

Vergaderjaar 1994–1995

24 080

Voorstel van wet van het lid Duivesteijn houdende regels ter bevordering van de medezeggenschap van huurders op het functioneren van verhuurbedrijven van woongelegenheden (Wet op het overleg huurders verhuurder)

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Inhoudsopgave

1. Stelselwijziging Volkshuisvesting	1
2. Betekenis van het overleg huurders en hun verhuurder	4
3. Huidige positie van huurders en hun verhuurder	8
4. Waarom een wettelijke regeling?	12
5. Het wetsvoorstel	14
6. Artikelsgewijze toelichting	17

1. Stelselwijziging volkshuisvesting

In 1985 komt de vanzelfsprekendheid van interventie door de overheid op het terrein van de volkshuisvesting ter discussie te staan. De in 1985 door de minister van Financiën ingezette operatie Heroverweging vormt aanvankelijk de basis voor de herijking van het subsidiesysteem waarvan de uitgaven moeilijk in de hand waren te houden. De parlementaire enquête over bouwsubsidies in 1987 en 1988 versnelt het proces tot herijking. Het volkshuisvestingsbeleid zelf komt nu ter discussie te staan, de noodzaak van een al te intensieve overheidsbemoeienis wordt betwijfeld en de doelmatigheid van de uitgaven betwist. De vraag wordt opgeroepen of er nog wel een woningtekort is en of de volkshuisvesting in de nabije toekomst niet primair een verdelingsvraagstuk is.

In 1988 laat het kabinet Lubbers de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Kamerstukken II 1988/89, 20 691) verschijnen (hierna te noemen: nota Vhv). De nota Vhv introduceert een nieuwe filosofie voor de volkshuisvesting. Hiermee creëert de regering een breuk met het tot dan toe gevoerde volkshuisvestingsbeleid waarin dit vanaf de invoering van de Woningwet in 1901 in de volkshuisvesting een min of meer vanzelfsprekende taak van de overheid is. Het «uitgangspunt is daarbij dat het in de eerste plaats tot de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en maatschappelijke organisaties behoort, zelf te voorzien in goede huisvesting. De overheid heeft tot taak hiertoe de benodigde ruimte te scheppen, met name door het vaststellen van de door alle betrokkenen, inclusief haarzelf, geldende spelregels».

¹ Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, 1988, Kamerstukken II 1988/89, 20 691, nr. 3).

De voorgestane stelselherziening houdt een «beperking van de financiële bijdragen in van de rijksoverheid aan de woningbouw en het woningbeheer, decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de besluitvorming rond volkshuisvestingsprocessen, deregulering van wetgeving en regelgeving en tenslotte liberalisatie van de verhoudingen tussen partijen: meer markt, minder overheid»². De benadering in de nota Vhv sluit aan bij behoefte om de taken van de rijksoverheid te beperken tot de «kerntaken». De veronderstelling dat de tijd van grote woningtekorten voorbij is, maakte het mogelijk om uit te gaan van een «voorraadmarkt waarin de vraag naar en het aanbod van woningen grotere ruimte krijgen elkaar op te zoeken»³. Verhuurders kunnen zonder een al te directe bemoeienis van de rijksoverheid voorzien in de behoefte van de woningmarkt.

Voor alle partijen binnen de volkshuisvesting betekenen deze uitgangspunten een radicale wijziging van de verantwoordelijkheden en de werkwijze tot dan toe. Zo zal de rijksoverheid een meer toetsend en voorwaardenscheppende bewaker zijn van het maatschappelijk belang, gericht op beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de volkshuisvesting. De rol van de gemeenten wordt naar de opvatting van het rijk belangrijker. Met de mogelijkheden tot het verdelen van subsidiegelden, het voeren van een woonruimteverdelingsbeleid en met de toezichtstaken hebben zij instrumenten in handen tot het voeren van een op regionale en lokale omstandigheden af te stemmen volkshuisvestingsbeleid.

Voor de sociale verhuurder en de huurders zijn de veranderingen het meest ingrijpend. De nota Vhv gaat er vanuit dat «de burgers en hun organisaties, particulier initiatief en het bedrijfsleven zelf een groter deel van de verantwoordelijkheden kunnen dragen». Deze opvatting rechtvaardigt naar de mening van de rijksoverheid haar terugtreding op dit beleidsterrein waarbij zij er vanuit gaat dat een verhuurder in staat moet worden geacht met een gezonde exploitatie zijn bezit duurzaam te onderhouden en te vernieuwen om daarmee te voorzien in de dan actuele behoeften van de woningmarkt. Een gezonde exploitatie zal mogelijk worden gemaakt door de verhuurder in staat te stellen een op de woningmarkt gericht beleid te voeren.

De rijksoverheid stelt in de nota Vhv een reeks wijzigingen voor. Enkele van deze maatregelen zijn de liberalisering van het huurprijsbeleid bij woningen die een huur hebben boven de maximaal subsidiabele huur in het kader van de individuele huursubsidie, hogere aanvangshuren bij nieuw gebouwde gesubsidieerde huurwoningen, en de invoering van de huursombenadering waardoor het mogelijk wordt een eigen, meer gedifferentieerd huurbeleid te voeren. Door de invoering van de Wet Balansverkortings (bruteringsoperatie) worden de verdere financiële banden met de rijksoverheid verbroken. De sociale huursector kan op deze wijze een zodanige financiële ontwikkeling doormaken «dat die sector op termijn zichzelf in stand kan houden»⁴. Dit «waarborgt dat corporaties (...)voldoende inkomsten genereren om ook in de toekomst hun sociale taak te kunnen vervullen op de wijze als in de Woningwet bedoeld»⁵. Voor met name de sociale verhuurder betekent het feit dat hij financieel niet meer kan terugvallen op de rijksoverheid een belangrijke wijziging in verantwoordelijkheid en werkwijze. De facto gaat men van een beschermde markt waar de overheid risico's afdekt naar een vorm van zelfstandig ondernemerschap.

Na de aanvaarding in juni 1990 van de nota Vhv door de Tweede Kamer werkt het kabinet met grote voortvarendheid aan de uitvoering van de stelselherziening. De terugtreding van de rijksoverheid, de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de lokale overheden en provincies en de verzelfstandiging van de sociale verhuurder worden in hoog tempo tot

² Woningbouw, inspiratie & ambities, Noud de Vreeze, Nationale Woningraad, 1993, pagina 494.

³ Zie noot 1.

⁴ Besluit beheer sociale huurwoningen (BBSH), pagina 35 huursombenadering.

⁵ Zie noot 4.

stand gebracht. Enkele van de maatregelen zijn de herziening van de Woningwet, de invoering van het Besluit Woninggebonden Subsidies, de aanvaarding van de Huisvestingswet en de herziening van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH, Stb. 1992, 555). De evaluatie van de stadsvernieuwing reduceert het aantal regelingen zeer sterk. De subsidiestromen worden grotendeels beperkt tot de individuele huursubsidie, de stadsvernieuwing en in omvang zeer beperkte woningbouw- en locatiesubsidies. De stelselherziening in de volkshuisvesting is daarmee een van de meest omvangrijkste dereguleringsoperaties ooit door de rijksoverheid ingezet.

Voor de rechtspositie van de huurders en hun organisaties is er sprake van een fundamentele rolwijziging. In de nota Vhv wordt er vanuit gegaan dat huurders en verhuurder in een vrije marktsituatie («voorraadmarkt») gelijkwaardige onderhandelingspartners zullen kunnen zijn. De nota Vhv stelt dan ook dat «overleg op basis van gelijkwaardigheid uitgangspunt is van het beleid inzake de betrokkenheid van bewoners bij het beheer van sociale huurwoningen. Een grotere zelfstandigheid van sociale verhuurders moet gepaard gaan met een grotere nadruk op het afleggen van verantwoordelijkheid aan de huurders». Vanuit deze uitgangspunten kondigt de staatssecretaris een aanscherping van de Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV, Stb. 1976, 469) aan. Hierin staan onder meer de omgangsregels van sociale verhuurder met hun huurders vermeld. De voorgestelde aanpassingen zullen slechts de sociale verhuurder betreffen aangezien particuliere verhuurders niet onder de werkingssfeer vallen van het genoemde besluit. Het kabinet erkent dat de positie van de huurders verzwakt wordt en kondigt dan ook aan dat «nader onderzoek en overleg moeten uitwijzen op welke wijze inhoud kan worden gegeven aan een gelijkwaardige positie van woonconsumentenorganisaties op lokaal en landelijk niveau en in hoeverre een wettelijke verankering van de positie van woonconsumentenorganisaties een rol kan spelen»⁶.

Het onderzoek en overleg blijven echter uit en de staatssecretaris beperkt zich tot de vaststelling van het BBSH op 9 oktober 1992: «In het Besluit Beheer Sociale Huursector zijn artikelen uit het BTIV overgenomen die het betrekken van bewoners bij beleid en beheer van de toegelaten instellingen regelen»⁷. Wel voegt de staatssecretaris de verplichting toe dat verhuurders over «de verhouding met de huurders»⁸ jaarlijks verslag moeten uitbrengen aan hun eigen toezichthoudende organen en aan de overheid. Dit gebeurt achteraf door middel van het «volkshuisvestingsverslag». De lokale overheid treedt hierbij op als toezichthouder. Zij ziet toe op basis van het volkshuisvestingsverslag of de verhuurder zijn verplichting zoals is vastgelegd in het BBSH nakomt. Het BBSH stelt ten aanzien van de verplichting tot overleg geen specifieke prestatie-eisen of vormvoorschriften. De garantie «dat een overleg tussen verhuurder en bewoners niettemin één maal per jaar plaatsvindt, wordt gewaarborgd door artikel 17, dat wel een – tot de verhuurder gericht – voorschrift ter zake bevat» schrijft de staatssecretaris in de nota van toelichting op het BBSH.

De staatssecretaris gaat daarmee voorbij aan een van de belangrijkste uitgangspunten van de stelselwijziging, namelijk de door hem noodzakelijk geachte «gelijkwaardigheid tussen huurders en verhuurders». Uiteindelijk zal het kabinet in november 1992 alsnog besluiten een commissie in te stellen welke het onderzoek naar de verbetering van de positie van de huurder in gang moet zetten. «Directe aanleiding voor de instelling van de commissie was een motie van de kamerleden Koetje (CDA) en De Jong (PvdA) waarin de regering werd uitgenodigd om in samenspraak met organisaties van woonconsumenten in de huursector

⁶ Zie noot 1.

⁷ Advies van de Commissie Huurders Verhuurders, 22 september 1993. Inleiding, pagina 2.

⁸ Zie noot 4.

en organisaties van verhuurders te komen tot een nadere uitwerking van de relatie tussen huurders en verhuurders»⁹.

De Commissie Huurders Verhuurders dient te komen tot een nadere uitwerking van de relatie tussen huurders en verhuurder. In de Commissie Huurders Verhuurders worden als vertegenwoordigers van de verhuurders en de huurders respectievelijk de koepelorganisaties NWR en NCIV en de Nederlandse Woonbond uitgenodigd. De particuliere verhuurders worden niet uitgenodigd. Hiermee blijft feitelijk de werking van de commissie beperkt tot de sociale huursector. Op 22 september 1993 brengt zij haar advies uit. In haar inleiding stelt de commissie «door het gebrek aan (betaalbare) alternatieven op delen van de woningmarkt en de financiering en praktische en sociale drempels om te kunnen verhuizen hebben huurders een relatief zwakke markt- en onderhandelingspositie. (...) Met name de ontwikkelingen in het huurbeleid maken, naar de mening van de commissie, een verdere verbetering van de positie van huurders noodzakelijk. (...) Voor reële invloed op het beheer en beleid van de verhuurder zijn zij afhankelijk van de goodwill van de verhuurder»¹⁰. Voor huurders van woningen van sociale verhuurders is de situatie zorgelijk en bij huurders van woningen van particuliere verhuurder «nog knellender».

Ondanks de scherpe analyse over de positie van de huurders en haar vertegenwoordigers beperkt de commissie zich in haar aanbevelingen in hoofdzaak tot het – voor de gehele huursector – aanscherpen van de procesvereisten met betrekking de wijze waarop huurders betrokken worden bij de huurprijsvorming. De beste weg hiervoor is een aanpassing van de Huurprijzenwet Woonruimte (HPW). Over de wijze waarop zijn de vertegenwoordigers van de huurders en de verhuurders sterk verdeeld. Van een groter belang is echter het feit dat de vertegenwoordigers van NWR en het NCIV zich sterk verzetten tegen iedere vorm van aanpassing en aanvulling van de in het BBSH opgenomen regelgeving met betrekking tot het overleg huurders verhuurder. Ondanks het feit dat het BBSH wel aangeeft dat er overleg moet worden gevoerd en ook uitgebreid de onderwerpen van het overleg omschrijft, zijn er geen vormvoorschriften of prestatieafspraken. Het ontbreken van ook maar enige bereidheid tot een nadere invulling van het BBSH te komen introduceert een nieuwe impasse om te komen tot een wezenlijke verbetering in de rechtspositie van huurders en haar vertegenwoordigers ten opzichte van haar verhuurder. Er is echter een belangrijk verschil; door de stelselwijziging binnen de volkshuisvesting is de macht van de verhuurder aanzienlijk toegenomen en is de positie van de huurder belangrijk verslechterd.

2. Betekenis van het overleg huurders en verhuurder

Dat het overleg tussen huurders en verhuurder van grote betekenis is wordt desalniettemin algemeen onderkend. Het is in dit verband van belang meer specifiek op de betekenis van het overleg in te gaan. Drie overwegingen zijn daarbij van betekenis: het grondrecht van het wonen zelf, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, en de participatie van burgers in maatschappelijke instellingen en organisaties.

Grondrecht van het wonen: In Nederland is het hebben van een woning een basisvoorziening in een sociale rechtsstaat, waar iedere burger recht op heeft. Volgens artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is «Bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid». In de praktijk echter is de burger zelf verantwoordelijk voor zijn huisvesting. Voor een deel van de bevolking is het geen probleem een woning te kopen en daarmee te voorzien in de eigen huisvesting. Dit geldt ook voor een ander deel dat om hem moverende redenen een huurwoning verkiest.

⁹ Brief van de staatssecretaris van VROM drs. E. Heerma, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal inzake de «aanbieding van het rapport van de commissie huurders – verhuurders», DHE 20993054, 22 september 1993.

¹⁰ Zie noot 7.

Een niet onaanzienlijk deel is voor hun huisvesting echter afhankelijk van de vraag of er voldoende betaalbare woningen zijn. Dit zijn vrijwel altijd huurders. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen heeft de overheid in de Woningwet uitwerking gegeven aan de Grondwet. In artikel 70, eerste lid, van de Woningwet is de mogelijkheid opgenomen om «verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet anders beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting». Deze instellingen hebben tot taak zorg te dragen voor «voldoende woongelegenheid». Om aan deze taakstelling te voldoen ontvingen verhuurders van de rijksoverheid in ruime mate subsidies. In Nederland functioneren 999 verhuurders als toegelaten instelling in het kader van de Woningwet. Vooral deze verhuurders zijn in het verleden in staat gesteld uit collectieve middelen een kapitaal op te bouwen teneinde deze maatschappelijke taak ook naar behoren te vervullen. In de nieuwe volkshuisvestingsoptiek blijven de sociale verhuurders verantwoordelijk om inhoud te geven om het grondrecht van goed wonen ook daadwerkelijk voor iedereen in onze samenleving haalbaar te maken. In die zin vervullen verhuurders een maatschappelijke taak en kunnen zij beschouwd worden als gemeenschapsvoorzieningen.

De door het kabinet veronderstelde markt is echter niet alleen de markt van vraag en aanbod maar evenzeer, en misschien van groter belang, de afstemming van wensen en behoeften op huurders. Voor velen is de markt tot het verkrijgen van een woning geen vrije markt en in die zin verzorgen de verhuurders een «zorg in natura». Juist in een markt waarin de verhuurders een basisgoed moet leveren en waar in belangrijke delen van het land sprake is van schaarste, is het van belang ervoor zorg te dragen dat er tussen twee partijen een goed samenspel is. Een samenspel waarin huurders hun wensen en behoeften kenbaar kunnen maken.

Woon- en leefomgeving: Naast de primaire taak van het voorzien in een goede en verantwoorde huisvesting zijn de verhuurders in algemene zin verantwoordelijk voor de kwaliteit van een zeer aanzienlijk deel van de woon- en leefomgeving in ons land. In Nederland is 56% van de woningen een huurwoning. Deze huurwoningen zijn in beheer bij de lokale overheid (7%), woningbouwverenigingen (35%), particuliere personen (8%), en institutionele beleggers en onroerend goed maatschappijen (6%)¹¹. Verhuurders hebben daarmee invloed op het dagelijks welbevinden van vele burgers in onze samenleving. De overheid heeft dit welbevinden na 1945 in belangrijke mate positief beïnvloed door de enorme investeringen die in de volkshuisvesting zijn gedaan. De vraag of de woningvoorraad in Nederland in de toekomst in dezelfde mate zal worden vernieuwd en verbeterd is in belangrijke mate afhankelijk van het beleid van de verhuurders zelf. De overheid heeft in deze bewust het initiatief uit handen gegeven en het vertrouwen uitgesproken in een zelfregulerende woningmarkt. In de nota Vhv gaat het kabinet ervan uit dat een gezonde woningmarkt in staat zal zijn tijdig te voorzien in goed onderhoud, renovatie en zo nodig vervanging.

Het beheer van de bestaande woningvoorraad vraagt een permanente aandacht. Onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving van thans nog goede woningen en woongebieden kan ertoe leiden dat deze in hoog tempo in kwaliteit achteruit gaan. Het risico is niet denkbeeldig dat bij een sterk op de markt gericht beleid ook de sociale verhuurder het begrip rendement een andere betekenis zal geven. Het financieel rendement kan dan om meerdere redenen van een groter belang zijn dan het maatschappelijk rendement. Het is een

¹¹ Volkshuisvesting onder Europees gesternte, Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), 1990.

veelvoorkomend verschijnsel dat particuliere verhuurders na een bepaalde exploitatieperiode ertoe overgaan het minder rendabele deel van het woningbezit af te stoten. Het is niet denkbeeldig dat opnieuw grote gebieden gaan ontstaan met kleine niet kapitaalkrachtige particuliere eigenaars die onvoldoende in staat zijn zelf te voorzien in het onderhoud van het eigen bezit. In het verleden heeft dit geleid tot probleemgebieden waar niemand een aanwijsbare verantwoordelijkheid voor draagt. De vraag staat centraal: hoe te voorkomen dat dit opnieuw gebeurt?

De relatie huurders en verhuurder kan bij het instandhouden van de kwaliteit van de woningvoorraad een belangrijke schakel zijn. Terwijl in de openbare discussie tussen de huurders en verhuurder het huurprijsbeleid vaak centraal staat, is het toch slechts één van de onderwerpen die de relatie huurder en verhuurder betreffen. In het BBSH komt een groot aantal onderwerpen aan de orde die voor huurders van wezenlijk belang zijn: «treffen van voorzieningen aan woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving, vervreemden, bezwaren en slopen van woongelegenheden, toewijzings- en verhuurbeleid, voorwaarden van de overeenkomst van huur en verhuur, het huurreglement, pakket van diensten, beheer van centrale voorzieningen en installaties». Het BBSH erkent bovendien dat het niet slechts een kwestie is van de «eigen huurders maar dat het om de woongemeenschap in bredere zin gaat». Daarom gaat de overlegverplichting van de verhuurder verder dan slechts de «eigen bewoners van een sociale verhuurder. Wanneer het om kwesties gaat waarbij ook andere bewoners betrokken zijn is de verhuurder verplicht ook dezen bij het overleg te betrekken».

In de kern gaat de relatie huurder verhuurder dus over de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Wanneer de woning en woonomgeving van kwalitatief hoog niveau zijn blijkt dit het welbevinden van de bewoners direct in positieve zin te beïnvloeden. In deze buurten is de doorstroming aanzienlijk lager en het gevoel van sociale veiligheid aanmerkelijk groter. In een door P. van Soomeren gehouden onderzoek Criminaliteit en gebouwde omgeving over de periode 1975 tot 1985 blijkt «dat 40% van de Nederlandse bevolking op enigerlei wijze angst voelt als men 's avonds alleen thuis is en er wordt gebeld. Men brengt dit in verband met zaken die met buurt, wijk en stad als geheel te maken hebben»¹². Uit het rapport Criminaliteitsbeeld van Nederland blijkt dat de onveiligheidsbeleving in de afgelopen tien jaar een relatief stabiel beeld heeft behouden. Wel nemen de onveiligheidsgevoelens buitenshuis toe. In 1993 kent 36% van de Nederlanders plekken of straten in de eigen wijk waar men 's avonds liever niet alleen zou komen. Tot 1985 lag dit percentage nog rond de 30%. (...) Bovendien is aangetoond dat onveiligheidsgevoelens ook samenhangen met verschijnselen als verval van een buurt»¹³. Het gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de buurt en het beheer ervan dragen dus sterk bij aan de onveiligheidsgevoelens van burgers. Voor de meeste burgers is dan ook de kwaliteit van de eigen woonomgeving de hoogste prioriteit wanneer het gaat om aspecten als veiligheid en geborgenheid. Zij hebben belang bij een goede kwaliteit van de woonomgeving en zijn hier ook deskundig in.

¹² Van Soomeren m.m.v. P. de Savornin Lohman, H. Caron e.a., Criminaliteit en gebouwde omgeving, Den Haag 1987. Pagina 85.

¹³ Criminaliteitsbeeld van Nederland. Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van criminaliteit, 1980–1992, Oktober 1993. Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie.

Een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving kan niet los worden gezien van een kwalitatief hoogwaardige volkshuisvesting. Een goed functioneren van wijken, buurten en straten is, in een tijd van een terugtrekkende overheid, meer en meer een zorg van de direct belanghebbenden, zijnde de huurders, de verhuurders en de eigenaar-bewoners. Het is dan ook een maatschappelijk belang dat er structuren ontstaan waarin systematisch aandacht wordt gegeven aan zowel de kwaliteit van de woning zelf als die van de directe omgeving. Een goed en regelmatig

overleg tussen huurders en verhuurder kan een scharnierpunt zijn om te waarborgen dat een gemeenschap van onderop werkt aan kwaliteitsverbetering van de eigen woon- en leefomgeving. De lokale overheid bovendien kan gebruik makend van deze overlegstructuur verdere impulsen geven aan een meer structurele aandacht voor de woon- en leefomgeving.

Participatie: Na 1945 is er in Nederland een zogeheten overleg-democratie gegroeid: partijen trachten onderling in goed overleg te komen tot de oplossing van de eigen vraagstukken. Al in 1950 wordt een eerste kaderwet voor het overleg tussen twee partijen aangenomen door de Tweede Kamer, de Wet op de Ondernemingsraden (Stb. 1950, K 174), die het overleg regelt tussen ondernemer en werknemer. In 1971, in 1981 en in 1995 is deze wet aangepast en voor wat betreft de bevoegdheden van de ondernemingsraad belangrijk uitgebreid. Deze wet heeft op het terrein van participatie baanbrekend werk verricht. Zij wordt gezien als een goede structuur waarbinnen partijen met verschillende verantwoordelijkheden en posities met elkaar komen tot overleg en een gemeenschappelijk beleid. De wet heeft daadwerkelijk bijgedragen aan een evenwichtige verstandhouding tussen werkgevers en werknemers.

Niet alleen binnen het bedrijfsleven is door de Rijksoverheid gestimuleerd dat er een gelijkwaardig overleg tot stand kwam tussen verschillende partijen. In de zestiger en zeventiger jaren werd de participatie van de burger op andere terreinen in onze samenleving van betekenis geacht. Op het gebied van de woon- en leefomgeving werd het van belang geacht dat de burger actief zou kunnen participeren in processen die voor haar van directe betekenis waren. Voor een deel kwam deze aandacht voort uit het feit dat ook de burger zelf meer invloed wilde uitoefenen op zijn eigen welbevinden. In eerste instantie uitte zich dat door het opkomen van tal van spontane bewegingen die zich vaak voor een specifiek belang gingen inzetten. Op het terrein van de woon- en leefomgeving waren vooral bewonersorganisaties actief binnen de stadsvernieuwingsgebieden. Als gevolg van de onleefbare woonsituatie werden mensen actief om gezamenlijk te trachten invloed uit te oefenen op gemeentebesturen en eigenaren van het woningbezit aldaar. Mede hierdoor kwam het bevorderen van allerlei vormen van samenlevingsopbouw bij lagere overheden sterk in de aandacht te staan. Vaak gingen lagere overheden over tot het formaliseren van het «recht op inspraak», werden bewonersorganisaties als «gesprekspartner» erkend en ontstonden er tal van overlegstructuren. Daar waar een directe participatie niet eenvoudig mogelijk was, kwamen er wetten en instituten om het inzicht en de controleerbaarheid voor de burger te vergroten. Op deze wijze stelde ook de overheid zich meer open op. Zo maakte de Wet Openbaarheid van bestuur het voor de burger mogelijk om meer inzicht te krijgen in het handelen van de vaak ondoordringbare overheid. Werd de mogelijkheid gecreëerd van een klachtrecht bij de ombudsman voor de diverse overheden.

De mondigheid van de burger werd niet beperkt tot ondernemingen en de directe woon- en leefomgeving. Op tal van andere terreinen zien wij dat er overleg, overlegvormen en uiteindelijk vaste overlegstructuren ontstaan. Zo is het tegenwoordig vanzelfsprekend dat er ouderraden zijn in scholen en cliëntenraden in zorginstellingen. Daarbij wordt er terecht vanuit gegaan dat in de tegenwoordige tijd de burger, de wijkbewoner, de werknemer, de ouder en de patiënt in staat worden geacht mee te denken, mee te praten over dat wat van wezenlijk belang voor haar welbevinden is. Waarbij het uitgangspunt is dat de kwaliteit van het produkt, de woon- en leefomgeving, de school, de werkplek, en de dienstverlening van de diverse ondernemingen of instituten, hierdoor belangrijk verbeteren.

Een wettelijke regeling voor het overleg tussen partijen is geen unicum. Naast de Wet op de Ondernemingsraden kent het Nederlandse parlement een traditie in het vaststellen van kaderwetten voor het overleg. Als logisch gevolg op de Wet op de Ondernemingsraden ontstaat in 1984 het Besluit Medezeggenschap Onderwijs, in 1992 wordt dat de Wet Medezeggenschap Onderwijs. In 1992 komt het Besluit overleg en medezeggenschap landelijke selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP) tot stand, in 1994 het Besluit overleg en medezeggenschap Politie. In 1993 is de Regeling van de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de wet op de Ondernemingsraden aangenomen. Op 27 september 1994 wordt door de Tweede Kamer de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (23 041) aanvaard. Verwacht wordt dat de Eerste Kamer in de loop van 1995 deze wet zal aanvaarden.

In de ordening van de Nederlandse samenleving wordt veel waarde toegekend aan een goed en gelijkwaardig overleg tussen verschillende partijen die om de een of andere reden tot elkaar «veroordeeld» zijn. De op dit terrein ontstane wetgeving laat zien dat juist in een tijd van een terugtrekkende (Rijks)overheid de burgers meer zelfstandigheid wordt geboden. De overheid kan zich in die opvatting beperken tot, in de woorden van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, «het vaststellen van de (...) spelregels». Toch blijft juist een evenwichtige regeling voor het overleg tussen huurders en verhuurder uit en is dit beleidsterrein daarmee een van de weinige essentiële onderdelen van de samenleving, waarin nauwelijks kan worden teruggevallen op zodanige regelgeving dat er sprake is van een «gelijkwaardigheid» tussen betrokken partijen.

3. Huidige positie van huurders en hun organisaties

In de Nota Vhv in 1988 gaat de regering er nog van uit dat er op korte termijn sprake zal zijn van een voorraadmarkt waarin vraag en aanbod elkaar in evenwicht houden. In 1992 waarschuwt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor de risico's die verbonden zijn aan deze vorm van functionele decentralisatie. In het bijzonder betrof dit het risico van een «nieuwe machtsconcentratie» en het mogelijke effect ervan. Prof. dr. W. Salet hierover in zijn beschouwing; Een dynamische orde: «Deze instellingen krijgen een grotere vrijheid om eigen beleid te voeren, bijvoorbeeld inzake prijs, kwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen. Maar er ontstaat dan wel een controle-deficit. De overheid trekt immers haar handen terug. Tegelijkertijd functioneert echter ook de controle van de markt niet, aangezien de concurrentie tussen aanbieders gering is, en de consumenten van deze maatschappelijke voorzieningen vaak geen echte marktactoren zijn en dat in sommige gevallen (..) ook niet zullen worden» (Socialisme en democratie nr. 6, 1992 pp. 241–246). Het Trendrapport volkshuisvesting (1992) bevestigt het toenemen van de schaarste op de woningmarkt. Ging het kabinet nog uit van de bouw van 645 000 woningen tot 2005. De nieuwe woningbehoefteprognose (PRIMOS94), gebaseerd op CBS-bevolkingsprognoses, geeft volgens de middenraming een extra woningbehoefte voor de periode 1995 – 2005 van 50 000 woningen aan. Er is vooral een hogere behoefte aan woningen als gevolg van toenemende aantallen immigranten en ouderen. Het laatste is vooral een gevolg van de toenemende vergrijzing en de behoefte van ouderen om langer zelfstandig te wonen. Ook bij voltooiing van de extra woningbehoefte zal er nog een landelijk woningtekort zijn van gemiddeld 2%. In grote delen van het land is aantoonbaar sprake van een toenemende woningschaarste. Eind 1993 zijn volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek 1,2 miljoen woningzoekenden zes maanden of langer op zoek naar een – andere – woning. Per duizend woningen zijn er 198 woningzoekenden. Hierdoor is naar de mening van het Sociaal en

Cultureel Planbureau «de positie van de vrager op de woningmarkt verhoudingsgewijs slecht. Als gevolg van de schaarste is er sprake van een aanbiedersmarkt. De woningmarkt is in grote delen van Nederland zo krap dat waar woningen worden gebouwd, mensen komen wonen. De macht van de consument is daardoor beperkt»¹⁴. Hoe groot de «macht van de verhuurder», of de «onmacht van de huurder» is blijkt uit het feit wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de woonlasten van kopers en huurders. Was Nederland voor de huurders lange tijd een land met vrijwel de laagste huren in Europa. Thans behoort Nederland met Duitsland en Denemarken tot het land met de hoogste woonlasten, namelijk gemiddeld zo'n 24,4%. Het reeds door de Tweede Kamer vastgestelde huurbeleid voortkomend uit de Wet Balansverkortung volkshuisvesting zal er voor zorg dragen dat Nederland binnen vijf jaar het duurste huurland in Europa zal worden. Voor kopers ligt dit aanmerkelijk lager. Voor hen komen de woonlasten op gemiddeld 16,9% uit. Voor de komende vijf jaar is er een verplichte gemiddelde huurverhoging vastgesteld van tenminste 3,5% welke voor de individuele huurder kan oplopen tot 7,5%. Hierdoor zullen de woonlasten opnieuw aanmerkelijk stijgen en moet niet worden uitgesloten dat de huursector zich zelfs uit de markt prijst. De koopsector is dan enkel en alleen al vanuit het motief van de woonlasten een reëel alternatief. Op zich is het vraagstuk niet of mensen kopen of huren, dat is gelukkig een vrije keus. Wel is het zorgelijk dat als gevolg van de schaarste grote groepen «veroordeeld zijn tot woonlasten die geen werkelijke relatie meer hebben met het geleverde produkt». Daarentegen zijn de mogelijkheden om dit te beïnvloeden minimaal. Het SCP merkt op: «jarenlang zijn de verhuurders de belangrijkste belangenbehartigers geweest van de huurders, omdat deze onder het beleid in de jaren zeventig en tachtig niet gebaat waren bij hoge huren. Na de beleidsomslag hebben de verhuurders wel belang bij hogere huren om hun financiële positie veilig te stellen. De huurdersorganisaties hebben echter niet de macht om daar tegenin te gaan»¹⁵.

Dat door de stelselwijziging de verhouding tussen huurders en verhuurders inmiddels fundamenteel is gewijzigd werd tijdens de beraadslagingen en de aanbevelingen van de commissie huurders verhuurders scherp zichtbaar. De belangen van sociale verhuurders lopen niet meer per definitie parallel aan die van haar huurders. Een verzakelijking in de organisatievorm en de opstelling naar huurders toe is hiervan een gevolg. Veel van de thans nog als vereniging functionerende woningcorporaties worden omgezet in stichtingen en in een aantal gevallen is er zelfs sprake van de totstandkoming van de oprichting van besloten vennootschappen (BV's). Feitelijk betekent dit een verslechtering voor die huurders die in de oude verenigingsstructuur nog mogelijkheden hadden mee te denken en zelfs mee te beslissen over het wel en wee van de eigen corporatie. In de komende jaren mag worden verwacht dat deze verzakelijking zich doorzet. Er is een proces gaande waarin er sprake zal zijn van schaalvergroting door fusies van thans nog zelfstandig opererende sociale verhuurders.

De uitleg van het fenomeen «verzelfstandiging» wordt soms wel erg ruim opgevat. Een al te eenzijdige benadering van het functioneren van het eigen woningbedrijf door de verhuurder kan een gevaar zijn voor de instandhouding van de voorraad betaalbare huurwoningen, en evenzeer voor de wijze waarop voorzien wordt in de huisvesting van met name lagere inkomensgroepen. Een pregnant voorbeeld hiervan, wat zich in meerdere gemeenten voordoet, deed zich medio 1994 voor in Den Haag waar de Woningstichting Ons Belang sloop voorstelde van een complex van 140 woningen aan de Barnsteenhorst, woningen van 30 jaar oud met huren van 550 tot 580 gulden. De toelichting van de woningstichting: «Puur financieel is sloop de beste oplossing». De woningcorporatie De

¹⁴ Sociaal en Cultureel Rapport 1994, SCP, September 1994, pagina 276.

¹⁵ Zie noot 14.

Ronde Venen uit Mijdrecht stelde in de toekomst nog slechts koopwoningen te zullen gaan bouwen. Terwijl sociale huurwoningen met regelmaat worden omgezet in koopwoningen. Hierbij staat niet per definitie het volkshuisvestingsbelang centraal. Zo motiveerde de Stichting Wonen Brunssum de verkoop van 56 woningwetwoningen aan de beleggingsmakelaardij Stienstra zich met het argument: «Om bedrijfstechnische redenen is het voor ons onaantrekkelijk om in complexen (...) een gedeelte te verkopen en een ander deel te behouden».

Om in deze kwesties mee te praten, te denken en te kunnen adviseren is de huurder in belangrijke mate afhankelijk van de vraag of de verhuurder bereid is te komen tot overleg om als volwassen en volwaardig consument te worden gehoord. In een aantal gemeenten hebben sociale verhuurders op een serieuze wijze artikel 16 tot en met 20 van het BBSH ter hand genomen. Soms is dat in de vorm van huurdersraden waarin vertegenwoordigers van huurders door huurders worden gekozen. Deze huurdersraden hebben binnen de gemeente of binnen de toegelaten instelling een juridische basis. Huurdersraden zien wij bij de Stichting Woningbedrijf Den Haag in de vorm van het Stedelijke Bewonersraad Den Haag, en de huurdersraad van woningbouwvereniging Volksbelang in Hoogezand en de Huurdersraad bij het Wijcker Meer Wonen in Beverwijk. Daarnaast kennen wij andere vormen van overleg waarin sociale verhuurders convenanten hebben afgesloten met de huurdersorganisatie. Enkele van de meest vergaande voorbeelden is die van de Stichting Centrale Woningzorg Amersfoort in samenwerking met de Vereniging Huurdersbelangen Amersfoort en de Emmense Woningstichting met de Huurdersfederatie Emmen. Bij deze voorbeelden is sprake van een helder convenant, waarin mogelijkheden tot scholing en vorming, een informatieplicht, een gekwalificeerd adviesrecht en op onderdelen een instemmingsrecht zijn vastgelegd. Daar waar sprake is van een goed en gestructureerd overleg tussen huurders en verhuurder is vaak ook sprake van een professionalisering van de huurdersorganisatie. Algemeen kan worden gesteld dat daar waar huurders en hun vertegenwoordigers serieus worden genomen, ook de omvang van de organisatiegraad toeneemt alsmede de betekenis van het overleg.

De goede voorbeelden ten spijt moet worden geconstateerd dat het overleg tussen huurders en verhuurder in het algemeen niet eenvoudig tot stand komt en zich onvoldoende ontwikkelt in de richting van een volwassen relatie waarin beide partijen «gelijkwaardig» zijn. Een objectieve meetlat hiervoor is de vraag of er overleg wordt gevoerd over de jaarlijkse huuraanpassingen en als dit zo is hoe dit overleg wordt gewaardeerd. Hier geldt voor sociale verhuurders de wettelijke verplichting: «de toegelaten instelling stelt de huurders van haar woongelegenheden of hun vertegenwoordigers tijdig in de gelegenheid zich uit te spreken over (...) het beleid inzake de huurprijzen»¹⁶. In de nota van toelichting van het BBSH omschrijft de staatssecretaris dat «onder het beleid inzake de huurprijzen wordt mede begrepen het beleid inzake de huurdifferentiatie». Het laatste verwijst naar artikel 23 van het BBSH waarin omschreven wordt hoe de sociale verhuurder «de huursom-benadering invult». Feitelijk wordt op grote schaal deze wetsbepalingen niet nageleefd. Onderzoeken van zowel de Nederlandse Woonbond als van de Nationale Woningraad tonen dit aan¹⁷. Uit beide onderzoeken blijkt dat een groot deel van de verhuurders geen overleg voert met de huurders en hun vertegenwoordigers.

Uit het door de Nederlandse Woonbond uitgevoerde onderzoek blijkt dat in 1993 maar liefst 35% van de corporaties, 41% van de gemeentelijke verhuurbedrijven en 86% van de particuliere verhuurders geen overleg heeft gevoerd. 36% van de corporaties, 26% van de gemeentelijke

¹⁶ Zie noot 4.

¹⁷ Huurenquête 1993, Nederlandse Woonbond, september 1993, Huurenquête 1994, Nederlandse Woonbond, september 1994 en Overleg huurders-verhuurders verbetert jaar op jaar, onderzoeksverslag naar betrokkenheid huurders bij huurbeleid woningcorporaties. Nationale Woningraad, januari 1995, Almere.

woningbedrijven en 9% van de particuliere verhuurders beperkt zich tot één enkele informatiebijeenkomst. Het kwalitatieve oordeel over deze bijeenkomst van 61% van de huurders in de sociale huursector en 91% van de huurders van particuliere verhuurders is negatief: «onvoldoende tot slecht». In 1994 stijgt het percentage sociale verhuurders dat géén overleg voerde van 36% naar 38%. In 1994 beperkte 30% het overleg tot één enkele bijeenkomst. 88% van de huurders van particuliere verhuurders was in 1994 op geen enkele manier betrokken bij de huurprijvaststelling. De waarderingscijfers van de huurder die betrokken zijn bij het overleg zijn weliswaar in 1994 iets gunstiger maar nog steeds schokkend slecht. Bij de sociale verhuurders scoort 50% negatief, bij de particuliere verhuurders 82%.

De NWR voert naar aanleiding van het Woonbond-onderzoek een eigen enquête uit onder 198 van haar leden. Het persbericht roept een positief beeld op: «Overleg tussen woningcorporaties en huurders verloopt goed». In het onderzoeksverslag is de titel genuanceerder: «Overleg huurders-verhuurders verbetert jaar op jaar». Het onderzoeksverslag zelf blijkt voor wat betreft de hoofdpunten vergelijkbaar met dat van de Woonbond. Ook hier zien wij dat tenminste 30% van de sociale verhuurders geen overleg voert met huurders en huurdersorganisaties.

Een ander inzicht in de ontwikkeling en de inhoud van het overleg tussen huurders en verhuurder blijkt uit de resultaten van een onderzoek van de Nederlandse Woonbond naar de wijze waarop sociale verhuurders het verantwoordingsveld «betrekken van huurders bij beheer en beleid naar de lokale overheid» hebben ingevuld. Voor het onderzoek zijn 201 volkshuisvestingsverslagen geïnterviewd, zoals deze door de verhuurders bij de toezichthoudende lokale overheid zijn ingediend¹⁸.

Van de verhuurders blijkt naar eigen verklaring 20% geen klachtencommissie te hebben, ook al is deze sinds 1 januari 1993 verplicht. Slechts 59% voldoet aan de wettelijke eis om ten minste één vertegenwoordiger van de huurders op te nemen in het bestuur of de raad van toezicht. Bij minder dan 30% is het overleg tussen huurders en verhuurder in convenanten of afspraken geregeld. Minder dan 20% kent prestatieafspraken. Als de verhuurder al faciliteiten beschikbaar stelt aan de vertegenwoordigers van de huurders, zijn deze meestal karig: 13,7% biedt kopieermogelijkheden, 14,9% stelt vergaderruimte beschikbaar, 16,1% maakt scholing mogelijk, 23,2% draagt in financiële zin bij. Ook al moeten deze cijfers met enige reserve worden beschouwd – het is onduidelijk of alle verhuurders een even volledig verslag hebben ingediend – het bevestigt het beeld van verhuurders die weinig bereidwillig zijn om ernst te maken met huurdersparticipatie.

Het is, ondanks de al lang bestaande wettelijke verplichting (BTIV, 14 mei 1991, Stb. 245), de verhuurder die bepaalt of en zo ja hoe er overleg plaatsvindt. In de woorden van de Commissie Huurders Verhuurders: «de huurder is in belangrijke mate afhankelijk van de goodwill van de verhuurder». Een in maart 1995 uitgebracht onderzoek van het Onderzoeksinstituut OTB te Delft, «Lokale ordening van de volkshuisvesting, de eerste contouren van de volkshuisvesting» waarin uitgebreid aandacht wordt gegeven aan de in de Nota Vhv «beoogde gelijkwaardigheid» stelt het als volgt: «De bewonerscommissies hebben in theorie een met veel waarborgen uit het BBSH en door de Commissie Huurders Verhuurders omschreven positie gekregen. Het zijn echter vooral procedurele waarborgen die redelijk vrijblijvend zijn voor corporaties en gemeenten. Inhoudelijke waarborgen komen niet voor. Bewoners zijn eenzijdig afhankelijk van de manier waarop corporatie en gemeenten de voorschriften voor inspraak, klachtencommissie, en ondersteuning

¹⁸ Tussenrapportage onderzoek beoordeling van de volkshuisvestingsverslagen, Nederlandse Woonbond, 1995.

interpreteren en in de praktijk brengen. Het kennisniveau en de middelen van bewonersorganisaties vallen in het niet in vergelijking met die van de corporaties»¹⁹.

Hoewel er in formele zin sprake is van het niet nakomen van een wettelijke regeling hebben de lokale overheden tot nog toe maar spaarzaam de consequenties getrokken uit hun toezichthoudende taak. Van de zijde van het kabinet wordt in deze thans nog een afwachterende houding aangenomen. De wettelijk vastgelegde verplichting tot overleg tussen huurders en verhuurder blijkt in de praktijk onvoldoende hanteerbaar te zijn met als gevolg dat deze onvoldoende wordt nageleefd, zowel door de verhuurder, als door de lokale overheid, en door de rijksoverheid.

Het ontbreken van een gelijkwaardige evenwichtige relatie tussen huurders en verhuurder leidt ertoe dat het voor Nederland zo kenmerkende evenwicht tussen partijen in de volkshuisvesting verdwijnt. Het op 22 september 1993 uitgebrachte advies van de Commissie Huurders Verhuurders heeft, anders dan een in voorbereiding zijnde aanpassing van de Huurprijzenwet, niet geleid tot concrete voorstellen om de beoogde gelijkwaardigheid tot stand te brengen. Zelfs de aanbeveling die de koepelorganisaties NWR en NCIV zelfstandig tot uitvoering konden brengen komt niet van de grond. Zo is het «Nationaal stimuleringsfonds voor de ontwikkeling en versterking van huurdersorganisaties», dat «bijdragen zal kunnen verstrekken aan projecten die van algemeen belang zijn voor het functioneren van huurdersorganisaties en bewonerscommissies»²⁰, nog steeds niet opgericht. Het had gedurende een periode van 1 januari 1994 tot 1 januari 1998 moeten gaan functioneren en zou door het NWR en het NCIV met enige miljoenen worden gevuld. Sinds februari jl. is wel het door de Commissie Huurders Verhuurders voorgestelde «Nationaal Overleg huurders verhuurders» van start gegaan.

Ondanks dat mag worden aangenomen dat bovenstaande resultaten in de komende jaren zullen verbeteren, is de verwachting niet gerechtvaardigd dat de positie van de huurders structureel zal verbeteren. Eerder moet worden geconstateerd dat deze zal verslechteren als gevolg van het groeiende woningtekort en de toenemende schaarste aan betaalbare woningen.

4. Waarom een wettelijke regeling?

In de traditie van de Nederlandse volkshuisvesting is een zekere mate van zorg voor de positie van huurders een wezenlijk onderdeel. Het zou een te betreuren situatie zijn wanneer de stelselwijziging een eenzijdige uitwerking als resultaat zou hebben en daarmee belangrijke waarden die de Nederlandse volkshuisvesting kenmerken, verloren zou laten gaan. Gelijkwaardigheid van beide partijen is een van die waarden en terecht was dit in de nota Vhv dan ook een basisvoorwaarde bij de invoering van de stelselherziening. Een benadering welke eigenlijk gelijktijdig met de omvangrijke deregulering binnen de volkshuisvestingssector had moeten worden geëffectueerd. In die zin kan dan ook gesproken worden van een omissie van de wetgever die in feite tot taak heeft om daar waar de traditionele rollen veranderen ervoor zorg te dragen dat ten tijde van en als gevolg van een transformatieproces geen betrokkenen gedupeerd worden. Juist daar waarin in het oude systeem de rijksoverheid belangrijke bevoegdheden had om het samenspel tussen huurders en verhuurder in positieve zin te bevorderen kan bij onvoldoende werkende regelgeving in de nieuwe situatie een vacuüm ontstaan.

¹⁹ Pagina 176, A.J. van Beelen, F.M.J. van der Zon, 1995

²⁰ Zie noot 7; Aanbeveling 20.

Het Sociaal Cultureel Planbureau omschrijft de huidige situatie in de volkshuisvesting als volgt: «in een korte periode, van 1988 tot en met 1993, is het naoorlogse beleid op zijn kop gezet en bevindt de volkshuisvesting zich nu in een overgangsfase waarvan de uitkomsten nog onzeker zijn»²¹. Een aspect kan echter met zekerheid worden vastgesteld: de positie van de huurders en hun organisaties is er geenszins op vooruit gegaan. Het ontbreken van het gewenste evenwicht moet zelfs worden aangemerkt als een reële bedreiging voor het functioneren van het stelsel zelf en daarmee de beoogde zelfregulering van de volkshuisvesting. De opvatting dat het tot stand brengen van een overleg tussen huurders en verhuurder vooral een aangelegenheid is van de individuele verhuurder en zijn huurders, biedt geen garantie voor een zorgvuldige regeling van het overleg en dupeert op voorhand die huurders waar de verhuurder geen werkelijke bereidheid heeft tot het voeren van overleg.

Bij de behandeling van de begroting Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 1 november 1994 hebben meerdere fracties de ongelijkheid in posities tussen huurders en verhuurder erkend. Voor de leden Esselink en Duivesteyn was het aanleiding de Kamer een motie voor te leggen waarin de regering werd verzocht nog voor «de volgende huurverhogingsronde van 1 juli 1995 te komen tot een wijziging van de Huurprijzenwet Woonruimte». De voorgestelde wijziging beoogt procesvoorwaarden te stellen aan het kunnen opleggen van een huurverhoging boven een x-percentage (1995: 3,8%). De beoogde wetswijziging is thans door het kabinet voor advies aan de Raad van State voorgelegd en zal nog dit najaar door de Tweede Kamer in behandeling worden genomen. Het beoogde wetsvoorstel betreft slechts de wijze waarop een verhuurder de huurverhoging boven een vooraf vastgesteld percentage kan opleggen. Het gaat hierbij om een zorgvuldige procesgang en een plicht tot onderbouwing van de noodzaak te komen tot de voorgestelde huurverhoging. Hoewel dit een verbetering betreft gaat het slechts om een aspect van het verkeer tussen huurders en verhuurder.

De huidige staatssecretaris onderschrijft het belang van een goed overleg tussen huurders en verhuurder. Bij de behandeling van de begroting 1995 van het hoofdstuk Volkshuisvesting in de Tweede Kamer stelde de staatssecretaris: «Ik wil de nieuwe ordening de ruimte en de tijd geven om zichzelf te bewijzen. Ik zal de ontwikkeling consciëntieus monitoren en mijn conclusies trekken uit de opgedane ervaringen (Handelingen TK 18, 1994)». Anders dan de staatssecretaris is initiatiefnemer van mening dat het niet verstandig is te wachten totdat is aangetoond of de resultaten wel of niet positief zijn. Een evaluatie van de huidige stand van zaken zal zeker nog twee jaar op zich laten wachten. Onvermijdelijk zal een wettelijke regeling noodzakelijk zijn. Met de totstandkoming daarvan zal nog zeker twee jaar zijn gemoeid. De huurders en hun organisaties blijven in die periode afhankelijk van de «goodwill» van hun verhuurder voor een goed en vooral volledig overleg over voor hen belangrijke aangelegenheden. Bovendien is het een misverstand om bij het regelen van de relatie huurders verhuurder te blijven uitgaan van de veronderstelling dat het slechts zou gaan om de huurders van sociale huurwoningen. De huurders van particuliere verhuurder staan er vaak nog slechter voor en ontberen vrijwel iedere vorm van gereguleerd overleg met de verhuurder. Het gaat dus ook om de relatie die de particuliere verhuurder heeft met zijn huurders. Deze relatie is, in termen van medezeggenschap, ronduit slecht te noemen. Hier zijn al helemaal geen aanwijzingen voor structurele verbetering. Het principe van rechtsgelijkheid verlangt dat huurders overal dezelfde rechten hebben.

²¹ Zie noot 14.

Nederland kan tot nog toe bogen op een redelijk functionerende woningmarkt. Dat gaat op voor zowel de huur- als de koopsector. Beide sectoren zijn in gelijke mate voorradig en in beide is er sprake van een min of meer evenwichtige spreiding van onze bevolking. Het is dus van een nationaal belang er zorg voor te dragen dat beide ook als evenwichtig en evenwaardig naast elkaar hun eigen bestaansrecht blijven behouden. Dat is voor de huursector thans minder vanzelfsprekend. Het Sociaal- en Cultureel Planbureau constateert: «Het verschil in machtspositie van de huurders ten opzichte van de kopers zal nooit kunnen verdwijnen, omdat de huursector altijd het vangnet zal vormen voor zwakkere groepen op de woningmarkt, waarvan de belangen bij uitstek door de politiek behartigd zullen moeten worden. Om die reden ligt het ook voor de hand dat van overheidswege wordt aangegeven wat de onderhandelingspositie van de huurders is. In een vrijere woningmarkt is de overheid bij uitstek verantwoordelijk voor zwakke groepen in de samenleving»²².

Een wet op het overleg huurders verhuurders moet worden geplaatst in het kader van de omvangrijke deregulering van de volkshuisvesting van de afgelopen jaren en is onvermijdelijk om de rechtspositie van de huurders op een verantwoorde en eigentijdse wijze te regelen. Een wet op het overleg huurders en verhuurder legt de basis voor zelfregulering tussen huurders en verhuurder overeenkomstig de lijn van de stelselwijziging. De overheid kijkt daarin op gepaste afstand toe hoe twee gelijkwaardige partijen met elkaar in goed overleg komen tot een verantwoord beheer van de woningvoorraad. Dan is het leuk wonen in Nederland, ook in een huurhuis!

5. Het wetsvoorstel

Met de aanvaarding van het wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat beide partijen, huurders en verhuurder, op een gelijkwaardige wijze met elkaar kunnen overleggen. Omdat de wet vooral beoogt het overleg te regelen, zijn vormgeving en inrichting van het voorstel analoog aan bestaande kaderwetten die overlegsituaties regelen tussen particuliere partijen. Deze reeds bestaande wetgeving biedt een goed kader om het overleg tussen partijen te regelen die niet over een gelijke posities beschikken, en de «zwakkere partij» de mogelijkheid geven om binnen een vastgesteld kader (spelregels) mee te denken, mee te praten en te adviseren. Door aan te sluiten bij bestaande wetgeving op het terrein van het overleg tussen partijen mag worden verwacht dat de invoering van de wet zonder noemenswaardige problemen mogelijk zal zijn. Met onderhavig wetsvoorstel wordt bovendien beoogd de stelselherziening zoals deze op het terrein van de volkshuisvesting is doorgevoerd te completeren. Dat gebeurt naar de mening van initiatiefnemer niet door ervan uit te blijven gaan dat het overleg door de verhuurder «in vertrouwen» wel tot stand wordt gebracht, maar door het overleg volgens vastgestelde regels, verwachtingen en prestaties ten opzichte van elkaar te regelen.

Waar het om overleg gaat bestaat er geen principiële onderscheid tussen huurders van sociale verhuurders en van particuliere verhuurders. In beide situaties worden huurders met dezelfde vraagstukken geconfronteerd aangaande het beheer van de woning en de woonomgeving. Theoretisch kan het zo zijn dat een aantal huurders bij particuliere verhuurders financieel draagkrachtig genoeg is om bij ongenoegen over het beleid van de verhuurder te verhuizen. Dit laat echter onverlet het feit dat een woning niet een produkt is dat zich eenvoudig laat inwisselen voor een gelijk produkt van een ander merk. Terecht sprak de Commissie Huurders Verhuurders van «sociale drempels om te kunnen verhuizen»²³.

²² Zie noot 14, pagina 276/77.

²³ Zie noot 7.

Voor het overleg van huurders en verhuurder kan worden volstaan met het formuleren van de basisregels voor het overleg en de bevoegdheden van de verschillende partijen. Het gaat in de wet niet om het overnemen van verantwoordelijkheden. Het gaat om het opbouwen van een kader waarin verhuurders, huurders en hun organisaties bij het beleid betrekken. Op deze manier wordt de basis gecreëerd waarop beide partijen kunnen komen tot een meer gelijkwaardige relatie en waarin beider visies op het te voeren beleid onderdeel van overleg is. De wet regelt dat wat minimaal noodzakelijk is voor een goed verkeer tussen huurders en verhuurder. De volkshuisvestelijke uitwerking van de wet is volledig gebaseerd op reeds door de Tweede Kamer geaccepteerde regelgeving in het Besluit Beheer Sociale huurwoningen (BBSH). Wanneer daar behoefte aan bestaat kunnen huurders en verhuurder komen tot een verdere uitwerking van het overleg. Daarbij is bij de vormgeving van de wet uitgegaan van die overlegsituaties welke als positieve voorbeelden in de huidige praktijk zijn aangehaald. In beginsel gaat de wet ervan uit dat deze goed functionerende overlegsituaties in hoofdlijnen kunnen worden voortgezet. Waarbij voor die situaties waar verhuurders met huurders-organisaties samenwerkingsovereenkomsten hebben afgesloten voor de eerste termijn van drie jaar de huurdersorganisatie de leden van de huurdersraad zelf kunnen aanwijzen. Hiermee kan een meer geleidelijke invoering van de wet worden mogelijk gemaakt. De verwachting is gerechtvaardigd dat beide partijen zoveel gemeenschappelijke belangen hebben dat zij in een vruchtbaar overleg tot gezonde verhoudingen binnen de volkshuisvesting kunnen komen, waarmee de kwalitatieve instandhouding van de bestaande woningvoorraad gediend is.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn:

De huurdersraad: Onduidelijkheid over een herkenbare en representatieve overlegpartner staat een goed overleg tussen huurders en verhuurder in de weg. Uit de eerder aangehaalde NWR-enquête blijkt tussen de verhuurders onderling grote verwarring bestaat over wat de beste overlegstructuur is en wie daarin de meest geëigende partners zijn. De huurdersraad, waarin de huurders door middel van actief en passief kiesrecht kunnen participeren, is een adequate regeling voor een heldere vertegenwoordiging van huurders. Met de huurdersraad ontstaat eenduidigheid over de belangenbehartiging en vertegenwoordiging. Ook voor de verhuurder creëert het een heldere structuur voor overleg. In de wet wordt uitgegaan van één huurdersraad per verhuurder. De praktijk is echter gedifferentieerder. Vaak wordt en kan het overleg op een niveau worden gevoerd dat dicht bij de betrokken huurders staat. De wet maakt het mogelijk dat de huurdersraad haar bevoegdheden overdraagt aan een huurderscommissie. Op deze wijze is het mogelijk om zoveel als wenselijk gedecentraliseerd overleg te voeren daar waar de relatie huurders en verhuurder het meest tot z'n recht komt.

Overlegvergadering: De hier voorgestelde wet regelt vooral het overleg zelf en doet géén uitspraken over de wijze waarop het beleid gevoerd moet worden. Dat is een zaak van beide «marktpartijen». De invoering van de wet beoogt beide partijen een gelijkwaardige positie te geven in het overleg. Dit laat onverlet de eigen verantwoordelijkheden van huurdersraad en verhuurder. Huurders behouden hun individuele rechtsbescherming en verhuurders blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor de wijze waarop het woningbedrijf wordt geleid. Het feitelijke overleg vindt plaats in de overlegvergadering waarin de huurdersraad en de verhuurder elkaar ontmoeten.

Bevoegdheden huurdersraden: In de wet wordt de verhuurder de verplichting opgelegd de huurdersraad advies te vragen over een aantal expliciet genoemde voorgenomen besluiten van algemeen belang voor

het functioneren van het woningbedrijf. Daarnaast is bepaald dat de huurdersraad ook ongevraagd mag adviseren over de genoemde onderwerpen en over andere onderwerpen die voor de huurders van belang zijn. Deze bepaling opent voor de huurdersraad de mogelijkheid ook actief bepaalde wijzigingen in het beleid van de verhuurder ten aanzien van het woningbedrijf na te streven. De verhuurder mag een advies van de huurdersraad, gevraagd en ongevraagd, niet zomaar naast zich neerleggen. Als hij een advies niet wil opvolgen, moet hij over de afwijkende beslissing onder opgave van de redenen aan de huurdersraad verslag doen.

Annex aan het adviesrecht van de huurdersraad voorziet het wetsvoorstel in de verplichting voor de verhuurder de huurdersraad tijdig alle inlichtingen te verstrekken, die deze nodig heeft voor de vervulling van zijn taak. Voorts moet de verhuurder ten minste eenmaal per jaar algemene inlichtingen verstrekken over het gevoerde en het te voeren beleid. Naar aanleiding van het verstrekken van deze inlichtingen kan de huurdersraad desgewenst met de verhuurder in algemene zin overleggen over de gang van zaken.

Naleving: Het sluitstuk van de regeling is de naleving ervan. Het wetsvoorstel kent aan de huurdersraad bevoegdheden toe, waarvan zij gebruik kunnen maken. Het ligt derhalve voor de hand het toezicht op het naleven van de wettelijke regeling bij de huurders zelf en vooral bij de huurdersraad te leggen. Het wetsvoorstel bevat ook een aantal verplichtingen voor de verhuurder, welke voor een goed functioneren van het overleg van groot belang zijn, maar over de correcte naleving waarvan door de aard van de verplichtingen mogelijk verschil van inzicht tussen verhuurder en huurdersraad kan bestaan. Dit betreft de verplichting van de verhuurder tot het (tijdig) vragen van advies van de huurdersraad over daarvoor in aanmerking komende voorgenomen besluiten, van het geven van een gemotiveerde redengeving inzake een afwijking van een advies, tot het, gevraagd en ongevraagd, tijdig verstrekken van informatie die de huurdersraad voor de vervulling van zijn taak nodig heeft.

Ter voorkoming van een onnodige belasting van de kantonrechter is er in het wetsvoorstel voor gekozen om door de minister een commissie huurders verhuurder in te stellen, die op verzoek van de huurdersraad of de verhuurder in dergelijke geschillen een bemiddelde rol kan spelen. Deze commissie beschikt over specifieke kennis inzake de omstandigheden en verhoudingen van beide betrokken partijen. De commissie heeft de mogelijkheid zelf te komen tot een uitspraak in het geschil. Mocht de huurdersraad of de verhuurder de uitspraak van de commissie huurders verhuurder niet naleven, kan de belanghebbende daartegen opkomen bij de Kantonrechter. De Kantonrechter zal in dat geval vooral toetsen op de vraag of de verhuurder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.

Bestuurlijke en financiële lasten: De financiële lasten die met de uitvoering van de wet zijn gemoeid zijn principieel niet anders dan alle andere activiteiten die een verhuurder moet verrichten in het kader van een verantwoordelijke exploitatie van het eigen woningbezit. Zoals sociale huurders terecht gelden uittrekken uit de exploitatie van het woningbedrijf voor hun belangenbehartiging door de koepelorganisaties, zo is het investeren in een goed en zorgvuldig overleg met de eigen huurders en hun vertegenwoordigers een essentieel onderdeel van een verantwoorde bedrijfsvoering van het woningbedrijf. In zijn algemeenheid gesproken zullen de meeste verhuurbedrijven en verhuurders vormen van informatievoorziening en/of overleg hebben met huurders, bewonerscommissies en eventueel huurdersorganisaties. In die zin zal de wet in de

dagelijkse praktijk eerder een stroomlijning betekenen van het bestaande werk en zullen de financiële lasten niet of niet substantieel toenemen. Slechts organisaties die geen gewoonte hebben opgebouwd met informatieoverdracht en overleg worden geconfronteerd met een verzwaring van de bestaande financiële lasten.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c

Een wooncomplex is een verzameling woningen die op een bepaalde manier, voornamelijk uit het oogpunt van beheer en exploitatie, een eenheid vormen. Deze definitie is van belang, omdat bepaalde besluiten over het beheer van de woningen van de verhuurder en die van wezenlijk belang kunnen zijn voor de huurders, vaak betrekking hebben op een specifiek wooncomplex.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel f

De huurdersorganisatie is een organisatie met rechtspersoonlijkheid en volledige rechtsbevoegdheid die zich krachtens haar statuten tot doel stelt de belangen van huurders en/of huurdersorganisaties te behartigen. Huurdersorganisaties zijn ingevolge deze wet bevoegd kandidatenlijsten in te dienen voor de verkiezing van de huurdersraad. Aan de hand van de genoemde criteria rechtspersoonlijkheid, volledige rechtsbevoegdheid en statutaire doelstelling kan worden vastgesteld of een bepaalde organisatie bevoegd is een kandidatenlijst in te dienen.

Artikel 1, tweede lid, onderdeel a t/m c

Voor de toepassing van deze wet wordt onder de huurder ook verstaan de medehuurder. De bepalingen in het Burgerlijk Wetboek over de medehuurder houden ondermeer het volgende in. De echtgenoot van de huurder is van rechtswege medehuurder. Men kan ook het medehuurderschap verkrijgen op grond van het hebben van een duurzame gemeenschappelijke huishouding met de huurder, mits de verhuurder daarmee instemt. Stemt de verhuurder niet binnen drie maanden in met een dergelijk verzoek, dan kan de kantonrechter worden verzocht te bepalen dat een bepaalde persoon medehuurder is. Onder huurder wordt naast de medehuurder begrepen de persoon die na het overlijden van de huurder de huurovereenkomst voortzet.

Artikel 2, algemeen

De wet beoogt, ter bevordering en stimulering van het overleg tussen huurders en verhuurder, de instelling van huurdersraden. Alle verhuurders die meer dan 250 woningen in eigendom of in beheer hebben zijn verplicht een huurdersraad in te stellen. In de huurdersraad nemen door de huurders gekozen vertegenwoordigers deel.

De huurdersraad maakt deel uit van de organisatie van de verhuurders, maar functioneert binnen het woningbedrijf onafhankelijk. Hoewel de huurdersraad een eigen reglementering kent, gaat het in essentie om het bevorderen van een overlegsituatie waarin de huurders en de verhuurder samen zoeken naar oplossingen rondom kwesties van gezamenlijk belang. Van grote betekenis is vervolgens dat binnen de in dit wetsontwerp gekozen overleg- en organisatiestructuur de verschillende verantwoordelijkheden blijven liggen waar ze behoren: de huurdersraad adviseert, de verhuurder beslist. De verhuurder blijft de eindverantwoordelijke voor het besturen en de bedrijfs- en beleidsvoering.

van het woningbedrijf, maar neemt definitieve beslissingen nadat de huurdersraad in de gelegenheid is gesteld zich daarover uit te spreken.

Met de verplichting voor verhuurders om een huurdersraad in te stellen is een belangrijke basisvoorwaarde voor goed overleg tussen huurders en verhuurder wettelijk geregeld. De kaders van deze wet laten de nodige ruimte aan huurders en verhuurder om hun overlegrelatie zelf nader in te vullen en vorm te geven.

Artikel 2, eerste lid

Het eerste lid van dit artikel verplicht de verhuurder een huurdersraad in te stellen en daarbij de voorschriften van het onderhavige wetsvoorstel te volgen. De verplichting wordt beperkt tot verhuurders die tenminste 250 woongelegenheden in eigendom of in beheer hebben. Men kan ervan uitgaan, dat verhuurbedrijven van deze omvang beschikken over een professionele werkorganisatie, waardoor verwacht kan worden dat binnen de bestaande organisatie en werkwijze van het woningbedrijf de verplichtingen van deze wet zonder al te grote extra taakverzwaring kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 2, tweede lid

Op het moment dat de verhuurder niet langer de voor dit wetsvoorstel vereiste minimumomvang heeft, komt na de zittingsperiode van de zittende huurdersraad de verplichting tot het instellen en instandhouden van een huurdersraad te vervallen. Voor verhuurbedrijven kleiner dan 250 woningen kan door Onze Minister op grond van artikel 37 in een aanvullende AMVB worden vastgelegd dat er sprake is van een informatieplicht en gelegenheid tot overleg.

Artikel 3, eerste lid

Het is van belang dat er een relatie bestaat tussen de omvang van het woningbedrijf en het aantal leden van de huurdersraad. Hiermee wordt gewaarborgd dat de huurdersraad voldoende draagvlak heeft voor een goede uitoefening van zijn taken. Door een minimum aantal huurdersraadsleden vast te leggen, wordt voorkomen dat bij een woningbedrijf van grote omvang de huurdersraad uit een te gering aantal leden zou bestaan. Voor zeer grote verhuurders is het aantal leden gebonden aan een maximum van 15.

Artikel 5

De huurdersraad bepaalt de eigen werkwijze en legt dit vast in een reglement. Dit is van belang voor een gelijkwaardige en zelfstandige positie in het overleg met de verhuurder. De verhuurder wordt wel, met het oog op een goed functionerend overleg, in de gelegenheid gesteld zijn standpunt over het reglement kenbaar te maken alvorens het door de huurdersraad wordt vastgesteld.

Artikel 6, eerste lid

Het actief kiesrecht is voorbehouden aan huurders van het woningbedrijf. Met de verkiezing is de vertegenwoordigende functie en de legitimatie van de huurdersraad geregeld.

Artikel 6, tweede lid

De verkiezing geschiedt aan de hand van kandidatenlijsten, die door huurdersorganisaties worden ingediend. In beginsel kunnen alle

huurdersorganisaties, die voldoen aan de criteria van artikel 1, eerste lid, onderdeel f, een kandidatenlijst indienen. Huurdersorganisaties zijn daardoor in de gelegenheid door middel van het stellen van kandidaten een positie te verwerven in het overleg met de verhuurder. Door te zijn gekozen als huurdersraadslid zijn kandidaten van huurdersorganisaties gelegitimeerd.

Artikel 7

Binnen de kaders van dit wetsvoorstel is de huurdersraad in de gelegenheid de gang van zaken en procedures rond de verkiezingen zelf nader in te vullen. Hierdoor kan de huurdersraad inspelen op specifieke lokale omstandigheden.

Artikel 8

Dit artikel regelt de bekendmaking van de samenstelling van de huurdersraad aan alle belanghebbenden. Vooral voor de huurders is het van belang dat zij weten wie hen in het overleg met de verhuurder vertegenwoordigt.

Artikel 9, eerste lid

In het belang van de representativiteit en legitimiteit van de huurdersraad moeten de leden periodiek worden gekozen of herkozen. De zittingsperiode mag daarentegen niet van te korte duur zijn, omdat dit de kwaliteit en de continuïteit van de huurdersraad zou kunnen schaden. De zittingsperiode van leden van de huurdersraad is om deze redenen gebonden aan een termijn van drie jaar. Na deze periode zijn zij herkiesbaar.

Artikel 9, derde lid

Het is denkbaar dat een lid van de huurdersraad tijdens zijn zittingsperiode ophoudt huurder te zijn van het woningbedrijf dan wel ophoudt een huurdersorganisatie te vertegenwoordigen. In een dergelijk geval is dit lid na zijn zittingsperiode niet herkiesbaar.

Artikel 10

De wet voorziet in een adequaat minimumniveau van reglementering van de werkwijze en procedures van de huurdersraad. De bedoeling is in elk geval te bewerkstelligen dat de huurdersraad voor de huurders en de verhuurder controleerbaar en inzichtelijk functioneert.

Artikel 11, eerste lid

De huurdersraad kan huurderscommissies instellen voor de behandeling van de aangelegenheden die specifiek betrekking hebben op wooncomplexen. De huurdersraad kan dan een gedeelte van zijn taken en bevoegdheden aan deze commissies overdragen. Hiermee wordt bevorderd dat aangelegenheden die uitsluitend betrekking hebben op een bepaald complex, zoals thans in de praktijk reeds gebruik is, met de direct betrokken huurders kunnen worden besproken. Dit is bevorderlijk voor de betrokkenheid van de huurders en de doelmatigheid van het overleg. De huurdersraad wordt hierdoor tegelijkertijd ontlast van de zaken die niet het woningbedrijf als geheel betreffen. Deze voorziening draagt bij aan het goed functioneren en een goede taakuitoefening van de huurdersraad.

Huurders of leden van een huurdersorganisatie die geen lid zijn van de huurdersraad kunnen deel uitmaken van een commissie. Dit maakt de organisatie flexibel en bewerkstelligt dat de huurdersraad voor de uitvoering van zijn taak, indien hij dit nodig acht, over meer mensen en mogelijkheden kan beschikken dan alleen de kring van huurders-raadsleden.

In de praktijk zijn vaak huurdersorganisaties actief, die zich tot doel hebben gesteld de belangen van de huurders in een bepaald wooncomplex of meerdere wooncomplexen te behartigen. Deze huurdersorganisaties kunnen de huurdersraad verzoeken voor dat complex een huurderscommissie in te stellen. De huurdersraad honoreert een dergelijk verzoek tenzij er goede redenen zijn dit niet te doen. De huurdersraad doet er goed aan terughoudend te zijn in het eventueel afwijzen van een dergelijk verzoek. Deze wet beoogt de betrokkenheid van huurders en hun organisaties bij het overleg huurders verhuurder te stimuleren. Dit impliceert, dat de mogelijkheden voor mensen die zich actief willen inzetten, ook op andere niveaus dan het woningbedrijf als geheel, mogelijk dienen te zijn.

Artikel 12

De huurdersraad kan zich bij de uitoefening van zijn werkzaamheden laten bijstaan door deskundigen. Dit draagt bij aan het kennisniveau en de kwaliteit van de huurdersraad. Het is bevorderlijk voor de gelijkwaardige positie van de huurders in het overleg met de verhuurder, die deze wet beoogt te bevorderen.

Artikel 13

De geheimhoudingsplicht is noodzakelijk, aangezien ten behoeve van het overleg gegevens van het woningbedrijf worden uitgewisseld die, als deze bekend zouden worden buiten het bedrijf, de bedrijfsvoering kunnen benadelen of het woningbedrijf kunnen schaden. In de gevallen waarin de verhuurder een geheimhoudingsplicht oplegt zijn zowel de leden van de huurdersraad, commissies als externe adviseurs daaraan gehouden. Wel dient de verhuurder de noodzaak tot geheimhouding te motiveren. Het is wenselijk dat de verhuurder terughoudend omgaat met de bevoegdheid een geheimhoudingsplicht op te leggen. Daarbij is het gewenst dat hij de geheimhoudingsplicht zoveel mogelijk beperkt tot concrete, aanwijsbare aangelegenheden. Een algemene geheimhoudingsplicht ten aanzien van de door de verhuurder te verstrekken informatie ligt niet voor de hand.

De huurdersraad kan ingevolge het vierde lid van dit artikel een beslissing van de kantonrechter vragen indien hij het niet eens is met de noodzaak tot geheimhouding van bepaalde aangelegenheden.

Artikel 14, eerste lid

De huurdersraad maakt onderdeel uit van de organisatie van het woningbedrijf en functioneert in het belang van het woningbedrijf en haar huurders. De verhuurder draagt de kosten die de huurdersraad en de huurderscommissies maken bij de uitoefening van hun taak. Het is wenselijk dat de huurdersraad vooraf overleg voert met de verhuurder over de hoogte van de te verwachten kosten. Er kan dan een budget worden overeengekomen.

Artikel 14, tweede lid

Met betrekking tot de kosten van rechtskundige bijstand bij het voeren

van rechtsgedingen en het inschakelen van deskundige adviseurs als bedoeld in artikel 12, is vooraf overleg met de verhuurder een voorwaarde. Heeft dit overleg niet plaatsgevonden, dan hoeft de verhuurder deze kosten niet te dragen.

Artikel 15

Om een goed functioneren van de huurdersraad mogelijk te maken dient de verhuurder faciliteiten te bieden. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het ter beschikking stellen van vergaderruimte, het bieden van gelegenheid tot het maken van fotokopieën, het gebruik van tekstverwerkingsapparatuur, postverzending aan de huurders en het bieden van administratieve ondersteuning. Het wetsvoorstel verplicht de verhuurder er in elk geval toe de faciliteiten in natura ter beschikking te stellen. Het is echter ook mogelijk dat de verhuurder en de huurdersraad jaarlijks een budget overeenkomen, dat door de huurdersraad naar eigen inzicht kan worden besteed, zoals bedoeld in artikel 14.

Artikel 16

Het is bevorderlijk voor een goed functioneren van de huurdersraad en zijn overleg met de verhuurder dat de leden van de huurdersraad, indien zij dat nodig achten, in de gelegenheid worden gesteld zich op het gebied van het huurdersraadswork te laten scholen. De verhuurder dient hen daartoe in de gelegenheid te stellen door deze kosten te financieren. De huurdersraad maakt jaarlijks een afspraak met de verhuurder over het hiervoor beschikbare budget.

Artikel 18

Huurdersorganisaties zijn belangenorganisaties van huurders. In die zin zijn zij in eerste instantie verantwoordelijk voor hun eigen financiering. In de sociale huursector is het gebruikelijk dat de rijksoverheid, de lokale overheden en de sociale verhuurders deze huurdersorganisaties in financiële zin ondersteunen. De wet beoogt nadrukkelijk deze vormen van financiële ondersteuning te bevorderen daar waar dat noodzakelijk is. De verhuurder kan met de huurdersorganisatie overeenkomen in welke verhouding de huurdersorganisaties die zijn vertegenwoordigd in de huurdersraad zelf voor hen eigen bijdragen moeten zorgdragen en dat deel wat van de zijde van de verhuurder wordt bijgedragen.

Artikel 19

Niet alleen de wijze van het beheer, maar ook de inhoud van het beleid van het woningbedrijf is voor de huurders van groot belang. De noodzaak van het betrekken van de huurders daarbij wordt door vrijwel alle betrokkenen onderschreven. In de algemene toelichting is al aangegeven, dat hieraan in de afgelopen periode niet altijd adequaat inhoud is gegeven.

De bevoegdheden van de huurdersraad en de proceswaarborgen, waarmee deze in dit wetsvoorstel zijn omgeven, zijn bedoeld om deze betrokkenheid van huurders verder te stimuleren. Het initiatief is daarbij zoveel mogelijk aan de kant van de huurders gelaten. Zij bepalen zelf of zij van hun bevoegdheden gebruik maken. Samengevat gaat het om de volgende bevoegdheden van de huurdersraad:

Initiatiefrecht (artikel 19, derde en vierde lid)

Adviesrecht bij ingrijpende besluiten (artikel 22 en 23)

Informatierecht (artikel 25 en 26)

Verdere bevoegdheden (artikel 24)

De wet geeft een aantal minimumvereisten aan. In het algemeen staat het de huurdersraad en de verhuurder derhalve vrij om verdergaande bevoegdheden af te spreken dan deze wet voorschrijft.

Artikel 19, eerste lid

De huurdersraad en de verhuurder komen tenminste tweemaal per jaar in vergadering bijeen. Deze frequentie is minimaal noodzakelijk voor een goed functionerend overleg. Zo wordt in artikel 21 bepaald, dat tenminste eenmaal per jaar de gang van zaken van het woningbedrijf in algemene zin wordt besproken. Aangezien het de bedoeling is, dat in het overleg ook over plannen wordt gesproken, is tweemaal per jaar tenminste noodzakelijk.

Daarnaast vindt er overleg plaats wanneer hetzij de huurdersraad, hetzij de verhuurder dit nodig vindt en daar de ander om verzoekt.

Artikel 19, derde lid

De huurdersraad heeft het recht om zelf onderwerpen aan de orde te stellen en/of een ongevraagd advies over uit te brengen. Dit initiatiefrecht is beperkt tot onderwerpen die het woningbedrijf betreffen. Het kan hierbij gaan om onderwerpen die vallen buiten de in de artikelen 22 en 23 genoemde onderwerpen, ten aanzien waarvan de huurdersraad adviesrecht heeft.

Artikel 19, vierde lid

Ook buiten de overlegvergaderingen kan de huurdersraad voorstellen doen aan de verhuurder. Dit gebeurt dan wel schriftelijk. De verhuurder dient het voorstel serieus te behandelen; hij zal geen beslissing nemen dan nadat het voorstel in een overlegvergadering aan de orde is geweest. Het antwoord op het voorstel wordt vervolgens schriftelijk en gemotiveerd gegeven.

Artikel 20, eerste lid

Hoewel de huurdersraad en de verhuurder gezamenlijk de vergaderorde kunnen bepalen (artikel 20, vijfde lid), gelden toch een paar basisregelregels voor de overlegvergadering. Er is bijvoorbeeld sprake van een overlegvergadering, wanneer ten aanzien van de huurdersraad hetzelfde quorum aanwezig is als voor vergaderingen van de raad zelf is vereist. Alle leden van de huurdersraad zijn gerechtigd het woord te voeren. In principe wordt alleen gesproken over onderwerpen die tevoren zijn aangemeld. Zowel de huurdersraad als de verhuurder kunnen zich in de overlegvergadering laten bijstaan door deskundigen.

Artikel 22, eerste lid

Het tot stand brengen van een goed overleg tussen huurders en verhuurder vormt de kern van deze wet. De adviesbevoegdheden van de huurdersraad zijn daarbij een onmisbaar instrument om dit doel te bereiken. Hierin ligt het principe opgesloten, dat de huurdersraad niet alleen in de gelegenheid is zich uit te spreken over alle onderwerpen die voor de huurders van wezenlijk belang kunnen zijn, maar dat tevens een aantal proceswaarborgen is vastgelegd. Deze proceswaarborgen bevorderen dat hetgeen de huurdersraad naar voren brengt door de verhuurder niet kan worden genegeerd of veronachtzaamd.

De verhuurder is verplicht om de huurdersraad advies te vragen ten aanzien van alle (belangrijke) voorgenomen besluiten met betrekking tot een aantal nader omschreven onderwerpen. Het is moeilijk in zijn algemeenheid vast te stellen, wat een «belangrijk» besluit is. Het is daarom gewenst dat huurders en verhuurder expliciet met elkaar overeenkomen, welke besluiten – binnen de gegeven kaders en onderwerpen van deze wet – voorwerp zijn van advisering door de huurdersraad.

Artikel 22, eerste lid, onderdeel a tot en met k

Bij de keuze van de onderwerpen tot welke de adviesbevoegdheden van de huurdersraad zich uitstrekken, is aansluiting gezocht bij het Besluit beheer sociale huursector. In de Nota van toelichting op het BBSH schrijft de staatssecretaris van VROM: «De betrokken bepalingen zijn bij besluit van 14 mei 1991 (Stb. 245) tot wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting en het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting in die besluiten ingevoegd en met ingang van 1 augustus 1991 in werking getreden. Genoemd wijzigingsbesluit is tot stand gekomen na een langdurig proces van voorbereiding en overleg met betrokkenen. Om die reden is er voor gekozen die bepalingen goeddeels ongewijzigd te laten». In het kader van onderhavig wetsvoorstel is de gangbare tekst in het BBSH een reeds door de wetgever geaccepteerde basis voor het overleg tussen huurders en verhuurder. Van de zijde van de (sociale) verhuurders mag dan ook een acceptatie worden verwacht ten aanzien van de onderwerpen waarvoor een adviesbevoegdheid aan de Huurdersraad zal worden gegeven. Zij zijn immers bij de opstelling ervan betrokken geweest. Voor de particuliere verhuurders zal een en ander een wijziging inhouden ten opzichte van hun huidige werkwijze. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling van deze wet ook in de particuliere sector een goed overleg tussen huurders en verhuurder te bewerkstelligen.

Het gaat om onderwerpen, het woningbedrijf betreffend, die van wezenlijke invloed zijn op de woon- en leefsituatie van de huurders in de meest brede zin. Het gaat dus om onderwerpen van algemeen belang voor de huurders. Het gaat in dit artikel in eerste instantie dus niet om het belang van de individuele huurder. De rechten van de individuele huurder zijn immers al afdoende geregeld in het Burgerlijk Wetboek en de Huurprijzenwet Woonruimte.

De onderdelen a. het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving, b. het vervreemden bezwaren en slopen van woongelegenheden, c. het toewijzings- en verhuurbeleid, g. de samenstelling, het kwaliteitsniveau en de prijs van het door de verhuurder aan te bieden pakket van leveringen en diensten en h. het beheer van de centrale voorzieningen en installaties, zijn van directe invloed op de woon- en leefsituatie van de huurders. Daarom is het vanzelfsprekend dat de huurdersraad dan wel de betrokken huurderscommissie hierover kan adviseren.

De onderdelen d. de algemene huurvoorwaarden, e. het huurreglement en f. het beleid inzake de huurprijzen omvatten als het ware de algemene leveringsvoorwaarden van het woningbedrijf en raken dus de belangen van alle huurders. Verhuurders zullen zich veelal marktgericht opstellen. Aangezien de woningmarkt het karakter heeft van een aanbiedersmarkt, hebben huurders daarin een ongelijkwaardige positie. Door het adviesrecht van de huurdersraad over deze onderwerpen te regelen, is ook ten aanzien van deze onderwerpen een gelijkwaardige positie van huurders in het overleg tot stand gebracht.

De onderdelen i. het door de verhuurder aangaan van fusies met andere verhuurders, j. deelneming door de verhuurder in andere rechtspersonen en k. de verkoop van de onderneming van de verhuurder hebben ingrijpende gevolgen voor het karakter van het woningbedrijf. Omdat de gevolgen van dergelijke besluiten de belangen van alle huurders raakt, is het belangrijk dat de huurdersraad deze door middel van het adviesrecht kan beïnvloeden.

Artikel 22, tweede tot en met zesde lid

Indien de verhuurder zich voorneemt ten aanzien van de in het eerste lid genoemde onderwerpen een besluit te nemen, dan vraagt hij tijdig advies aan de huurdersraad. Hij kan niet weigeren de huurdersraad in de gelegenheid te stellen zijn advies uit te brengen. De wijze waarop de verhuurder het advies vraagt is in principe vormvrij, hetgeen betekent dat de huurdersraad en de verhuurder dit in onderling overleg kunnen invullen. De adviesaanvraag van de verhuurder dient wel aan een aantal kwalitatieve vereisten te voldoen; de verhuurder moet zijn beweegredenen aangeven en hij moet inzicht verschaffen in de gevolgen die het besluit voor de huurders heeft. Alvorens de huurdersraad zijn advies geeft, wordt over het betrokken onderwerp tenminste eenmaal overleg gepleegd in een overlegvergadering. De verhuurder stelt de huurdersraad zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte van het besluit en geeft daarbij, indien van het advies van de huurdersraad is afgeweken, de redenen aan waarom hij het advies niet heeft gevolgd. Wanneer het besluit afwijkt van advies, wordt de uitvoering van het besluit opgeschort tot vier weken na de dag waarop de huurdersraad in kennis is gesteld van het besluit. Deze opschortingstermijn kan worden bekort wanneer de huurdersraad te kennen geeft daarmee in te stemmen.

De procedurevoorschriften rond het adviesrecht van de huurdersraad zijn erop gericht dat het advies serieus en goed wordt behandeld. De huurdersraad wordt de nodige tijd gegeven om een afgewogen advies te geven en het overleg bevordert het uitwisselen van meningen en argumenten. Deze proceswaarborgen zijn van essentieel belang voor een goed overleg met de verhuurder. Uiteindelijk is het de verhuurder die beslist, zodoende vormen zij geen inbreuk op de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid van de verhuurder voor de gang van zaken in het woningbedrijf.

Artikel 23

De huurdersraad heeft het recht te adviseren over de benoeming van bestuurders van het woningbedrijf. Deze bevoegdheid is uitsluitend toegekend aan huurdersraden van toegelaten instellingen. Bestuurders voor deze maatschappelijke organisaties worden in de regel bij coöptatie benoemd. Het benoemingsbesluit van een bestuurder is daardoor volledig aan de invloed van de huurders onttrokken. Toch gaat het om een besluit van verstrekkend belang voor de huurders van het woningbedrijf. Om deze reden is het adviesrecht van de huurdersraad ten aanzien van het benoemingsbesluit van bestuurders in deze wet geregeld. Artikel 7, eerste lid, onderdeel e, van het Besluit Beheer Sociale Huursector, bepaalt, dat de huurders of in het belang van huurders werkzame organisaties in de gelegenheid worden gesteld een bindende voordracht te doen voor tenminste één zetel in het bestuur of toezichthoudend orgaan van de toegelaten instelling. In dit artikel is de mogelijkheid om hiervan gebruik te maken overgelaten aan de huurdersraad.

Artikel 24

De verhuurder en de huurdersraad kunnen altijd afspreken dat de huurdersraad meer bevoegdheden heeft dan die welke de raad op grond van de wet toekomen. Om iedere mogelijke twijfel hieromtrent uit te sluiten, is deze mogelijkheid expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Het kan dan gaan om instemmingsbevoegdheden, die niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen of zwaardere bevoegdheden ten aanzien van bepaalde onderwerpen die de wet wel noemt, maar waarvoor de wet met een lichtere bevoegdheid volstaat. Wel moet een en ander – om verschil van mening te voorkomen – schriftelijk worden vastgelegd.

Artikel 25

De huurdersraad kan slechts verantwoord adviseren indien hem bij de adviesaanvraag, maar ook los daarvan meer in het algemeen, alle informatie wordt verstrekt die hij voor zijn werkzaamheden nodig heeft. Daarom is in dit artikel expliciet bepaald dat de verhuurder de huurdersraad, al dan niet op diens verzoek, alle benodigde informatie moet geven. Het ligt voor de hand dat de informatie veelal schriftelijk wordt verstrekt. Als de huurdersraad dat wil, moet de informatie schriftelijk worden gegeven.

De huurdersraad heeft er recht op te weten hoe het woningbedrijf is opgezet en hoe het functioneert. Bron voor deze kennis zijn in de eerste plaats de statuten, de reglementen, en de stukken waarin de namen van eigenaren en bestuurders zijn vastgelegd. Dit is de informatie bedoeld in het tweede lid onder a t/m d.

Artikel 26

De huurdersraad heeft er ook recht op te weten hoe het woningbedrijf in financieel en beleidsmatig opzicht functioneert. De verhuurder is daarom verplicht tenminste eenmaal per jaar informatie in algemene zin te verstrekken over het gevoerde beleid (eerste en tweede lid), en het in de toekomst te voeren beleid (derde lid), zoals bijvoorbeeld de jaarbegroting, meerjarenbeleidsplannen, het ondernemingsplan en meerjarenprognoses.

Artikel 27

De klachtencommissie behandelt klachten van huurders over het handelen en nalaten van de verhuurder en adviseert hem over de afhandeling ervan. De verhuurder rapporteert jaarlijks aan de huurdersraad wat de stand van zaken is met betrekking tot de klachtenafhandeling.

Met het oog op de rechtsgelijkheid van huurders in de sociale en particuliere sector is de klachtencommissie opgenomen in deze wet. Het BBSH kent weliswaar een vergelijkbare regeling, maar is slechts van toepassing op toegelaten instellingen, waardoor voor huurders van particuliere verhuurbedrijven geen klachtenregeling bestaat.

Artikel 28

Dit artikel regelt de instelling van de Commissie Huurders-Verhuurder. Deze commissie is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van huurders en verhuurders. De leden worden door de Minister van VROM benoemd op voordracht van representatieve en landelijk werkzame huurders- en verhuurdersorganisaties. De Minister van VROM wijst de

organisaties, die het voordrachtrecht kunnen uitoefenen, bij ministerieel besluit aan.

De Commissie Huurders-Verhuurder is belast met de behandeling van alle aangelegenheden betreffende de huurdersraden. Zij kan daartoe desgevraagd aan belanghebbenden uitspraken doen met betrekking tot alle zaken die te maken hebben met de uitvoering, de naleving en interpretatie van deze wet.

De taak van de Commissie Huurders-Verhuurder is in het eerste lid van dit artikel opzettelijk ruim geformuleerd. Hiermee is beoogd te bewerkstelligen, dat de bij de Commissie betrokken organisaties (in overleg met de minister) gezamenlijk komen tot een bij de praktijk van het huurders-overleg aansluitende structuur en werkwijze. Op hoofdlijnen zou de commissie zich ondermeer bezig kunnen houden met:

- stimulering en bevordering van het overleg tussen huurders en verhuurder
- advisering van de Minister ten aanzien van de toepassing en uitvoering van deze wet
- advisering aan en bemiddeling tussen belanghebbenden in aangelegenheden betreffende de huurdersraden
- bevordering van de instelling van huurdersraden
- algemene geschillenbeslechting

Artikel 29, eerste en tweede lid

Het toezien op de naleving van de bepalingen van deze wet is in handen gelegd van de betrokkenen en belanghebbenden zelf. Elke belanghebbende kan de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de verhuurder of de huurdersraad het bij of krachtens deze wet bepaalde naleeft.

Artikel 29, derde lid

Om de kantonrechter niet onnodig te belasten, schrijft de wet voor dat een verzoek aan de kantonrechter niet ontvankelijk is alvorens de Commissie Huurders-Verhuurder schriftelijk om bemiddeling is gevraagd en zij op dat verzoek een advies aan partijen heeft uitgebracht. De Commissie streeft er in haar bemiddeling naar, dat partijen alsnog tot een minnelijke schikking komen. Het spreekt voor zich dat het advies van de Commissie een belangrijke rol speelt bij de oordeelsvorming van de Kantonrechter. De verwachting is gerechtvaardigd dat veel zaken dan, alvorens zij bij de Kantonrechter terechtkomen, al op andere wijze tot een oplossing zijn gekomen.

Artikel 30

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen door de minister nadere regels worden gesteld ter bevordering van een goede uitvoering van deze wet. Tevens kan de minister op basis van de uitgangspunten van deze wet nadere regels stellen ten aanzien van de informatieverstrekking en een beperkte vorm van overleg aan die verhuurders die minder dan 250 woonegelegenheden in eigendom of beheer hebben.

Hiermee wordt beoogd ook bij deze verhuurders een goed overleg met haar huurders te bevorderen.

Artikel 31

Dit artikel regelt de situatie, dat wanneer nog geen huurdersraad bij het woningbedrijf is ingesteld, de verhuurder initiatieven neemt om een huurdersraad tot stand te brengen. De verhuurder is verplicht dit initiatief

te nemen. Hij kan daartoe bijvoorbeeld een voorlopig reglement opstellen en verkiezingen uitschrijven. Wanneer er sprake is van een samenwerkingsverband van de verhuurder met een bestaande huurdersorganisatie, dan wordt deze bij het tot stand brengen van de eerste huurdersraad betrokken. Dit artikel regelt dat de verhuurder verplicht is tot het instellen van een huurdersraad en hiervoor een voorlopig reglement opstelt.

Artikel 31, vierde lid

Daar waar reeds een samenwerkingsovereenkomst tussen huurdersorganisatie en verhuurder bestaat kan, indien de huurdersorganisatie daar gebruik van wil maken, zij voor de eerste termijn van drie jaar leden aanwijzen voor de huurdersraad. Na deze periode vinden er conform artikel 6 verkiezingen plaats. Op deze wijze wordt beoogd om goed functionerende samenwerkingsverbanden door te laten functioneren waarbij de samenwerkingsvorm echter een wettelijke basis heeft gekregen. Geleidelijk kan op deze wijze worden toegegroeid naar een overlegstructuur als bedoeld in deze wet.

Artikel 33, tweede lid

Bij de inwerkingtreding van deze wet zal zich de situatie kunnen voordoen dat een huurdersraad moeten worden ingesteld waar al organen werkzaam zijn ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de huurders. Deze organen zullen al beschikken over bepaalde bevoegdheden en door de verhuurder beschikbaar gestelde materiële middelen. Soms zullen de bevoegdheden verder gaan dan in deze wet is bepaald. Dit artikel regelt dat het betreffende orgaan of organisatie de toegekende bevoegdheden en materiële middelen behoudt tot aan het moment dat de eerste huurdersraad is benoemd. De bevoegdheden gaan op dat moment over naar de huurdersraad. Verdergaande bevoegdheden gaan ook over naar de huurdersraad.

A. Duivesteijn