

Bij Kabinetsmissive van 3 november 2015, no.2015001915, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (Wet doorstroming huurmarkt 2015), met memorie van toelichting.

Het voorstel omvat drie maatregelen. Ten eerste wijzigt het voorstel de in de Woningwet opgenomen huursombenadering. Ten tweede past het voorstel de reeds bestaande mogelijkheid aan van een hogere huurverhoging bij een inkomen dat de toewijzingsgrens van een sociale huurwoning overstijgt. Ten derde worden in het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheden tot het aangaan van tijdelijke huurovereenkomsten uitgebreid.

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. Onduidelijk is waarom de voorgestelde huursombenadering zo wordt vormgegeven dat deze een drempel vormt voor de liberalisatie van sociale huurwoningen. Daarnaast adviseert de Afdeling af te zien van de voorgestelde mogelijkheid om de huurovereenkomst op te zeggen ten behoeve van de huisvesting van categorieën personen die in de huisvestingsverordening worden aangewezen.

## 1. Inleiding

Het voorstel omvat drie soorten maatregelen. Ten eerste wijzigt het voorstel de in de Woningwet opgenomen huursombenadering. De huursombenadering houdt in dat de stijging van de gemiddelde huurprijs van de woningen van een toegelaten instelling in een jaar niet hoger mag zijn dan een bepaald percentage (inflatie+1%). Het voorstel betreft bij de berekening van de gemiddelde huurprijs de huren die worden verhoogd bij het aangaan van een huurovereenkomst met een nieuwe huurder.<sup>1</sup> Ten tweede past het voorstel de al bestaande mogelijkheid aan van een hogere huurverhoging bij een inkomen dat de toewijzingsgrens van een sociale huurwoning overstijgt. Indien op basis van een driejaarlijkse (thans: jaarlijkse) inkomenstoets blijkt dat het huishoudinkomen boven de toewijzingsgrens ligt, kan de huur gedurende drie jaar worden verhoogd met een maximale huurverhoging van inflatie + 4%. Ten derde worden in het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheden tot het aangaan van tijdelijke huurovereenkomsten uitgebreid. Het betreft hier de uitbreiding van de opzeggingsgrond “dringend eigen gebruik” in verband met een aantal specifieke

---

<sup>1</sup> Extra huurstijgingen als gevolg van de huurverhogingen bij huishoudens boven de toewijzingsgrens tellen niet mee bij de berekening van de huursomstijging, mits de extra huurinkomsten overeenkomstig prestatieafspraken met de gemeenten worden ingezet voor investeringen. Artikel VI, onderdeel D (54, tweede lid, onderdeel d, Woningwet (nieuw)).

vormen van tijdelijk gebruik en de introductie van een tijdelijke huurovereenkomst van minder dan één jaar. Met betrekking tot het voorstel maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

## 2. Geliberaliseerde woningen als onderdeel van de huursombenadering

Ingevolge het voorstel wordt de bestaande huursombenadering in de Woningwet aangepast.<sup>2</sup> De huursombenadering houdt in dat een limiet wordt gesteld aan de stijging van de gemiddelde huurprijs van alle gereguleerde huurwoningen van een toegelaten instelling gedurende een jaar. Binnen deze grens kan de huurverhoging per individuele woning worden gedifferentieerd, mits de individuele verhoging niet hoger is dan het wettelijke maximum.

Het voorstel betreft bij de berekening van de huursom de huren die worden verhoogd door harmonisatie. Harmonisatie houdt in dat wanneer een woning een nieuwe huurder krijgt, de huur van de woning kan worden bijgesteld tot de maximaal toegestane huur op basis van het woonwaarderingsstelsel. Door de harmonisatie bij de berekening van de huursom te betrekken worden de mogelijkheden om de huur te verhogen afgevlakt. Niet alleen de huurprijzen van zittende huurders, maar ook de huren bij nieuw aangegane huurovereenkomsten worden immers meegenomen bij de berekening van de gemiddelde huurprijsstijging. De toelichting vermeldt dat het betrekken van de huurstijging van vrijkomende woningen ook een rem vormt op het liberaliseren van huurwoningen van toegelaten instellingen.<sup>3</sup> Dit lijkt echter niet zozeer het gevolg van het betrekken van de huurstijging van vrijkomende woningen in de gemiddelde huurprijsstijging, als wel van het feit dat het voorstel ook de huurstijging van woningen die in het desbetreffende jaar worden geliberaliseerd bij de vaststelling van de gemiddelde huurprijsstijging betreft.<sup>4</sup> De in dat jaar geliberaliseerde huurwoningen zouden immers ook van de berekening van de gemiddelde huurprijsstijging kunnen worden uitgezonderd.

De toelichting vermeldt niet waarom het wenselijk is door deze vormgeving van de huursombenadering, het liberaliseren van huurwoningen door toegelaten instellingen te beperken. Liberalisatie van huurwoningen leidt er doorgaans toe dat een meer marktconforme huur kan worden gevraagd. Bovendien wordt door liberalisatie het middensegment van huurwoningen, dat momenteel nog een beperkte omvang heeft, groter. Voor zover de regering meent dat liberalisatie van gereguleerde huurwoningen ertoe zal leiden dat de omvang van de gereguleerde huursector zodanig afneemt dat deze onvoldoende is om de doelgroep (huishoudens met een inkomen tot aan de toewijzingsgrens) te huisvesten, zou deze verwachting in de toelichting nader moeten worden gestaafd.

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

## 3. Uitbreiding opzeggingsgrond 'dringend eigen gebruik'

---

<sup>2</sup> Artikel VI, onderdeel D.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>4</sup> Artikel VI, onderdeel D (Artikel 54, tweede lid, onderdeel a, Woningwet (nieuw)).

Tenzij een huurder met de opzegging van de huurovereenkomst instemt, kan de huurovereenkomst in principe slechts via de rechter worden opgezegd. Een vordering tot opzegging van een huurovereenkomst van een woning kan op een limitatief aantal gronden worden toegewezen.<sup>5</sup> Eén van die gronden betreft 'dringend eigen gebruik'.<sup>6</sup> Onder 'dringend eigen gebruik' wordt mede geschaard gebruik ten behoeve van een aantal in de wet genoemde categorieën personen. Hierdoor kunnen huurwoningen worden bestemd voor een bepaalde doelgroep en kan de huur worden opgezegd wanneer de huurder niet (meer) tot de doelgroep behoort. Het gaat nu nog om gehandicapten, ouderen en studenten.<sup>7</sup> Het voorstel voegt hier verschillende categorieën aan toe.<sup>8</sup> Eén van deze nieuwe categorieën betreft de groep 'aangewezen personen'. Het betreft categorieën personen die in de huisvestingsverordening van de gemeente worden aangewezen<sup>9</sup>, waarvoor huurwoningen beschikbaar worden gesteld en het wenselijk is die woningen blijvend voor die categorieën personen beschikbaar te houden.

De Afdeling acht de omstandigheid dat het voorstel de mogelijkheid biedt dat het in de wet opgenomen limitatief aantal gronden voor opzegging van huurovereenkomsten door de gemeenteraad via de huisvestingsverordening kan worden uitgebreid, niet in overeenstemming met de wijze waarop ter bescherming van de huurder de opzegging van huurovereenkomsten in het Burgerlijk Wetboek is vormgegeven. Hierdoor wordt het stelsel van limitatieve opzeggingsgronden uitgehold. Voorts leidt dit ertoe dat per gemeente waar schaarste heerst andere opzeggingsgronden voor huurovereenkomsten kunnen gelden. Daarbij komt dat de mogelijke uitbreiding niet is geclausuleerd. De vraag rijst in dit verband voorts in hoeverre gemeenten in geval van schaarste ervoor kunnen kiezen om beleid te maken dat wringt met het in het Burgerlijk Wetboek vastgestelde huurbeleid. Zo is denkbaar dat gemeenten krachtens de huisvestingsverordening bepaalde woningen bestemmen voor een bepaalde leeftijdscategorie, bijvoorbeeld de groep van 18 tot 35 jaar, die afwijkt van de leeftijdscategorie van het voorgestelde artikel 274c lid 2. Ook zou de gemeenteraad bepaalde woningen kunnen reserveren voor huishoudens met een bepaalde samenstelling of met een bepaald inkomen. De gemeenteraad zou bijvoorbeeld kunnen regelen dat de stijging van het inkomen boven een bepaalde grens of de daling van het inkomen onder een bepaalde grens een grond vormt voor opzegging van de huurovereenkomst. Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt welke toepassingen zijn voorzien en of er ook toepassingen denkbaar zijn die de bedoelingen van de wetgever doorkruisen.

Gelet op de uitholling van het ter bescherming van de huurder limitatieve systeem van opzeggingsgronden en de onduidelijkheid over de toepassingsmogelijkheden adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

#### 4. Uitsluiting pensioengerechtigden van inkomenstoets

---

<sup>5</sup> Artikel 7:274, lid 1, BW

<sup>6</sup> Artikel 7:274, lid 1 sub c BW.

<sup>7</sup> Artikel 7:274, lid 3 en lid 4, BW.

<sup>8</sup> Artikel I, onderdeel H.

<sup>9</sup> Artikel II, onderdeel A.

Het voorstel bepaalt dat een verhuurder ten aanzien van woonruimte die een zelfstandige woning vormt, een voorstel kan doen strekkend tot verhoging van de huurprijs omdat het huishoudinkomen over het inkomenstoetsjaar hoger is dan het in artikel 10 lid 2 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte bedoelde bedrag. Dit geldt echter niet voor een huishouden waartoe iemand behoort die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.<sup>10</sup> De inkomensafhankelijke huurverhoging heeft tot doel huurders van een sociale huurwoning met een hoger inkomen te prikkelen om door te stromen naar een niet gereguleerde woning. De toelichting stelt dat het kabinet het minder opportuun vindt ouderen door middel van een driejaarlijkse inkomenstoets te prikkelen tot doorstroming.<sup>11</sup> Waarom dit minder opportuun is, motiveert de toelichting niet duidelijk. Gezien de tegenwoordige levensverwachting<sup>12</sup> zouden personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en een inkomen hebben boven de toewijzingsgrens, nog lange tijd kunnen wonen in woningen die bedoeld zijn voor groepen met een lager inkomen. Voor zover de regering meent dat van ouderen vanwege hun fysieke of mentale gesteldheid niet gevergd kan worden dat zij nog verhuizen en daarom ook niet daartoe geprikkeld mogen worden, zou de toelichting nader moeten motiveren waarom de grens ligt bij de pensioengerechtigde leeftijd. In zijn algemeenheid kan niet worden gesteld dat van personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, niet kan worden gevergd dat zij nog verhuizen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

##### 5. Doorlopen van inschrijving bij tijdelijke huisvesting

Met betrekking tot de tijdelijke huurovereenkomsten voor jongeren schrijft het voorstel voor dat in de huisvestingsverordening wordt bepaald dat, indien een jongere een dergelijke tijdelijke huurovereenkomst is aangegaan, de inschrijving van die jongere om in aanmerking te komen voor een woonruimte niet vervalt.<sup>13</sup> De toelichting geeft aan dat het onwenselijk wordt geacht dat de opgebouwde inschrijvingsduur van een jongere verloren gaat door de verhuizing naar een woonruimte die met een jongerenhuurovereenkomst wordt verkregen. Hierdoor wordt de positie van de jongere na afloop van het jongerencontract verbeterd. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom het voorstel enkel voor jongeren, en niet voor studenten en promovendi bepaalt dat de inschrijving niet vervalt. Voor studenten en promovendi geldt immers evengoed dat wanneer hun tijdelijke huurcontract eindigt, het vinden van nieuwe huisvesting kan worden bemoeilijkt als gevolg van het feit dat zij geen inschrijvingsduur hebben opgebouwd.

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

##### 6. Toepassing artikel 12 van de Wet raadgevend referendum

<sup>10</sup> Artikel I, onderdeel C (252a, eerste lid).

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>12</sup> De resterende levensverwachting op 66-jarige leeftijd is voor mannen 18 jaar en voor vrouwen 21 jaar. CBS, Statline, Levensverwachting; geslacht en leeftijd, vanaf 1950 (per jaar), 08 september 2015.

<sup>13</sup> Artikel II, onderdeel B (11a Huisvestingswet 2014). Zie tevens artikel IV, onderdeel B (artikel 46, derde lid, nieuw).

Het voorstel bepaalt dat onder toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.<sup>14</sup> Dit betekent dat de voorgenomen wet geen uitstel kan lijden en daarom in werking kan treden, onverminderd de mogelijkheid over de wet een referendum te houden. De toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum wordt gemotiveerd door erop te wijzen dat alleen bij inwerkingtreding van het voorstel per uiterlijk 1 maart 2016 de toegang tot het portal voor het verstrekken van huishoudverklaringen bij de belastingdienst tijdig is geregeld voor de huurverhogingsronde per 1 juli. In de toelichting wordt echter tevens opgemerkt dat de inwerkingtreding van de voorgestelde artikelen over de driejaarlijkse inkomenstoets is voorzien op 1 januari 2017. Onduidelijk is daarom welk spoedeisend belang toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum rechtvaardigt.

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

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,

---

<sup>14</sup> Artikel X.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.15.0379/II

- In artikel I, onderdeel C (artikel 252a, vierde lid), ‘peiljaar’ vervangen door: inkomenstoetsjaar.
- In artikel I, onderdeel H (274c en 274e), de gelijkstelling met promovendi, respectievelijk jongeren en studenten regelen.
- In artikel IV, onderdeel E, tevens rekening houden met de gegevens verschaft op grond van artikel 7:252b, tweede lid, en artikel 7:253, tweede lid.
- In artikel VII artikel 208ha (nieuw) vervangen door: Op huurovereenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding van de artikelen 271, 274, 274a tot en met 274 g, 275 en 277 van Boek 7, zoals deze door de Wet doorstroming huurmarkt 2015 zijn komen te luiden, blijven de bepalingen van titel 4, afdeling 5, onderafdeling 4 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zoals die luiden op de dag voor inwerkingtreding van de genoemde artikelen.