

Vergaderjaar 1995–1996

24 465

Wijziging van de Huurprijenwet woonruimte (versterking positie huurder bij verhoging van de huurprijs met meer dan een bepaald percentage)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen

§ 1. Inleiding

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Kamerstukken II 1988/89, 20 691, nrs. 2 en 3) is een perspectief geschetst van een veranderende ordening in de volkshuisvesting. Uitgangspunt hierbij is dat de zorg voor een goede huisvesting primair een zaak is van lokale partijen. De rol van de (rijks)overheid zal worden teruggebracht.

Veel van de in de Nota aangekondigde veranderingen hebben zich reeds voltrokken waardoor lokale partijen – met name gemeenten, regio's en verhuurders – veel zelfstandiger gaan of kunnen opereren. Tegelijkertijd noodzaakt de gewijzigde ordening dat op lokaal niveau een nieuwe balans moet worden gevonden tussen bewoners (en hun organisaties) en verhuurders, zodanig dat zij vanuit een gelijkwaardige positie, rekening houdend met elkaanders verantwoordelijkheden, overleggen en onderhandelen.

Mede op grond van een motie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1991/92, 20 691, nr. 39) is eind 1992 de commissie huurders-verhuurders ingesteld om te komen tot een nadere uitwerking van de omgangsvormen voor de (sociale) huursector. Deze commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Nationale Woningraad, NCIV koepel voor woningcorporaties, de Nederlandse Woonbond en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, heeft op 22 september 1993 haar advies uitgebracht. Naast een aantal aanbevelingen op het terrein van de structuur van de huurcommissies, de financiering van huurdersorganisaties, de interpretatie van het Besluit beheer sociale-huursector op het punt van de omgangsvormen tussen verhuurders en bewoners, alsmede de aanbeveling te komen tot een overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders, heeft de commissie zich nader gebogen over de versterking van de procesvereisten bij de totstandkoming van het huurbeleid van de verhuurder.

De ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende heeft zich in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 februari 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 XI, nr. 42) geschaard achter het advies van de commissie. In de UCV van 21 februari 1994 naar

aanleiding van genoemde brief (Handelingen UCV 1993/94, nr. 29, blz. 1–20) heeft de Tweede Kamer in meerderheid hiermee ingestemd.

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 1995 heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel met betrekking tot de positie van de huurders bij de totstandkoming van het huurbeleid. Een motie van die strekking door de leden van de Tweede Kamer Esselink en Duijvesteijn (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XI, nr. 30) heeft brede instemming gekregen.

Ook tijdens de behandeling van de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake het huur(prijs)beleid voor 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XI, nr. 39) heeft de Tweede Kamer te kennen gegeven een wettelijke regeling van de procesvereisten essentieel te vinden voor het toekomstige huurbeleid (zie het algemeen overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 9 februari 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XI, nr. 51 – en de daaropvolgende plenaire behandeling d.d. 21 februari 1995 – Handelingen II 1994/95, blz. 3184–3191).

§ 2. Commissie huurders-verhuurders

Aanbeveling van de commissie huurders-verhuurders is om een aantal procesvereisten bij de totstandkoming van het huurbeleid van de verhuurder wettelijk vast te leggen en partijen de mogelijkheid te bieden de wijze waarop aan deze vereisten is voldaan, desgewenst te laten toetsen door de huurcommissie. De achtergrond van de aanbeveling van de commissie is dat door de recente ontwikkelingen in het rijkshuurbeleid (huursombenadering, huurliberalisatie, etc.) het wenselijk wordt geacht dat de positie van de huurder bij de totstandkoming van het huurbeleid van de verhuurder wordt versterkt.

In de visie van de commissie gelden de procesvereisten voor zover de aangezegde huurstijging een bepaald percentage («X») te boven gaat. Zij behelzen het volgende:

- «het in voldoende mate, tijdig en schriftelijk informeren over
1. de inhoud en achtergronden van het voorgenomen huurbeleid;
 2. de reden waarom de betreffende woning een huurverhoging boven het bedoelde percentage («X») krijgt; én
 3. de manier waarop de huurder zich daarover kan uitspreken.»

De commissie heeft geen eensluidend advies gegeven over de hoogte van het zogenoemde percentage «X»; wel heeft zij aangegeven dat naar haar mening dit percentage moet worden vastgesteld met inachtneming van de inflatie, de financiële continuïteit van de sociale verhuurders en de kwaliteits- en onderhoudstoestand.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat de commissie bovenstaande procesvereisten niet nader heeft geoperationaliseerd, wel heeft een deel van de commissie aangegeven dat het niet de bedoeling is dat een inhoudelijke toets plaatsvindt, dat wil zeggen geen toets of de inhoudelijke onderbouwing redelijkerwijs leidt tot de voorgestelde huuraanpassing; dit blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van de verhuurder.

§ 3. Procesvereisten bij de totstandkoming van het huurbeleid van de verhuurder

§ 3.1. Inleiding

De in §1 beschreven ontwikkelingen van een veranderende ordening van de volkshuisvesting hebben ook op het gebied van het huur(prijs)-beleid hun uitwerking. Het strakke – centraal door de Rijksoverheid bepaalde – huurbeleid wordt langzamerhand «ingeruild» voor een systeem waarbij huurders en verhuurders zelf verantwoordelijk worden voor de kaders van het huurbeleid. Marktwerking en zelfregulering zijn kernbegrippen in dit kader.

De eerste stappen op deze weg zijn reeds gezet via de huursom-benadering, de huurprijsliberalisatie en de balansverkortingsoperatie. Het advies van de commissie huurders-verhuurders sluit naar de mening van de ondergetekenden goed aan op dit proces. Immers, onlosmakelijk verbonden met een verruiming van de mogelijkheden voor een decentraal huurbeleid is dat bewoners en verhuurders op voet van gelijkwaardigheid met elkaar kunnen overleggen.

Procesvereisten bij de totstandkoming van het huurbeleid, zoals voorgesteld door de commissie huurders-verhuurders, dragen ertoe bij dat een zodanige uitgangssituatie wordt geschapen dat een zinvolle dialoog tussen bewoners en verhuurders over de prijs/kwaliteits-verhouding van de woning(en) mogelijk wordt.

Overigens merken de ondergetekenden op dat de procesvereisten, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, primair moeten worden gezien als een motiveringsprocedure; anders gezegd het gaat hier om het recht op informatie over de inhoud en reden van een voorgenomen huurverhoging alsmede de mogelijkheid voor de individuele huurder om zich hierover uit te spreken. Het gaat hierbij dus niet om het creëren van een onderhandelingsituatie over het huurbeleid tussen huurders en verhuurders. De ondergetekenden hechten eraan dit op te merken omdat naar hun mening in de huidige praktijk het verschil in verwachtingen tussen huurders en verhuurders met betrekking tot de functie en het doel van het overleg inzake het huurbeleid een belangrijke belemmering vormt om te komen tot een constructieve dialoog.

§ 3.2. Procesvereisten

Algemeen

De ondergetekenden nemen vorenstaande formulering van de commissie (zie § 2) ten aanzien van de procesvereisten over als basis voor het onderhavige wetsvoorstel. Wel zijn zij van mening dat de door de commissie gebezigde formulering verduidelijking behoeft, opdat voor huurders, verhuurders en huurcommissies – en eventueel in een vervolgfase de kantonrechter – heldere en objectief meetbare toetspunten ontstaan. Daarom hebben zij in het onderhavige wetsvoorstel met name de elementen «in voldoende mate» en «tijdig» nader ingevuld. Verder is invulling gegeven aan «de inhoud en achtergronden van het voorgenomen huurbeleid».

Daarnaast achten de ondergetekenden het noodzakelijk om de voorstellen van de commissie huurders-verhuurders op één punt aan te vullen, namelijk door de verhuurder te verplichten om de procesvereisten tevens in te vullen op collectief niveau, indien er bij de verhuurder een representatieve huurdersorganisatie actief is. In dat geval geldt er de

verplichting om die organisatie tijdig te informeren over het te voeren huurbeleid en met hen dienaangaande overleg te voeren.

In het navolgende zal allereerst ingegaan worden op de procesvereisten op individueel niveau; vervolgens komt genoemde aanvulling op het advies van de commissie huurders-verhuurders aan bod.

Procesvereisten op individuele niveau

In de motivering door de verhuurder staan twee elementen centraal, te weten de inhoud en achtergronden van het voorgenomen huurbeleid én de reden waarom de betreffende woning een huurverhoging boven «X» krijgt aangezegd. Dit onderscheid is naar de mening van de ondergetekenden van belang daar beide elementen doorgaans door een verhuurder op verschillende wijze wordt onderbouwd.

In zijn algemeenheid dient een verhuurder bij een motivering van een stuurstijging boven «X» de navolgende aspecten te betrekken:

1. het (lange-termijn-) investeringsbeleid;
2. de huursomstijging benodigd om de financiële continuïteit van de onderneming te waarborgen;
3. de voorgenomen onderhoudsmaatregelen; én
4. de marktpositie van de betreffende woning.

Bij de «inhoud en achtergronden van het voorgenomen huurbeleid» zullen met name de onder 1. en 2. genoemde aspecten door de verhuurder moeten worden betrokken. Het is daarbij niet de bedoeling en evenmin noodzakelijk dat alle gegevens hieromtrent worden verstrekt, veeleer gaat het om de onderbouwing van de – naar het oordeel van de verhuurder – minimaal noodzakelijke huursomstijging.

Een relatie tussen enerzijds het investeringsbeleid en de financiële positie van de verhuurder en anderzijds de individuele huurstijging is veelal afwezig. Ten aanzien van onderhoudsmaatregelen en de marktpositie is een relatie met de individuele huurstijging wel te leggen. Deze aspecten zullen dan ook met name een rol spelen bij de motivering van een huurverhoging boven «X».

Hierbij merken de ondergetekenden op dat het niet alleen gaat om de inhoud en achtergronden van het huurbeleid ten aanzien van de betreffende woning (de woning met een huurverhoging boven «X»), maar ook dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen de betreffende woning en, zo die er zijn, – qua kwaliteit, ligging e.d. – vergelijkbare door de verhuurder verhuurde woningen. Op deze wijze heeft een huurder meer houvast om te komen tot een zinvolle dialoog met zijn verhuurder.

Verhuurders dienen de achtergronden van het huurbeleid, etc., voor zover voor een huurder daaruit een hoger percentage dan «X» volgt, ten minste vier maanden voor de voorgenomen huurverhoging ter kennis van betreffende huurder(s) te brengen.

De verhuurder dient daarbij tevens aan te geven op welke wijze de huurder zich over dit voornemen kan uitspreken. De gekozen formuleringen laten de verhuurder vrij in zijn keuze met betrekking tot de wijze waarop hij hieraan invulling geeft: een uitnodiging voor een informatie/discussie-avond met betrekking tot het huurbeleid kan voor de ene verhuurder een passende wijze zijn om hier een invulling aan te geven, een andere verhuurder geeft de voorkeur aan schriftelijke reacties, weer een andere verhuurder acht een andere wijze opportuun. De ondergetekenden spreken geen voorkeur uit voor een van deze varianten.

Het onderhavige wetsvoorstel stipuleert daarbij niet dat de verhuurder is gehouden om naar behoren te reageren op alle individuele op- en

aanmerkingen van de huurders. Dat wil niet zeggen dat de verhuurder de reacties van de huurders eenvoudigweg naast zich neer kan leggen. Artikel 19a, eerste lid, onder b, verplicht de verhuurder om in zijn algemeenheid in te gaan op de binnengekomen reacties. De verhuurder dient in ieder geval in te gaan op de belangrijkste en/of de meest gestelde vragen en opmerkingen van de zijde van de huurders; de wijze waarop hij dat doet is aan hem (informatie-avonden, huurderskrant, etc.). Bij de definitieve huuraanzegging zal de verhuurder, wil hij voldoen aan de procesvereisten, dienen aan te geven op welke wijze hij is ingegaan op de binnengekomen reacties.

Overleg op collectief niveau

Op grond van het Besluit beheer sociale-huursector (artikelen 16 tot en met 20) is de verhuurder gehouden om zijn bewoners te betrekken bij het beleid en beheer. In het bijzonder artikel 18, eerste lid, onder f, van genoemd besluit regelt dat huurders betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het huurbeleid.

De commissie huurders-verhuurders is in haar advies gekomen tot een gemeenschappelijke interpretatie van het Besluit beheer sociale-huursector op dit punt. De gemeenschappelijke interpretatie is inmiddels verwoord in een MG-circulaire (MG staat voor: ministerieel geschrift) van de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende (MG 94-27, d.d. 21 juni 1994).

Veel van de verplichtingen van de verhuurder met betrekking tot genoemd taakveld worden door de verhuurder ingevuld door op instellingsniveau een overlegsituatie tussen huurders en verhuurder (bewonerscommissie, huurdersraad) te creëren, eventueel aangevuld door overlegvormen op wijk- of complexniveau. Voor de verhuurder is overleg op collectief niveau veelal efficiënter dan overleg op individueel niveau; huurders kunnen hun belangen op collectief niveau effectiever behartigen.

Een versterking van de positie van representatieve huurdersorganisaties bij de totstandkoming van het huurbeleid past naar de mening van de ondergetekenden goed in het beleid gericht op de verzelfstandiging van de volkshuisvestingssector.

Het bovenstaande overwegende stellen de ondergetekenden voor verhuurders te verplichten om ook invulling en uitvoering te geven aan de procesvereisten met gebruikmaking van overleg op een collectief niveau. Voor de verhuurders betekent deze verplichting dat zij, zo die er is, een representatieve huurdersorganisatie tijdig en schriftelijk moeten informeren over het algemene huurbeleid, met die representatieve huurdersorganisatie in overleg treden en vervolgens een verslag hiervan aan de individuele huurder doen toekomen op het moment dat het definitieve huurverhogingsvoorstel wordt aangezegd.

De ondergetekenden merken nog op dat een verplichting voor de verhuurders om de procesvereisten op individueel als ook op collectief niveau in te vullen in de praktijk niet hoeft te leiden tot doublures; de inhoud is op beide niveaus wezenlijk verschillend. Daarbij komt dat de procesvereisten op beide niveaus min of meer verschillende doeleinden hebben: op individueel niveau gaat het primair om de huurder behoorlijk te informeren over (de achtergronden) van de individuele huurverhoging; op collectief niveau gaat het met name om een basis te bieden voor huurders om over het algemene huurbeleid van de verhuurder te praten.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld terzake van de representativiteit van de huurdersorganisatie waarmee overleg gevoerd kan worden.

De ondergetekenden merken op dat derhalve indien geen representatieve huurdersorganisatie actief is bij een verhuurder, deze gehouden is om bij een huurverhogingsvoorstel boven X de huurders alleen op individueel niveau te informeren en in de gelegenheid te stellen zich hierover uit te spreken.

Overige opmerkingen

Bovenstaande formulering van de procesvereisten betekent niet dat hiermee eenduidig is voorgeschreven op welke wijze partijen hier invulling aan kunnen geven: deze regeling biedt een kader aan, lokale partijen kunnen al naar gelang de specifieke omstandigheden hier een eigen invulling aangeven.

De ondergetekenden gaan er daarbij vanuit dat de omgangsvormen nader bepaald zullen worden door de invulling ervan door het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders. Huurders en verhuurders hebben op 20 maart 1995 een convenant gesloten met betrekking tot de oprichting van bedoeld overlegorgaan; taakomschrijving en werkwijze zijn conform de aanbevelingen van de commissie huurders/verhuurders.

De aangescherpte procesvereisten gelden – conform de aanbeveling van de commissie huurders-verhuurders – derhalve voor zowel de sociale als de particuliere huursector. Ten aanzien van de particuliere huursector merken de ondergetekenden nog het volgende op. Door de wijzigingen in het rijkshuurbeleid (huursombenadering, etc.) hebben ook particuliere verhuurders meer vrijheden gekregen in hun huuraanpassingenbeleid. Weliswaar geldt een principiële onderscheid tussen de sociale-huursector (verplichting tot het uitvoeren van een sociale taak) en de particuliere verhuurders (winstbeogende doelstelling), hetgeen maakt dat de overheid ten aanzien van particuliere verhuurders terughoudend dient te zijn met betrekking tot voorschriften inzake de relatie huurder-verhuurder. Dat neemt niet weg dat ook particuliere verhuurders zijn gehouden tot een behoorlijke uitvoering van hun huurcontracten en de daarop van toepassing zijnde regels. Overigens gaan de ondergetekenden ervan uit dat de vergrote zelfstandigheid/mondigheid van de huurder alsmede de soms ruime woningsituatie op deelmarkten maakt dat ook in de particuliere huursector verhuurders hun relatie met de bewoners zullen herijken. De ontwikkelingen in de sociale-huursector zullen in dit verband als voorbeeld kunnen fungeren.

De procesvereisten zijn in het geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt – dat wil zeggen woningen met een huur van minimaal f 1007,50 (tijdvak 1995–1996) waarvoor op of na 1 juli 1995 een nieuw huurcontract is afgesloten, alsmede woningen die ingevolge het vroegere artikel 7a van het Besluit huurprijzen woonruimte zijn geliberaliseerd – niet van toepassing.

Voor de goede orde merken de ondergetekenden nog op dat het een verhuurder die een voorlopig huurverhogingsvoorstel met inachtneming van de procesvereisten heeft gedaan, ingevolge de aanhef van het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, niet is toegestaan bij de definitieve huurprijzaanzegging de huurprijs met een hoger percentage te verhogen dan in het voorlopige huurverhogingsvoorstel is aangegeven. Een neerwaartse aanpassing blijft uiteraard wel mogelijk.

§ 3.3. Geschillenbeslechting door de huurcommissie

Indien de huurder van mening is dat de verhuurder niet heeft voldaan aan alle procedurele vereisten met betrekking tot het voorgenomen huurbeleid, en hij derhalve niet kan instemmen met het huurverhogingsvoorstel boven «X», dient hij zijn bezwaren hiertegen – binnen de bestaande wettelijke termijn van zes weken na de ingangsdatum van het definitieve huurverhogingsvoorstel van de verhuurder – schriftelijk aan zijn verhuurder te doen toekomen.

De verhuurder kan dan – op grond van artikel 20 van de Huurprijzenwet woonruimte – een procedure starten om de redelijkheid van de voorgenomen huurverhoging te laten toetsen door de huurcommissie; de procesvereisten bepalen immers mede de vraag of het huurverhogingsvoorstel redelijk is.

Deze procedure is gelijk aan de huidige procedure die wordt gevolgd indien partijen niet tot overeenstemming geraken over de redelijkheid van een voorstel tot huurverhoging. Per huurverhogingsvoorstel kan – binnen bepaalde wettelijke termijnen – slechts één procedure worden gestart; strategisch gedrag van de zijde van de huurder – door meerdere procedures over hetzelfde huurverhogingsvoorstel aanhangig te maken – is dus niet mogelijk. In het bezwaarschrift dient de huurder aan te geven tegen welke onderdelen van het voorstel de bezwaren zich richten. Deze onderdelen zijn bijvoorbeeld de onderhoudstoestand, de hoogte van de huurprijs, de hoogte van de voorgestelde huurverhoging, de puntenwaardering en ook de procesvereisten. De procesvereisten zijn – uitsluitend indien vooraf door een huurder in het bezwaarschrift kenbaar gemaakt – een (nieuw) toetspunt voor de huurcommissie (en in tweede instantie de kantonrechter) bij de behandeling van het geschil over de voorgestelde huurprijs.

Indien de huurcommissie tot het oordeel komt dat niet aan de procesvereisten is voldaan, kan zij ingevolge artikel 25, vierde lid (nieuw), van de Huurprijzenwet woonruimte, tot een sanctie besluiten. De ondergetekenden stellen in dit verband voor om de huuraanpassing dan te beperken tot het percentage «X». Immers, bij dit percentage behoeft het voorstel niet te zijn gemotiveerd.

De ondergetekenden merken op dat de huurcommissie bij een geschil over de procesvereisten niet een inhoudelijk oordeel uitspreekt over de argumentatie ten aanzien van de huurverhoging boven percentage «X»; dat wil zeggen dat de huurcommissie niet beoordeelt of huurverhoging deugdelijk en consistent is beargumenteerd en of de motivering van de huurverhoging redelijkerwijs leidt tot de voorgestelde huurverhoging. De argumentatie van de voorgestelde huurverhoging blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de verhuurder.

De toets door de huurcommissie is derhalve een marginale; deze beperkt zich tot de vraag of aan de procedurele vereisten (tijdig, schriftelijk, in voldoende mate, inspraak door de huurder) kennelijk is voldaan waarbij in de motivering door de verhuurder in ieder geval aandacht moet zijn geschonken aan de hierboven genoemde elementen.

De ondergetekenden merken in dit verband nog het volgende op. De verplichting om aan de procesvereisten te voldoen rust op alle verhuurders van zelfstandige en onzelfstandige woonruimten. Opgemerkt zij dat de verhuurders onderling een grote verscheidenheid kennen, onder meer naar de omvang van het woningbezit. Aan het ene uiterste staat een kleine particuliere verhuurder die slechts enkele woningen of kamers verhuurt, aan de andere kant bestaat er de verhuurder met een bezit van tienduizenden woningen. Het zou niet redelijk zijn waar zo'n grote differentiatie bestaat – inclusief het daarmee samenhangende verschil in professionaliteit – dat alle verhuurders op eenzelfde wijze invulling

moeten geven aan de procesvereisten. De ondergetekenden verwachten dan ook dat bij de jurisprudentie van de huurcommissie (en in het verlengde daarvan de kantonrechter) zal blijken dat zij in hun beoordeling hier rekening mee houden. De ondergetekenden denken op dit punt met name aan de inhoud waarop in de motivering minimaal moet worden ingegaan (artikel 19a, eerste lid); relatief kleine verhuurders zouden kunnen volstaan met een minder diepgaande motivering op de verschillende punten waarin volgens de wet moet worden ingegaan. Dat kan zelfs betekenen dat, indien er redelijkerwijs geen sprake is c.q. kan zijn van een beleid van een verhuurder op een van de algemene genoemde punten (bijvoorbeeld het investeringsbeleid), volstaan kan worden met vermelding van het ontbreken ervan. De inspraakmogelijkheden en de verplichting van de verhuurder om hier in z'n algemeenheid op te reageren blijft (uiteraard) onverkort van kracht voor alle verhuurders.

Indien één van de partijen zich niet kan verenigen met het besluit van de huurcommissie kan deze - binnen twee maanden na verzending van de uitspraak van de huurcommissie - een verzoekschrift tot vaststelling van de huurprijs voorleggen aan de kantonrechter. Deze neemt bij de toetsing van het verzoekschrift ook het bepaalde in artikel 19a en 25, vierde lid (nieuw), in acht.

In het onderhavige wetsvoorstel is verder een bepaling opgenomen waarin de bevoegdheid is neergelegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven met betrekking tot de procesvereisten.

De ondergetekenden tekenen hierbij aan dat zij niet voornemens zijn om nu al gebruik te maken van deze mogelijkheid. Zoals hiervoor is aangegeven geeft de wet het kader aan maar dienen huurders en verhuurders primair zelf invulling te geven aan de procesvereisten. De komende jaren zal nauwlettend gevolgd worden op welke wijze partijen in de praktijk invulling aan de procesvereisten geven, mede in relatie tot de wijze waarop de huurcommissie en kantonrechter in hun uitspraken hiermee omgaan. Indien mocht blijken dat één en ander niet volgens wens verloopt, zal gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden om door middel van nader te stellen regels de procesvereisten nadere invulling te geven. Als daarmee niet een gewenste verbetering kan worden bereikt, ligt in die situatie een aanscherping van de wetstekst voor de hand.

De verplichting van de verhuurder om ook representatieve huurdersorganisaties te informeren en inspraak te gunnen, betekent dat eventuele geschillen hierover een nauwe samenhang vertonen. In dat verband wijzen de ondergetekenden nadrukkelijk op de mogelijkheden die artikel 25a van de Huurprijzenwet woonruimte nu al biedt om een zaak die een grote onderlinge samenhang vertoont met een reeds onherroepelijk geworden uitspraak van de huurcommissie, versneld af te doen. In voorkomende gevallen kan de voorzitter van de huurcommissie op grond van voornoemd artikel onmiddellijk uitspraak doen onder verwijzing naar de uitspraak in het vergelijkbare geschil. Voor de goede orde merken de ondergetekenden nog wel op dat representatieve huurdersorganisaties geen zelfstandig recht hebben om een geschil over de invulling van de procesvereisten ter toetsing aan de huurcommissie of kantonrechter voor te leggen; dit zou op gespannen voet staan met het uitgangspunt van de Huurprijzenwet woonruimte waarin de individuele contractrelatie tussen de huurder en verhuurder centraal staat.

Overigens merken de ondergetekenden op dat zij verwachten dat een geschil over de invulling van de procesvereisten veelal onderdeel zal uitmaken van een meer algemeen bezwaar tegen de voorgestelde

huurverhoging, waarbij ook andere elementen een rol zullen spelen (bijvoorbeeld de onderhoudstoestand). In dat geval kan hierboven genoemde procedure niet worden toegepast; wel kan ten aanzien van de bezwaren inzake de procesvereisten in voorkomende gevallen uitspraak worden gedaan met verwijzing naar een soortgelijk geschil zonder dat er een nieuw feitenonderzoek op dit punt behoeft plaats te vinden.

§4. Vaststelling van de hoogte van het percentage («X») waarboven de procesvereisten gelden

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het advies van de commissie huurders-verhuurders (zie UCV d.d. 21 februari 1994) is langdurig stilgestaan bij de vraag 1. of de procesvereisten eigenlijk niet van toepassing zouden moeten zijn op alle huurverhogingen in plaats van de voorgestelde beperking tot huurverhogingen boven «X», en indien dat laatste noodzakelijk zou zijn, 2. wat dan de hoogte van bedoeld percentage zou moeten zijn.

Ten aanzien van de eerste vraag merken de ondergetekenden het volgende op. Zij achten het niet wenselijk om voor alle huurverhogingen procesvereisten van toepassing te doen zijn. Zij voeren hiervoor de volgende argumenten aan:

- a. de verhuurder moet een minimale huurstijging kunnen realiseren omwille van een sluitende exploitatie en om zijn contractuele verplichtingen na te komen (bijvoorbeeld de onderhoudsverplichting). Zo'n verhoging staat in principe niet ter discussie, er is dus voorshands geen reden om de aangescherpte procesvereisten ook voor dit segment toe te passen;
- b. de toepasbaar- en aanvaardbaarheid van de procesvereisten zal voor de particuliere huursector hierdoor worden vergroot; én
- c. het is niet onredelijk als er ten behoeve van de geschillenbeslechting door de huurcommissie en kantonrechter sprake is van een zekere beperking, gelet op de toenemende werklast van beide instanties.

Dit laat onverlet dat de ondergetekenden van mening zijn dat de procesvereisten primair een zaak zijn van «goede omgangsvormen». Zij verwachten voor de sociale-huursector niet dat het recht op tijdige informatie en de mogelijkheid zich over de voorgestelde huurverhoging uit te spreken in de praktijk worden gebonden aan de hoogte van de huurstijging in kwestie. Zeker in die sector mag van de verhuurder worden verwacht dat hij bij de totstandkoming van het huurbeleid de bewoners betreft. In dat verband wijzen de ondergetekenden naar het bepaalde in het Besluit beheer sociale-huursector. Hierin wordt de sociale verhuurder verplicht – op grond van artikel 18 – om huurders de gelegenheid te geven zich uit te spreken over het huurprijsbeleid, ongeacht de hoogte van de huurverhoging. De informatieplicht van de verhuurder en de inspraakmogelijkheden in het algemeen van huurders zijn geregeld in de artikelen 17, 18 en 19 van de genoemd besluit.

Voor wat betreft de tweede vraag, dat wil zeggen de vaststelling van de hoogte van het percentage «X», zijn de ondergetekenden de mening toegedaan dat het percentage zal moeten worden vastgesteld met inachtneming van de inflatie, de financiële continuïteit van de (sociale) verhuurders alsmede de kwaliteits- en onderhoudstoestand. Bij het aspect kwaliteit dient rekening te worden gehouden met de ontwikkeling van de gemiddelde prijs/kwaliteitsverhouding van de huurwoningen (d.w.z. de marge tussen feitelijke huurprijs en de maximaal redelijke huurprijsgrens). Bij onderhoud moet worden gedacht aan reserveringen ten behoeve van toekomstig (groot) onderhoud.

In het onderhavige wetsvoorstel is het voor de eerste maal geldende percentage in artikel 19 zelf opgenomen. Daarnaast is een bepaling

opgenomen inhoudende dat de hoogte van het betreffende percentage bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd. Voor de wijziging van het percentage zijn de nodige procedurele waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 19, vijfde lid). Wijziging van het percentage kan zeker in de eerste periode, maar ook later, bijvoorbeeld ter aanpassing aan de inflatie, wenselijk blijken. Om die reden is gekozen voor wijziging van het percentage bij algemene maatregel van bestuur, zodat een noodzakelijke wijziging snel kan worden gerealiseerd. Een dergelijke wijziging zal niet plaatsvinden, voordat de Tweede Kamer door middel van de jaarlijkse huurbrief daarin is gekend. Aldus is de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd.

De ondergetekenden gaan er vanuit dat de sector, door middel van het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders, gebruik zal maken van de gelegenheid om over het in het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur op te nemen (te wijzigen) percentage te adviseren alvorens de voordracht wordt gedaan. Daarmee kan de sector nadrukkelijk de hoogte ervan beïnvloeden. Vaststelling van het percentage «X» is in het advies van de commissie huurders/verhuurders immers genoemd als één van de terreinen waarover het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders zou moeten adviseren. Vandaar dat het onderhavige wetsvoorstel van het beginsel uitgaat dat de sector onderling tot overeenstemming geraakt over de hoogte van bedoeld percentage. Bij de vaststelling van het percentage zal eenstemmig advies van het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders zwaar wegen; dit laat onverlet dat de Kroon hierbij de eindverantwoordelijkheid behoudt. Voor het geval dat de sector niet tot een (eensluidend) advies komt, zal bedoeld percentage worden vastgesteld zonder dat daarbij houvast wordt geboden door een dergelijk (eensluidend) advies.

Voor wat betreft de vaststelling van bedoeld percentage voor 1996 heeft de eerste ondergetekende overleg gevoerd met organisatie van huurders en verhuurders. Daaruit is gebleken dat binnen het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurders een meerderheid een voorkeur heeft voor een percentage van 3,8. Dat percentage is dan ook in artikel 19 opgenomen.

B. Artikelen

Artikel I

A en E tot en met G

Deze wijzigingen zijn alle het gevolg van het voorstel in artikel 25 een nieuw vierde lid in te voegen. Daarom dienen de verwijzingen naar artikel 25, vierde lid en volgende leden, in de artikelen 10a, 25a, 26 en 32 van de wet te worden aangepast.

B (artikel 19)

Aan het eerste lid van artikel 19, onder f, is toegevoegd dat een voorstel tot wijziging van de huurprijs met meer dan 3,8% – welk percentage bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd – mede dient te vermelden:

1. de tekst van het voorgestelde artikel 19a, eerste en tweede lid;
2. een verklaring, inhoudende dat de verhuurder van mening is aan het gestelde in die artikelleden te hebben voldaan.

Het hierboven onder 1 vermelde artikel 19a heeft betrekking op de procedurele vereisten waaraan een verhuurder dient te voldoen, indien hij een huurprijsverhoging van meer dan het in artikel 19 genoemde percentage wil realiseren. Hij dient dan tijdig de huurder en, zo die er is, een representatieve huurdersorganisatie informatie te verschaffen over

belangrijke onderdelen van zijn huurbeleid. Bij een huurverhoging die op 1 juli zou moeten ingaan, moet de informatie uiterlijk op 1 maart daaraan voorafgaande zijn verstrekt.

De onder 1 genoemde tekst en de onder 2 genoemde verklaring stellen de huurder in de gelegenheid op een gemakkelijke manier na te gaan wat de procedurele voorschriften inhouden en of de verhuurder van mening is daaraan te hebben voldaan. Wordt niet aan de voorschriften voldaan, dan kan de huurder zich, indien de verhuurder toch een dergelijke huurverhoging aanzegt, in de reguliere bezwaarschriftprocedure verzetten tegen de huurverhoging en zal de huurcommissie de huurverhoging, indien kennelijk niet aan die vereisten is voldaan, moeten beperken tot het niveau waarbij die procedurele vereisten nog niet gelden.

Verder is in artikel 19 het percentage van 5½ telkens vervangen door het in artikel 19, eerste lid, onder f, genoemde percentage. Voor huurprijsverhogingen met meer dan laatstbedoeld percentage dient bij zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimten gebruik te worden gemaakt van een bij ministeriële regeling vast te stellen formulier. Dat formulier kan voor verschillende categorieën verhuurders zo nodig verschillend worden vastgesteld. Ten behoeve van verhuurders wordt overwogen in het formulier ook op te nemen de letterlijke tekst van artikel 19a, eerste lid, en de verklaring dat de verhuurder van mening is aan het gestelde in die artikelen te hebben voldaan. Een handtekening van de verhuurder zorgt er dan voor dat in ieder geval aan dat procedurele vereiste is voldaan. Uiteraard staat daarmee dan nog niet vast dat aan alle verdere procedurele vereisten, zoals die bedoeld in artikel 19a, is voldaan. Dat dient desverzocht door huurcommissie en eventueel in een volgende fase door de kantonrechter (marginaal) te worden getoetst. Voor het doen van een voorstel tot verlaging van de huurprijs dient, voor zover het woonruimte betreft, welke een zelfstandige woning vormt, net als thans het geval is, gebruik te worden gemaakt van een bij ministeriële regeling vast te stellen formulier.

Het voorgestelde nieuwe vijfde lid heeft betrekking op het bij algemene maatregel van bestuur wijzigen van het percentage, genoemd in artikel 19, eerste lid, onder f. Bij de eerste vaststelling van dat percentage (3,8%) heeft het advies van het overlegorgaan landelijke centrales van huurders en verhuurder zwaar meegewogen. Een latere wijziging van dat percentage kan uitsluitend geschieden met ingang van 1 januari van enig jaar. Het naar het oordeel van de minister representatief te achten landelijk overleg van huurders en verhuurders wordt als dan in de gelegenheid gesteld vóór 1 juli daaraan voorafgaande over de hoogte van het percentage te adviseren.

De laatste volzin van dit lid heeft tot doel ter wille van de rechtszekerheid te bewerkstelligen dat het oude percentage nog van toepassing blijft op huurprijsverhogingsvoorstellen waarvan de ingangsdatum is gelegen vóór 1 juli van het jaar waarvoor het nieuwe percentage geldt. In artikel II is een overgangsbepaling opgenomen waarin om dezelfde reden is geregeld dat de procesvereisten niet gelden ten aanzien van vóór het tijdstip van inwerkingtreding gedane voorstellen tot verhoging van de huurprijs met een voorgestelde datum van ingang, gelegen vóór 1 juli 1996.

C en D (artikelen 19a en 25)

De met dit artikel voorgestelde wijzigingen zijn uitvoerig in het algemeen deel van de toelichting behandeld. Het betreffen voorschriften voor het proces dat voorafgaat aan een voor te stellen huurprijsverhoging van meer dan het in artikel 19 genoemde percentage. De toetsing ervan dient te worden beperkt tot de vraag of die «procesvereisten» kennelijk al

dan niet zijn nagekomen. De term «kennelijk» drukt het marginale karakter van die toets uit. Bij deze marginale toetsing kan het natuurlijk wel zo zijn dat wat betreft de beantwoording van de vraag of een of meer van de procesvereisten zijn nagekomen (met name valt dan te denken aan die, opgenomen in het eerste lid, onder a en b), vanwege de wet algemene formulering van die vereisten de ene huurcommissie (of kantonrechter) geneigd zal zijn tot het oordeel dat nog net aan die vereisten is voldaan, terwijl een andere tot het oordeel komt dat dat niet het geval is. Dat doet echter niets af aan het uitgangspunt dat het hier gaat om een marginale toetsing van deze procesvereisten. Door de geformuleerde minimale randvoorwaarden moet tussen verhuurders en huurders een groei ontstaan naar behoorlijk overleg. De procesvereisten zijn daarvoor het startpunt.

Indien een verhuurder een huurverhogingsvoorstel doet, waarbij de procesvereisten, hoewel op die verhoging van toepassing, niet zijn nagekomen, kan de huurder tegen dat voorstel bij de verhuurder bezwaar maken. Vervolgens moet de verhuurder, wil hij die huurverhoging toch gerealiseerd krijgen, een procedure bij de huurcommissie en eventueel in een latere fase bij de kantonrechter aanhangig maken. Indien de huurcommissie (of kantonrechter) vaststelt dat kennelijk niet alle procesvereisten zijn nagekomen, spreekt deze – ingevolge het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 25 (onderdeel D) – uit dat de huurverhoging tot het in artikel 19, eerste lid, onder f, genoemde of later bij algemene maatregel van bestuur gewijzigde percentage beperkt blijft. Mocht de huurder ook inhoudelijke bezwaren hebben tegen het huurverhogingsvoorstel, dan toetst de huurcommissie (kantonrechter) het eventueel reeds tot het percentage, bedoeld in artikel 19, eerste lid, teruggebrachte voorstel, afhankelijk van de aard van de bezwaren, aan de bepalingen van de Huurprijzenwet woonruimte en het Besluit huurprijzen woonruimte (met bijlagen). Zij doet dan uitspraak over de vraag of het huurverhogingsvoorstel met het eventueel teruggebrachte percentage redelijk is in het licht van die ingebrachte bezwaren; huurder of verhuurder kunnen na verzending van de uitspraak van de huurcommissie aan de kantonrechter verzoeken de huurprijs vast te stellen.

ARTIKEL II

Voor een toelichting op deze overgangsbepaling wordt verwezen naar het slot van de toelichting op artikel I, onderdeel B.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager