

Vergaderjaar 2009–2010

31 992

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek (initiatiefrecht huurders)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 oktober 2009

De algemene commissie voor Wonen Wijken en Integratie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Algemeen	2
3. Artikelsgewijs	6

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met uitbreiding van het initiatiefrecht van huurders.

Deze leden vinden dat de regering onvoldoende duidelijk heeft gemaakt in hoeverre er van een werkelijk probleem kan worden gesproken. Het valt de leden op dat de regering op een gelijklopende kritische kanttekening van de Raad van State slechts komt met een summiere nadere omschrijving. De leden van de CDA-fractie nodigen de regering uit te komen met een meer overtuigende nadere onderbouwing van het bestaan van een reëel probleem. Deze onderbouwing wint aan kracht als deze wordt vergezeld van voorbeelden en/of gerechtelijke uitspraken ter zake.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote tevredenheid kennisgenomen van dit wetsvoorstel waarin een initiatiefrecht voor huurders die verbetering van hun woning verlangen wordt geregeld. Met dit voorstel krijgt de huurder meer mogelijkheden om voorzieningen die zijn woon- genot vergroten op kosten van de verhuurder af te dwingen bij de rechter. Deze leden constateren dat er in dit wetsvoorstel voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de verhuurder.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), voorzitter, Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), Poppe (SP), Weekers (VVD), ondervoorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), De Krom (VVD), Algra (CDA), Verdonk (Verdonk), Jansen (SP), Ortega-Martijn (CU), Wolbert (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Bouchibti (PvdA), Van Dijk (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV) en Vacature (SP).

Plv. leden: Dibi (GL), Vacature (SGP), Timmer (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Bouwmeester (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Haverkamp (CDA), Bilder (CDA), Pechtold (D66), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Meeuwis (VVD), Vacature (CDA), Neppéus (VVD), De Wit (SP), Voordewind (CU), Heijnen (PvdA), Zijlstra (VVD), Van Haersma Buma (CDA), Leerdam (PvdA), Ulenbelt (SP), Vacature (PvdD), Bosma (PVV) en Karabulut (SP).

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de analyse van de regering dat er sprake is van een maatschappelijk probleem dat een wettelijke regeling rechtvaardigt. In dat opzicht delen zij niet de kritiek van de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake het initiatiefrecht van huurders. Voorgesteld wordt de bevoegdheid van huurders, in zowel de corporatie- als de commerciële huursector, om voorstellen ter zake van woningverbetering te doen, uit te breiden. Gaarne willen deze leden de regering een aantal vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van genoemd wetsvoorstel. Deze leden vinden het een goede zaak dat er een balans is tussen de mogelijkheden tot initiatief van huurders en verhuurders. Zij hebben een aantal vragen. Zij vragen of de regering de mening van Aedes deelt dat wanneer huurders vrijwel onbeperkt extra woonkwaliteit in hun bestaande woning kunnen realiseren de prikkel tot doorstroming verdwijnt. Tevens vragen deze leden hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraken van verhuurders met gemeenten om hun strategische voorraad sociale huurwoningen op peil te houden.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering beweegt om met dit wetsvoorstel verder te gaan dan de aanbeveling van de Commissie Leemhuis, namelijk een en ander te regelen in de Wet op het overleg huurders verhuurders.

In de memorie van toelichting wordt gemeld dat ten behoeve van dit wetsvoorstel overleg is gevoerd met een aantal nader genoemde partijen. Vervolgens wordt cryptisch gemeld: «met hun opmerkingen is rekening gehouden». De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering welke punten door de onderscheiden organisaties zijn ingebracht, welke punten zijn gehonoreerd, welke punten niet zijn gehonoreerd en of alle genoemde organisaties met het nu voorliggende wetsvoorstel kunnen instemmen.

In de memorie van toelichting wordt tevens gesteld dat 80% van de onder-vraagde verhuurders aangeeft vrijwillig al iets te hebben geregeld voor initiatieven van huurders. Bestaat die 80% volledig uit sociale verhuurders? Kan uiteengezet worden hoe het percentage van 80% is opgebouwd langs de verschillende groepen verhuurders?

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat artikel 3 een niet uitputtende opsomming bevat. Genoemde leden vragen wat hiermee nu precies wordt bedoeld. Is het mogelijk dat verhuurders met aanvullende punten kunnen komen die een mogelijk verzoek als niet redelijk kwalificeren? Moet de rechter gaan beslissen of niet in lid 3 genoemde argumenten redelijk zijn?

De leden van de CDA-fractie missen een bepaling die vastlegt dat een onkostenvergoeding voor renovatie van de verhuurder naar de huurder (nog onlangs voor alle verhuurders vastgelegd in Wetsvoorstel Opneming verhuiskostenvergoeding bij renovatie (31 528)) in dit geval niet hoeft te worden betaald. Daarbij gaan deze leden er van uit dat de regering de visie van de leden van de CDA-fractie deelt dat hier sprake is van een renovatie op verzoek van de huurder. Het is hierbij toch redelijk en billijk en in overeenstemming met het uitgangspunt zoals vastgelegd in Wetsvoorstel opneming verhuiskostenvergoeding bij renovatie (31 528) dat de kosten bij de initiatiefnemer liggen? Of gaat de regering er in deze vanuit dat deze kosten wel aan de huurder worden vergoed, maar dat deze in de huurstijging worden verrekend?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de regering dat het huidige initiatiefrecht van de huurder te beperkt van omvang is en dat er met dit wetsvoorstel meer mogelijkheden worden geschapen voor de huurder om initiatief te nemen. Dit wetsvoorstel gaat verder dan alleen energiebesparende verbeteringen aan de woning. In het wetsvoorstel kan de huurder ook voorstellen doen die zijn woongenot vergroten, zoals het vernieuwen van sanitaire voorzieningen, radiatoren, keuken, etc. Deze leden zijn van mening dat deze mogelijkheid een sterke verbetering is ten opzichte van de mogelijkheden die de huurder nu heeft. Zij vinden het positief dat dit wetsvoorstel ook de afdwingbaarheid van een voorstel regelt. In de huidige praktijk kan de huurder wel een voorstel tot woningverbetering agenderen in overleg met de verhuurder, maar dit voorstel, bij voldoende redelijkheid, niet afdwingen. De leden van de PvdA-fractie vinden het juist dat in dit wetsvoorstel deze afdwingbaarheid geregeld wordt. De rechter kan, indien noodzakelijk, het voorstel toetsen en de verhuurder dwingen het voorstel uit te voeren. De huurder moet aannemelijk maken dat het voorstel redelijk is en de verhuurder kan daartegen tegenbewijs aanleveren.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel evenwichtig is, met name op het punt van proportionaliteit. Allereerst regelt het wetsvoorstel de rechten op het niveau van de individuele huurder. Deze leden denken dat het uit het oogpunt van administratieve lasten, maar méér nog van beheerkosten, logisch zou zijn om onderscheid te maken tussen de rechten van individuele huurders en de rechten van groepen huurders, in het bijzonder indien deze groep een gekwalificeerde meerderheid van 70% binnen een complex vormt. De lijn zou dan kunnen zijn dat huurders om eenvoudige verbeteringen kunnen vragen die een efficiënt complexmatig beheer niet frustreren, maar wel bijdragen aan het individueel woongenot, terwijl huurdersorganisaties verdergaande voorstellen kunnen doen, als ze aannemelijk kunnen maken dat daarvoor een gekwalificeerde meerderheid onder de huurders bestaat, dan wel te creëren is.

De leden van de SP-fractie zetten nog een tweede vraagteken bij de proportionaliteit van het wetsvoorstel. De voorgestelde nieuwe formulering van artikel 243 boek 7 BW kent slechts één variant: de zwaarste. Daarbij dient/dienen de huurder/de huurders een volledig onderbouwd voorstel te doen, met inbegrip van een kostenraming en voorstel voor huurverhoging, waarna de verhuurder de keuze heeft tussen het uitwerken en uitvoeren van het voorstel, dan wel het voorstel goed gemotiveerd van de hand wijzen. De beschreven procedure vereist zowel van de kant van de huurders als van de verhuurders een grote inspanning. Aan de andere kant is er het initiatiefrecht van de erkende huurdersorganisatie op grond van de Wet op het overleg huurders verhuurders. Dat is een ultralicht recht, omdat de verhuurder een voorstel na het voorgeschreven overleg van de hand kan wijzen, zonder dat er wettelijke vereisten gesteld worden aan de motivatie. De leden van de SP-fractie vermoeden dat zowel voor de huurders als de verhuurders in de meeste situaties een tussenvariant de beste balans geeft tussen de wens om de zeggenschap van de huurders bij woningverbetering te vergroten en anderzijds de wens om de administratieve lasten bij huurders en verhuurders te beperken. Bij die tussenvariant krijgen de huurders het recht om een -globaler omschreven- voorstel te doen voor een woningverbetering. De verhuurder is in dat geval -als voldaan wordt aan een beperkt aantal in het wetsvoorstel opgenomen inhoudelijke en vormvereisten- verplicht om mee te werken aan een haalbaarheidsstudie, uit te voeren door een onafhankelijke partij die in overleg tussen huurders en verhuurder wordt aangewezen. Indien de haalbaarheidsstudie aantoont dat er sprake is van een realistisch voorstel wordt de verhuurder verplicht om dit voorstel uit te voeren, dan wel met een zware motivatie af te wijzen, waarbij de afwijzing ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd.

Het voordeel van deze light-procedure is, naar de mening van de leden van de SP-fractie, dat niet méér werk gedaan hoeft te worden dan nodig is, en dat huurders niet worden opgezadeld met zware inhoudelijke onderbouwings-eisen waar ze zonder professionele ondersteuning niet aan kunnen voldoen.

De leden van de SP-fractie hebben nog een laatste principiële vraag over het wetsvoorstel: moet de procedure gelijk zijn voor álle verbeteringsvoorstellen, ongeacht of er een breder maatschappelijk belang in het geding is? De leden kunnen zich goed voorstellen dat er toch verschil gemaakt wordt in de behandeling van verbeteringsvoorstellen die passen in vastgesteld beleid van de overheid, zoals het verminderen van het energieverbruik of het levensloopbestendig maken van de Nederlandse woningvoorraad. In dergelijke gevallen zou het aantal weigeringsgronden voor de eigenaar om het verbeteringsvoorstel af te wijzen beperkt moeten worden.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat door de Woonbond is aangedrongen op vervanging van de niet-limitatieve lijst van weigeringsgronden in het wetsvoorstel door een limitatieve. Wat vindt de regering van deze suggestie?

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie om een reactie van de regering op de suggestie van de Woonbond dat een voorstel voor de huurverhoging geacht wordt redelijk te zijn, wanneer deze conform de formule van de huurcommissie voor beoordeling van de redelijkheid van de huurverhoging bij woningverbetering is berekend. Daarmee wordt:

- consistent aangesloten bij de gang van zaken bij renovatie op initiatief van de verhuurder;
- voorkomen dat meningsverschillen ontstaan over de redelijkheid van de huurverhoging in het overleg verhuurder-huurders;
- de rechter in de dagvaardingsprocedure een beoordelingskader over de redelijkheid van de huurverhoging geboden.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de ervaringen die zijn opgedaan met het huidige artikel 243 Boek 7 BW dat een beperkte reikwijdte en alleen betrekking op energiebesparing heeft. Kan de regering daar inzicht in verschaffen?

Nog niet zo lang geleden is er een wijziging van de Wet op het overleg huurders verhuurders in werking getreden. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot die wet, zo vragen deze leden.

De gevraagde voorzieningen hebben betrekking op het eigendom van anderen. In hoeverre is het voorgestelde initiatiefrecht van huurders te beschouwen als een aantasting van het eigendomsrecht van verhuurders, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Voorts vragen zij in hoeverre het aanvaarden van dit wetsvoorstel zal leiden tot een afnemende interesse van (particuliere) verhuurders in de huurmarkt. Hoe verhoudt het initiatiefrecht zich tot de bedrijfseconomische verantwoordelijkheid en de door de verhuurder te nemen investeringsbeslissingen ten aanzien van zijn onroerend goed? Gaarne krijgen de genoemde leden een reactie van de regering op deze vragen.

Als de leden van de VVD-fractie goed zijn geïnformeerd is het voorgestelde initiatiefrecht uitgebreid ten opzichte van een eerder voorstel. Waarom is gekozen voor een renovatie van de woning, terwijl het initiatiefrecht aanvankelijk bedoeld was voor voorzieningen die betrekking hadden op het woongenot van de huurder?

De praktijk wijst uit dat er verhuurders zijn die reeds vrijwillig een regeling voor initiatieven van huurders hebben. De leden van de VVD-fractie vragen welke ervaringen er zijn met die vrijwillige regelingen? Zijn er aanwijzingen, dat, als huurders met redelijke voorstellen, inclusief een reële huurverhoging, komen, verhuurders daar niet aan meewerken? In hoeverre is er met deze voorgestelde wettelijke regeling sprake van overbodige wetgeving? Welke problemen worden met het wetsvoorstel opge-

lost? Deze leden ontvangen graag antwoord van de regering op deze vragen.

Het voorstel tot renovatie van de huurder moet een omschrijving van de voorgestelde renovatiewerkzaamheden, een raming van de kosten en een voorstel voor de door de verhuurder te betalen huurverhoging bevatten. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde huurverhoging kostendekkend moet zijn, wil de verhuurder akkoord gaan met de uit te voeren renovatie. Zij vragen zich ook af in hoeverre huurders over voldoende informatie beschikken om een gedegen voorstel, dat wil zeggen een voorstel dat alle elementen, waaronder een raming van de kosten, bevat, te doen. Of hebben zij daar de hulp van de verhuurder bij nodig? Kortom, hoe zal een en ander in zijn werk gaan? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de regering op deze vragen.

Huurders die het voorstel tot renovatie niet mede hebben ingediend kunnen bij de rechter vorderen dat zij niet aan het voorstel zijn gebonden met betrekking tot de door hun gehuurde woning. Als de rechter deze huurders in het gelijk stelt, kan dat ertoe leiden dat een deel van het complex wel wordt gerenoveerd en een ander deel niet. Bij appartementencomplexen zou de schil een lappendeken van gerenoveerde en niet-gerenoveerde delen kunnen worden. Bij grondgebonden woningen doet dit zich in mindere mate voor. Een gedeeltelijke renovatie komt het aanzicht van een complex niet ten goede en tast voor de verhuurder ook de waarde daarvan aan. In hoeverre wordt er bij het beoordelen van een voorstel tot renovatie een onderscheid tussen de binnenkant en de buitenkant van een complex gemaakt? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie de visie van de regering op het hier geschetste probleem.

De gang naar de rechter door huurders die weigeren om aan de renovatie mee te werken zal kosten voor deze huurders met zich meebrengen. Wie betaalt deze kosten? Ook is het niet uitgesloten dat voor huurders een gang naar de rechter een drempel opwerpt om aan te geven dat zij, om hun moverende redenen, tegen de renovatie zijn. Hoe ziet de regering dat, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Als de rechter bepaalt dat een of meerdere huurders niet aan het voorstel zijn gebonden, is ook de verhuurder niet langer aan het voorstel gebonden, zo staat in het voorgestelde artikel 243. Wat is dan de waarde van het initiatiefrecht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op deze vragen een reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er is gekozen voor een niet limitatieve opsomming van redenen op basis waarvan een renovatievoorstel niet redelijk kan worden geacht. Worden de mogelijkheden voor verhuurders om een renovatievoorstel af te wijzen hierdoor niet te ruim? Waarom is er niet gekozen voor een, eventueel langere, limitatieve opsomming?

Een renovatievoorstel moet naast een omschrijving van de voorgestelde werkzaamheden ook een raming van kosten, een voorstel voor huurverhoging met inachtneming van eventuele vroegtijdige afschrijving van voorzieningen en eventuele wijziging in de onderhoudskosten, en een voorstel voor bijkomende afspraken bevatten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het realistisch is om van huurders(organisaties) te vragen om een dergelijk voorstel te leveren waarvan de kennis doorgaans aanwezig is bij de verhuurder. Genoemde leden vragen om die reden waarom er geen mogelijkheid is opgenomen in het wetsvoorstel waarbij huurders de verhuurder kunnen verzoeken een door hen gewenst renovatieplan op te stellen, inclusief een kostenberekening en een voorstel voor de huurverhoging.

Tenslotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom er in het wetsvoorstel bij de beoordeling van de redelijkheid van de huurverhoging niet is aangesloten bij de formule van de huurcommissie zoals deze ook wordt toegepast bij renovatie op initiatief van de verhuurder. Deze leden

vragen hoe met dit wetsvoorstel wordt voorkomen dat meningsverschillen ontstaan over de redelijkheid van de huurverhoging.

3. Artikelsgewijs

In het nieuwe artikel 243 lid 1 wordt gesproken van een «redelijk voorstel». De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt verstaan onder het begrip «redelijk»? Daarbij is verwijzing naar lid 3 niet wat als antwoord wordt beoogd. In lid 3 a worden overigens begrippen als functionele, technische of esthetische gebruikt. Deze begrippen zijn zeer ruim interpreteerbaar en voor velerlei uitleg vatbaar. Genoemde leden vragen zich af of dit artikel niet voor grote verwarring en/of onbegrip zal zorgen. Kortom leidt dit wetsvoorstel niet tot een vergaande juridisering rondom het initiatiefrecht?

In lid 3 is niet vastgelegd dat een voorstel tot renovatie niet redelijk is als door de daaruit voortvloeiende stijging van de huur de woning een huur krijgt die boven de bij de huurtoeslag gebruikte grenzen uitgaat. Hierdoor kan (niet alleen theoretisch) een groot aantal woningen te duur worden voor de zogenoemde doelgroepen van beleid. De leden van de CDA-fractie begrijpen niet waarom dit punt niet in dit lid is opgenomen.

De leden van de VVD-fractie merken naar aanleiding van lid 3 a op dat het begrip «esthetisch» een subjectief begrip is en tot meningsverschillen aanleiding kan leiden, met alle problemen van dien. Genoemde leden vragen wanneer er in casu sprake is van «esthetische» bezwaren. Kunt u inschatten in hoeverre naar mening van de regering de rechter in staat is over «esthetische bezwaren» een oordeel te vellen? In de memorie van toelichting wordt tevens opgemerkt, dat als de huurverhoging de maximale huurprijsgrens van de woning overschrijdt dit een mogelijke reden voor een verhuurder is om niet met het voorstel van de huurders in te stemmen. Maar wat als de woning reeds de maximale huurprijsgrens heeft? Wat zijn dan de mogelijkheden voor huurders om een voorstel tot renovatie te doen? Of maakt deze situatie het voorstel tot een dode letter? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie antwoorden van de regering op deze vragen.

In gevolge lid 4 van het voorgestelde artikel 243 kan een huurder die het voorstel niet mede heeft ingediend binnen acht weken nadat de verhuurder hem op de hoogte heeft gebracht van de renovatie, dan wel nadat de rechter heeft bepaald dat de verhuurder aan het voorstel is gebonden, een beslissing van de rechter vorderen dat hij niet aan het voorstel is gebonden met betrekking tot zijn woning. Waarop is de termijn van «acht weken» gebaseerd? Licht een kortere termijn in de rede, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 243 lid 5 wordt gesteld dat van dit artikel niet ten nadele van de huurder kan worden afgeweken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting bij dit lid. Betekent dit dat er wel ten nadele van de verhuurder kan worden afgeweken? Zo ja, wat zouden hiervan dan de gronden zijn?

De voorzitter van de commissie,
Van Gent

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dalen