

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de heer H.M. de Jonge

Den Haag, 28 maart 2023
dossiernummer: 203664
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (6) 10 98 07 36
e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

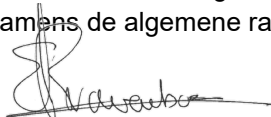
Betreft: advies Wet betaalbare huur

Geachte minister,

Bij brief van 28 februari 2023 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het advies 'Wet betaalbare huur'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie huurrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad b/a,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie huurrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	De algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie huurrecht
Datum:	27 maart 2023
Betreft:	Wet betaalbare huur

ALGEMENE INLEIDING

De consultatie voor deze nieuwe regelgeving staat slechts vier weken open. De voorgenomen operatie is omvangrijk en beoogt veel ook principiële veranderingen door te voeren. Daar komt bij dat de in deze consultatie voorgelegde documenten weer parallel lopen met andere lopende wetgevingstrajecten (m.n. de Wet goed verhuurderschap). Een dergelijk korte consultatietermijn in verhouding tot de andere genoemde zaken stelt de wetgevingsadviescommissie huurrecht (hierna: de commissie) niet in volle staat van paraatheid om ook op de technische punten goed te adviseren. De commissie betreurt dat snelheid voor lijkt te gaan op kwaliteit. De kwaliteit van de regelgeving is eens te meer belangrijk, nu op overtreding sancties kunnen komen te staan. Door tijdgebrek heeft de commissie moeten afzien van een reactie op de voorgestelde wijzigingen van de Huisvestingswet.

WET BETAALBARE HUUR – TEN AANZIEN VAN DE WIJZIGING VAN HET BURGERLIJK WETBOEK (BW), DE UITVOERINGSWET HUURPRIJZEN WOONRUIMTE (UHW) EN HET BESLUIT HUURPRIJZEN WOONRUIMTE (BHW)

Kernpunten

1. Onleesbaarheid door te lange zinnen en te veel kruisverwijzingen.
2. Stigmatiserende terminologie en inconsequent gebruik daarvan.
3. Ontbreken van definities.
4. Huurders in middensegment (nu vrije sector) krijgen te maken met vervaltermijnen. Overgangsrecht is nodig.
5. Enkel woningcorporaties worden bijdrageplichtig op grond van artikel 8d van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Tevens een enkele wetstechnische opmerking.
6. Tot slot heeft de commissie enkele opmerkingen bij wijzigingen in het Besluit huurprijzen woonruimte.

Toelichting op kernpunten

Kernpunt 1: te lange zinnen en te veel kruisverwijzingen

Door de structuur van onderhavig wetsvoorstel – een overvloed aan kruisverwijzingen en veel te lange zinnen¹ – is de inhoud niet meer te begrijpen voor de rechtspraak, zoals

¹ bijv.: art. 7:247 BW, art. 10 lid 4 UHW

verhuurconsulenten, makelaars, particuliere verhuurders, onvoldoende gespecialiseerde juristen, etc. Zeker nu het onder andere gaat om “goed verhuurderschap” en er bovendien boetes komen te staan op niet goed verhuurderschap moet het systeem voor marktpartijen ook te doorgronden zijn zonder specialistische bijstand. Dat is het nu niet.

Daar komt bij dat de hier besproken wet- en regelgeving beoogt de huurder/consument te beschermen. Begrijpelijkheid en leesbaarheid van de regelgeving draagt aan dat doel bij.

Kernpunt 2: terminologie

Naar de mening van de commissie is de gekozen terminologie (laagsegment, middensegment en hoogsegment) onnodig stigmatiserend. We praten liever ook niet meer over laag- en hoogopgeleid. Een alternatief zou kunnen zijn: goedkoop, middelduur en duur. Verder wordt de gekozen terminologie niet consequent toegepast in de toelichting en de voorgestelde artikelen. Zo wordt door elkaar gebruikt: “woning uit middensegment”, “middeldure huurwoning” (art. 7:247b) of “middeldure huurwoonruimte” (art. 7:248 BW, art. 8a lid 2 BHW).

Kernpunt 3: ontbreken definities

De nieuwe segmenten (laag/midden/hoog) zijn het uitgangspunt van de wet. Echter, nergens is een duidelijke definitie van de drie segmenten te vinden. Er is wel een definitie van “middeldure huurwoning” in artikel 1da Huisvestingswet, maar dit betreft een onleesbare definitie van 155 woorden. Bovendien wordt elders de term “middensegment” gehanteerd.

Het begrippenapparaat sluit mede daardoor niet goed aan bij de beoogde wetssystematiek. In de Memorie van Toelichting (MvT) valt bij de toelichting op artikel II, onderdeel C van het wetsvoorstel het volgende te lezen:

In beginsel blijft de huidige systematiek gelden: de aanvangshuurprijs is leidend om te bepalen in welk segment een woning hoort te vallen en welke regime daarbij hoort. Een woning met 200 punten WWS-punten (meer dan 186 punten) die voor 600 euro wordt verhuurd is een woning in het lage segment (of 'sociale huurwoning').

Maar, op grond van het nu voorgestelde begrippenapparaat, kunnen twee van elkaar te onderscheiden situaties bepalend zijn voor de categorie waartoe de huurwoonruimte behoort: 1) een waardering van maximaal 186 punten óf 2) een aanvangshuurprijs lager of gelijk aan het bedrag dat gelijk staat aan 186 punten. Reeds als aan één criterium wordt voldaan is dat dus voldoende om de categorie te bepalen en is niet (uitsluitend) de aanvangshuurprijs bepalend.

De commissie geeft in overweging de punt-grenzen vast te leggen in de wettekst en de begrippen laag, midden- en hoog segment (met inachtneming van kernpunt 2 hiervoor) te definiëren. Bijvoorbeeld in het Burgerlijk Wetboek, maar wellicht in de UHW.

Aangezien indexering van de maximale huurprijsgrenzen behorend bij een puntenaantal op grond van dit wetsvoorstel voortaan per 1 januari plaatsvindt, is dit nu ook mogelijk (dat ligt precies in de lijn met het wijzigingsvoorstel van artikel 2 BHW). Voorheen was die indexering namelijk via allerlei kruisverwijzingen² gekoppeld aan een bedrag (huurtoeslaggrens tevens huurprijsliberalisatiegrens) dat steeds per 1 juli wijzigde. Maar doordat die koppeling met dit wetsvoorstel wordt losgelaten, zijn vaste wettelijke definities en vaste segmentgrenzen (qua punten) mogelijk.

Bijvoorbeeld:

Laagsegment

Tot en met 148 WWS-

Middensegment

Tot en met 186 WWS-

Hoogsegment

Vanaf 187 WWS-

² art. 7:247 BW io. art. 3 lid 2 UHW io. art. 2 BHW io. art. 13 lid 1 sub a Wht

punten

Alle artikelen Onderafdeling
2 (7.4.5 BW)

punten

Alleen artikelen: X, Y,
Z

punten

Alleen artikelen: X,
Y, Z

Kernpunt 4: *overgangsrecht ontbreekt voor wat betreft vervaltermijnen voor huurders in middensegment*

Voor huurders in het middensegment worden 7:260 lid 2, tweede volzin, BW en artikel 7:257 lid 3 BW van toepassing. Dit zijn vervaltermijnen die thans niet van toepassing zijn: nu geldt de algemene verjaringsregeling. Hierdoor worden deze huurders in het (nieuwe) middensegment benadeeld in hun rechtspositie. Wellicht overwogen zij immers om hun vordering qua omvang te laten oplopen, opdat kosten van een procedure in verhouding zouden staan met het beoogde resultaat van een rechtszaak. Dit behoeft overgangsrecht.

Artikel VII van het wetsvoorstel voorziet in vijfjaarlijkse evaluatie van de wet, zonder verdergaande regeling. In Hoofdstuk 10 van de MvT wordt bijzondere aandacht besteed aan die evaluatie en ook opgemerkt dat die zal kunnen leiden tot aanpassing of intrekking van de wet. Dat zou nog nader geëxpliciteerd kunnen worden in het wetsvoorstel.

Kernpunt 5: *alleen woningcorporaties bijdrageplichtig op grond van artikel 8d UHW*

Op grond van artikel 8d UHW worden alleen nog woningcorporaties bijdrageplichtig. Als geschilbeslechting wordt opgedragen door de overheid, dienen de kosten daarvan door de overheid te worden gedragen. Althans zo zou het moeten zijn, gelet op het *égalitébeginsel*.

Ten onrechte wordt in de concepttoelichting de huurcommissie een "privaatrechtelijke geschilbeslechter" genoemd (p. 30). De huurcommissie is volgens de UHW een zelfstandig bestuursorgaan dat uitspraken (geen beslissingen in de zin van de Awb, behalve ten aanzien van de leges) doet, ook als één van partijen dat niet wil. Het is dus een wettelijk voorgeschreven vorm van geschilbeslechting in de woonruimtehuursector, niet een door de sector opgericht instituut waarbij partijen, als alternatief voor overheidsrechtspraak, hun geschil kunnen voorleggen. Dat de huurcommissie geen rechter in de zin van de nationale Wet RO is, doet aan haar geschilbeslechtende taak, onafhankelijk en onpartijdig, verder niets af.

Als er dan toch een bijdrage wordt verwacht van verhuurders (50%), is het niet te verdedigen dat 100% van die helft moet worden opgebracht door woningcorporaties, terwijl de vergrote taakstelling van de huurcommissie vanwege dit wetsvoorstel vooral gevolgen heeft voor de particuliere verhuur. Zo staat ook op pagina 14 van bijlage 2 Regeldruk vermeld dat de toename met name verwacht wordt bij private verhuurders.

Daar komt bij dat woningcorporaties vanwege hun volume ook veel vaker geconfronteerd zullen worden met de kostendekkende leges van nu € 1.400,- per zaak (die in principe verplicht zijn bij verlies vanaf de derde procedure in drie jaar tijd). Nu deze legeskosten de 50% grotendeels zullen vullen die vanuit de overheid zou komen, werpt de commissie de vraag op welke financiering de huurcommissie vanuit de Rijksoverheid nog krijgt. De commissie merkt op dat cijfermatig-financiële onderbouwing in alle consultatiestukken ontbreekt.

Bij de invoering van de kostendekkende leges overwoog de wetgever dat die alleen gerechtvaardigd zouden zijn bij procedures over de aanvangshuur (art. 7:249 BW, art. 11 en 12 UHW) en all-inprijzen (art. 7:258 BW / art. 17 UHW). Daaraan voegde de wetgever toe: "*Bij geschillen over andere onderwerpen, zoals servicekosten, woningverbetering en gebreken, geldt vaak dat minder evident is wat een verhuurder zou moeten doen of nalaten.*"³ Dat de wetgever zo kort na invoering van deze per 1 januari 2019 in werking getreden regelgeving van dit uitgangspunt

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 652, nr. 3 (MvT), p. 8

wil uitwijken, behoeft minstens uitgebreide motivering in de toelichting, liefst gestaafd door feiten, cijfers en data.

In de concepttoelichting wordt gerefereerd aan de evaluatie van de Wet modernisering Huurcommissie en introductie verhuurderbijdrage, die in 2022 is uitgevoerd door Companen. Dit onderzoek is echter nog niet gepubliceerd en de commissie kan de uitkomsten ervan dus niet betrekken in haar bevindingen. Dit sluit aan op het inleidende punt, waarin is geschetst dat snelheid boven kwaliteit lijkt te gaan.

Ten aanzien van het Art. 10 lid 4 UHW en 10a lid 2 UHW: Overgangsrecht ontbreekt hier. Per 1 mei 2024 vervalt het huidige lid 3 van artikel 10. Daar is geen regeling voor getroffen.

Artikel 14: de huurcommissie toetst niet een overeengekomen huurprijs maar de redelijkheid van het voorstel. Dus in plaats van “overeengekomen huurprijs” moet er staan “het voorstel”.

Kernpunt 6: Besluit huurprijzen woonruimte

Voor wat betreft het voorgestelde artikel 2, lid 2 onderschrijft de commissie dat een waardedaling van de WOZ-waarde lopende de huur niet moet zorgen voor “terugvallen” vanuit het hoogsegment. De commissie geeft in overweging een vergelijkbare regel op te nemen voor herwaardering van de energieprestatie. Een energielabel is thans tien jaar geldig en in de afgelopen jaren is ook de wijze waarop de energieprestatie wordt gemeten “strenger” geworden. Dit is dus ook een “fluïde” element in het WWS dat, gelijk de WOZ-waarde, wellicht niet “segmentverschuiving” van lopende huurovereenkomsten tot gevolg zou moeten kunnen hebben.

Daarnaast geeft de commissie in overweging de beoogde modernisering van het WWS effectiever te benutten. De toekenning van WWS-punten is in de praktijk mede maatgevend voor keuzes bij de bouw en renovatie van woningen en vormt dus een belangrijk sturingsmechanisme. Bovendien is het WWS hét uitgangspunt voor huurprijsbescherming. Het hanteerbaarder maken van het WWS sluit voorts aan op de met algemene stemmen aangenomen motie Beckerman-Nijboer (*Kamerstukken II 2021/22, 27926, nr. 356*), waarin gevraagd wordt (te onderzoeken) hoe het WWS “inzichtelijk” en “uitlegbaar” kan worden gemaakt, overwegende dat het woningwaarderingssysteem “voor veel huurders zeer ingewikkeld is”. De commissie overweegt dat als de regelgeving voor veel huurders zeer ingewikkeld is dezelfde constatering ook moet gelden voor veel verhuurders. Duidelijkheid en hanteerbaarheid van het WWS voor verhuurders draagt ook bij aan het voorkomen van te hoge prijzen, omdat het de verhuurder is die de woning zal aanbieden tegen een bepaalde prijs voordat die in verhuur gaat. Hoe makkelijker het is om te bepalen of een prijsmaximum geldt, des te groter de kans is op naleving en des te gerechtvaardigder is (strenge) handhaving van overheidswege.

Bijlage 1 BHW (WWS zelfstandig)

- **Onderdelen 1 en 2 (oppervlakte vertrekken en overige ruimte)**. Thans wordt de oppervlakte van hallen/verkeersruimten in de woonruimte/overlopen niet meegerekend (expliciet uitgezonderd in de toelichting bij zowel vertrekken (onderdeel 1) als overige ruimten (onderdeel 2)). Eveneens wordt de oppervlakte onder een toilet in de badkamer niet meegerekend (-1 punt), maar in onderdeel 6 positief gewaardeerd met 3 punten. Dit staat ook expliciet in de toelichting bij zowel Onderdeel 1 als Onderdeel 6.

Deze oppervlakten (hal/onder het toilet in badkamer) worden overigens wél meegenomen ter bepaling van de energieprestatie en bepaling van de WOZ-waarde door de gemeente, wat inconsistent oogt.

Het moeten verminderen van de oppervlakte in Onderdeel 1 (-1 punt) tegenover een positieve waardering in Onderdeel 6 (+3 punten) is onnodig complex. De commissie geeft in overweging dit strafpunt in Onderdeel 1 te schrappen en in de Tabel van Onderdeel 6 een regel toe te voegen: "indien toilet in de badkamer is geplaatst: +2 punten".

Het niet mogen meetellen van hallen/verkeersruimten in de woonruimte/overlopen zorgt ervoor dat bij het ontwerpen van woningen die in gereguleerde segmenten (gaan) vallen, deze ruimten bewust zo klein mogelijk worden gehouden en daardoor minder praktisch zijn voor bewoners.

De adviescommissie geeft in overweging deze oppervlakten voortaan wel mee te rekenen.

De voorgestelde wijzigingen brengen met zich dat in voorkomende gevallen woonruimten licht anders gewaardeerd worden. In Onderdeel 2 / overige ruimten v.w.b. verkeersruimten in de woonruimte/hallen vindt dan een vermeerdering plaats, terwijl in Onderdeel 9 / WOZ-waarde een vermindering plaatsvindt (aangezien de oppervlakte van Onderdelen 1 en 2 daarin een deelfactor is). De vermeerdering door oppervlakte van verkeersruimten in de woonruimte/hallen wel mee te tellen, sluit aan bij de wel geleverde woningkwaliteit én begrijpelijkheid van het stelsel. Naar het zich laat aanzien zullen de geopperde vermeerdering en vermindering elkaar mitigeren. De adviescommissie geeft in overweging deze effecten te laten doorrekenen om vast te stellen of ze (nagenoeg) neutraal uitpakken.

- **Onderdeel 3. Verwarming.** Ook indien verwarming in de hal is aangebracht, zou deze verwarming dus niet mogen meetellen in Onderdeel 3. Vroeger kon dit wel, maar deze regel is geschrapt, ook al zouden alleen maar redactionele wijzigingen zijn beoogd.⁴ In haar uitvoeringsbeleid hanteert de huurcommissie toch nog altijd deze oude regel, waarin verwarming in de hal/verkeersruimte/overloop toch 1 punt oplevert.⁵ Congruent maken in het Bhw door de oppervlakte van hallen – en dus ook, indien aanwezig, verwarming – mee te mogen nemen in de woningwaardering sluit aan bij feitelijke kwaliteit en zal niet tot grote verschuivingen in de sector leiden, omdat het toch al uitvoeringspraktijk is.
- In het Bhw is de regel opgenomen (in de toelichting, onderdeel 3): *indien er sprake is van de levering van warmte, waarbij er sprake is van warmtelevering die in rekening is te brengen als servicekosten in de zin van artikel 7:237, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, wordt per vertrek een waardering van 1½ punt toegepast.*

Deze 1,5-punts-regel is ingevoerd met de Warmtewet, maar die is per 1 juli 2019 weer afgeschaft voor verhuurders. Onder de tariefstructuur van de Warmtewet konden namelijk ook de kapitaals- en onderhoudslasten van de warmteleveringsinstallatie worden doorberekend aan de huurder. De 1,5 punt-regel had tot doel dat een huurder niet ook nog via de huurprijs "dubbel" zou moeten betalen. Gelet op het niet langer van toepassing zijn van de Warmtewet (art. 1a), zou in situaties waarin de verhuurder de warmte levert en die dus als servicekosten in rekening mag brengen (of als kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter) 2 punten per vertrek "weer" gerechtvaardigd zijn. De Hoge Raad heeft in zijn arrest d.d. 21 januari 2022⁶ de suggestie aan de wetgever gegeven om de ontstane manco's op te lossen. De commissie begrijpt dat in beantwoording van Kamervragen de minister voor VRO op 27 juni 2022 heeft geantwoord dat hij naar aanleiding van genoemd arrest niet voornemens is wet- en regelgeving te wijzigen.⁷ De

⁴ Stb. 2011, 315

⁵ p. 32/33 *Beleidsboek Waarderingsstelsel zelfstandige woonruimte*

⁶ ECLI:NL:HR:2022:61, r.o. 3.4

⁷ Kenmerk 2022-0000300170, antwoord 6, 7 en 8

adviescommissie beoogt hier sec een technische verbetering (en geen beleidsmatige wijziging) van het WWS op de 1,5-punts-regel. Daarnaast ziet de beantwoording van de minister voor VRO op de corporatiepraktijk, terwijl het “missen” van de halve punt per vertrek voor alle woonruimteverhuurders geldt die ook warmte leveren.

Moet de huurder zelf een warmtecontract sluiten met een derde, niet de verhuurder zijnde, dan geldt in die relatie de Warmtewet weer met de bijbehorende tariefstructuur. Voor die gevallen kan de 1,5-punt-regel gehandhaafd blijven (en kan dus ook nooit sprake zijn van ‘servicekosten’, omdat de verhuurder de dienst niet levert, zie art. 7:237 lid 3, tweede volzin BW).

- **Onderdeel 4. Energieprestatie.** De waardering van de energieprestatie geschiedt aan de hand van het energielabel. Het energielabel wordt vastgesteld op grond van vigerende regelgeving, onder andere het Besluit energieprestatie gebouwen. Het komt voor dat volgens die maatstaf zonnepanelen die civielrechtelijk evident roerend zijn (geen bestanddeel ex 3:4 BW noch duurzaam met de grond verenigd ex 3:3 BW) toch worden meegewogen in de energielabeling.

Artikel 10 UHW bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over waardering van een ‘woonruimte’, oftewel “de gebouwde onroerende zaak” (art. 1 lid 2 UHW / art. 7:233 BW). Een AMVB kan niet afwijken van de wet, dus roerende elementen kunnen niet opeens worden meegenomen bij waardering van de woonruimte. Deze weeffout is momenteel wat het is, maar de commissie brengt onder de aandacht dat bij strafbaarstelling van overtreding van het WWS deze weeffout eerst moet worden ondervangen.

[Zie ook een gedeelte m.b.t. de energieprestatie bij Onderdeel 9 hierna.]

- **Onderdeel 8. Privé-buitenruimte.** Door de toekenning van meer punten aan oppervlaktes tot 25 m², komt de puntentelling bij een carport in de problemen. Voor carport worden thans 2 punten toegekend; in de toelichting staat: “*de oppervlakte onder de carport wordt niet als privé-buitenruimte gemeten*”. Het voorstel schrapt die zin niet. Dat betekent dat bij herziening van de buitenruimtwwaardering als voorgenomen het slopen van een carport meer punten oplevert, omdat de oppervlakte eronder dan wel meetelt en zeker 7,5 punt oplevert. Dat is vast niet de bedoeling; de commissie geeft in overweging de geciteerde zin uit de toelichting te schrappen. Bovendien is bij het waarden van de privé-buitenruimte alleen de oppervlakte maatgevend terwijl het voor de woningkwaliteit relevant is in hoeverre de buitenruimte “groen” (gras, beplanting etc.) of “grijs” (tegels, kunstgras etc.) is. Zonder differentiatie is aannemelijk dat buitenruimtes hoofdzakelijk betegeld blijven/worden.
- **Onderdeel 9. WOZ-waarde.** Er is niet altijd een WOZ-waarde voorhanden. De commissie denkt aan nieuwbouw en transformatie-situaties. De Hoge Raad heeft in zijn prejudiciële beslissing van 22 april 2022⁸ duidelijkheid gegeven hoe het zit in de verhouding tussen huurder-verhuurder. In de voorgenomen regelgeving wordt verhuren in strijd met het WWS een strafbaar feit. Soms moeten verhuurders dus “beredeneerd” inschatten waarop de WOZ-waarde bij nieuwbouw/transformaties uit zal komen of de woning leeg laten staan. Hoe hiermee in het kader van de strafbaarstelling moet worden omgegaan, behoeft toelichting.
- Mutatis mutandis geldt hetzelfde **in Onderdeel 4 (energieprestatie)** voor een woning die verhuurklaar is, maar waar alleen het definitieve energielabel nog moet worden

⁸ ECLI:NL:HR:2022:633

opgenomen. In die gevallen kan een verhuurder ervoor kiezen die periode af te wachten (en dus nog niet tot verhuur over te gaan) of de woning alvast te verhuren. Als het ook strafbaar wordt een woning te verhuren zonder energielabel, omdat die dan mogelijk nog niet in de woningwaardering tot uitdrukking is gekomen, zullen verhuurders eerder kiezen voor het afwachten van het definitieve label. Er is een tekort aan mensen die gecertificeerd zijn om die labels definitief vast te stellen. Bij strafbaarstelling kan de uitwerking in de praktijk zijn dat verhuurklare woningen langer leeg blijven. De commissie geeft in overweging aan deze problematiek aandacht te besteden en wijst op de prejudiciële conclusie van de A-G.⁹

Wet betaalbare huur – ten aanzien van het onderdeel Wet goed verhuurderschap (Wgv)

De commissie heeft eerder al gereageerd op het wetsvoorstel 36 130 (Wet goed verhuurderschap (Wgv)), zowel voor wat betreft de consultatieversie (advies aan uw minister voor BZK namens de algemene raad, toegezonden op 14 september 2021¹⁰) als voor wat betreft het wetsvoorstel zoals dat in uw Tweede Kamer is behandeld (advies aan de vaste Kamercommissie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening namens de algemene raad, toegezonden op 27 januari 2023 (bijlage)). Dit advies wil daar nadrukkelijk naar verwijzen, voor zover die beide adviezen raken aan het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel; daarbij gaat het vooral om de aanvulling die dit wetsvoorstel beoogt, de grondslag voor de kwalificatie van goed verhuurderschap, als opgenomen in artikel 2 Wgv en de introductie van het nieuwe artikel 2a Wgv.

Kernpunten

1. *Samenhang met huurrechtelijke bepalingen uit het civiele recht moet beter worden geborgd*
 - Bij de vaststelling door de Tweede Kamer van de Wgv is niet toegekomen aan een aantal opmerkingen van meer fundamentele aard. Bijvoorbeeld voor wat betreft de vereiste samenhang met het begrippenapparaat van het civiele huurrecht: er bestaan ook bij dit wetsvoorstel discrepanties en onduidelijkheden, wat kan leiden tot ongewenste interpretatieverschillen en manco's bij de uitvoering. Dat klemt, temeer omdat bij de totstandkoming van de Wgv juist niet is beoogd het privaatrecht te doorkruisen.
 - Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk of de vereisten van art. 2 lid 2 Wgv moeten worden beschouwd als een wettelijk gebod en welk gevolg het niet-naleven daarvan moet hebben, althans in civielrechtelijke zin.
 - Een overeenkomst tot verhuur van woonruimte in strijd met de gebruiksvoorschriften van een geldend bestemmingsplan kan onder bepaalde omstandigheden nietig zijn.¹¹ Datzelfde zou zich kunnen voordoen bij verhuur in strijd met het verbod dat het nieuwe artikel 2a Wgv beoogt. In het wetsvoorstel ontbreekt een toereikende regeling voor zo

⁹ ECLI:NL:PHR:2023:173

¹⁰ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1873?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3Dgoed%2Bverhuurderschap%26voor%3D%26na%3D>

¹¹ Zie <https://gijlegal.nl/wp-content/uploads/TvHB-2020-6-Contractuele-bestemming-vs-bp-nietige-huurovk.pdf>.

een situatie.

2. *Noodzaak en proportionaliteit wetsvoorstel moet beter worden onderbouwd*

- De commissie mist in het voorstel in meer algemene zin aandacht voor de motivering van het nut en de noodzaak van de maatregelen waarin het voorstel voorziet, ook gelet op de rechtsbescherming en de inbreuk die mogelijk is op het eigendomsrecht. Overwogen kan worden om deze afstemming alsnog in de MvT op te nemen.
- Temeer nu het verbod van artikel 2a van het wetsvoorstel na verloop van 1 jaar na inwerkingtreding gaat gelden voor het overgrote deel van de huurovereenkomsten voor woonruimte ontstaat er ook strijd met het legaliteitsbeginsel. Deze strijd is niet aanvaardbaar.

Toelichting op kernpunten

Kernpunt 1: *Samenhang met huurrechtelijke bepalingen uit het civiele recht moet beter worden geborgd*

1. Hier wil de commissie verwijzen naar de eerder genoemde adviezen van de NOvA en dan meer in het bijzonder waar wordt ingegaan op de tekortkomingen verband houdende met artikel 2 Wgv (wanneer is geen sprake van goed verhuurderschap).
2. Onduidelijk is of de niet-naleving van deze verplichtingen door de verhuurder betekenis heeft in de civielrechtelijke verhouding tot de huurder. Kan bijvoorbeeld sprake zijn van een toerekenbare tekortkoming of een gebrek zoals bedoeld in artikel 7:204 BW? Als het als zodanig moet worden aangemerkt, dan zou dat expliciet gemaakt kunnen worden.
3. De commissie wil verwijzen naar het gestelde in de alinea's 13, 14, 16, 17 en 20 t/m 23 van het advies van 27 januari 2023 (zie bijlage), ten aanzien van de volgende aandachtspunten/tekortkomingen:
 - gevolgen voor civiele rechtsverhouding huurder-verhuurder;
 - tekortkomingen verband houdende met het begrippenapparaat;
 - bestuursrechter moet kantonrechtswerk gaan doen?
 - onvoorzienne gevolgen schending verhuurverbod artikel 4 Wgv.
4. Met de introductie door het wetsvoorstel van artikel 2a Wgv wordt een verbod geïntroduceerd om woonruimte in het lage en middensegment te verhuren tegen een te hoge huurprijs. Het wetsvoorstel maakt echter niet duidelijk, wat dat betekent voor het *gebruik* van die woonruimte: is dat dan ook verboden? Zoals in de eerdere adviezen al is aangestipt, kan immers géén nakoming worden gevraagd van een overeenkomst, als dat in strijd zou komen met een wettelijk verbod. De formulering van artikel 2a van het wetsvoorstel is behoorlijk absoluut in de bewoordingen: *“het is verboden om ... te verhuren”*.
5. Schending van dat verbod kan de gehele huurovereenkomst aantasten, omdat betaling van de huurprijs één van de wezenlijke bestanddelen van de huurovereenkomst vormt. Zonder betaling of op geld waardeerbare tegenprestatie is het bestaan van een huurovereenkomst niet goed denkbaar. En dan schiet het wetsvoorstel zijn doel voorbij: als de commissie de MvT goed leest, dan beoogt het wetsvoorstel immers alleen de verhuur tegen een te hoge prijs te verbieden en is (gedeeltelijke) nietigheid juist niet het doel. Dat zou in de wettekst verduidelijkt/aangepast moeten worden.¹²

¹² Bijvoorbeeld artikel 36 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepaalt expliciet, dat de rechtsgeldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen van een bancaire instelling, die is verricht in strijd met de bij of krachtens die wet gestelde regels, niet uit dien hoofde aantastbaar is.

6. En datzelfde geldt voor het nieuwe artikel 23a Wvg dat het wetsvoorstel wil toevoegen aan die wet: een mogelijk al langjarig lopende huurovereenkomst wordt dan ineens geraakt door een verbodsbepaling en een soortgelijke voorziening als in de vorige alinea bedoeld is dan op zijn minst gewenst. Op dat artikel wordt hierna nog teruggekomen.

Kernpunt 2: *Noodzaak en proportionaliteit wetsvoorstel moet beter worden onderbouwd; strijd met legaliteitsbeginsel niet aanvaardbaar*

7. Voor dit kernpunt wil de commissie verwijzen naar het advies van 14 september 2021¹³, dat gezamenlijk met de wetgevingsadviescommissie bestuursrecht tot stand is gekomen. De wetgevingsadviescommissie bestuursrecht heeft in algemene zin aandacht gevraagd voor de motivering van het nut en de noodzaak van de maatregelen waarin de Wgv voorziet, ook gelet op de rechtsbescherming en mede in aanmerking genomen i) de inbreuk die de maatregelen maken op enkele fundamentele rechten (waaronder het recht op eigendom en het legaliteitsbeginsel) en de dan noodzakelijke motivering en rechtsbescherming en ii) de handhavinginstrumenten waarin de Wgv voorziet en die (met name) ook punitief van aard zijn.

Boete punitief van aard en inbreuk op eigendomsrecht

8. Eenzelfde aandachtspunt geldt wat de commissie betreft ook voor het onderhavige wetsvoorstel, wat op het punt van de huurprijs evenzeer de weg opent naar het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval van overtredingen. Specifiek ten aanzien van dit laatste punt wordt met name aandacht gevraagd voor de motivering daarvan, omdat een boete punitief van aard is en herstel van een situatie gelet op de reikwijdte van het voorstel voorop zou moeten staan.
9. De commissie wil bovendien verwijzen naar het gestelde in de alinea's 5 t/m 8 van het advies van 27 januari 2023 (zie bijlage), welke aandachtspunten evenzeer gelden voor wat betreft de onderdelen A en B van Artikel I van het wetsvoorstel. Kort gezegd: bestaat er voldoende objectieve rechtvaardiging voor de introductie van vergaand juridisch instrumentarium, in relatie tot de omvang van de gesignaleerde problematiek? Het advies is om de overwegingen van de wetgever nader te motiveren.
10. Het klemt temeer omdat het wetsvoorstel geen compenserende maatregelen bevat die een tegenwicht bieden voor de inbreuk op het eigendomsrecht als effect van de voorgestelde nieuwe regel. Daardoor lijkt geen, of op zijn minst onvoldoende, sprake te zijn van een *fair balance*, die op de voet van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) wel is vereist.

Terugwerkende kracht van art. 23a wetsvoorstel grijpt (te) diep in?

11. En niet in het minst voor wat betreft het onderdeel E van het wetsvoorstel, dat voorziet in de introductie van een nieuw artikel 23a Wgv, schiet de motivering tekort. Het tweede lid van dat artikel bepaalt, dat het verbod van artikel 2a na verloop van 1 jaar na inwerkingtreding zal gaan gelden voor *alle* bestaande huurovereenkomsten in het lage en middensegment.

Strijd met het legaliteitsbeginsel is niet aanvaardbaar

12. Dat grijpt daarmee ook in op langjarig bestaande huurovereenkomsten: de huurprijs die tot

¹³ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1873?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26q%3Dgoed%2Bverhuurderschap%26voor%3D%26na%3D>

dan toe rechtsgeldig was overeengekomen (art. 7:246 BW), is dat ineens niet meer. Voor de beoordeling van de geldigheid van contractuele afspraken zoals deze, moet worden gekeken naar het moment waarop de huurovereenkomst tot stand is gekomen.

13. De contractsvrijheid is een van de hoofdbeginselen van het Nederlandse privaatrecht. Hoofregel in het Nederlandse huurrecht is daarom dat verhuurder en huurder de huurprijs in alle vrijheid kunnen vaststellen. Als partijen een huurprijs afspreken die ligt boven het wettelijke maximum, dan is dat naar huidig recht in beginsel een *geldige* afspraak. Alleen wel een afspraak, die op grond van de huurprijswetgeving aantastbaar is: de huurder kan zich tot de huurcommissie of de kantonrechter wenden om huurprijsverlaging te verkrijgen.
14. Het wetsvoorstel tast de geldigheid van die partijafpraak nu aan, de facto met terugwerkende kracht. Immers: een eerst rechtsgeldige afspraak blijkt later een verboden afspraak. Dat is in strijd met het legaliteitsbeginsel en dat is niet aanvaardbaar.
15. Bijzondere aandacht verdient daarbij het feit dat het er niet alleen om gaat dat een aanvankelijk geldige afspraak nadien een verboden afspraak blijkt, maar ook (en met name) dat partijen bij een huurovereenkomst zich daardoor geconfronteerd kunnen zien met bestuursrechtelijke handhaving, oplegging van een bestuurlijke boete daaronder begrepen. Een passende overgangsrechtelijke regeling zou hier op zijn plaats zijn.

Wetstechnisch:

- A: vernummering van de wijziging van art. 2 lid 2 onderdeel d Wgv moet worden aangepast n.a.v. het op 7 maart 2023 aangenomen amendement 43 (36130, nr. 43) van het lid Van Baarle.
- B: nummering van het nieuwe art. 2a Wgv moet worden aangepast n.a.v. het op 7 maart 2023 aangenomen amendement 28 (36130, nr. 28) van de leden Van Baarle en Boulakjar.