

Vergaderjaar 2008–2009

31 992

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek (initiatiefrecht huurders)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. In artikel 220 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is een regeling opgenomen die aan de verhuurder de mogelijkheid geeft het initiatief te nemen tot renovatie van een huurwoning. Hij dient daartoe een redelijk voorstel te doen aan de huurder. Ten behoeve van complexgewijze renovatie wordt het voorstel vermoed redelijk te zijn indien bij een woningcomplex van 10 of meer woningen die een bouwkundige eenheid vormen 70% of meer van de huurders met het voorstel instemt.

Een vergelijkbaar initiatiefrecht voor huurders die verbetering van hun huurwoning verlangen, ontbreekt evenwel. Wel geeft artikel 243 van Boek 7 BW, zoals dit artikel gewijzigd is bij de Wet van 21 december 2006, Stb. 2007, 27, aan de huurder de bevoegdheid aan de rechter te verzoeken de verhuurder de verplichting op te leggen om één of meer van een drietal in dat artikel uitdrukkelijk vermelde voorzieningen aan te brengen. Deze drie voorzieningen hebben alle betrekking op energiebesparing en betreffen isolatie van buitenmuren, het dak of de vloer, het plaatsen van dubbel glas en de vervanging van een CV-ketel die ouder is dan 10 jaar door een ketel met minimaal 80% rendement (VR).

De huurder heeft derhalve niet de mogelijkheid om andere, al dan niet energiebesparende, voorzieningen die zijn woongenot vergroten op kosten van de verhuurder af te dwingen bij de rechter. Zo kan hij bijvoorbeeld de verhuurder niet voorstellen om voorzieningen terzake inbraakpreventie of ter vergroting van de veiligheid van zijn woning aan te (laten) brengen. Evenmin kan hij het doen plaatsen van een lift in zijn woning (complex) bij de verhuurder afdwingen. Ook overige moderniseringsmaatregelen (zoals het vernieuwen van sanitaire voorzieningen, radiatoren, de keuken, het dak of het renoveren van de voorgevel, het vervangen van houten door kunststofkozijnen of het verhogen danwel verlagen van het plafond) en waardevermeerderende maatregelen (zoals het aanbrengen van geluidwerende of brandwerende voorzieningen, de aanbouw van een balkon of dakkapel, het aanbrengen van een ventilatiesysteem of het vervangen van gaskachels door een centrale verwarmingsinstallatie) vallen niet onder het huidige initiatiefrecht van de huurder.

Reeds geruime tijd geleden is de vraag gerezen of niet aan de huurders een uitgebreider initiatiefrecht moet worden gegeven om tot verbetering van de woning op kosten van de verhuurder te komen, zodat hieronder wel moderniserings- en waardevermeerderende voorzieningen kunnen vallen. Uiteraard zal er in dat geval voor moeten worden gezorgd dat voldoende waarborgen bestaan dat de gerechtvaardigde belangen van de verhuurder daarbij niet in het gedrang kunnen komen. Men zie het op 11 oktober 2005 uitgebrachte Advies «Verbetering positie en zeggenschap huurders» van de Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) onder voorzitterschap van mevrouw J.M. Leemhuis-Stout, p. 69, § 8.3.2.

In de nota naar aanleiding van het verslag ter zake van de wijziging van de Wet op het overleg huurders verhuurders (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 856, nr. 6, p. 3) heeft de minister van VROM toegezegd te zullen bezien in hoeverre het regelen van een dergelijk initiatiefrecht voor huurders mogelijk is. Bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op 16 januari 2008 is deze toezegging herhaald (Handelingen II 16 januari 2008, 41–3214 en 41–3224). In de brief van 21 januari 2008 van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de voorzitter van de Tweede Kamer is toegezegd dat in maart 2008 op dit punt duidelijkheid zal worden verschaft (Kamerstukken II, 2007–2008, 30 856, nr. 25). Bij brief van 28 maart 2008 (Kamerstukken II, 2007–2008, 30 856, nr. 26) is een wetsvoorstel te dezer zake aangekondigd. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt hieraan gevolg te geven.

Ten behoeve van dit wetsvoorstel zijn de Nederlandse Woonbond, Aedes, vereniging van woningcorporaties, IVBN, vereniging van institutionele beleggers in vastgoed Nederland en Vastgoed Belang, vereniging van particuliere beleggers in vastgoed, geconsulteerd. Met hun opmerkingen is rekening gehouden.

2. Het wetsvoorstel regelt een initiatiefrecht van de huurder door artikel 243 van Boek 7 te vervangen door een nieuwe regeling, die de bevoegdheid van huurders om voorstellen ter zake van woningverbetering te doen aanzienlijk uitbreidt. In deze regeling wordt daartegenover zorgvuldig rekening gehouden met hetgeen naar voren is gekomen uit het onderzoek onder sociale en particuliere verhuurders ter zake van de vraag in hoeverre men een dergelijk initiatiefrecht acceptabel zou vinden¹. Uit dit onderzoek blijkt dat een meerderheid van de ondervraagde sociale verhuurders een initiatiefrecht van de huurder onder een aantal belangrijke voorwaarden acceptabel vindt. Een substantieel aantal van de geraadpleegde particuliere verhuurders/institutionele beleggers en andere verhuurders bleek dezelfde mening te zijn toegedaan. In verband daarmee wordt in het voorstel veel aandacht besteed aan de voorwaarden waaraan een voorstel tot renovatie door een of meer huurders moet voldoen, wil het uitvoeren van de betreffende renovatie in redelijkheid van de verhuurder kunnen worden gevergd. Opmerking verdient daarbij dat ruim 80% van de ondervraagde verhuurders stelt al vrijwillig iets geregeld te hebben voor initiatieven van huurders, bijvoorbeeld via overleg met een bewonerscommissie, waarbij eveneens door een verhuurder strikte voorwaarden plegen te worden gesteld. De in de praktijk bestaande regelingen voor initiatieven van huurders zijn echter zeer divers van aard. In de meeste gevallen betreft dit initiatiefrecht slechts een mogelijkheid om onderwerpen te agenderen voor het overleg met verhuurders of leidt het tot de mogelijkheid om gebruik te maken van een door de verhuurder aangeboden «keuzepakket» met voorgestelde maatregelen tot woningverbeteringen. Deze voorstellen zijn niet afdwingbaar.

Tot uitgangspunt is voorts genomen dat de huidige beperkte regeling van artikel 243 voor de daarin reeds vermelde voorzieningen kan vervallen, nu beoogd wordt het initiatiefrecht voor huurders uit te breiden tot alle

¹ «70%-regel bij complexgewijze renovatie en initiatiefrecht huurders», Cebeon, 15 februari 2008, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mogelijke veranderingen en toevoegingen die in redelijkheid van de verhuurder kunnen worden gevegd.

Dit brengt mee dat artikel 243 lid 1 substantieel is gewijzigd, waarbij aansluiting is gezocht bij het bepaalde in artikel 220.

Waar in het huidige artikel 243 gesproken wordt van «voorzieningen» en «verbetering» wordt daarom in het gewijzigde artikel de term «renovatie» gehanteerd, zoals ook in artikel 220.

In lid 1 is aangegeven dat het moet gaan om een redelijk voorstel tot renovatie.

In lid 2 is opgenomen dat het voorstel voor renovatie van de huurder ten minste een omschrijving van de voorgestelde renovatiewerkzaamheden, een raming van de daarmee gemoeide kosten en een voorstel voor de door de huurder te betalen huurverhoging dient te bevatten. Het voorstel van de huurder dient derhalve zodanig concreet te zijn dat de verhuurder kan bepalen of hij dit al dan niet redelijk acht en dit aan de huurder kan melden. Wanneer een voorstel in ieder geval niet als redelijk kan worden aangemerkt, is uitgewerkt in een nieuw lid 3 dat een niet uitputtende opsomming bevat van door de verhuurder te stellen redenen dat het voorstel van de huurder(s) niet redelijk is. Het algemene vereiste in het huidige artikel 243 dat de huurder zich bereid verklaart tot het betalen van, kort gezegd, een passende verhoging van de huurprijs, is in negatieve vorm in deze lijst van mogelijke redenen opgenomen: een voorstel is in ieder geval niet redelijk indien de huurder zich niet bereid heeft verklaard tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding staat tot de door de verhuurder gemaakte kosten.

De huurder begint met een voorstel ter zake van de renovatie aan de verhuurder voor te leggen, zodat door de huurder(s) en de verhuurder over de mogelijkheden van een dergelijke renovatie kan worden overlegd. Is de verhuurder niet tot overleg bereid, dan zal de in het tweede lid, derde zin, vermelde termijn gaan lopen. Beide partijen hebben er echter belang bij de tussenkomst van de rechter te vermijden, hetgeen hun bereidheid tot onderhandelen zal bevorderen. De verhuurder kan met een voorstel tot renovatie vrijwillig instemmen, omdat hij meent dat het voorstel redelijk is en aan de voorwaarden van het onderhavige artikel voldoet of hij kan een tegenvoorstel doen. De huurder(s) kunnen ook besluiten naar aanleiding van de onderhandelingen hunnerzijds met een nieuw, aan de bezwaren van de verhuurder tegemoetkomend voorstel te komen. In dat geval zal de termijn van 8 weken vanaf het tijdstip van dit nieuwe voorstel gaan lopen. Is de termijn verstreken zonder dat de verhuurder het voorstel heeft aanvaard, dan zal de huurder overeenkomstig de vierde zin van het tweede lid vrij zijn de hier bedoelde vordering in te stellen. Bij dit alles valt te bedenken, dat de rechtsverhouding tussen de onderhandelende partijen wordt beheerst door de eisen van redelijkheid en billijkheid, zoals is beslist in onder meer Hoge Raad 15 november 1957, NJ 1958, 67, en 15 februari 1991, NJ 1991, 493, rechtsoverweging 5.2.

Wanneer de verhuurder met het voorstel van de huurder(s) niet instemt kan de verplichting van de verhuurder tot het uitvoeren van de renovatie slechts worden opgelegd door de rechter nadat deze het voorstel van de huurder heeft getoetst aan hetgeen de verhuurder onder meer op grondslag van de in het derde lid vermelde gezichtspunten in de procedure naar voren heeft gebracht. Het is aan de huurder om in een eventuele gerechtelijke procedure aannemelijk te maken dat zijn voorstel redelijk is. De verhuurder zal daartegen dan tegenbewijs kunnen leveren.

Waar in het huidige artikel 243 gesproken wordt van een verzoek aan de rechter, en dus de verzoekschriftprocedure geldt, wordt in het voorgestelde artikel 243 gesproken van het vorderen van een beslissing van de rechter en geldt de dagvaardingsprocedure. Hiermee wordt aangesloten bij hetgeen voor het overige voor de betreffende onderafdeling geldt.

3. Naast het initiatiefrecht van de huurder uit de thans voorgestelde bepaling kan de huurder ook gebruik maken van de hem in artikel 215 van Boek 7 gegeven bevoegdheid om zelf en op eigen kosten veranderingen aan te brengen, mits deze veranderingen de verhuurbaarheid van het gehuurde niet schaden en niet leiden tot een waardedaling van het gehuurde en, als de verhuurder zich verzet, de rechter oordeelt dat de veranderingen noodzakelijk zijn voor een doelmatig gebruik van het gehuurde of het woongenot verhogen en aan de zijde van de verhuurder geen zwaarwichtige bezwaren bestaan. Dat de huurder deze weg kan bewandelen belet niet dat hij ook van zijn bevoegdheid geregeld in artikel 243, gebruik kan maken. Wel is denkbaar dat een renovatie als bedoeld in artikel 243 niet van de verhuurder gevegd kan worden, omdat in de gegeven omstandigheden meer voor de hand ligt dat de huurder de voorgestelde verandering zelf op eigen kosten aanbrengt.

4. In het nieuwe lid 4 is een regeling opgenomen waarin aansluiting is gezocht bij het bepaalde in artikel 220 lid 3. Laatst genoemde bepaling heeft tot doel renovatie op initiatief van de verhuurder te vergemakkelijken in het geval dat 70% of meer van de huurders van een woningcomplex dat 10 of meer woningen omvat met het voorstel tot renovatie heeft ingestemd. Het voorstel wordt dan vermoed redelijk te zijn ook jegens de huurders die niet met het voorstel hebben ingestemd. Deze huurders kunnen evenwel binnen acht weken nadat hun is meegedeeld dat 70% van de huurders heeft ingestemd een beslissing van de rechter vragen over de redelijkheid van het voorstel. In het voorgestelde lid 4 van artikel 243 gaat het eveneens om collectieve renovatie van een complex van meer dan 10 woningen die een bouwkundige eenheid vormen. Dit lid gaat ervan uit dat het in het belang van zowel de huurders als de verhuurders is dat een voorgestelde renovatie alle woningen in het betrokken woningencomplex omvat. Bepaald is daarom dat indien 70% of meer van de huurders van 10 of meer woningen die een bouwkundige eenheid vormen gezamenlijk en schriftelijk een voorstel doet tot renovatie als bedoeld in lid 1 en de verhuurder dit voorstel aanvaardt dan wel de rechter aan de verhuurder de verplichting oplegt de renovatie uit te voeren, alle huurders van het complex aan het voorstel gebonden zijn, met dien verstande dat de huurders die het voorstel niet mede hebben ingediend binnen de in dit lid vermelde termijn kunnen vorderen dat zij niet aan het voorstel gebonden zijn met betrekking tot de door hun gehuurde woning. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid voor de verhuurder om, mocht blijken dat de renovatie niet in het hele complex kan worden uitgevoerd, alsnog van het uitvoeren van de betreffende renovatie af te zien. Indien een verhuurder in zo'n geval van de renovatie afziet kunnen de overige huurders uiteraard wel een nieuw voorstel doen voor de renovatie van een deel van het complex. De verhuurder dient dit nieuwe voorstel dan opnieuw te beoordelen.

5. Het voorgestelde lid 5 komt overeen met het huidige artikel 243 lid 1 tweede zin. Dat niet ten nadele van de huurder kan worden afgeweken, brengt mee dat een beding waarbij dat wel gebeurt, vernietigbaar is van de zijde van de huurder. Men zie artikel 40 lid 2 van Boek 3 BW en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot invoering van titel 7.4 BW, huur, heeft geleid (Kamerstukken II, 1997–1998, 26 089, nr. 3, p. 9, § 7).

Administratieve lasten

Het voorstel legt geen verplichting op de verhuurder om informatie te verzamelen, te bewerken, te registreren, te bewaren of ter beschikking te stellen en leidt derhalve niet tot administratieve lasten.

Artikelsgewijs

A

Artikel 243

Het artikel is onder Algemeen reeds grotendeels toegelicht. In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt.

Wanneer de verhuurder zich niet houdt aan de reactietermijn zoals in lid 2 genoemd, kunnen de huurders zich tot de rechter wenden, teneinde te vorderen dat de rechter bepaalt dat de verhuurder aan het voorstel gebonden is. De rechter kan de vordering geheel of slechts voor een deel van het voorstel toewijzen. Er is geen aansluiting gezocht bij de huidige tekst van artikel 243 waarin is bepaald dat de huurder de rechter kan verzoeken de verhuurder te verplichten de renovatie op eigen kosten te verrichten. Er zou in dat geval een lacune in de wet ontstaan. Het renovatievoorstel van de huurder betreft meer dan alleen een voorstel voor aan te brengen woningverbeteringen. Het betreft ook een voorstel voor huurverhoging en kan daarnaast bijkomende afspraken bevatten. Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn; welke aannemer wordt ingeschakeld, welke vergunning dient te worden aangevraagd en wie dient hiervoor zorg te dragen, in welk tijdsbestek dient de renovatie plaats te vinden en de hoogte van een eenmalige bijdrage in de kosten door de huurder. Indien de rechter alleen zou kunnen bepalen dat de verhuurder verplicht is de renovatie uit te voeren op eigen kosten, volgt uit de beslissing van de rechter niet dat de huurder een andere huur verschuldigd is en kunnen evenmin andere afspraken door de rechter worden opgelegd. Dit heeft als gevolg dat hiervoor geen executoriale titels kunnen worden verkregen. De voorgestelde bewoordingen in artikel 243, het eerste en tweede lid, alsook in het vierde lid, dat de verhuurder aan dit voorstel is respectievelijk niet is gebonden, maken duidelijk dat de rechter over het gehele voorstel kan oordelen en de vordering(en) geheel of voor een deel kan toewijzen.

Bij de in lid 3 genoemde bezwaren moet het in alle gevallen gaan om bezwaren die een dusdanig gewicht hebben dat het voorstel daardoor niet als redelijk kan worden aangemerkt.

Dit kan het geval zijn wanneer, zoals onder a. genoemd, tegen de renovatie bouwkundige, functionele, technische of esthetische bezwaren bestaan.

Daarnaast kan dit het geval zijn wanneer, zoals onder b. genoemd, de huurder zich niet bereid heeft verklaard tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding tot de door de verhuurder gemaakte kosten staat, dan wel wanneer deze huurverhoging ertoe leidt dat de huurprijs welke bij toepassing van de regels bedoeld in artikel 10 lid 1 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte als redelijk is aan te merken wordt overschreden.

Of een voorgestelde huurverhoging in redelijke verhouding staat tot de door de verhuurder gemaakte kosten dient in geval van een door de huurder(s) voorgestelde renovatie mede bepaald te worden met inachtneming van eventuele vroegtijdige afschrijving van voorzieningen en met inachtneming van eventuele wijziging in de onderhoudskosten. Ook wanneer als gevolg van de redelijke huurverhoging de maximale huurprijsgrens van de woning overschreden wordt, en de verhuurder deze huurverhoging dan ook feitelijk niet in rekening zou kunnen brengen, is dit een mogelijke reden voor een verhuurder om niet met het voorstel van de huurders in te stemmen.

Waar onder c. gesproken wordt over renovatie in strijd met de voorschriften van en afspraken met de overheid, wordt bedoeld op zowel algemeen verbindende voorschriften als op aan een beschikking

verbonden verplichtingen. Voorkomen moet worden dat een voorgestelde renovatie het gemeentebestuur kan doorkruisen.

Bij een renovatie in strijd met de voorschriften van of afspraken met de overheid dient niet alleen gedacht te worden aan gemeenteverordeningen, bestemmingsplannen en bijvoorbeeld bouwvoorschriften, maar ook aan afspraken die corporaties met gemeenten maken om woningen binnen een bepaalde huurklasse te verhuren.

Ook wanneer, zoals onder d. genoemd, de renovatie de verhuurbaarheid of de waarde van de woning aantast kan de verhuurder van de renovatie afzien. Dit is vergelijkbaar met de voorwaarden zoals die bij het door de huurder aanbrengen van veranderingen of toevoegingen (artikel 215) door de verhuurder kunnen worden gesteld.

Waar onder e. gesproken wordt van het bedrijfseconomische, financiële en sociale beleid dat de verhuurder voert en van een goed verhuurder mag worden verwacht, kan hieronder mede worden begrepen het verhuurbeleid, huurprijsbeleid en investeringsbeleid van de verhuurder, de financieringsmogelijkheden van de verhuurder en de organisatorische inpasbaarheid voor de verhuurder van het uitvoeren van de renovatie. De mogelijke bezwaren van de verhuurder opgesomd in lid 3 kunnen elkaar gedeeltelijk overlappen. Daartegen bestaat geen bezwaar, nu de verhuurder zich op meer bezwaren tegelijk kan beroepen. Het betreft hier geen uitputtende opsomming. Niet uitgesloten is dus dat het voorstel van de huurder(s) op een andere grond niet redelijk is in de zin van lid 1. Bij lid 4 verdient nog opmerking dat een huurder die niet aan het voorstel tot het aanbrengen van de verandering of toevoeging heeft willen meewerken, door zijn verzet slechts kan bereiken dat zijn woning buiten de renovatie blijft.

B

Artikel 305

In het huidige artikel 305 wordt verwezen naar de in het huidige artikel 243 lid 2 opgesomde energiebesparende voorzieningen. De bedoeling van de onderhavige bepaling is dat de verhuurder huurverhoging kan vragen voor het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen. Nu artikel 243 voorziet in de mogelijkheid van renovatie die niet beperkt is tot energiebesparende maatregelen, kan in de onderhavige bepaling niet meer verwezen worden naar artikel 243, maar moet uitdrukkelijk worden aangegeven dat het om energiebesparende maatregelen gaat.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan