

Tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen

mr. F.N. van Leeuwen¹

mr. W. Lever²

Inleiding

Iedere gemeente kampt ermee: leegstaande woningen die binnen afzienbare tijd zullen worden gesloopt. Hoe moet hier mee worden omgegaan?

Gemeenten kiezen uit diverse mogelijkheden om de woningen voor leegstand en verloedering te behoeden, bijvoorbeeld door ingebruikgeving “om niet” of in voorkomende gevallen via een zogenaamde alarmkoffer waarmee de panden worden beveiligd ter voorkoming van kraak. Daarnaast wordt bekeken of een woning nog enige inkomsten via huur kan genereren. Hierbij vormen woningen waar een lage huur voor wordt gevraagd een (gedeeltelijke) oplossing voor diverse groepen mensen binnen gemeenten die minder te besteden hebben. Bij het bepalen van de wijze waarop de gemeente met dergelijke woningen omgaat, wordt vaak ook nog een professionele leegstandbeheerder ingeschakeld.

Zoals gezegd, gaat het om de volgende wijzen van beheer: alarmkoffer, gebruik “om niet” of (leegstands-)verhuur. Gemeenten hadden tot voor kort de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur, die veel op verhuur in het kader van de Leegstandwet leek, te weten verhuur op basis van artikel 7:232 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Vanuit de praktijk is bekend dat er ook thans nog gemeenten zijn die verhuren op basis van dit artikel. Tevens zijn er leegstandadviesbedrijven die nog steeds wijzen op de mogelijkheid tot verhuur op deze grond.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 per 1 juli 2016 is artikel 7:232 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek echter vervallen. Met dit artikel beogen wij ten eerste de onbekendheid van het vervallen van deze bepaling breed ingang te doen vinden³. Daarnaast zullen wij kort de huidige mogelijkheden bespreken op basis waarvan tot tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen kan worden overgegaan. Hierbij komen tevens de verschillen met artikel 7:232 lid 4 BW (oud) aan de orde.

Artikel 7:232 lid 4 BW (oud)

Artikel 7:232 lid 4 BW, zoals dit gold tot 1 juli 2016, luidde als volgt:

“De artikelen 206 lid 3, 269 lid 1 en 2, 270, 271 tot en met 277, 278 leden 1 en 2 en 281 zijn niet van toepassing op de huur van woonruimte in gebouwen, welke aan een gemeente toebehoren en ten tijde van het aangaan van de overeenkomst voor afbraak zijn bestemd.”

De bepaling sluit de herstel- en verrekeningsbevoegdheid van artikel 7:206 lid 3 BW uit, alsmede de bescherming van onderhuurders (artikel 7:269 leden 1 en 2 BW), woningruil (artikel 7:270 BW) en de huurbescherming bij opzegging (artikel 7:271 tot en met 7:277 BW), de voortzetting bij onderhuur (7:278 leden 1 en 2 BW) en ontbinding in geval van verwezenlijking van een geldend bestemmingsplan (artikel 7:281 BW).

¹ Mr. F.N. (Frans) van Leeuwen is eigenaar van LeeuwenLeegstand. Dit bedrijf adviseert gemeenten, leegstandbeheerders en overheden betreffende huur en Leegstandwet. Tevens behandelt LeeuwenLeegstand kosteloos voor gemeenten aanvragen voor vergunningen ogv de Leegstandwet.

² Mr. W. (Willemijn) Lever is advocaat huur- en vastgoedrecht bij Legaltree Advocaten. Zij treedt onder meer op voor gemeenten. In 2015 schreef zij reeds over de mogelijkheden op grond van de Leegstandwet bij transformatie van leegstaande kantoren in tijdelijke woonruimte (TvHB 2015/5, p. 308 e.v.)

³ Op diverse online vindplaatsen van wetsartikelen is de bepaling nog steeds als geldend wetsartikel te raadplegen!

De gebrekenregeling uit hoofde van artikel 7:207 BW (vermindering huurprijs) alsmede artikel 7:242 BW (schakelbepaling) en het huurprijzenrecht uit onderafdeling 2 (artikelen 7:246-7:265 BW) gelden echter wel.

Achtergrond van artikel 7:232 lid 4 BW

Titel 7.4 BW is in 1997 ingevoerd. Vóórdien werd een huurovereenkomst ten aanzien van gemeentelijke sloopwoningen geregeld in Boek 7A, artikel 1623a BW (oud).⁴ Artikel 7A:1623a lid 1 BW (oud) maakte onderscheid tussen:

- (i) een overeenkomst welke een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard van korte duur is;
- (ii) een overeenkomst van huur en verhuur van woonruimte in gebouwen welke aan de gemeente toebehoren en ten tijde van het aangaan van de overeenkomst voor afbraak bestemd zijn.

Overige relevante bepalingen betreffende huur en verhuur van woningen waren destijds opgenomen in de Huurwet (Hw) en de Huurprijzenwet (Hpw).

De memorie van toelichting omschrijft de achterliggende gedachte betreffende sub (i) als volgt: *“Een categorie die zeker behoort te worden uitgesloten, is die van vacantie- en seizoenwoningen. (...) Voorgesteld wordt een zuiver feitelijk criterium te geven, nl. uit te sluiten de overeenkomsten welke slechts een gebruik van de woonruimte betreffen dat naar zijn aard van korte duur is. De rechter zal van geval tot geval moeten beslissen, of een huurovereenkomst wel of niet door de artikelen 1623a t/m o BW wordt beheerst. Het is evenwel niet te verwachten dat het onderscheid tussen woonruimte die voor permanente bewoning wordt verhuurd en woonruimte welke slechts voor een tijdelijk gebruik wordt verhuurd veel moeilijkheden zal baren. In ieder geval kan worden gesteld dat deze moeilijkheden niet geringer zullen zijn wanneer zou worden gezocht naar een uitvoeriger uitgewerkt criterium. De globale maatstaf moet, mede gezien in het licht van de strekking van het gehele wetsontwerp, voldoende zijn voor de wetstoepasser”.*⁵

Sub (ii) van artikel 7A:1623a lid 1 BW (oud) als hierboven aangehaald betreft woningen die aan de gemeente toebehoren én ten tijde van het aangaan van de huurovereenkomst voor afbraak bestemd zijn. In de memorie van toelichting wordt het belang van het onderscheid sub (i) en (ii) van het artikel beschreven. Er staat uitgelegd dat huur en verhuur van woonruimte welke een gebruik betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is, een sub (i) woning dus, de huur van een vakantiewoning kan zijn. Woningen als bedoeld in sub (ii), dus woningen die wegens afbraak tijdelijk door de gemeente worden verhuurd, worden in de memorie als volgt toegelicht: *“In het ontwerp gaat het niet zozeer om een gebruik dat naar zijn aard van korte duur is, maar om het feit dat de woning nog slechts betrekkelijk korte tijd beschikbaar is”.*⁶ Vanwege deze verschillende uitgangspunten heeft de wetgever volgens de memorie van toelichting voor de toevoeging van de mogelijkheid sub (ii) gekozen. Als gevolg hiervan werd het ook mogelijk voor afbraak bestemde panden tijdelijk te verhuren, zonder dat bij het einde van de huur een beroep zou kunnen worden gedaan op huurbescherming.

De Hoge Raad oordeelde in de tussentijd in het arrest van 30 mei 1975⁷ dat woningen door de overheid voor sloop bestemd onder de uitzondering van artikel 1623a lid 1 sub (i) BW (oud) moesten kunnen vallen. De vraag rees of een aparte bepaling nog wel nodig was. Dit werd echter wel als wenselijk gezien, met name omdat de uitspraak van de Hoge Raad niet beperkt is tot aan een gemeente toebehorende woningen.⁸

Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid, dat het wetsontwerp in het bijzonder tot doel had gemeenten in staat te stellen slooppanden tijdelijk te verhuren voor noodgevallen. De uitzondering is bewust beperkt gebleven tot gemeentelijke slooppanden op basis van (1) een inschatting van de feitelijke situatie dat slooppanden veelal eigendom van de gemeente zullen zijn en (2) de gedachte dat aldus misbruik van de voorgestelde uitzondering op het stelsel van huurbescherming kon worden voorkomen.

⁴ Wet van 15 juni 1972, Stb. 1972, nr. 305 en Wet van 4 oktober 1978, Stb. 1978, nr. 521

⁵ Kamerstukken II 1969-1970, 10 451, nr. 3, p. 5.

⁶ Kamerstukken II 1972-1973, 12 306, nr. 3, p. 1.

⁷ HR 30 mei 1975, ECLI:NL:PHR:1975:AC5593, NJ 1975/464 (Van Osch/Studentenhuisvesting Tilburg)

⁸ Handelingen II 1975/76, 12 306, 19 mei 1976, p. 4217, 4218.

In 1978 is de bepaling sub (ii) in het Burgerlijk Wetboek opgenomen.⁴ Het artikel verkreeg onmiddellijke werking.⁹

In 1997 zijn de bepalingen van de Hw en Hpw samengevoegd met de huurartikelen uit boek 7A BW in titel 7.4 BW. In deze titel zijn de huurbeschermingsregels voor woonruimten overgenomen. Artikel 7A:1623a sub (i) BW (oud) werd artikel 7:232 lid 2 BW en sub (ii) werd lid 4 van ditzelfde artikel.

Schrapping artikel 7:232 lid 4 BW (oud)

Artikel 7A:1623a lid 1 sub (ii) BW (oud) c.q. artikel 7:232 lid 4 BW (oud) is in de praktijk niet veel gebruikt. Debet hieraan is dat de bepaling slechts betrekking had op de beperkte categorie van gemeentelijke sloopwoningen. De bepaling werd ook strikt uitgelegd. Volgens de wetsgeschiedenis was voor analoge toepassing op sloopwoningen van andere (overheids-)eigenaren en op te renoveren woonruimte geen plaats.¹⁰

Per 1 juli 2016 is artikel 7:232 lid 4 BW (oud) geschrapt. De memorie van toelichting motiveert de schrapping aldus¹¹:

“De achterliggende gedachte bij schrapping van dit artikel is dat van de mogelijkheid voor tijdelijke verhuur van gemeentewoningen die in afwachting zijn van sloop geen of nauwelijks gebruik werd gemaakt, eenvoudigweg omdat er zo goed als geen gemeentewoningen meer zijn. Bovendien kan in deze gevallen evengoed gebruik gemaakt worden van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet.”

Tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet en de verschillen met artikel 7:232 lid 4 BW (oud)

De Leegstandwet dateert reeds van 1 januari 1986¹² en sinds die datum kan een gemeentelijk slooppand dan ook met een leegstandvergunning tijdelijk worden verhuurd.

De Leegstandwet bestaat thans uit de volgende artikelen: de artikelen 1 tot en met 7, 15 tot en met 19 en 21.

Artikel 15 lid 1 sub c van de Leegstandwet (Lw) luidt als volgt, voor zover van belang:

“Burgemeester en wethouders kunnen de eigenaar vergunning verlenen tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van woonruimte op welke overeenkomsten de artikelen 206 lid 3, 232, 242, 269 lid 1 en 2, 270, 271 leden 4 tot en met 8, 272 tot en met 277, 278 leden 1 en 2 en 281 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing zijn, indien het gaat om: woonruimte in een voor de verhuur bestemde woning welke ten tijde van het aanvragen van de vergunning bestemd is voor afbraak of voor vernieuwbouw.”

De vergunning die burgemeester en wethouders verstrekken, geldt slechts voor een bepaalde termijn. De vergunning wordt verleend voor ten hoogste twee jaren. Op verzoek van de eigenaar kunnen burgemeester en wethouders deze duur telkens met ten hoogste een jaar verlengen, met dien verstande dat de gehele duur van de vergunning ten aanzien van woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c ten hoogste zeven jaren kan bedragen (artikel 15 lid 6 Lw). Dit in tegenstelling tot het verhuren op basis van het oude artikel 7:232 lid 4 BW (oud), waarbij de contractduur in principe geen rol speelde. Dat er een lange tijd kan liggen tussen het sluiten van de overeenkomst ex artikel 7:232 lid 4 BW (oud) en het beëindigen van de overeenkomst bleek bijvoorbeeld uit een uitspraak van de kantonrechter Utrecht van 9 mei 2005, waarin de rechter van oordeel was dat de overeenkomst na 18 jaar (!) nog kon worden beëindigd.¹³

⁹ Zie ook HR 30 januari 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AG5526, NJ 1987/529 (Gem. Helmond/Van Schaijk)

¹⁰ Zie Kamerstukken II 1972-1973, 12 306, nr. 3, Kamerstukken II 1974-1975, 12 306, nr. 5, p. 2, Handelingen I 1975-1976, p. 4217, Kamerstukken II 1974-1975, 12 306, nr. 5, p. 3

¹¹ Zie Kamerstukken II 2015-2016, 34 373, nr. 3, p. 36

¹² Stb. 1981, 337

¹³ Zie Rb. Utrecht, sector kanton, locatie Utrecht 9 mei 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AX2661

De artikelen die op grond van de Leegstandwet niet van toepassing zijn op de te sluiten huurovereenkomst zijn niet hetzelfde als bij toepassing van artikel 7:232 lid 4 BW (oud). Zo is artikel 7:271 lid 1 BW (opzegging) bij verhuur op basis van artikel 15 lid 1 sub c Lw wel van toepassing zodat de huurovereenkomst op grond van de Leegstandwet opgezegd dient te worden. Tegelijkertijd is artikel 7:242 BW niet van toepassing bij verhuur op basis van de Leegstandwet. Daarmee wordt de semi-dwingende regeling van bepaalde artikelen gehaald. Zo kan worden afgeweken van de gebrekenregeling voor woningen die op grond van de Leegstandwet worden verhuurd. Hierdoor is het mogelijk een gebrekkige woning te verhuren zonder dat de verhuurder te kort schiet. Het is dan uiteraard wel noodzakelijk dat de verhuurder in zijn huurcontract uitdrukkelijk afwijkt van zijn onderhoudsverplichtingen. Doet de verhuurder dat niet, dan geldt de gebrekenregeling (artikel 7:204 BW) onverkort. In artikel 7:232 lid 4 BW (oud) was artikel 7:242 BW niet buiten toepassing verklaard.

In de overeenkomst van woonruimte die met een vergunning op grond van de Leegstandwet wordt verhuurd, gelden verder niet de artikelen 7:206 lid 3 BW (verrekenbevoegdheid bij gebreken), 7:232 BW (definitiebepaling woonruimte), 7:242 BW (schakelbepaling woonruimte/algemene bepalingen), 7:269 leden 1 en 2 BW (onderhuur), 7:270 BW (woningruil), 7:271 leden 4 tot en met 8 BW (opzegtermijnen/opzeggronden), 7:272 tot en met 7:277 BW (huurbeëindiging via rechter na opzegging), 7:278 leden 1 en 2 BW (voortzetting onderhuur) en 7:281 BW (ontbinding in geval van verwezenlijking geldend bestemmingsplan).

Overigens is blijkens artikel 16 lid 1 Lw artikel 7:247 BW eveneens niet van toepassing. Ook geliberaliseerde woonruimten kunnen op zichzelf op grond van de Leegstandwet worden verhuurd. Echter, omdat artikel 7:247 BW uitgesloten is, is geliberaliseerde verhuur niet mogelijk; er kan niet (naar boven) worden afgeweken van de door de gemeente vastgestelde maximale huurprijs.

Opgemerkt zij dat ook zonder vergunning ex artikel 15 van de Leegstandwet een gebrekkige en in de nabije toekomst te slopen woning tijdelijk kan worden verhuurd op grond van artikel 7:232 lid 2 BW. Bij arrest van 13 april 2012 heeft de Hoge Raad bepaald dat de Leegstandwet geen exclusieve regeling bevat.¹⁴ Afdeling 5 van titel 4 (de woonruimtebepalingen) is dan in zijn geheel niet van toepassing. Uit de wetsgeschiedenis volgt echter dat de regel restrictieve toepassing verdient¹⁵: *“Het gaat hier om het gebruik dat naar zijn aard van korte duur is. Het is dus een uitzonderingsbepaling van een heel beperkte betekenis. Het beste voorbeeld is wellicht het gebruik als vakantiewoning. Een goed voorbeeld is ook het gebruik van een wisselwoning, die voor een aantal weken wordt betrokken als de eigen woning wordt gerenoveerd. Naar zijn aard is dat gebruik van beperkte duur. Het gaat dus om gevallen waarin voor iedereen duidelijk is, dat er geen sprake kan en mag zijn van een beroep op huurbescherming. De bepaling moet dan ook in onze opstelling zeer restrictief worden opgevat. Iedereen begrijpt dat het, als je een vakantiewoning huurt, onzinnig zou zijn om je na afloop van die paar weken op huurbescherming te beroepen. Het gaat trouwens ook niet om de aanduiding die je van de woning geeft, want het is best mogelijk dat een huis, dat je normaal als vakantiehuis zou typeren, permanent wordt verhuurd. Je moet het dus wel bekijken vanuit het concrete gebruik dat ervan wordt gemaakt en de daarbij passende duur”.*

Artikel 15 lid 3 sub d Lw geeft nog aanvullende eisen betreffende de sloop. Bij toepassing van de Leegstandwet dient te worden aangetoond dat de vernieuwbouw van ingrijpende aard zal zijn en voorts dat de afbraak of de vernieuwbouw binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden.

Deze eisen lijken derhalve wat strenger dan de eisen die golden bij toepassing van artikel 7:232 lid 4 BW (oud). Uit het arrest van de Hoge Raad van 30 mei 1975 kan worden afgeleid dat voor het begrip afbraak in artikel 7:232 lid 4 BW (oud) rekening gehouden moest worden met het volgende:¹⁶

- Een sloopdatum hoeft niet vast te staan;
- Het kan nog jaren duren voor gesloopt wordt;
- Sloopplannen moeten wel concreet zijn;
- Het moet zeker zijn dat gesloopt gaat worden.

In ieder geval diende het pand ten tijde van het aangaan van de huurovereenkomst bestemd te zijn tot afbraak.

¹⁴ Zie HR 13 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV2628 (Malothaux/SSH en Mitros)

¹⁵ Handelingen II 1978-1979, 14175, p. 5026

¹⁶ Zie HR 30 mei 1975, ECLI:NL:PHR:1975:AC5593, NJ 1975/464 (Van Osch/Studentenhuusvesting Tilburg)

Bij toepassing van de Leegstandwet dient de afbraak ook daadwerkelijk “binnen een redelijke termijn” plaats te vinden. Artikel 16 lid 4 Lw bepaalt nog dat voor huurovereenkomsten in het kader van de Leegstandwet enige bijzondere bepalingen gelden, zoals de minimumduur van de huurovereenkomst. Gewezen zij ook op artikel 16 lid 10 Lw, die de huurprijs maximeert en op artikel 16 lid 8 Lw: *“De huurovereenkomst eindigt in elk geval op het tijdstip, waarop de vergunning haar geldigheid verliest. In het geval, bedoeld in de eerste volzin, is geen opzegging vereist. Indien de huurder na het tijdstip waarop de huurovereenkomst eindigt, met goedvinden van de verhuurder het gebruik van het gehuurde behoudt, ontstaat, tenzij van een andere bedoeling blijkt, een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd waarop titel 4, afdeling 5, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is.”*

Het is wel van belang dat de huurder op de hoogte wordt gesteld van het feit dat de huur eindigt. Het verdient dus aanbeveling om het einde van de huurovereenkomst tijdig tegen het einde van de duur van de vergunning aan te zeggen.

Tijdelijke verhuur op grond van de Wet doorstroming huurmarkt 2015

Per 1 juli 2016 is de Wet doorstroming huurmarkt 2015 in werking getreden.¹⁷ Hierdoor is het mogelijk geworden zelfstandige woonruimte voor twee jaar of korter en onzelfstandige woonruimte voor vijf jaar of korter te verhuren, waarbij de huurovereenkomst door het enkele verstrijken van de bepaalde tijd eindigt. Opzegging is dan niet nodig. Wel dient de verhuurder het nadere einde aan te kondigen aan de huurder.

Anders dan vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet geldt niet meer dat een huurder de afgesproken huurtijd moet uitzitten; de huurder kan tussentijds opzeggen.

Deze regeling kan ook worden toegepast bij tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen. De gemeente dient er echter op bedacht te zijn dat de huurovereenkomst niet langer dan twee respectievelijk vijf jaar kan worden aangegaan. Het is niet toegestaan om na deze periode opnieuw een huurovereenkomst op grond van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 aan te gaan met dezelfde huurder. In dat geval geldt de verlengde huurovereenkomst namelijk voor onbepaalde tijd (artikel 7:271 lid 1 BW) en heeft de huurder alsnog recht op huurbescherming.

Conclusie

Tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen is, ondanks het vervallen van artikel 7:232 lid 4 BW (oud), nog steeds mogelijk. In die zin verandert er niet veel. Het is natuurlijk wel belangrijk dat adviseurs en websites die wetsartikelen weergeven, maar ook gemeentelijke verhuurders en huurders weten dat verhuur op basis van 7:232 lid 4 BW (oud) tot het verleden behoort.

Of gemeenten er met de schrapping van artikel 7:232 lid 4 BW (oud) bij de verhuur van gemeentelijke sloopwoningen daadwerkelijk op vooruit gaan, is evenwel de vraag. Met toepassing van de Leegstandwet dient de gemeente aan haarzelf een vergunning te verstrekken en dient duidelijk te zijn dat de woning binnen redelijke termijn zal worden gesloopt. De vergunning kan slechts voor een beperkte periode (maximaal zeven jaar) worden verleend, terwijl met toepassing van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 de periode nog korter is. Aangezien de regeling ex artikel 7:232 lid 2 BW (“naar zijn aard van korte duur”) restrictieve toepassing verdient en ook in de rechtspraak terughoudend met toepassing van deze bepaling wordt omgegaan, biedt deze bepaling ook niet altijd voldoende soelaas bij de tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen.

Voor tijdelijke verhuur van gemeentelijke sloopwoningen is dan ook van belang om te bezien welke huidige mogelijkheid in het betreffende geval het meest geschikt is. Maatwerk blijft geboden.

¹⁷ Stb. 2016, 158 en Stb. 2016, 159