

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie voor Wonen en Rijksdienst
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Best, 17 april 2013

Inzake: Internetconsultatie Wijziging Woningwet

Mijne dames en heren,

Bij brief van 16 april 2013 heeft mr. J.K Six- Hummel, mede namens vier bij het huurrecht betrokken advocaten waaronder ondergetekende, in het kader van voormelde consultatie een reactie toegezonden op het voorontwerp voor een Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting met betrekking tot de versterking van het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet.

Ter aanvulling op deze reactie doe ik u bijgaand mede namens de daarbij betrokken advocaten, een notitie toekomen waarbij meer diepgaand wordt ingegaan op de twee (in het wetsvoorstel opgenomen (nieuwe) handhavingsinstrumenten te weten, het ‘verhuurverbod’ en de ‘beheerovername’.

Ik verzoek u hierbij om bijgaande notitie te voegen bij voormelde reactie zoals deze door mr. J. K. Six-Hummel aan u is toegezonden.

Met vriendelijke groet,

Mr. H.J.ter Meulen
Advocaat
Werkadres: VBTM Advocaten
Raadhuisstraat 42
Postbus 82
5680 AB Best
T. 0499-338399
M.06-25051784
E. h.ter.meulen@vbtm.nl

2013 -04-17

Kanttekeningen bij voorstel wijziging Woningwet, artikelen 13 B, 13 C, 14, 17 lid 1 en 92 A, alsmede bij de Memorie van toelichting, (in het kader van de Internetconsultatie).

Algemeen

Vastgesteld moet worden dat bij het opstellen van de voorstellen onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande wetgeving inzake huurrecht woonruimte zoals opgenomen in titel 7.4 BW. Opvallend is dat in zowel de artikelen als in de memorie de termen ‘huurovereenkomst’, ‘nieuwe bewoning’, ‘beheer’, ‘in gebruikgeving’ en ‘huurprijs’ door elkaar gebruikt worden. (Onder andere in de voorgestelde artikelen 13 b lid 1 en lid 4, artikel 13 c lid 1 en lid 6.) Deze begrippen hebben ieder hun eigen juridische consequenties die lang niet altijd met elkaar te verenigen zijn temeer niet nu de

bepalingen huurrecht woonruimte voor een belangrijk deel dwingendrechtelijk zijn voorgeschreven. Het gevolg is dat uit de voorgestelde omschrijvingen tegenstellingen en onduidelijkheden voortvloeien die een adequaat handhaven van de voorgenomen wijzigingen zullen belemmeren zo niet onmogelijk zullen maken.

De onduidelijkheid komt al naar voren sub 1 memorie van Toelichting waarin twee nieuwe handhavingsinstrumenten worden voorgesteld te weten: de bestuurlijke boete en 'een vorm van verhuurverbod'. Dat laatste is al een onduidelijkheid op zich zelf waardoor het te verwachten effect daarvan nagenoeg illusoir wordt. Daarnaast roept ook de 'beheerovername', zoals toegelicht in onderdeel 6.3 van de memorie, de nodige vraagtekens op. Hiernavolgend zal op deze twee specifieke onderdelen nader worden ingaan.

Ad Verhuurverbod

Een verhuurverbod kan pas ingesteld worden na 'herhaalde overtreding' van artikel 1b en het verbod is 'pand- en eigenaar gericht'. Strekking daarvan is om de eigenaar te verplichten een of meerdere panden op te knappen voordat een nieuwe huurovereenkomst met een huurder wordt aangegaan.

De effectiviteit van dit verbod wordt belemmerd door de voorwaarde: 'herhaalde overtreding' die bovendien gepaard dient te gaan met een 'bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid'.

Het begrip 'herhaalde overtreding' is al vaag (hoeveel herhalingen?) maar de koppeling aan een bedreiging van de leefbaarheid, gezondheid en/of veiligheid zal in de praktijk tot discussies leiden. Kennelijk is dat ingezien gelet op de aanbeveling in onderdeel 8.2 van de memorie, om zorg te dragen voor een goede dossieropbouw. De gemeente moet kunnen aantonen dat een eigenaar (overtreder) 'voldoende' mogelijkheden heeft gehad om de schade of een overtreding te herstellen. Wat 'voldoende' is wordt zodoende aan de praktijk overgelaten en verwacht mag worden dat daaromtrent uitvoerige discussies gaan ontstaan die door de rechter zullen moeten worden beslist. Dat kan via een voorafgaand kort geding of achteraf via een bezwaar tegen de opgelegde maatregel. Maar de gemeente moet óók nog eens aantonen dat er naast die vele overtredingen een gevaar voor leefbaarheid, gezondheid of veiligheid aanwezig is. Een lastige, zo niet onmogelijke opgave.

Als de gemeente daar al in slaagt wordt de effectiviteit van het verhuurverbod verder belemmerd doordat de lopende huurovereenkomst niet door het verhuurverbod getroffen wordt. Dus de onwenselijke situatie (achterstallig onderhoud cq verkrotting) kan nog geruime tijd voortduren althans zal het verhuurverbod voor de eigenaar niet direct een prikkel zijn om daadwerkelijk tot maatregelen over te gaan. Daarbij komt dat niet geregeld wordt de situatie dat de zittende huurder door de eigenaar bevoegd wordt tot onderverhuur. Er is dan geen sprake van een 'nieuwe' huurovereenkomst. De hoofd-huurovereenkomst blijft immers in stand. Het verhuurverbod in de voorgestelde wijziging richt zich niet tot de huurder die onderverhuurt. Zeer wel denkbaar is dat de (malafide) eigenaar stromannen tot huurder gaat aanstellen.

'Nieuwe bewoning'

Het voorgestelde artikel 13 b, lid 4 spreekt over 'nieuwe bewoning' die in strijd is met een opgelegd verhuurverbod tot stand is gekomen. Wat onder het begrip 'nieuwe bewoning' moet worden verstaan is niet duidelijk en wordt in de memorie niet verder toegelicht. Valt daar ook de (toegestane) onderhuurder dan wel gebruiker onder? De gebruiksovereenkomst (denk aan anti-kraak contracten) komt in het hele wetsvoorstel niet voor.

'Kenteken'

Extra aandacht verdient ook de positie van de nieuwe 'bewoner' cq nieuwe huurder die geheel te goeder trouw een huurovereenkomst sluit. Het voorgestelde 'kenteken' beoogt dat te verhinderen. Maar wat onder dat kenteken moet worden verstaan, waar dat moet worden aangebracht, wat de inhoud van de tekst is en in hoeverre de kandidaat huurder daarbij op de consequenties is gewezen,

wordt in het geheel niet nader toegelicht. De memorie vermeldt op pagina 21, 2^e alinea dat ‘het bevoegd gezag’ beslist op welke wijze aan dit kenteken vorm wordt gegeven. Het laat zich raden dat de vorm en tekst in tal van gemeenten verschillend zal uitvallen waarbij er een gerede kans bestaat dat in voorkomende gevallen de rechter zich erover moet gaan buigen of de nieuwe ‘bewoner’ al dan niet te goeder trouw is.

Voorts getuigt het van ‘ontroerende eenvoud’ door te veronderstellen dat enkel een verbod op verwijdering van dit kenteken ertoe zal leiden dat iedere eigenaar/verhuurder dit verbod zal respecteren. (Het gaat hier toch om verhuurders die het normaliter niet zo nauw nemen met de regelgeving, anders was het niet tot een verhuurverbod gekomen). Wat nu als dit bordje op de dag dat de nieuwe kandidaat huurder het pand komt bekijken (en besluit om de woning te huren) tijdelijk verdwenen blijkt te zijn. De kandidaat huurder gaat heus niet naar het kadaster om te verifiëren of hij daar mag gaan wonen. Is dan de inmiddels gesloten huurovereenkomst ook nietig?

Nietigheid

In dit kader verdient bijzonder aandacht dat het hier gaat om een bestuursrechtelijke regelgeving. Bestuursrechtelijk wordt in artikel 13 b lid 3, een civielrechtelijke huurovereenkomst nietig verklaard. Dat is heel bijzonder. Een civielrechtelijke huurovereenkomst kan (naar mijn mening) alleen nietig worden verklaard op civielrechtelijke gronden. Om via het bestuursrecht hetzelfde te bereiken zal er toch op zijn minst een soort schakelbepaling moeten worden opgenomen. De gemeente kan wel besluiten om een pand te sluiten op grond van de wet Victor (artikel 14 woningwet), de wet Victoria (art. 174 a Gemeentewet) en de wet Damocles (art. 13 b Opiumwet) waarna de verhuurder de ontbinding van de huurovereenkomst kan inroepen. Na sluiting dienen de bewoners het pand te verlaten waarmee de facto de huurovereenkomst ‘onderbroken’ wordt. De bewoners (huurders) kunnen als belanghebbenden dit besluit weer (bestuursrechtelijk) aanvechten en als zij daarin gelijk krijgen en de verhuurder de huurovereenkomst ontbonden heeft, hebben zij recht op schadevergoeding in de vorm van een andere woning.

Het bijzondere in onderhavig wijzigingsvoorstel is dat het pand niet gesloten wordt maar dat de gemeente bestuursrechtelijk de bevoegdheid wordt toegekend om ontruiming te vorderen waarmee direct in de civielrechtelijke huurverhouding wordt ingegrepen. Daarmede gaat de gemeente op de stoel van de verhuurder zitten. In de memorie wordt geen nadere juridische onderbouwing gegeven van deze bestuursrechtelijke-civielrechtelijke doorwerking.

Opvallend is wel dat de minister in de memorie (pagina 13/14) wijst op mogelijk ‘negatieve’ (bedoeld is ‘ontduikende’) effecten van het verhuurverbod doordat de verhuurder kan proberen om het met de huurder op een akkoordje te gooien door het huurcontract niet te beëindigen. Hieruit blijkt inderdaad de zwakke schakel van het voorgestelde verhuurverbod dat op deze wijze (jarenlang) kan worden ontrokken.

Opvallend is ook dat in de memorie (pagina 18, laatste alinea) wordt opgemerkt dat de gemeente bevoegd is om de stap van het verhuurverbod over te slaan. Daaruit alleen al kan de nodige twijfel worden afgeleid ten aanzien van de juridische haalbaarheid cq effectiviteit van het voorgestelde verhuurverbod.

Verhuurverbod bij volgende panden van dezelfde eigenaar.

Het verhuurverbod is aldus vormgegeven dat bij de ‘eerste keer’ er sprake dient te zijn van herhaalde overtredingen door de eigenaar en na voorafgaande oplegging van een ‘last onder dwangsom’ cq van een bestuurlijke boete. Echter deze voorafgaande voorwaarden worden niet gesteld voor de situatie in andere panden van dezelfde eigenaar nadat aan hem ‘voor de eerste keer’ een verhuurverbod is opgelegd. Bij alle volgende ‘overtredingssituaties’ is (blijkens de memorie op pagina 12, laatste alinea), een enkele overtreding al voldoende voor het opleggen van een tweede of derde of volgend verhuurverbod voor dat andere pand. Dit wordt gemotiveerd (op pagina 13) met de opmerking dat bij

die volgende panden sneller kan worden opgetreden zonder dat er wederom een dossier moet worden opgebouwd met de constatering van 'herhaaldelijke overtredingen'.

Echter, iedere situatie staat op zichzelf. Indien voor relatief geringe overtredingen in andere panden een verhuurverbod kan worden opgelegd zal dit verbod met succes zijn aan te vechten zowel door de eigenaar als door de huurder en zeker door de opvolgend huurder die na het verhuurverbod een pand of gedeelte daarvan huurt en zich plotseling geconfronteerd ziet met een vordering tot ontruiming. In de betreffende situatie mag serieus getwijfeld worden aan de redelijke mate van evenredigheid tussen het gebruikte middel (verhuurverbod/ ontruiming) en het doel dat daarmee nagestreefd wordt.

Ook mogen er vraagtekens geplaatst worden bij de situatie dat de eigenaar na het eerste verhuurverbod alsnog de betreffende overtredingen (die hem verweten worden) ongedaan maakt. In dat geval 'moet' het bevoegde gezag het verhuurverbod intrekken. Vraag is dan of bij een nieuwe 'overtredingssituatie' in een ander pand, die situatie gezien wordt als een geheel nieuwe situatie (met de strengere eisen) dan wel een 'herhaalde' situatie (met de lichtere eisen).

Verhuiskostenvergoeding

Het voorgestelde artikel 13 b lid 4 en 5 houden in dat de gemeente ontruiming kan vorderen van een nieuwe huurder die na het opgelegde verhuurverbod toch voor het betreffende pand of gedeelte daarvan een huurovereenkomst heeft gesloten. Daarbij kan (aldus lid 5) de rechter aan de 'eigenaar' een verplichting tot verhuiskostenvergoeding opleggen.

Processueel kunnen daarbij vraagtekens worden geplaatst. Allereerst zal de eigenaar in deze ontruimingsprocedure moeten worden betrokken. Anders valt niet in te zien hoe de verhuiskostenvergoeding kan worden geïncasseerd. Er zal daartoe een titel moeten worden verkregen. Vraag is vervolgens of de huurder in dat geval die verhuiskostenvergoeding kan incasseren. Naar mijn mening zal dat toch lastig zijn. De huurder is immers naast de eigenaar de gedaagde partij. De gemeente is de eisende partij. Die zal zodoende de verhuiskostenvergoeding bij de eigenaar ten behoeve van de huurder moeten incasseren. En de huurder moet maar afwachten in hoeverre de gemeente daar vaart achter zet. Zelfs als de rechter aan de huurder bij vonnis een executoriale titel toekent is het nog zeer de vraag in hoeverre de huurder daadwerkelijk die vergoeding kan binnenhalen. Hij zal daartoe de nodige processuele activiteiten moeten ondernemen. Dit is een serieus punt van aandacht.

Ad Beheerovername

Algemeen

Het voorgestelde artikel 13 c is een nadere uitwerking van het reeds bestaande artikel 14 Woningwet _____ op grond waarvan het college van B&W bevoegd is om de eigenaar (of degene die tot het in gebruik geven van het gebouw bevoegd is) te verplichten om een andere gebruiker aan te wijzen dan wel het gebouw in beheer te geven van een persoon dan wel een instelling die op het terrein van de volkshuisvesting werkzaam is. (Meestal een woningcorporatie.) Deze bevoegdheid staat bekend als de 'Wet Victor'. Uit een in 2009 verschenen evaluatierapport (uitgevoerd door de Universiteit Groningen in opdracht van VROM) is gebleken dat de knelpunten bij de toepassing van de Wet Victor als dermate groot worden ervaren, dat de wet nauwelijks is toegepast. Slechts één gemeente had een positieve ervaring maar ook die gemeente zocht liever naar alternatieven zoals het opkopen van de bewuste panden. In betreffend rapport wordt geconcludeerd dat 'beheer' anders dan de wetgever had ingeschat, voor de beheerder niet aantrekkelijk was. Voorgesteld wordt om de positie van de beheerder aantrekkelijker te maken. Met het voorliggende voorstel tot wijziging van artikel 14 door middel van een nieuw artikel 13 c wordt (kennelijk) een poging daartoe gedaan. Evenwel moet vastgesteld worden dat er nog vele vraagtekens blijven bestaan.

Ad artikel 13 c lid 1 , lid 2 en lid 5

Middels artikel 13 c lid 1 wordt in de relatie tussen verhuurder en huurder, een beheerder tussengeschoven. Deze beheerder (woningcorporatie of commerciële instelling) is evenwel geen verhuurder maar wordt desalniettemin met de verhuurtaak belast (Zie memorie van Toelichting sub 6.3, 1^e alinea). Onduidelijk is of hier sprake is van ‘onmiddellijke’(directe) vertegenwoordiging dan wel ‘middellijke’(indirecte) vertegenwoordiging. Voor de huurder is het wel wenselijk om te weten of hij de beheerder zelfstandig kan aanspreken op de staat van het gehuurde dan wel of hij de verhuurder daarbij (eventueel in rechte) dient te betrekken. Maar ook voor de beheerder is het prettig om te weten of hij jegens de huurder direct gebonden is. Ik neig er toe om tot dit laatste te concluderen en wel om de volgende redenen.

In de Toelichting sub 6.3 , 1^e alinea wordt opgemerkt dat de beheerder indien nodig, herstelwerkzaamheden of aanpassingen aan het pand moet laten uitvoeren. In artikel 13 c lid 5 wordt zelfs opgemerkt dat het bevoegd gezag (het college van B.& W.) de beheerder daartoe kan verplichten. Dus de huurder kan de beheerder desnoods ‘in rechte’ betrekken teneinde hem rechtstreeks te verplichten om gebreken te verhelpen. Dit op straffe van de sancties zoals opgenomen in de artikelen 7:206 lid 3 en 7:207 lid 1 . Discussies zullen ontstaan over de aansprakelijkheid van artikel 7: 208 waar het gaat om de toerekening aan verhuurder van gebreken die na het aangaan van de huurovereenkomst ontstaan. Denk daarbij bijvoorbeeld aan gebreken als gevolg van in het pand aanwezige asbest.

Het moge duidelijk zijn dat een beheerder daar niet op zit te wachten en uiterst terughoudend zal reageren op een verzoek van het College om (vrijwillig) als beheerder op te treden. Omdat het College ook niet de bevoegdheid heeft om een in artikel 13 c lid 2 genoemde persoon of instelling te verplichten om als beheerder op te treden, moet reeds om bovenstaande reden vastgesteld worden dat deze constructie In de praktijk geen soelaas zal bieden om de het beoogde doel (het opheffen van de overtredingen en de bedreigingen van de leefbaarheid) te bereiken.

Ad artikel 13 c lid 6

De huurprijsvaststelling is evenzo een ‘vat vol vraagtekens.’ Het gaat in dit soort gevallen niet om de allerbeste panden. Er kleven de nodige gebreken aan. Welk huurprijsregiem is van toepassing? Waarschijnlijk de HPW met het bijbehorende WWS. Ik kan mij niet voorstellen dat via de beheersconstructie van artikel 13 c het WWS kan worden omzeild. Ik kan mij evenmin voorstellen dat er na de beheersoverdracht ineens een nieuwe huurprijs kan worden vastgesteld. De bestaande huurovereenkomst tussen verhuurder en huurder loopt immers door en er wordt enkel een beheerder tussen geschoven. Dat is geen reden om dan maar ineens een nieuwe ‘economisch redelijke’ huurprijs vast te stellen. Een nieuwe aanvangshuurprijs kan bij woonruimte alleen bij aanvang van de huurovereenkomst worden vastgesteld waarbij de huurder die huurprijs door de Huurcommissie kan laten toetsen. Daar is in dit geval dus geen sprake van. Dus de strekking van artikel 13 c lid 6 is volstrekt onduidelijk.

Ad artikel 14 (nieuw)

Dit artikel regelt het vaststellen van de beheervergoeding. Dat wordt door het College gedaan. Dat zal een bron van discussie worden omdat onduidelijk is wat onder een kostendekkende vergoeding moet worden volstaan. Bij dit soort panden zullen de nodige herstelwerkzaamheden moeten worden verricht. Dus zal er op voorhand eerst een ‘plan van aanpak’ moeten gemaakt waaromtrent tussen de eigenaar /verhuurder, de beheerder en het College overeenstemming zal moeten bestaan. Voorts kan pas na vaststelling van de te verrichten werkzaamheden (waartoe door de beheerder opdracht moet worden gegeven) de beheersvergoeding worden vastgesteld. Vervolgens doemt de vraag op of die beheersvergoeding in de door de huurder te betalen huurprijs mag worden verdisconteerd dan wel in hoeverre de eigenaar een gedeelte uit eigen middelen moet betalen en in hoeverre de beheerder mag verlangen dat de eigenaar daartoe zekerheid biedt. Het risico voor de beheerder kan flink oplopen als hij achteraf de door hem gedane investeringen bij de eigenaar moet zien te incasseren. Weliswaar levert artikel 14 lid 3 voor de beheerder een executoriale titel op maar nog even daargelaten de extra werkzaamheden moet de beheerder nog maar afwachten of de eigenaar voldoende verhaal biedt. Al met al voor de beheerder geen aanlokkelijk wetsvoorstel. _____

Conclusie is dat de voorgestelde wijzigingen geenszins er toe zullen leiden dat daardoor de positie van beheerder (zoals in voormeld evaluatierapport werd geadviseerd) aantrekkelijker is gemaakt.

HJtM