

Vergaderjaar 2021–2022

35 951

Wijziging van de Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014, de Woningwet, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet en om de mogelijkheden voor tijdelijke huurovereenkomsten te verruimen (Stb. 2021, 425) (laten vervallen verruiming mogelijkheden voor tijdelijke huurovereenkomsten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel ziet op het ongedaan maken van de verruiming van de mogelijkheden voor reguliere tijdelijke verhuur. Met de verruiming is op 10 maart 2021 door de Tweede Kamer ingestemd bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging Woningwet naar aanleiding van de evaluatie (hierna: Evaluatiewet Woningwet).¹ De verruiming regelt allereerst dat de maximale duur om zelfstandige woonruimte tijdelijk te kunnen verhuren met één jaar wordt verlengd tot maximaal drie jaar. Daarnaast wordt het mogelijk om een tijdelijk huurcontract (maximaal) één keer te verlengen, zonder dat daarbij een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, 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 door de verruiming 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. De verruiming regelt ook dat er een minimumduur in contracten kan worden opgenomen waarbinnen de huurder niet kan opzeggen. Het onderhavige wetsvoorstel maakt de verruiming op al deze punten ongedaan.

2. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

Tijdens de plenaire behandeling op 6 juli 2021 van de Evaluatiewet Woningwet in de Eerste Kamer is gebleken dat er bij de leden van de Eerste Kamer² breed gedeelde bezwaren bestaan tegen de in het wetsvoorstel opgenomen verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 517, nr. 2.

² Handelingen I 2020/21, nr. 44, item 11, p. 1–9.

verhuur, maar dat de overige onderdelen van het wetsvoorstel wel op haar steun kunnen rekenen. Volgens enkele fracties zou de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur ervoor zorgen dat tijdelijke huurcontracten steeds meer de norm worden en leiden tot een verzwakking van de (juridische) positie van huurders. Daarnaast is de evaluatie van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 gelijktijdig met de behandeling van de Evaluatiewet Woningwet naar de Eerste Kamer gestuurd. Enkele fracties zijn van mening dat deze evaluatie eerst dient te worden bestudeerd en besproken alvorens er wijzigingen in de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur worden doorgevoerd.

Teneinde te bereiken dat het wetsvoorstel toch zou worden aangenomen door de Eerste Kamer en, zoals beoogd, per 1 januari 2022 in werking zou kunnen treden, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd zo snel als mogelijk met een voorstel voor een reparatiewet te komen. Daaraan wordt met dit wetsvoorstel invulling gegeven door voornoemde verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur terug te draaien. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer is naar voren gekomen dat een reparatiewet de voorkeur heeft boven de route van een uitstel van de inwerkingtreding van het bediscussieerde onderdeel in combinatie met een novelle. Zowel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als meerdere fracties in de Eerste Kamer hebben uitgesproken dat de Tweede Kamer de gelegenheid moet krijgen om zich uit te spreken over het terugdraaien van de verruiming, zonder dat de inwerkingtreding van de Evaluatiewet Woningwet daartoe (mogelijkerwijs) vertraging dient op te lopen. Na de toezegging van de komst van een reparatiewet is het wetsvoorstel Evaluatiewet Woningwet met algemene stemmen aangenomen door de Eerste Kamer.

Voorts heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het desbetreffende debat – mede naar aanleiding van de evaluatie van de Wet doorstroming huurmarkt 2015³ – kenbaar gemaakt dat er opties worden voorbereid voor haar ambtsopvolger hoe er in algemene zin met tijdelijke verhuur zou moeten worden omgegaan. Dit biedt de Minister in het nieuwe kabinet de informatie concrete stappen te maken om de regels voor en werking van tijdelijke huurcontracten te verbeteren.

3. Handhaving en uitvoerbaarheid

Aangezien het wetsvoorstel slechts ziet op het laten vervallen van onderdelen van de Evaluatiewet Woningwet waarmee de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur worden verruimd, is er geen effect op het gebied van handhaving en uitvoerbaarheid als deze voor 1 januari 2022 in werking treedt. Als het wetsvoorstel later dan die datum in werking treedt dan voorziet het in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht (zie toelichting op artikel III) in een voorziening om de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur op korte termijn ongedaan te maken. Hierdoor zijn ook bij een inwerkingtreding vanaf 1 januari 2022 de effecten op het gebied van handhaving en uitvoering zeer beperkt.

4. Regeldruk

In het evaluatierapport van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 is bij benadering in de vorm van een grofmazige bandbreedte informatie gegeven over de omvang van het huidige gebruik van tijdelijke huurcontracten. Aangezien er sprake is van een bandbreedte is niet exact vast te stellen wat de totale regeldrukeffecten zouden zijn indien de verruiming niet zou komen te vervallen.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470.

Er worden binnen de gestelde bandbreedte circa 20.000 reguliere tijdelijke contracten per jaar afgesloten. 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.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Consultatie

Het wetsvoorstel is van 22 juli tot en met 6 augustus 2021 in internetconsultatie geweest. Dit is korter dan de reguliere termijn van vier weken. Hier is voor gekozen vanwege de toezegging aan de Eerste Kamer om zo snel als mogelijk de reparatiewet in te dienen bij de Tweede Kamer. Er zijn vijftien reacties ontvangen. De reacties waren afkomstig van burgers (huurders), stichting Woon! en huurdersorganisaties, waaronder studentenhuurdersorganisaties. Hiernaast hebben belangenorganisatie zoals Aedes, de Woonbond, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), Vastgoed Belang en VGM NL gereageerd. Hieronder wordt toegelicht welke opmerkingen partijen over het wetsvoorstel hebben gemaakt.

De Woonbond geeft aan dit wetsvoorstel te ondersteunen en verzoekt om een snelle invoering. Verschillende huurdersorganisaties ondersteunen het standpunt van de Woonbond. Stichting Woon! ondersteunt eveneens dit wetsvoorstel. Aedes geeft aan begrip te hebben voor het wetsvoorstel. Vastgoed Belang geeft aan dat zij dit wetsvoorstel niet ondersteunen; zij vinden dat de verruiming (die met dit wetsvoorstel wordt teruggedraaid) bijdraagt aan de behoefte van (tijdelijke) huurders en belangen van verhuurders.

Enkele reacties, waaronder van IVBN en VGM NL, vroegen aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtsgeldigheid van minimumtermijnen bij huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Het wetsvoorstel beoogt de wijzigingen die (zouden) worden aangebracht door de artikelen Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet volledig ongedaan te maken. Het doel van deze ongedaanmaking is dan ook dat die wet niets verandert aan de huidige rechtssituatie voor zowel huurovereenkomsten voor bepaalde tijd als voor onbepaalde tijd.

De bepaling met betrekking tot minimumduur bij contracten voor onbepaalde tijd die met dit wetsvoorstel ongedaan wordt gemaakt verduidelijkt dat bij contracten voor onbepaalde tijd een minimumduur kan worden opgenomen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk. Met deze bepaling uit het amendement wordt uitdrukkelijk bevestigd dat dit, zoals eerder is aangegeven⁴, mogelijk is, ook na de invoering van de Wet doorstroming huurmarkt 2015. Wanneer een contract voor onbepaalde tijd is gesloten staat het partijen vrij een minimumduur te bepalen.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 653.

Er is tevens gevraagd naar de reikwijdte van het overgangsrecht, met als specifiek voorbeeld een verlenging van een huurcontract in december 2021. Dit contract moet voldoen aan de huidige regels, hetgeen betekent dat een tijdelijk huurcontract maximaal twee jaar mag duren. In algemene zin moet worden opgemerkt dat het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel III van het wetsvoorstel een beperkte reikwijdte heeft. Het overgangsrecht zal uitsluitend van toepassing zijn voor zover in de periode van 1 januari 2022 tot de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel toepassing is gegeven aan de verruimingen als gevolg van de artikel I, onderdeel AA, Ib en IVa van de Evaluatiewet Woningwet. Bepalend is daarbij of de huurovereenkomst of verlenging is overeengekomen en ingegaan gedurende die periode. Het overgangsrecht is niet van toepassing indien de overeenkomst voor 1 januari 2022 is aangegaan, ook niet als de beoogde ingangsdatum na 1 januari 2022 ligt.

Als alternatief voor het overgangsrecht is voorgesteld om het wetsvoorstel terugwerkende kracht te verlenen om op die wijze elke rechtsonzekerheid uit te sluiten. De regering kan zich niet vinden in die zienswijze. Met het toekennen van terugwerkende kracht aan een wetsvoorstel worden de in dat wetsvoorstel voorziene rechtsgevolgen gerekend te zijn ingetreden vanaf een bepaald tijdstip voorafgaande aan de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel. Het toekennen van terugwerkende kracht aan dit wetsvoorstel zou in de periode tussen 1 januari 2022 en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel daarmee «boven de markt hangen». Hierdoor zouden zowel verhuurders als huurders in die periode niet weten met welke rechtsregime zij rekening moeten houden, omdat deze mogelijk anderszins achteraf – met terugwerkende kracht – anders kan luiden. Dat acht de regering onwenselijk, hetgeen is meegewogen bij de beslissing voor een passend systeem van overgangsrecht (zie nader de toelichting op artikel III).

In verschillende reacties wordt uitgebreid ingegaan op het gebruik van tijdelijke huurcontracten en worden voorstellen gedaan die verder reiken dan dit wetsvoorstel, dat het karakter heeft van een reparatiewet. Er wordt aandacht gevraagd voor de positie van de huurder, waaronder studenten en huurders met een zorgindicatie, en er wordt aandacht gevraagd voor de positie van de verhuurder. Enkele partijen komen met voorstellen voor ingrijpende aanpassingen voor de regels inzake tijdelijke huurcontracten. Verschillende partijen wijzen daarbij ook op het punt dat de evaluatie van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 nog vervolg moet krijgen. Deze reacties, die (bredere) signalen en voorstellen bevatten, zullen meegenomen worden in het vervolgtraject naar aanleiding van de evaluatie en vallen daarmee buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

6. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is niet later dan 31 december 2021. Deze datum is gekozen omdat de inwerkingtreding van de Evaluatiewet Woningwet is beoogd op 1 januari 2022. Het wetsvoorstel is voorzien van overgangsrecht, zie daarover nader de toelichting op artikel III. Dat overgangsrecht is niet nodig als het wetsvoorstel voor of op 1 januari 2022 in werking treedt, omdat de bepalingen in de Evaluatiewet Woningwet die de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur verruimen dan nooit van kracht worden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Dit artikel voorziet in het schrappen van de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur als opgenomen in de artikelen I, onderdeel AA, Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet. Indien dit wetsvoorstel voor 1 januari 2022 in werking treedt, regelt dit artikel dat die wijzigingen nooit van kracht worden.

Artikel II

Dit artikel regelt het ongedaan maken van de wijzigingen van de regeling met betrekking tot tijdelijke huurovereenkomsten in het geval dat dit wetsvoorstel niet tot een wet heeft geleid die op uiterlijk 31 december 2021 in werking is getreden.

De wijzigingen die zijn opgenomen in de artikelen I, onderdeel AA, Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet treden op 1 januari 2022 in werking. Als de in artikel I van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen niet voor 1 januari 2022 in werking zijn getreden, worden per die datum als gevolg van de artikelen I, onderdeel AA, Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet, de Woningwet, het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek gewijzigd. In dat geval moeten die drie wetten gewijzigd worden om de wijzigingen met betrekking tot tijdelijke huurovereenkomsten ongedaan te maken. Dit artikel voorziet daarin.

Artikel III

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor het geval dat de voorgestelde wijzigingen van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek pas na 1 januari 2022 in werking treden.

In dat geval zullen de in de Evaluatiewet Woningwet opgenomen wijzigingen van de regeling met betrekking tot tijdelijke huurovereenkomsten van kracht zijn van 1 januari 2022 tot de datum van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen daarvan. Met artikel III wordt voorzien in overgangsrecht in die tussenliggende periode. Op basis daarvan geldt voor huurovereenkomsten die in die periode zijn afgesloten het regime van de Evaluatiewet Woningwet (zie volgende alinea), zij het dat die huurovereenkomsten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet verlengd kunnen worden tot de (verhoogde) maximumduur van drie jaar.

Uit artikel 68a van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek volgt dat wijzigingen van titel 7.4 BW direct gevolg hebben voor de rechtsverhoudingen. Het niet voorzien in de voorgestelde overgangsbepaling zou daarom tot gevolg hebben dat gedurende de hiervoor bedoelde periode overeengekomen huurovereenkomsten met een looptijd van meer dan twee jaar en de in die periode verlengde huurovereenkomsten tot een totaal van maximaal drie jaar, zouden moeten worden aangemerkt als huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd en dat eventuele overeengekomen minimumtermijnen in beginsel onrechtmatig zijn. Terwijl ze op het moment van overeenkomen – tussen 1 januari 2022 en de datum van inwerkingtreding van de in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen – rechtmatig waren. Dat is onwenselijk voor de rechtszekerheid in algemene zin en de belangen van zowel verhuurders als huurders in het bijzonder. Verhuurders kunnen dan bijvoorbeeld op een later moment geconfronteerd worden met het gegeven dat – in tegenstelling tot hun oorspronkelijke intentie – de huurovereenkomst voor

onbepaalde tijd geldt. Voor huurders (maar ook voor verhuurders) kan onder meer onduidelijkheid spelen ten aanzien van de minimumduur van de huurovereenkomst en de bijbehorende verschuldigde huurpenningen.

Indien dit wetsvoorstel voor 31 december 2021 tot wet is verheven en niet later dan 31 december 2021 in werking treedt, is geen overgangsrecht nodig. In dat geval worden de bedoelde wijzigingen van de regeling met betrekking tot tijdelijke huurovereenkomsten (als opgenomen in de artikelen I, onderdeel AA, Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet) geschrapt voordat ze in werking treden en worden ze nooit van kracht.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en schrijft voor dat dit wetsvoorstel een dag na publicatie in het Staatsblad in werking treedt. Artikel I van dit wetsvoorstel regelt dat de in de artikelen I, onderdeel AA, Ib, onderdelen A en B, en IVa van de Evaluatiewet Woningwet opgenomen wijzigingen van de wettelijke regeling met betrekking tot tijdelijke huurovereenkomsten worden geschrapt voordat ze met ingang van 1 januari 2022 in werking treden. Een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op de eerst mogelijke datum is daar dienstig aan. Indien de laatst mogelijke datum om het hiervoor bedoelde resultaat te behalen, 31 december 2021, niet gehaald wordt, is het wenselijk dat de periode waarin de genoemde wijzigingen van kracht zijn zo kort mogelijk te houden. Ook daaraan is een inwerkingtreding op de eerst mogelijke datum dienstig.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren