

24 080

Voorstel van wet van het lid Duivesteijn houdende regels ter bevordering van het overleg tussen huurders en verhuurder van woonaangelegenheden (Wet op het overleg huurders verhuurder)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 april 1998

De indiener van het voorstel van wet spreekt zijn waardering uit voor de snelle wijze waarop de leden van de Eerste Kamer zijn gekomen tot het nader voorlopig verslag. Indiener spreekt de hoop uit dat spoedig kan worden gekomen tot de vaststelling van een wettelijke regeling op het overleg huurders verhuurder. Daarbij staat voorop dat de wet niet primair is gemaakt voor al die verhuurders en huurders die reeds een lange traditie hebben in het voeren van goed overleg. Deze verhuurders en huurders hebben laten zien dat het voor de opbouw van een goed functionerende samenleving van belang is dat beide partijen met elkaar trachten inhoud te geven aan een goede woon- en leefsituatie. Gelukkig kennen wij hiervan in Nederland vele goede voorbeelden. De wet op het overleg huurders verhuurder is vooral bedoeld om een basis te bieden voor die situaties waar dit overleg niet, of onvoldoende van de grond komt. Helaas komt dat ook nog steeds voor.

Bij het beheer van de woning en de woonomgeving gaat het heel direct om het welzijn van de mens. Wonen is niet voor niets aangemerkt als een primaire voorziening. Goed wonen bepaalt in belangrijke mate het welzijn van onze burgers. Wanneer in het beheer van dit wonen sprake is van een onevenwichtige relatie tussen de verhuurder en de huurder, kan dit het welzijn van de huurder direct raken. Zonder dit voorbeeld als typerend te beschouwen voor de volkshuisvesting illustreert de DKP-speculatie in Groningen¹ hoezeer het welzijn van grote groepen huurders kan worden aangetast. Hier gaat het om een overdracht van de aandelen van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten aan een besloten vennootschap die niet primair een goed beheer maar in hoofdzaak een speculatief doel voor ogen heeft. Indiener durft de stelling te verdedigen dat een dergelijke situatie had kunnen worden voorkomen wanneer sprake was geweest van een goed overleg tussen de oorspronkelijke verhuurder en huurders. Dat overleg draagt er namelijk toe bij dat beide partijen meer betrokken zijn op elkaar en een cultuur ontwikkelen waarin door middel van overleg inhoudelijke oplossingen worden gezocht die voor beide partijen van betekenis zijn.

Indiener heeft niet de illusie dat een dergelijke situatie volledig kan worden voorkomen maar hij is er wel van overtuigd dat een goed en

¹ Brief van de staatssecretaris van volkshuisvesting van 16 april 1998 inzake de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975; complexen dkp-woningen te Groningen (AP45 945 e.a.) is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 120162.191.

regelmatig contact tussen huurders en verhuurders uiteindelijk in beider belang is en dat dit zal bijdragen tot de door de voormalig staatssecretaris Heerma voorgestane «zelfregulering van de volkshuisvesting».

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op een aantal punten van het voorstel van wet. Ik ben graag bereid op deze punten in te gaan.

Ten aanzien van de vraag welke verhuurders vallen onder de wet kan worden verwezen naar artikel 1, eerste lid, onder d. Hier wordt de «verhuurder» vallend onder de werking van deze wet als volgt omschreven: *verhuurder van ten minste honderd voor verhuur bestemde woongelegenheden in Nederland*. Het gestelde in de memorie van antwoord en in het laatst aangehaalde deel van de brief aan de Tweede Kamer (nr. 13) hieromtrent is dan ook juist. Het in de brief aan de Tweede Kamer, eerst aangehaalde gedeelte, is echter niet juist.

Waar het gaat over de interpretatie van de wet inzake de vraag welke huurders wel en welke niet onder de werking van de wet vallen is mijn inziens het voorstel van wet zelf helder. Artikel 1, onder b omschrijft het begrip «woongelegenheid». Hieronder wordt in de wet verstaan «woning». Een kamer is weliswaar een deel van de woning, maar niet zelf een woning. Hieruit volgt dat een kamer geen woongelegenheid is in de zin van het wetsvoorstel. De huurder zelf is de huurder van een woongelegenheid van een verhuurder wanneer deze daarin zijn hoofdverblijf heeft (art. 1, eerste lid, onder e).

In de eerder door de leden van de VVD-fractie aangehaalde brief aan de Tweede Kamer (nr. 13) is in de zesde alinea door indiener een toelichting op artikel 1 gegeven. Gaarne zou ik dan ook willen verwijzen naar deze tekst. Deze luidt als volgt: «De ingevolge de wettelijke regeling geldende verplichtingen rusten op de verhuurder. Het kan zijn dat de eigenaar tevens verhuurder is. Dat is het geval indien hij zelf zijn woongelegenheden verhuurt of een beheerder machtigt om dat namens hem te doen. Het kan echter ook zijn dat een beheerder op eigen naam de woongelegenheden verhuurt. In dat geval is niet de eigenaar, maar de beheerder verhuurder in de zin van het wetsvoorstel. Indien laatstbedoelde beheerder ten minste honderd woongelegenheden verhuurt – dat kunnen woongelegenheden van verschillende eigenaren zijn – dan dient die beheerder de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen na te komen. Aldus is volledig aangesloten bij het begrip verhuurder uit het Burgerlijk Wetboek» (BW: huurrechtbepalingen, titel 7A).

Indiener gaat er inderdaad vanuit dat wanneer er bij een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70, eerste lid, van de Woningwet sprake is van één huurdersorganisatie voor alle woongelegenheden, huurdersorganisaties met betrekking tot een of meer woningcomplexen niet worden aangemerkt als huurdersorganisatie in de zin van de wet. Dat kan wel wanneer verhuurder en de eerstbedoelde huurdersorganisaties anders overeenkomen. In deze laatste omschrijving zit de mogelijkheid voor de verhuurder en de eerstbedoelde huurdersorganisaties het overleg zo in te richten dat aan alle belangen (dus ook van die huurders die in een andere gemeente woonachtig zijn) tegemoet wordt gekomen.

De 50%-eis wordt afgezet tegen het totaal van de huurders van woongelegenheden van de verhuurder. Berekening kan alleen dan een probleem zijn indien de verhuurder daarover geen duidelijke cijfers kan of wil produceren. Mocht er in een dergelijke situatie sprake zijn van onwil dan is de rechter de meest geëigende instantie om hierover een uitspraak te doen.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat een huurprijsstijging tot boven de 1085 gulden op zichzelf niet meebrengt dat de woning onder een «geliberaliseerd regime» valt. Dat is pas het geval wanneer de zittende huurder de huurovereenkomst beëindigt. Wel is het zo dat die huurders die voor de betaalbaarheid van hun wonen in belangrijke mate afhankelijk zijn van huursubsidie door het wegvallen van deze subsidie wel gedwongen zullen zijn te verhuizen. Materieel, en het was beter geweest dit ook zo te formuleren, komen deze woningen al versneld onder de werking van het geliberaliseerd systeem.

Op de vragen die nog waren blijven liggen, geef ik onderstaand alsnog een antwoord.

Artikel 2, eerste lid: het moet gezamenlijk worden overeengekomen. Van uitsluiten tegen de wil van de desbetreffende huurdersorganisatie kan dus geen sprake zijn.

Artikel 3, eerste lid: aan alle drie de eisen dient te worden voldaan.

Indiener heeft met belangstelling kennisgenomen van de beschouwing van de leden van de CDA-fractie inzake het belang van de Contourennota. Indiener onderschat niet de betekenis van het feit dat er sprake was van een belangrijk moment toen vertegenwoordigers van huurders en verhuurders met elkaar tot overeenstemming kwamen over de Contourennota. Niet ontkend kan worden dat de positie van huurders al decennia lang buitengewoon zwak is. Toen ook het voorstel van wet van ondergetekende door de vertegenwoordigers van verhuurders werd afgewezen leek er een herhaling te ontstaan van de geschiedenis. Het is geen geheim dat de Nederlandse Woonbond tegen die achtergrond gekozen heeft voor een akkoord dat, ten opzichte van de regelgeving in het BBSH kan worden aangemerkt als een achteruitgang. Indiener heeft daar begrip voor en veroordeelt dit ook geenszins. Het is echter ook geen geheim dat binnen huurdersland het akkoord met gemengde gevoelens is ontvangen. In het bijzonder die huurdersorganisaties die al jarenlang een overleg hebben dat verder gaat dan in de Contourennota als «verplicht» is omschreven zijn bang dat de nota zou kunnen leiden tot een verzwakking van hun verworven rechten. De leden van de Eerste Kamer zijn door vele huurdersorganisaties (naar ik begrepen heb meer dan 191) gewezen op het belang dat zij hechten aan een wettelijke regeling die in essentie geen afbreuk doet aan de regelgeving in het BBSH.

Nogmaals onderstreept indiener het belang van een goed overleg tussen de landelijke vertegenwoordigers van huurders en verhuurders. Maar tegelijkertijd kan het nooit betekenen dat het primaat van de politiek hiermee wordt uitgeschakeld. Binnen de Staten-Generaal hebben vertegenwoordigers uit politieke partijen zitting die gekozen zijn op een eigen programma. Ook dat is een referentiekader voor de beoordeling van een akkoord tussen verschillende partijen. De Tweede Kamer heeft buitengewoon uitvoerig gesproken over het onderhavige voorstel van wet. Er is, en indiener schaamt zich hiervoor geenszins, «werkende weg» een evenwicht is gevonden tussen de erkenning van het bestaan van de Contourennota en de verschillende opvattingen in de Tweede Kamer. Feitelijk moet worden geconstateerd dat er thans een breed gedragen voorstel van wet is.

De leden van de CDA-fractie vragen indiener te reageren op de brief van de staatssecretaris inzake «het feit dat het regeringsvoorstel gedragen wordt door betrokken partijen in het veld». Hierover is indiener verbaasd. Immers, ook de staatssecretaris wijkt in zijn uitwerking (die nog steeds niet openbaar is) af van de Contourennota. Sterker gesteld, juist op een

van de punten waar de vertegenwoordigers van de verhuurders bezwaar maken tegen het voorstel van wet van ondergetekende, namelijk de toetsing door de rechter, deelt de staatssecretaris het standpunt van de indiener. Het ware eleganter geweest wanneer was erkend dat de uitwerking van de Contourennota ook bij de staatssecretaris en zijn adviseurs op een aantal technische en juridische problemen is gestoten. Op de vraag van de leden van het CDA-fractie om een reactie te geven op de bij de Eerste Kamer binnengekomen brieven van de NWR en NCIV, gedateerd 11 februari 1998 en 20 maart 1998. Indiener is daar op zich ten volle toe bereid maar kan zich tegelijkertijd niet aan de indruk onttrekken dat briefschrijvers, zoals zij eigenlijk zelf ook vaststellen, in herhaling vervallen. Op alle afzonderlijke punten is in mijn eerder memorie van antwoord uitvoerig ingegaan. Zonder aan de vragensteller tekort te willen doen zou indiener daarnaar willen verwijzen.

Evaluaties van de werking van reeds bestaande wetten waarin regels zijn gesteld voor het overleg tussen partijen wijzen overtuigend uit dat de verschillende partijen misschien nog wel eens willen «klagen» over het bestaan van dergelijke wetgeving maar tegelijkertijd het belang aangeven van een kader voor een goed overleg. Bij dit kader hoort namelijk ook dat iedere partij zich aan de spelregels houdt. Juist voor degene die in directe zin verantwoordelijk is voor de exploitatie is dit van groot belang. Zoals eerder gesteld zijn er thans al vele verhuurders die in het overleg regels hebben gesteld die verder gaan dan de verplichtingen in het voorstel van wet. Juist een regelmatig overleg waarin partijen elkaar serieus nemen, maakt dat huurders en verhuurders begrip krijgen voor elkaars positie en gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Zo is opvallend dat daar waar huurdersorganisaties een stevige onderhandelingspositie hebben in het overleg met de verhuurder er niet aantoonbaar sprake is van een substantieel ander huurbeleid. Wel zien wij dat er in deze situaties vaak sprake is van overeenstemming over een investeringsstrategie gericht op de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Dat maakt ook dat de huurdersorganisatie naar de huurders het belang van een dergelijke aanpak communiceert. Met andere woorden: het poldermodel bij uitstek.

Het verdient nogmaals te worden onderstreept dat de wet niet regelt hoe goede en betrouwbare verhuurders met hun huurders om moeten gaan. Dat hebben deze betrokken partijen allang zelf uitgevonden. De wet op het overleg huurders verhuurder beoogt nu juist een kader te stellen, waarbinnen die verhuurders die thans niet of nauwelijks bereid zijn tot overleg hun huurders serieus moeten nemen en betekent het tot stand komen van de wet een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Zoals wel vaker zijn het deze verhuurders die profiteren van de meningsverschillen over een wettelijke regeling op het overleg huurders verhuurder. Zij immers zijn de «lachende derden!».

De leden van de CDA-fractie hebben opnieuw verzocht of het geen lacune is dat een delegatiebepaling ontbreekt inzake een «ministeriële regeling met betrekking tot de kosten». Ook hier begrijpt indiener de vraagstelling. De oplossing zoals aangegeven is zeker niet uit te sluiten. Echter indiener heeft gekozen, mede op grond van de opvattingen in het veld, om tenminste in de eerste fase aan de verhuurder en de huurdersorganisatie over te laten in goed overleg een regeling te treffen. Gelet op de zorg van de leden van de CDA-fractie in deze zou kunnen worden afgesproken op dit punt de wet een jaar na inwerkingtreding te evalueren. Mocht uit de rapportage blijken dat een regeling van «bovenaf» noodzakelijk kan de wet worden aangepast.

Conform zijn toezegging in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van VROM een proeve van het BBSH laten opstellen zoals dat er uit zal zien na de aanvaarding van het voorstel van wet. Deze proeve is als bijlage bijgevoegd. Ten aanzien van de vraag of het mogelijk is het BBSH op tijd in werking te laten treden acht ik het nogmaals van belang dat van de zijde van de regering is opgemerkt dat er meer tijd nodig was voor een parallelle behandeling. Daarom ook heeft indiener zijn ontwerp in deze aangepast. De staatssecretaris van VROM merkte hierover op 5 juni 1997 tijdens de behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer op, naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de heer Biesheuvel: «Wat ik bijvoorbeeld heel wezenlijk vond, was de vraag of geregeld kon worden dat het wetsvoorstel op een nader te bepalen datum in werking treedt, waardoor je de afstemming met het BBSH zou kunnen regelen. Dat is gebeurd. Ik heb op dat punt dus geen opmerkingen meer».

De leden van de CDA-fractie willen een beoordeling van de indiener over de in de bij de memorie van antwoord gevoegde brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting weergegeven verschillen tussen zijn initiatiefvoorstel en het regeringsvoorstel. Indiener heeft kennis genomen van de brief van de staatssecretaris. Op zichzelf waardeert indiener het wanneer verschillen zo helder mogelijk in beeld worden gebracht. Dat komt de kwaliteit van het politieke debat ten goede. Echter, het uiteenzetten van de verschillen heeft ook als gevolg dat het lijkt alsof er meer verschillen zijn dan overeenkomsten. Dat nu is geenszins het geval. Er zijn grote overeenkomsten tussen wat bekend is als het mogelijke regeringsvoorstel en het voorstel van wet van de indiener. Zo heeft de staatssecretaris op 27 mei 1997 bij de behandeling van het voorstel van wet gesteld dat *«wat ik inhoudelijk van het voorstel vind, als de betreffende amendementen zijn aangenomen. Het tijdelijke resultaat is dan dat de consensus die bereikt was tussen huurders en verhuurders, waar ik blij mee ben, een neerslag heeft gekregen in de tekst van het voorstel dat er dan ligt. Op zichzelf is dat reden tot tevredenheid»*. Met andere woorden, er kan ook naar het voorstel van wet worden gekeken in de zin van waar de overeenstemming ligt. Die overeenstemming is groter dan de mogelijke verschillen. Bij de opstelling en de behandeling is het illusoir uit te gaan van een situatie waarin iedereen tevreden is of een enkele partij helemaal tevreden is gesteld. Essentieel is dat een zeer ruime meerderheid van de Tweede Kamer heeft ingestemd. Zij is daarbij bepaald niet over een nacht ijs gegaan. Indiener hoopt dan ook dat zo spoedig mogelijk kan worden overgegaan tot de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Wanneer de Eerste Kamer daadwerkelijk instemt met het voorstel van wet, zal dat een nieuwe fase kunnen inluiden in de volkshuisvesting van Nederland. De basis voor de zelfregulering van de volkshuisvesting, zoals bepleit in de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, wordt hiermee verder verstevigd. En dat is belangrijk omdat er de komende jaren grote inspanningen op stapel staan. Een van de belangrijkste opgaven, naast het reguliere beheer van de woningvoorraad, is de vraag of de herstructurering van de naoorlogse wijken vorm en inhoud krijgt. Om hiervoor draagvlak te laten ontstaan is een goed overleg tussen verhuurder en huurders misschien wel de belangrijkste voorwaarde. Het voorstel van wet beoogt hiervoor een kader te scheppen. Het zou jammer zijn wanneer onverhoopt opnieuw moet worden begonnen aan een nieuw wetgevings-traject.