

Vergaderjaar 2013–2014

33 819

Invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014 II)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2014

Bijgaand treft u, conform de toezegging (T01830) die ik u tijdens het overleg over de Wet maatregelen woningmarkt 2014 heb gedaan, een afschrift aan van de brief tijdelijk huren die ik mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer heb gestuurd.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2014

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, over de door ons voorgenomen wijzigingen in de regelgeving voor het tijdelijk huren van woonruimte.

Van verschillende zijden gaan stemmen op om te komen tot een uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur, meest recent nog in de brief die de wethouders van Amsterdam en Utrecht mij hebben geschreven met allerlei voorstellen voor lokaal maatwerk. Den Haag en Rotterdam staan achter deze voorstellen. Ook de fractie van de ChristenUnie heeft aangegeven na te denken over tijdelijke huurcontracten voor starters. De achtergrond hiervan is de algemene, en door de economische crisis verergerde, ontevredenheid met het functioneren van de woningmarkt.

Het kabinet heeft sinds zijn aantreden een aantal maatregelen genomen om te komen tot een beter werkende woningmarkt, zowel waar het de koopmarkt als de huurmarkt betreft. Voorbeelden hiervan zijn de inkomensafhankelijke huurverhoging en de gewijzigde fiscale behandeling van de hypotheekrenteaftrek. Ook de voorgenomen heroriëntatie van de woningcorporaties op hun kerntaken maakt onderdeel uit van dit pakket. Door deze maatregelen ontstaat er een meer gelijk speelveld tussen huren en kopen, en tussen sociale huur en commerciële huur. Dit moet ook bijdragen aan een betere doorstroming op de woningmarkt. Juist voor wat betreft het bevorderen van de doorstroming kan tijdelijke verhuur een goed aanvullend instrument zijn. Het is daarbij overigens geenszins de bedoeling om het uitgangspunt van het contract voor onbepaalde duur te verlaten en af te stappen van het systeem waarbij tijdelijke verhuur de uitzondering op de hoofdregel is. Het instrument van tijdelijke huur moet daarom zo worden ingezet dat aan de essentie van de huurbescherming niet wordt afgedaan.

Met tijdelijke huurovereenkomsten krijgen verhuurders de mogelijkheid hun bezit flexibeler te beheren en doelgerichter in te zetten, bijvoorbeeld wanneer zij bepaalde doelgroepen willen bedienen.

Diverse groepen van huurders hebben geen behoefte aan een huurovereenkomst voor lange duur dan wel onbepaalde tijd. Voor huurders kan een toename van de mogelijkheden voor tijdelijk huren een vergroting van het aanbod aan huurwoningen opleveren, omdat woningen voor bepaalde doelgroepen sneller beschikbaar komen of doordat verhuurders woningen voor de verhuur aanbieden die anders leeg zouden staan.

Inventarisatie

Mijn ambtsvoorganger Minister Spies heeft in haar brief van 17 januari 2012 (Kamerstukken II 2011–2012, 27 926, nr. 178) een aantal acties aangekondigd op het gebied van tijdelijk huren. Onderdeel daarvan was een substantiële wijziging van de Leegstandwet, waarmee de termijnen voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet werden uitgebreid en de voorwaarden versoepeld. De betreffende wijziging is op 1 juli 2013 in werking getreden.

Daarnaast is in die brief toegezegd om, in antwoord op een (aangehouden) motie van dhr. Van Bochove (CDA) en mevrouw Ortega-Martijn (CU) (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 VII, nr. 72), in overleg te treden

met het Landelijk overleg huurders verhuurders (LOHV) en met experts in het veld om eventuele nog niet geadresseerde behoeften aan vormen van tijdelijke verhuur in kaart te brengen en te bezien hoe hier aan tegemoet gekomen kon worden.

Ter invulling van deze toezegging heeft in het najaar van 2013 een gespreksronde met diverse partijen in het veld plaatsgevonden, onder andere met Aedes, de Woonbond, Vastgoed Belang, VNG, gemeente Amsterdam, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, corporatie Stadgenoot, corporatie Rochdale, diverse huurrechtjuristen, Platform 31, het Expertisecentrum arbeidsmigranten, de Maaskoepel, corporaties Woonbron en Woonstad uit Rotterdam, de Federatie Opvang, NVM, VGM en Kences. Insteek van deze gespreksronde was een zo breed mogelijke inventarisatie van behoeften aan vormen van tijdelijke verhuur en van wensen ten aanzien van de bestaande vormen van tijdelijk huren (Burgerlijk Wetboek, Leegstandwet).

De ronde heeft een breed scala aan wensen ten aanzien van de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten opgeleverd. Op grond hiervan heb ik, samen met de Minister van Veiligheid en Justitie, bezien welke uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijk huren wenselijk en mogelijk is. Daarbij is ook bezien of een vereenvoudiging of stroomlijning van de bestaande regelgeving rond tijdelijk huren in Burgerlijk Wetboek en de Leegstandwet mogelijk is, mede omdat diverse partijen aangaven dat deze regelgeving wat hen betreft te versnipperd en ingewikkeld is.

Naar aanleiding van de bovengenoemde inventarisatie zal een wetsvoorstel worden opgesteld voor verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur, waardoor aan de gesignaleerde problemen en wensen tegemoet gekomen wordt, en waardoor het stelsel van tijdelijke huurmogelijkheden substantieel wordt herzien.

Dit wetsvoorstel zal het volgende omvatten:

- Een uitbreiding van de specifieke categorieën van «dringend eigen gebruik» (artikel 7:274 leden 1 onder c jo de leden 3 en 4 van het Burgerlijk Wetboek) met een aantal nieuwe categorieën, namelijk jongeren, starters (5-jarencontract) en grote gezinnen, en mogelijk een door het College van Burgemeester en Wethouders aan te wijzen groep personen.
- Introductie van een nieuwe vorm van tijdelijk huren: de huurovereenkomst voor bepaalde tijd, met een maximumduur van 2 jaar.
- Uitbreiding van de Leegstandwet met de categorie te koop staande huurwoningen.
- Aanpassing van de zogenoemde diplomatenclausule (artikel 7:274 lid 1 onder b jo. lid 2 van het Burgerlijk Wetboek).
- Uitbreiding van de campuscontracten met promovendi.

ChristenUnie

Tijdens de begrotingsbehandeling voor Wonen heeft de Fractie van de ChristenUnie de notitie «Starterscontract: Flexhuren voor jongeren» uitgebracht, waarmee zij aankondigde een initiatiefvoorstel te willen indienen voor een «starterscontract».

De Fractie van de ChristenUnie wilde het volgens die notitie mogelijk maken om jongeren van 18 tot en met 27 jaar een woning aan te bieden waar zij dan vervolgens 5 jaar kunnen wonen, waarna de woning aan een nieuwe starter kan worden aangeboden. Met de opgebouwde wachttijd moet de huurder dan een andere woning kunnen vinden.

Ik heb al eerder aangegeven de Fractie van de ChristenUnie graag te ondersteunen met het vormgeven van dit initiatiefvoorstel. Het deel van de bovengenoemde voorstellen dat onderdeel zal uitmaken van het

initiatiefvoorstel laat ik te zijner tijd dan ook graag aan de Fractie van de ChristenUnie.

Voorstellen wijziging regelgeving tijdelijke verhuur

De bovengenoemde voorstellen worden hieronder verder toegelicht:

Uitbreiding «dringend eigen gebruik», gericht op doorstroming

In voormelde brief van 17 januari 2012 is reeds ingegaan op het (experiment met een) jongerencontract van de Amsterdamse corporaties. Het experiment met het jongerencontract, waarbij de huur voor jongeren voor de leeftijd van 23 jaar ingaat en bij de leeftijd van 26 jaar wordt opgezegd, loopt al enige jaren, en mijn ambtsvoorganger kondigde aan dit experiment met belangstelling te volgen en bij een positief resultaat de regelgeving op dit punt te willen aanpassen.

Tijdens de recente inventarisatie is ook met partijen gesproken over het voorstel van corporatie Stadgenoot voor een 5-jarencontract. Dit voorstel behelst het mogelijk te maken om starters onder de 30 jaar voor een aantal in overleg met de gemeente aan te wijzen woningen een tijdelijk huurcontract aan te bieden voor 5 jaar. Na afloop van die 5 jaar kan de huurder als het inkomen is gestegen een nieuwe woning vinden op de vrije markt. Als het inkomen nog laag is kan met de opgebouwde wachttijd een reguliere sociale huurwoning worden gehuurd. In dat kader kwam ook de categorie woningen voor grote gezinnen aan de orde; schaarse grote woningen die specifiek worden toegewezen aan grote gezinnen zouden vrij moeten kunnen komen voor een ander groot gezin wanneer het gezin kleiner wordt (de kinderen het huis uit gaan).

Het is wenselijk om een woning die specifiek bestemd is voor een bepaalde doelgroep ook voor die doelgroep beschikbaar te kunnen houden, en het dus mogelijk te maken om de huur op te zeggen wanneer het huishouden dat er woont niet langer tot die doelgroep behoort. De campuscontracten (artikel 7:274 lid 1 onder c jo lid 4 van het Burgerlijk Wetboek) vervullen wat dat betreft bijvoorbeeld een uitstekende rol en het succes van deze aanpak is bewezen.

Vandaar dat ik dergelijke vormen van tijdelijk huren voor meer categorieën woningen mogelijk wil maken, en wel door de huidige specifiek benoemde vormen van de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» in artikel 7:274 lid 1 onder c jo leden 3 en 4 van het Burgerlijk Wetboek, die gericht zijn op gehandicapten- ouderen- en studentenwoningen, aan te vullen.

In eerste instantie moet daarbij worden gedacht aan de volgende nieuwe categorieën:

- Jongeren; mensen onder een bepaalde leeftijd.
- Starters (cf. het 5-jarencontract); mensen die voor het eerst een woning huren.
- Grote gezinnen.

Ook zal nog bezien worden of het mogelijk is een «vrije categorie» te creëren, waarbij het College van B&W afhankelijk van de situatie op de plaatselijke woningmarkt nog andere doelgroepwoningen kan aanwijzen.

Het gaat dan om woningen die worden aangewezen voor de huisvesting van die doelgroepen en die ook blijvend voor die groepen beschikbaar moeten blijven. De verhuurder geeft dan in de huurovereenkomst, analoog aan de campuscontracten, aan dat de woonruimte bestemd is

voor een bepaalde groep en dat de huur wanneer de huurder niet langer kan aantonen tot deze groep te behoren wordt beëindigd, ten behoeve van een nieuwe huurder uit die groep. Het feit dat na het vertrek van de voorgaande huurder de woning opnieuw ter beschikking moet komen aan een huurder uit dezelfde doelgroep voorkomt dat van een dergelijke regeling misbruik wordt gemaakt.

Huur naar zijn aard van korte duur, de huurovereenkomst voor bepaalde tijd

Op grond van artikel 7:232 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek valt huur «welke een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is» niet onder het woonruimtehuur(prijzen)recht, en geldt noch de huurbescherming noch de huurprijsbescherming. De verhuurder kan de huur opzeggen zonder gebruik te maken van één van de wettelijke opzeggingsgronden en hij hoeft zich bij het bepalen van de huurprijs niet aan het woningwaarderingstelsel te houden.

Deze uitzondering op de huurbescherming is oorspronkelijk bedoeld voor die «gevallen waarin voor iedereen duidelijk is dat er geen sprake kan en mag zijn van een beroep op huurbescherming». Het was bedoeld als een «uitzonderingsbepaling van een heel beperkte betekenis» die volgens de wetgever «in onze opstelling zeer restrictief moest worden opgevat». De klassieke voorbeelden van het «gebruik van woonruimte dat naar zijn aard slechts van korte duur is» zijn het gebruik als vakantiewoning en als wisselwoning.

Momenteel valt deze categorie gedeeltelijk samen met wat door velen «short stay» (geen juridische term) wordt genoemd. Het gaat dan veelal om gemeubileerde verhuur in een hotel-achtige setting, ook aan buitenlandse werknemers en studenten. De woonruimte wordt dan vaak ook benoemd als woonhotel, shortstay-facility enzovoorts.

Door de omschrijving in artikel 7:232 van het Burgerlijk Wetboek is het voor een verhuurder van te voren niet zeker of zijn verhuur onder de categorie «gebruik naar zijn aard van korte duur» valt. De rechter beoordeelt een en ander aan de hand van de aard van de woonruimte, de aard van het gebruik, de partijbedoeling, de effectuering daarvan en de feitelijke duur van het gebruik. De uitkomst van het oordeel van de rechter is vooraf moeilijk te voorspellen.

Omdat een dergelijke onzekerheid voor verhuurders de investeringen in en exploitatie van dergelijke complexen bemoeilijkt is in de brief van 17 januari 2012 toegezegd met het Ministerie van Veiligheid en Justitie te overleggen over de mogelijkheid om de categorie van «gebruik van woonruimte dat naar zijn aard slechts van korte duur is» nader te omschrijven zodat verhuurders vooraf meer zekerheid hebben over de aard van hun huurovereenkomst, en daarbij rekening te houden met de overwegingen uit de jurisprudentie.

Uit de inventarisatie bleek daarnaast dat er volgens diverse partijen veel situaties zijn waarbij de huidige mogelijkheden voor tijdelijke verhuur¹ niet kunnen worden toegepast. Dit leidt er toe dat verhuurders in veel gevallen pogen een huurovereenkomst op te stellen waarbij de huur gekenmerkt wordt als huur «naar zijn aard van korte duur». Dit wordt door rechters vaak ook wèl gehonoreerd en dat leidt dan weer tot een onwenselijke uitbreiding van deze oorspronkelijk restrictief bedoelde

¹ Voor een overzicht van de huidige mogelijkheden voor tijdelijke verhuur moge verwezen worden naar de bijlage bij de brief van 17 januari 2012 (Kamerstukken II 2011–2012, 27 926, nr. 178)

categorie, terwijl tegelijkertijd veel juridische kosten gemaakt moeten worden om deze contracten te toetsen.

De problematiek rond deze categorie is dus enerzijds dat verhuurders geen zekerheid vooraf hebben dat hun verhuur onder deze categorie valt, terwijl anderzijds de categorie in de jurisprudentie steeds verder wordt opgerekt.

Het is daarom wenselijk om een voor verhuurders aantrekkelijk alternatief te creëren op grond waarvan zij een tijdelijke huurovereenkomst kunnen sluiten waarbij wèl van te voren zeker is dat de huur eindigt. Het voornemen is daarom om, naar analogie van de verhuur van bedrijfsruimte (artikel 7:301 lid 1 BW), in het woonruimtehuurrecht een «huurovereenkomst voor bepaalde tijd» te introduceren, waarbij de huurprijsbescherming wel, maar de huurbescherming niet geldt en de huur dus na de afgesproken termijn «automatisch» eindigt.

Deze huurovereenkomst kent dan een maximumduur van twee jaar en eindigt zonder opzeggingsformaliteiten wanneer de voorgestelde periode eindigt. Daarmee wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte voor het sluiten van tijdelijke huurovereenkomsten voor een relatief korte (overbruggings)periode. Om te voorkomen dat huurders alleen nog meerdere opvolgende tijdelijke contracten krijgen zal worden bepaald dat deze overeenkomsten niet kunnen worden verlengd, althans dat wanneer de huurder na de overeengekomen termijn mag blijven zitten een reguliere huurovereenkomst met alle huurbescherming van dien ontstaat. De duidelijkheid vooraf over de tijdelijkheid van de overeenkomst geeft de verhuurder een alternatief voor de categorie «naar zijn aard van korte duur», waardoor deze categorie weer beperkt wordt tot waar zij oorspronkelijk voor bedoeld was. Tegelijk krijgen de tijdelijke huurders recht op huurprijsbescherming. Bovendien zal het voor huurders mogelijk gemaakt worden de huur voor het einde van de afgesproken termijn op te zeggen, hetgeen nu bij een overeenkomst voor bepaalde duur niet mogelijk is.

Tijdens de inventarisatie is een groot aantal groepen genoemd die behoefte hebben aan een vorm van tijdelijke huisvesting of waarvoor een tijdelijk contract wenselijk is, zoals studenten, arbeidsmigranten, werknemers in noodzakelijke sectoren (verpleegsters, agenten) en kenniswerkers. Deze hebben behoefte aan (tijdelijke) huisvesting tijdens hun periode van studie of werk.

Daarnaast werden mensen genoemd die bijvoorbeeld uit de opvang komen, gescheiden zijn of ex-gedetineerd. Deze mensen zijn gebaat bij tijdelijke huisvesting tot zij voldoende woonduur hebben opgebouwd of permanente huisvesting hebben gevonden.

Tot slot werden overlastgevende huurders genoemd. Verhuurders willen deze vaak een tweede kans geven, maar de huur, mocht het weer mis gaan, gemakkelijk kunnen beëindigen. Dit kan bijdragen aan het terugdringen van de woonoverlast, bijvoorbeeld in kwetsbare wijken waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat. Er is daarom ook voor die categorie woningzoekenden behoefte aan een tijdelijke huurovereenkomst, die bij goed gedrag eventueel in aanmerking komt voor een permanente huurovereenkomst, maar waarvan anders (na een bepaalde periode) de huurovereenkomst gemakkelijk is te beëindigen.

Met deze nieuwe vorm van tijdelijk huren, de «huurovereenkomst voor bepaalde tijd», en met de uitbreiding van de mogelijkheden voor opzegging in verband met «dringend eigen gebruik» wordt voorzien in de mogelijkheid om al deze groepen (tijdelijk) te huisvesten.

Uit de inventarisatie kwam daarnaast een aantal concrete vragen naar voren:

Uitbreiding van de Leegstandwet met de categorie te koop staande huurwoningen.

De Leegstandwet biedt de mogelijkheid om te koop staande koopwoningen tijdelijk te verhuren. Aangenomen werd dat wanneer verkoop van een te koop staande huurwoning uitblijft, deze woning weer regulier in plaats van tijdelijk verhuurd kan worden. Inmiddels blijkt dat soms (hoge) kosten gemaakt moeten worden om een huurwoning «verkoopklaar» te maken. Het ligt dan niet voor de hand om de woning, wanneer zij niet meteen verkocht wordt, weer in de reguliere verhuur te doen.

Ik ben daarom voornemens de Leegstandwet zo te wijzigen dat de categorie te koop staande huurwoningen als een nieuwe categorie tijdelijk te verhuren woningen wordt opgenomen. Voor deze categorie zullen de reguliere termijnen voor vergunningverlening (maximaal twee jaar, verlenging met maximaal een jaar tot maximaal vijf jaar) gelden, evenals de huurprijsbescherming. Voor deze categorie zal daarnaast een kortere minimumverhuurduur worden geregeld: drie maanden in plaats van zes maanden. De gemeentelijke toets bij de vergunningverlening kan in dit geval voorkomen dat verhuurders hun hele huurvoorraad te koop zetten en op deze manier tijdelijk kunnen verhuren.

Aanpassing van de «diplomatenclausule» (artikel 7:274 lid 1 onder b jo lid 2 van het Burgerlijk Wetboek)

Op grond van deze bestaande vorm van tijdelijk huren kan een woning bij afwezigheid van de eigenaar/huurder tussentijds verhuurd worden. Momenteel is dit echter slechts voor één tussenhuurder mogelijk. Wanneer deze tussenhuurder vertrekt is het op grond van de huidige omschrijving van de regeling van de tussenhuur niet mogelijk een nieuwe tussenhuurder te laten huren tot het moment van terugkeer van de eigenaar/eerdere huurder. Ook is het niet mogelijk de huurovereenkomst met de tussenhuurder (bijvoorbeeld als gevolg van verlenging van het verblijf in het buitenland) te verlengen zonder dat reguliere verhuur ontstaat.

Het voornemen is daarom de tekst van artikel 7:274 lid 2 (diplomatenclausule) zo aan te passen dat bij afwezigheid van een eigenaar/huurder de woning tussentijds aan meerdere opvolgende tussenhuurders kan worden verhuurd, en zodat verlenging van een huurovereenkomst voor bepaalde duur bij verlenging van de afwezigheid van de eigenaar/eerdere huurder mogelijk is.

Uitbreiding van de campuscontracten met promovendi.

In de brief van 17 januari 2012 is al aangekondigd dat de campuscontracten (artikel 7:274 lid 1 onder c jo lid 4 van het Burgerlijk Wetboek) worden uitgebreid met de categorie promovendi, zodat studentenhuisevesters ook promovendi tijdens hun promotie kunnen huisevesten en de huur na afloop van het promotieonderzoek kunnen opzeggen. Door mijn Ministerie is in samenwerking met de koepel van studentenhuisevesters Kences en de Ministeries van OC&W en V&J gewerkt aan een voorstel waarmee deze uitbreiding geregeld wordt. Deze wijziging zal in het wetsvoorstel tijdelijk huren worden opgenomen.

Voorlichting/modelcontracten

Diverse partijen gaven aan dat het bestaande stelsel van tijdelijke huurvormen versnipperd is, en ingewikkeld, waardoor partijen grote

moeite hebben de juiste contractvorm te vinden en op juiste wijze te hanteren. Van de gelegenheid zal dan ook worden gebruik gemaakt om de regeling overzichtelijker in te kleden. Naast aanpassing van de regeling rond tijdelijk huren ben ik ook voornemens om de voorlichting over de situaties en of groepen waarvoor tijdelijk huren mogelijk is, en de voorwaarden die daarbij gelden, te verbeteren.

Daarnaast zal ik bij de belangenbehartigers van huurders en verhuurders aandringen op het maken van modelcontracten die passen op de bestaande (en nieuwe) vormen van tijdelijk huren, zodat verhuurders en huurders de correcte contracten hanteren en daardoor niet met onverwachte rechtsgevolgen geconfronteerd worden.

Het wetsvoorstel «tijdelijk huren» zal naar verwachting dit najaar bij uw Kamer worden ingediend.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok