

Memorie van Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om in een gebied een opkoopbescherming in te voeren, zodat mensen die op zoek zijn naar een koopwoning om zelf in te wonen hierop meer kans maken. Hiermee wordt de positie van mensen met een middeninkomen en starters op de woningmarkt verbeterd. Daarnaast wordt het mogelijk om langere tijdelijke huurcontracten te sluiten en deze tussentijds maximaal eenmaal te verlengen, zodat de mogelijkheid tot tijdelijke huurcontracten beter aansluit bij de behoeften in de praktijk. Met deze twee maatregelen beoogt het kabinet de beschikbaarheid van betaalbare van woningen voor mensen met een middeninkomen en starters te verbeteren en tevens excessen op de woningmarkt aan te pakken.

1.1 Aanleiding en achtergrond problematiek

Prettig en betaalbaar wonen is belangrijk. Door het historisch grote woningtekort staat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van wonen in veel gebieden in Nederland onder druk. Juist in deze tijd is het van belang oog te houden voor de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor mensen met een middeninkomen en starters. Er wordt vanuit het kabinet in samenwerking met medeoverheden en sectorpartijen vol ingezet op het verkleinen van het woningtekort. De komende jaren zal er vanuit vele partijen een gezamenlijke inzet nodig zijn, opdat de woningbouwproductie op gang blijft en zelfs wordt verhoogd. Het verkleinen van dit woningtekort door de bouw van nieuwe woningen kost echter tijd, waardoor in de tussentijd de beschikbaarheid en betaalbaarheid van wonen extra onder druk komt te staan. Om de betaalbaarheid en beschikbaarheid in ieder geval op de korte termijn te verbeteren heeft het kabinet een aantal wetswijzigingen voorgesteld om hierin verbetering aan te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het Besluit huurprijzen woonruimte (maximering aandeel punten WOZ-waarde in woningwaardering), het wetsvoorstel eenmalige huurverlaging huurders met een lager inkomen, het wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen en de differentiatie van de overdrachtsbelasting voor starters en beleggers. Op dit moment zijn er echter nog geen mogelijkheden voor gemeenten om in de bestaande bouw te sturen op de beschikbaarheid van koopwoningen. Om de kansen tot toetreding op de koopwoningmarkt voor met name starters en mensen met een middeninkomen op korte termijn te verbeteren stelt het kabinet voor om gemeenten handvatten te bieden om te borgen dat goedkope en middeldure woningen in het koopsegment behouden blijven voor kopers die er zelf willen wonen. In een woningmarkt die gekenmerkt wordt door schaarste gaat iedere woning die door een belegger wordt gekocht ten koste van de mogelijkheid voor mensen met een middeninkomen of een starter om die woning te kopen. Ook kan de opkoop voor verhuur extra druk op de leefbaarheid leggen. Daarnaast vragen onder meer tijdelijke woningen die op korte termijn kunnen worden gebouwd en daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een acute woningvraag, om aangepaste contractvormen. Door het verlengen van de duur waarvoor tijdelijke huurovereenkomsten mogelijk zijn, wordt enerzijds de woonzekerheid voor huurders voor langere tijd gegarandeerd. Anderzijds wordt door de mogelijkheid een minimumduur van de overeenkomst af te spreken aan de verhuurder meer houvast geboden. Hiermee hoopt het kabinet dat er een ruimere voorraad aan huurwoningen ontstaat die voor een tijdelijke periode van een aantal jaren aan de bestaande voorraad kan worden toegevoegd.

2. Bestaande wetgeving en noodzaak voorgestelde wijzigingen

2.1.1 Bestaande (on)mogelijkheden opkoopbescherming

Gemeenten hebben voor nieuwbouw verschillende mogelijkheden om te sturen op de beschikbaarheid van goedkope en middeldure koopwoningen. Echter, op dit moment hebben gemeenten geen mogelijkheden om te sturen op de samenstelling van de bestaande koopwoningvoorraad, waardoor zij in de bestaande bouw niet kunnen borgen dat koopwoningen beschikbaar blijven in dit segment. Het grootste deel van de woningvoorraad is bestaande bouw. Gegeven de wens van gemeenten om ook te kunnen sturen op de ontwikkeling van de bestaande

koopvoorraad hebben zij behoefte aan een instrument waardoor zij kunnen borgen dat goedkope en middeldure woningen behouden blijven in het koopsegment.

Gemeenten hebben drie mogelijkheden om bij nieuwbouw te sturen op de beschikbaarheid van goedkope en middeldure koopwoningen. De eerste optie is dat gemeenten in het bestemmingsplan kunnen opnemen dat in een bepaald gebied woningen in de categorie sociale koop als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onderdeel e van het Besluit ruimtelijke ordening, worden gebouwd.¹ Een woning kan dan voor maximaal tien jaar behouden blijven in het koopsegment met een prijs tot maximaal € 200.000. Deze koopwoningen blijven voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep beschikbaar voor een in de verordening vastgestelde periode van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname. Regels in het bestemmingsplan ten aanzien van woningbouwcategorieën kunnen uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied (artikel 3.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening). Om het gebruik van dit instrument te stimuleren wordt in de Omgevingswet de maximale verkoopgrens voor de bestemmingscategorie sociale koop verhoogd door deze te koppelen aan de NHG-kostengrens. Daarop vooruitlopend worden vanaf het najaar 2020 op basis van de Crisis- en herstelwet experimenten met de verhoogde verkoopgrens toegestaan.

De tweede optie is dat als de gemeente eigenaar van de grond is, zij de mogelijkheid heeft om bij overdracht van de grond nadere voorwaarden vast te leggen in de privaatrechtelijke uitgifteovereenkomst of erfpachtovereenkomst. Zo kan zij bijvoorbeeld in deze voorwaarden vastleggen dat een woning door de eigenaar bewoond moet worden. Niet elke gemeente is eigenaar van de grond waarop gebouwd gaat worden, waardoor deze maatregelen niet overal toepasbaar zijn.

De laatste mogelijkheid is dat wanneer een gemeente geen gronden in eigendom heeft, zij een anterieure overeenkomst kan sluiten met de grondeigenaar. Een dergelijke overeenkomst wordt afgesloten voorafgaand aan een wijziging van het bestemmingsplan. Een anterieure overeenkomst is privaatrechtelijk van aard en wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Inhoudelijk kan in een anterieure overeenkomst hetzelfde soort afspraken worden gemaakt als in een gronduitgifte-overeenkomst en erfpachtovereenkomst. Wanneer er afspraken zijn gemaakt, past de gemeente het bestemmingsplan conform de anterieure overeenkomst aan, zodat kan worden begonnen met de bouw.

2.1.2 Noodzaak opkoopbescherming voor betaalbare woningen

Steeds meer koopwoningen worden opgekocht door beleggers. Onderzoek² van het Kadaster laat zien dat het aandeel koopwoningen gekocht door particuliere beleggers tussen 2009 en 2017 is toegenomen. In 2009 werd 2 procent van de koopwoningen die op de markt kwamen gekocht door een particuliere verhuurder³; in 2017 was dit 5 procent. In grote steden en studentensteden is dit aandeel groter: in Amsterdam werd in 2009 4 procent van de koopwoningen die op de markt kwamen gekocht door een particuliere verhuurder; in 2017 was dit 11 procent. Voor Groningen was dit in 2009 6 procent en in 2017 11 procent. De opgekochte woningen worden vervolgens verhuurd, waardoor deze niet meer beschikbaar zijn als koopwoning.

Tevens laat onderzoek van het Kadaster⁴ zien dat de opkoop binnen een gemeente per buurt sterk kan verschillen. In de regio Groningen bijvoorbeeld heeft 31 procent van de buurten een aandeel particuliere beleggers in woningtransacties van 40 procent of meer, terwijl in de regio Den Haag en de regio Amsterdam respectievelijk 16 procent en 9 procent van de buurten een aandeel particuliere beleggers in woningtransacties van 40 procent of meer heeft.

¹ Op basis van artikel 1.1.1, eerste lid onder j van het Besluit ruimtelijke ordening kan dit overigens ook voor geliberaliseerde woningen voor middenhuur

² Kadaster (2019), Kopen om te verhuren

³ Particuliere verhuurder wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een natuurlijk persoon die zelf niet in de woning woont en minimaal drie woningen bezit

⁴ Kadaster (2019) Opkomst particuliere verhuurders op de woningmarkt

Het onderzoek laat daarnaast zien dat de woningprijzen hoger liggen in buurten waar particuliere beleggers een groter aandeel hebben in de woningtransacties. Als in een buurt 5 tot 10 procent van de woningen die in de verkoop stonden door particuliere beleggers zijn gekocht, zijn de woningen ongeveer 3 procent duurder dan in buurten waar beleggers 0 tot 5 procent van de woningen die in de verkoop stonden hebben gekocht. Bij hogere percentages aankopen door particuliere beleggers is het prijseffect groter: als 25 tot 50 procent van de woningen die in de verkoop stonden door particuliere beleggers zijn gekocht, dan zijn de woningen ongeveer 11 procent duurder dan in buurten waar 0 tot 5 procent van de woningen door particuliere beleggers zijn gekocht. De gevonden relatie hoeft overigens niet per se het gevolg te zijn van een toenemende aanwezigheid van particuliere beleggers. Ook de aantrekkelijkheid van een buurt kan ervoor zorgen dat de vraag naar woningen aantrekt en buurten daarom duurder worden.

Wel is duidelijk dat in buurten waar veel koopwoningen worden opgekocht door beleggers schaarste aan goedkope of middeldure koopwoningen kan ontstaan. Dit komt doordat deze woningen in de eerste plaats niet meer beschikbaar zijn als koopwoning. Daarnaast kunnen door de schaarste de overblijvende goedkope en middeldure koopwoningen in die buurten in prijs stijgen en niet langer in het oorspronkelijke segment vallen. Voor een deel van de woningzoekenden, zoals starters en mensen met een middeninkomen is het dan ook erg lastig om een passende koopwoning te vinden. Deze schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen kan in de betreffende buurten leiden tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten voor deze woningzoekenden. De hoge huurprijzen van huurwoningen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat deze woningzoekenden ook moeilijk een betaalbare huurwoning kunnen vinden⁵.

Daarnaast kan de opkoop voor verhuur extra druk op de leefbaarheid leggen. De leefbaarheid kan bijvoorbeeld onder druk komen te staan door een hoge mutatiegraad⁶. Als gevolg van een hoge mutatiegraad ontstaat er weinig binding met de buurt, hetgeen ten koste gaat van de sociale cohesie in de betreffende buurt. Woningen in de bestaande bouw worden veelal door particuliere beleggers opgekocht⁷. Zij kopen vooral woningen in het betaalbare segment⁸. Dit zijn vaak gestoffeerde of gemeubileerde woningen en de gemiddelde mutatiegraad daarvoor is hoog, namelijk 20 procent voor gestoffeerde woningen⁹. Koopwoningeigenaren verhuizen daarentegen minder snel dan huurders, omdat zij veelal met een lang verblijfsduurperspectief een woning aankopen. Bewoners voelen zich hierdoor vaak in verhouding meer verbonden met de buurt, wat een positief effect heeft op de sociale structuur en leefbaarheid van de buurt¹⁰. Daar waar veel woningen worden opgekocht door beleggers en de leefbaarheid van de betreffende buurt hierdoor wordt aangetast, kan het beschikbaar houden van koopwoningen bijdragen aan het behoud van de leefbaarheid.

Om te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen ook in de bestaande bouw behouden kunnen blijven in het koopsegment, heeft het kabinet aangekondigd gemeenten tijdelijk de mogelijkheid te geven een opkoopbescherming in te voeren voor goedkope en middeldure koopwoningen. Gemeenten kunnen het instrument buurtgericht invoeren daar waar zij de noodzaak van ervan kunnen aantonen. Dit draagt bij aan een eerlijker speelveld voor woningzoekenden zoals starters en mensen met middeninkomens en het kan tevens de leefbaarheid in de betreffende buurt ten goede komen.

In de door de gemeenten aangewezen gebieden waar de opkoopbescherming komt te gelden, kunnen woningen in uitzonderingsgevallen wel worden verhuurd. Daartoe zal de eigenaar een vergunning moeten aanvragen bij de gemeente. Met eigenaar wordt hier zoals gebruikelijk in de

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 546

⁶ Kees Leidelmeijer et al. (2020), Veerkracht in het corporatiebezit

⁷ PBL (2019), Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt

⁸ Kadaster (2019), In beeld: de groeiende rol van particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt

⁹ Pararius, Grote vraag naar middeldure huurwoningen. Persbericht van 27-02-2017

¹⁰ RIGO Research & Advies BV. (2008). Van huur- naar koopwoning. Effecten van verkoop van huurwoningen

Huisvestingswet 2014, ook de rechthebbende bedoeld op grond van erfpacht, opstalrecht of appartementsrecht. Zaak is dan dat de verhuur in deze gevallen wel op een nette manier gebeurt en daarom kunnen gemeenten aan de afgegeven vergunning voorwaarden stellen die betrekking hebben op 'goed verhuurderschap'. Particuliere beleggers die in die buurten al huizen in de verhuur hebben, worden echter niet belemmerd in hun mogelijkheden tot verhuur.

Alternatieven

Bij de vormgeving van dit instrument is ook gekeken naar een variant waarbij het in de bestaande bouw enkel mogelijk is om een woning te kopen wanneer deze door de koper zelf bewoond gaat worden. Voor deze optie is niet gekozen omdat deze variant het eigendomsrecht verder inperkt dan de opkoopbescherming met de mogelijkheid tot het afgeven van een vergunning voor verhuur. Het kan immers voor een gemeente, afhankelijk van de lokale situatie, wenselijk zijn om in bepaalde gevallen en onder vooraf vast te stellen voorwaarden verhuur wel toe te staan. Omdat het voorgestelde instrument zich richt op het behouden van goedkope en middeldure koopwoningen in het koopsegment, is de opkoopbescherming waarbij verhuur enkel in uitzonderingsgevallen is toegestaan, een passender en minder vergaand instrument.

2.2.1 Bestaande mogelijkheid tot tijdelijke huurovereenkomsten in de zin van 7:271 BW

De huidige mogelijkheden tot tijdelijke huurovereenkomsten werden met de Wet doorstroming huurmarkt 2015 geïntroduceerd. Er kunnen generieke tijdelijke huurcontracten van 2 jaar - (zelfstandige woningen, ligplaatsen en standplaatsen) en 5 jaar of korter¹¹ (onzelfstandige woningen) worden afgesproken (hierna: tijdelijke huurovereenkomsten). Het doel hiervan was het bieden van een instrument om flexibel aanbod tot stand te laten komen en beter in te kunnen spelen in de (dynamische) ontwikkelingen in de maatschappij. De behoefte bestond om tijdelijk te kunnen verhuren met de zekerheid dat de huur na de overeengekomen bepaalde huurtermijn eindigt. Daarnaast was er anderzijds behoefte aan een groter flexibel aanbod, voor huurders die snel op zoek waren naar woonruimte maar daar wegens (bijvoorbeeld) wachtlijsten, niet op korte termijn voor in aanmerking kwamen. Voor reguliere verhuur bleef een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd de norm.

Voor de inwerkingtreding van die wet waren de mogelijkheden om tijdelijk te verhuren met de zekerheid dat de huur op de overeenkomen einddatum eindigt (zeer) beperkt. Er werd toen door verhuurders veelal gebruik gemaakt van de huurovereenkomst die een gebruik betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is¹², ook in situaties waarvoor dit in de wetgeving niet werd beoogd. Een huurder heeft bij een dergelijke huurovereenkomst (waarbij bij de invoering ervan werd gedacht aan vakantieverhuur) noch huurbescherming noch huurprijsbescherming. Het kabinet was daarom van mening dat van dit type huurovereenkomsten terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Het veelvuldig gebruik maken van de huurovereenkomst dat een gebruik betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is, resulteerde daarnaast in wisselende jurisprudentie over dat type overeenkomst. In bepaalde gevallen werd er geoordeeld dat de huur niet gekwalificeerd kon worden als een gebruik dat naar zijn aard slechts van korte duur is, in andere gevallen die door de wetgever niet werden beoogd weer wel. Dit bracht onzekerheid mee voor huurder en verhuurder bij het gebruik van dit type overeenkomsten en een ongewenste verruiming in het kwalificeren van huurovereenkomsten als een gebruik dat naar zijn aard slechts van korte duur is. Om tegemoet te komen aan de behoefte om vooraf zekerheid te hebben over de tijdelijkheid van een tijdelijke huurovereenkomst (en niet pas na een rechterlijk oordeel) en met de verwachting dat daardoor woningeigenaren meer woonruimte te huur zouden durven aan te bieden, is met de Wet doorstroming huurmarkt 2015 een generieke tijdelijke huurovereenkomst ingevoerd.

Deze tijdelijke huurovereenkomsten eindigen zonder huuropzegging op de overeengekomen einddatum mits de verhuurder de huurder tijdig (binnen een tot drie maanden vóór de

¹¹ In de zin van artikel 7:271 lid 1 BW

¹² Zie artikel 7:232 lid 2 BW

overeengekomen einddatum) schriftelijk over die einddatum heeft geïnformeerd. Een tijdelijke huurovereenkomst op basis van artikel 7:271 BW kan nu éénmaal worden aangeboden en overeengekomen voor maximaal twee respectievelijk vijf jaar. De huurovereenkomst kan niet nogmaals worden verlengd voor een tijdelijke periode. Verlenging van een dergelijke tijdelijke huurovereenkomst resulteert in voortzetting van de huurovereenkomst voor onbepaalde tijd, waarbij de huurder vervolgens huurbescherming geniet. Dit houdt in dat de huur door de verhuurder enkel kan worden beëindigd op basis van één van de limitatieve wettelijke opzeggronden zoals geregeld in de artikelen 7:274 BW tot en met 7:274f BW. En als de huurder niet met de huuropzegging instemt, kan alleen de rechter de huur beëindigen (artikel 7:272 lid 1 BW).

Maar de huurder heeft bij deze tijdelijke huurovereenkomst wel huurprijsbescherming. Om die huurprijsbescherming te waarborgen, is in die wet bepaald dat de huurder tot een half jaar na de afloop van de eerste overeengekomen periode van maximaal twee jaar de aanvangshuurprijs kan laten toetsen bij de Huurcommissie, óók als er sprake is van een geliberaliseerde huurovereenkomst. Op die manier is ook bij vrees van de huurder dat de huurovereenkomst niet verlengd zal worden als hij gebruik maakt van zijn huurprijsbescherming, huurprijsbescherming gewaarborgd.

2.2.2 Noodzaak verlenging tijdelijk huurcontract en invoering mogelijkheid om tijdelijk huurcontract tijdelijk te verlengen

Zoals met de Wet doorstroming huurmarkt 2015 werd beoogd, is verhuur voor onbepaalde tijd nog steeds de norm. Dit blijkt ook uit de meest recente monitor 'tijdelijke verhuur' 2018 van het CBS¹³. Mutaties brengen immers (bemiddelings)kosten, kans op leegstand en andere onzekerheid met zich mee, welke een risico kunnen zijn voor de verhuurder. Woningbouwcorporaties mogen daarnaast, op enkele uitgezonderde groepen na, geen tijdelijke huurcontracten aanbieden¹⁴. Aan het principe van onbepaalde verhuur wordt met dit voorstel niet getornd. Wel maakt dit voorstel het mogelijk, wanneer er wél voor wordt gekozen om tijdelijk te (ver)huren, tijdelijke huurcontracten flexibeler in te zetten en meer maatwerk te kunnen bieden.

Nu kan een tijdelijk huurcontract, zoals eerder beschreven, éénmaal worden aangeboden en overeengekomen voor maximaal 2 jaar voor zelfstandige woonruimte en maximaal 5 jaar voor onzelfstandige woningen (kamers). Het huurcontract kan niet worden verlengd zonder het tijdelijke karakter te verliezen. Op dit moment resulteert verlenging bovendien steeds, ook al was de woning aanvankelijk voor minder dan 2 respectievelijk 5 jaar verhuurd, in voortzetting van het huurcontract als een huurcontract voor onbepaalde tijd waarbij de huurder vervolgens huurbescherming geniet. Dit kan ervoor zorgen dat een verhuurder niet genegen is om de tijdelijke huurovereenkomst op verzoek van de huurder te verlengen, omdat de intentie van de verhuurder en huurder tijdelijke verhuur is geweest. Afgelopen jaar was het al mogelijk om tijdelijke contracten te verlengen, op basis van de tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurcontracten. Deze bood een oplossing om maatwerk te kunnen verlenen bij tijdelijke huurcontracten, waar het BW thans (te) rigide is. In de praktijk blijken zich meer situaties voor te doen waarbij toch de behoefte kan ontstaan om een tijdelijk contract te verlengen zonder dat het tijdelijke karakter van het contract verloren gaat. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tijdelijke verhuur aan arbeidsmigranten of internationale studenten of aan tijdelijke verhuur na een scheiding. Ook kan gedacht worden aan mensen die langer de tijd nodig hebben een permanente woonruimte te vinden die zijn uitgestroomd uit de maatschappelijke opvang of die andere begeleiding nodig hebben. Er zijn ook veel starters die beginnen met een huurwoning en daar tijdelijk willen blijven tot ze een koophuis hebben gevonden. In deze situaties is niet altijd van tevoren goed in te schatten wat de noodzakelijke duur van het tijdelijke huurcontract dient te zijn. In het geval van arbeidsmigranten kan het zijn dat de vereiste of gewenste verblijfsperiode langer zal zijn dan in eerste instantie was voorzien. De (internationale) student kan studievertraging

¹³ www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/26/monitor-tijdelijke-verhuur-2018

¹⁴ Artikel 48 lid 1 Woningwet

oplopen en daarom besluiten (een semester) langer te blijven. Of de internationale student besluit dat hij zich in Nederland wil vestigen en gaat op zoek naar een baan in Nederland. In die gevallen kan het voor huurder en verhuurder gewenst zijn om het huurcontract te verlengen voor bepaalde tijd. Zoals aangegeven is het al mogelijk dat het huurcontract verlengd wordt tot een contract voor onbepaalde tijd. Indien de verhuurder echter zekerheid wil over wanneer hij weer over de woning kan beschikken, dan zal hij niet geneigd zijn om tot die verlenging over te gaan, terwijl met beider goedkeuring een tijdelijke verlenging een uitkomst zou bieden. Vraag en aanbod komen in dat geval wellicht niet bij elkaar, waar dat gezien de huidige situatie wel gewenst is. Met dit wetsvoorstel wordt het daarom mogelijk gemaakt dat huurder en verhuurder de tijdelijke huurovereenkomst voor een tijdelijke periode onder dezelfde voorwaarden verlengen. Het is daarbij niet mogelijk om de huurprijs te verhogen met een ander bedrag of percentage dan hetgeen is afgesproken in het initiële huurcontract, of andere contractuele bepalingen zonder wederzijds goedvinden aan te passen.

Ook kan de mogelijke verlenging van tijdelijke huurcontracten een beter perspectief bieden op vervolghuisvesting voor de huurder. De huurder heeft immers langer de tijd en meer rust en ruimte om de volgende stap voor te bereiden en op zoek te gaan naar een nieuwe woning.

Flexwonen

Flexwonen kan een tijdelijke oplossing bieden voor woningzoekenden. Het kan daarbij gaan om tijdelijk gebruik van gronden en woningen of om permanent gebruik met vormen van tijdelijke verhuur, zonder dat dit ten koste gaat van de bouw van permanente woningen. Het kabinet heeft als doel gesteld te stimuleren dat er meer flexwoningen gerealiseerd worden. Dit wordt gedaan via de 'Stimuleringsaanpak Flexwonen'¹⁵. Met meer flexibiliteit in de woningvoorraad kan er beter worden ingespeeld in de dynamiek van de huidige samenleving. In het kader van flexwonen is het nodig om een instrumentarium te bieden dat verhuurders de mogelijkheid geeft maatwerk te bieden aan huurders. Binnen flexwonen past het voor verhuurders niet om huurcontracten voor onbepaalde tijd aan te bieden. Afhankelijk van de vorm van het concept flexwonen waar sprake van is, zal de woning slechts tijdelijk op de locatie blijven staan/beschikbaar zijn of is er de intentie om tijdelijk onderdak te bieden aan spoedzoekers die op korte termijn een dak boven hun hoofd nodig hebben. Het is belangrijk dat de huurders van tijdelijke woningen en gehuisveste spoedzoekers na de tijdelijke huur doorstromen naar een andere (meer permanente) woning. Dit speelt des te meer indien flexwoningen tijdelijke bouwwerken zijn of indien het gebouwen zijn die tijdelijk voor bewoning zijn bestemd om daarna herontwikkeld te worden. Op het moment dat een tijdelijke woning verplaatst of afgebroken dient te worden of moet worden verbouwd tot een andere gebruiksfunctie, terwijl de huurder een contract voor onbepaalde tijd en dus huurbescherming heeft, kan dit uitmonden in gerechtelijke procedures (en vertraging) of kosten (verhuis- en herinrichtingskosten) die vergoed dienen te worden aan de huurder. Verhuurders geven aan dat deze risico's hen beletten om meer flexwoningen te realiseren of te huur aan te bieden.

Sloop, verhuur en renovatie

Ook om andere redenen kan het voor verhuurders soms aantrekkelijk zijn om tijdelijk te kunnen verhuren. Bijvoorbeeld voorafgaand aan de verkoop, sloop of renovatie van de woning. Als de mogelijkheid van tijdelijke verhuur dan niet zou bestaan, bijvoorbeeld als de vergunning voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet is verlopen of als de beoogde exploitatieperiode de maximumtermijnen voor tijdelijke verhuur en die op grond van de Leegstandwet overschrijden, zou dat erin kunnen resulteren dat de woning niet of niet de gehele exploitatieperiode verhuurd zou worden terwijl er juist behoefte is aan een groter aanbod.

In de praktijk wordt ervaren dat het eenmalig kunnen afspreken van een tijdelijke periode te weinig flexibel is, terwijl de markt wel om aanbod van huurwoningen – ook voor de korte termijn – vraagt. Op voorhand kan niet altijd goed worden ingeschat wat een passende huurperiode is, met het risico dat de overeengekomen termijn in veel gevallen uiteindelijk te kort blijkt te zijn. Dit

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 521

resulteert erin dat een verhuurder het tijdelijke huurcontract (desondanks) laat aflopen en de huurder voor een korte periode op zoek moet naar vervangende woonruimte terwijl voor de verhuurder en huurder een tijdelijke verlenging een goede oplossing zou zijn. Tijdelijke huurovereenkomsten worden zelden verlengd naar onbepaalde tijd¹⁶. Ook blijkt de maximumperiode van 2 jaar voor zelfstandige woonruimten in bepaalde gevallen te kort te zijn. Bijvoorbeeld omdat werkzaamheden of een studie langer duren dan deze periode, of omdat huurders die met begeleiding huren er nog niet aan toe zijn om zelfstandig een woning te huren. Door de maximale duur van 2 jaar te verlengen naar 3 jaar en door de mogelijkheid om een tijdelijk huurcontract te verlengen tot maximaal 3 jaar heeft de verhuurder de zekerheid dat hij een woning voor 3 jaar tijdelijk kan verhuren en heeft de huurder meer tijd om uit te zien naar een andere woning. Met deze termijn blijft een tijdelijke huurovereenkomst nog steeds aan te merken als tijdelijk. Bij een veel langere (tijdelijke) termijn zou er een disbalans kunnen ontstaan waarbij het tijdelijke karakter verloren gaat en is een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd het aangewezen instrument.

Onzelfstandige woningen

Uit de praktijk zijn geen signalen gekomen dat de huidige maximumtermijn van 5 jaar voor onzelfstandige woningen (kamers) onvoldoende is. Deze maximumduur zal met dit wetsvoorstel niet worden verlengd. Wel wordt het mogelijk om ook de tijdelijke huurovereenkomsten voor onzelfstandige woonruimte eveneens maximaal één keer te verlengen, met dien verstande dat de totale termijn tezamen de vijf jaar niet mag overschrijden. Ook bij tijdelijke verhuur van onzelfstandige woonruimte kan immers niet altijd op voorhand met zekerheid de gewenste bepaalde tijd worden vastgesteld.

Minimumduur

Voorafgaand aan de Wet doorstroming huurmarkt werden er veelal jaarcontracten gesloten tussen huurders en verhuurders. Binnen de afgesproken (minimum)termijn konden beide partijen de huurovereenkomst niet tussentijds beëindigen. Bij tijdelijke huurcontracten in de zin van 7:271 lid 1 BW is het voor de verhuurder niet maar voor de huurder wel mogelijk om de huurovereenkomst tussentijds op te zeggen, met inachtneming van een opzegtermijn die gelijk is aan de betaaltermijn. Een verhuurder heeft zodoende geen zekerheid van de huurtermijn terwijl er, met het opnemen van een bepaalde tijd in het contract, bij het aangaan van het contract de intentie was om voor die bepaalde tijd te (ver)huren. De mogelijkheid voor huurders om tussentijds op te zeggen kan resulteren in onvoorziene en frequente leegstand en mutatiekosten. Aangezien huurders van tijdelijke huurwoningen doorgaans zelf op zoek zijn naar flexibele woonruimte is de kans op (eerdere) doorstroming en de bijbehorende kans op leegstand groter dan bij reguliere verhuur, waar mutaties naar verwachting minder vaak voorkomen. Dit wetsvoorstel creëert daarom de mogelijkheid om een minimumduur op te nemen in het tijdelijke huurcontract.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Met deze wetwijziging wordt een tweetal wijzigingen doorgevoerd die tezamen de beschikbaarheid van betaalbare van woningen voor mensen met een middeninkomen en starters verbeteren en tevens de excessen op de woningmarkt aanpakken.

3.1 Opkoopbescherming voor goedkope en middeldure koopwoningen

Met de opkoopbescherming krijgen gemeenten de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijven als koopwoningen in buurten waarin er schaarste is aan dat soort woningen of wanneer de leefbaarheid in de betreffende buurt wordt aangetast door de opkoop van deze woningen voor de verhuur.

3.1.1 Opkoopbescherming: verbod op verhuur bij nieuw aangekochte woningen behoudens vergunning

De gemeenteraad kan een opkoopbescherming voor (een) nader te bepalen buurt(en) invoeren, in

¹⁶ www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/26/monitor-tijdelijke-verhuur-2018

de vorm van een verbod om de woning zonder vergunning te verhuren. In buurten waar goedkope en middeldure koopwoningen schaars zijn, kan de opkoop voor verhuur van deze woningen leiden tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten voor bepaalde groepen omdat zij hierdoor onvoldoende kans maken op een betaalbare koopwoning. Om de maatregel in te voeren moet de gemeenteraad eerst vaststellen en onderbouwen of en in welke buurten van de gemeente er door schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden. Daarnaast moet de gemeente onderbouwen dat de maatregel noodzakelijk en effectief is. Naast de effecten die de opkoop van woningen voor verhuur kan hebben op de schaarse koopwoningvoorraad, kan deze opkoop ook zorgen voor een aantasting van de leefbaarheid van de betreffende buurt. Daarom wordt in dit wetsvoorstel aan de gemeenteraad de mogelijkheid geboden om ook een huisvestingsverordening inzake opkoopbescherming vast te stellen indien dat noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de betreffende buurt, ongeacht of er schaarste is. De gemeenteraad zal wel moeten onderbouwen dat de inzet van deze maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel is voor het behoud of de bevordering van de leefbaarheid in de betreffende buurt. Met leefbaarheid van betreffende buurt wordt bedoeld de directe omgeving van de woonruimte waarop de regulering betrekking heeft. De problematiek kan van buurt tot buurt verschillen. Zo kunnen er binnen een gemeente buurten zijn waar goedkope en middeldure koopwoningen massaal worden opgekocht door beleggers voor de verhuur en waardoor er schaarste- of leefbaarheidsproblemen ontstaan in die buurten, terwijl er in andere buurten geen problemen hoeven te ontstaan of er juist behoefte is aan een groter huursegment. Om de problematiek daar waar nodig aan te kunnen pakken, kunnen gemeenten de opkoopbescherming buurtgericht invoeren via de huisvestingsverordening.

In de huisvestingsverordening moet de gemeenteraad tevens categorieën van woningen in die gebieden aanwijzen waarvoor de opkoopbescherming geldt. De maatregel ziet uitsluitend op goedkope en middeldure woningen. Het begrip goedkoop en middelduur verschilt per gemeente. Gemeenten hebben zelf goed zicht op hun lokale situatie. Daarom moeten zij zelf op basis van hun lokale situatie onderbouwen tot welke WOZ-waarde in hun gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment vallen. Het is van belang dat de gemeente kan motiveren waarom de gekozen waarde proportioneel is en er niet toe leidt dat er onnodig koopwoningen onder deze regulering komen te vallen. De WOZ-waarde wordt gebruikt om op een objectieve manier te kunnen bepalen welke woningen wel en niet onder de opkoopbescherming vallen. Iedereen heeft immers via het WOZ-waardeloket objectief inzicht in de WOZ-waarde van de woningen in Nederland. Een gemeente hoeft niet alle koopwoningen die onder de vastgestelde prijsgrens vallen aan te wijzen. Zo kunnen bijvoorbeeld ook uitsluitend appartementen of woningen met een minimale vloeroppervlakte worden aangewezen. Welk segment van koopwoningen aangewezen wordt, is afhankelijk van de woningen waarbij de schaarste- of leefbaarheidsproblemen optreden.

Naast het onderbouwen van het schaarste- of leefbaarheids criterium moeten gemeenten in de huisvestingsverordening de noodzaak en de geschiktheid van het toepassen van de maatregel in de betreffende buurten, de vast te stellen WOZ-waardegrens en de aan te wijzen categorieën van woonruimten onderbouwen.

De opkoopbescherming geldt uitsluitend voor koopwoningen die na invoering ervan in de betreffende buurt worden aangekocht en voor woningen die in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden op de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte aan de nieuwe eigenaar. Woningen die op het moment van eigendomsoverdracht aan de nieuwe eigenaar langer dan zes maanden in verhuurde staat zijn en woningen die zijn gekocht voordat de opkoopbescherming is ingevoerd vallen niet onder de maatregel. Dit zorgt ervoor dat het opkopen van koopwoningen om te verhuren wordt tegengegaan, waarbij het niet mogelijk is om de maatregel te ontwijken door de woning kort voor de verkoop te verhuren. Indien een woning die onder de opkoopbescherming is gekocht met een vergunning is verhuurd, blijft de opkoopbescherming bij doorverkoop gelden. De woning mag dan na de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die

woonruimte aan de nieuwe eigenaar enkel worden verhuurd wanneer de nieuwe eigenaar een vergunning verkrijgt.

De opkoopbescherming laat de eerdergenoemde mogelijkheden die gemeenten hebben voor het sturen op de beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen bij nieuwbouw onverlet. Het is aan de gemeente om intern het beleid op elkaar af te stemmen.

3.1.2 Verhuurvergunning voor uitzonderingsgevallen

Het is niet in alle gevallen redelijk om de eigenaar van een koopwoning te verbieden de woning te verhuren. Zo kunnen er situaties zijn waarin het wel wenselijk is dat er wordt verhuurd. In deze uitzonderingsgevallen kan de eigenaar van de woning een vergunning aanvragen bij de gemeente. Wanneer de gemeente deze vergunning heeft afgegeven mag er alsnog worden verhuurd.

Gemeenten moeten een vergunning afgeven voor:

1. Verhuur aan eerste- en tweedegraads bloed- en aanverwanten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan ouders die voor hun studerende kinderen een woning kopen.
2. Verhuur van woningen die onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand. Hierdoor wordt de opkoopbescherming specifiek gericht op koopwoningen en blijft het mogelijk om woningen die onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand te verhuren, waardoor deze niet onnodig (deels) leeg komen te staan.
3. Tijdelijke verhuur van de woning indien de eigenaar de woning minimaal één jaar zelf heeft bewoond en kan aantonen dat de verhuur slechts voor maximaal 12 maanden is. Een desbetreffende vergunning kan niet worden gebruikt voor toeristische verhuur. De vergunning is bedoeld voor het aanbieden van tijdelijke woonruimte en niet om snel winst mee te behalen. Daarom is toeristische verhuur niet mogelijk bij deze vergunning. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als de eigenaar tijdelijk in het buitenland moet verblijven. Op deze wijze hoeft de woning gedurende die periode niet leeg te staan en komt er tijdelijk extra woonruimte beschikbaar.

Daarnaast kunnen gemeenten aanvullend zelf extra 'uitzonderingsgevallen/categorieën' aanwijzen die passend zijn bij de problematiek en samenstelling van de buurt waarin de opkoopbescherming wordt ingevoerd, waarbij met een vergunning wel verhuurd mag worden. Omdat het doel van de opkoopbescherming is om te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen ook in de bestaande bouw behouden kunnen blijven in het koopsegment, dienen gemeenten te onderbouwen waarom deze extra uitzonderingsgevallen noodzakelijk zijn en waarom ondanks deze extra uitzonderingsgevallen het beoogde doel van de maatregel nog steeds wordt behaald. De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening regels over welke gegevens en bescheiden aangeleverd dienen te worden om aan te tonen dat iemand in aanmerking komt voor een vergunning.

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om ontheffing van dat verbod te verlenen. Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Wanneer een woning die via een afgegeven vergunning wordt verhuurd, wordt doorverkocht blijft de opkoopbescherming van toepassing. Deze woning mag enkel worden verhuurd wanneer de nieuwe eigenaar een vergunning aanvraagt. Bij familieverhuur of tijdelijke verhuur kan het zijn dat de nieuwe eigenaar niet in aanmerking komt voor een vergunning, waardoor de zittende huurder niet in de woning kan blijven wonen. Koop breekt echter geen huur. Het is de verantwoordelijkheid van de verhuurder om met de huurder tot een akkoord te komen, wanneer hij de woning wil verkopen.

Voorwaarden goed verhuurderschap

Aanvullend op elk van deze uitzonderingen geldt dat de gemeenteraad voorwaarden kan opnemen in de verordening die zien op goed verhuurderschap. Indien er schaarste- of leefbaarheidsproblemen voordoen in bepaalde gebieden, bestaat er een grotere kans dat

verhuurders zich niet houden aan de regels die een goed verhuurder betaamt. Huurders zijn in een relatief kwetsbare positie, omdat ze niet zo makkelijk een andere woning kunnen vinden. Burgemeester en wethouders kunnen daarom voorwaarden inzake goed verhuurderschap verbinden aan voornoemde vergunning. De verhuurder van een woning die onder de opkoopbescherming valt moet zich houden aan die voorwaarden. De gemeente kan de voorwaarden die zijn verbonden aan de vergunning handhaven met inzet van het hun ter beschikking staande instrumentarium van de last onder bestuursdwang of dwangsom. Een vergunning kan tevens worden geweigerd of uiteindelijk ingetrokken indien blijkt dat de voorwaarden inzake goed verhuurderschap niet worden of zijn nageleefd.

Uitwerking van de voorwaarden wordt overgelaten aan de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft immers goed zicht op de lokale problemen die zich voordoen vanwege malafide verhuurderschap. Deze te stellen voorwaarden mogen uitsluitend gerelateerd zijn aan goed verhuurderschap. In het wetsvoorstel is daarom een limitatieve opsomming van mogelijke onderwerpen met betrekking tot goed verhuurderschap opgenomen. Het kunnen verplichtingen betreffen die een verhuurder heeft op grond van het huurrecht of met betrekking tot het voorkomen van intimidatie of discriminatie van (potentiële huurders). Daarnaast krijgt de gemeente de bevoegdheid om informatieverplichtingen aan de verhuurder op te leggen. Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld bepalen dat de verhuurder bij het afsluiten van de huurovereenkomst de huurder wijst op de mogelijkheden die hij heeft om een geschil voor te leggen aan de huurcommissie. Gebleken is dat gemeenten behoefte hebben aan maatwerk. Daar staat tegenover dat verhuurders de behoefte hebben aan inzichtelijkheid en een gelijk speelveld. De gemeenteraad moet daarom in de huisvestingsverordening opnemen of en welke voorwaarden in het kader van 'goed verhuurderschap' door het college van burgemeester en wethouders kunnen worden verbonden aan een vergunning. Op die manier is vooraf duidelijk waaraan men zicht dient te houden. Dit is niet alleen een voordeel voor de huurder die bij de gemeente kan vragen om handhaving, maar kan ook voordelig zijn voor de verhuurders die zich wel aan de regels houden ten opzichte van de 'malafide verhuurders'. De te formuleren voorwaarden bieden gemeenten een middel om te sturen op goed verhuurderschap. Daarnaast is een huurovereenkomst tussen een huurder en verhuurder een privaatrechtelijke verhouding. Geschillen tussen een verhuurder en huurder over de huurovereenkomst kunnen daarmee ook nog steeds aan de rechter of in sommige gevallen de Huurcommissie worden voorgelegd.

Woningen die in de huisvestingsverordening zijn aangewezen inzake opkoopbescherming mogen alleen verhuurd worden met een vergunning. Een aanvraag om een vergunning voor de verhuur van een woning die is aangewezen inzake de opkoopbescherming kan worden afgewezen indien de aanvrager zich niet houdt aan de in de verordening opgenomen eisen omtrent goed verhuurderschap of de overige verboden uit de Huisvestingswet 2014. Daarnaast kunnen op grond van dit voorstel aan een dergelijke vergunning de in de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden inzake goed verhuurderschap verbonden worden. Indien de verhuurder zich niet houdt aan de voorwaarden inzake goed verhuurderschap die zijn verbonden aan de vergunning kan de gemeente handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een dwangsom. Ook kan de vergunning worden ingetrokken wanneer men zich niet aan de voorwaarden houdt. Gezien intrekking van een dergelijke vergunning een zwaar middel met grote effecten voor de verhuurder is, maar ook voor eventuele zittende huurders in het betreffende pand, zal een gemeente dit instrument niet lichtvaardig inzetten en meestal eerst met bijvoorbeeld een last onder dwangsom de overtreding proberen te beëindigen. De regeling inzake goed verhuurderschap die wordt verbonden aan de opkoopbescherming laat onverlet dat gemeenten op basis van hun bestaande (verordenende) bevoegdheden maatregelen kunnen nemen om goed verhuurderschap te bevorderen los van de opkoopbescherming.

3.1.3 Duur van de maatregel

De wettelijke grondslag voor deze maatregel vervalt drie jaar nadat deze in werking is getreden. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet wordt er een evaluatie uitgevoerd naar de

noodzaak en de relevantie van de maatregel door deze in de economische situatie van dat moment te plaatsen.

Indien gemeenten in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wettelijke grondslag de maatregel invoeren in de huisvestingsverordening, is deze van toepassing voor de duur van ten hoogste vier jaar, conform de Huisvestingswet 2014. Wanneer de wettelijke grondslag van de maatregel vervalt, blijft de verordening van kracht voor de nog resterende tijd. Gemeenten hebben na intrekking van de wettelijke grondslag niet meer de mogelijkheid om de verordening te verlengen. Wanneer een gemeente de verordening na het eerste jaar na inwerkingtreding van de wettelijke grondslag invoert, komt deze uiterlijk twee jaar na het vervallen van de wettelijke grondslag te vervallen.

Bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening pleegt de gemeente overleg met de in de gemeente werkzame toegelaten instellingen, met woonconsumentenorganisaties en met andere daarvoor naar hun oordeel in aanmerking komende organisaties. Ook wordt de vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening afgestemd met de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen.

De opkoopbescherming geldt voor de aangewezen woning voor een periode van vier jaar. Wanneer een woning in de huisvestingsverordening is aangewezen inzake opkoopbescherming, mag deze voor een periode van vier jaar na aankoop ervan niet worden verhuurd zonder vergunning. Vier jaar na de aankoop kan de eigenaar ervoor kiezen om de woning te verhuren en heeft hij hiervoor geen vergunning meer nodig. Op deze manier wordt er een balans gevonden tussen het tegengaan van opkoop voor verhuur en de inperking van het eigendomsrecht. Het opkopen voor verhuur wordt hiermee immers onaantrekkelijk. Indien de woning wordt doorverkocht terwijl de ingevoerde verordening van kracht is, is er sprake van een nieuwe aankoop wat betekent dat de nieuwe eigenaar opnieuw voor vier jaar gebonden is aan de opkoopbescherming. Wanneer de verordening van rechtswege vervalt of wanneer die wordt ingetrokken vervalt deze termijn en kan de woning verhuurd worden zonder vergunning.

3.2. Mogelijkheid tot verlenging tijdelijke huurcontracten, aanpassing maximale duur en minimumduur

Met deze wetswijziging wordt de mogelijkheid geboden om tijdelijke huurovereenkomsten eenmaal te verlengen met een beperkte duur, tot een maximum van drie jaar voor zelfstandige woningen of vijf jaar voor onzelfstandige woningen. De maximale duur voor de hier bedoelde tijdelijke contracten voor zelfstandige woningen wordt dus ook aangepast. Tevens wordt de mogelijkheid geïntroduceerd een minimumduur te introduceren bij tijdelijke huurovereenkomsten. Het doel hiervan is het vergroten van de flexibiliteit, en het kunnen bieden van maatwerk.

3.2.1 Tijdelijke verlenging tijdelijke huurovereenkomsten, aanpassing maximumduur

Om tegemoet te komen aan de wens om langer tijdelijk te kunnen (ver)huren, wordt de maximale duur om zelfstandige woonruimte tijdelijk te kunnen verhuren met één jaar verlengd tot maximaal drie jaar. Ook wordt het mogelijk om een tijdelijk huurcontract (maximaal) één keer te verlengen, waarbij de (totale) maximumtermijn tevens drie jaar dient te zijn. Voor de verhuur van onzelfstandige woonruimte geldt dat de huidige maximumtermijn van vijf jaar ongewijzigd blijft. Wel wordt het ook hier mogelijk om maximaal één keer een verlenging overeen te komen, met dien verstande dat het totaal van de termijnen de vijf jaar niet overschrijdt. Als de (totale) overeengekomen periode de drie respectievelijk vijf jaar overschrijdt óf als er sprake is van een tweede tijdelijke verlenging, dient het huurcontract (verder) te worden aangemerkt als een huurcontract voor onbepaalde tijd met huurbescherming voor de huurder. Een voorwaarde voor een verlenging is dat de verhuurder niet heeft verzuimd om het einde van de huur tijdig aan te zeggen. Verlenging kan dus alleen plaatsvinden binnen de termijn voor aanzegging, of daarna, wanneer de verhuurder tijdig heeft aangezegd. Hiermee wordt een balans geboden tussen het

door verhuurders kunnen bieden van maatwerk in tijdelijke huurcontracten en verlengde zekerheid voor de huurder over zijn of haar huisvesting.

Voorwaarden

Een verlenging van het huurcontract geschiedt onder dezelfde voorwaarden als het oorspronkelijke tijdelijke contract is aangegaan. Het is immers een verlenging van het eerdere contract. De verhuurder kan daarom tussentijds de voorwaarden, zoals de indexeringsclausule of de hoogte van de huur niet eenzijdig aanpassen.

3.2.2 Minimumduur

Tijdelijke huurovereenkomsten kunnen nu op elk moment tussentijds door de huurder worden opgezegd tegen een voor betaling van de huurprijs overeengekomen dag. Een verhuurder kan een tijdelijke huurovereenkomst niet tussentijds beëindigen.

Het is gebruikelijk dat de huur maandelijks wordt betaald, waardoor de huurder de huur met een opzegtermijn van één maand kan opzeggen. Een huurder kan bijvoorbeeld een tijdelijke huurovereenkomst die is aangegaan voor de periode van twee jaar, al na twee of drie maanden beëindigen. Een verhuurder heeft daardoor kans op frequente leegstandsderving en het risico dat hij frequent kosten moet maken om een nieuwe huurder te vinden. Hierbij kan worden gedacht aan kosten die gemoeid gaan met eindinspecties en bemiddelingskosten. Dit wetsvoorstel regelt dat er in tijdelijke huurcontracten een minimumduur afgesproken kan worden waarbinnen de huurder de huur niet kan beëindigen. De verhuurder kan, zoals reeds geldt, de huur enkel aan het einde van de overeengekomen huurperiode beëindigen en niet aan het einde van de minimumduur of op enig ander tussentijds moment (behoudens beëindiging met wederzijds goedvinden).

Met het opnemen van een minimumduur waarbinnen de huurder niet kan opzeggen wordt recht gedaan aan zowel de belangen van de huurder als de belangen van de verhuurder. De verhuurder heeft zekerheid over de minimumduur van de huurovereenkomst en de huurder houdt nog steeds de mogelijkheid om tussentijds te beëindigen na afloop van de minimumduur en blijft daardoor flexibel.

De minimumduur is afhankelijk van de eerste overeengekomen huurperiode (wanneer deze minimaal één jaar is) en zal alleen gelden in het eerste tijdelijke huurcontract. Het doel is immers dat een verhuurder niet geconfronteerd wordt met meerdere zeer kortdurende huurcontracten achter elkaar terwijl hij dit niet beoogd heeft. Als een tijdelijke huurovereenkomst met een zittende huurder tijdelijk wordt verlengd, heeft die huurder al een bepaalde (minimum)periode gehuurd. Het is dan niet logisch om bij de tijdelijke verlenging opnieuw een minimumduur te kunnen hanteren.

De minimumduur is afhankelijk van de initieel overeengekomen duur van de huurovereenkomst. Wanneer er bijvoorbeeld een huurovereenkomst van drie jaar wordt afgesproken, dan zal de minimumduur maximaal één jaar zijn. Een huurovereenkomst voor drie jaar zal worden afgesproken als partijen voornemens zijn om, binnen tijdelijke verhuur, een langere en meer bestendige huurrelatie aan te gaan. Dan mag van de huurder worden verwacht dat deze ook langere tijd zal huren en niet na zeer korte termijn zal opzeggen. Deze maximale minimumduur van één jaar is gelijk aan de minimumduur die in de praktijk vóór de wet Doorstroming Huurmarkt gebruikelijk was.

Wanneer er een tijdelijke huurovereenkomst van twee jaar wordt gesloten zal de minimumduur maximaal zes maanden kunnen bedragen. Bij een huurovereenkomst die is aangegaan voor één jaar zal een minimumduur van maximaal drie maanden overeengekomen kunnen worden. Als de eerste huurovereenkomst voor een kortere periode dan één jaar is gesloten, kan er geen minimumduur worden overeengekomen. Wanneer er geen minimumduur wordt overeengekomen in de huurovereenkomst, zal er ook geen minimumduur gelden.

3.2.2.1 Onbepaalde tijd met een minimumduur

Omwille van de duidelijkheid is in 7:271 lid 2 BW eveneens expliciet opgenomen dat ook bij contracten voor onbepaalde tijd een minimumduur kan worden opgenomen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk. Door de aanpassing van het wetsartikel wordt uitdrukkelijke bevestigd dat dit, zoals eerder is aangegeven¹⁷, nog steeds mogelijk is na de invoering van de Wet doorstroming huurmarkt. Wanneer een contract voor onbepaalde tijd is gesloten staat het partijen vrij een minimumduur te bepalen.

3.2.3 Toetsen aanvangshuurprijs huurcommissie

De aanvangshuurprijs van tijdelijke huurcontracten kan worden getoetst door de Huurcommissie. Dit kan op dit moment tot uiterlijk zes maanden na afloop van de voor de eerste maal aangegane tijdelijke huurovereenkomst voor zelfstandige woonruimtes van maximaal twee jaar, en tot uiterlijk zes maanden na afloop van de voor de eerste maal aangegane tijdelijke huurovereenkomst voor onzelfstandige woonruimtes, met dien verstande dat een maximale termijn van twee en een half jaar vanaf het aangaan van de huurovereenkomst wordt gehanteerd voor onzelfstandige woonruimtes, ook wanneer de huur langer dan die periode duurt, zie artikel 7:249 lid 2 BW. Met dit wetsvoorstel wordt deze termijn verlengd tot uiterlijk zes maanden na afloop van een tijdelijk huurcontract van drie jaar of na afloop van een verlengde tijdelijke huurovereenkomst met een totaalperiode van maximaal drie jaar voor zelfstandige woonruimtes. Dit zorgt ervoor dat een huurder de huurprijs vrijelijk kan laten toetsen door de huurcommissie, ook als de tijdelijke huurovereenkomst verlengd is. Een huurder zou anders een belemmering kunnen voelen om de huurprijs te laten toetsen, omdat hij vrees zou kunnen hebben dat dit in de weg staat aan een verlenging van de huurovereenkomst of aan een verlenging van de huurovereenkomst tot een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd. Voor onzelfstandige woonruimtes wordt de maximale termijn waarna een toets van de aanvangshuurprijs gecontroleerd kan worden drie en een half jaar vanaf het aangaan van de huurovereenkomst, met dien verstande dat dit maximaal een half jaar na afloop van de huurovereenkomst kan zijn. Deze termijn blijft dus gelijklopen met de maximale termijn waarin zelfstandige woonruimtes gecontroleerd mogen worden.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Opkoopbescherming

4.1.1. Eigendomsrecht

De opkoopbescherming is een regulering van het eigendomsrecht¹⁸. 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 bevoegdheid tot het instellen van de opkoopverplichting en de mogelijkheden en contouren ervan zijn neergelegd in dit wetsvoorstel. Het democratisch gekozen orgaan van de gemeente kan deze opkoopbescherming slechts invoeren door dit op te nemen in de gemeentelijke huisvestingverordening. 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.

¹⁷ Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 65

¹⁸ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het doel van de opkoopbescherming is om goedkope en middeldure koopwoningen te kunnen behouden in het koopsegment wanneer er door de opkoop van deze woningen voor verhuur sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten door schaarste aan deze woningen of de leefbaarheid van de betreffende buurt wordt aangetast. Het zorgen voor voldoende betaalbare en geschikte woonruimte is een opdracht voor de overheid.¹⁹ Ondanks het feit dat er volop woningen worden bijgebouwd blijkt het dat in bepaalde gemeenten nog steeds een dusdanige schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen is, zeker in de bestaande bouw. Voor mensen die op zoek zijn naar dit type koopwoning, zoals starters en woningzoekenden mensen met een middeninkomen, is het dan ook erg lastig is om er een passende koopwoning te vinden. Daar waar de opkoop van deze schaarse koopwoningen 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. Gemeenten moeten in hun huisvestingsverordening onderbouwen dat er onevenwichtige en onrechtvaardige effecten door schaarste zijn, waardoor de invoering van de opkoopbescherming gerechtvaardigd is. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de opgekochte woningen tegen hoge prijzen worden verhuurd. De opkoopbescherming zal ervoor zorgen dat de aanwezige woningen niet opgekocht worden door beleggers. Naast het zorgen voor voldoende woningen, is het ook van belang dat buurten leefbaar zijn. Een leefbare omgeving is namelijk essentieel voor het hebben van een prettig thuis. Daar waar de opkoop van woningen de leefbaarheid aantast, kan de opkoopbescherming ervoor zorgen dat er meer koopwoningen behouden blijven in dit segment. Doordat koopwoningeigenaren veelal een grotere binding hebben met de buurt kan dit de leefbaarheid van de betreffende buurt verbeteren²⁰. Ook hier moeten gemeenten onderbouwen dat de opkoop van woningen de leefbaarheid van de buurt aantast en de invoering van de opkoopbescherming gerechtvaardigd is.

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

Voor de opkoopbescherming geldt in eerste plaats dat de gemeenteraad bij het invoeren van de opkoopbescherming moet onderbouwen dat deze maatregel in bepaalde buurten en voor bepaalde categorieën van woningen noodzakelijk is vanwege de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of leefbaarheid van de betreffende buurt. Hierdoor is het niet mogelijk om zomaar lukraak alle woningen in een gemeente aan te wijzen voor de opkoopbescherming. Voor de kopers van een woning die is aangewezen inzake de opkoopbescherming is er slechts een beperkte regulering van hun eigendomsrecht omdat zij op het moment dat zij de woning kopen weten dat zij die woning slechts met een vergunning kunnen verhuren. Daardoor is de maatregel en daarmee de beperking voorzienbaar. Het is daarnaast onwaarschijnlijk dat een eigenaar die reeds in het bezit is van de woning na de invoering van de opkoopbescherming een veel lagere verkoopprijs dan de marktwaarde voor de woning zal ontvangen. Vanwege het feit dat de opkoopbescherming alleen kan worden ingevoerd in de gebieden waar grote schaarste is aan dit soort goedkope en middeldure koopwoningen of met het doel om de leefbaarheid van de wijk te behouden is het onwaarschijnlijk dat de vraag naar deze woningen dusdanig afneemt dat dit al te sterk zichtbaar wordt in de woningprijs.

- Bestaan er toereikende procedurele waarborgen voor betrokkenen
De maatregel geldt slechts tot maximaal vier jaar na de aankoop van de woning en de woning kan in de tussentijd alsnog met een vergunning verhuurd worden. Indien de eigenaar reeds in het bezit was van de woning voor de invoering van de opkoopbescherming is de opkoopbescherming niet van toepassing. En ook indien de woning minstens zes maanden in verhuurde staat was, voorafgaand aan de datum van

¹⁹ Artikel 22 lid 2 Grondwet

²⁰ RIGO Research & Advies BV. (2008). Van huur- naar koopwoning. Effecten van verkoop van huurwoningen

inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte aan de nieuwe eigenaar, is de opkoopbescherming niet van toepassing op de woning. In individuele gevallen waar het eigendomsrecht van de eigenaar dusdanig wordt beperkt dat dit leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard kan een ontheffing worden verleend.

4.1.2 Vrij verkeer van diensten

Het verbod om zonder vergunning een woning te verhuren is een vergunningsstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn.²¹ Een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.²² 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 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 bereiken²³. Ondanks het feit dat er volop woningen worden bijgebouwd blijkt het dat in bepaalde gemeenten nog steeds een dusdanige schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen is, zeker in de bestaande bouw. Voor mensen die op zoek zijn naar dit type koopwoning, zoals starters en woningzoekenden mensen met een middeninkomen, is het dan ook erg lastig is om er een passende koopwoning te vinden. Naast het zorgen voor voldoende woningen, is het ook van belang dat buurten leefbaar zijn. Daar waar de opkoop van woningen voor de verhuur de leefbaarheid aantast, kan de opkoopbescherming ervoor zorgen dat er meer koopwoningen behouden blijven in dit segment. Eigenaren die zelf hun woning bewonen hebben immers veelal een grotere binding hebben met de buurt hetgeen de leefbaarheid van de betreffende buurt kan verbeteren.²⁴ De maatregel kan dus noodzakelijk zijn om te voorzien in een voldoende passend en betaalbaar aanbod van koopwoningen voor woningzoekenden, waaronder starters en middeninkomens, of om te borgen dat de leefbaarheid in de betreffende buurt behouden blijft.²⁵
- het beoogde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt²⁶ en het verbinden van voorwaarden aan de vergunning niet op willekeurige wijze kan plaatsvinden.²⁷ Bij de uitwerking van de opkoopbescherming is expliciet aandacht besteed aan de proportionaliteit van de maatregel. De proportionaliteit van de maatregel wordt in de eerste plaats verzekerd door het feit dat de gemeenteraad slechts een beperkt aantal woonruimten kan aanwijzen (goedkope en middeldure koopwoningen) en de maatregel slechts kan toepassen op die categorieën van woonruimte en die gebieden in de gemeente waar dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan dit soort woningen te mitigeren of om de leefbaarheid in de betreffende buurt te behouden. Verder is ook de proportionaliteit van de regeling verzekerd omdat er geen algeheel verbod is ingesteld (de koper van de woning kan met een vergunning nog steeds de woning (tijdelijk) verhuren) en de opkoopbescherming slechts geldt voor een periode van vier jaar vanaf de aankoop geldt. Daarna kan de eigenaar de woning vrij verhuren. Aan de vergunning kunnen uitsluitend voorwaarden inzake goed verhuurderschap worden verbonden. Deze voorwaarden moet in de huisvestingsverordening door de gemeenteraad worden vastgesteld. Hierdoor wordt iedere vorm van willekeur bij het opleggen van die voorwaarden voorkomen.
- de maatregel geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, en Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen en die uit andere lidstaten gelijk behandelt. De maatregel

²¹ Artikel 4, lid 6, van de Dienstenrichtlijn

²² Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2006/123/EG (hierna: de Dienstenrichtlijn)

²³ Artikel 15, eerste en derde lid, van de Dienstenrichtlijn

²⁴ RIGO Research & Advies BV. (2008). Van huur- naar koopwoning. Effecten van verkoop van huurwoningen.

²⁵ C-567/07, Servatius

²⁶ C-340/14 en C-341/14, Trijber, r.o. 70.

²⁷ Artikelen 10 tot en met 13 van de Dienstenrichtlijn

geldt zowel voor Nederlanders als voor ingezetenen van andere lidstaten die een op basis van deze wet in de verordening aangewezen woonruimte verwerven. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt.

4.1.3. Vrij verkeer van kapitaal

De opkoopbescherming kan een beperking van het vrij verkeer van kapitaal²⁸ inhouden omdat het grensoverschrijdende investeringen kan ontmoedigen²⁹ vanwege het feit dat de koper van de woning in beginsel deze woning moet bewonen of slechts mag verhuren met een vergunning. De maatregel zou immers potentieel niet-ingezetenen kunnen ontmoedigen om in Nederland in onroerend goed te investeren³⁰. De maatregel geldt echter niet als een verbod tot het doen van investeringen door beleggers van andere lidstaten in Nederland. Slechts een zeer beperkt deel van de woningvoorraad kan worden aangewezen, zodat ingezetenen van andere lidstaten nog steeds vrij woningen kunnen kopen in Nederland. Ook woningen die onder de opkoopbescherming vallen kunnen door niet-ingezetenen worden gekocht, indien zij na aankoop van die woning zich in die woning vestigen. Indien de opkoopbescherming al een beperking van het vrij verkeer van kapitaal zou kunnen inhouden dan is de regering van mening dat deze maatregel gerechtvaardigd is vanwege een dwingende reden, proportioneel en niet-discriminerend. Zie hiervoor paragraaf 4.1.2.

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

Deze wet heeft gevolgen voor de volgende groepen: huurders en (ver)kopers, verhuurders (particulier of privaat, institutionele beleggers en evt. woningcorporaties) en gemeenten.

5.1 Gevolgen opkoopbescherming

Kopers

Mensen die op zoek zijn naar een koopwoning in een gebied waar de opkoopbescherming is ingevoerd hebben meer kans op een koopwoning, omdat een deel van hun concurrentie niet meer in aanmerking komt voor de woning. Mogelijk zullen beleggers zich verplaatsen naar buurten waar de opkoopbescherming niet geldt. Dit hoeft geen probleem te zijn. Daar waar deze verschuiving leidt tot schaarste van goedkope en middeldure koopwoningen waardoor er onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden, of hetgeen leidt tot leefbaarheidsproblematiek, kan in die buurt ook de opkoopbescherming worden ingevoerd.

Verkopers

Mensen die hun koopwoning willen verkopen in een gebied waar de opkoopbescherming geldt hebben mogelijk minder potentiële kopers, wat kan leiden tot een lagere verkoopprijs. Vanwege het feit dat de opkoopbescherming alleen kan worden ingevoerd in gebieden waar grote schaarste is aan dit soort goedkope en middeldure koopwoningen of met het doel om de leefbaarheid van de wijk te behouden is het niet de verwachting dat de vraag naar deze woningen dusdanig afneemt dat dit tot al te grote prijsschokken leidt.

Huurders

In gebieden waar de opkoopbescherming is ingevoerd zullen er veel minder nieuwe omzettingen van koop naar huur plaatsvinden. Hierdoor kan het voor huurders lastiger worden om een huurwoning te vinden dan wanneer de woningen wel opgekocht en verhuurd waren. De gemeente moet daarom altijd onderbouwen waarom het inzetten van de opkoopbescherming gerechtvaardigd is.

Wanneer iemand komt te wonen in een woning die onder de opkoopbescherming toch middels een vergunning verhuurd is, zal hij mogelijk merken dat de verhuurder zich moet houden aan de gestelde voorwaarden wat betreft goed verhuurderschap.

²⁸ Artikel 63 VWEU

²⁹ C-307/05, Festersen

³⁰ C-191/11, Libert

Verhuurders

In gebieden waar de opkoopbescherming wordt ingevoerd kunnen verhuurders niet zomaar een woning opkopen en verhuren. Zij kunnen dit enkel doen in de uitzonderingsgevallen waarvoor wel een verhuurvergunning wordt afgegeven. Voornamelijk private verhuurders zullen hierdoor geraakt worden, omdat zij vaker in bestaande woningen investeren. Wanneer een verhuurder een gekochte woning middels een vergunning mag verhuren, moet hij zich houden aan de gestelde voorwaarden wat betreft goed verhuurderschap. Dit betreft in het algemeen eisen waar een verhuurder aan dient te voldoen op basis van bijvoorbeeld het BW of de introductie van een aantal informatieverplichtingen. Het gaat daarbij niet om zware eisen.

Gemeenten

Gemeenten kunnen middels een verordening invulling geven aan de opkoopbescherming. Wanneer een gemeente de opkoopbescherming wil invoeren, moet zij goed kunnen onderbouwen waarom zij deze in de betreffende buurt en in de door hen gekozen vorm wil invoeren. Daarnaast vraagt het invoeren van de opkoopbescherming capaciteit van de gemeente wat betreft de uitvoering en handhaving van de maatregel.

5.2 Gevolgen verlengen duur tijdelijke huurcontracten

Het is de verwachting dat het flexibeler omgaan met tijdelijke contracten een uitkomst kan zijn voor verschillende groepen huurders, bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten, bewoners van flexwoningen of mensen die moeten wachten op een nieuwbouwwoning. Voor toetsing van de aanvangshuren blijft er de toegang tot de huurcommissie.

6. Uitvoering en communicatie

6.1 Uitvoering opkoopbescherming

Wanneer een gemeente de opkoopbescherming invoert moet zij allereerst onderbouwen waarom zij de opkoopbescherming in de betreffende buurt wil invoeren. Zij moet daarvoor onderbouwen dat er onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste zijn of de leefbaarheid door de opkoop dusdanig wordt aangetast. Daarnaast moet de gemeente de noodzaak en de geschiktheid van de vast te stellen WOZ-waardegrens en de eventueel aan te wijzen categorieën van woonruimten onderbouwen. Ook moet zij bepalen of er nog extra uitzonderingsgevallen zijn waarvoor alsnog een vergunning om te verhuren wordt afgegeven en moet zij bepalen welke eisen aan goed verhuurderschap ze verbindt aan de uit te geven vergunningen. Tenslotte moet de gemeente in de huisvestingsverordening regels stellen over welke gegevens en bescheiden aangeleverd dienen te worden om aan te tonen dat iemand in aanmerking komt voor een vergunning.

Wanneer het instrument is ingevoerd moet de gemeente voor de verplichte en eventueel aanvullend gekozen uitzonderingsgevallen een vergunning verlenen waardoor alsnog verhuurd mag worden. De gemeente moet 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.

6.2 Communicatie

Omdat verschillende groepen mensen worden geconfronteerd met dit voorstel zal worden gekeken naar een goede manier om informatie over het voorstel te ontsluiten. Via Rijksoverheid.nl zal de informatie voor de huurders worden ontsloten op een toegankelijke manier en zal duidelijk worden opgenomen wat de wijzigingen inhouden en wat huurders kunnen doen bij onenigheid met de verhuurder.

Voor de meer professionele partijen zoals verhuurders zal via de website www.woningmarktbeleid.nl goed te vinden zijn wat deze nieuwe wet met zich meebrengt. Voor gemeenten wordt in overleg met de VNG bekeken of een modelverordening kan worden gemaakt voor het opstellen van of het inpassen van regels in een Huisvestingsverordening.

7. Toezicht en handhaving

7.1 Opkoopbescherming

Gemeenteraden kunnen besluiten voor sommige buurten in hun gemeenten een opkoopbescherming in te voeren. Indien zij dit doen zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het toezicht op en de bestuursrechtelijke handhaving van de geïntroduceerde opkoopbescherming, inclusief het bijbehorende vergunningsstelsel. De opkoopbescherming wordt geïntroduceerd als vergunningsstelsel onder de Huisvestingswet 2014. Burgemeester en wethouders wijzen de aanvraag om een vergunning op grond van de opkoopbescherming af indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden die voor die aanvraag gelden op grond van de gemeentelijke Huisvestingsverordening. Onder deze voorwaarden vallen ook de voorwaarden omtrent goed verhuurderschap, indien deze zijn opgenomen in de Huisvestingsverordening. Eveneens is het mogelijk een Bibob-onderzoek in te stellen bij een vergunningsaanvraag en de aanvraag op basis van de uitkomsten hiervan af te wijzen. Wanneer de gemeente een regeling opneemt in de huisvestingsverordening is de gemeenten ook belast met het toezicht op de naleving van die regels. Dit toezicht hoeft de gemeente op zich niet anders in te richten dan dat ze het huidige toezicht op grond van de Huisvestingswet 2014 inrichten. Daarbij maakt de gemeente handhavingsbeleid, hetgeen kan worden ingevuld door bijvoorbeeld risicogerichte controles of op basis van ambtshalve signalen, signalen van bewoners of omwonenden of naar aanleiding van specifieke handhavingsverzoeken. Indien de eigenaar van een woning die is aangewezen in het kader van de opkoopbescherming de woning verhuurt zonder vergunning of in afwijking van een vergunning, dan kan de gemeente een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen. De eigenaar van de woning moet dan zorgen dat er een eind wordt gemaakt aan de illegale situatie. Een eenmaal verleende vergunning kan daarnaast op basis van een aantal gronden worden ingetrokken. Indien de vergunning is verleend op grond van door de aanvrager verstrekte gegevens, waarvan deze wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij onjuist of onvolledig waren, dan kunnen burgemeester en wethouders besluiten de vergunning in te trekken. Specifiek voor de opkoopbescherming geldt dat wanneer men zich niet aan de opgelegde voorwaarden inzake goed verhuurderschap houdt, de vergunning ook kan worden ingetrokken. De verhuurder mag de woning dan niet langer verhuren. Dit houdt in dat de eigenaar niet gerechtigd is de woning aan anderen dan zichzelf in gebruik te geven. Het is mogelijk dat op het moment van intrekking van de vergunning zittende huurders in de betreffende woning wonen. Net als in het geval dat de eigenaar verhuurt zonder vergunning is het in dat geval de verantwoordelijkheid van de verhuurder om vervangende woonruimte te regelen voor de zittende huurder(s) en zo te voldoen aan zijn plichten op grond van de huurovereenkomst, of moeten de huurder en verhuurder het eens worden over een schadevergoeding.

8. Financiële gevolgen

8.1 Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Regeldruk valt uiteen in administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Administratieve lasten zijn de tijd die besteed wordt en de kosten die gemaakt worden omdat voldaan moet worden aan informatieverplichtingen aan de overheid. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten die een bedrijf moet maken om wettelijke verplichtingen na te leven. Bij deze berekeningen is gebruik gemaakt van de standaardtarieven uit het handboek meting regeldrukkosten (versie 1-1-2018).

8.2 Administratieve lasten en nalevingskosten per onderdeel

8.2.1 Opkoopbescherming

Met de opkoopbescherming krijgen gemeenten de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen niet kunnen worden opgekocht voor de verhuur in buurten waarin er

schaarste- of leefbaarheidsproblemen ontstaan door de opkoop voor verhuur. Het opkoopprobleem zal zich niet in alle gemeenten voordoen. Naar verwachting zullen voornamelijk de gemeenten waarin grotere steden liggen gebruik willen maken van het instrument. Negen gemeenten hebben bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kenbaar gemaakt interesse te hebben in het instrument. Pas wanneer duidelijk is hoeveel gemeenten de opkoopbescherming invoeren en voor welk deel van de woningvoorraad, zal duidelijk worden welke regeldruk hieruit voortkomt. Wel kan op basis van een aantal hypothesen een inschatting gemaakt worden van deze regeldruk. Dit is hieronder gedaan.

Volgens het CBS werden er in 2019 in Nederland 218.595 woningen verkocht³¹. Het grootste deel van de huidige kopers op de markt koop een woning om deze zelf te gaan bewonen. Uit onderzoek van het Kadaster blijkt dat in 2017 76 procent van de koper een eigenaar-bewoner is³². De opkoopbescherming zorgt bij deze groep niet voor extra regeldruk. Enkel wanneer een woning wordt aangekocht voor de verhuur ontstaat er extra regeldruk, omdat de potentiële verhuurders voor hun aankoop kennis moeten nemen van de gewijzigde regelgeving en zij een vergunning moeten aanvragen wanneer ze besluiten om een woning te kopen voor de verhuur in een buurt waar de opkoopbescherming geldt. Uit het bovengenoemde onderzoek van Kadaster blijkt dat in 2017 bij 17,3 procent van aankopen wordt de woning gekocht door een partij die het doel heeft om de woning te verhuren³³. Hier zitten ook woningen tussen die al in verhuurde staat zijn wanneer ze worden doorverkocht en daarom buiten de opkoopbescherming vallen. Dit laat echter onverlet dat de potentiële verhuurder zich alsnog moet inlezen in de gewijzigde regelgeving.

Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving

Potentiële verhuurders moeten kennisnemen van de gewijzigde regelgeving voordat ze een woning kopen. Per jaar gaat het om ongeveer 37.800 (17,3 procent van 218.595) transacties met waarbij de woning wordt gekocht door een partij die het doel heeft om de woning te verhuren. Er wordt aangenomen dat zij zelf kennisnemen van de wijzigingen, wat resulteert in incidentele administratieve lasten van $37.800 \times 0,05$ (3 minuten) $\times \text{€ } 15,- = \text{€ } 28.350,-$ per jaar.

Nalevingskosten aanvraag vergunning

Een vergunning moet in ieder geval worden gegeven wanneer: er sprake is van verhuur aan een familielid- of aanverwante tot de tweede graad, de woning tijdelijk verhuurd wordt wanneer de eigenaar zelf reeds een jaar in de woning heeft gewoond en zelf tijdelijk niet in de woning kan wonen (wegens bijvoorbeeld werk in het buitenland), of de woning onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand. Daarnaast kunnen gemeenten zelf extra uitzonderingsgevallen formuleren waarop een vergunning moet worden afgegeven. Het is echter nog niet duidelijk of en in hoeverre gemeenten hier gebruik van gaan maken.

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat er in 2016 bij ruim 9.000 eigendomsmutaties in de stroom van 'van een koopwoning naar een particuliere huurwoning' sprake is van een familierelatie (ouder – kind) tussen de eigenaar en de bewoner(s). Dit is ongeveer 13 procent van het totaal³⁴. Daarnaast zijn er zo'n 20.000 tijdelijke contracten. Het afsluiten van een tijdelijk contract hoeft niet te betekenen dat de eigenaar van de woning tijdelijk de woning verlaat. Ook bij woningen die zijn aangekocht voor de verhuur kan een tijdelijk contract gebruikt worden. Vandaar dat ervan wordt uitgegaan dat bij de helft van de tijdelijke contracten (10.000) de eigenaar de woning tijdelijk verlaat. Dit is nog geen 1 procent van het totaal aantal huurwoningen (3.300.000 huurwoningen³⁵). Daarom wordt ook aangenomen dat nog geen 1 procent van de koopwoningen die onder de opkoopbescherming vallen tijdelijk gaat worden verhuurd. Het is niet bekend hoeveel woningen onlosmakelijk onderdeel uitmaken van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand. Wel is duidelijk dat deze combinatie nauwelijks voorkomt in vergelijking tot de

³¹ CBS, Statline

³² Kadaster (2019), In beeld: de groeiende rol van particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt

³³ Dit zijn veelal particuliere- en bedrijfsmatige verhuurders en in een enkel geval een woningcorporatie.

³⁴ CBS (2019), Eigendomsmutaties tussen koopwoningen en overige huurwoningen, 2014 - 2017

³⁵ Capital Value (2020), Woningbeleggingsmarkt in beeld

verkoop van een losstaande woning of winkelpand. Hierdoor wordt aangenomen dat het percentage van deze woningen die onder de opkoopbescherming vallen erg laag is (1 procent). In totaal wordt ingeschat dat er in ongeveer 15 procent van de aankopen een vergunning aangevraagd gaat worden.

Zoals bovengenoemd zullen niet alle gemeenten het instrument in kunnen voeren. De gemeenteraad moet eerst vaststellen of en in welke buurten van de gemeente er door de opkoop voor verhuur schaarste- of leefbaarheidsproblemen ontstaan.

In de negen gemeenten die hebben aangegeven interesse te hebben in de opkoopbescherming woont ongeveer 23 procent van de Nederlandse bevolking. Aangenomen kan worden in deze gemeenten ruim 50.000 (23 procent van 218.595) transacties per jaar plaatsvinden. Ook zal het instrument enkel in de buurten waar de problematiek zich voordoet worden ingezet. Het Kadaster laat zien dat in de 6 grote metropoolregio's (Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Groningen) in ongeveer 28 procent van de buurten het aandeel particuliere beleggers in woningtransacties hoger is dan 30 procent³⁶. Voor de verder berekening wordt de aanname gebruikt dat wanneer een gemeente de opkoopbescherming invoert, dit in 30 procent van de gemeenten gebeurt. Dit resulteert in ongeveer 15.000 (30 procent van ruim 50.000) transacties per jaar in deze buurten.

Ook geldt de opkoopbescherming enkel voor goedkope en middeldure koopwoningen. Aangenomen wordt dat ongeveer de helft van de koopwoningen goedkoop en middelduur zijn. Daardoor zullen er naar schatting ongeveer 7.500 transacties per jaar onder de opkoopbescherming vallen.

Van deze 7.500 transacties zal de regeldruk enkel vergroot worden voor de transacties waarbij de koper een vergunning wil aanvragen. Jaarlijks zullen er naar schatting 1.125 vergunningen worden aangevraagd in het kader van de opkoopbescherming (15 procent van 7.500).

Gemeenteraden zullen voor de vergunningaanvraag zelf de indieningsvereisten moeten opnemen in de Huisvestingsverordening. Het is daarom lastig om vooraf te bepalen hoeveel kosten er aan een vergunning verbonden zijn. Het uitgangspunt is de nulmeting van het onderdeel huisvestingsvergunning, met actualisatie van bedragen en uren (tabel 1). Dit maakt dat de totale nalevingskosten van een verhuurder voor het aanvragen van een vergunning uitkomen op € 10.294,- per jaar.

Totale administratieve lasten en nalevingskosten

De totale administratieve lasten en nalevingskosten komen hierdoor uit op € 38.644 per jaar.

Tabel 1. Administratieve lasten en nalevingskosten opkoopbescherming

Administratieve lasten en nalevingskosten opkoopbescherming					
	Uurtarief (euro)	Tijd (uren)	Totaal (euro)	Aantal handelin gen	Kosten (euro)
Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving					
Kennisnemen gewijzigde regelgeving	15	3/60	0,75	37.800	28.350
Totaal					28.350
Handelingen aanvraag vergunning					
Verzamelen van gegevens	54	3/60	2,70	1.125	3.038
Betrekken en invullen formulier	54	3/60	2,70	1.125	3.038
Indienen vergunningsaanvraag	39	3/60	1,95	1.125	2.194

³⁶ Kadaster (2019), Opkomst particuliere verhuurders op de woningmarkt

Verkrijgen en archiveren van vergunning tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur	54	2/60	1,80	1.125	2.025
Totaal					10.294
Totaal					38.644

8.2.2 Tijdelijke huurovereenkomsten (verlenging maximumtermijn, mogelijkheid tot verlenging en minimumduur)

Kennisnemen van de gewijzigde regelgeving

Er zijn zo'n 20.000 woningen die met tijdelijke contracten worden verhuurd. Dit betekent dat 20.000 huurders kennis moeten nemen van de gewijzigde regelgeving. Dit resulteert in incidentele kosten van $20.000 \times 2/60$ (twee minuten) $\times \text{€ } 15,- = \text{€ } 10.000,-$.

Hetzelfde geldt voor de verhuurders van die woningen. Daarbij gaan we uit van 20.000 verhuurders die kennisnemen van de regelgeving: $20.000 \times 2/60$ (twee minuten) $\times \text{€ } 39,- = \text{€ } 26.000,-$. Voor de eenvoud is hierbij uitgegaan van een even hoog aantal verhuurders als huurders en administratief personeel.

Er is verder geen sprake van een toename van administratieve lasten op dit onderdeel. De ervaren regeldruk kan overigens wel afnemen, omdat er ruimere mogelijkheden worden gecreëerd voor tijdelijke verhuur. Er wordt een mogelijkheid geboden om een tijdelijke huurovereenkomst te verlengen, de maximumduur voor de tijdelijke overeenkomst wordt verhoogd voor zelfstandige woonruimte en er komt een mogelijkheid om een minimumduur af te spreken. Verhuurder en huurder zijn echter niet verplicht om van deze nieuwe mogelijkheden gebruik te maken. Indien de verhuurder besluit om een tijdelijke huurovereenkomst niet te verlengen, en het een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt, heeft hij geen aanvullende kosten. Ook het overeenkomen van een tijdelijke duur is een keus voor de verhuurder.

9. Evaluatie

Binnen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet wordt een evaluatie uitgevoerd naar de noodzaak en de relevantie van de maatregelen opkoopbescherming door deze in de economische situatie van dat moment te plaatsen.

10. Advies en consultatie

nader in te vullen na consultatie

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

11.1. Opkoopbescherming

De mogelijkheid om in de huisvestingsverordening een regeling met betrekking tot opkoopbescherming op te nemen, vervalt drie jaar na inwerkingtreding van de wettelijke grondslag. Een voor die datum in de huisvestingsverordening opgenomen regeling blijft tot uiterlijk twee jaar na de datum waarop de wettelijke grondslag vervalt van kracht.

11.2 Overgangsrecht tijdelijke huurovereenkomsten

Met betrekking tot het overgangsrecht geldt dat de bepalingen in dit wetsvoorstel die zien op tijdelijke huurovereenkomsten van toepassing zijn op huurovereenkomsten en op verlengingen die na het moment van inwerkingtreding worden overeengekomen.

Daarbij is bepaald dat het wel mogelijk is om een huurovereenkomst die voor de inwerkingtreding ervan is gesloten, na het moment van inwerkingtreding te verlengen. Op een aldus verlengde huurovereenkomst is de nieuwe wet vervolgens van toepassing. Dit betekent dat een aldus

verlengde huurovereenkomst ten hoogste in totaal drie resp. vijf jaar mag duren. De aanvangsprijs mag ook na afloop van zulke verlengde huurovereenkomsten getoetst worden.

Dit overgangsregime betekent het volgende. Minimumtermijnen voor huurovereenkomsten voor bepaalde tijd (van maximaal drie respectievelijk vijf jaar) die vóór ingang van deze wetswijziging zijn overeengekomen worden na de wetswijziging niet alsnog rechtsgeldig. Huurovereenkomsten voor zelfstandige woonruimten met een duur van meer dan twee, tot en met drie jaar, die vóór ingang van de wetswijziging zijn afgesloten, kunnen niet na de wetswijziging aangezegd worden op de wijze bedoeld in artikel 7:271 lid 1, tweede zin BW. Dergelijke overeenkomsten zijn en blijven overeenkomsten voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 7:271 lid 1, eerste zin BW. Ten slotte wordt op vóór ingang van de wetswijziging afgesloten tijdelijke huurovereenkomsten niet de voorgestelde langere maximale termijn van drie en een half jaar voor een toets van de aanvangshuurprijs van toepassing. Deze langere maximale termijn zal gelden voor na ingang van de wetswijziging afgesloten of verlengde huurovereenkomsten voor zelfstandige en onzelfstandige woonruimten.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Deze voorgestelde wijziging hangt samen met de verlenging van de termijn van een tijdelijke huurovereenkomst voor zelfstandige woningen in artikel 7:271 BW van twee jaar naar drie jaar en de nieuw geïntroduceerde mogelijkheid om een tijdelijke huurovereenkomst te verlengen. Hiermee krijgt de huurder de mogelijkheid om, in geval van verlenging van de tijdelijke huurovereenkomst overeenkomstig het voorgestelde artikel 7:271 lid 1 zevende volzin BW, binnen zes maanden na afloop van die verlengde tijdelijke huurovereenkomst voor een zelfstandige woonruimte de huurcommissie te verzoeken om de aanvangshuurprijs te toetsen. Voor onzelfstandige woonruimten geldt dat de aanvangshuurprijs tot zes maanden na afloop van de huurovereenkomst getoetst kan worden, met dien verstande dat voor huurovereenkomsten voor onzelfstandige woonruimten met een (totale) duur van langer dan drie jaar tot maximaal drie en een half jaar na aanvang van de huurovereenkomst getoetst kan worden. Hiermee is de maximale termijn gelijk aan die voor zelfstandige woonruimten. Met dit onderdeel wordt geen andere materiële wijziging beoogd dan een verlenging van de maximale termijn om aan de aanvangshuurprijs te laten toetsen van twee en een half jaar naar drie en een half jaar.

Onderdeel B

onder 1

onder a

Deze voorgestelde wijziging behelst de verruiming van de maximale duur van een tijdelijke huurovereenkomst voor zelfstandige woningen van twee jaar naar drie jaar.

onder b

De voorgestelde vijfde en zesde volzinnen regelen de mogelijkheid voor de huurder en verhuurder om bij aanvang van de tijdelijke huur van een zelfstandige of onzelfstandige woonruimte een minimumtermijn voor de huurder op te nemen; gedurende die termijn, die start bij de aanvang van de huur, kan de huurder de huur niet opzeggen. Een minimumtermijn kan worden overeengekomen bij een overeengekomen duur van de huurovereenkomst van een jaar of langer.

Het is afhankelijk van de lengte van de overeengekomen duur van de huurovereenkomst hoe lang deze minimumtermijn mag zijn. De minimumtermijn kan voor huurovereenkomsten voor bepaalde tijd niet meer bedragen dan drie maanden bij een huur van een jaar tot twee jaar, niet langer dan zes maanden bij een huur van twee jaar tot drie jaar, en niet langer dan twaalf maanden bij een

huur van drie jaar of langer. Op grond van artikel 7:271 lid 8 BW kan de huur wel altijd met instemming van zowel huurder als verhuurder worden beëindigd. Een opzegging door de huurder tegen een dag die valt binnen de overeengekomen minimumtermijn waarbinnen op grond van de voorgestelde vijfde en zesde volzinnen niet kan worden opgezegd, geldt op grond van artikel 7:271 lid 6 BW als ware zij gedaan tegen de voorgeschreven dag en met inachtneming van de voorgeschreven termijn. Een opzegging tegen een dag na afloop van de minimumtermijn is rechtsgeldig, mits de opzegtermijn van artikel 7:271 lid 5, onder a BW in acht is genomen. De voorgestelde zevende volzin regelt de mogelijkheid van verlenging van een tijdelijke huurovereenkomst. Een tijdelijke huurovereenkomst die is aangegaan voor een kortere periode dan drie jaar (voor zelfstandige woonruimte) of vijf jaar (voor onzelfstandige woonruimte) kan eenmalig worden verlengd tot een maximale duur van drie respectievelijk vijf jaar. Ook op een aldus verlengde overeenkomst zijn artikel 7:271 lid 1, tweede en derde volzin BW van toepassing, zodat de verhuurder bij afloop van de verlenging het einde van de huur zal moeten aanzeggen. Een tijdelijke huurovereenkomst die wordt verlengd tot een totale duur van meer dan drie onderscheidenlijk vijf jaar, wordt wegens het bepaalde in artikel 7:271 lid 1, achtste volzin (nieuw) BW een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Immers valt een dergelijke verlenging niet onder de mogelijkheden die de voorgestelde zevende volzin biedt, en is er dus sprake van een nieuwe huurovereenkomst.

Een voorwaarde om te kunnen verlengen is dat de verhuurder niet heeft verzuimd het einde van de huur aan te zeggen, als bedoeld in artikel 7:271 lid 1, tweede volzin BW. Wanneer de verhuurder dit heeft verzuimd, en dus een maand voor het einde van de huur nog niet heeft aangezegd, wordt de huurovereenkomst na het verstrijken van de bepaalde tijd immers op grond van de derde volzin voor onbepaalde tijd verlengd. Indien in die periode nog een verlenging overeen gekomen zou kunnen worden, zou de huurder in een minder goede situatie zitten dan wanneer er geen verlenging overeengekomen zou worden. Om die reden is een verlenging nadat de verhuurder heeft verzuimd aan te zeggen niet wenselijk en dus niet mogelijk. Een verlenging mag wel al worden afgesproken voordat de verhuurder op zijn vroegst kan aanzeggen, dus eerder dan drie maanden voor het verstrijken van de bepaalde tijd. Indien een verhuurder wel tijdig heeft aangezegd, mag ook alsnog een verlenging overeengekomen worden.

De mogelijkheid tot verlenging van een tijdelijke huurovereenkomst tot een langere tijdelijke huurovereenkomst is nieuw in het huurrecht. Een tijdelijke huurovereenkomst kan hierdoor op grond van het voorgestelde artikel 7:271 lid 1, zevende volzin BW worden verlengd; dat wil zeggen dat alleen de einddatum van de huurovereenkomst wordt gewijzigd, alle andere voorwaarden blijven onveranderd. Er kan dus ook geen sprake zijn van huurharmonisatie of anderszins verhoging van de huurprijs, anders dan de overeengekomen jaarlijkse huurprijsstijging. Indien andere bepalingen dan de einddatum van de huur worden gewijzigd is geen sprake van verlenging in de zin van de nieuwe zevende volzin maar van een nieuwe huurovereenkomst; in die gevallen geldt die huurovereenkomst op grond van artikel 7:271 lid 1, achtste volzin (nieuw) BW als verlenging voor onbepaalde tijd van de oorspronkelijke huurovereenkomst.

onder c

Deze voorgestelde wijziging regelt dat er niet alleen een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat wanneer een nieuwe huurovereenkomst wordt aangegaan na afloop van een niet-verlengde huurovereenkomst, maar ook na afloop van een tot een duur van maximaal 3 respectievelijk 5 jaar verlengde huurovereenkomst. Ook een tijdelijke huurovereenkomst die voor een tweede keer wordt verlengd, ook als dat binnen drie onderscheidenlijk vijf jaar na aanvang van de huur is, wordt gezien als nieuwe huurovereenkomst en is daarom een overeenkomst voor onbepaalde tijd geworden op grond van artikel 7:271 lid 1, achtste volzin BW.

Het verlengen van een huurovereenkomst in de zin als bedoeld in de voorgestelde zevende volzin van artikel 7:271 lid 1 BW moet worden onderscheiden van het aangaan van een nieuwe huurovereenkomst. Een verlenging tot een duur van maximaal 3 respectievelijk 5 jaar is namelijk slechts een verlenging tot een nieuwe datum, terwijl het aangaan van een nieuwe

huurovereenkomst na afloop van een huurovereenkomst een verlenging voor onbepaalde tijd is. Een verlenging tot een duur van langer dan 3 respectievelijk 5 jaar is geen verlenging als bedoeld in de voorgestelde zevende zin en wordt daarom beschouwd als een nieuwe huurovereenkomst, die om die reden op grond van artikel 7:271 lid 1, achtste volzin BW, ook een overeenkomst voor onbepaalde tijd wordt.

onder 2

In de praktijk is het al gebruikelijk dat voor huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd een minimumduur overeengekomen wordt. Deze praktijk wordt nu van een adequate wettelijke grondslag voorzien. Dit is dan ook een codificatie van geldend recht. De toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst heeft eerder in antwoord op Kamervragen bevestigd dat met de invoering van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 niet werd beoogd afbreuk te doen aan deze praktijk.³⁷ Deze verduidelijking doet dan ook niets af aan de geldigheid van al eerder overeengekomen minimumtermijnen voor huurovereenkomsten van onbepaalde tijd. Er wordt geen wettelijk maximum gesteld aan de termijn die partijen overeen kunnen komen voor huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

Artikel II

Onderdeel A

het voorgestelde artikel 39 van de Huisvestingswet 2014

Er wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014 waarin de tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming wordt opgenomen. In artikel 39 worden daartoe drie nieuwe begripsbepalingen opgenomen. Voor deze begripsbepalingen is aangesloten bij de begripsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Wet waardering onroerende zaken.

het voorgestelde artikel 40 van de Huisvestingswet 2014

In artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 is bepaald dat de gemeenteraad uitsluitend van zijn bevoegdheden op grond van deze wet gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Op basis het eerste lid van artikel 40 kan de gemeenteraad de bevoegdheid om regels te stellen inzake opkoopbescherming gebruiken indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte als voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving. In bepaalde wijken waar veel woningen worden opgekocht door beleggers, kan dit de leefbaarheid aantasten. Bijvoorbeeld omdat de mutatiegraad van woningen bij particuliere verhuurders relatief hoog is, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de sociale cohesie in die buurt. Het beschikbaar houden van koopwoningen kan in die gevallen bijdragen aan het behouden van de leefbaarheid in de betreffende buurt. Omdat de opkoopbescherming is vormgegeven als een verbod om zonder vergunning een koopwoning in gebruik te geven, zou onduidelijkheid kunnen ontstaan met het bepaalde in artikel 4 van de Huisvestingswet 2014. In dat artikel is bepaald dat de gemeenteraad uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels kan geven met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte, en wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad. Verder is in het tweede lid van dat artikel bepaald dat ten aanzien van het kunnen geven van regels met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van voor verkoop bestemde woonruimte slechts van toepassing op de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland. Hierdoor zou het onjuiste idee kunnen ontstaan dat de opkoopverplichting enkel kan worden toegepast in de gemeenten op de Waddeneilanden. Dit is echter niet het geval. Vandaar dat in artikel 40, tweede lid, is opgenomen dat de gemeenteraad met betrekking tot de opkoopbescherming in die verordening regels kan stellen betreffende goedkope en middeldure koopwoningen.

³⁷ Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 653

het voorgestelde artikel 41 van de Huisvestingswet 2014

In het nieuwe artikel 41, eerste lid, wordt voorgesteld om aan de gemeenteraad de bevoegdheid te geven om indien dit noodzakelijk is met het oog op de samenstelling van woonruimtevoorraad, in de huisvestingsverordening bepaalde gebieden of buurten aan te wijzen waarin de in de verordening aangewezen categorieën van woonruimte niet mogen worden verhuurd zonder vergunning van burgemeester en wethouders. Deze maatregel is noodzakelijk omdat in bepaalde gemeenten een dusdanige schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen is of de leefbaarheid van de buurt door de opkoop van deze woningen dusdanig wordt aangetast. De bevoegdheid van de gemeenteraad om categorieën van woonruimte aan te wijzen die niet mogen worden verhuurd zonder vergunning van burgemeester en wethouders vormt een regulering van het eigendomsrecht van de eigenaar van die woning. Daarom moet in de huisvestingsverordening de noodzaak van de maatregel vanuit het oogpunt van schaarste of leefbaarheid iedere vier jaar opnieuw (artikel 4, eerste lid van de Huisvestingswet 2014) worden onderbouwd. Tevens moet de gemeenteraad vanwege de proportionaliteit van de maatregel in de huisvestingsverordening gebieden (straten of buurten) in de gemeente aanwijzen waar dit verbod van kracht is. Vanwege de regulering van het eigendomsrecht geldt deze maatregel slechts voor een periode van vier jaren na de aankoop van de woning. Dus na vier jaar kan de woning wel verhuurd worden zonder vergunning van burgemeester en wethouders.

Op basis van het tweede lid wordt een aantal beperkingen gesteld aan welke categorieën van woonruimte in de huisvestingsverordening kunnen worden aangewezen. Ook deze beperking is ingegeven vanwege de regulering van het eigendomsrecht.

Op de eerste plaats kunnen uitsluitend goedkope en middeldure woningen worden aangewezen (tweede lid, onderdeel a). Gemeenten hebben zelf goed zicht op hun lokale situatie. Daarom moeten zij zelf op basis van hun lokale situatie onderbouwen tot welke WOZ-waarde in hun gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment vallen. De WOZ-waarde wordt gebruikt om op een objectieve manier te kunnen bepalen welke woningen wel en niet onder de opkoopbescherming vallen.

Verder kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening uitsluitend categorieën van woonruimte aanwijzen die verkocht worden vrij van gebruik en huur, in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden op het moment van de eigendomsoverdracht aan de nieuwe eigenaar of werden verhuurd met een vergunning inzake opkoopbescherming (tweede lid, onderdeel b). Hiermee wordt gezorgd dat het echt om te koop staande koopwoningen gaat, waarbij het niet mogelijk is om de maatregel te ontwijken door de woning kort voor de verkoop te verhuren. Wanneer een woning die via een afgegeven vergunning wordt verhuurd, wordt doorverkocht blijft de opkoopbescherming van toepassing. Deze woning mag enkel worden verhuurd wanneer de nieuwe verhuurder een vergunning aanvraagt en verleend krijgt. Ten slotte, kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening uitsluitend categorieën van woonruimte aanwijzen die verkocht worden na de inwerkingtreding van het verbod in de gemeente (tweede lid, onderdeel c). Hierdoor weet de koper voordat hij de woning verwerft dat het verbod om de woning zonder vergunning van burgemeester en wethouders te verhuren van toepassing is op die woning. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de noodzaak dat deze beperking van het eigendomsrecht voorzienbaar moet zijn.

Op basis van het derde lid moet de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepalen voor welke soorten van ingebruikgeving van een in de verordening aangewezen woning een vergunning wordt verstrekt. In ieder geval moet in de huisvestingsverordening worden opgenomen dat een vergunning wordt verleend in de gevallen, bedoeld in het derde lid, onderdelen a, b en c. Een vergunning wordt dus in ieder geval verleend indien de eigenaar de woning verhuurt aan een familielid in de eerste of tweede graad (onderdeel a). Hieronder vallen zowel bloed- als aanverwanten. Op basis van artikel 3 lid 1 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek telt onder bloedverwantschap ook een erkenning, een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap of een adoptie als een geboorte. Op basis van het tweede lid van dat artikel ontstaat door huwelijk of door geregistreerd partnerschap tussen de ene echtgenoot dan wel de ene geregistreerde partner en een bloedverwant van de andere echtgenoot dan wel de andere geregistreerde partner aanverwantschap in dezelfde graad als er bloedverwantschap bestaat tussen de andere echtgenoot dan wel de andere geregistreerde partner en diens bloedverwant. Ten slotte, bepaalt het derde lid

van dat artikel dat door het eindigen van het huwelijk of geregistreerd partnerschap de aanverwantschap niet wordt opgeheven. Zeker indien een persoon achtereenvolgens meerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen heeft gehad, zal niet meteen duidelijk zijn of er een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat. Daarom zal de aanvrager van de vergunning dit bij de aanvraag moeten aantonen.

Een vergunning voor verhuur zal ook worden verleend indien de woonruimte voorafgaand ten minste een jaar door de eigenaar is bewoond en daarna wordt verhuurd met een huurovereenkomst welke een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is³⁸, met een maximum van 12 maanden, omdat de eigenaar na afloop van die termijn de woning opnieuw zelf wil betrekken (onderdeel b). Daarbij is toeristische verhuur van de woonruimten niet toegestaan. De ratio achter het toestaan van de verhuur van de woning voor maximaal 12 maanden is dat er zich situaties kunnen voordoen waarbij een eigenaar tijdelijk voor zijn werk of andere bezigheden elders moet verblijven en het in een woningmarkt met schaarste onwenselijk is dat de woning gedurende die tijd leeg zou blijven staan. Bij toeristische verhuur van woonruimte wordt de woonruimte al snel voor ongeveer € 100 per nacht verhuurd, waardoor het een stimulans zou kunnen zijn voor de eigenaar om tijdelijk elders te verblijven. Om dit te voorkomen is in de wettekst opgenomen dat voor toeristische verhuur geen vergunning wordt verleend. Dit om ontduiking van het doel van de maatregel te voorkomen.

Ten slotte wordt een vergunning voor verhuur ook verleend indien het een woonruimte betreft die onlosmakelijk verbonden is met een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte (onderdeel c). Het gaat hier niet om appartementen waarbij in de plint een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte is, maar om gebouwen waarin de woonruimte een onlosmakelijk deel vormt van de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte. Een indicatie hiervoor is dat de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte een kadastrale eenheid vormt met de woonruimte. Indien de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte en de woonruimte in appartementsrechten als bedoeld in artikel 106, eerste en vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, zijn gesplitst, is de woonruimte niet meer onlosmakelijk verbonden met de winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte en zal de vergunning geweigerd worden.

In het vierde lid is bepaald dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening de bevoegdheid heeft om aan burgemeester en wethouders in bepaalde individuele gevallen de mogelijkheid te geven om een ontheffing van het verbod te verlenen. Er kunnen zich immers bepaalde situaties voordoen waarin het handhaven van het verbod in individuele gevallen, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hierbij kan bijvoorbeeld geacht worden aan de situatie waarin de eigenaar van een woonruimte waarop het verbod van toepassing is, overlijdt en van de erfgenamen in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij zelf de woning bewonen. Op basis van het vijfde lid stelt de gemeente in de huisvestingsverordening regels over welke gegevens en bescheiden aangeleverd dienen te worden om aan te tonen dat zij in aanmerking komen voor een vergunning.

het voorgestelde artikel 42 van de Huisvestingswet 2014

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening regels opnemen inzake 'goed verhuurderschap' ten aanzien van de aanvrager van een vergunning voor verhuur van woningen die zijn aangewezen inzake de opkoopbescherming. Daarbij moet de aanvrager zich in elk geval onthouden van overtreding van de verboden van de Huisvestingswet 2014 en zich houden aan andere verplichtingen inzake goed verhuurderschap. Vanuit de lokale situatie kan in beginsel het best beoordeeld worden welke regels inzake goed verhuurderschap in die gemeente noodzakelijk zijn. Deze regels kunnen echter uitsluitend zien op de onderwerpen die in artikel 42 zijn opgesomd. Verplichtingen inzake goed verhuurderschap zullen veelal betrekking hebben op bestaande verplichtingen of verboden op grond van het privaatrecht of strafrecht die bij verhuur extra aandacht behoeven omdat de invloed die dit soort gedragingen hebben op een primaire levensbehoefte als wonen ernstige gevolgen kan hebben voor de huurder. Zo kan de gemeenteraad verplichtingen stellen met betrekking tot onder meer het voorkomen van intimidatie en/of discriminatie van (potentiële) huurders of het naleven van dwingendrechtelijke bepalingen uit het huurrecht door de verhuurder. Malafide verhuurders maken het de huurder vaak moeilijk

³⁸ Artikel 7:232 lid 2 BW

om hun rechten uit te oefenen (zoals het doen van aangifte of het aandragen van een zaak bij de Huurcommissie). De gemeenteraad kan ook verplichtingen stellen met betrekking tot het tegengaan van illegaal gebruik van de woning. Bij het stellen van verplichtingen inzake goed verhuurderschap kan de gemeenteraad echter niet verder gaan dan wat is voorgeschreven in de wet- en regelgeving. Het opleggen van bijvoorbeeld een maximale huurprijs voor een geliberaliseerde woning zou een doorkruising vormen van het bestaande huurrecht. Mede vanwege de schaarste op woningmarkt blijkt dat woningzoekenden vaker geconfronteerd worden met bepaalde verhuurders die hun positie misbruiken. Dit soort malafide praktijken komt gelukkig slechts op beperkte schaal voor. De meeste verhuurders gedragen zich immers als een goed verhuurder. Wanneer een verhuurder zich echter niet aan de regels houdt, kunnen gemeenten een vergunning intrekken. De verhuurder mag de woning zonder die vergunning niet langer verhuren. Burgemeester en wethouders kunnen tevens bepaalde voorschriften inzake goed verhuurderschap verbinden aan de vergunning indien de gemeenteraad hen hiertoe bevoegd heeft gemaakt. Dit kan op basis van het voorgestelde tweede lid.

Dit lid maakt het ook mogelijk dat de gemeente informatieverplichtingen oplegt aan verhuurders, die nog niet in bestaande regelgeving zijn opgenomen. Zo kan de gemeente voorschrijven dat de verhuurder voorafgaand aan het sluiten van de huurovereenkomst, of in die overeenkomst, de huurder informeert over bepaalde rechten of plichten (zoals inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) of de mogelijkheid zich te wenden tot de Huurcommissie bij bepaalde huurgeschillen).

het voorgestelde artikel 43 van de Huisvestingswet 2014

In het voorgestelde artikel 42 wordt in het eerste lid bepaald dat de aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 41, eerste lid, uitsluitend gedaan kan worden door de eigenaar van de woonruimte.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 42 regelt dat de verhuurvergunning via de elektronische weg moet kunnen worden aangevraagd. Dit vloeit voort uit artikel 8, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn³⁹, dat bepaalt dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld. Deze verplichting belet echter niet om, naast de elektronische weg, ook een andere wijze van aanvraag mogelijk te maken⁴⁰.

het voorgestelde artikel 44 van de Huisvestingswet 2014

Het voorgestelde eerste lid van artikel 44 maakt het mogelijk om - indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 42, eerste lid - een vergunning voor verhuur te weigeren, indien de eigenaar binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan de aanvraag de verplichtingen inzake goed verhuurderschap (artikel 42, eerste lid), of de voorwaarden en voorschriften verbonden aan een eerder verleende vergunning inzake opkoopbescherming (artikel 42, tweede lid) niet heeft nageleefd.

Net zoals voor andere vergunningen op basis van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeente ook voor de vergunning inzake opkoopbescherming gebruikmaken van de mogelijkheden op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Zo kan de vergunning geweigerd worden indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Dit is geregeld in het tweede en derde lid van artikel 44.

Burgemeester en wethouders beslissen op de aanvraag om de vergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag (vierde lid). Ze kunnen deze termijn, eenmaal verlengen met ten hoogste zes weken (vijfde lid). Indien niet tijdig op de aanvraag is beslist, is de gevraagde vergunning van rechtswege gegeven (zesde lid).

³⁹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376)

⁴⁰ Overweging 52 van de Dienstenrichtlijn

het voorgestelde artikel 45 van de Huisvestingswet 2014

Artikel 45 regelt de gronden voor intrekking van de verhuurvergunning inzake opkoopbescherming. Een verhuurvergunning inzake opkoopbescherming kan worden ingetrokken indien de eigenaar niet de verplichtingen inzake goed verhuurderschap (artikel 42, eerste lid) of de voorwaarden inzake goed verhuurderschap die aan de vergunning verbonden zijn (artikel 42, tweede lid) naleeft. Ook kan de vergunning worden ingetrokken indien blijkt dat ernstig gevaar bestaat dat deze vergunning mede wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen (tweede lid).

het voorgestelde artikel 46 van de Huisvestingswet 2014

In artikel 46 is bepaald voor welke overtredingen burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete kunnen opleggen. Indien een woning die is aangewezen inzake de opkoopbescherming wordt verhuurd zonder vergunning of achteraf blijkt dat een woning waarvoor een vergunning afgegeven is niet wordt verhuurd op basis van de grond waarop de vergunning is kan een bestuurlijke boete van maximaal de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, worden opgelegd. Per 1 januari 2020 kan de boete maximaal € 21.750 bedragen. Indien binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan de constatering van die overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van ditzelfde verbod kan een bestuurlijke boete van maximaal de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2020 kan in dat geval de bestuurlijke boete maximaal € 87.000 bedragen.

Onderdeel B

Het voorgestelde hoofdstuk 7 van de Huisvestingswet 2014 is bedoeld als tijdelijke regeling. Dit onderdeel voorziet daarom in het weer intrekken van die regeling. De inwerkingtreding is drie jaar na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling en geregeld in artikel VI.

Onderdelen C en D

In de artikelen 51, tweede lid, aanhef, en 52, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014 is een niet geheel juiste verwijzing naar de 'Wet toeristische verhuur' opgenomen. Die verwijzingen worden met de voorgestelde wijzigingen verbeterd.

Artikel III

Op deze wetwijziging is de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek van toepassing. Artikel 208ha van die wet bepaalt onder meer dat de wijziging van artikel 7:271 BW in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 niet van toepassing is op huurovereenkomsten die vóór het in werking treden van dat artikel zijn gesloten. Artikel 208ha van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek heeft echter geen betrekking op latere wijzigingen van artikel 7:271 BW, zoals de onderhavige wijziging.

Om die reden wordt een tweede lid toegevoegd aan artikel 208ha van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek. Dit lid bepaalt dat de wijzigingen van de artikelen 7:249 BW en 7:271 BW van toepassing zijn op huurovereenkomsten of op verlengingen daarvan die na het in werking treden van die artikelen zijn overeengekomen. Daarbij is verduidelijkt dat het wel mogelijk is om huurovereenkomsten die vóór het moment van inwerkingtreding zijn gesloten, na het moment van inwerkingtreding te verlengen.

Op een aldus verlengde huurovereenkomst is de nieuwe wet vervolgens van toepassing. Dit betekent dat een aldus verlengde huurovereenkomst ten hoogste in totaal drie resp. vijf jaar mag duren. Daarnaast geldt de verlengde termijn om de aanvangshuurprijs te toetsen ook voor huurovereenkomsten die vóór invoering van de wet zijn afgesloten maar na invoering van de wet tijdelijk zijn verlengd.

Dankzij dit overgangsregime worden minimumtermijnen voor huurovereenkomsten voor bepaalde tijd (van maximaal drie respectievelijk vijf jaar) die vóór ingang van de wetwijziging zijn

overeengekomen niet na de wetwijziging alsnog rechtsgeldig. Huurovereenkomsten voor zelfstandige woonruimten met een duur van meer dan twee, tot en met drie jaar, die vóór ingang van de wetwijziging zijn afgesloten, kunnen niet na de wetwijziging aangezegd worden op de wijze bedoeld in artikel 7:271 lid 1, tweede zin BW. Dergelijke overeenkomsten zijn en blijven overeenkomsten voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 7:271 lid 1, eerste zin BW. Op vóór ingang van de wetwijziging afgesloten tijdelijke huurovereenkomsten wordt ten slotte niet de voorgestelde langere maximale termijn van drie en een half jaar voor een toets van de aanvangshuurprijs van toepassing. Deze langere maximale termijn zal gelden voor na ingang van de wetwijziging afgesloten of verlengde huurovereenkomsten voor zelfstandige en onzelfstandige woonruimten.

Artikel IV

Het in artikel I, onderdeel Ib, van de 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 (Wet toeristische verhuur van woonruimte) Stb. 2020, PM) opgenomen artikel 33b van de Huisvestingswet 2014 is gelijklopend aan artikel 33a, eerste lid, van die wet en dus dubbelop. Om die reden is artikel I, onderdeel Ib, van de genoemde wet niet in werking getreden en wordt voorgesteld dat onderdeel volledigheidshalve te laten vervallen.

Artikel V

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum voldoet aan het stelsel van vaste verandermomenten. Omdat het wenselijk is om verhuurders en huurders zo snel mogelijk de gelegenheid te geven om de voorgestelde wijzigingen in het huurrecht toe te passen, is ter voorkoming van hoge private kosten afgezien van het hanteren van een minimale invoeringstermijn.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister voor Rechtsbescherming ondertekend.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie,