht als via het mandaat tot het werkgebied van de Aw om toezicht op te houden.

8. Uitvoering en communicatie

8.1 Uitvoering

Volgens dit wetsvoorstel moet de gemeente de volgende zaken uitvoeren:

1. het college van burgemeester en wethouders moet een laagdrempelig meldpunt inrichten;
2. de gemeenteraad heeft de mogelijkheid om te bepalen of ze een vergunningplicht invoert. Het moet dan bepalen voor welke categorieën van woon- of verblijfsruimte de vergunningplicht geldt. Indien het besluit dat de vergunningplicht geldt voor woonruimte moeten ze tevens de gebieden in de gemeente aanwijzen waar deze vergunningplicht van toepassing is. Hierbij moet onderbouwd worden:
 - a. waarom een vergunningplicht noodzakelijk is naast de algemene regels;
 - b. welke categorieën van woon- en verblijfsruimte worden aangewezen en waarom een vergunningplicht hiervoor noodzakelijk is;
 - c. welke gebieden in de gemeente worden aangewezen voor een vergunningplicht voor verhuur van woonruimte en waarom het in die gebieden noodzakelijk is;
 - d. welke gegevens en bescheiden aangeleverd dienen te worden om aan te tonen dat iemand in aanmerking komt voor een vergunning.
3. wanneer een vergunningplicht is ingevoerd, moet het college van burgemeester en wethouders toetsen of de aanvrager van de vergunning voldoet aan de gestelde eisen en de juiste gegevens en bescheiden hiervoor heeft aangeleverd. Indien dit het geval is, moet de gemeente de vergunning verlenen, indien dit niet het geval is kan de vergunning onder bepaalde voorwaarden geweigerd worden.
4. tenslotte moet de gemeente handhaving organiseren op de algemene regels en, indien van toepassing, op de verhuurvergunning.

8.2 Communicatie

Zoals ook uit de eerdergenoemde pilots is gebleken, is voorlichting en communicatie over de algemene regels inzake goed verhuurderschap, het meldpunt en de invoering van een vergunningplicht effectief om het gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars te beïnvloeden. Het is dus van essentieel belang dat de gemeente gerichte communicatie verzorgt die zowel verhuurders en verhuurbemiddelaars als woningzoekenden en huurders bereikt. Te meer met betrekking tot arbeidsmigranten moet gezocht worden naar voorlichting die hen bereikt in een taal die ze begrijpen. Ook zal via rijksoverheid.nl de algemene informatie voor huurders en verhuurders op een toegankelijke manier worden ontsloten en zal duidelijk worden opgenomen wat de wijzigingen inhouden. Voor de meer professionele partijen zal voorts via de website www.volkshuisvestingnederland.nl inzichtelijk gemaakt worden wat de nieuwe wet voor hen met zich meebrengt. Voor gemeenten wordt in overleg met de VNG bekeken of een modelverordening kan worden gemaakt.

9. Financiële gevolgen

9.1 Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Dit wetsvoorstel introduceert via landelijke regels een norm voor goed verhuurderschap en creëert de mogelijkheid voor gemeenten om een gebiedsgerichte verhuurvergunning in te stellen. Dit leidt tot regeldruk-effecten voor verhuurders en verhuurbemiddelaars. Regeldruk valt uiteen in administratieve lasten en nalevingskosten. Administratieve lasten zijn de tijd die wordt besteed en de kosten die worden gemaakt omdat voldaan moet worden aan informatieverplichtingen aan de overheid. Nalevings-

kosten zijn de directe kosten die een bedrijf moet maken om de wettelijke verplichtingen na te leven. Bij deze berekeningen is gebruik gemaakt van de standaardtarieven uit het handboek meting regeldrukkosten (versie 1-1-2018, hierna: het handboek). Verder zijn de cijfers over particuliere verhuurders afkomstig uit de data van het Kadaster en is voor de cijfers over het aantal toegelaten instellingen gebruik gemaakt van de Verantwoordingsinformatie (dVi) toegelaten instellingen. Om dubbelingen in de berekeningen te voorkomen zijn verhuurbemiddelaars meegenomen in de cijfers van de particuliere verhuurders (omdat zij in voorkomende gevallen in de plaats van verhuurders optreden) en is er van uitgegaan dat een verhuurder – ook als hij meerdere panden bezit – in beginsel slechts één vergunningprocedure hoeft te doorlopen. Tot slot is ten aanzien van de kosten van de diverse handelingen bij zowel de algemene regels als de verhuurvergunning uitgegaan van een uurtarief van € 39, hetgeen in het handboek gelijk staat aan het intern uurtarief van «administratief personeel».

9.2 Administratieve lasten per onderdeel

9.2.1 Algemene regels

De landelijke algemene regels ter bevordering van goed verhuurderschap leiden voor zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars tot regeldruk. Zij moeten op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel zich immers aan deze regels houden. In totaal zal dit gaan gelden voor 288 toegelaten instellingen en 310.510 verhuurders. Op voorhand is het lastig in te schatten wat de precieze tijdsbesteding van een verhuurder is om zich te vergewissen van de algemene regels en dit door te voeren in hun werkwijze. Om dit te adresseren zijn in de regeldrukberekeningen twee scenario's gehanteerd die zien op de tijdsbesteding van een verhuurder: een scenario «lage tijdsbesteding» en een scenario «hoge tijdsbesteding». Hierbij is ervan uitgegaan dat de regelgeving op een schaal van «eenvoudig-matig-complex» (zoals bedoeld in het handboek) in het scenario «lage tijdsbesteding» valt in de categorie «eenvoudig» en in het scenario «hoge tijdsbesteding» valt in de categorie «matig». Daarmee ontstaat een bandbreedte op basis waarvan een inschatting van de regeldrukkosten gemaakt kan worden.

Regeldrukeffecten op het individuele niveau van de verhuurder – lage tijdsbesteding

	Tijdsbesteding in minuten	Uurtarief (in euro)	Kosten per handeling (in euro)
Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving			
Kennisnemen van de regelgeving	3	39	1,95
Toepassen van de algemene regels			
Verzamelen van gegevens	3	39	1,95
Formulieren invullen, tabelleren, classificeren	3	39	1,95
Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	39	1,3
Objectieve selectiecriteria toegankelijk maken (bij aanbieden woon- of verblijfsruimte voor verhuur)	1	39	0,65
Motiveren van gekozen huurder aan afgewezen huurders	1	39	0,65
Schriftelijk verstrekken van informatie	1	39	0,65
Totaal per verhuurder			9,1

Regeldrukeffecten op het individuele niveau van de verhuurder – hoge tijdsbesteding

	Tijdsbesteding in minuten	Uurtarief (in euro)	Kosten per handeling (in euro)
Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving			
Kennisnemen van de regelgeving	15	39	9,75
Toepassen van de regelgeving			
Verzamelen van gegevens	15	39	9,75
Formulieren invullen, tabelleren, classificeren	7	39	4,55

	Tijdsbesteding in minuten	Uurtarief (in euro)	Kosten per handeling (in euro)
Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	5	39	3,25
Objectieve selectiecriteria toegankelijk maken (bij aanbieden woon- of verblijfsruimte voor verhuur)	2	39	1,3
Motiveren van gekozen huurder aan afgewezen huurders	2	39	1,3
Schriftelijk verstrekken van informatie	2	39	1,3
Totaal per verhuurder			31,2

Totale regeldrukeffecten in de scenario's lage en hoge tijdsbesteding

Instrument	Type en aantal verhuurders	Handeling en bijbehorende kosten per handeling (in euro)	Kosten bij «lage tijdsbesteding»(in euro)	Kosten bij «hoge tijdsbesteding»(in euro)
Algemene regels ter bevordering van goed verhuurderschap	288 corporaties en 310.510 particuliere verhuurders = 310.798 verhuurders	Kennisnemen gewijzigde regelgeving	606.056,1	3.030.280,5
		Toepassen van de regelgeving	2.828.261,8	9.696.897,6
Totaal scenario's			3.434.317,9	12.727.178,1

Op basis van de bovenstaande berekeningen blijkt dat de bandbreedte van de regeldrukeffecten van de algemene regels zal liggen tussen € 3.434.317,9 en € 12.727.178,1.

9.2.2 Verhuurvergunning

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om voor aangewezen categorieën woon- of verblijfsruimten in aangewezen gebieden te bepalen dat verhuurders niet zijnde toegelaten instellingen dienen te beschikken over een verhuurvergunning. Dit dient vastgelegd te worden in een verordening. Indien een gemeenteraad dit doet, zijn verhuurders verplicht om in het bezit te zijn van een verhuurvergunning als zij een woonruimte willen verhuren. Aangezien het hier om een gemeentelijke bevoegdheid gaat, is het op voorhand lastig om in te schatten hoeveel gemeenten hier gebruik van gaan maken. Dat leidt ertoe dat pas wanneer duidelijk is hoeveel gemeenten de verhuurvergunning invoeren en voor welk deel van de woningvoorraad, duidelijk zal worden welke regeldruk hier precies uit voort zal vloeien. Om deze reden is allereerst een berekening gemaakt van de regeldrukeffecten op het individuele niveau van de verhuurder. Vervolgens is op basis van deze berekening een totale inschatting van de regeldrukeffecten gemaakt voor drie scenario's laag, middel en hoog. In alle scenario's is ervan uit gegaan dat de vergunningplicht uiteindelijk vanwege de gebiedsgerichte aanpak voor maximaal 10% van alle verhuurders in een gemeente zal gaan gelden.

Regeldrukeffecten op het individuele niveau van de verhuurder¹³⁷

	Tijdsbesteding in minuten	Uurtarief (in euro)	Kosten per handeling (in euro)
Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving			
Kennisnemen van de regelgeving	15	39	9,75
Handelingen aanvraag vergunning			
Verzamelen van gegevens	15	39	9,75
Formulieren invullen	7	39	4,55
Indienen vergunningaanvraag	15	39	9,75
Verkrijgen en archiveren van vergunning	5	39	3,25

	Tijdsbesteding in minuten	Uurtarief (in euro)	Kosten per handeling (in euro)
Totaal per verhuurder			37,05

¹³⁷ Opgemerkt zij dat verhuurders die in verschillende gemeenten een vergunning aan moeten vragen slechts één keer kennis hoeven te nemen van de gewijzigde regelgeving, maar mogelijk wel meerdere keren regeldruk ervaren bij de aanvraag van een vergunning.

Totale regeldrukeffecten in de scenario's laag, middel en hoog

Scenario	Type en aantal verhuurders	Handeling en bijbehorende kosten per handeling (in euro)	Kosten (in euro)
Laag scenario	61.960 particuliere verhuurders * 10% = 6.196 verhuurders	Kennisnemen gewijzigde regelgeving à € 9,75	60.411
		Aanvraag van de vergunning à € 27,3	169.150,8
Totaal scenario laag			229.561,8
Middel scenario	98.360 particuliere verhuurders * 10% = 9.836 verhuurders	Kennisnemen gewijzigde regelgeving à € 9,75	95.901
		Aanvraag van de vergunning à € 27,3	268.522,8
		Totaal scenario middel	364.423,8
Hoog scenario	310.510 particuliere verhuurders * 10% = 31.051 verhuurders	Kennisnemen gewijzigde regelgeving à € 9,75	302.747,25
		Aanvraag van de vergunning à € 27,3	847.692,3
Totaal scenario hoog			1.150.439,55

10. Financiële gevolgen voor gemeenten

Dit wetsvoorstel leidt tot extra werkzaamheden voor gemeenten, welke veelal belegd kunnen worden in de reguliere organisatie van een gemeente. Om de extra kosten die hiermee gepaard gaan in beeld te brengen is een artikel 2-onderzoek op grond van de Financiële-verhoudingswet uitgevoerd door SIRA Consulting¹³⁶. In dit kader zijn de volgende werkzaamheden geïnventariseerd, waarbij ook een onderbouwing is gegeven van de financiële gevolgen en de manier waarop deze bekostigd zullen gaan worden.

Algemene regels

Dit wetsvoorstel introduceert via algemene regels een norm voor goed verhuurderschap. Om te komen tot een effectieve werking van dit systeem is handhaving van deze regels noodzakelijk. Omdat het Rijk geen uitvoerings- of toezichtsorganisatie voor de woningmarkt heeft, wordt de handhaving van de algemene regels belegd bij gemeenten. Dit past binnen de bredere systematiek op de woningmarkt, aangezien gemeenten reeds handhaven op regelgeving inzake het bouwen, de ruimtelijke ordening, de Huisvestingswet, et cetera. De handhaving van de algemene regels kan daarom belegd worden binnen de reeds bestaande handhavingsorganisatie van gemeenten. Daarnaast volgt uit dit wetsvoorstel dat gemeenten het mogelijk moeten maken dat zij meldingen kunnen ontvangen inzake ongewenst verhuurgedrag. Ook hiervoor geldt dat gemeenten het reeds voor een veelvoud aan zaken mogelijk moeten maken om meldingen te doen. Deze verplichting kan daarom via deze systematiek ingevoerd worden door gemeenten en desgewenst kunnen gemeenten er ook voor kiezen om dit gezamenlijk in te richten. Uit het artikel 2-onderzoek is gebleken dat zowel de thematische uitbreiding van de handhaving als het inrichten van een mogelijkheid tot melden leiden

¹³⁶ Artikel 2-onderzoek wetsvoorstel goed verhuurderschap, Sira Consulting, mei 2022.

tot uitvoeringskosten voor gemeenten. Concreet gaat het hierbij om eenmalige kennisname kosten à € 9.188.844 en structurele uitvoeringskosten à € 12.403.611. De eenmalige kosten worden in 2023 volledig door het Rijk gefinancierd via het Gemeentefonds. Daarnaast worden vanaf 2023 ook de structurele uitvoeringskosten volledig door het Rijk gefinancierd via het Gemeentefonds.

Verhuurvergunning

Een gemeente mag zelf kiezen of het een verhuurvergunning wil instellen – zij is hier op basis van dit wetsvoorstel niet toe verplicht. Om deze vergunning in te voeren dient de gemeente een verordening op te stellen en te onderbouwen. Zodra de vergunningplicht is ingevoerd zal de gemeente vergunningaanvragen moeten behandelen, verstrekken en verwerken. Dit zal leiden tot extra werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Om de kosten hiervan te dekken, mogen gemeenten kostendekkende leges heffen.¹³⁷ Tot slot zal de gemeente moeten handhaven op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Aangezien gemeenten reeds handhaven op regelgeving inzake het bouwen, de ruimtelijke ordening, de Huisvestingswet, et cetera, kan de handhaving van de vergunningsvoorwaarden belegd worden bij dezelfde organisatie die de handhaving op deze wetten reeds uitvoert. Uit het artikel 2-onderzoek is gebleken dat het zeer lastig is om de kosten van de verhuurvergunning op voorhand goed en betrouwbaar in te schatten, temeer omdat deze kosten zich pas gaan voordoen op het moment dat een individuele gemeente ervoor kiest een verhuurvergunning te introduceren. Daarom is een inschatting gemaakt voor de scenario's laag, middel en hoog. Hierbij zijn zowel de te verwachten kosten als de te verwachten opbrengsten van leges en het innen van bestuurlijke boetes betrokken. Omdat de kosten en opbrengsten ten aanzien van de verhuurvergunning nog onvoldoende betrouwbaar en inzichtelijk zijn, en omdat gemeenten alternatieve financieringswijzen tot hun beschikking hebben, stelt het Rijk hier – ook vanwege doelmatigheidsoverwegingen – niet op voorhand financiering voor beschikbaar. Evenwel is de regering voornemens met de VNG en gemeenten afspraken te maken over de monitoring van deze kosten, zodat op een later moment, op basis van feiten en cijfers uit de praktijk, heroverwogen kan worden of vanuit het Rijk aanvullende financiering nodig is.

Beheerovername

In bepaalde omstandigheden kan het college van burgemeester en wethouders besluiten tot in beheer name van een woon- of verblijfsruimte. In dit geval zal het kosten maken voor het uit te voeren beheer in de periode van beheerovername. Uit het artikel 2-onderzoek is gebleken dat deze kosten gemiddeld neerkomen op € 12.000 per beheerovername. Deze kosten komen voor rekening van de verhuurder en worden verrekend met de door de beheerder geïnde huurpenningen. Indien de opbrengst van de huurpenningen niet genoeg is voor de bekostiging van het beheer is de gemeente bevoegd om het resterende bedrag met een dwangbevel bij de verhuurder in te vorderen. Omdat deze kosten zich pas gaan voordoen op het moment dat een individuele gemeente ervoor kiest om over te gaan tot een inbeheername en omdat er alternatieve financieringswijzen beschikbaar zijn, bestaat er geen noodzaak voor aanvullende financiering vanuit het Rijk.

¹³⁷ Artikel 129, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet.

11. Evaluatie

Vijf jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de doeltreffendheid en de effecten van deze wet geëvalueerd door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In het geval van gedifferentieerde inwerkingtreding betekent dit dat ieder onderdeel vijf jaar na de inwerkingtreding daarvan wordt geëvalueerd. Er is gekozen voor een termijn van vijf jaar omdat de gemeenten die na inwerkingtreding van deze wet besluiten tot de invoering van de gebiedsgerichte verhuurvergunning dit eerst moeten opnemen in hun verordeningen. Een termijn van vijf jaar is daarnaast voldoende om ervaringen, inzichten en gegevens te hebben die nodig zijn voor een gedegen beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel. Een termijn van vijf jaar is ook de gebruikelijke termijn voor evaluaties van wetgeving op het gebied van de huisvesting. Dit alles belet niet dat ook tussentijds gemonitord zal worden wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn in de praktijk. Indien hieruit blijkt dat het noodzakelijk is bepaalde maatregelen aan te passen kan hiertoe ook voor de evaluatie worden besloten.

12. Advies en consultatie

Naast de betrokkenheid van diverse partijen in de «aankoop goed verhuurderschap» is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel samengewerkt met gemeenten en belangenorganisaties (waaronder de Woonbond, Aedes, Vastgoedbelang, VBO, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), Vastgoed Management Nederland (VGM), Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerend goederen (NVM)) om hun standpunten en advies in te winnen. Voorts is dit wetsvoorstel van 5 juli 2021 tot en met 1 september 2021 in openbare internetconsultatie gegeven.¹³⁸ In totaal zijn er 58 consultatiereacties binnengekomen. Uit de reacties blijkt dat vrijwel alle partijen onderschrijven dat er een noodzaak bestaat tot dit wetsvoorstel om meer te kunnen doen ter bevordering van goed verhuurderschap en het tegengaan van malafide verhuurderschap. Tegelijkertijd valt op dat veel verschillende accenten gelegd worden met betrekking tot de precieze inrichting van het stelsel. In het kader van de openbare internetconsultatie zijn ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het College voor de Rechten van de Mens, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) schriftelijk om een advies gevraagd en is de Huurcommissie om een uitvoeringstoets gevraagd. Naar aanleiding van de wijzigingen die in deze wet zijn doorgevoerd na de openbare internetconsultatie is nauw contact geweest met de Autoriteit woningcorporaties (Aw) over de vormgeving van het toezicht op corporaties. Daarnaast is de Aw om een formele uitvoeringstoets gevraagd. De regering heeft alle consultatiereacties, argumenten en accenten gewogen en heeft het wetsvoorstel naar aanleiding hiervan op diverse punten aangepast. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

12.1 Advies van de Adviescommissie Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 30 augustus haar advies uitgebracht. In algemene zin constateert het college dat de maatschappelijke noodzaak om gemeenten meer instrumenten te geven om misstanden op de huurmarkt aan te pakken niet ter discussie staat. Ten aanzien van het wetsvoorstel heeft het college adviezen opgesteld ten aanzien van nut en noodzaak, minder belastende alternatieven,

¹³⁸ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/goedverhuurderschap>.

werkbaarheid en de gevolgen voor de regeldruk. Deze adviezen en de manier waarop deze verwerkt zijn worden hieronder nader toegelicht.

Adviezen inzake nut en noodzaak

1. *Probleemanalyse: het college adviseert om de toelichting aan te vullen met een heldere kwalitatieve en kwantitatieve probleemanalyse van de aard en omvang van de (meervoudige) problematiek.*
Op basis van dit advies is de toelichting aangevuld met extra voorbeelden en bronnen. Dit draagt bij aan zowel de kwalitatieve als kwantitatieve probleemanalyse van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat geen landelijke cijfers worden bijgehouden over diverse zaken zoals overbewoning en achterstallig onderhoud. Voor deze thema's is op basis van ervaringen uit onder meer de gemeentelijke praktijk een illustratie gegeven van de problematiek. Daar waar het wel mogelijk is gebleken om landelijke feiten en cijfers te gebruiken bij de probleemanalyse, is dit gedaan. Een voorbeeld hiervan is het aantal verhuringen in de gereguleerde sector waarbij een prijs overeen is gekomen die boven het WWS-maximum ligt.
2. *Algemene regels: het college adviseert om de effectiviteit van algemene regels inzake werkwijzen en gedragsregels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars te voorzien van een nadere onderbouwing. Daarbij adviseert het college om (1) de hoofdlijnen van de algemene regels te schetsen, (2) te onderbouwen hoe de algemene regels aangrijpen op de verschillende problemen inzake malafide verhuur, en (3) nader toe te lichten hoe effectieve handhaving plaats zal vinden.*
Naar aanleiding van dit advies en op basis van het besluit om de algemene regels landelijk in te stellen is hoofdstuk 4.1 over de algemene regels voor goed verhuurderschap herschreven. Hierbij is in detail ingegaan op de inhoud van algemene regels, evenals de gedachte achter het invoeren van deze algemene regels en de onderbouwing hiervan. Ook is nader toegelicht hoe de effectieve handhaving van de algemene regels eruit komt te zien, zowel in het hoofdstuk over de algemene regels als in het specifieke hoofdstuk over handhaving en toezicht.
3. *Verhuurvergunning: het college adviseert de meerwaarde van het vergunningstelsel ten opzichte van landelijk geüniformeerde algemene regels inzichtelijk te maken en af te zien van het stelsel indien die meerwaarde niet kan worden vastgesteld.*
De regering is overtuigd van het nut en de noodzaak van de verhuurvergunning, in aanvulling op het stelsel van algemene regels die een (basis)norm voor goed verhuurderschap introduceren. Naar aanleiding van dit advies is het hoofdstuk over de verhuurvergunning dan ook herschreven, waarbij onder meer op dit punt een nadere onderbouwing is gegeven langs de volgende lijnen. Naar verwachting zal het grootste deel van de verhuurders, al dan niet na bestuursrechtelijke handhaving, het gedrag op basis van deze regels aanpassen naar het gewenste gedrag conform deze norm. Echter zal er altijd een kleine groep verhuurders zijn die ondanks de algemene regels van bewezen en voortdurend slecht gedrag is en blijft. Uit de praktijk blijkt dat dergelijke malafide verhuurders vaak actief zijn in bepaalde wijken en gebieden waar zij misbruik maken van de sociaaleconomisch kwetsbare positie van huurders die hier wonen. Dit uit zich zichtbaar en onzichtbaar door zaken als excessieve huurprijzen, verloedering, achterstallig onderhoud, een hoge verkameringgraad, overbewoning, discriminatie en intimidatie, grote verhuisbereidheid onder bewoners en lage binding met de buurt. Dergelijk ongewenst gedrag kan naast de negatieve effecten voor huurders leiden tot een aantasting van de leefbaarheid. Het doel is dan ook om dit te voorkomen en tegen te gaan. Daarvoor is het noodzakelijk dat gemeenten, in aanvulling op de

algemene regels, in gebieden waar dit aan de orde is een verbod in kunnen voeren voor de reguliere verhuur van woonruimte zonder verhuurvergunning. Hierdoor wordt het in de gebieden waar dit nodig is mogelijk om voorafgaand aan een verhuring strengere regels te stellen aan een verhuurder en kunnen ook negatieve effecten voor huurders en de leefbaarheid in een vroeg(er) stadium voorkomen worden. Daarnaast kan een gemeente met dit instrument in het uiterste geval een verhuurder die van bewezen en voortdurend slecht gedrag is en het gedrag niet wenst aan te passen aan de norm uit het gebied weren door middel van weigering of intrekking van de vergunning.

Advies inzake minder belastende alternatieven

Het college adviseert nader te onderbouwen waarom niet is gekozen voor aanpassing van het huidige wettelijke instrumentarium om de in het voorstel genoemde maatregelen mogelijk te maken.

Dit advies is verwerkt door in hoofdstuk drie een nadere toelichting te geven op bestaande (on)mogelijkheden, de noodzaak van het instrumentarium en de onderzochte alternatieven.

Advies inzake werkbaarheid

Algemene regels: Het college adviseert in de toelichting de algemene regels inzake werkwijzen en gedragsregels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars op hoofdlijnen te schetsen zodat de werkbaarheid van deze regels al bij onderhavig wetsvoorstel kan worden vastgesteld.

Naar aanleiding van dit advies en op basis van het besluit om de algemene regels landelijk in te stellen is hoofdstuk 4.1 over de algemene regels voor goed verhuurderschap herschreven. Hierbij is in detail ingegaan op de inhoud van algemene regels, evenals de gedachte achter het invoeren van deze algemene regels en de onderbouwing hiervan. Hierdoor kan de werkbaarheid van de algemene regels al bij onderhavig wetsvoorstel vastgesteld worden.

Adviezen inzake de gevolgen voor regeldruk

1. *Het college adviseert om de regeldrukberekening voor de algemene regels inzake werkwijze en gedragsregels voor verhuurders en bemiddelaars aan te passen c.q. aan te vullen nadat in de toelichting op hoofdlijnen kenbaar is gemaakt wat de algemene regels in gaan houden.*

Dit advies is verwerkt door de berekening van de regeldrukeffecten aan te passen op basis van de inhoudelijke wijzigingen die zijn doorgevoerd en de nadere uitwerking van de algemene regels die heeft plaatsgevonden. Opgemerkt zij dat ook voor de algemene maatregel van bestuur waarin de algemene regels daadwerkelijk vastgelegd gaan worden een regeldrukanalyse uitgevoerd zal worden.

2. *Het college adviseert om de regeldrukberekening voor de verhuurvergunning aan te passen c.q. aan te vullen nadat in de toelichting op hoofdlijnen kenbaar is gemaakt wat de vergunningsvoorwaarden in gaan houden.*

De regering merkt op dat het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds inzichtelijk maakte welke voorwaarden aan de vergunning verbonden kunnen worden. Evenwel is de onderbouwing en vormgeving van de verhuurvergunning op basis van dit advies en de andere consultatiere-

acties aangepast en nader vormgegeven. Dit leidt evenwel niet tot veranderende regeldruk dan wel wijzigingen in de regeldrukberekening.

Het eindoordeel van het college is om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met de bovenstaande adviespunten. De regering heeft deze punten ter harte genomen, het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast (zie bovenstaande toelichting) en besloten om het wetsvoorstel na het doorvoeren van deze aanpassingen in te dienen. Het erkent hierbij dat het wetsvoorstel regeldrukeffecten voor verhuurders met zich mee zal brengen en merkt op dat deze regeldrukeffecten gerechtvaardigd zijn gezien de maatschappelijke problematiek die de wet adresseert en het brede maatschappelijke draagvlak om tot dit wetsvoorstel te komen.

12.2 Advies van het College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens heeft op 31 augustus 2021 haar advies uitgebracht. In haar advies stelt het College dat het ziet dat in het wetsvoorstel een wettelijke basis gecreëerd wordt voor gemeentelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan een verdere en verbeterde verwezenlijking van verschillende onderdelen van het recht op adequate huisvesting. Concreet doet het College de volgende adviezen ter verbetering van het wetsvoorstel:

1. *Bezie of het, als onderdeel van de werkwijze ter voorkoming van discriminatie die gemeentebesturen aan hen kunnen opleggen, mogelijk is verhuurders te verplichten dan wel aan te sporen tot een verruiming van het aanbod van woonruimte die geschikt is voor mensen met een beperking, om zo te komen tot gelijke toegang tot de huurmarkt voor iedereen.*

De regering heeft begrip voor dit advies, maar merkt evenwel op dat dit wetsvoorstel ziet op het gedrag van de verhuurder in relatie tot de huurder. Om deze reden is dit advies niet overgenomen. Wel zij benadrukt dat de regering zich op andere manieren inzet om te komen tot een verruiming van het aanbod van woonruimte voor mensen met een beperking.

2. *Neem in de memorie van toelichting een breder palet aan voorbeelden van ongeoorloofd onderscheid op, om duidelijk te maken dat het wetsvoorstel niet alleen ziet op het tegengaan van discriminatie op grond van ras of afkomst.*

Dit advies is als zodanig overgenomen door in diverse hoofdstukken van deze toelichting een breder palet aan voorbeelden van ongeoorloofd onderscheid op te nemen.

3. *Zorg dat gemeenten een meer dwingende plicht krijgen, dan wel op andere wijze sterk gestimuleerd worden, om aan verhuurders en bemiddelaars een werkwijze op te leggen die ziet op het tegengaan van discriminatie.*

Mede naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. De algemene regels worden nu landelijk ingevoerd, waardoor zij in iedere gemeente en voor iedere verhuurder en verhuurbemiddelaar gaan gelden. Onderdeel van deze algemene regels is onder meer de verplichting dat zowel verhuurders al verhuurbemiddelaars tijdens alle verhuurfases een helder en transparant selectieproces moeten hanteren, waarbij zij verplicht gebruik maken van objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria en de keuze voor de uiteindelijke huurder motiveren en mededelen aan de afgewezen kandidaat-huurders.

4. *Verduidelijk de rol van de centrale overheid, in het bijzonder voor wat betreft de mogelijkheden in te grijpen als gemeenten er niet in slagen discriminatie tegen te gaan.*

Dit wetsvoorstel introduceert een landelijke (basis)norm voor goed verhuurderschap die in iedere gemeente en voor iedere verhuurder en verhuurbemiddelaar gaat gelden. Daarom is het niet meer aan gemeenten om de algemene regels wel of juist niet in te stellen. Daarnaast wordt de handhaving van deze algemene regels wettelijk belegd bij gemeenten en werkt het kabinet op landelijk niveau aan de aanstelling van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.

5. *Zorg voor voldoende kennis over het verbod van discriminatie en het recht op gelijke behandeling bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de werkwijze. Onderzoek in dit verband de rol die antidiscriminatievoorzieningen, die nu reeds fungeren en bekendheid genieten als meldpunt voor discriminatiekwesies, hierbij zouden kunnen vervullen.*

De regering neemt dit advies mee bij de verdere uitwerking en implementatie van dit wetsvoorstel.

12.3 Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

Op 21 oktober 2021 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) haar advies uitgebracht. Hierin heeft het een aantal opmerkingen geplaatst en geadviseerd hier rekening mee te houden. Deze opmerkingen en de manier waarop deze verwerkt zijn worden hieronder nader toegelicht.

1. *De AP adviseert om de begrippen «kwetsbare personen» en «behoud van de leefbaarheid» nader te specificeren.*

De AP constateert dat doordat er geen duidelijke afbakening van deze begrippen is, het risico bestaat dat gemeenten hun bevoegdheid, en daarmee ook het bijbehorende instrumentarium, te ruim gaan toepassen, wat dan eveneens leidt tot een ruimere gegevensverwerking dan noodzakelijk. De regering heeft, mede naar aanleiding van dit advies, de toepasbaarheid en afbakening van deze begrippen heroverwogen om zodoende dit risico te minimaliseren. Op basis hiervan is besloten het begrip «kwetsbare personen» als grondslag te schrappen. Het begrip «behoud van de leefbaarheid» is behouden gebleven, omdat dit aansluit bij andere wet- en regelgeving op het gebied van wonen waardoor het ook in de praktijk en op basis van nationale en Europese jurisprudentie voldoende afgebakend is.

2. *De AP adviseert om de noodzaak voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van discriminatie anders dan op grond van etnische afkomst te onderbouwen in de persoonsgegevensparagraaf van de toelichting.*

De regering heeft dit advies overgenomen. Hierbij is aandacht besteed aan het feit dat bij het gemeentelijke meldpunt mogelijk bijzondere persoonsgegevens verwerkt worden in het geval een melding wordt gedaan die verband houdt met discriminatie. De verwerking hiervan is in dergelijke gevallen gerechtvaardigd op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG. Daarnaast is benadrukt dat gemeenten in het kader van dataminimalisatie slechts de grond op basis waarvan discriminatie gemeld wordt mogen verwerken.

3. *De AP adviseert om [in het geval van openbaarmaking] de waarborgen en beperkingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur zo veel mogelijk eveneens op te nemen in het concept en eventuele verschillen zorgvuldig te motiveren.*

De regering heeft dit advies overgenomen. Hierbij is onderbouwd dat de namen van betrokken natuurlijke personen niet openbaar worden gemaakt indien het belang van openbaarmaking naar het oordeel van de burgemeester en wethouders niet opweegt tegen het belang, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel e, van de Wet openbaarheid van bestuur. Ook vindt geen openbaarmaking plaats indien het

belang van de openbaarmaking naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opweegt tegen de belangen, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel c of d, van de Wet openbaarheid van bestuur.¹³⁹

4. *De AP adviseert om de naam van de natuurlijke persoon achter een verhuurbedrijf niet openbaar te maken, dan wel de evenredigheid en de noodzaak daarvan in de persoonsgegevensparagraaf van de toelichting te onderbouwen.*

De regering heeft dit advies overgenomen door in de toelichting nader te onderbouwen waarom het openbaar maken van de naam van de natuurlijke persoon achter een verhuurbedrijf evenredig en noodzakelijk is.

5. *De AP adviseert om de benodigde afwegingen over de gegevensverwerkingen die in dit kader zijn gemaakt [meldpunt en handhaving, red.] op te nemen in de persoonsgegevensparagraaf van de toelichting en daarbij te onderbouwen welke uitzonderingsgrond(en) op het verwerkingsverbod van bijzondere persoonsgegevens van toepassing is of zijn.*

De regering heeft dit advies verwerkt door in deze toelichting nader te onderbouwen dat de gemeente bij het meldpunt en in de handhaving gewone persoonsgegevens en mogelijk ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Hierbij is ook aandacht besteed aan de grondslagen hiervan in de AVG.

6. *De AP adviseert om in de toelichting te onderbouwen of er in dit kader sprake is van het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in de AVG en welke passende waarborgen er in dat geval worden geboden.*

De regering heeft dit advies overgenomen door de toelichting op dit punt te verduidelijken.

7. *De AP adviseert om de bewaartermijnen voor de verwerkingen door het meldpunt en de gemeente (eventueel in de vorm van een maximum) in het concept vast te leggen en te onderbouwen in de toelichting, dan wel aan te geven waarom precisering niet mogelijk of wenselijk is.*

Dit advies is verwerkt door nader toe te lichten waarom er niet voor een bewaartermijn is gekozen. Hierbij is aandacht besteed aan het feit dat in het geval van een melding en eventuele handhaving niet op voorhand duidelijk is hoe lang het duurt voordat het een en ander afgerond is en hoe lang de gegevens dus nodig zijn. Voorts is verduidelijkt dat gemeenten op basis van de AVG de gegevens moeten verwijderen zodra een melding is afgerond en de gegevens niet meer nodig zijn.

12.4 Advies van en uitvoeringstoets door de Huurcommissie

De Huurcommissie stelt in haar uitvoeringstoets vast dat het wetsvoorstel tot meer verzoeken zal leiden als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Ook constateert de Huurcommissie dat dit wetsvoorstel tot een afname van verzoeken als bedoeld in artikel 7:249 (toetsing van de aanvangshuurprijs) en 254 (huurprijsverlaging op grond van punten) van het Burgerlijk Wetboek kan leiden. De Huurcommissie wenst deze mogelijke effecten te betrekken bij de offerte voor 2023. De regering beaamt dat deze effecten zouden kunnen optreden als gevolg van dit wetsvoorstel. Evenwel staat niet vast dat deze zich ook daadwerkelijk zullen materialiseren, bijvoorbeeld omdat gemeenten ervoor kunnen kiezen om zelf een puntentelling uit te voeren conform het meest actuele beleidsboek van de Huurcommissie. De regering zal de

¹³⁹ Opgemerkt zij dat de Wet open openheid na het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens in werking is getreden, waardoor in de voorliggende versie van dit wetsvoorstel wordt verwezen naar deze wet en niet meer naar de Wet openbaarheid van bestuur.

effecten in de praktijk dan ook scherp in de gaten houden en op basis daarvan in samenspraak met de Huurcommissie op basis van de reeds bestaande samenwerkingsafspraken beziën welke gevolgen dit heeft voor de financiering van de Huurcommissie. Tot slot heeft de Huurcommissie enkele meer wetstechnische adviezen gegeven. Zo heeft het aandacht gevraagd voor de definitie van verhuurder, die beter aan zou kunnen sluiten op de definitie als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek. Dit is aangepast. Daarnaast heeft het aandacht gevraagd voor de verhouding tussen het privaat- en bestuursrecht. Dit is in deze toelichting nader toegelicht.

12.5 Advies van en uitvoeringstoets door de Autoriteit woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) stelt dat het gezien de aandacht voor goed verhuurderschap op de woningmarkt het zich goed kan voorstellen dat de regering dit wetsvoorstel nodig acht voor de verhuurders niet zijnde toegelaten instellingen. Met inachtneming dat dit wetsvoorstel gericht is op alle soorten verhuurders, ziet de Aw evenwel specifiek voor toegelaten instellingen geen toegevoegde waarde. De regering deelt dit standpunt niet. Hoewel corporaties in de regel goede verhuurders zijn, dienen ook zij zich aan de landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap te houden – deze geldt immers voor alle verhuurders en niemand hoort zich hieraan te kunnen onttrekken. Voor de uitwerking van de algemene regels heeft de Aw verzocht om hierin – indien de regering zou besluiten deze van toepassing te verklaren op de corporaties – niet specifiek op te nemen dat corporaties een werkwijze moeten opstellen, maar dat de toezichthouder kan oordelen of de documenten met een soortgelijk beoogd doel en soortgelijke strekking (zoals bijvoorbeeld een governance code) in lijn zijn met op wetsniveau vastgelegde uitgangspunten. Aan dit verzoek is gehoor gegeven. Daarnaast stelt de Aw dat het bestaande (principle-based) toezicht op toegelaten instellingen reeds voldoende instrumenten heeft om de beoogde doelen te realiseren. De regering beaamt dit en heeft in deze toelichting – op advies van de Aw – nader toegelicht dat het toezicht en de handhaving van de algemene regels ten aanzien van toegelaten instellingen is belegd bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw), die op grond van artikel 61 van de Woningwet toezicht houdt op de governance van de toegelaten instellingen en hierin reeds goed verhuurderschap meeneemt.¹⁴⁰ Ook merkt de Aw op dat het, in het geval van een beheerovername door een gemeente, graag ziet dat het voeren van het beheer over een in beheer genomen pand niet eenzijdig door de gemeente opgedragen kan worden aan een corporatie. Dit zou in goed overleg moeten geschieden. De regering merkt op dat dit reeds het uitgangspunt van het wetsvoorstel was, hetgeen in deze toelichting is verduidelijkt. Tot slot heeft de Aw enkele aanbevelingen van wetstechnische aard gedaan. Deze zijn zoveel als mogelijk overgenomen.

12.6 Advies van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft op 3 september haar advies uitgebracht. Dit advies vraagt aandacht voor vijf centrale punten. Deze punten en de manier waarop deze zijn verwerkt worden hieronder nader toegelicht.

1. *De VNG heeft grote bezwaren tegen de beperking van het werkingsgebied van het wetsvoorstel tot de gereguleerde huursector. Naar hun*

¹⁴⁰ NB. het nieuwe artikel 46a van de Woningwet, dat dit wetsvoorstel introduceert, valt onder hoofdstuk IV van de Woningwet. Dit hoofdstuk behoort tot de gemandateerde bevoegdheden aan de Aw en behoort daarom zowel via de wijze waarop de Woningwet is ingericht als via het mandaat tot het werkgebied van de Aw om toezicht op te houden.

mening dient de gehele sector gevrijwaard te worden van malafide praktijken.

Het werkingsgebied van het wetsvoorstel is niet beperkt tot de gereguleerde sector maar richt zich op de gehele sector. De regering is het namelijk met de VNG eens dat de gehele sector gevrijwaard moet worden van malafide praktijken. Om de reikwijdte van het wetsvoorstel te verduidelijken is de toelichting op dit punt aangevuld.

2. *De VNG is voorstander van een grotere rol en sterkere positie voor de huurcommissies bij het vaststellen van huurprijzen.*

De regering heeft begrip voor dit advies, maar merkt evenwel op dat dit wetsvoorstel ziet op het gedrag van de verhuurder in relatie tot de huurder. Om deze reden regelt dit wetsvoorstel als zodanig geen nieuwe of extra zaken ten aanzien van de rol en positie van de Huurcommissie.

3. *De VNG vraagt waarom gekozen is voor een aparte wet. Het lijkt hen overzichtelijker dat alles wat betrekking heeft op woningtoewijzing een plek krijgt in de Huisvestingswet 2014. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.*

De focus van dit wetsvoorstel ligt op het gedrag van de verhuurder en verhuurbemiddelaar. Omdat er thematisch gezien geen bestaande wet is waar dit wetsvoorstel bij aansluit en omdat de grondslagen van wetgeving op het gebied van de woningmarkt niet altijd gelijklozend zijn, is gekozen voor de introductie van een afzonderlijke wet.

4. *De VNG vraagt aandacht voor de wetstekst, die zeer technisch is.*

De regering beaamt dat wetgeving zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk moet zijn. Om deze reden zijn de wetsteksten waar mogelijk vereenvoudigd en verduidelijkt.

5. *De VNG heeft zorgen over de praktische uitvoerbaarheid, de kosten voor gemeenten en vindt een artikel 2-onderzoek op grond van de Financiële-verhoudingswet noodzakelijk.*

Dit wetsvoorstel kan financiële gevolgen hebben voor gemeenten, zeker nu de algemene regels landelijk ingevoerd worden. Daarom is een nieuwe paragraaf aan de toelichting toegevoegd inzake de financiële gevolgen voor gemeenten en zal in samenwerking met de VNG en gemeenten een artikel 2-onderzoek uitgevoerd gaan worden.

12.7 Advies van andere partijen

De reacties en adviezen van andere dan bovengenoemde partijen zijn in dit hoofdstuk thematisch omschreven. Hierbij is ook toegelicht hoe de reacties verwerkt zijn.

Definitie van een huurder, een verhuurder en een verhuurbemiddelaar

Meerdere partijen hebben in hun reacties aandacht gevraagd voor de in dit wetsvoorstel gehanteerde definities. Ten aanzien van de definitie van «huurder» vroegen diverse partijen (NVM, Vastgoedpro, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) en een anonieme reactie) zich af waarom dit begrip apart is gedefinieerd en waarom niet is aangesloten bij de gangbare definitie uit het Burgerlijk Wetboek. Hetzelfde geldt voor de definitie van verhuurders, waar ook meerdere reacties (gemeente Bodegraven-Reeuwijk, een particuliere verhuurders, NVM, Vastgoedpro en een van de respondenten) vraagtekens zetten bij een aparte definitie in dit wetsvoorstel. Ook voor wat betreft de definitie van een verhuurbemiddelaar is geopperd (door een particuliere verhuurder) om aan te sluiten bij de definitie in het Burgerlijk Wetboek. Na overweging van deze reacties is besloten de definities van «huurder» en «verhuurder» uit het wetsvoorstel te schrappen en aan te sluiten bij de gangbare definities zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. De definitie van «verhuurbemiddelaar» is behouden; wel is aangevuld dat dit een lastgever is, bedoeld in artikel 414

lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, die namens de verhuurder handelingen verricht om een overeenkomst van huur van een woon- of verblijfsruimte tot stand te brengen.

Algemene regels

De reacties over de algemene regels zagen enerzijds op de inrichting van de systematiek als zodanig en anderzijds op de inhoud van de algemene regels. Ten aanzien van de algemene systematiek hebben meerdere partijen (VNG, Radar, het College voor de Rechten van de Mens, G4+¹⁴¹ en een anonieme reactie) allereerst geadviseerd de algemene regels landelijk in te stellen. Dit zou immers waarborgen dat de algemene regels, bijvoorbeeld inzake het voorkomen en tegengaan van discriminatie, in iedere gemeente gelden. De regering volgt dit advies en heeft het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast. Omdat de handhaving bij gemeenten wordt belegd wordt in samenwerking met de VNG en gemeenten een artikel 2-onderzoek op basis van de Financiële-verhoudingswet uitgevoerd. Ten tweede hebben NVM en Vastgoedpro ingebracht dat de algemene regels voor verhuurders niet 1-op-1 van toepassing moeten zijn voor verhuurbemiddelaars, maar dat er sprake zou moeten zijn van aparte regels voor enerzijds verhuurders en anderzijds verhuurbemiddelaars. Ook dit advies volgt de regering op. Dit is in deze toelichting nader toegelicht en zal meegenomen worden bij de uitwerking van de algemene maatregelen van bestuur die de algemene regels in detail zal vastleggen. Met betrekking tot de inhoud van de algemene regels zijn diverse suggesties gedaan. Zo heeft de G4+ gevraagd om zo breed mogelijke algemene regels waarin in ieder geval ook de huurprijzen (dit werd ook ingebracht door de gemeente Schiedam) en het schriftelijk vastleggen van de huurovereenkomst (ook ingebracht door de Landelijke Studentenvakbond (LSVb)) worden opgenomen. Dit advies is deels overgenomen: de huurprijzen blijven in de vergunningsvoorwaarden (zodat geen algehele bypass op het Burgerlijk Wetboek wordt gecreëerd, zie ook de nadere toelichting in hoofdstuk 4.2.3.2) terwijl het schriftelijkheidsvereiste wel is opgenomen in de algemene regels. Daarnaast zijn ook diverse suggesties gedaan voor de inrichting van de algemene regels om discriminatie te voorkomen en tegen te gaan, onder meer door het College voor de Rechten van de Mens en Radar. Voorbeelden van dergelijke suggesties zijn een transparant selectieproces, het hanteren van objectieve selectiecriteria en een motiveringsplicht. Deze suggesties zijn overgenomen.

Meldpunt

Inzake het meldpunt vroegen verschillende reacties, bijvoorbeeld van een particuliere verhuurder, of naast huurders en woningzoekenden ook anderen zoals buurtbewoners terecht kunnen bij het meldpunt. Dit is inderdaad het geval en de toelichting is op dit punt aangevuld.

Verhuurvergunning

Met betrekking tot de verhuurvergunning zagen de reacties met name op de inrichting van het stelsel. Zo vroegen meerdere partijen (gemeente Schiedam, Huurteams Nijmegen, G4+, NVM, Vastgoedpro) aandacht voor de persoonsgebonden vormgeving van de vergunningplicht en de vraag of intrekking, weigering en handhaving dan ook nog per pand zou kunnen geschieden. Om dit te verduidelijken is in de toelichting (zie hoofdstuk 4.4) nader onderbouwd dat de vergunning persoonsgebonden is, waarbij het voor de gemeente mogelijk is om ofwel per pand in te grijpen (als er iets

¹⁴¹ G4 (gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) en Eindhoven.

«mis» is met het pand) ofwel bij het hele bezit (als er iets «mis» is met de verhuurder). Vastgoedbelang stelt dat een generieke vergunning voor alle verhuurders niet effectief is en raadt aan om te kijken naar zelfregulering op basis van gedragscodes. De regering is op dit punt een andere mening toegedaan en merkt op dat uit de aanpak goed verhuurderschap is gebleken dat zelfregulering niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. De gemeente Schiedam deed de suggestie om de vergunning niet gebiedsgericht vorm te geven, maar alleen van toepassing te verklaren op verhuurders die eerder ongewenst gedrag hebben vertoond. De regering merkt op dat uit de aanpak goed verhuurderschap de expliciete wens van gemeenten is gekomen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit past daarnaast binnen de mogelijkheden van de Dienstenrichtlijn en boven is de voorgestelde vormgeving van de gemeente Schiedam juridisch niet mogelijk en onwenselijk, omdat een vergunning geen bestraffende sanctie kan zijn. In het verlengde hiervan vroeg de G4+ om mogelijkheden voor ontheffing en vrijstelling van de vergunningplicht. Hoewel de regering dit begrijpt vanuit het perspectief van administratieve lasten is het van mening dat een ontheffing of vrijstelling ertoe zou leiden dat het gedrag van de betreffende verhuurder in een sociaaleconomisch kwetsbaar gebied niet aan regels wordt verbonden. Omdat dit haaks staat op het doel van dit wetsvoorstel en omdat dit tot willekeur zou kunnen leiden is het wetsvoorstel op dit punt niet aangepast. IVBN en VGM Nederland benadrukten dat het wetsvoorstel niet moet leiden tot uiteenlopende regelgeving op lokaal niveau, omdat dit onwerkbaar zou worden voor verhuurders die in meerdere gemeenten of zelfs landelijk actief zijn. De regering is het hier mee eens. Om deze reden zijn de vergunningsvoorwaarden die gemeenten aan een verhuurvergunning kunnen verbinden in dit wetsvoorstel geüniformeerd en is het niet mogelijk voor gemeenten om andere voorwaarden aan de vergunning te verbinden. Tot slot opperde de Federatie Huurders Commerciële Sector (Federatie HCS) om het college van burgemeester en wethouders te verplichten de verhuurverordening af te stemmen met gemeenten in de regio. Deze suggestie is overgenomen en aan het wetsvoorstel toegevoegd.

Beheerovername

Een aantal reacties (Stichting Fair Huur, anonieme reactie) stelden dat het te makkelijk is gemaakt om tot beheerovername over te gaan. De regering begrijpt deze zorg en heeft juist om deze reden ervoor gekozen de beheerovername zo vorm te geven dat deze slechts als *ultimum remedium* ingezet kan worden. Dit houdt onder meer in dat het niet mogelijk is om bij een eerste overtreding direct tot overname van het beheer te besluiten. Dit is pas mogelijk als een verhuurder willens en wetens, dus na eerdere gedragsherstellende en punitieve sancties, het gedrag niet wenst aan te passen naar de norm. Bovendien is de verwachting dat gemeenten, ook vanwege het werk dat het van hen vraagt, terughoudend om zullen gaan met de inzet van dit middel en dit alleen zullen inzetten in situaties waarin geen alternatieven meer voor handen zijn. De gemeente Schiedam heeft aandacht gevraagd voor het doorrekenen van de kosten van de beheerovername aan de verhuurder om op die manier voordeel voor de pandeigenaar te voorkomen. In het verlengde hiervan heeft de G4+ ingebracht dat het onwenselijk is dat de eigenaar van een in beheer genomen pand recht blijft houden op inkomsten uit de huurpenningen. Hierdoor zou een eigenaar geen prikkel hebben om te stoppen met zijn gedrag of om de woning op te knappen. De regering deelt dit standpunt niet en is van mening dat dit voorstel een niet te rechtvaardigen inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Daarnaast merkt het op dat gemeenten de kosten voor het beheer en de kosten voor het eventueel noodzakelijke onderhoud van de woning door mogen berekenen aan de verhuurder, waardoor in de praktijk geen sprake zal zijn

van een ontbrekende prikkel voor verhuurders om hun gedrag te beteren. Tot slot bracht Huurteams Nijmegen in dat ook de beheerder een goede verhuurder moet zijn. De regering is het hier mee eens en heeft het wetsvoorstel op dit punt aangevuld.

Verhouding met huurrecht zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek

Diverse reacties, bijvoorbeeld van de Woonbron, de Federatie HCS en de Woonbond, opperen om de algehele systematiek van huurprijzen in de gereguleerde sector zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek te wijzigen, bijvoorbeeld door de termijn van zes maanden te schrappen, door de gereguleerde sector op te hogen naar 300 WWS-punten of door de vrije sector ook onder het bereik van dit wetsvoorstel te laten vallen. Echter schieten dergelijke aanpassingen het doel van dit wetsvoorstel voorbij omdat dit grote systeemwijzigingen betreft. Evenwel is het wetsvoorstel wel zo vormgegeven dat de reikwijdte als het ware «meegroeit» op het moment dat de gereguleerde sector uitgebreid wordt.

Positie van toegelaten instellingen

In zijn algemeenheid zijn toegelaten instellingen (Aedes, Woonbron) en partijen die betrokken zijn bij of advies geven aan toegelaten instellingen (AKD, Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties, Huisvestingsadvocaten) positief over dit wetsvoorstel, omdat er grote behoefte is aan het aanpakken van malafide verhuurders. Waar het de reikwijdte van het voorstel betreft wordt ook steun uitgesproken voor de uitzondering die voor toegelaten instellingen gemaakt is op de vergunningplicht. Daarentegen spreken deze partijen uit dat toegelaten instellingen ook uitgezonderd zouden moeten worden van de algemene regels voor goed verhuurderschap. De redenen hiervoor zijn dat toegelaten instellingen volgens de Woningwet en de governance code woningcorporaties 2020 reeds transparant beleid voeren dat gericht is op goed verhuurderschap en het risico op dubbeling van toezicht door gemeenten en de Aw. De regering heeft besloten om tegemoet te komen aan deze bezwaren door een werkbare middenweg te vinden waarbij de algemene regels als zodanig ook van toepassing worden verklaard op toegelaten instellingen – ook zij hebben zich immers aan de regels voor goed verhuurderschap te houden – waarbij de handhaving en het toezicht hierop ongewijzigd wordt en bij de Aw blijft. Op deze manier wordt dubbel toezicht voorkomen.

Toezicht en handhaving

Uit twee reacties, die van Huurteams Nijmegen en Radar, bleek dat uit het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk was dat een gemeente niet alleen op basis van signalen die binnenkomen bij het meldpunt over mogen gaan tot toezicht en handhaving. Dit mag ook zonder signalen, bijvoorbeeld op grond van risicogerichte handhaving. Dit is in de toelichting verduidelijkt. Waar het de terugkijktermijn van vier jaar betreft bestond, blijkens de reactie van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, onduidelijkheid of dit ertoe leidt dat er pas na vier jaar handhavend opgetreden kan worden. Dit is niet het geval: direct na de vergunningverlening kan gehandhaafd worden, echter kan de terugkijkperiode van vier jaar voor de algemene regels niet verder teruggaan dan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (daarvoor bestonden deze regels niet) en voor de vergunningsvoorwaarden niet verder teruggaan dan het moment waarop de gemeentelijke verhuurverordening van kracht wordt. Dit is in de toelichting verduidelijkt. Aangaande de openbaarmaking van gegevens van verhuurders bracht LTO Nederland in dat dit alleen gerechtvaardigd is als een verhuurder het leven niet wil beteren. De regering beaamt dit en heeft om deze reden ervoor gekozen dat openbaarmaking pas kan vanaf het opleggen van een

bestuurlijke boete – een verhuurder moet immers eerst de kans krijgen om het gedrag aan te passen naar de norm en openbaarmaking kan dus niet bij het opleggen van herstelsancties. In dit kader stelde Stichting WOON dat de openbaarmaking zowel voor de natuurlijke persoon als voor rechtspersonen zou moeten gelden. Het wetsvoorstel voorziet hier inderdaad in. Tot slot vraagt de G4+ om de mogelijkheid om hogere boetes op te leggen. De regering heeft hier deels gehoor aan gegeven door de boetes op een overtreding van de algemene regels en een overtreding van de vergunningsvoorwaarden gelijk te trekken en vast te stellen op ten hoogste de vierde categorie. Bij recidive is het mogelijk een boete op te leggen van ten hoogste de vijfde categorie.

Overgangsrecht

Ten aanzien van het overgangsrecht merkten de gemeente Schiedam en de Nederlandse Orde van Advocaten terecht op dat het overgangsrecht dusdanig vormgegeven moet worden dat alleen de onderdelen van Algemene plaatselijke verordeningen die voorzien in onder andere een verhuurvergunning moeten vervallen, en niet de Algemene plaatselijke verordening in zijn geheel. Deze omissie is hersteld. Daarnaast is naar aanleiding van een aantal reacties (bijvoorbeeld van de gemeenten Schiedam en Moerdijk) een overgangstermijn van zes maanden geïntroduceerd voor verhuurders die reeds voor de inwerkingtreding van een gemeentelijk verbod om zonder verhuurvergunning te verhuren een woon- of verblijfsruimte verhuurden.

Ondermijnende criminaliteit en crimineel gebruik van vastgoed

Onder meer de gemeente Schiedam en VGM Nederland hebben ingebracht dat zij graag zouden zien dat het voorliggende wetsvoorstel uitgebreid wordt met regels op het gebied van ondermijning en crimineel gebruik van vastgoed. Zoals reeds in de toelichting is omschreven is de regering voornemens om de reikwijdte van dit wetsvoorstel dienovereenkomstig uit te breiden. Om vertraging voor voorliggend wetsvoorstel te voorkomen werken de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid parallel aan deze uitbreiding. Zodra dit inhoudelijk en juridisch gereed is, en na afstemming met alle betrokken partijen, wordt een besluit genomen over de precieze manier waarop deze uitbreiding in het wetsvoorstel wordt ingevoegd.

Binnentreden

Meerdere consultatiereacties, bijvoorbeeld die van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, hebben erop gewezen dat de bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoners binnen te treden bij de handhaving van deze wet zeer ingrijpend en verstrekkend is, waarbij het de vraag is of dit in de praktijk proportioneel en noodzakelijk is. Op basis hiervan heeft regering na heroverweging van dit punt besloten deze bevoegdheid uit het wetsvoorstel te schrappen.

Huisvesting van arbeidsmigranten

Op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten zijn over verschillende thema's reacties en adviezen gegeven. Deze zijn hieronder geclusterd.

1. *Algemene zorg: wetsvoorstel mag niet bijdragen aan vergroten tekort huisvesting*
Verschillende partijen (Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), Kafa Housing, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland

(LTO Nederland), Stichting Normering Flexwonen (SNF), Vereniging van Huurrecht Advocaten (VHA)) vragen aandacht voor het reeds bestaande tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten en vinden dat dit wetsvoorstel niet mag leiden tot een nog groter tekort aan huisvesting. Bijvoorbeeld doordat bestaande, reeds vergunde, huisvestingslocaties niet de beschikking zullen krijgen over een verhuurvergunning. Om dit te voorkomen is het wetsvoorstel aangepast. Zo is er (I) een overgangstermijn van zes maanden geïntroduceerd voor verhuurders van bestaande locaties om een verhuurvergunning aan te vragen en (II) een overgangstermijn van tien jaar opgenomen voor bestaande locaties om aan de kwaliteitseis van een persoon of huishouden per slaapkamer te voldoen.

2. *Uitvoerbaarheid en lastenverzwaring*

Met het oog op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel is door verschillende partijen (ABU, NBBU, Kafra Housing, LTO Nederland, VHA) aandacht gevraagd voor het verschillende beleid dat per gemeente zou kunnen bestaan en de gevolgen hiervan voor verhuurders. Om aan dit punt tegemoet te komen is het wetsvoorstel aangepast en worden de algemene regels landelijk ingesteld. Ongewijzigd blijft de bevoegdheid van een gemeenteraad om een verhuurvergunning in te stellen. Wel zijn de voorwaarden die aan deze vergunning verbonden kunnen worden limitatief en landelijk geüniformeerd in dit wetsvoorstel – het is voor gemeenten dus niet mogelijk om aanvullende of andere voorwaarden of regels aan de vergunning te verbinden. Dit moet bijdragen aan de uniformiteit en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

3. *Het weren van arbeidsmigranten*

Ook vroegen meerdere reacties (ABU, NBBU, Kafra Housing) aandacht voor de mogelijkheid dat gemeenten dit wetsvoorstel zouden kunnen gebruiken om de huisvesting van arbeidsmigranten tegen te werken of zelfs tegen te gaan. Het zij benadrukt dat dit niet de bedoeling is van dit wetsvoorstel en dat dit wetsvoorstel dit ook niet mogelijk maakt. Om dit te verduidelijken is in het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting duidelijk gemaakt dat het weigeren van een vergunning voor de verhuur van arbeidsmigranten uitsluitend op grond van de in dit wetsvoorstel vastgelegde gronden kan.

4. *De definitie van een «arbeidsmigrant»*

Voor de definitie van een arbeidsmigrant vroegen veel partijen (ABU, NBBU, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, Kafra Housing, G4+, gemeente Moerdijk, gemeente Schiedam, VNG) aandacht. Zo bestond er onder meer onduidelijkheid over de gehanteerde termijn van vier maanden. Het doel van dit wetsvoorstel is om een eenvoudige definitie te hanteren die een zo groot mogelijk bereik heeft. De definitie van «arbeidsmigrant» is daarom aangepast, waarbij de vier maanden termijn is losgelaten en de bepalende factoren zijn dat het om een EU-onderdaan uit een andere lidstaat moet gaan die tijdelijke werkzaamheden verricht in Nederland.

5. *Definitie van een «verblijfsruimte»*

FNV-Flex stelt dat de gehanteerde definitie van een verblijfsruimte arbeidsmigranten tweederangsburgers maakt. Dit vanwege onderscheid tussen woonruimte en verblijfsruimte. De regering deelt dit standpunt niet. De reden om dit nieuwe begrip te introduceren is namelijk dat de huisvesting van arbeidsmigranten in de praktijk zeer verschillend is: soms in een reguliere woonruimte, soms op basis van logies, soms op eigen gelegenheid in een vakantiepark, et cetera. Het gebruik van de reguliere term «woonruimte» zou dan ook een groot deel van de huisvestingsvormen uitsluiten. Omdat de regering dit onwenselijk acht is het begrip «verblijfsruimte» geïntroduceerd. Onder dit begrip vallen zowel reguliere woonruimten, als de eerdergenoemde andere vormen van huisvesting.

6. *Kwaliteitseisen voor de huisvesting van arbeidsmigranten*
 Ten aanzien van de kwaliteitseisen die aan de vergunning voor de verhuur aan arbeidsmigranten verbonden kunnen worden wisselen de reacties. Het gaat dan met name over de kwaliteitseis van een persoon of huishouden per slaapkamer. Enerzijds zijn partijen als FNV-Flex en de Woonbond uitgesproken voorstander van deze eis, terwijl partijen als LTO Nederland en VHA vraagtekens zetten bij de wenselijkheid en haalbaarheid. Ook zijn er vragen over wat in dit verband een «huishouden» betekent (onder meer Kafra Housing). De genoemde kwaliteitseisen zijn adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, welke de regering overneemt. Wel is het wetsvoorstel, mede op grond van deze reacties, dusdanig aangepast dat er voor bestaande huisvestingslocaties een overgangstermijn van tien jaar geldt om te voldoen aan de eis van een persoon of huishouden per slaapkamer. Verder wordt bij de term «huishouden» aangesloten bij de staande jurisprudentie.
7. *Zelfstandig schriftelijk vastleggen huurovereenkomst en type huurovereenkomst*
 Zowel FNV-Flex als de Woonbond zijn voorstander voor het zelfstandig schriftelijk vastleggen van de huurovereenkomst, los van arbeidsovereenkomst. Zij zouden daarnaast ook graag zien dat het type huurcontract voorgeschreven wordt, met een voorkeur voor een tijdelijk huurcontract. Met het oog op eenduidigheid en rechtsbescherming is naar aanleiding van de consultatie allereerst ervoor gekozen om het zelfstandig schriftelijk vastleggen van de huurovereenkomst op te nemen in de landelijke algemene regels in plaats van in de gemeentelijke vergunningsvoorwaarden. Voor wat betreft het type huurcontract zij opgemerkt dat het Burgerlijk Wetboek het niet mogelijk maakt om een type huurcontract verplicht voor te schrijven. In bredere zin speelt overigens wel de vraag welk type huurcontract het beste geschikt is voor de verhuur aan arbeidsmigranten en of het nodig is om een nieuw type huurcontract wettelijk te introduceren. Dit vraagstuk doorloopt een ander traject en wordt niet meegenomen bij dit wetsvoorstel.
8. *Overig*
 FNV-Flex adviseert om ook registratie in de BRP verplicht te stellen voor arbeidsmigranten in de eerste vier maanden dat zij in Nederland verblijven. Dit vraagstuk is bekend maar loopt niet mee met dit wetsvoorstel. Verder heeft LTO Nederland gevraagd om een uitzondering voor de agrarische sector op de regels in dit wetsvoorstel. Gezien het belang van de verbetering van de huisvestingssituatie van alle arbeidsmigranten in Nederland kan de regering niet als zodanig aan deze wens tegemoetkomen.

13. Inwerkingtreding en overgangsrecht

13.1 Inwerkingtreding

Deze wet zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Bij de inwerkingtreding wordt rekening gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten.

13.2 Overgangsrecht reeds bestaande gemeentelijke regels inzake het tegengaan van ongewenst verhuurgedrag

Onder meer de gemeente Groningen,¹⁴² Rotterdam¹⁴³ en Schiedam¹⁴⁴ hebben in hun Algemene plaatselijke verordening op grond van artikel 149 van de Gemeentewet regels gesteld omtrent het tegengaan van malafide verhuurders onder meer door middel van een verhuurvergunning.

In artikel 122 van de Gemeentewet is bepaald dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet wordt voorzien, van rechtswege vervallen. Dit artikel brengt met zich mee dat bepalingen van gemeentelijke verordeningen hun rechtskracht verliezen op het moment dat een nieuwe, hogere regeling in werking treedt die dezelfde materie bestrijkt. Dat een gemeentelijke regeling komt te vervallen, vloeit rechtstreeks voort uit de inwerkingtreding van de hogere regeling. Volgens de tekst en de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever zijn bepalingen van gemeentelijke verordeningen inzake een bepaald door de nieuwe, hogere regeling geregeld onderwerp in hun geheel van rechtswege vervallen, ook wanneer zij zich slechts ten dele inlaten met het door een nieuwe, hogere regeling geregeld onderwerp.¹⁴⁵

Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel bestaat echter de mogelijkheid dat de werking van dit artikel in bijzondere wetten wordt opgeschort ten einde gemeentebesturen in de gelegenheid te stellen hun verordeningen aan te passen.¹⁴⁶ Hiervan zijn echter slechts een beperkt aantal voorbeelden bekend. Bij de totstandkoming van artikel 172a van de Gemeentewet¹⁴⁷ is bij amendement-De Wit in die wet opgenomen dat artikel 122 van de Gemeentewet niet van toepassing is op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde. Een tweede voorbeeld is artikel VII van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19¹⁴⁸ waarin is bepaald dat artikel 122 van de Gemeentewet niet van toepassing is op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in bestrijding van de epidemie van Covid-19. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet hiermee prudent worden omgegaan.

Dit wetsvoorstel voorziet in een landelijk geharmoniseerd systeem van regels om te voorkomen dat in iedere gemeente andere regels zouden gaan gelden. Daarom kunnen gemeenten geen gebruik kunnen maken van hun aanvullingsbevoegdheid op grond van artikel 121 van de Gemeentewet.

Om enerzijds gemeenten die reeds in de Algemene plaatselijke verordening een regeling hebben opgenomen die het onderwerp regelt wat ook in dit wetsvoorstel wordt geregeld de tijd te geven om hun Algemene

¹⁴² Artikelen 5:34 tot en met 5:45 van de Algemene plaatselijke verordening Groningen 2021 inzake verhuurvergunning voor onzelfstandige woonruimte en de exploitatie van kamerbestedingsbedrijven.

¹⁴³ Artikelen 2:79 tot en met 2:84 van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 inzake de verhuurvergunning.

¹⁴⁴ Artikelen 2:40t tot en met 2:40x van de Algemene plaatselijke verordening Schiedam 2013 inzake het tegengaan van uitbuiting en onevenredige benadeling huurders.

¹⁴⁵ Van Rooij, Tekst en Commentaar op artikel 122 van de Gemeentewet.

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 119.

¹⁴⁷ Wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 22.

¹⁴⁸ Stb. 2020, 441.

plaatselijke verordening aan te passen conform dit wetsvoorstel en anderzijds te komen tot een landelijk geharmoniseerd systeem van regels, wordt hen een overgangperiode geboden van één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Na afloop van deze overgangperiode dient de plaatselijke regelgeving in overeenstemming te zijn met deze wet.

13.3 Overgangsrecht reeds bestaande verhuringen

Op het moment dat een verordening van kracht wordt in een gemeente en daarmee het verbod om in bepaalde gebieden te verhuren zonder verhuurvergunning zijn er in de praktijk reeds bestaande verhuringen. Voor de betreffende verhuurders wordt een overgangstermijn van zes maanden geboden om de juiste vergunningen aan te vragen.

13.4 Overgangstermijn locaties voor huisvesting van arbeidsmigranten

De kwaliteitseis van een persoon of huishouden per slaapkamer gaat direct gelden voor nieuwe locaties waarvoor na de inwerkingtreding van deze wet een vergunning aangevraagd wordt. In de praktijk is het niet mogelijk en wenselijk om deze kwaliteitseis ook direct voor reeds bestaande locaties van toepassing te verklaren. Een bestaande locatie is een locatie:

1. die reeds in gebruik is voor de huisvesting van arbeidsmigranten;
2. die reeds vergund is maar nog niet in gebruik is, bijvoorbeeld vanwege de bouw van de locatie.

De reden voor deze overgangstermijn is dat deze bestaande locaties veelal verbouwd zullen moeten worden en omdat de investeringen die in deze locaties gedaan zijn veelal nog niet zijn terugverdiend (hetgeen kan leiden tot planschade). Om deze reden krijgen bestaande locaties een overgangstermijn van tien jaar na inwerkingtreding van deze wet. Bij het bepalen van de duur van deze overgangstermijn is rekening gehouden met de gemiddelde investeringscyclus en terugverdientermijn en de gemiddelde duur (van tien jaar, red.) waarvoor een vergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt afgegeven. Indien een bestaande locatie voor het aflopen van de overgangstermijn van tien jaar wordt verbouwd of getransformeerd gaan de nieuwe eisen gelden.

13.5 Terugkijkperiode bij weigeringsgronden verhuurvergunning

Op basis van het voorgestelde artikel 6, tweede lid, kan een vergunning geweigerd worden indien aan de verhuurder binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan de aanvraag, bedoeld in het vierde lid, een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang is opgelegd voor het handelen in strijd met de in dat lid opgenomen verplichtingen of verboden. Het is logisch dat deze termijn van vier jaren niet aanvangt alvorens de verordening waarin deze gronden zijn opgenomen in werking is getreden. Dit is noodzakelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Een verhuurder of verhuurbemiddelaar moet immers op de hoogte zijn van het feit dat door zijn gedragingen een vergunning geweigerd kan worden. Hij kon hiervan niet op de hoogte zijn alvorens de gemeenteraad heeft vastgesteld dat de vergunningplicht en de desbetreffende weigeringsgronden van kracht zijn. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de terugkijkperiode te laten aanvangen op het moment van inwerkingtreding van de verordening waarin de vergunningplicht is opgenomen. Voor wat betreft de terugkijkperiode van vier jaar met betrekking tot de algemene regels, kan deze periode niet verder teruggaan dan de inwerkingtreding van deze wet. De algemene regels bestonden als zodanig immers nog niet voor de inwerkingtreding van deze wet.

13.6 Samenloopbepaling

Ten slotte is in dit wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen met betrekking tot de Omgevingswet en het wetsvoorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht.¹⁴⁹ Voorts voorziet artikel 26 erin dat het WWS-onzelfstandig onder de reikwijdte van deze wet komt te vallen. Dit artikel zal bij koninklijk besluit in werking treden nadat het WWS-onzelfstandig herzien is.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

Voor de begripsbepaling van «arbeidsmigrant» is enerzijds aangesloten bij de begripsbepaling van «gemeenschapsonderdanen» uit de Vreemdelingenwet 2000¹⁵⁰ die luidt: «onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven» en anderzijds de Wet arbeid vreemdelingen. Op basis van die laatste wet¹⁵¹ mag ten aanzien van onderdanen van de Europese Unie geen tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning worden verlangd op basis van de vrij verkeer van werknemersbepalingen van de Europese Unie. Onder het verrichten van werkzaamheden valt zowel het verrichten van werkzaamheden in loondienst als het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige.¹⁵² Het moet gaan om een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijfplaats niet in Nederland heeft. Indien een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie permanente werkzaamheden in Nederland verricht of om andere redenen langdurig in Nederland verblijft, zal hij ook zijn hoofdverblijf in Nederland hebben. Daarmee valt hij niet meer onder de definitie van arbeidsmigrant als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Voor de begripsbepalingen van «dochtermaatschappij», «gebouw» en «toegelaten instelling» wordt verwezen naar de begripsbepalingen in de Woningwet.¹⁵³ Ook voor de begripsbepaling van «beheerder» is zoveel als mogelijk aangesloten bij hetgeen daaronder in de Woningwet¹⁵⁴ wordt verstaan. Het beheer kan op basis van de voorgestelde begripsbepaling worden uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders zelf of zij kunnen het beheer opdragen aan een toegelaten instelling of een andere verhuurder die aan wie voor de betreffende woon- of verblijfsruimte een verhuurvergunning is of kan worden verleend.

Er is voor gekozen om geen begripsbepaling op te nemen van «huurder», omdat dit begrip op basis van het algemeen taalgebruik, het bestaande huurrecht en de op basis daarvan ontwikkelde jurisprudentie duidelijk is.

Onder «verhuur» wordt naar analogie van het Burgerlijk Wetboek verstaan de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een woon- of verblijfsruimte in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 2.

¹⁵⁰ Begripsbepaling van gemeenschapsonderdanen onder 1° van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁵¹ Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet arbeid vreemdelingen.

¹⁵² Artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arbeid vreemdelingen.

¹⁵³ Artikel 1, eerste en tweede lid, van de Woningwet.

¹⁵⁴ Artikel 13b, tweede lid, aanhef, van de Woningwet.

¹⁵⁵ Artikel 201 lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Met betrekking tot de begripsbepaling van «woonruimte» is aangesloten bij de begripsbepaling van «woongelegenheid» in de Woningwet¹⁵⁶ en de begripsbepaling van «woonruimte» in de Huisvestingswet 2014,¹⁵⁷ met dien verstande dat onder woonruimte in dit wetsvoorstel zowel zelfstandige¹⁵⁸ als onzelfstandige woonruimte wordt verstaan. Er is dus voor gekozen om aan te sluiten bij reeds bestaande publiekrechtelijke begrippen waarmee gemeenten in de praktijk reeds de nodige ervaring hebben. Verder dient opgemerkt te worden dat onder woonruimte ook woonboten worden verstaan. Net zoals in de Huisvestingswet 2014 wordt onder woonruimte ook verstaan woonwagens en standplaatsen voor woonwagens.

Nieuw is de begripsbepaling van «verblijfsruimte». Deze begripsbepaling dient in samenhang met de begripsbepaling van «arbeidsmigrant» gelezen te worden. Hoewel getracht is zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande begrippen uit het bestuursrecht, is het noodzakelijk gebleken het begrip «verblijfsruimte» als nieuw begrip te introduceren. In veel gevallen worden arbeidsmigranten namelijk niet in reguliere woonruimten (zoals hierboven gedefinieerd) gehuisvest, maar in een specifiek daarvoor bestemd gebouw (of deel van een gebouw), zoals bijvoorbeeld in (sta)caravans of in zogenaamde «hotels». Om deze modaliteiten in één begrip te vatten, is naast het begrip «woonruimte» het nieuwe begrip «verblijfsruimte» opgenomen, dat door de gemeenteraad in de verordening met betrekking tot de verhuurvergunning nader afgebakend kan worden.

Artikel 2

In het eerste lid is bepaald dat verhuurders, verhuurbemiddelaars en beheerders dienen te handelen in overeenstemming met de regels van goed verhuurderschap indien ze een woon- of verblijfsruimte willen verhuren. Dit is een landelijke verplichting. In het tweede lid is bepaald wat onder goed verhuurderschap wordt verstaan.

Volgens het tweede lid, onderdeel a, moet een verhuurder, verhuurbemiddelaar of beheerder zich onthouden van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid. Dit houdt in dat een heldere en transparante selectieprocedure moet worden gehanteerd (subonderdeel 1°), objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria moeten worden gebruikt en deze ook moeten worden gecommuniceerd bij het openbaar aanbieden van de woon- of verblijfsruimte (subonderdeel 2°), en de keuze voor de gekozen huurder aan de afgewezen kandidaat-huurders moet worden gemotiveerd (subonderdeel 3°).

Voorts wordt in het tweede lid, onderdeel b, voorgesteld dat onder goed verhuurderschap mede wordt verstaan een verbod van intimidatie en een verbod van seksuele intimidatie. Volgens het tweede lid, onderdeel c, moet de huurovereenkomst bij geschrifte worden vastgelegd. Dit is een aanvullende, publiekrechtelijke eis aan hoe de huurovereenkomst moet worden vastgelegd. Op grond van het privaatrecht blijft het dus mogelijk om mondeling een rechtsgeldige huurovereenkomst te sluiten.

In het tweede lid, onderdeel d, wordt geregeld welke informatie de verhuurder, verhuurbemiddelaar of beheerder aan de huurder moet verstrekken. Dit houdt in dat de verhuurder informatie verstrekt over de rechten en plichten van de huurder ten aanzien van het gehuurde, voor

¹⁵⁶ Artikel 1, eerste lid, van de Woningwet.

¹⁵⁷ Artikel 1, eerste lid, onderdeel I, van de Huisvestingswet 2014.

¹⁵⁸ Artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

zover deze rechten en plichten niet in de huurovereenkomst zijn opgenomen (subonderdeel 1°). Om te voorkomen dat dubbele informatie moet worden verstrekt omdat de huurovereenkomst op grond van het tweede lid, onderdeel c, schriftelijk moet worden aangegaan, zijn de rechten en plichten van de huurder ten aanzien van het gehuurde die zijn opgenomen in de huurovereenkomst uitgezonderd van de informatieplicht. Voorts is bepaald dat de huurder ook moet worden geïnformeerd over de contactpunt waar de huurder terecht kan bij zaken die het gehuurde betreffen (subonderdeel 2°). In het geval van grotere verhuurders kan een contactpunt bijvoorbeeld een klantenservice betreffen. Bij kleinere verhuurders kan dit ook een contactpersoon zijn. Verder dienen de contactgegevens van het meldpunt, bedoeld in artikel 3, van de gemeente waarin het gehuurde is gelegen te worden verstrekt (subonderdeel 3°).

In het derde lid is aanvullend op het tweede lid een tweetal eisen opgenomen in het geval van verhuur aan arbeidsmigranten.

Volgens het derde lid, onderdeel a, moet de huurovereenkomst afzonderlijk van de arbeidsovereenkomst worden vastgelegd.

In het derde lid, onderdeel b, is bepaald dat de informatie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, waaronder mede begrepen de rechten en plichten van de huurder ten aanzien van het gehuurde die in de huurovereenkomst zijn opgenomen, moet worden verstrekt in een taal waaraan de arbeidsmigrant de voorkeur geeft, tenzij er een andere taal kan worden gebruikt die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij artikel 38, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Het voorgestelde vierde lid bevat een aanvullende eis gericht tot verhuurbemiddelaars. In voornoemd lid is bepaald dat een verhuurbemiddelaar in overeenstemming met artikel 417, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek dient te handelen. Dit houdt in dat het verbod op het dienen van twee heren bij koop of huur van onroerende zaken publiekrechtelijk handhaafbaar wordt.

Indien de gemeente vaststelt dat de verhuurder, verhuurbemiddelaar of beheerder in strijd handelt met de regels van goed verhuurderschap, kan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete worden opgelegd en in het uiterste geval kan de gemeente bij meerdere overtredingen overgaan tot de beheerovername. Tevens kan dit een reden zijn om indien de gemeente een verhuurvergunning instelt die vergunning te weigeren of in te trekken. Daarnaast kan de gemeente indien een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van de algemene regels de naam van de verhuurders en het verhuurbemiddelingsbureau openbaar maken op grond van artikel 19. In de eerste plaats kunnen woningzoekenden en huurders zich er op deze wijze van vergewissen of ze te maken hebben met een verhuurder, verhuurbemiddelingsbureau of beheerder die heeft gediscrimineerd, geïntimideerd of ongewenst verhuurgedrag heeft ontplooid. Daarnaast zal het openbaar maken ook een afschrikwekkende werking hebben voor verhuurders, verhuurbemiddelaars en beheerders.

Artikel 3

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van het voorgestelde eerste lid verplicht om na inwerkingtreding van deze wet een meldpunt in te stellen waar huurders (inclusief arbeidsmigranten), maar ook woningzoekenden en anderen terecht kunnen met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemidde-

laars. Dit meldpunt moet laagdrempelig zijn en de contactgegevens ervan moeten op basis van de algemene regels van goed verhuurderschap aan de huurder worden verstrekt. Naast het bieden van hulp in concrete situaties en het doorverwijzen van woningzoekenden en huurder naar andere bevoegde instanties, kunnen de meldingen ook van belang zijn bij de handhaving. In het tweede lid is bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van het afwikkelen van bij het meldpunt ingediende klachten. Burgemeester en wethouders zijn daarvoor ook de verwerkingsverantwoordelijke. Voorts wordt in het derde lid voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens te stellen. Die nadere regels dienen in ieder geval betrekking te hebben op de vastlegging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens.

Artikel 4

Op basis van het eerste lid kan de gemeenteraad een vergunningplicht instellen.

Volgens het eerste lid, onderdeel a, kan er een verbod gelden voor het in gebruik geven van bepaalde in de verordening aangewezen categorieën van woonruimte die gelegen zijn in bepaalde aangewezen gebieden. Een vergunningplicht is een ingrijpende maatregel. Daarom kan de gemeenteraad, volgens het tweede lid, dit middel enkel inzetten indien dat noodzakelijk en geschikt is om de leefbaarheid in het gebied te behouden. Gemeenten hebben immers aangegeven dat malafide verhuurgedrag zich vaker voordoet in gebieden in de gemeente waar ook bepaalde leefbaarheidsproblemen zijn. Dit is ook gebleken uit de «aanpak goed verhuurderschap». Bij het instellen van een verhuurvergunning moet de gemeenteraad in de verhuurverordening de verschillende categorieën van woon- en verblijfsruimte aanwijzen waarop die verplichting van toepassing is.

Volgens het eerste lid, onderdeel b, kan de gemeenteraad ook een verbod instellen voor het in gebruik geven van bepaalde in de verordening aangewezen categorieën van verblijfsruimte. Het kan hierbij gaan om zowel het in gebruik geven van verblijfsruimte voor arbeidsmigranten bij of door de werkgever als om specifieke voorzieningen voor verblijfsruimte voor deze doelgroep. Het ligt hierbij niet voor de hand om een onderscheid te maken tussen bepaalde gebieden in de gemeente omdat het huisvesten van arbeidsmigranten overal in de gemeente op een acceptabele wijze moet plaatsvinden.

In het derde lid wordt voorgesteld dat bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van de verhuurverordening overleg wordt gepleegd met de gemeenten die gelegen zijn in de woningmarktregio waarvan de gemeente deel uitmaakt, dit mede om waterbedeffecten te voorkomen.

Artikel 5

Het eerste lid bepaalt dat de aanvraag van een vergunning dient te gebeuren door de verhuurder van de betreffende woon- of verblijfsruimte. Indien bij de aanvraag voor de verhuurvergunning blijkt dat de aanvrager voor het realiseren van die functie ook andere vergunningen moet aanvragen, moet de gemeente bevorderen dat hij hierover wordt geïnformeerd, zolang het gaat om vergunningen waarvan de gemeente redelijkerwijs kan aannemen dat deze benodigd zijn. Dit volgt uit artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede lid ziet op de situatie waarin bij de aanvraag van de verhuurvergunning blijkt dat er ook andere vergunningen zijn aangevraagd, maar nog niet zijn verleend. In dat geval wordt de aanvraag voor de verhuurvergunning aangehouden tot er een beslissing is genomen op de aanvragen van de andere vergunningen.

Het derde lid bepaalt dat de gemeente voor de aanvraag van de vergunning de elektronische weg moet openstellen. Dit is een vereiste dat voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn.

Artikel 6

Dit voorgestelde artikel bepaalt op welke gronden een aanvraag voor een vergunning geweigerd kan worden. Zie hiervoor ook paragraaf 4.5.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Op basis van het eerste lid wordt de vergunning geweigerd indien voor het bieden van woon- of verblijfsruimte een omgevingsvergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer op basis van de Huisvestingswet 2014 vereist is en die vergunning of een aanvraag voor die vergunning waarop het bevoegd gezag nog niet heeft beslist, niet is overlegd bij de aanvraag. Indien die vergunningen niet zijn verleend, mag de aanvrager van de verhuurvergunning immers sowieso het gebouw of een gedeelte ervan niet in gebruik geven als woon- of verblijfsruimte.

Op basis van het tweede lid, onderdeel a, kan de vergunning ook geweigerd worden indien aan de aanvrager in een termijn vier jaar voorafgaand aan de aanvraag een bestuurlijke boete of bestuursdwang is opgelegd inzake het handelen in strijd van de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2. Ook indien in een termijn vier jaar voorafgaand aan de aanvraag een bestuurlijke boete of bestuursdwang is opgelegd inzake het handelen in strijd met de genoemde verboden in de Huisvestingswet 2014,¹⁵⁹ de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of de Woningwet, kan een vergunning geweigerd worden. Dit geldt ook voor het overtreden van de voorwaarden die aan een vergunning op basis van die wetten zijn verbonden. Eveneens kan de vergunning ook geweigerd worden indien aan de aanvrager in een termijn vier jaar voorafgaand aan de aanvraag een bestuurlijke boete of bestuursdwang is opgelegd inzake het overtreden van de zorgplicht op basis van artikel 1a, eerste en tweede lid van de Woningwet. Daarnaast kan een vergunning geweigerd worden indien in een termijn vier jaar voorafgaand aan de aanvraag een besluit tot beheerovername is genomen. Uit artikel 21, eerste lid, volgt dat het tijdstip van de aanvang van de periode van vier jaar begint op het tijdstip waarop de verordening waarin de vergunningplicht is opgenomen, van kracht is geworden. Daarnaast kan de vergunning op grond van het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, ook geweigerd worden alsmede indien daartoe redenen zijn op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit is het geval indien er een ernstig gevaar bestaat dat de verhuurvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Het zonder vergunning in gebruik geven van een woonruimte of het zonder vergunning onttrekken, omzetten, samenvoegen of vormen van een woonruimte tot meerdere woonruimten.

¹⁶⁰ Artikel 3, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Op basis van het voorgestelde derde lid kan het college van burgemeester en wethouders hierover een advies vragen aan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De kosten voor dit advies komen voor rekening van het college van burgemeester en wethouders dat het advies heeft aangevraagd.¹⁶¹

Op basis van het vierde lid kan de gemeente het beheer overnemen indien de vergunning geweigerd wordt en de woon- of verblijfsruimte reeds in gebruik is gegeven. Dit om te voorkomen dat degenen die in de woon- of verblijfsruimte verblijven hun woon- of verblijfsruimte verliezen door het weigeren van de vergunning.

Artikel 7

In dit voorgestelde artikel zijn de voorwaarden opgenomen die het college van burgemeester en wethouders aan een vergunning kunnen verbinden. Omwille van de eenvormigheid is er gekozen voor een limitatieve lijst van voorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstukken 4.2.3 en 4.3.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan een verhuurvergunning voor verblijfsruimte een ander oogmerk hebben dan de regels in de bouwregelgeving (veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid). De voorwaarden die in een verhuurvergunning voor verblijfsruimte kunnen worden opgenomen, hebben tot doel om de persoonlijke levenssfeer van arbeidsmigranten te beschermen en zo bij te dragen aan een menswaardige verblijfsplaats voor deze groep.

Artikel 8

Volgens het eerste lid beslist het college van burgemeester en wethouders op de aanvraag van de vergunning binnen acht weken. Deze termijn kan op basis van het tweede lid verlengd worden. Indien het college van burgemeester en wethouders niet tijdig besluiten volgt uit het derde lid dat de vergunning wordt verleend (lex silencio positivo).

Artikel 9

Het voorgestelde artikel bevat de gronden waarop een vergunning kan worden ingetrokken. Hiervoor wordt ook verwezen naar hoofdstuk 4.6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Op basis van het eerste lid, onderdelen a en b, kan de vergunning worden ingetrokken indien binnen een periode van vier jaar eerder een bestuurlijke boete of bestuursdwang is opgelegd inzake het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, of er gehandeld is in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden.

Op basis van het eerste lid, onderdeel c, kan de vergunning ook worden ingetrokken indien deze is verleend op basis van onjuiste of onvolledige informatie die door de aanvrager is verstrekt.

Volgens het eerste lid, onderdeel d, kan de vergunning ook worden ingetrokken indien een omgevingsvergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer op basis van de Huisvestingswet 2014 voor

¹⁶¹ Artikel 16, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

de realisatie van de betreffende woon- of verblijfsruimte geheel of gedeeltelijk is ingetrokken.

Op basis van het eerste lid, onderdeel e, kan de vergunning ook worden ingetrokken indien met betrekking tot die woon- of verblijfsruimte de genoemde verboden uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Huisvestingswet 2014 worden overtreden. Bijvoorbeeld wanneer er een vergunningplichtige verbouwing aan de woon- of verblijfsruimte plaatsvindt zonder de daarvoor benodigde vergunning(en).

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel f, is voorts bepaald dat de vergunning kan worden ingetrokken als 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.

Op basis van het tweede en derde lid kan de vergunning ingetrokken worden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Het vierde lid bepaalt dat de gemeente het beheer moet overnemen indien de vergunning wordt ingetrokken en de woon- of verblijfsruimte reeds in gebruik is gegeven. Dit om te voorkomen dat degenen die in de woon- of verblijfsruimte verblijven hun woon- of verblijfsruimte verliezen door het weigeren van de vergunning.

Artikel 10

In het voorgestelde artikel 10 wordt bepaald wat onder inbeheername wordt verstaan. De inbeheername houdt in dat het college van burgemeester en wethouders een eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een woon- of verblijfsruimte kan verplichten die woon- of verblijfsruimte in beheer te geven. Volgens het voorgestelde artikel 1 wordt het beheer opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders, aan een andere persoon dan de verhuurder die voor beroep of bedrijf werkzaam is op het terrein van de huisvesting indien aan die andere persoon een verhuurvergunning is of kan worden verleend, aan een toegelaten instelling of aan een dochtermaatschappij. In paragraaf 4.7 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op wat de inbeheername inhoudt, onder welke voorwaarden overgegaan kan of moet worden tot inbeheername, de gevolgen ervan voor de verhuurder en de wijze waarop de inbeheername wordt beëindigd.

Artikel 11

In het eerste lid wordt bepaald dat het college van burgemeester en wethouders kan overgaan tot het in beheer nemen indien aan een verhuurder in een periode van vier jaren reeds tweemaal voorafgaand een bestuurlijke boete is opgelegd omdat hij in strijd heeft gehandeld met de regels voor goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2 of als de vergunning wordt geweigerd.

In het tweede lid is bepaald dat het beheer wordt overgenomen indien de vergunning wordt ingetrokken en de woon- of verblijfsruimte reeds in gebruik is gegeven. Dit om te voorkomen dat degenen die in de woon- of verblijfsruimte verblijven hun woon- of verblijfsruimte verliezen door het weigeren van de vergunning.

In het derde lid is het verbod voor de verhuurder opgenomen om gedurende beheerovername nog beheershandelingen te verrichten. Dit verbod richt zich op basis van het derde lid ook tot de rechtsopvolger van de verhuurder. Op basis van artikel 18 kan dit verbod onder meer gehandhaafd worden met een bestuurlijke boete.

Tenslotte dient nog vermeld te worden dat indien een besluit tot beheerovername wordt opgelegd dit op basis van artikel 19 in bepaalde gevallen openbaar gemaakt wordt.

Artikel 12

Dit artikel regelt dat het college van burgemeester en wethouders in het geval van inbeheername de huurprijs vaststelt op een bedrag dat redelijk is in het economische verkeer en dat voldoet aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels, zodat ook degene aan wie de woon- of verblijfsruimte in beheer wordt gegeven geen excessieve huren in rekening kan brengen. Voor het criterium van een bedrag dat redelijk is in het economisch verkeer is aangesloten bij het criterium uit de Woningwet voor het vaststellen van de huurprijs in geval van beheerovername op grond van die wet. De redelijke huurprijs moet ook voldoen aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels. Wanneer het een woonruimte betreft met een gereguleerde huurprijs, moet de redelijke huurprijs worden vastgesteld aan de hand van het woningwaarderingsstelsel. Ook bij verblijfsruimte wordt de huurprijs vastgesteld op basis van hetgeen de huurprijs zou zijn op basis van het woningwaarderingsstelsel indien de verblijfsruimte zou worden verhuurd als onzelfstandige woonruimte.

Artikel 13

In dit voorgestelde artikel wordt geregeld dat indien de in beheer genomen woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin die gelegen zijn noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze bewoond of gebruikt te kunnen worden, het college van burgemeester en wethouder kan besluiten die voorzieningen of aanpassingen binnen een bepaalde termijn door de beheerder uit te laten voeren. De kosten hiervan zijn voor rekening van degene tot wie de beheermaatregel is gericht.

Artikel 14

In het voorgestelde artikel 14 zijn de regels opgenomen over de beheervergoeding, de betaling van de verschuldigde kosten voor het treffen van noodzakelijke voorzieningen en het doen van aanpassingen alsmede de wijze waarop deze verrekend worden met de door de beheerder geïnde huurpenningen voor de woonruimte of vergoedingen voor het gebruik van de verblijfsruimte.

Op basis van het eerste lid stelt het college van burgemeester en wethouders bij een beheerovername een beheervergoeding vast. De beheervergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor het uitvoeren van het beheer. Degene tot wie de beheermaatregel is gericht is die beheervergoeding verschuldigd aan het college van burgemeester en wethouders.

Het tweede lid bepaalt dat de geïnde huurpenningen voor de woonruimte of vergoedingen voor het gebruik van de verblijfsruimte worden verrekend met de beheervergoeding en indien van toepassing met de

kosten voor het uitvoeren van de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen.

Indien de geïnde huurpenningen voor de woonruimte of vergoedingen voor het gebruik van de verblijfsruimte hoger zijn dan de som van de beheervergoeding en de kosten voor het uitvoeren van de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, wordt, op basis van het derde lid, het resterende bedrag door de beheerder overgemaakt aan de verhuurder.

Indien de geïnde huurpenningen voor de woonruimte of vergoedingen voor het gebruik van de verblijfsruimte lager zijn dan de som van de beheervergoeding en de kosten voor het uitvoeren van de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, kan het college van burgemeester en wethouders, op grond van het vierde lid, het resterende bedrag bij de verhuurder invorderen bij dwangbevel.

Artikel 15

Het voorgestelde artikel 15 regelt de beëindiging van de beheerovername. Het eerste lid bepaalt hoe de inbeheername wordt beëindigd indien de verhuurder eigenaar blijft van de woon- of verblijfsruimte en het tweede lid ziet op de situatie dat de verhuurder de eigendom van de woon- of verblijfsruimte heeft overgedragen aan een nieuwe verhuurder.

Om de inbeheername te beëindigen moet volgens het eerste lid voldaan zijn aan de volgende cumulatieve voorwaarden. Op de eerste plaats moet de verhuurder, op grond van onderdeel a, door middel van een verhuurplan kunnen aantonen dat hij enerzijds de algemene regels zal naleven en toepassen, alsmede zal handelen in overeenstemming met de voorwaarden die aan een vergunning verbonden kunnen worden.

Indien er noodzakelijke voorzieningen en aanpassingen moeten worden aangebracht, moeten deze uitgevoerd zijn alvorens het beheer wordt beëindigd (onderdeel b). Ten slotte moet de verhuurder indien de geïnde huurpenningen voor de woonruimte of vergoedingen voor het gebruik van de verblijfsruimte lager zijn dan de som van de beheervergoeding en de kosten voor het uitvoeren van de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, het resterende bedrag betaald hebben (onderdeel c).

Het tweede lid ziet op de beëindiging van de inbeheername indien de verhuurder de eigendom van de woon- of verblijfsruimte of het gebouw waarin die woon- of verblijfsruimte gelegen is, heeft overgedragen aan een andere eigenaar. Ook in die situatie moeten de in het besluit tot inbeheername benoemde noodzakelijke voorzieningen zijn aangebracht (onderdeel a). Daarnaast moeten de resterende kosten voor de inbeheername voldaan zijn (onderdeel b) en uiteraard moet de nieuwe eigenaar over een verhuurvergunning beschikken, indien dat voor de verhuur van die woon- of verblijfsruimte verplicht is (onderdeel c).

Artikel 16

In dit voorgestelde artikel wordt voorgesteld om de handhaving te beleggen bij het college van burgemeester en wethouders omdat het college van burgemeester en wethouders het uitvoerende orgaan van de gemeente is.

Bij de bestuurlijke handhaving van de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, zou de situatie zich kunnen voordoen dat een verhuurder gebruikmaakt van de diensten van een verhuurbemiddelaar. In dat geval zal eerst gezien moeten aan wie de bij artikel 2, tweede lid,

opgelegde regels van goed verhuurderschap zijn gericht. Indien het gaat om het maken van ongerechtvaardigd onderscheid gedurende de selectiefase die al dan niet in opdracht van de verhuurder wordt begaan door de verhuurbemiddelaar zal de verhuurbemiddelaar in eerste instantie aanspreekbaar zijn. Indien hierover twijfel bestaat, is volgens de vaste lijn in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁶² de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en als overtreder worden aangemerkt. Dit betekent dat indien niet duidelijk is of de overtreding wordt begaan door de verhuurbemiddelaar of de verhuurder, in ieder geval de verhuurder als overtreder kan worden aangemerkt omdat de verhuurbemiddelaar werkt in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de verhuurder. Het is dan aan de verhuurder om aan te tonen dat hij in casus niet als overtreder kan worden aangemerkt.

Artikel 17

Dit voorgestelde artikel regelt de wijze van aanstelling van ambtenaren die bevoegd zijn voor de handhaving (eerste en tweede lid). De bevoegdheden van deze aangewezen ambtenaren zijn vastgelegd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Op basis van artikel 125, tweede lid, van de Gemeentewet wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert, hetgeen op basis van dit wetsvoorstel het geval is aangezien de handhaving van de regels van goed verhuurderschap belegd is bij het college van burgemeester en wethouders. Uit artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht volgt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan opleggen.

In het voorgestelde derde lid is bepaald dat het college van burgemeesters en wethouders bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.

Artikel 18

Het voorgestelde artikel 18 regelt de maximale hoogte van de bestuurlijke boete voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, en 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. Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete is rekening gehouden met de ernst van de overtreding. Verder is rekening gehouden met het afschrikwekkende karakter bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete. Door de voorgestelde maximale hoogte van de bestuurlijke boetes wordt het verdienmodel van malafide verhuurders doorbroken.

¹⁶² Zie onder meer: Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3040 en uitspraak van 13 oktober 20121, ECLI:NL:RVS:2021:2278.

In het eerste lid, onderdeel a, is bepaald dat voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, een maximale bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2022 is dat maximaal € 22.500.

In het eerste lid, onderdeel b, is een recidivebepaling opgenomen. Wanneer bij de constatering van het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2, binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan die constatering eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor datzelfde feit of, indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan het tweede lid, eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van de eerdergenoemde verboden of de aan de vergunning verbonden voorwaarden, kan een maximale bestuurlijke boete worden opgelegd van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2022 is dat maximaal € 90.000.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat wanneer de gemeenteraad een verhuurverordening vaststelt hij ook moet bepalen dat een bestuurlijk 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 voorgestelde derde lid is vervolgens bepaald welke maximale bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

In het derde lid, onderdeel a, is bepaald dat voor het overtreden van de eerdergenoemde verboden of de aan de vergunning verboden voorwaarden een maximale bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2022 is dat maximaal € 22.500.

In het derde lid, onderdeel b, is een recidivebepaling opgenomen. Wanneer bij de constatering van het overtreden van de eerdergenoemde verboden of de aan de vergunning verboden voorwaarden binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan die constatering eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor datzelfde feit of eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap, kan een maximale bestuurlijke boete worden opgelegd van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2022 is dat maximaal € 90.000.

Artikel 19

In dit artikel wordt voorgesteld dat het college van burgemeester en wethouders kan overgaan tot het openbaar maken van de gegevens van verhuurders en verhuurbemiddelaars indien hen een bestuurlijke boete is opgelegd inzake het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap of het overtreden van de verboden op basis van dit wetsvoorstel. Voor een uitgebreide toelichting op het doel van deze openbaarmaking en de in acht te nemen methode wordt verwezen naar paragraaf 4.8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. In hoofdstuk 6.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op hoe deze openbaarmaking zich verhoudt tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In het eerste lid wordt geregeld dat het college van burgemeester en wethouders de gegevens van de verhuurder of verhuurbemiddelaar openbaar moet maken indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap of het

overtreden van de verboden die opgenomen zijn in dit wetsvoorstel of een besluit tot beheerovername is genomen. Onderdeel a van dit lid regelt dat openbaarmaking van persoonsgegevens achterwege zal blijven voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Onderdeel b van dit lid regelt dat openbaarmaking ook achterwege blijft indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten of het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. De openbaarmaking is er onder meer op gericht de naleving te bevorderen en om woningzoekenden en huurders te informeren en waar nodig te waarschuwen. Als een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar wordt gemaakt, maakt het besluit tot openbaarmaking onderdeel uit van dat besluit. Na afronding van het opmaken van een boeterapport, wordt de afweging gemaakt of wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan een verhuurder of verhuurbemiddelaar. Als daartoe wordt besloten, wordt aan een verhuurder of verhuurbemiddelaar het voornemen bekend gemaakt tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook de openbaarmaking maakt deel uit van deze kennisgeving waarop de verhuurder of verhuurbemiddelaar zijn zienswijze kan geven. Dat betekent dat een verhuurder of verhuurbemiddelaar tegelijkertijd zijn zienswijze kan geven op het voornemen tot oplegging van een bestuurlijke boete en op het voornemen, indien de bestuurlijke boete wordt opgelegd, om deze opgelegde bestuurlijke boete openbaar te maken.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat de openbaarmaking niet eerder plaatsvindt dan tien dagen nadat het besluit tot openbaarmaking bekend is gemaakt aan de betrokkene. Op deze wijze heeft de betrokkene alsnog de gelegenheid om door middel van een voorlopige voorziening de openbaarmaking te voorkomen. Dit wordt voorgesteld om enerzijds de verhuurder of verhuurbemiddelaar een rechtsmiddel te bieden tegen de openbaarmaking. Daarop ziet ook het voorgestelde vierde lid dat bepaalt dat indien een voorlopige voorziening is aangevraagd de openbaarmaking wordt opgeschort tot de rechter in de voorlopige voorziening een uitspraak heeft gedaan. Anderzijds moet de openbaarmaking ook zo spoedig mogelijk kunnen plaatsvinden in het belang dat woningzoekenden of huurders hierbij hebben. Daarom kan niet gewacht worden met het openbaar maken van opgelegde boetes totdat deze onherroepelijk zijn geworden. Dat kan door de termijnen en afhandeling in bezwaar, beroep en hoger beroep jaren duren. Om tegemoet te komen aan de publicatie van gegevens over onherroepelijke boetes is in het derde lid bepaald dat bij het openbaar maken van de opgelegde boete tevens wordt vermeld of er een rechtsmiddel is ingesteld tegen deze boete dan wel dat daartoe een mogelijkheid bestaat. Met de vermelding dat nog rechtsmiddelen openstaan wordt rekening gehouden met de onschuldpresumptie die op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bij punitieve sancties in acht moet worden genomen.

Op basis van het voorgestelde vijfde lid worden de gegevens niet openbaar gemaakt indien dit niet in het belang van het toezicht of de handhaving zou zijn.

Het voorgestelde zesde en zevende lid bepalen wanneer de openbaarmaking in ieder geval wordt beëindigd. Indien de openbaarmaking een bestuurlijke boete betreft wordt deze in ieder geval beëindigd vier jaar na de dagtekening van het besluit van openbaarmaking (zesde lid). Indien de openbaarmaking een beheerovername betreft, wordt de openbaarmaking beëindigd op het moment dat de beheerovername wordt beëindigd (zevende lid).

Ten slotte bepaalt het voorgestelde achtste lid dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de openbaar te maken gegevens, waaronder de mogelijke reactie van een belanghebbende in verband met de openbaarmaking van zijn gegevens, de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld en de wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt.

Artikel 20

Op basis van de begripsbepaling van «verhuurder» in artikel 1 van dit wetsvoorstel zijn de algemene regels van goed verhuurderschap en de vergunningplicht, die geregeld worden in dit wetsvoorstel, niet van toepassing op toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen. Op basis van het bepaalde bij of krachtens de Woningwet zijn al regels gesteld inzake de toewijzing en de verhuur van woonruimten en wordt daarop toezicht uitgeoefend door de Aw.

Dit betekent echter niet dat zij niet moeten voldoen aan de algemene regels van goed verhuurderschap. Om het toezicht door de Aw niet te laten doorkruisen door extra toezicht door de gemeente, wordt voorgesteld om in de Woningwet een bepaling op te nemen omtrent de wijze waarop toegelaten instellingen de algemene regels van goed verhuurderschap moeten implementeren. De in artikel 2 opgenomen regels van goed verhuurderschap worden op deze wijze ook onverkort van toepassing voor de toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen (het voorgestelde artikel 46a van de Woningwet), waarbij voor de motivatieplicht, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, onder 1°, is uitgezonderd als gebruik wordt gemaakt van een aanbod- en toewijzingsinstrument. Het toezicht op de naleving van de regels van goed verhuurderschap wordt alleen niet belegd bij de gemeente, maar bij de Aw. Dit vloeit voort uit de systematiek van de Woningwet waarbij op basis van artikel 61 het toezicht op de toegelaten instellingen belegd is bij de Aw.

Artikelen 21, 22 en 23

Deze voorgestelde artikelen bevatten het overgangsrecht.

In artikel 21 wordt nader bepaald wat de terugkijkperiode is inzake de weigeringsgronden van een verhuurvergunning.

Artikel 22 biedt aan verhuurders die reeds woon- of verblijfsruimte verhuurden voor de gemeenteraad een verhuurvergunning invoert, de mogelijkheid om deze verhuuractiviteit voort te zetten gedurende zes maanden na invoering van de vergunningplicht. In die tijd kunnen ze een verhuurvergunning aanvragen.

Artikel 23 ziet op de periode waarin in afwijking van artikel 122 van de Gemeentewet gemeentelijke regelingen inzake verhuurvergunningen, exploitatievergunningen voor verhuurbemiddelingsbureaus en het tegengaan van uitbuiting en onevenredige benadeling van huurders nog één jaar van kracht blijven na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze bepalingen zijn uitgebreid toegelicht in respectievelijk paragraaf 13.2 en 13.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikelen 24 en 25

Deze artikelen bevatten de samenloopbepalingen.

Het voorgestelde artikel 24 bevat een samenloopbepaling met het bij koninklijke boodschap van 18 juli 2019 ingediende voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) (35 261).

Artikel 25 voorziet in een samenloopbepaling met de Omgevingswet.

Artikel 26

In dit artikel is een wijziging van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, opgenomen die in werking zal treden op het moment waarop het Besluit huurprijzen woonruimte is gewijzigd in verband met de herziening van de woningwaardering van onzelfstandige woningen.

Artikelen 27, 28 en 29

Deze artikelen bevatten de slotbepalingen. Artikel 27 voorziet in een evaluatiebepaling, artikel 28 in een bepaling die een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk maakt en artikel 29 bepaalt dat deze wet zal worden aangehaald als de Wet goed verhuurderschap.

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