

Vergaderjaar 2012–2013

33 436

Wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van woningen

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Aanleiding

Het kabinet treft diverse maatregelen om de huidige stagnatie op de woningmarkt te verhelpen. Deze maatregelen richten zich zowel op behoud en herstel van vertrouwen voor de koopwoningenmarkt als op meer marktwerking en verbetering van de doorstroming op de huurwoningenmarkt. Onderdeel van deze maatregelen is het voornemen om de tijdelijke verhuur van woonruimten in het kader van de Leegstandwet te vergemakkelijken en de mogelijkheden om te komen tot tijdelijke verhuur te verruimen. Hierdoor kan tijdelijke verhuur vaker een oplossing vormen in situaties waarin eigen bewoning, reguliere verhuur dan wel verkoop van een woonruimte op afzienbare termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Door een duidelijk wettelijk kader te stellen voor deze vormen van tijdelijke verhuur en de gemeente door middel van de vergunningverlening door de gemeente vooraf voor tijdelijke verhuur dit kader te laten bewaken, wordt gewaarborgd dat geen uitholling van de huur(prijs)bescherming optreedt in reguliere verhuurgevallen.

De vergunningverlening biedt tegelijkertijd aan de verhuurder de garantie dat de tijdelijke huurovereenkomst daadwerkelijk eindigt als de termijn waarvan de vergunning is verleend, vervuld is. Ook voor de hypotheekverstrekker van een te koop staande woning biedt het vergunningstelsel de waarborg dat de woning te zijner tijd in onverhuurde staat kan worden verkocht.

In de brief d.d. 17 januari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 27 926, nr. 178) is het voornemen tot vergemakkelijking van tijdelijke verhuur van leegstaande woningen reeds aangekondigd. Met dit wetsvoorstel wordt aan dit voornemen uitwerking gegeven.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2. Maatregelen

In het huidige kader van de Leegstandwet is het mogelijk een vergunning te krijgen voor de tijdelijke verhuur met beperkte huur(prijs)bescherming, van woonruimte in een gebouw, dat blijkens zijn constructie dan wel inrichting bestemd is voor doeleinden van groepsgewijze huisvesting, van verzorging of verpleging, van logiesverschaffing, van administratie of van onderwijs of voor een samenstel van twee of meer van deze doeleinden, van woonruimte in een voor de verkoop bestemde woning en van woonruimte in een voor de verhuur bestemde woning welke ten tijde van het aanvragen van de vergunning bestemd is voor afbraak of voor vernieuwbouw (artikel 15, eerste lid, eerste volzin, van de Leegstandwet). Burgemeester en wethouders verlenen op verzoek van de eigenaar de vergunning slechts indien het gebouw of de woning, voor de verhuring waarvan de vergunning wordt gevraagd, leeg staat, van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij het gebouw of de woning op een andere wijze dan door het aangaan van tijdelijke huurovereenkomsten dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting, de eigenaar aantoont dat de te verhuren woonruimte, gelet op de omstandigheden en mogelijkheden, in voldoende mate zal worden bewoond en de eigenaar, indien het gaat om woonruimte die bestemd is voor afbraak of vernieuwbouw, aantoont dat de vernieuwbouw van ingrijpende aard zal zijn en voorts dat de afbraak of de vernieuwbouw binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden (artikel 15, derde lid, van de Leegstandwet).

Het voornemen tot verruiming van de mogelijkheden van tijdelijke verhuur betreft de hierna volgende onderdelen.

a. Meerdere periodes van tijdelijke verhuur

Op dit moment kan een vergunning voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet ten aanzien van hetzelfde gebouw of dezelfde woning slechts eenmaal worden verleend. Gedurende de over het algemeen lange levensduur van een woning kan zich echter meermalen een situatie voordoen waarbij tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet een adequate oplossing is om leegstand tegen te gaan. Een voorbeeld is een woning die op enig moment bestemd is voor renovatie en die jaren later op de nominatie staat voor sloop. Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om dezelfde woonruimte gedurende de totale levensduur meerdere keren tijdelijk te verhuren. Om te waarborgen dat het bij een volgende periode van tijdelijke verhuur daadwerkelijk gaat om een nieuw ontstane situatie van leegstand, wordt voorgesteld dat alleen een vergunning voor een volgende periode van tijdelijke verhuur kan worden verstrekt als tussen de verschillende periodes van tijdelijke verhuur een periode van reguliere verhuur dan wel gebruik als woonruimte door de eigenaar moet liggen van ten minste vijf jaren.

b. Maximale termijn voor verlenging vergunning voor huurwoningen in afwachting van sloop of renovatie tot zeven jaren

De Leegstandwet gaat in beginsel uit van een vergunningverlening voor maximaal twee jaren, te verlengen met telkens maximaal een jaar. De maximale totaalperiode van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet is in 2005 uitgebreid van drie tot vijf jaren (Stb. 2005, 135). In de huidige financiële crisis blijken herstructureringsprojecten echter soms nog langduriger vertraging te ondervinden. Daarom wordt voorgesteld om voor huurwoningen die in afwachting zijn van sloop of renovatie, de huidige maximumtermijn voor tijdelijke verhuur te verlengen tot zeven jaren. Waarborg tegen misbruik is de beoordeling door de gemeente, die bij een verzoek om verlenging van de vergunning

dient af te wegen of een verlenging van de termijn van tijdelijke verhuur in de specifieke situatie aangewezen is.

c. Maximale termijn voor verlenging vergunning voor woonruimten in leegstaande gebouwen tot tien jaren

Ook ten aanzien van de tijdelijke huisvesting in leegstaande gebouwen, zoals kantoren of scholen, bestaat behoefte aan een verlenging van de maximale duur van de tijdelijke verhuur. Het gaat hierbij om gebouwen die op min of meer weinig ingrijpende wijze dienstbaar zijn te maken voor volkshuisvestingsdoeleinden, die tijdelijk leegstaan in afwachting van een bepaalde andere bestemming zoals verbouwing of verkoop dan wel bestemd zijn om te worden afgebroken, waarbij niet in redelijkheid kan worden gevegd de woonruimte op andere wijze dienstbaar te maken aan de volkshuisvesting. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer er sprake is van een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, waardoor permanente verhuur geen optie is.

De verbouw van deze tijdelijk te verhuren gebouwen om deze geschikt te maken voor bewoning vergt vaak een substantiële investering. Het kabinet stelt voor de maximale termijn van tijdelijke verhuur voor de categorie woonruimte in een gebouw te verlengen tot tien jaren, teneinde meer mogelijkheden te bieden deze investeringen lonend te maken. Met de termijn van 10 jaren wordt aangesloten bij de maximale termijn van een tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan waarvoor met een reguliere procedure een omgevingsvergunning kan worden verleend. Een en ander is voorts verwoord in de beantwoording van de vragen van het lid De Boer (VVD) (2012Z06109).

d. Geen huurprijsbescherming bij verhuur te koop staande woningen

Aanvankelijk werd in de Leegstandwet bepaald dat de gemeente bij de vergunningverlening in alle gevallen de maximale huurprijs moest vermelden zoals die op basis van het woningwaarderingstelsel kan worden bepaald, ook indien het gaat om een huurprijs die ligt boven de liberalisatiegrens. Op grond van artikel 2.8 van de Crisis- en herstelwet is vastgelegd dat de huurprijsliberalisatie in voorkomende gevallen ook van toepassing is op tijdelijke verhuringen krachtens de Leegstandwet van te koop staande woningen, als in de desbetreffende gevallen de maximale huurprijs is gelegen boven de liberalisatiegrens. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet erin, dat voor de categorie te koop staande woningen de huurprijs geheel vrij overeen te komen wordt tussen huurder en verhuurder. Voor deze categorie woningen blijven dan, ongeacht de hoogte van de huurprijs of de kwaliteit van de woonruimte, de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek inzake de huurprijsbescherming buiten toepassing. Ook de mogelijkheid van het aanhangig maken van een geschil bij de huurcommissie vervalt. Dit wordt verantwoord geacht omdat het de huurders van deze woningen van meet af aan duidelijk is dat het om een tijdelijke woonoplossing gaat en om potentiële verhuurders te stimuleren om deze woningen op de markt te brengen. Ook zal het belang van een snelle verhuur, ter voorkoming van dubbele lasten, de eigenaar/verhuurder ervan weerhouden een onredelijk hoge prijs te vragen.

e. Geen verdere voorwaarden aan vergunningverlening voor te koop staande woningen.

Met de hiervoor vermelde voorstellen wordt beoogd de tijdelijke verhuur krachtens de Leegstandwet te vergemakkelijken. In de praktijk is gebleken dat gemeenten in sommige gevallen, naast de voorwaarden die volgen uit de Leegstandwet, aanvullende voorwaarden stellen voor vergunningver-

lening. Dit werkt contraproductief, omdat het hierdoor in minder gevallen mogelijk is om de te koop staande woning voor tijdelijke huur aan te bieden. Hierom wordt voorgesteld om in de Leegstandwet op te nemen dat de vergunning voor tijdelijke verhuur van onder meer te koop staande woningen uitsluitend aan de in de wet genoemde voorwaarden mag worden getoetst, en dat de vergunning dus niet mag worden geweigerd als aan de in de wet genoemde voorwaarden is voldaan.

3. Overleg marktpartijen en consultatie VNG

Over de voorgestelde maatregelen is overleg gevoerd met diverse organisaties die direct of indirect bij deze vormen van verhuur betrokken zijn. Dit betreft de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de Vereniging Eigen Huis, de Nederlandse Vereniging van Makelaars en de Nederlandse Vereniging van Banken. Deze organisaties zijn met het kabinet van mening dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het vergemakkelijken van de inzet van tijdelijke verhuur als instrument om een aantal knelpunten op de woningmarkt weg te nemen.

De VNG is gevraagd advies uit te brengen. De VNG staat positief tegenover de maatregelen van het wetsvoorstel. Wel merkt de VNG in haar advies op dat zij niet verwacht dat het voorstel een structurele oplossing is voor de problemen op de woningmarkt. Het voorstel is vooral een tijdelijke steun in de rug van voor woningeigenaren. Deze zienswijze wordt onderschreven. Het vormen van een structurele oplossing voor de woningmarkt is niet het doel van deze maatregel. De maatregel heeft zijn waarde omdat hij zowel voor huizenbezitters flexibiliteit biedt, als voor huurders de mogelijkheden voor tijdelijke huur vergroot.

Voorts vraagt de VNG in de toelichting te verduidelijken dat gemeenten wel de bevoegdheid hebben om aan andere wettelijke voorschriften te toetsen, en beleidsvrijheid houden in het toetsen of van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij het gebouw of de woning op een andere wijze dan door het aangaan van een huurovereenkomst dienstbaar kan maken (artikel 15, derde lid, onderdeel b). Ik merk hierover het volgende op. Vereisten die voortvloeien uit andere wettelijke bepalingen dienen uiteraard in acht genomen te worden. Deze hebben echter geen betrekking op de vergunningverlening op grond van de leegstandwet als zodanig. Ten aanzien van de toetsing aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid geldt dat er beoordelingsruimte is: het bestuursorgaan dient zich een oordeel te vormen over de vraag of aan de voorwaarde voor verlening voldaan is.

4. Administratieve lasten en effecten op de rijksbegroting

Met het vervallen van de plicht voor gemeenten om in de vergunning voor te koop staande woningen de maximale huurprijs te bepalen wordt bijgedragen aan de flexibilisering van tijdelijke verhuur. Dit betekent een vereenvoudiging voor burgers die gebruik willen maken van de mogelijkheden van tijdelijke verhuur, die niet meer gebonden zijn aan de wettelijke voorschriften inzake huurprijsbescherming. Het voorstel van wet heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting en de administratieve lasten.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met het voorgestelde artikel 15, vierde lid, wordt bepaald dat burgemeester en wethouders bij woningen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, slechts op de wettelijk bepaalde gronden de vergunning

mogen weigeren. De verlening van de vergunning voor deze categorie woningen is daarmee geen discretionaire bevoegdheid meer. Eventueel door de gemeente te stellen nadere voorwaarden zijn dus niet meer aan de orde. Voor een toelichting hierop kan nog worden verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting onder paragraaf 2e.

Voor woningen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a en c kunnen dus nog wel nadere voorwaarden worden gesteld. In de praktijk is er van de zijde van gemeenten bijvoorbeeld behoefte aan de mogelijkheden om prestatieafspraken te kunnen verbinden aan de vergunning, bij bijvoorbeeld sloopwoningen.

Met het voorgestelde artikel 15, vijfde lid, van de Leegstandwet worden de mogelijkheden om tot tijdelijke verhuur over te gaan verruimd. Allereerst wordt het mogelijk om dezelfde woning gedurende zijn bestaan meerdere malen tijdelijk te verhuren, zij het dat er een tussenperiode van vijf jaar tussen de twee periodes van verhuur moet zijn gelegen. Ten tweede worden de verschillende termijnen waarvoor de vergunning wordt verleend, verlengd. Voor een toelichting hierop kan worden verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting onder paragraaf 2a, 2b en 2c.

De voorgestelde wijziging in het huidige artikel 15, achtste lid, van de Leegstandwet is technisch van aard. De wijzigingen in het nieuwe twaalfde lid vloeien voort uit het vervallen van het eenmalige karakter van de vergunning. Het twaalfde lid, eerste volzin is hierom redactioneel aangepast. De strekking van het artikellid blijft onveranderd: wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden voor verkrijging, kan de vergunning worden ingetrokken.

De overige wijzigingen vloeien voort uit de vernummering ten gevolge van het invoegen van een nieuw vierde lid in artikel 15, en een nieuw tweede lid in artikel 16.

Artikel I, onderdeel B

Ten aanzien van woonruimten als bedoeld in artikel 15, eerste lid, eerste volzin, onderdelen a (woonruimte in gebouwen) en c (woonruimte bestemd voor afbraak of vernieuwbouw) blijft de huurprijsbescherming van de Leegstandwet onverkort gelden.

Met de invoeging van artikel 16, tweede lid, wordt de woonruimte als bedoeld in artikel 15, eerste lid, eerste volzin, onderdeel b (woonruimte in een voor verkoop bestemde woning) uitgezonderd van de huurprijsbescherming. De voorgestelde wijziging in artikel 16, negende lid, eerste volzin, van de Leegstandwet vloeit hieruit voort (het voorgestelde artikel I, onderdeel B, onder 3). Voor een toelichting hierop kan nog worden verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting onder paragraaf 2d.

De overige wijzigingen vloeien voort uit de vernummering ten gevolge van het invoegen van een nieuw vierde lid in artikel 15, en een nieuw tweede lid in artikel 16.

Artikel II

Ten gevolge van dit wetsvoorstel kan ook artikel 2.8 van de Crisis- en herstelwet komen te vervallen. Dit wetsvoorstel bouwt voort op dit artikel, maar gaat verder: onder de crisis- en herstelwet is de huurprijsliberalisatie op de specifieke groep voor verkoop bestemde woningen (15, eerste lid

onderdeel b) geïntroduceerd. Onder dit wetsvoorstel wordt de gehele huurprijsbescherming, behoudens een aantal artikelen, voor deze woningen buiten werking gesteld.

Artikel III

Het voorgestelde artikel III bepaalt dat het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Daarbij wordt gestreefd naar 1 juli 2013.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies