

Vergaderjaar 2022–2023

36 195

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

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Thuis. Het is de plek waar je woont en leeft, met je gezin, huisgenoten of alleen. Waar je tot rust komt na een lange werkdag, waar je plezier hebt met vrienden en familie. Een fijne en betaalbare woning is de stabiele basis die mensen nodig hebben om vooruit te komen in het leven. Een nieuwe baan zoeken, gaan samenwonen, of een gezin stichten; het kan pas als je een fijn thuis hebt. Niet voor niets is «*bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid*» volgens artikel 22, tweede lid, van de Grondwet. Een fatsoenlijk dak boven je hoofd is een grondrecht.

Maar dat grondrecht op betaalbaar wonen staat onder druk. Er heerst enorme woningnood: er is nu een tekort van ruim 300.000 woningen.¹ Dat aantal dreigt verder op te lopen. Dertigers wonen bij hun ouders op zolder, gezinnen bivakkeren op campings, gescheiden stellen delen noodgedwongen hetzelfde huis. In tien jaar tijd verdubbelde de dakloosheid.²

De woningnood heeft de machtspositie van vastgoedspeculanten, huisjesmelkers en pandjesbazen verder versterkt, ten nadele van hun huurders. Zij proberen zich te verrijken aan de woningnood. In korte tijd zijn de huren fors gestegen; in 2020 kregen huurders nog de grootste huurverhoging in zes jaar tijd voor hun kiezen.³ Inmiddels zijn jongeren en singles vaak meer dan de helft van hun inkomen kwijt aan huren.⁴

¹ Atlas voor Gemeenten. (2022). Atlas voor gemeenten 2022 – Wonen – Atlas Research

² CBS. (2019). Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld (cbs.nl)

³ CBS. (2020). Grootste huurstijging in zes jaar (cbs.nl)

⁴ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/cbs-huren-zijn-gestegen-maar-ze-nemen-een-minder-grote-hap-uit-het-inkomen~bc1d54f7/>

De introductie van tijdelijke huurovereenkomsten met ingang van 1 juli 2016 van maximaal twee jaar als het gaat om zelfstandige woonruimte geeft verhuurders nog meer macht. Tot wel een derde van de nieuwe huurovereenkomsten met particuliere verhuurders is zo'n «wegwerpcontract».⁵ In Amsterdam huurt meer dan de helft van de jongeren op basis van een wegwerpcontract.⁶ Dat heeft grote nadelige gevolgen. Huurders moeten iedere twee jaar verhuizen en kampen met de stress, onzekerheid, hoge verhuiskosten en het tijdrovende zoekproces die daarbij komen kijken. Gemeenten signaleren dat de leefbaarheid van wijken onder druk komt te staan door het grote aantal bewonerswisselingen en dat de huren nóg sneller stijgen.⁷ Die ontwikkeling doet afbreuk aan de belofte van parlement en regering dat vaste huurovereenkomsten de norm zouden blijven.⁸

Recent heeft de Tweede Kamer expliciet de noodzaak overwogen om de bescherming van huurders te versterken. Dit is onder andere terug te vinden in het Programma Betaalbaar Wonen. Wetgeving ter bescherming van huurders schiet tekort op ten minste twee onderdelen. Huurders in de zogenaamde vrije sector werden amper beschermd tegen onverwachte en excessieve huurprijsstijgingen. Tot mei 2021 stond het verhuurders vrij om de huren fors te verhogen voor zittende huurders, ongeacht de bepalingen in de huurovereenkomst. Het parlement heeft een einde aan die praktijk gemaakt met de aanvaarding van de Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten van initiatiefnemer Nijboer, die de huurprijsstijging voor zittende huurders maximeert op het niveau van de inflatie plus 1 procentpunt⁹.

Daarnaast schiet de huurbescherming in Nederland tekort. Huurbescherming biedt huurders de zekerheid dat zij in hun huis kunnen blijven wonen, mits zij zich fatsoenlijk gedragen en de huur betalen. Bovendien zijn huurbescherming en huurprijsbescherming complementair, de ene vorm van bescherming is ineffectief als de ander niet functioneert. Tot 1 juli 2016 waren huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd de norm. Sindsdien biedt de wet aan verhuurders van zelfstandige woonruimte de mogelijkheid om tijdelijke huurovereenkomsten van maximaal twee jaar aan te bieden¹⁰. Daarna moeten huurders in beginsel weer verhuizen. Verhuurders van niet-zelfstandige woonruimte hebben de mogelijkheid om deze voor een tijdelijke periode van maximaal vijf jaar aan te bieden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening presenteerde dit voorjaar plannen om huren meer te reguleren. Hij stelt onder andere voor het woningwaarderingssysteem verder uit te breiden en zo meer huurprijzen te reguleren¹¹. Wat ontbreekt, is het beëindigen van het flexibele contract als aloude nieuwe norm. Terwijl hiervoor is betoogd dat huurprijsregulering en huurbescherming samen ertoe bijdragen dat de huurder een goede bescherming geniet. Het een doen en het ander nalaten kan ertoe leiden dat huurders onnodig in kwetsbare, penibele en onzekere situaties (blijven) verkeren, terwijl dat nooit de bedoeling van de wetgever is geweest.

Dit wetsvoorstel heeft als doel huurders meer zekerheid te bieden en te beschermen tegen de negatieve gevolgen van de woningnood en ongelijke machtsposities. Het gebruik van huurovereenkomsten voor

⁵ Lijzenga, J. & Van Setten, M. (2021). *Evaluatie wet doorstroming huurmarkt 2015*, Companen

⁶ Huisman, C.J. (202). *Insecure tenure: The precarisation of rental housing in the Netherlands*

⁷ Lijzenga, J. & Van Setten, M. (2021)

⁸ Kamerstuk 2022D23216

⁹ Kamerstuk 35 488–2

¹⁰ Kamerstuk 34 373

¹¹ Kamerstuknummer 2022D20047 Programma betaalbaar wonen

onbepaalde tijd dient weer de norm te worden. Daartoe schrapt dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor verhuurders om algemene tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden voor zelfstandige woningen. Dat betekent dat de verruiming die per 1 juli 2016 is ingegaan op dit punt wordt teruggedraaid. Hiermee brengt het wetsvoorstel een betere balans aan in de machtsverhoudingen tussen huurders en verhuurders. Een positief gevolg daarvan is dat de leefbaarheid en sociale cohesie in wijken zullen verbeteren en de explosieve stijging van de huren in de vrije sector wordt afgeremd. Hiermee geeft de wetgever invulling aan de zorgplicht van de overheid voor voldoende betaalbare woongelegenheden, dat is vastgelegd als sociaal grondrecht. En daarmee maakt dit initiatiefwetsvoorstel ook waar wat in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is uitgesproken: «Vaste huurcontracten blijven de norm».

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

2.1. Juridisch-economische argumentatie

De noodzaak tot het reguleren van huurovereenkomsten volgt uit het sociale grondrecht op betaalbaar wonen. Zo luidt artikel 22, tweede lid van de Grondwet: «Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid». In de toelichting op het grondwetsartikel valt te lezen dat dit artikellid niet alleen het aantal woningen, maar ook de kwaliteit ervan betreft. In het artikellid ligt eveneens besloten dat huisvesting betaalbaar moet zijn, evenals gezond, veilig, passend en op de juiste locatie: nabij werk en voorzieningen.¹² Dit sociale grondrecht volgt op het mensenrecht op huisvesting, zoals opgenomen in artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Betaalbaar wonen is een grondrecht en een mensenrecht, omdat wonen een basisbehoefte en eerste levensbehoefte is. Daarom is woonzekerheid belangrijk voor het welzijn van mensen. Onzekerheid over je woonsituatie leidt tot fundamentele bestaansonzekerheid, en bestaanszekerheid is nodig voor mensen om hun leven vorm te kunnen geven, om vrij te zijn. Bestaanszekerheid is in dit geval afhankelijk van de contractvorm, de betaalbaarheid van je woning, en de staat van de woning. Een eigenaar-bewoner van een goed onderhouden woning met dalende hypotheeklasten, ervaart meer bestaanszekerheid dan een huurder met een tijdelijk contract, almaar stijgende huren en een verhuurder die weigert de woning te onderhouden.

Het huren van een woning voorziet in een eerste levensbehoefte. In het Nederlandse beleid is het leidende principe dat een huurder daarbij bescherming behoeft tegen machtsmisbruik door verhuurders. De machtsverhouding tussen huurders en verhuurders is immers ongelijk.¹³ Verhuurders beschikken over marktmacht. Die ongelijkheid kent verschillende oorzaken. In de eerste plaats versterkt de woningnood de machtspositie van verhuurders. Door het grote tekort aan woningen vinden huurders moeilijker een geschikte woning. Maar ook bij voldoende aanbod van betaalbare woningen is behoefte aan regulering. Huurders ondervinden namelijk hoge transactiekosten. Zittende huurders hechten relatief meer waarde aan hun huidige woning dan de gemiddelde huurder en zouden daarom bereid zijn meer te betalen dan de marktwaarde. Naast

¹² Grondwet Artikel 22. Toelichting. Artikel 22: Volksgezondheid; woongelegenheden; ontplooiing – Nederlandse Grondwet (denederlandsegrondwet.nl)

¹³ Zie: Ministerie van VROM (2001). *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw*; & Brief regering, Kamerstuknummer 27926–178, p. 4

verhuizen is de zoektocht naar een geschikte nieuwe woning een complex, tijdrovend en soms kostbaar proces.

Om die reden heeft de overheid huurbescherming en huurprijsbescherming in het leven geroepen. Huurbescherming beschermt huurders tegen het opzeggen van de huurovereenkomst door verhuurders op oneigenlijke gronden. Huurprijsbescherming beschermt huurders tegen onaantvaardbaar hoge huurprijzen en huurprijsstijgingen. Beiden zijn nodig, omdat huurprijsbescherming ineffectief is zonder huurbescherming en omgekeerd. Zo werd ook onderkend bij de totstandkoming van de Nederlandse Huurwet van 1950.¹⁴ Indien huurprijsbescherming zou ontbreken, zou een verhuurder de huur kunnen verhogen om de huurder zo te dwingen tot verhuizen. Bij het ontbreken van huurbescherming, zou een verhuurder de huurovereenkomst kunnen beëindigen om de huurder zo te bewegen alsnog een hogere prijs te aanvaarden.

2.2. Wettelijke bescherming van huurders in Nederland

Huurbescherming en huurprijsbescherming zijn twee instrumenten waarmee de overheid invulling geeft aan haar zorgplicht voor voldoende betaalbare woongelegenheden. Zo beschermt de overheid huurders tegen verhuurders die misbruik zouden maken van hun machtspositie.

2.2.1. Huurprijsbescherming

In Nederland wordt sinds 1989 onderscheid gemaakt tussen gereguleerde huurovereenkomsten en geliberaliseerde huurovereenkomsten. Gereguleerde huurovereenkomsten zijn onderworpen aan een uitgebreid stelsel van huurprijsbescherming. Het leidende principe daarbij is dat de hoogte van de huurprijs in verhouding moet staan tot de kwaliteit van de woonruimte. Door middel van het woningwaarderingstelsel wordt de kwaliteit van een woning, gebaseerd op onder andere de oppervlakte, voorzieningen en WOZ-waarde, uitgedrukt in een aantal punten, dat correspondeert met een maximale huurprijs. Tevens stelt de overheid regels ten aanzien van de maximale toegestane huurverhoging. Ook heeft de overheid bepaald dat verhuurders een inflatievolgend huurbeleid voeren op het niveau van de organisatie, via de zogenaamde huursombenadering.

De aanvangshuur is bepalend voor de contractvorm. Als de aanvangshuurprijs lager is dan de toen geldende liberalisatiegrens, betreft het een gereguleerd huurovereenkomst. Was de aanvangshuur hoger, dan betreft het een geliberaliseerd huurovereenkomst. In 2022 is de liberalisatiegrens € 763,47.

Tot 2021 gold vrijwel geen huurprijsbescherming voor geliberaliseerde huurovereenkomsten. De meest voornamelijk bescherming was de bepaling dat de huurprijs slechts eens per 12 maanden mocht worden verhoogd. Per 1 mei 2021 is de Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten van initiatiefnemer Nijboer in werking getreden¹⁵. Deze wet maximeert gedurende drie jaar de jaarlijkse huurprijsverhogingen voor woningen met geliberaliseerde huurovereenkomsten op het niveau van de inflatie plus 1 procentpunt.

¹⁴ Ramakers, J.J.M. (1987). Twee onder één kap: De huurprijs- en huurbeschermingsregeling in de Huurwet 1950

¹⁵ Kamerstuk 35 488

2.2.2. Huurbescherming

Als gevolg van het uitgebreide stelsel van huurbescherming waren huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd lange tijd de norm in Nederland. Een systeem van wetgeving regelt de relatie tussen huurder en verhuurder. Tot 1 juli 2016 kon een verhuurder de huur slechts opzeggen op grond van in de wet vastgelegde redenen, zoals het veroorzaken van overlast of betalingsachterstanden. Slechts in een beperkt aantal gevallen kon een woning tijdelijk worden verhuurd volgens het Burgerlijk Wetboek. Het ging tot 1 juli 2016 om:

- Huur die gebruik van woonruimte betrof die naar zijn aard slechts van korte duur is. In dit geval gold huurbescherming noch huurprijbsbescherming voor woonruimte. Het gaat dan bijvoorbeeld om vakantie-woningen.
- Verhuur van voor afbraak bestemde gemeentewoningen. Hiervoor gold geen huurbescherming.

Daarnaast kende het Burgerlijk Wetboek voor de verhuurder een limitatief aantal opzeggingsgronden, waarvan een aantal dient voor een situatie waarin sprake is van tijdelijk gebruik:

- Opnieuw bewonen door de verhuurder of voorgaande huurder, de zogenaamde tussenhuur- of diplomatenclausule. Een verhuurder moet dan van tevoren aangeven dat de woning na verloop van tijd weer beschikbaar moet komen voor hemzelf;
- Dringend eigen gebruik: de verhuurder zegt de huurovereenkomst op omdat hij de woning zo dringend nodig heeft voor eigen gebruik dat niet kan worden geveerd dat de huurovereenkomst wordt verlengd. Tot «dringend eigen gebruik» werd ook het huisvesten van doelgroepen gerekend, zoals gehandicapten, studenten en ouderen.

In aanvulling op het Burgerlijk Wetboek, biedt de Leegstandswet de mogelijkheid om ter voorkoming van onnodige leegstand, zonder huurbescherming te verhuren. Het gaat dan om:

- Woonruimte in een gebouw dat in afwachting is van een andere bestemming, sloop, renovatie of verkoop;
- Woonruimte in een huurwoning in afwachting van sloop op renovatie;
- Woonruimte in een te koop staande koopwoning.

De Wet doorstroming huurmarkt 2015¹⁶ trad in werking op 1 juli 2016 en heeft de mogelijkheden voor tijdelijke huur uitgebreid door de volgende maatregelen:

- De specifieke categorieën voor dringend eigen gebruik werden uitgebreid met het huisvesten van jongeren, promovendi en grote gezinnen;
- De mogelijkheid van tijdelijke verhuur in de Leegstandswet werd uitgebreid met te koop staande huurwoningen;
- De diplomatenclausule werd aangepast en verruimd, zodat het bij vertrek van een tussenhuurder mogelijk wordt een nieuwe tussenhuurder te laten huren tot moment van terugkeer van de eigenaar of de huurder;
- De wet introduceerde een nieuwe vorm van tijdelijk huren: huurovereenkomsten voor bepaalde tijd, met een maximum duur van twee jaar voor zelfstandige woonruimte, en vijf jaar voor onzelfstandige woonruimte.

Aan gebruik van huurovereenkomsten voor bepaalde tijd zijn voorwaarden verbonden. De maximale termijn voor zelfstandige woonruimte werd na amendering gesteld op twee jaar.¹⁷ Voor een huurovereenkomst van twee jaar of korter geldt dat de huur van

¹⁶ Kamerstuknummer 34373

¹⁷ Kamerstuknummer 34 373

rechtswege eindigt wanneer de termijn waarvoor zij is aangegaan, is verstreken. Gedurende deze periode is de gewone huurprijsbescherming van kracht. Om te voorkomen dat huurders worden geconfronteerd met een opvolgende reeks van tijdelijke overeenkomsten, regelt de wet dat de huurder niet telkens opnieuw een overeenkomst van twee jaar of korter kan worden aangeboden. De tweede overeenkomst geldt dan als aangegaan voor onbepaalde tijd. Het is dus voor een verhuurder niet mogelijk om eenzelfde huurder een reeks van tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden.

Bovendien stelde de wet eisen aan de inzet van tijdelijke huurovereenkomsten voor bepaalde tijd door woningcorporaties. Woningcorporaties mogen dus niet generiek tijdelijke huurovereenkomsten afsluiten.

2.3. Geschiedenis huurbescherming in Nederland

2.3.1. Aanloop naar Wet doorstroming huurmarkt 2015

Nederland kende een lange traditie van sterke huurbescherming. Huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd waren de norm. Tijdelijke verhuur werd alleen toegestaan in uitzonderlijke gevallen, waar een vaste huurovereenkomst onhaalbaar was. De uitzonderingen werden gezien als een praktische oplossing voor specifieke problemen. In juli 2013 lanceerde de Amsterdamse woningcorporatie Stadgenoot een voorstel voor generieke tijdelijke huurovereenkomsten van vijf jaar. Het idee kreeg steun van andere Amsterdamse woningcorporaties, evenals de wethouders van de G4.

In de brief van 11 april 2014 kondigde de toenmalige Minister voor Wonen aan een wetsvoorstel op te stellen om de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur te verruimen, onder meer met uitbreiding van de specifieke categorieën van «dringend eigen gebruik» en de introductie van algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd.¹⁸ Deze uitbreiding volgde op gespreksrondes met diverse partijen die alle (met uitzondering van de Woonbond) aan zouden hebben gegeven behoefte te hebben aan een verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur. Ook toen benadrukte de toenmalige Minister dat de hoge kosten voor verhuurders hen ervan zouden weerhouden van massaal gebruik van algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Begin 2015 diende het lid Schouten (ChristenUnie) een initiatiefvoorstel in bij de Tweede Kamer met een voorstel voor starterscontracten van vijf jaar voor jongeren. Het lid Schouten beoogde hiermee tijdelijke huurovereenkomsten mogelijk te maken voor jongeren. Daarvoor voerde zij onder meer de volgende argumentatie aan. Jongeren die het ouderlijk huis of de studentenwoningen willen verlaten en op zichzelf willen gaan wonen, vinden immers vaak moeilijk een woning. Huren in de vrije sector of een koopwoning is veelal te duur, voor sociale huurwoningen gelden doorgaans wachtlijsten. Destijds bestonden reeds jongerenwoningen, maar als een jongere die aanvaardde ging opgebouwde inschrijfduur verloren. Dit wetsvoorstel werd ondersteund door Minister Blok en werd tegelijkertijd met de Wet doorstroming huurmarkt aangenomen door de Kamers.

2.3.2. Wet doorstroming huurmarkt 2015

Met de Wet doorstroming huurmarkt 2015 wilde de toenmalige Minister voor Wonen de flexibiliteit op de huurmarkt bevorderen en de prijs-/kwaliteitverhouding verbeteren, en daarmee een belangrijke impuls geven aan betere doorstroming op de huurwoningmarkt en het bestrijden van

¹⁸ Kamerstuknummer 27 926-218

scheefheid.¹⁹ Voor huurders zou een toename van de mogelijkheden voor tijdelijk huren een vergroting van het aanbod aan huurwoningen kunnen opleveren, doordat verhuurders woningen voor de verhuur zouden aanbieden die anders leeg zouden staan omdat verhuurders in hun situatie geen huurovereenkomst voor onbepaalde tijd zouden sluiten. De toenmalige Minister schreef: «Omdat potentiële aanbieders van woonruimte soms wel willen verhuren, maar niet vast willen zitten aan een huur voor onbepaalde tijd, en daar op dit moment geen mogelijkheid voor bestaat, komt een deel van dit potentiële huuraanbod mogelijk niet tot stand».²⁰ De introductie van tijdelijke huurovereenkomsten bood geen extra flexibiliteit aan huurders, omdat het huurders altijd al vrij stond huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd op te zeggen op elk moment, mits zij de opzegtermijn in acht nemen.

Huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd waren in Nederland voor inwerkingtreding van de wet de norm. De toenmalige Minister bezwoer dat het zijn intentie was dat die de norm zouden blijven. Daarbij erkende de Minister het risico dat de inzet van tijdelijke huurovereenkomsten het stelsel van huurbescherming en huurprijsbescherming zou kunnen ondermijnen. De Minister schreef: «Het is overigens uitdrukkelijk geenszins de bedoeling om het uitgangspunt van het contract voor onbepaalde duur te verlaten en af te stappen van het systeem waarbij tijdelijke verhuur de uitzondering op de hoofdregel is. Het instrument van tijdelijke huur moet zo worden ingezet dat aan de essentie van de huur(prijs)bescherming niet wordt afgedaan.»²¹

De Minister betoogde dat het niet te verwachten viel dat verhuurders ervoor zouden kiezen hun woningen voortaan alleen nog voor korte tijd aan steeds verschillende huurders te verhuren. Dat zou onaantrekkelijk zijn, omdat zij dan telkens maatregelen zouden moeten treffen om de beëindiging van de huur te effectueren om te voorkomen dat huur voor onbepaalde tijd zou ontstaan. Met veel wisselende huurders gaan ook veel frictieleegstand, transactie-, bemiddelings- en mutatiekosten gepaard. De meeste verhuurders zouden juist streven naar bestendige huurrelatie met hun huurders. Voor verhuurders zou het alleen wenselijk zijn om tijdelijk te verhuren in specifieke gevallen.

Daarnaast bestond de vrees in het parlement en de samenleving dat sommige particuliere verhuurders deze vorm van tijdelijke verhuur zouden gebruiken als een soort proeftijd, waarbij zij elke huurovereenkomst voor onbepaalde tijd laten voorafgaan door een huurovereenkomst voor bepaalde tijd. De toenmalige Minister bestempelde dit als «misbruik van deze nieuwe vorm van tijdelijke verhuur» en hoopte die te voorkomen door de maximumtermijn voor de toetsing van de aanvangshuur door de Huurcommissie te verlengen.

Deze overwegingen en uitgangspunten werden door de Kamer opgenomen in de motie-De Vries.²² Die motie overweegt dat vaste huurcontracten de norm blijven en het onwenselijk is als tijdelijke huurovereenkomsten op ruime schaal worden ingezet als proefperiode. De motie verzoekt de regering te rapporteren of oneigenlijk gebruik achterwege is gebleven.

De huidige regering stelt te willen vasthouden aan dit uitgangspunt. «Vaste huurovereenkomsten blijven de norm», zo schrijven VVD, D66, CDA en ChristenUnie in het coalitieakkoord.²³

¹⁹ Lijzenga, J. & Van Setten, M. (2021)

²⁰ Wet doorstroming huurmarkt 2015, memorie van toelichting.

²¹ Wet doorstroming huurmarkt 2015, memorie van toelichting, p. 9.

²² Kamerstuknummer 34 374-45.

²³ VVD, D66, CDA en CU (2021) *Coalitieakkoord: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, p. 14.

2.3.3 Vaste huurovereenkomsten als norm

Tot de introductie van algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd in 2016, betrof tijdelijke verhuur altijd uitzonderingen voor specifiek omschreven gevallen.

Tot 1985 waren vormen van tijdelijk huren praktisch non-existent in Nederland. De Huuropzeggingswet van 1918 verbood eenzijdige opzegging van huurovereenkomsten door verhuurders, tenzij huurders niet aan fundamentele verplichtingen hadden voldaan, zoals het betalen van de huur en het voorkomen van overlast.

Pas in 1985 introduceerde de Leegstandswet de mogelijkheid voor gemeenten om een vergunning te verlenen aan eigenaar-bewoners om hun woning te verhuren. Tijdelijke verhuur was alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen waarin vaste huurovereenkomsten niet mogelijk waren en de woning anders leeg zou komen te staan. Het werd gezien als een specifieke oplossing om leegstand tegen te gaan. Het ging om koopwoningen die te koop stonden of huurwoningen die gesloopt of gerenoveerd zouden worden.

Het duurde tot 1997 tot er vaker van tijdelijke verhuur gebruik gemaakt zou gaan worden, in eerste instantie in het kader van stadsvernieuwing. Om de leefbaarheid van wijken te bevorderen, stonden woningen die gesloopt zouden worden niet langer leeg, maar werden ze tijdelijk verhuurd. Een tweede domein betrof studentenhuisvesting, waarbij de duur van de huurovereenkomst beperkt was tot de duur van de studie. De rechter had het begrip «dringend eigen gebruik» zo uitgelegd dat hier ook het verwezenlijken van een statutaire of ideële doelstelling onder viel. Er zou sprake zijn van dringend eigen gebruik als de huurder is afgestudeerd en de woonruimte aan een opvolgende student wordt verhuurd. In 2006 werd dit zogenaamde campuscontract vastgelegd in de wet.

In de nasleep van de financiële crisis besloot de toenmalige regering in 2012 de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandswet verder te verruimen. Huiseigenaren hoefden niet langer hun vergunning periodiek te verlengen, maar kregen direct een vergunning voor een periode van vijf jaar. Bovendien werd de huurprijsbescherming opgegeven voor dergelijke gevallen. Het argument voor deze verruiming luidde dat huiseigenaren kampten met dubbele woonlasten, omdat zij moeite hadden hun woning te verkopen als gevolg van de financiële crisis. Met gereguleerde huurprijzen konden ze onvoldoende inkomen genereren om de hypotheeklasten te voldoen.²⁴

2.4. Evaluatie algemene tijdelijke huurovereenkomsten.

De Wet doorstroming huurmarkt 2015 is in 2021 geëvalueerd op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in het bijzonder is daarbij gekeken naar de inzet en gevolgen van algemene huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De conclusie luidt dat het wetsvoorstel het beoogde doel niet heeft bereikt, maar wel grote nadelige effecten voor huurders met zich meebrengt.²⁵

Zoals eerder gememoreerd meende de toenmalige Minister dat een toename van de mogelijkheden voor tijdelijk huren een vergroting van het aanbod zou kunnen opleveren. Tegelijkertijd stelde het kabinet dat vaste huurovereenkomsten de norm zouden blijven. Daarbij wees de Minister expliciet op het risico voor het functioneren van het stelsel van huur(prijs-)bescherming.

²⁴ Kamerstuknummer 33 436-2

²⁵ Kamerstuknummer 2021D27222

Uit de evaluatie blijkt dat particuliere verhuurders op dit moment meer gebruik maken van tijdelijke contracten. In de toekomst lijkt het aantal particuliere verhuurders dat met tijdelijke contracten werkt eerder te stijgen dan te dalen. Ruwweg de helft van de nieuwe huurcontracten die deze groep sinds inwerkingtreding van de wet afsloot, zijn tijdelijke huurcontracten. Vastgoed Belang, een belangenorganisatie voor particuliere verhuurders, beaamt dat. Van de jaarlijks vrijkomende particuliere huurwoningen wordt tussen de 27,0% en 34,4% verhuurd met een tijdelijk contract. Volgens Vastgoed Belang gebruiken particuliere verhuurders tijdelijke huurovereenkomsten vooral genieriek en doorgaans niet specifiek voor doelgroepen.

Andere onderzoeken bevestigen dit beeld. Uit het onderzoek Wonen in Amsterdam 2021 blijkt dat een groeiend aandeel van de bewoners van particuliere huurwoningen een tijdelijk huurcontract heeft. Was dit in 2019 nog 28%, in 2021 gaat het al om 42%. Onderzoekers wijzen erop dat dit mede tot gevolg heeft dat het aandeel dure huurwoningen in Amsterdam groeit.²⁶

Het is opvallend dat Vastgoed Belang expliciet aangeeft dat kleine verhuurders waarschijnlijk ook tijdelijke huurovereenkomsten inzetten als een vorm van proeftijd. Dat wordt gerechtvaardigd met het argument dat verhuurders dan minder risico lopen voor lange tijd te maken te hebben met een huurder met problematisch gedrag. Door slechte ervaringen zouden kleine verhuurders voorzichtig zijn geworden. Deze praktijk is in strijd met de expliciete intenties van parlement en regering.

De conclusie van de evaluatie luidt dat niet goed is vast te stellen of de introductie van tijdelijke huurcontracten leidt tot meer optimale benutting van de woningvoorraad. Daarmee wordt niet voldaan aan de doelstellingen van het wetsvoorstel. Het beeld is dat tijdelijke huurovereenkomsten niet hebben bijgedragen aan meer doorstroming. De generieke tijdelijke huurcontracten leiden er vaak niet toe dat huurders na een tijdelijk contract doorstromen naar een woning met huur voor onbepaalde duur of een koopwoning. Veel huurders ervaren geen keuzevrijheid: een tijdelijk contract is vaak de enige optie om snel een woning te vinden.

Uit de evaluatie blijken ook enkele negatieve neveneffecten: de huren stijgen sneller, de leefbaarheid van buurten verslechtert, huurders ervaren meer onzekerheid en verhuurders zetten tijdelijke overeenkomsten in als machtsmiddel.

In de eerste plaats zou een hogere omloopsnelheid in de huursector betekenen dat er ook vaker de mogelijkheid is om de huur te harmoniseren. Zowel absoluut als relatief verhoogden particuliere verhuurders de huur vaker bij harmonisatie tussen 2015 en 2020, in zowel de geliberaliseerde als de gereguleerde sector. Hoewel er geen direct causaal verband valt vast te stellen, is wel te beredeneren dat ongereguleerde huurprijzen in tijden van woningnood sneller stijgen als er meer mogelijkheden zijn de huur te verhogen naar een marktconform niveau bij wisseling van huurder.

Gemeenten wijzen ten tweede op gevolgen voor de leefbaarheid, omdat huurders met tijdelijke contracten minder investeren in de wijk in sociaal opzicht. De lagere betrokkenheid zet de leefbaarheid onder druk. Gemeenten zien dat meer overlast wordt gemeld in wijken waar tijdelijke verhuringen zich concentreren. Diverse fracties waarschuwden hiervoor bij de parlementaire behandeling van de Wet doorstroming huurmarkt.²⁷

²⁶ Gemeente Amsterdam. (2022). *wonen_in_amsterdam_wia_2021_woningmarkt_1.pdf*

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 373, nr. 6, p. 29.

Ten derde dragen tijdelijke huurovereenkomsten volgens de Woonbond bij aan psychische en mentale problemen bij een deel van de huurders. Vooral jonge huurders hebben naast een tijdelijke huurovereenkomst vaak ook een tijdelijke arbeidsovereenkomst. De opstelsom van onzekerheden kan door huurders als belastend worden ervaren. Volgens internationaal wetenschappelijk onderzoek heeft de woononzekerheid die gepaard gaat met tijdelijke huurovereenkomsten een bewezen negatieve invloed op de mentale en fysieke gezondheid van huurders.²⁸ Britse onderzoekers concluderen dat onzeker wonen het vermogen van huurders ondermijnt zich te «settelen» en van hun huis een thuis te maken. Tijdelijk huren draagt zo bij aan gevoelens van angst en heeft een negatieve invloed op het vertrouwen en zelfrespect.²⁹ Bovendien heeft de instabiliteit die met onzeker wonen gepaard gaat een negatieve invloed op de schoolprestaties van kinderen.³⁰

Een vierde neveneffect is dat de relatie tussen huurder en verhuurder mogelijk verslechtert. Sommige particuliere verhuurders zouden verzoeken van huurders over achterstallig onderhoud en gebreken minder honoreren en de tijdelijkheid van de huurovereenkomst inzetten als machtsmiddel. Verhuurders zouden dreigen de huurovereenkomst niet te verlengen als huurders een verzoek zouden indienen bij de huurcommissie. Datzelfde geldt bij klachten over een hoger dan toegestane huur. Huurteams melden een toename van intimidatie door sommige particuliere verhuurders.³¹

2.5 Voorgenomen regeringsbeleid

In mei 2022 heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het Programma Betaalbaar Wonen aan de Kamer gezonden. Daarin zet hij uiteen wat de beleidsvoornemens zijn voor generieke tijdelijke huurovereenkomsten. De Minister stelt dat regulering van de middenhuur in combinatie met het dwingend maken van het woningwaarderingstelsel (wws) de voornaamste prikkel om generieke tijdelijke huurovereenkomsten af te sluiten zal dempen, aangezien de aanvangshuurprijs dan niet telkens kan worden verhoogd. In aanvulling wil de Minister het in de Wet goed verhuurderschap (Wvg) mogelijk maken voor gemeenten om tijdelijke verhuur tegen te gaan in kwetsbare wijken waar de leefbaarheid onder druk staat. Het wetsvoorstel dat dit mogelijk maakt wordt separaat ingediend, om vertraging van de Wvg te voorkomen.

De regering kiest er daarmee voor om de mogelijkheid tot het aanbieden van algemene tijdelijke huurovereenkomsten te behouden. Als enige argument daarvoor wordt aangehaald dat het toestaan van tijdelijke huurcontracten aanbod verruimend kan werken in tijden van schaarste.

Initiatiefnemers zijn van mening dat het onderhavige wetsvoorstel alsnog noodzakelijk is. In de eerste plaats vermindert uitbreiding van het woningwaarderingstelsel weliswaar de prikkel om tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden, maar blijft de mogelijkheid bestaan. Gebruik van tijdelijke huurovereenkomsten blijft aantrekkelijk voor verhuurders,

²⁸ Hochstenbach, C. (2022). Uitgewoond: waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek, *Das Mag*, p. 252

²⁹ McKee, K., Soaita, A.M. & Hoolachan, J. (2020). «Generation rent» and the emotions of private renting: self worth, status and insecurity amongst low-income renters. *Housing Studies*, p. 1468–87

³⁰ Von Simons, K. & Umblijs, J. (2021). Housing conditions and children's school results: evidence from Norwegian register data. *International Journal of Housing Policy*, p. 346–71

³¹ DUB. (2020). Utrechtse huurders vaker de dupe van intimidatie en bedreiging | DUB. Vastgoed Actueel. (2019). Woonorganisaties waarschuwen: toenemend aantal incidenten tussen huurders en verhuurders – Vastgoed Actueel.

bijvoorbeeld in de vorm van een proefperiode, of omdat vastgoedbeleggers de vrijheid willen houden om de woning in de toekomst weer te verkopen zonder zittende huurders. Bovendien zal de voorgenomen uitbreiding van het woningwaarderingstelsel niet voor alle woningen gelden.

In de tweede plaats ontstaan verschillen op wijkniveau in de bescherming die huurders genieten. In dat kader spreekt de VNG haar zorg uit over een mogelijk waterbedeffect als gevolg van het niet generiek invoeren van een zogenaamde vergunningplicht.³² Regulering van het aantal tijdelijke huurovereenkomsten in de ene wijk, kan leiden tot een toename in omliggende wijken. Initiatiefnemers zijn van mening dat deze ongelijkheid onrechtvaardig is. Voor alle huurders geldt dat voldoende huurbescherming een voorwaarde is om huurders bestaanszekerheid te bieden.

Tot slot achten initiatiefnemers de rechtvaardiging voor het in stand houden van algemene tijdelijke huurovereenkomsten niet overtuigend. De evaluatie heeft immers geen positief effect op het huuraanbod aangetoond.

Tezamen menen de initiatiefnemers dat het voorgenomen regeringsbeleid weliswaar kan bijdragen aan het terugdringen van de inzet van tijdelijke huurovereenkomsten, maar niet de noodzakelijk geachte huurbescherming herstelt.

2.6. Gevolgen voor de volkshuisvesting

In samenhang met de voorgenomen regulering van de huurprijzen is het mogelijk dat dit wetsvoorstel tot gevolg heeft dat private verhuurders zich terugtrekken en hun woningen verkopen. Theoretisch kan daarmee een verschuiving van de huur- naar de koopsector optreden. Indien vergroting van de (private) huursector het doel is, zou dit een ongewenst neveneffect van dit wetsvoorstel kunnen zijn.

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

2.7. Conclusie

De introductie van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd hebben niet bijgedragen aan een vergroting van het aanbod door meer optimaal gebruik van de woningvoorraad – het doel van het toenmalig wetsvoorstel. Tegelijkertijd is een forse toename van de inzet van deze huurovereenkomsten waarneembaar. Daarmee ondermijnt de Wet doorstroming huurmarkt 2015 de intentie van de toenmalige Minister en het parlement dat vaste huurovereenkomsten de norm blijven, een belofte die wordt herhaald door de huidige regering. Destijds wees de Minister expliciet op het risico dat een toename van de inzet van tijdelijke huurovereenkomsten het stelsel van huurbescherming en huurprijsbescherming zouden kunnen ondermijnen. De inzet van tijdelijke huurovereenkomsten biedt verhuurders meer mogelijkheden de huur te verhogen.

³² Kamerstuknummer 2022D43502

Een tweede strijdigheid met de intenties van de wetgever is misbruik van tijdelijke huurovereenkomsten als een vorm van proeftijd.

Tegelijkertijd kent het wetsvoorstel forse negatieve effecten, zoals hogere huurstijgingen, een verslechterde positie voor huurders en een de leefbaarheid van wijken die achteruit holt.³³ Tot slot zijn initiatiefnemers van mening dat het voorgenomen regeringsbeleid weliswaar kan bijdragen aan het terugdringen van de inzet van tijdelijke huurovereenkomsten, maar niet de noodzakelijk geachte huurbescherming herstelt.

Tezamen zijn dat overtuigende argumenten om de werking van de huurbescherming, zoals die gold voor 2016, te herstellen, en daarmee ook de huurprijsbescherming te versterken. Zo biedt de overheid huurders meer bescherming, en geeft daarmee invulling aan haar zorgplicht voor voldoende betaalbare woongelegenheden.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1. Werking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft als doel de huurders beter te beschermen, door versterking van de huurbescherming. Het wetsvoorstel regelt daarom dat introductie van algemene huurovereenkomsten voor bepaalde tijd voor zelfstandige woonruimte wordt teruggedraaid. Deze wijziging leidt ertoe dat verhuurders in de regel alleen vaste huurovereenkomsten kunnen aanbieden, dat wil zeggen: huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

Tijdelijke verhuur blijft daarmee mogelijk onder specifieke voorwaarden. Het gaat om:

- Het opnieuw bewonen door de verhuurder of voorgaande huurder (tussenhuur/diplomatenclausule);
- Doelgroepencontracten van vijf jaar, op basis van specifieke categorieën voor dringend eigen gebruik, bijvoorbeeld voor jongeren, studenten, promovendi, ouderen en gehandicapten;
- Verhuringen naar aard van korte duur, zoals vakantieverhuur;
- Ter voorkoming en vermindering van onnodige leegstand op basis van artikel 15 en 16 van de Leegstandswet;
- Generieke tijdelijke verhuur van maximaal vijf jaar voor onzelfstandige woonruimte.

3.2 Overgangsrecht

Dit wetsvoorstel is direct van toepassing op alle nieuwe huurovereenkomsten. Omdat deze overeenkomsten per definitie tijdelijk zijn, zal de wetswijziging binnen jaren van toepassing zijn op alle huurovereenkomsten.

3.3. Handhaving

Voor handhaving wordt aangesloten bij de gebruikelijke handhaving van het Burgerlijk Wetboek. Overeenkomsten tussen huurder en verhuurder zijn privaatrechtelijke overeenkomsten. Indien een van de partijen meent dat de overeenkomst wordt geschonden, kan deze partij zich wenden tot de rechter. Bij huurbescherming is sprake van dwingend recht. Indien partijen in de overeenkomst afwijken van hetgeen bij wet is bepaald, is dat deel van de overeenkomst nietig. Dit betekent dat de wet sterke bescherming aan huurders biedt. Indien een huurder weigert te vertrekken, is het aan de verhuurder om ontbinding van de overeenkomst

³³ Kamerstuknummer 2021D27222 Evaluatie Wet Doorstroming Huurmarkt

en ontruiming van de woonruimte te eisen. In het geval sprake is van een overeenkomst voor onbepaalde tijd, zal naar verwachting de rechter de huurder in het gelijk stellen. Op dit moment heeft de huurcommissie geen rol in het beoordelen van de rechtmatigheid van tijdelijke huurovereenkomsten. Het is denkbaar dat verhuurders vaker ongewenst gedrag zullen vertonen om huurders alsnog tot verhuizen te bewegen, zoals intimidatie. Initiatiefnemers menen dat dergelijk gedrag hard moet worden aangepakt. Op aandringen van de Tweede Kamer bereidt de regering een wetsvoorstel voor dat gemeenten meer instrumenten geeft om op te treden tegen ongewenst gedrag van verhuurders. Een uiterste consequentie kan zijn dat de gemeente besluit de vergunning in te trekken.

3.4. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding, dient de verantwoordelijk Minister een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren. Hoofdvraag van deze evaluatie moet zijn of alle huurders (behoudens de genoemde uitzonderingen) in Nederland inderdaad kunnen rekenen op een vaste huurovereenkomst. Wanneer dat zo is, is het doel van de wet namelijk bereikt. Het eventuele gebruik van juridische constructen om tijdelijke huur toch mogelijk te maken moet in deze evaluatie in kaart worden gebracht, zodat er vervolgacties in gang kunnen worden gezet om deze uitwassen tegen te gaan. Om de impact van deze wetswijziging op de volkshuisvesting als geheel te evalueren zal er ook aandacht moeten worden besteed aan cijfers omtrent het totale aanbod van huurwoningen, de verhouding tussen het aanbod van huurwoningen en koopwoningen en het niveau van huurprijzen. Andere indicatoren waar in de evaluatie aandacht aan zal worden besteed is de ervaren leefbaarheid in wijken met relatief veel huurwoningen en de economische positie van huurders.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Grondwet

Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid ter bevordering van voldoende betaalbare woonegelegenheid. Deze waarborg is neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet. De voorliggende initiatiefwet beoogt de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren.

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

4.2. Internationaal recht

4.2.1. Eigendomsrecht

Het herstellen van de huurbescherming is een beperking van het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het artikel schrijft voor dat met de bescherming van het eigendomsrecht op geen enkele wijze het recht aan wordt getast dat een staat heeft om wetten toe te passen, die als noodzakelijk worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betalingen van belastingen of andere heffingen of boetes te verzekeren.

Een regulering van het eigendomsrecht is slechts toelaatbaar indien ze gerechtvaardigd is. Dit houdt in dat voldaan moet zijn aan vier voorwaarden:

- De maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn.

De beoogde regulering is rechtmatig omdat deze door dit wetsvoorstel verankerd is in nationale wetgeving, en omdat voorzien is in overgangsrecht voor bestaande tijdelijke huurovereenkomsten, waardoor de beperking voorzienbaar is. Daarmee is voldaan aan het criterium dat de regulering van het eigendomsrecht bij wet moet zijn voorzien.

- De beperking moet noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Dit wil zeggen dat de maatregel een legitiem doel dient en met de maatregelen het beoogde effect wordt bereikt.

Het algemene belang dat dit wetsvoorstel dient, is het recht op betaalbare huisvesting, zoals dat is vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet. Het zorgen voor voldoende betaalbare en geschikte woonruimte is een opdracht voor de overheid.

Ondanks het feit dat er volop woningen worden bijgebouwd, is sprake van grote schaarste. De wachtlijsten voor sociale huisvesting zijn in veel plaatsen lang. Middeninkomens verdienen vaak net te veel om in aanmerking te komen voor sociale huur. Dat maakt dat veel woningzoekenden, ook starters en woningzoekenden met een middeninkomen, zijn aangewezen op de particuliere huur en gezien de schaarste in een zeer afhankelijke relatie komen met hun verhuurder. Daar waar de verhuur van deze schaarse particuliere huurwoningen leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten, is het noodzakelijk dat er maatregelen worden genomen om de mogelijkheden van deze doelgroep op de woningmarkt te verbeteren. Zoals ook uitgebreid toegelicht in deze memorie, poogt dit wetsvoorstel dat te doen. De regulering brengt een betere balans aan tussen huurders en verhuurders door de huurder weer recht op huurbescherming te geven. Het wetsvoorstel is daarmee in overeenstemming met het bovengenoemde internationale recht.

- Er moet sprake zijn van een «fair balance» tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht van woningeigenaren en het daarmee gediende algemeen belang.

De maatregel is proportioneel omdat «slechts» de mogelijkheid van het tweejarige contract wordt teruggedraaid. Hoewel initiatiefnemer dit wenselijk acht, wordt huurprijs bijvoorbeeld niet gereguleerd. Ook laat het wetsvoorstel vormen van tijdelijke verhuur op basis van het Burgerlijk Wetboek en de Leegstandswet in stand, waaronder enkele vormen van tijdelijk verhuren aan specifieke doelgroepen. Het is daarmee een beperkte regulering van het eigendomsrecht. In de huidige situatie ontbreekt een «fair balance» tussen de positie van huurder en verhuurder. Deze maatregel draagt juist bij aan eerlijkere verhouding tussen verhuurder en huurder, zonder dat verder wordt getornd aan het kunnen verhuren en investeren in woningen.

- Bestaan er toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen? De situaties om huurcontracten onder omstandigheden, zoals o.a. dringend eigen gebruik, blijven in stand. Het is altijd mogelijk om voor verhuurder en huurder een gang naar de rechter te vinden een geschil aangaande de huurovereenkomst voor te leggen.

4.2.2. Vrij verkeer van diensten

Een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.³⁴ Verhuur en huur van woningen is het verrichten of ontvangen van een dienst. Beperkingen zijn alleen toegestaan wanneer dat noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dat met deze beperking wordt gediend en dit middel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en dat het niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken.³⁵ Onder de vorige paragraaf aangaande het eigendomsrecht is reeds ingegaan op het algemene belang en de noodzakelijkheid. Het herstellen van de huurbescherming is daarnaast ook een geschikt middel omdat louter op die manier gewaarborgd wordt dat de huurder (evenals vroeger het geval was) een voldoende sterke positie heeft ten opzichte van de verhuurder.

Daarnaast is het niet zo dat het doel met een minder vergaand middel kan worden bereikt. De invoering van de mogelijkheid tot tijdelijke huurcontracten voor zelfstandige woonruimten heeft de huurder destijds in een te vergaande afhankelijkheid gebracht ten opzichte van de verhuurder. Dit is in deze memorie en in de evaluatie van de Wet doorstroming huurmarkt ook nadrukkelijk aan de orde gekomen. Dit wetsvoorstel herstelt louter de oude situatie zoals deze heeft bestaan voor de invoering van de Wet doorstroming huurmarkt en houdt bovendien de mogelijkheid om onzelfstandige woonruimten tijdelijk te verhuren, wel in stand. Er is geen minder vergaande manier om de huurbescherming te herstellen.

4.2.3. Vrij verkeer van kapitaal

Het herstel van de huurbescherming kan een beperking van het vrij verkeer van kapitaal³⁶ inhouden omdat het grensoverschrijdende investeringen kan ontmoedigen³⁷ omdat woningen niet met tijdelijke contracten kunnen worden verhuurd. De maatregel zou immers potentieel niet-ingezetenen kunnen ontmoedigen om in Nederland in onroerend goed te investeren vanwege de geldende huurbescherming. Allereerst wensen de initiatiefnemers op te merken dat de beperking op het vrij verkeer naar hun inschatting verwaarloosbaar is. De maatregel beperkt het doen van investeringen in woningen niet. Slechts de wijze van het verhuren wordt gereguleerd met de regel. Geenszins wordt het aankopen van woningen of de prijs waartegen wordt verhuurd met deze maatregel beïnvloed. Indien dit voorstel al een beperking van het vrij verkeer van kapitaal zou kunnen inhouden dan zijn de indieners van mening dat deze maatregel gerechtvaardigd is vanwege een dwingende reden, die bovendien proportioneel en niet-discriminerend is.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

De in artikel I, onderdeel A, voorgestelde aanpassing is technisch van karakter en vloeit voort uit de voorgestelde aanpassing in artikel 7:271,

³⁴ Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2006/123/EG (hierna: de Dienstenrichtlijn)

³⁵ Artikel 15, eerste en derde lid, van de Dienstenrichtlijn

³⁶ Artikel 63 VWEU

³⁷ C-307/05, Festersen

eerste lid, van het BW. Met dit onderdeel vervalt het tweede lid van artikel 7:249, dat thans een regel vervat over toetsing bij de huurcommissie van tweejarige contracten. Nu onderdeel B in artikel 7:271 het tweejarige contract voor zelfstandige woningen in zijn geheel doet vervallen, maakt dat dit artikel analoog hieraan ook dient te vervallen. Het tweejarige contract is dan immers geen wettelijke mogelijkheid meer, waardoor hier ook geen toetsingsrol meer speelt voor de huurcommissie.

Artikel I, onderdeel B, behelst de voorgestelde wijziging van artikel 7:271, eerste lid, van het BW waarbij de mogelijkheid van het tweejarige contract voor zelfstandige woonruimten niet meer mogelijk is. Artikel 7:271 is nu zo opgesteld dat tijdelijke huurcontracten in het geval van woonruimten niet automatisch eindigen door huurverloop van tijd. Voor tweejarige contracten zelfstandige woningen, en vijfjarige contracten voor onzelfstandige woningen, geldt wel dat deze eindigen door verloop van huurtijd. Daarom bepaalt artikel 7:271 dat het niet eindigen van huurcontracten van zelfstandige woonruimten door verloop van huurtijd, alleen niet eindigt wanneer langer dan twee jaar wordt verhuurd. Anders gezegd; huurcontracten tot twee jaar eindigen wel door verloop van huurtijd. De wijziging stelt voor dat elke verhuur van zelfstandige woonruimte niet eindigt door verloop van huurtijd. De bepaling dat dit louter geldt «in geval dat er langer dan twee jaar is verhuurd» komt daarmee te vervallen waardoor de huurbescherming voor huurders voor elk huurcontract geldt voor zelfstandige woonruimten. De mogelijkheid om onzelfstandige woonruimten tot vijf jaar tijdelijk te verhuren, blijft wel behouden.

Artikel II

In dit wordt het overgangsrecht bepaald, dat voorschrijft dat de wijzigingen van dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn op huurovereenkomsten die vóór het in werking treden van dit wetsvoorstel zijn gesloten. Anders gezegd; de wijzigingen van dit wetsvoorstel gelden ten aanzien van nieuw te sluiten huurovereenkomsten en raken bestaande (tijdelijke) huurovereenkomsten niet.

Artikel III

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding, dient de verantwoordelijk Minister een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren. Dit om tegen die tijd te bezien welke invloed dit wetsvoorstel heeft ten aanzien van de (particuliere) huurmarkt.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en bepaalt dat deze geschiedt bij koninklijk besluit.

Artikel V

Dit artikel voorziet in een citeertitel voor deze wet.

Nijboer
Grinwis