No.W04.16.0335/I 's-Gravenhage, 23 december 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2016, no.2016001814, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen in verband met een verdere modernisering van de Huurcommissie en met de introductie van een verhuurdersbijdrage, met memorie van toelichting.

Het voorstel houdt in dat de Huurcommissie, die nu voornamelijk uit de algemene middelen wordt bekostigd, voor ongeveer de helft wordt gefinancierd door de verhuurders. Daarnaast bevat het voorstel wijzigingen in taken en werkwijze van de Huurcommissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het voorstel regelt dat succesvolle bemiddeling – als alternatief voor de formele geschillenprocedure – wordt gestimuleerd. De Afdeling merkt op dat er nog maar weinig ervaring is opgedaan met bemiddeling; het ligt in de rede om eerst de evaluatie af te wachten. Voorts beoogt het voorstel de verhuurder die in bepaalde geschillen herhaaldelijk in het ongelijk wordt gesteld te confronteren met een hoger legestarief. Omdat het voorgestelde criterium arbitrair is, adviseert de Afdeling dat criterium nader te bezien.

1. Geschillenbeslechting door bemiddeling

De Huurcommissie is sinds juli 2016 gestart met een regionale pilot om geschillen tussen huurders en verhuurders op te lossen met bemiddeling, zodat een formele procedure die eindigt in een uitspraak niet nodig is. De eerste resultaten van de pilot wijzen erop dat een grote groep huurders en verhuurders graag een geschil wil oplossen via bemiddeling door de Huurcommissie. De meerwaarde van bemiddeling is dat – naast het oplossen van het geschil – gefocust wordt op het verbeteren van de relatie tussen huurder en verhuurder. Vanuit financieel oogpunt is bemiddelen aantrekkelijk omdat er kortere en lichtere procedures kunnen worden gevolgd dan bij geschillenbeslechting, aldus de toelichting.[[1]](#footnote-1)

Voorgesteld wordt nu om succesvolle bemiddeling – bemiddeling die eindigt in een vaststellingsovereenkomst – gratis aan te bieden.[[2]](#footnote-2) De wijziging houdt kort gezegd in dat indien het geschil eindigt met een vaststellingsovereenkomst, de als voorschot geheven leges worden terugbetaald.

De Afdeling wijst erop dat er nog betrekkelijk weinig ervaring met bemiddeling door de Huurcommissie bestaat. Volgens de site van de Huurcommissie is in juli 2016 de eerste vaststellingsovereenkomst getekend.[[3]](#footnote-3) Eind november meldde de Huurcommissie dat naast Den Haag ook in Rotterdam een proef is gestart met bemiddeling.[[4]](#footnote-4) Kennelijk verkeert deze manier van geschiloplossing nog in een pril stadium. De Afdeling acht het dan ook van belang dat nu eerst de tijd wordt genomen om meer ervaring op te doen. Daarvoor zijn de pilots immers bedoeld. Daarna kunnen de pilots worden afgesloten en geëvalueerd; aan de hand daarvan kan dan worden bepaald of, en zo ja, onder welke voorwaarden bemiddeling een structurele taak van de Huurcommissie moet worden en hoe die taak het beste – ook wettelijk – kan worden vormgegeven en gefinancierd. Ook de evaluatie van de Huurcommissie als zelfstandig bestuursorgaan,[[5]](#footnote-5) die dit najaar zal worden uitgevoerd, kan daarbij worden betrokken. Dit is voorts van belang, omdat de wettelijke procedure voor geschillenbeslechting door de Huurcommissie nu nog geheel geënt is op het houden van formele zittingen en het doen van uitspraken. In de wet wordt dan ook met de mogelijkheid van bemiddeling nog geen rekening gehouden:

* uitspraak moet in beginsel worden gedaan binnen vier maanden nadat het voorschot is betaald;[[6]](#footnote-6) als de bemiddeling mislukt gaat de tijd die gemoeid was met bemiddeling af van de tijd die nodig is om alsnog uitspraak te doen;
* een verzoek is niet ontvankelijk bij een bepaald type geschil als de inzet van het geschil een bedrag van minder dan € 3 per maand is. Die regeling zal gaan gelden voor meer typen geschillen. Volgens de toelichting blijkt in de praktijk dat geschillen over zulke geringe bedragen vaak voortkomen uit slechte onderlinge verhoudingen tussen huurder en verhuurder. Die geschillen lenen zich – zo stelt de toelichting – beter voor bemiddeling.[[7]](#footnote-7) Indien een verzoek niet kan worden ontvangen, kan de Huurcommissie echter ook niet tot bemiddeling overgaan.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de beide evaluaties af te wachten en vervolgens te bezien of er wettelijke belemmeringen voor de bemiddelingstaak zijn, zoals de twee die hiervoor zijn genoemd, en hoe die – na ommekomst van de evaluatie, zoals hiervoor omschreven – kunnen worden weggenomen.

2. Afbakening van de bevoegdheid van de Huurcommissie

De Huurcommissie wordt bevoegd om uitspraak te doen in geschillen die voortvloeien uit klachten van de huurder over het handelen of nalaten van de verhuurder in het kader van producten en diensten die hij aan de huurder levert. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald in welke gevallen zulke geschillen niet in behandeling zullen worden genomen.[[8]](#footnote-8) Volgens de toelichting zal het bij dat laatste gaan het om geschillen waarover alleen een rechter uitspraak kan doen:

* geschillen die zo zwaar zijn dat ze leiden tot huisuitzetting of het afsluiten van nutsvoorzieningen,
* geschillen waarbij sprake is van wanbetaling, of
* klachten van een derde over de woningcorporatie.[[9]](#footnote-9)

De Afdeling onderschrijft dat dit soort conflicten zich minder goed leent voor behandeling door de Huurcommissie. Het niveau van de ministeriële regeling is echter alleen geschikt voor administratieve voorschriften, uitwerking van details, bepalingen die vaak of snel moeten worden gewijzigd en gebonden uitvoering van internationale regelingen.[[10]](#footnote-10) Daarvan is hier allerminst sprake.

De Afdeling adviseert de afbakening van de bevoegdheid van de Huurcommissie in hoofdzaak in de wet zelf op te nemen en alleen op ondergeschikte punten delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur toe te staan.

3. Gedifferentieerd legestarief voor veelgebruikers

De huurcommissie wordt op dit moment voor 95% gefinancierd door het Rijk: baten uit leges vormen het overige deel van de inkomsten van de Huurcommissie. Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de bekostigingsstructuur, met als doel dat de rijksbijdrage enerzijds en anderzijds een te introduceren collectieve bijdrage van verhuurders plus de inkomsten uit leges, elkaar naderen.   
  
Een van de wijzigingen is de invoering van een gedifferentieerd legestarief. Partijen zijn een vergoeding verschuldigd voor een uitspraak van de Huurcommissie, waarvan de hoogte wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Voorgesteld wordt de hoogte van de vergoeding die de verhuurder betaalt mede te laten bepalen door het aantal malen in een kalenderjaar dat hij in het ongelijk is gesteld. Het standaard tarief is € 300; het hogere tarief komt met één tussenstap (€ 700) op kostendekkend niveau (€ 1400). Het betreft alleen geschillen over de aanvangshuur en het splitsen van all-in huurprijzen: kwesties waarin de huurprijs volgens de toelichting eenvoudig is vast te stellen. Met deze maatregel moet worden voorkomen dat “veelgebruikers” een groot beroep op de Huurcommissie doen, waar de andere verhuurder via de verhuurdersbijdrage “voor opdraaien”. In het Besluit huurprijzen woonruimte zal worden vastgelegd dat het hogere tarief verschuldigd is als de verhuurder vaker dan twee keer per kalenderjaar in het ongelijk is gesteld.[[11]](#footnote-11)

De Afdeling wijst erop dat het voorgestelde criterium arbitrair is en weinig adequaat. Een verhuurder die veel woningen bezit zal eerder over die grens heengaan dan een verhuurder die slechts enkele woningen heeft, bijvoorbeeld omdat na een wetswijziging dezelfde rechtsvraag zich in een groot aantal gevallen voordoet. Uit de jaarverslagen van de huurcommissie blijkt dat een wetswijziging dikwijls in eerste instantie tot een hausse aan nieuwe zaken leidt. Voorts merkt de Afdeling op dat in 2015 ruim 1500 verzoeken bij de Huurcommissie zijn ingediend voor toetsing van de aanvangshuur, alsmede een niet bekend aantal over het splitsen van all-in huurprijzen. Om die reden acht de Afdeling het aangewezen dat wordt gekozen voor een criterium dat rekening houdt met genoemde aspecten. Aangezien in 2015 ongeveer 40 verhuurders in aanmerking zouden zijn gekomen voor het hogere tarief, is het dan wel de vraag of de administratieve lasten van het registeren van alle in het ongelijk gestelde verhuurders opwegen tegen de verwachte hogere opbrengsten aan leges (circa € 36.000).

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het criterium voor een hoger legestarief nader te bezien.

4. Betrokkenheid koepelorganisaties bij ontwerpbegroting

De Raad van Advies van de Huurcommissie krijgt adviesrecht over de ontwerpbegroting en de concept jaarrekening.[[12]](#footnote-12) Volgens de toelichting zullen daarnaast de koepelorganisaties Woonbond, Aedes, IVBN en Vastgoedbelang een uitnodiging krijgen voor een overleg over de ontwerpbegroting met de Huurcommissie, waarbij zij hun zienswijze kunnen geven. Deze procedure zal worden opgenomen in het bestuursreglement.[[13]](#footnote-13)

De koepelorganisaties zijn al vertegenwoordigd in de Raad van Advies. Het voorstel houdt in dat zij zowel binnen als buiten de Raad van Advies hun oordeel over de ontwerpbegroting kunnen geven. Dat roept de vraag op of niet met een van de twee inspraakmogelijkheden kan worden volstaan.

De Afdeling adviseert hierop in te gaan in de toelichting en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Toezicht op de naleving

Het voorstel bevat een standaardbepaling voor de aanwijzing van toezichthouders: de ambtenaren, aangewezen door de Minister, zullen worden belast met het toezicht op de naleving van de (nieuwe) regeling voor de verhuurdersbijdrage, zo bepaalt het voorstel.[[14]](#footnote-14) De bepaling wordt niet inhoudelijk toegelicht.[[15]](#footnote-15)

Toezichthouders zijn personen, belast met het toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften. Daartoe kunnen zij onder meer plaatsen betreden, inlichtingen vorderen, identiteitsbewijzen inzien, kopieën maken van zakelijke gegevens en bescheiden, monsters nemen en vervoermiddelen onderzoeken. Een ieder is tot medewerking verplicht.[[16]](#footnote-16)

Toezichtsbevoegdheden, die de vrijheid van burgers beperken, dienen alleen dan te worden toegekend als is aangetoond dat die bevoegdheden noodzakelijk en proportioneel zijn. In de toelichting wordt niet op die vraag ingegaan. In dat licht bezien zou per toezichtsbevoegdheid moeten worden nagegaan, welke daarvan gegeven de behoefte in de praktijk noodzakelijk en proportioneel zijn. De Afdeling adviseert daarbij te betrekken dat de verhuurdersbijdrage wordt berekend aan de hand van het aantal huurwoningen dat een verhuurder heeft. Die aantallen zijn afkomstig van de rijksbelastingdienst, die de gegevens al om andere redenen heeft verkregen. Specifieke toezichtsbevoegdheden lijken daarom niet direct noodzakelijk.   
  
De Afdeling adviseert de noodzaak van de toezichtsbepaling nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. Doelbinding  
  
Het voorstel maakt het mogelijk om bestaande persoonsgegevens bij de Belastingdienst te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld. Dat kan mits – kort gezegd – het nieuwe doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.[[17]](#footnote-17)

De Afdeling adviseert hieraan in de in de toelichting aandacht te besteden, zodat verzekerd is dat het voorstel in overeenstemming is met de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens en Richtlijn 95/46/EG.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.16.0335/I

* In tekst en toelichting consequent spreken van “verhuurdersbijdrage” óf “verhuurderbijdrage”. In artikel 19c “de bijdrage” vervangen door de verhuurderbijdrage of de verhuurdersbijdrage. In artikel 19d, eerste lid, “de bijdrage, bedoeld in artikel 8a” door dezelfde term vervangen.
* In artikel 3d, eerste lid, “benoeming” wijzigen in: voordracht. Voorts in het vierde lid (nieuw) “na het in het eerste lid genoemde overleg” wijzigen in: nadat de voordracht is gedaan.
* De toevoeging aan artikel 3g, tweede lid, overbrengen naar het vierde lid. De benoemingstermijn in het vierde lid stellen op zes weken na het doen van de voordracht.
* In artikel 8b aanwijzing 100, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen. Voorts het begrip “groep” schrappen, nu dit begrip in het voorstel niet wordt gebruikt. Wel een definitie opnemen van het weinig specifieke begrip “bestuur” (van de Huurcommissie), dat verspreid over de wet veelvuldig wordt gebruikt (aanwijzing 121, eerste lid, Ar).
* De artikel 8e en 8f vervangen door één artikel, luidend:  
  1. De totale opbrengst van de verhuurdersbijdrage komt overeen met het geraamde bedrag op de begroting van Wonen en Rijksdienst over het bijdragejaar.  
  2. Om de verhuurdersbijdrage te berekenen wordt het geraamde bedrag omgeslagen over de verhuurders naar rato van het aantal huurwoningen, waarbij de eerste 25 woningen niet worden meegeteld.
* Artikel 19d, vierde lid, schrappen, nu dit al is geregeld in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (het geldende artikel 19b, vierde lid, richt zich mede tot verhuurders en wordt dus niet gedekt door genoemd artikel 2:5).
* Artikel II van het voorstel (evaluatie) invoegen in hoofdstuk VI van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (evenals het geval is bij de evaluatie, voorzien in artikel 53 van die wet), zodat het wetsvoorstel eenmalig werkt en geen deel zal worden van het actuele wettenbestand.

1. Toelichting, paragraaf 4.2 (Bemiddelen). [↑](#footnote-ref-1)
2. Voorgestelde wijziging van artikel 7, zesde lid. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.huurcommissie.nl/nieuws/bericht/eerste-bemiddeling-afgerond. [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.huurcommissie.nl/nieuws/bericht/ook-bemiddeling-in-rotterdam. [↑](#footnote-ref-4)
5. Genoemd in de toelichting, paragraaf 1 (Inleiding). Het gaat om de vijfjaarlijkse evaluatie van zelfstandige bestuursorganen, voorgeschreven in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikelen 7, vierde lid, en 37, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. [↑](#footnote-ref-6)
7. Voorgestelde wijziging van artikel 9, vierde lid. Toelichting, paragraaf 4.3 (Geen geschillenbeslechting bij een zeer gering bedrag). [↑](#footnote-ref-7)
8. Voorgesteld artikel 4, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 2.2 (Uitbreiding taken Huurcommissie). [↑](#footnote-ref-9)
10. Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-10)
11. Voorgestelde toevoeging aan artikel 7, eerste lid, tweede volzin. Toelichting, paragraaf 3.3.3 (Gedifferentieerd tarief voor veelgebruikers). [↑](#footnote-ref-11)
12. Voorgestelde wijziging van artikel 3g, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-12)
13. Toelichting, paragraaf 5.3.3 (Overleg ontwerpbegroting). [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 8h. [↑](#footnote-ref-14)
15. De toelichting op artikel 8h meldt slechts: “In het voorgestelde artikel 8h van de Uhw is een toezichtsbepaling opgenomen.” [↑](#footnote-ref-15)
16. Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 9 Wet bescherming persoonsgegevens en Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995 L 281). [↑](#footnote-ref-17)