

---

# **Verbetering positie en zeggenschap huurders**

---

*Advies van de commissie Zeggenschap en versterking  
positie huurders(-organisaties)*



---

# I Inhoudsopgave

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                 | <b>5</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                               | <b>7</b>  |
| 1.1 Opdracht aan de commissie                                                    | 7         |
| 1.2 Samenstelling en werkwijze commissie                                         | 8         |
| 1.3 Leeswijzer                                                                   | 8         |
| <b>2 Uitgangspunten van de commissie</b>                                         | <b>11</b> |
| 2.1 Inleiding                                                                    | 11        |
| 2.2 Duiding begrippen: 'positie' en 'zeggenschap'                                | 11        |
| 2.3 Wonen als sociaal grondrecht                                                 | 14        |
| 2.4 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen                       | 16        |
| 2.5 Cultuur en gedrag zijn zeker zo belangrijk als regelgeving                   | 19        |
| <b>3 Historische schets huurwoningenmarkt en positie en zeggenschap huurders</b> | <b>21</b> |
| 3.1 Inleiding                                                                    | 21        |
| 3.2 Kenmerken sociale en particuliere huursector                                 | 21        |
| 3.3 Ontwikkelingen in de sociale huursector                                      | 24        |
| 3.4 Ontwikkelingen in de particuliere huursector                                 | 26        |
| 3.5 Ontwikkeling positie en zeggenschap huurders                                 | 27        |
| <b>4 Maatschappelijke ontwikkelingen en trends</b>                               | <b>29</b> |
| 4.1 Inleiding                                                                    | 29        |
| 4.2 Individualisering en mondigheid                                              | 29        |
| 4.3 Schaalvergroting en anonimisering                                            | 30        |
| 4.4 Zorg, welzijn en sociale zekerheid                                           | 31        |
| 4.5 Technologische ontwikkelingen: ICT                                           | 32        |
| 4.6 Algemene conclusies                                                          | 33        |
| <b>5 Door opdrachtgevers aangereikte kaders</b>                                  | <b>35</b> |
| 5.1 Inleiding                                                                    | 35        |
| 5.2 Modernisering huurbeleid                                                     | 35        |
| 5.3 Herstructurering/stedelijke vernieuwing                                      | 36        |
| 5.4 Nieuw arrangement rijk – corporaties                                         | 37        |
| 5.5 Evaluatie Overlegwet                                                         | 39        |
| 5.6 Bestuurdersakkoord Rijk – Woonbond                                           | 40        |
| 5.7 Betekenis van aangereikte kaders voor advisering commissie                   | 41        |
| <b>6 Huidige positie en zeggenschap huurders</b>                                 | <b>43</b> |
| 6.1 Inleiding                                                                    | 43        |
| 6.2 Positie huurder als contractpartij van verhuurder                            | 43        |
| 6.3 Positie huurder als stakeholder van de verhuurder                            | 46        |
| 6.4 Positie huurder als stakeholder van de overheid                              | 49        |
| <b>7 Beoordeling huidige positie en zeggenschap huurders</b>                     | <b>51</b> |
| 7.1 Inleiding                                                                    | 51        |
| 7.2 Positie als contractpartij van de verhuurder                                 | 52        |
| 7.3 Positie als stakeholder van de verhuurder: individueel en collectief         | 54        |

|          |                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.4      | Positie als stakeholder van de overheid: individueel en collectief .....   | 61        |
| <b>8</b> | <b>Voorstellen verbetering positie en zeggenschap huurders .....</b>       | <b>65</b> |
| 8.1      | Inleiding .....                                                            | 65        |
| 8.2      | Positie als contractpartij van de verhuurder .....                         | 67        |
| 8.3      | Positie als stakeholder van de verhuurder: individueel en collectief ..... | 68        |
| 8.4      | Positie als stakeholder van de overheid: individueel en collectief .....   | 73        |
|          | <b>Bijlagen .....</b>                                                      | <b>75</b> |
| <b>A</b> | <b>Opdracht aan de commissie.....</b>                                      | <b>77</b> |
| <b>B</b> | <b>Samenstelling commissie.....</b>                                        | <b>81</b> |
| <b>C</b> | <b>Organisaties en personen die zijn gehoord.....</b>                      | <b>83</b> |
| <b>D</b> | <b>Geraadpleegde literatuur.....</b>                                       | <b>85</b> |

Wonen is voor alle mensen belangrijk. Daarbij gaat het er niet alleen om dát zij wonen maar ook hóe zij wonen.

Van alle Nederlanders woont ongeveer 47 % in een huurwoning en 53 % in een koopwoning. Overigens zijn er per landsdeel of regio verschillen in deze verhouding. In de grote steden is het aandeel huurders duidelijk groter.

Er zijn ook verschillende typen eigenaren van huurwoningen. Driekwart van de huurwoningen wordt verhuurd door woningcorporaties. De overige huurwoningen zijn eigendom van institutionele beleggers (5 %) en andere particuliere eigenaren (20 %). In de grote steden zijn er naar verhouding meer particuliere huurwoningen dan in de rest van het land.

De huurwoningen vormen dus een significant deel van de woningmarkt.

Door de jaren heen is er een ontwikkeling waar te nemen in de positie van huurders: aanvankelijk waren zij alleen een contractpartij in hun relatie met de verhuurder. Vervolgens zijn kwaliteitsaspecten van het wonen en keuzemogelijkheden steeds belangrijker geworden en werden huurders vragers op de markt tegenover verhuurders als aanbieders. Met name in het laatste decennium is de positie van huurders als ‘stakeholders’ manifester geworden.

In onze huidige samenleving past het dat groeperingen, zoals huurders, een duidelijke positie en daarbij behorende zeggenschap hebben. Ook hierin is een ontwikkeling te zien, die aansluit bij algemene trends in de maatschappij. Gewezen kan worden op ontwikkelingen in positie en zeggenschap van patiënten in de gezondheidszorg en van werknemers.

Voor huurders moet ook een eigentijdse definiëring van hun positie en zeggenschap worden gecreëerd, die toekomstbestendig is. Dit is van belang voor het effectueren van de doelstellingen van het beleid op het terrein van wonen.

Voor de commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) is het daarom een bijzondere opdracht geweest om een dergelijke, in de huidige maatschappelijke context goed hanteerbare omschrijving te geven en aanbevelingen te doen voor de daadwerkelijke vormgeving.

De opdracht aan de commissie betrof een onderzoek naar ‘waar en hoe de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties in belangrijke mate kan worden verbeterd en versterkt’. De commissie diende met conclusies en aanbevelingen te komen die gedurende deze regeerperiode kunnen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de zeggenschapspositie van huurders en huurdersorganisaties.

De opdracht had ook neutraler kunnen luiden: ‘evalueer de huidige positie en zeggenschap van huurders’, en zou dan ‘business as usual’ zijn geweest. Beide opdrachtgevers, de minister en de Woonbond, waren echter van mening dat verbetering en versterking nodig waren, in ieder geval op onderdelen. Deze expliciete invalshoek werd mede gevoed door de evaluatie van de ‘Overlegwet’ in 2001, waarbij concrete verbeteringen zijn benoemd maar vooralsnog niet geëffectueerd.

De opdracht is uitgevoerd door een onafhankelijke commissie, waarin geen vertegenwoordigers van het ministerie of de Woonbond zitting hadden. Uiteraard heeft de commissie wel met hen en met diverse andere betrokkenen in het veld gesproken. Hun ervaringen en opvattingen zijn meegewogen in het uiteindelijk advies.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de werkzaamheden, vanuit die onafhankelijke positie.

Daarbij heeft een drietal ankerpunten een belangrijke rol gespeeld. Deze zijn:

1. Voor huurders van alle typen verhuurders dienen de positie en zeggenschap gelijk te zijn. Dat betekent dat de verschillen tussen huurders van sociale en die van particuliere verhuurders dienen te worden rechtgetrokken. In concreto stelt de commissie voor om te komen tot één Overlegwet, waarin uniforme regels

gelden voor huurders in de sociale en particuliere sector. De artikelen uit het BBSH over het betrekken van huurders bij het beheer en beleid dienen daartoe te worden overgeheveld naar de Overlegwet.

2. Huurders zijn stakeholders van de verhuurder en van de overheid. Vanwege het specifieke belang dat zij als huurders hebben bij het beleid van de verhuurder en van de overheid (op het terrein van wonen), dienen huurders temidden van andere stakeholders een prioritaire positie in te nemen.
3. Naast wetgeving zijn professionalisering van gedrag en cultuur zeker zo belangrijk voor het versterken van de positie en zeggenschap van huurders. Zelfregulering door bindende bedrijfstakcodes, gezamenlijke geschillencommissies van huurders en verhuurders en uitbreiding van de scope van het interne toezicht tot de relatie van de bestuurder met de huurders – met aandacht voor de implementatie ervan – verdient naar de mening van de commissie te worden versterkt.

De werkzaamheden van de commissie hebben geresulteerd in een aantal voorstellen.

Indien deze voorstellen van de commissie in samenhang worden gerealiseerd, worden huurders en huurdersorganisaties optimaal gepositioneerd om zeggenschap uit te oefenen.

Met het oog op de voorgenomen wijzigingen in het huurbeleid die op middellange termijn hun beslag zouden moeten krijgen, wil de commissie graag het volgende onder de aandacht brengen. Het nieuwe huurbeleid, dat gericht is op verdergaande liberalisering van duurdere huurwoningen op het moment dat er door voldoende woningproductie meer evenwicht in de woningmarkt zal zijn bereikt, beschouwt de commissie als gegeven en is geen voorwerp van advies. Gegeven dit nieuwe huurbeleid, adviseert de commissie de onzekerheid van huurders in geliberaliseerde woningen te reduceren. De commissie stelt voor om meerjarige afspraken over de huur te maken, zodat huurders meer zekerheid hebben over de huurontwikkeling. Voorts stelt de commissie voor om – in geval van een huuraanpassing na afloop van de overeengekomen periode – een redelijke aanzeggingstermijn te hanteren. Ook vraagt de commissie aandacht voor de positie van zittende huurders, als hun woning overgaat naar het geliberaliseerde segment.

Bij haar werkzaamheden heeft de commissie gebruik gemaakt van rapporten en beleidsdocumenten, maar daarnaast ook van de kennis en ervaring van diverse betrokkenen, onder wie verhuurders en huurders en hun respectievelijke organisaties en (juridisch) deskundigen. Allen die een bijdrage aan het totstandkomen van dit advies, gericht op de versterking van de positie en zeggenschap van huurders, hebben geleverd, wil de commissie hiervoor hartelijk danken.

oktober 2005,  
J.M. Leemhuis-Stout,  
voorzitter.

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Opdracht aan de commissie

Voor u ligt het rapport van de commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties). Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (het ministerie) en de Nederlandse Woonbond zijn gezamenlijk opdrachtgever van deze commissie.

De opdracht aan de commissie luidt om te onderzoeken waar en hoe de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties in belangrijke mate kan worden verbeterd en versterkt. De commissie dient met conclusies en aanbevelingen te komen die gedurende deze regeerperiode kunnen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de zeggenschapspositie van huurders en huurdersorganisaties.<sup>1</sup> De commissie gaat daarbij uit van het kader van de werkzaamheden dat door de opdrachtgevers is verstrekt en is vastgelegd in diverse documenten die aan de commissie zijn verstrekt bij de opdrachtverlening.

Er zijn naar het oordeel van de opdrachtgevers drie aanleidingen voor het instellen van de commissie: de ontwikkelingen in het huurbeleid, (wijzigingen in) het rijksbeleid en de herziening van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De concrete vragen aan de commissie in verband met de drie genoemde aanleidingen, zijn de volgende:

*met betrekking tot de ontwikkelingen in het huurbeleid:*

1. Welke verbeteringen zijn wenselijk in het overleg tussen huurders en verhuurders over het huurbeleid?
2. Ten aanzien van huurders in het geliberaliseerde segment: Op welke wijze kan hun (rechts-)positie worden versterkt en kan huurgeschillenbeslechting worden vormgegeven? Dient dit te worden vastgelegd in rijksregelgeving?
3. Dienen er bijzondere voorzieningen te worden getroffen voor de betrokkenheid van huurders(-organisaties) bij prestatieafspraken op lokaal niveau, en zo ja: in hoeverre is dat een verantwoordelijkheid van het rijk?

*met betrekking tot (wijzigingen in) het rijksbeleid:*

4. In hoeverre moeten de voorstellen van de toenmalige staatssecretaris van volkshuisvesting naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op het overleg huurders-verhuurder (Overlegwet) in 2001 worden bijgesteld in het licht van recente ontwikkelingen?
5. Op welke wijze en bij welke onderwerpen dient de zeggenschap van huurders te worden geïntroduceerd of te worden verbeterd, met name daar waar het rijksbeleid het belang van bewoners raakt?

*met betrekking tot de herziening van het BBSH:*

6. Dient de zeggenschap van huurdersorganisaties en bewonerscommissies over de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties in brede zin te worden versterkt, mede gelet op de wens van huurdersorganisaties om meer bij het toezicht te worden betrokken?

Het kader voor de werkzaamheden van de commissie is vastgelegd in diverse documenten. Het betreft reeds gemaakte afspraken tussen ministerie en Woonbond, beleidsdocumenten en rapporten van de Woonbond met betrekking tot verbetering van zeggenschap in het algemeen en meer specifiek in situaties van herstructurering en in het kader van de wijziging van het BBSH, en beleidsdocumenten van het ministerie met betrekking tot huurbeleid, herstructurering en wonen en zorg.

---

1. De volledige tekst van de opdracht aan de commissie is opgenomen als bijlage A.

De volgende documenten zijn als kader aan de commissie meegegeven:

- Bouwstenen voor een Nieuw Nationaal Akkoord Wonen tussen VROM-Verhuurders-Huurders: hoofdstuk 4 Zeggenschap. Nederlandse Woonbond, 21 januari 2004;
- Het startdocument Rijk-Woonbond: artikelen 5 en 6 over Zeggenschap en BBSH. 4 april 2004;
- Brief aan de minister over de wijzigingen BBSH, van de Nederlandse Woonbond. 13 oktober 2004;
- Brief ‘Aanbevelingen tot verbetering van de Overlegwet’, van de Nederlandse Woonbond. 21 december 2001;
- Onderzoeksrapport 'Bewonersinvloed bij herstructurering, er valt nog een wereld te winnen'. Nederlandse Woonbond, januari 2004;
- Voortgang Actieprogramma Herstructurering/56 wijken (200451723). Ministerie van VROM, DGW/SR, 17-09-2004;
- Actieplan Wonen en Zorg (DBO200405783). 05-07-2004;
- Rijksbegroting 2005: blz. 49. Ministerie van VROM, september 2004.
- Brief aan de Tweede Kamer over Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid (TK 27 926 Nr. 39). Ministerie van VROM, 19-11-2004;
- Brief aan de Tweede Kamer over Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid. Ministerie van VROM, 04-02-2005.

---

## 1.2 Samenstelling en werkwijze commissie

De commissie bestond bij de installatie uit mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout, mevrouw prof. dr. T.V. Blokland-Potters, de heer drs. P.W.A. Cornelissen, mevrouw A. van Vliet-Kuiper en mevrouw drs. C.P. Vogelaar. Mevrouw Blokland heeft zich kort na de installatie teruggetrokken als commissielid, omdat de commissie later is gestart dan voorzien en zij in die periode onvoldoende tijd beschikbaar bleek te hebben en enkele maanden in het buitenland zou verblijven. De opdrachtgevers hebben vervolgens de heer prof. dr. G. Engbersen bereid gevonden om aan de werkzaamheden van de commissie deel te nemen.<sup>2</sup>

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door de heer dr. P.C.M. Huigsloot en mevrouw drs. L.A. van Dantzig van onderzoeksbureau Cebeon. Zij voerden tevens het secretariaat.

De commissie heeft in de maanden mei tot en met september 2005 haar werkzaamheden verricht. Zij heeft zich laten voeden door schriftelijk materiaal<sup>3</sup>, ervaringen en opvattingen van betrokkenen aan zowel huurders- als verhuurderskant, externe deskundigen, situaties in andere sectoren van de samenleving. Een lijst van organisaties en personen die zijn gehoord door de commissie is opgenomen als bijlage C.

---

## 1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van de commissie weergegeven. Daarbij gaat het om de interpretatie van de sleutelbegrippen ‘positie’ en ‘zeggenschap’ en om de andere uitgangspunten die commissie heeft gehanteerd voor het beoordelen van de positie van huurders.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 door middel van een historische schets inzicht gegeven in de ontwikkeling van de huurwoningenmarkt en van de positie en zeggenschap van huurders.

---

2. In bijlage B is de samenstelling van de commissie uitgebreider toegelicht.

3. In bijlage D is een lijst van geraadpleegde literatuur opgenomen, waaronder de stukken die vooraf expliciet zijn meegegeven door beide opdrachtgevers.

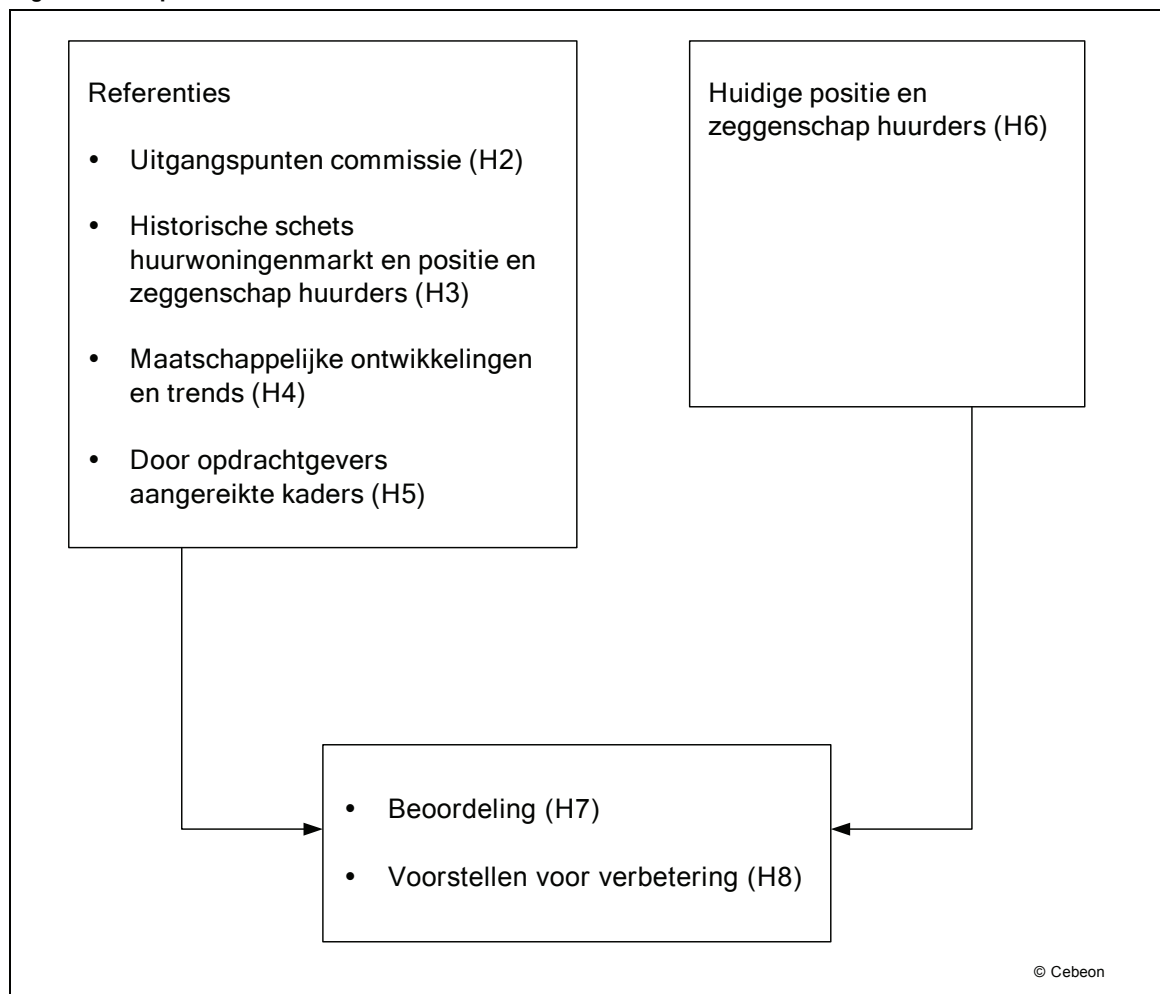


Om een advies te kunnen uitbrengen dat past in het huidige tijdsbestek, is gekeken naar relevante maatschappelijke ontwikkelingen en trends. Deze worden beschreven in hoofdstuk 4, waarbij is aangegeven wat de betekenis van deze ontwikkelingen en trends is voor de positie en zeggenschap van huurders. In hoofdstuk 5 worden de door de opdrachtgevers aangereikte kaders beschreven, waarbij accent wordt gelegd op de elementen die de commissie het meest essentieel acht.

Deze uitgangspunten, historische context, maatschappelijke trends en ontwikkelingen en de door de opdrachtgevers aangereikte kaders vormen met elkaar de referenties voor de toetsing van de huidige situatie die in hoofdstuk 6 wordt weergegeven. Dit leidt tot een beoordeling van de huidige situatie in hoofdstuk 7 en daaraan gekoppelde voorstellen voor verbetering van de positie en zeggenschap van huurders in hoofdstuk 8.

In figuur 1 is de opbouw van het advies schematisch weergegeven.

**Figuur 1. Opbouw advies**





---

## 2 Uitgangspunten van de commissie

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten van de commissie geformuleerd.

De commissie heeft als naam meegekregen ‘commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties).’ In de opdracht aan de commissie is sprake van de versterking van de positie van huurders en huurdersorganisaties, verbetering van de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties en verbetering van de zeggenschapspositie van huurders en huurdersorganisaties. Om een eenduidig advies te kunnen uitbrengen is het van belang te definiëren wat de commissie precies verstaat onder de sleutelbegrippen ‘positie’ en ‘zeggenschap’, die beide dienen te worden verbeterd.

In paragraaf 2.2 wordt hierop ingegaan.

Naast helderheid over de begrippen positie en zeggenschap acht de commissie bij de beoordeling van de huidige positie en invloed van huurders en het aangeven van voorstellen voor verbeteringen een aantal aspecten van belang.

Deze laten zich naar een drietal onderwerpen herleiden:

1. wonen is een sociaal grondrecht (zie paragraaf 2.3);
2. de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen moet helder zijn (zie paragraaf 2.4);
3. cultuur en gedrag zijn zeker zo belangrijk als regelgeving (zie paragraaf 2.5).

---

### 2.2 Duiding begrippen: ‘positie’ en ‘zeggenschap’

---

#### 2.2.1 Positie

##### ***partijen in een krachtenveld***

‘Positie’ geeft aan wat de (maatschappelijke) plaats is van een partij, in dit geval de huurders of huurdersorganisaties, ten opzichte van andere betrokken partijen binnen een bepaald krachtenveld.

De belangrijkste partijen, die relevant zijn voor de positie van huurders, zijn de verhuurders en de overheid in de vorm van rijk en gemeenten.

Het krachtenveld bestaat uit de woningmarkt en in het bijzonder de huurwoningmarkt. Daarbij zijn huurders vragers en verhuurders aanbieders.

##### ***gelijke posities huurders, ongeacht de verhuurder***

Vanuit het grote belang van de woning voor het voorzien in een primaire levensbehoefte dient de positie van huurders in de sociale sector en die van huurders in de particuliere sector in gelijke mate te zijn gewaarborgd. Er dient geen onderscheid te zijn tussen de huurders van verschillende typen verhuurders. Dit is een belangrijk uitgangspunt van de commissie.

### **bijzondere kenmerken (huur)woningmarkt**

Wanneer in markttermen wordt gesproken, dient te worden gewezen op een aantal bijzondere kenmerken en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van de positie van huurders:

- het gaat om een goed (de woning) dat voorziet in één van de primaire levensbehoeften van mensen;
- de markt is op dit moment in delen van Nederland een aanbiedersmarkt: de vraag is daar groter dan het aanbod, hetgeen impliceert dat de marktpositie van vragers zwak is;
- de markt kent een aantal imperfecties: de inertie van het goed, de geringe flexibiliteit ervan, (in veel gevallen) een beperkt aantal aanbieders binnen een gebied, de binding van gebruikers aan het goed (de beslissing om te verhuizen is van een andere orde dan de keuze om boodschappen bij een andere supermarkt te doen); de binding van gebruikers aan de omgeving waaronder de betekenis van andere voorzieningen zoals onderwijs, welzijn en zorg;
- vragers en aanbieders komen niet tot een transactie (overgang van eigendom) maar sluiten een contract waarin het gebruik van het object is geregeld. Tussen verhuurder en huurder bestaat er derhalve behalve de relatie aanbieder – vrager ook de relatie eigenaar-gebruiker (privaatrechtelijk vastgelegd in het huurcontract). De positie van huurders wordt in dit opzicht bepaald door verschil in eigendomsituatie en daarmee verbonden eigendomsrecht.

### **belang regulering**

Het bijzondere karakter van de (huur-)woningmarkt wijst op het belang van een bepaalde vorm van regulering. In verband met hierboven genoemde specifieke kenmerken is er sprake van een bepaalde regulering van deze markt door de overheid, waarbij zowel het rijk (via wet- en regelgeving en subsidies) als gemeenten (volkshuisvestingsplannen, toewijzings- en vergunningenbeleid, grondbeleid, prestatieafspraken) regulerend optreden. In het nieuwe huurbeleid zal de regulering door het rijk voor een deel van de markt afnemen.

### **vijf posities van huurders**

De positie van de huurder laat zich onderscheiden naar verschillende typen relaties met de belangrijkste andere betrokken partijen, namelijk verhuurders en overheid (rijk en gemeenten). In de eerste plaats is de huurder contractpartij van de verhuurder. Daarnaast zijn individuele huurders of huurdersorganisaties stakeholder (belanghouder) van de verhuurder en overheid. Het hiervoor al aangegeven grote belang van de woning voor het voorzien in een primaire levensbehoefte betekent, dat huurders een specifiek, van andere stakeholders te onderscheiden belang hebben..

Uitgaande van de genoemde verschillende relaties van huurders en huurdersorganisaties met verhuurders en overheid onderscheidt de commissie in schema 1 een vijftal posities van huurders. Bij de beoordeling van de noodzaak en vorm van de versterking van de positie van huurders en huurdersorganisaties hebben deze vijf typen posities centraal gestaan.

**Schema 1. Onderscheiden posities van huurders**

|          | <b>type relatie</b> | <b>betrokken andere partij</b> | <b>individuele of collectieve positie</b> |
|----------|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>1</b> | contractpartij      | van de verhuurder              | individueel                               |
| <b>2</b> | stakeholder         | van de verhuurder              | individueel                               |
| <b>3</b> | stakeholder         |                                | collectief (huurdersorganisatie)          |
| <b>4</b> | stakeholder         | van de overheid                | individueel                               |
| <b>5</b> | stakeholder         |                                | collectief (huurdersorganisatie)          |

### ***positie 1. contractpartij van de verhuurder: individuele positie***

Bij de positie als contractpartij van de verhuurder gaat het om een individuele relatie. De positie van de huurder daarbij is wettelijk verankerd in het Burgerlijk Wetboek en aanvullend in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, de Uitvoeringsregeling en het Besluit huurprijzen woonruimte. In het huurcontract zijn de wederzijdse verplichtingen nader geregeld. Wet- en regelgeving en het afgesloten huurcontract moeten huurders voldoende zekerheid geven om in de gehuurde woning te kunnen blijven wonen.

### ***posities 2 en 3: stakeholder van de verhuurder: individuele en collectieve positie***

Naast het primaire belang van huurders met betrekking tot de beschikbaarheid van de woning is er een belang bij het beleid van de verhuurder en de gevolgen daarvan voor de woning en woonomgeving.

Voorbeelden van veranderingen in het beleid van de verhuurder zijn wijzigingen van voorzieningen aan woningen of directe woonomgeving, in het toewijzings- en verhuurbeleid, in de algemeen te hanteren voorwaarden van de huurovereenkomsten, in het huurprijzenbeleid, in het pakket van de dienstverlening, het aangaan van fusies of de overname van het bezit van de verhuurder, de verkoop of de sloop van woningen.

Binnen de stakeholderspositie kunnen een individuele positie en een collectieve positie worden onderscheiden. In het laatste geval is een huurdersorganisatie de gesprekspartner van de verhuurder namens een bepaalde groep huurders. Temidden van alle stakeholders nemen huurders een specifieke positie in, vanuit het grote belang van de woning voor het voorzien in een primaire levensbehoefte.

### ***posities 4 en 5: stakeholder van de overheid: individuele en collectieve positie***

Rijks- en gemeentelijk beleid kunnen uitermate bepalend zijn voor de positie van huurders.

Bij het rijk gaat het vooral om regelgeving en het externe toezicht op naleving daarvan, die huurders in een voldoende sterke positie moeten brengen.

Bij gemeenten kan vooral het beleid op het terrein van wonen belangrijke gevolgen hebben voor de positie van huurders. Dit geldt met name voor de nieuwbouw- en herstructureringsplannen, de doelstellingen ten aanzien van de (wijzigingen in de) samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente en de toewijzing van huurwoningen. Ook hiervoor geldt dat huurders zowel een individuele als collectieve positie hebben.

Ook als stakeholders van de overheid hebben huurders een specifiek, van andere stakeholders te onderscheiden belang, omdat voor hen de primaire levensbehoefte van een woning in het geding is.

---

## **2.2.2 Zeggenschap**

Zeggenschap is het vermogen of de gelegenheid om invloed uit te oefenen.

De mate van zeggenschap van een huurder of van een huurdersorganisatie wordt bepaald door de positie. Een sterke positie impliceert veel zeggenschap, een zwakke weinig. Zo leidt het spel van de vrije krachten in een gespannen markt (waarvan op dit moment in bepaalde regio's sprake is) tot een sterke positie van verhuurders en een zwakke positie van zittende of potentiële huurders. In een ontspannen markt (die zich ook in bepaalde regio's voordoet) is de positie van huurders sterker.

Door middel van regelgeving kan de beoogde rol van huurders worden gefaciliteerd en zeggenschap worden bevorderd.

Voor elk van de hiervoor onderscheiden posities geeft de commissie invulling aan het begrip zeggenschap.

### ***zeggenschap in de positie als contractant van de verhuurder***

In zijn positie als contractant van de verhuurder wordt de mogelijkheid van een huurder om invloed uit te oefenen vooral bepaald door algemene regelgeving (BW en aanvullende wet- en regelgeving ten aanzien van huurprijzen) en door de inhoud van het huurcontract. In het BW en het huurcontract zijn de verplichtingen van de individuele huurder enerzijds en van de verhuurder anderzijds geregeld. Hierin is ook geregeld welke vrijheden huurder respectievelijk verhuurder heeft ten aanzien van het gebruik van en het aanbrengen van veranderingen aan het gehuurde.

### ***zeggenschap in het kader van de positie als stakeholder van de verhuurder (individueel en collectief)***

Als stakeholder van de verhuurder is sprake van individuele en collectieve zeggenschap.

Het vermogen of de gelegenheid voor huurders of huurdersorganisaties om invloed uit te oefenen op het beleid van de verhuurder wordt vooral bepaald door regelgeving in de vorm van een aantal rechten:

- het recht op informatie;
- het recht op overleg;
- het recht op het geven van gekwalificeerd advies;
- het initiatiefrecht;
- het instemmingsrecht.

De rechten van huurders die hen in staat stellen om individueel of collectief invloed uit te oefenen worden op dit moment vooral geregeld in de Wet op het overleg huurders-verhuurders (Overlegwet).

Zoals in het vervolg van dit rapport aan de orde zal komen, zijn er op dit moment regelingen voor de drie eerstgenoemde rechten in de Overlegwet opgenomen en bevat de Overlegwet geen regelingen ten aanzien van het initiatief- en instemmingsrecht.

### ***zeggenschap in de positie als stakeholder van de overheid (individueel en collectief)***

Voor de zeggenschap van huurders ten aanzien van het beleid van de gemeentelijke overheid (zoals bij herstructurering of het maken van prestatieafspraken met verhuurders) bestaat op dit moment geen afzonderlijke regelgeving.

Dit betekent dat de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties afhankelijk is van rechten die voor alle inwoners van een gemeente gelden (bijvoorbeeld voortvloeiend uit de inspraakverordening of in het kader van ruimtelijke-ordeningswetgeving) en van de gelegenheid die aanvullend voor huurders vanuit hun speciale positie als stakeholder door gemeenten wordt geboden zonder dat daar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om een vroegtijdige informatievoorziening of betrokkenheid bij plannen voor herstructurering of om de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij het overleg van gemeenten met verhuurders over het maken van prestatieafspraken.

De zeggenschap van huurders ten aanzien van het beleid van de rijksoverheid loopt vooral via de landelijke organisatie van huurders (Woonbond) en het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders, waarin de Woonbond namens de huurders participeert.

---

## **2.3 Wonen als sociaal grondrecht**

### ***reductie onzekerheid***

Wonen is een primaire levensbehoefte. In de Grondwet is vastgelegd, dat bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg is van de overheid. Deze betekenis van wonen als een sociaal grondrecht houdt in dat onzekerheid over het de huisvestingssituatie zoveel mogelijk moet worden gereduceerd.

Wonen als sociaal grondrecht betekent dat er voor iedereen een woning beschikbaar moet zijn. Voor zittende huurders betekent het dat zij er eigenlijk op moeten kunnen rekenen in de gehuurde woning te kunnen blijven wonen.

Dit geldt in algemene zin, maar zeker ook wanneer er sprake is van mogelijke veranderingen in de positie van huurders vanuit voorgenomen beleid van verhuurders en overheid. In dit verband kan worden gewezen op de uitwerking van rijksbeleid, zoals de plannen voor liberalisering van een groter deel van de huurwoningen of ten aanzien van de huursubsidie, op de gevolgen van stedelijke vernieuwingsplannen van gemeenten, mogelijk leidend tot de ingrijpende wijzingen in woning en woonomgeving en op veranderingen bij de verhuurder (zoals bijvoorbeeld een fusie).

### ***gevolgen rijksbeleid***

Politieke discussies en besluiten over het huurbeleid en het beleid op aanverwante terreinen vormen op zichzelf geen voorwerp van advies van deze commissie. Wel wordt gewezen op mogelijke consequenties voor de positie van huurders en op voor huurders belangrijke condities bij het doorvoeren van beleidswijzigingen, bijvoorbeeld met betrekking tot marktevenwicht, inkomen en overgangssituaties. Dergelijke condities zijn vaak belangrijker voor de positie van huurders dan bepaalde regels over zeggenschap. Ook kan cumulatie van effecten van verschillende beleidsbeslissingen (bijvoorbeeld voor middeninkomens) een punt van aandacht vormen bij dergelijke condities.

In dit verband kan worden gewezen op mogelijke veranderingen bij de huursubsidie (vanaf volgend jaar huurtoeslag) en van de modernisering van het huurbeleid. De bekostiging van de huursubsidie wordt voor een deel gedaan door de verhuurders. De wettelijke inbedding gaat veranderen en de uitkeringsverantwoordelijkheid verschuift per 1 januari 2006 van het ministerie van VROM naar het ministerie van Financiën, in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

De hoogte van de huursubsidie is dit jaar omlaag gegaan. Indien deze hoogte verder afneemt of indien de criteria voor verstrekking stringenter worden, lijken meer mensen aangewezen op goedkope huurwoningen. Zij hebben dan minder keuzemogelijkheden op de woningmarkt. Effecten van het nieuwe huurbeleid kunnen de keuzemogelijkheden verder beperken. De in het kader van het nieuwe huurbeleid voorgenomen liberalisering van een groot deel van de thans gereguleerde huurwoningen, kan leiden tot een afname van het goedkope woningaanbod. Dit kan gebeuren indien aan de gereguleerde voorraad onttrokken (geliberaliseerde) woningen niet worden gecompenseerd door het beschikbaar komen van extra huurwoningen met een lagere huurprijs. Dat betekent dan een toename van de concurrentie om goedkope huurwoningen tussen lage en middeninkomens (voor wie geliberaliseerde woningen te duur zijn).

### ***betekenis voor positie en zeggenschap***

Het uitgangspunt van wonen als sociaal grondrecht is van groot belang voor de invulling van de positie en zeggenschap van huurders. Het betekent dat de huurder niet zomaar een contractant is of zomaar één van de stakeholders van verhuurders en overheid. Daarom is het belangrijk garanties te creëren voor de invulling van de positie en zeggenschap van huurders, zowel individueel als collectief, en is het de verantwoordelijkheid van de overheid om daarvoor kaders te stellen. Deze kaders moeten niet alleen een bijdrage leveren aan voldoende woongelegenheden voor alle inwoners van Nederland, maar moeten verhuurders en huurders en hun organisaties in een zodanige positie brengen dat zij hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken en hun invloed kunnen aanwenden. Dit geldt met name voor situaties waarin sprake is van grote veranderingen in het beleid van verhuurders en overheid met mogelijke gevolgen voor de woning en woonomgeving van de huurder. Juist in deze situaties dient de overheid zodanige randvoorwaarden te scheppen dat een evenwichtige positionering van huurders ten opzichte van verhuurders is geborgd en huurders voldoende invloed kunnen uitoefenen op veranderingen in de omgeving.

---

## 2.4 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen

---

### 2.4.1 Inleiding

Voor een voldoende sterke positie en zeggenschap van huurders ten aanzien van de invloed op zijn woning en woonomgeving is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen essentieel. Bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is duidelijk wat de rechten en plichten van betrokkenen zijn en waarop ze kunnen worden aangesproken. Bij de betrokkenen gaat het voor wat betreft de huurders om individuele huurders en om vertegenwoordigende organisaties van huurders en voor wat betreft de andere partijen om de verhuurders, hun vertegenwoordigers en de overheid in de vorm van rijk en gemeenten. De helderheid van rechten en plichten richt zich zowel op de contractrelatie tussen huurders en verhuurders als op de relaties van huurders als stakeholders met verhuurders en overheid.

Rekeninghoudend met de vijf posities van huurders (individueel en collectief) in relatie tot verhuurders en overheid wordt het uitgangspunt van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen in het vervolg als volgt uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van verhuurders en verhuurdersorganisaties jegens huurders (paragraaf 2.4.2) en op de verantwoordelijkheden van huurders en huurdersorganisaties zelf (paragraaf 2.4.3). Vervolgens komt de verantwoordelijkheid van de overheid aan bod, onderscheiden naar de rijksoverheid (paragraaf 2.4.4) en de gemeentelijke overheid (paragraaf 2.4.5).

---

### 2.4.2 Verantwoordelijkheid verhuurders en verhuurdersorganisaties

#### ***verantwoordelijkheden ten aanzien van de positie van huurders als contractant en stakeholder***

De verantwoordelijkheden van de verhuurders en verhuurdersorganisaties dienen aan te sluiten bij de positie van huurders als contractpartij van de verhuurder en bij de positie van individuele huurders en hun vertegenwoordigende organisaties als stakeholder van de verhuurder.

Als contractpartij dient de verhuurder zijn verantwoordelijkheid na te komen ten aanzien van het beschikbaar blijven stellen en onderhouden van de woning. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de onderneming dient hij over de bevoegdheid te beschikken om de daarvoor noodzakelijke maatregelen te treffen.

Temidden van de verschillende stakeholders van verhuurders en verhuurdersorganisaties dienen huurders een prioritaire positie in te nemen bij het uitoefenen van invloed op het beleid van verhuurders en verhuurdersorganisaties. Deze prioritaire positie vloeit voort uit het specifieke belang dat zij hebben bij hun woning en woonomgeving en dient zich te manifesteren in de mogelijkheden tot het verkrijgen van informatie, om overleg te voeren, om adviezen te geven en daarbij initiatieven te kunnen nemen.

Voorts dient de positie als stakeholder in principe voor alle huurders op dezelfde manier te zijn gewaarborgd, ongeacht het type verhuurder. Dat wil zeggen dat er geen verschil in positie dient te zijn tussen huurders in de sociale of de particuliere sector, of tussen huurders van eigenaren met een klein of met een groot woningbezit.

#### ***belang professionele houding verhuurders en brancheorganisaties***

Voor het nakomen van de verschillende verplichtingen die horen bij een heldere verantwoordelijkheidsafbakening en de mogelijkheid om daarop aangesproken te worden, is een professionele houding van individuele verhuurders en van verhuurdersorganisaties van groot belang. Deze professionele houding behelst in elk geval het rekenschap geven en verantwoording afleggen aan huurders (en andere stakeholders) en transparantie. Het



betekent ook, dat de huurders(organisaties) als niet-professionele partijen door de verhuurder dienen te worden ondersteund bij het verwerven van noodzakelijke kennis en het onderhouden van contact met de achterban.

Voor het bewaken van deze professionele invulling van verantwoordelijkheden is een belangrijke rol weggelegd voor de eigen brancheorganisaties. Bij maatschappelijk ondernemerschap past een brancheorganisatie die adequate, bindende spelregels ontwikkelt met betrekking tot de relatie tussen verhuurder en huurders (verslaglegging, benchmarking en visitatie).

Daarbij kan worden geconstateerd dat er binnen verschillende brancheorganisaties sprake is van een toenemende aandacht voor professionalisering en het zelf nemen van verantwoordelijkheden, met name ook ten aanzien van het goed onderhouden van relaties met huurders.

Binnen de brancheorganisatie voor corporaties, Aedes, heeft in juni 2005 de verenigingscommissie 'Overheid, corporatie, burger', onder voorzitterschap van corporatiedirecteur M. Sas, een advies uitgebracht met als titel: 'Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid'. In dit advies worden een grotere mate van zelfsturing, verbetering van kwaliteit van bestuur en intern toezicht, het hanteren van een bindende branchecode en grotere transparantie aanbevolen.

Ook de vereniging van institutionele beleggers in vastgoed in Nederland, de IVBN, is als verhuurder van woningen bezig met een verdergaande professionalisering, een grotere transparantie en het vastleggen van afspraken in een branchecode. De IVBN hanteert een gedragscode (Code of Ethics) waarin is beschreven welke houding de leden aan moeten nemen tegenover klanten en derden. Voorts is er specifiek ten behoeve van huurders een verkoopcode van toepassing waarin garanties worden gegeven aan huurders in geval van verkoop van complexen. Deze garanties hebben betrekking op de houding van de nieuwe eigenaar ten opzichte van de huurders. Ook Aedes en de derde brancheorganisatie Vastgoed Belang hanteren deze verkoopcode.

Vastgoed Belang is als brancheorganisatie van particuliere verhuurders op dit moment vooral gericht op de ondersteuning van zijn leden en op belangenbehartiging. Aan het opstellen van een voor de leden bindende branchecode wordt daar (nog) niet gedacht.

De commissie acht de tendens naar meer zelfsturing bij in elk geval twee van de drie brancheorganisaties een belangrijke ontwikkeling. In de desbetreffende branchecodes dienen afspraken over het (tijdig) betrekken van huurders bij beleid worden opgenomen.

---

### 2.4.3 Verantwoordelijkheid huurders en huurdersorganisaties

#### ***verantwoordelijkheden ten aanzien van de verhuurders als contractant en stakeholder***

Ook de huurder dient van zijn kant zijn verantwoordelijkheid als contractpartij na te komen, zoals het betalen van huur en het in goede staat houden van de woning.

Als stakeholder kan hij invloed uitoefenen op de concrete kwaliteit en kenmerken van zijn eigen huurwoning en woonomgeving en op het beleid van zijn verhuurder. Om die invloed te kunnen uitoefenen moeten huurders zichzelf informeren en gebruik maken van de kanalen voor informatie-uitwisseling, overleg en inspraak.

Deze verantwoordelijkheid hoeft niet op individueel niveau te worden ingevuld, maar kan ook op collectief niveau – via organisaties van huurders – plaatsvinden. Daarbij is van belang dat huurdersorganisaties hun verantwoordelijkheid ten aanzien van hun vertegenwoordigende rol van huurders daadwerkelijk nemen. Dat

vereist naast voldoende kennis en kunde ook legitimiteit van de organisatie. Voor het waarborgen van de legitimiteit van huurdersorganisaties is informatie aan en consultatie van de achterban noodzakelijk. Het is een verantwoordelijkheid van de organisaties om dit contact met de achterban te onderhouden. Bij collectieve invloed moet de inbreng van individuele huurders zijn gewaarborgd in de vorm van raadpleging vooraf en het afleggen van verantwoording achteraf.

Voor het kunnen waarmaken van deze verantwoordelijkheid op een professionele manier zijn inzet in de vorm van tijd en geld door de huurders zelf en ondersteuning door de verhuurder in de vorm van faciliteiten (ook financieel) en het tijdig ter beschikking stellen van relevante informatie essentieel.

---

#### **2.4.4 Verantwoordelijkheid rijksoverheid: regelgeving en extern toezicht**

##### ***regelgeving***

De specifieke positie van huurders als contractpartij en stakeholder van verhuurders wijst op het belang van regelgeving die ervoor zorgt dat zowel huurders als verhuurders over de bevoegdheden en middelen beschikken om hun verantwoordelijkheid over en weer waar te maken. Daarbij is van belang dat de regelgeving effectief is. Dit betekent dat regelgeving moet worden beperkt tot die situaties waarvoor het nodig is iets in algemene zin te regelen.

Voor de positie van huurders is wetgeving om de basiszekerheid ten aanzien van het wonen te waarborgen een eerste en noodzakelijke voorwaarde. Dit zal zich vooral moeten manifesteren in zijn positie als contractant van de verhuurder.

Daarnaast zijn aanvullende, meer kaderstellende regels ten aanzien van overleg en betrokkenheid van belang om de zeggenschap van een huurder in zijn positie als stakeholder waar te kunnen maken. Deze regels dienen zoveel mogelijk in verschillende situaties toepasbaar te zijn. Dit voorkomt de noodzaak om voor diverse situaties toegespitste, gedetailleerde regelgeving te formuleren met als gevaar dat deze door gewijzigde of nieuwe omstandigheden niet toereikend of achterhaald is.

##### ***toezicht***

Intern toezicht en zelfregulering binnen de sector zelf en extern toezicht vanuit de overheid dienen tezamen te waarborgen dat de verantwoordelijkheid voor een goede positie van huurders door verhuurders ook daadwerkelijk wordt genomen.

Al eerder is aangegeven dat er op dit moment sprake is van een uiteenlopende invulling van zelfregulering in de sector, waardoor ook de aard van het externe toezicht zal moeten variëren. Het externe toezicht moet zijn afgestemd op de mate waarin vorm is gegeven aan intern toezicht en zelfregulering. Hierbij zij vermeld dat de commissie zich richt op reguliere situaties en niet op kwaadwillende verhuurders en huurders, die in strijd met de wet handelen, bijvoorbeeld door via onheuse bejegening van huurders woningen proberen vrij te krijgen respectievelijk door onrechtmatige doorverhuur van een woning. Hiervoor gelden andere wetten, die dienen te worden toegepast en gehandhaafd.

Wel is het van groot belang dat vanuit de toezichthouder(s) helder wordt geformuleerd welke criteria worden gehanteerd en welke sancties er staan op het niet naleven van de regels.

---

#### **2.4.5 Verantwoordelijkheid gemeentelijke overheid**

Gemeenten voeren een volkshuisvestingsbeleid, veelal verwoord in een ‘woonvisie’ waarin onder meer de kaders voor de ontwikkeling van buurten en van de samenstelling van de woningvoorraad worden aangege-

ven. De woonvisie wordt in veel gemeenten mede bepaald door het beleid van stedelijke vernieuwing, in welk kader onder andere de transitie van de woningvoorraad in bepaalde buurten wordt nagestreefd. Onderdeel van de uitwerking van stedelijke vernieuwing is herstructurering, waarbij ingrijpende vernieuwing, sloop en nieuwbouw van woningen aan de orde zijn.

Ter uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid maken veel gemeenten prestatieafspraken met in de gemeente werkzame woningcorporaties. De commissie-De Boer heeft voorgesteld om het maken van dergelijke afspraken verplicht te stellen.

#### ***specifieke positie huurder als stakeholder***

In het kader van herstructurering en het maken van prestatieafspraken wordt overleg gevoerd, wordt inspraak georganiseerd en wordt informatie verschaft aan allerlei belanghebbenden, waaronder huurders. Al eerder is aangegeven dat er op dit moment geen specifieke regels zijn waarin de betrokkenheid van huurders bij dergelijke plannen is gewaarborgd. De zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties is in het algemeen afhankelijk van rechten die voor alle inwoners van een gemeente gelden.

Vanuit de specifieke positie van huurders bij dergelijke gemeentelijke plannen in verband met de mogelijke gevolgen voor de woning en de woonomgeving acht de commissie dit ongewenst. In het vervolg van dit rapport zullen daarom voorstellen worden geformuleerd om de positie en zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties bij gemeentelijke plannen voor herstructurering en bij het maken van prestatieafspraken met verhuurders te versterken.

---

## **2.5 Cultuur en gedrag zijn zeker zo belangrijk als regelgeving**

De ervaringen met onderdelen van de Overlegwet wijzen uit dat (gedetailleerde) regelgeving veelal geen voldoende garantie is voor een goede positie van huurders. Op de daadwerkelijke positie van huurders zijn naast de eerder genoemde gedragscodes van brancheorganisaties en het interne toezicht ook cultuur en gedrag van betrokkenen van groot belang.

Dit geldt niet alleen voor verhuurders en verhuurdersorganisaties en voor huurders en huurdersorganisaties, maar ook voor de overheid. We verwijzen hiervoor naar de opmerkingen die in het kader van de reductie van onzekerheid zijn gemaakt.

Cultuur en gedrag moeten ertoe leiden dat het niet meer dan vanzelfsprekend is dat huurders in een vroeg stadium en met goede informatie bij het beleid van de verhuurder worden betrokken, zowel regulier ten aanzien van de woning als naar aanleiding van veranderingen bij de verhuurders zelf of in het kader van het overleg dat verhuurder met de gemeente heeft, bijvoorbeeld over plannen voor herstructurering. Dat betekent dat als verhuurders voorstellen van huurders niet overnemen, zij de huurders hierover horen te informeren inclusief de redenen voor afwijzing.

Een actieve inbreng, vroeg in een proces, is beter dan een reactieve inbreng op een moment dat er al veel is ingevuld. Hoe eerder huurders in het proces worden betrokken, des te groter zal het onderling vertrouwen zijn en de kans op draagvlak. Des te gemakkelijker zal het ook zijn om op wensen van huurders in te spelen, waardoor veranderingsprocessen (van bijvoorbeeld woningverbetering of herstructurering) soepeler kunnen verlopen.



---

## **3 Historische schets huurwoningenmarkt en positie en zeggenschap huurders**

---

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de historische ontwikkeling geschetst van de huursector in Nederland en de positie die huurders daarin innamen.

Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 3.2 eerst inzicht geboden in de omvang en samenstelling van de sociale en particuliere huursector die tezamen de huurwoningenmarkt vormen.

In paragraaf 3.3 wordt een aantal ontwikkelingen in de sociale huursector beschreven en in paragraaf 3.4 in de particuliere huursector. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schets van de ontwikkeling van de positie en zeggenschap van huurders in paragraaf 3.5.

---

### **3.2 Kenmerken sociale en particuliere huursector**

---

#### **3.2.1 Beschrijving sectoren**

Binnen de huurwoningmarkt kunnen twee sectoren worden onderscheiden, namelijk de sociale en de particuliere huursector.

In de sociale huursector zijn de woningen eigendom van woningcorporaties. Nagenoeg alle woningcorporaties zijn aangesloten bij de brancheorganisatie Aedes, die als vertegenwoordiger optreedt in het overleg binnen de huursector en met het rijk.

De woningen in de particuliere huursector zijn eigendom van private ondernemingen of van particuliere personen. Binnen de particuliere huursector is grote differentiatie naar omvang en spreiding van het bezit. Het bezit kan uiteenlopen van enkele tot duizenden woningen en bij de eigenaren zien we kleine, vaak minder professionele verhuurders en grote institutionele beleggers. In het algemeen wordt een tweedeling van de particuliere sector aangehouden tussen institutionele beleggers en overige particuliere eigenaren.

Institutionele beleggers kenmerken zich door een groot in vastgoed belegd vermogen. Hieronder vallen bijvoorbeeld pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. Deze eigenaren hebben een brancheorganisatie, IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland).

De IVBN vertegenwoordigt de institutionele beleggers in het overleg binnen de huursector en met het rijk.

Onder de overige particuliere eigenaren treffen we professionele vastgoedorganisaties aan naast individuele personen voor wie de verhuur een – soms toevallig ontstane – nevenactiviteit is. Ook voor dit deel van de particuliere sector bestaat een belangenvereniging, Vastgoed Belang, waarvan een minderheid van de circa 45.000 particuliere eigenaren lid is. Deze vereniging neemt ook deel aan het overleg met het rijk en binnen de huursector.

### 3.2.2 Aandeel huurwoningen in de totale woningvoorraad

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke aandeel de sociale en particuliere huursector van de totale woningvoorraad uitmaakt.

Tabel 1. Woningvoorraad naar sector

|                                                      | aantal woningen | %     |
|------------------------------------------------------|-----------------|-------|
| <i>koopwoningen</i>                                  | 3.600.000       | 53 %  |
| <i>huurwoningen</i>                                  | 3.233.000       | 47    |
| <i>waarvan: sociale sector</i>                       | 2.420.000       | 35    |
| <i>particuliere sector: institutionele beleggers</i> | 163.000         | 2 %   |
| <i>particuliere sector: particuliere eigenaren</i>   | 650.000         | 10 %  |
| <i>totaal</i>                                        | 6.833.000       | 100 % |

Bronnen: VROM, Cijfers over Wonen 2004; CBS Statline; ABF

Iets minder dan de helft (47 %) van de woningen in Nederland is een huurwoning. Van deze huurwoningen is het overgrote deel eigendom van woningcorporaties: driekwart van de huurwoningen, oftewel 35 % van alle woningen.

Van de woningen in particulier bezit zijn de meeste (viervijfde) eigendom van particuliere bedrijven of personen. De overige woningen zijn van institutionele beleggers.

De verhouding tussen huur- en koopwoningen en tussen sociale en particuliere sector is niet in heel Nederland gelijk. Om dit te illustreren presenteren we in tabel 2 de samenstelling van de huurwoningmarkt in de vier grote steden.

Tabel 2. Woningvoorraad naar sector in de vier grote steden in % (peildatum 2002)

|                              | Amsterdam | Rotterdam | Den Haag | Utrecht | NL        |
|------------------------------|-----------|-----------|----------|---------|-----------|
| <i>koopwoningen (%)</i>      | 20        | 29        | 38       | 46      | 54        |
| <i>sociale huur (%)</i>      | 55        | 57        | 36       | 41      | 35        |
| <i>particuliere huur (%)</i> | 25        | 14        | 26       | 12      | 11        |
| <i>totaal (%)</i>            | 100       | 100       | 100      | 100     | 100       |
| <i>totaal absoluut</i>       | 375.000   | 287.000   | 220.000  | 114.000 | 6.711.000 |

Bron: : VROM, Cijfers over Wonen 2004

Vergeleken met de situatie voor heel Nederland zijn er met name in de grote steden Amsterdam en Rotterdam weinig koopwoningen: 70-80 % van de huishoudens in deze steden zijn huurders. Binnen de huursector van Amsterdam en Den Haag bevinden zich relatief veel particuliere huurwoningen, waarbij het voor een belangrijk deel gaat om goedkope woningen.

---

### 3.2.3 Kenmerken sociale huursector

#### **samenstelling**

De sociale huursector bestaat bijna uitsluitend uit het bezit van 527 woningcorporaties. Daarnaast zijn er een kleine 20 gemeentelijke woningbedrijven, die in totaal een gering aantal woningen bezitten en verder buiten beschouwing worden gelaten.

De woningcorporaties verschillen onderling sterk in grootte, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

**Tabel 3. Woningcorporaties naar omvang (ultimo 2003)**

|                                                 | <i>aantal<br/>instellingen</i> | <i>%</i> | <i>gezamenlijk<br/>bezit</i> | <i>percentage<br/>totaal bezit</i> |
|-------------------------------------------------|--------------------------------|----------|------------------------------|------------------------------------|
| <i>&lt; 1.000 woningen</i>                      | 138                            | 26 %     | 65.760                       | 3 %                                |
| <i>1.000-5.000</i>                              | 251                            | 48 %     | 643.553                      | 27 %                               |
| <i>5.000-10.000</i>                             | 87                             | 17 %     | 612.692                      | 25 %                               |
| <i>10.000-20.000</i>                            | 33                             | 6 %      | 444.569                      | 18 %                               |
| <i>&gt; 20.000</i>                              | 18                             | 3 %      | 653.913                      | 27 %                               |
| <i>totaal</i>                                   | 527                            | 100 %    | 2.420.487                    | 100 %                              |
| <i>Gemiddeld aantal woningen per corporatie</i> | 4.600                          |          |                              |                                    |

Bron: Ministerie van VROM: toezichtsverslag 2003.

Een woningcorporatie had in 2003 gemiddeld 4.600 woningen. Rond dit gemiddelde is er sprake van een grote spreiding. Circa een kwart van de corporaties heeft minder dan 1000 woningen en bijna de helft heeft een bezit van 1000 tot 5000 woningen. Ongeveer een kwart van de corporaties heeft meer dan 5000 woningen. De drie grootste corporaties hebben elk meer dan 50.000 woningen in bezit.

In de sector is een proces van fusies en schaalvergroting gaande, waardoor het aantal corporaties afneemt. Dit leidt enerzijds tot een toename van het aantal (zeer) grote corporaties, en anderzijds tot een afname van het aantal (zeer) kleine corporaties.

---

### 3.2.4 Kenmerken particuliere huursector

#### **samenstelling**

Er bestaat geen landelijke registratie van particuliere eigenaren en hun woningbezit, omdat er geen verantwoordingsplicht bestaat zoals in de sociale sector.

In 1997 heeft het Ministerie van VROM een onderzoek laten uitvoeren naar de samenstelling van de particuliere huursector. Op basis hiervan kunnen schattingen worden gemaakt van de omvang en samenstelling van de sector. Hoewel de gegevens inmiddels enigszins gedateerd zijn, bieden ze toch inzicht in omvang en samenstelling van de sector.

**Tabel 4. Samenstelling particuliere huursector (1997)**

| <i>type eigenaar</i>                      | <i>aantal woningen</i>     | <i>aantal eigenaren</i> | <i>waarvan met &gt; 100 woningen</i> |
|-------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| <i>institutionele beleggers</i>           | 200.000<br>(2005: 163.000) | (2005: 33)              | (2005: 20)                           |
| <i>niet winstbeogende instellingen</i>    | 100.000                    |                         |                                      |
| <i>particuliere personen en bedrijven</i> | 535.000                    | 44.400                  | 90                                   |

Bronnen: eigen opgave IVBN (2005); Companen: Particuliere huursector in beeld (1997), in opdracht van VROM; Cebeon: Evaluatie Wet op het overleg huurders-verhuurder(2001), in opdracht van VROM.

Het grootste deel van de particuliere sector, zowel naar woningen als naar eigenaren gemeten, bestaat uit woningen van particuliere bedrijven en personen. Van hen voert het grootste deel het beheer zelf uit (80-90 %). Een deel van hen is professioneel verhuurder (met grotere aantallen woningen). In veel gevallen gaat het echter om particuliere personen die één of enkele woningen bezitten. Deze groep van eigenaren belegt in vastgoed als vorm van vermogensbeheer en het rendement is ten behoeve van de eigenaar zelf. Particulier bezit van huurwoningen is geconcentreerd in de grote steden. De particuliere huursector vormt daar een belangrijk deel van de woningmarkt, vooral voor minder draagkrachtige inwoners.

Een kleiner deel van de particuliere sector is in handen van een beperkt aantal institutionele beleggers, die per verhuurder een substantieel aantal woningen in bezit hebben. Het beheer gebeurt professioneel en is meestal uitbesteed aan makelaar-beheerders. Zoals eerder aangegeven zijn de institutionele beleggers verenigd in de IVBN. Deze brancheorganisatie heeft in totaal 33 leden, waarvan er 20 in woningen beleggen.

Leden van de IVBN beleggen in vastgoed met als doelstelling vermogensbeheer voor de deelnemers, zoals verzekerden en pensioengerechtigden. Zij moeten daarom rendement maken. De keuze voor (onder andere) beleggen in woningen is ingegeven door economische motieven (waardevastheid, mogelijkheid tot actief management) en maatschappelijke motieven (garantie om uitkeringen te kunnen blijven financieren en bijdrage aan de nationale economie, huisvestingsbehoefte en kwaliteit van de gebouwde omgeving).

### 3.3 Ontwikkelingen in de sociale huursector

#### *ontstaansgeschiedenis*

Woningbouwverenigingen ontstonden aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw uit particulier initiatief en hadden als doelstelling om betaalbare woningen voor de arbeidersklasse te realiseren. Dat initiatief kwam van (grote) werkgevers, gegoede burgers en vanuit de werkende bevolking zelf (bijvoorbeeld een beroepsgroep).

Met de Woningwet van 1901 zijn deze woningbouwverenigingen als zodanig erkend door de overheid en kregen als private partijen de opdracht een publieke taak uit te voeren.

Na de Tweede Wereldoorlog is de doelgroep verbreed, en konden ook anderen de woningen huren. Vanwege de woningschaarste zijn er voor de woningdistributie overheidsregels opgesteld in de vorm van de Woonruimtetwet 1947. Op basis van deze wet stelden gemeenten woonruimteverordeningen op met concrete toewijzingsregels. Gemeenten namen vaak ook zelf de toewijzing ter hand.

De woningbouwverenigingen waren onderdeel van het verzuilde systeem: ze waren de volkshuisvesters binnen elke zuil. Binnen één gemeente waren dan ook meestal meer woningbouwverenigingen. De maatschappelijke verankering liep langs verschillende lijnen:



- vanwege de verenigingsstructuur werd de corporatie bestuurd door leden (niet alleen huurders, maar ook andere belangstellenden). Alle leden hadden formeel zeggenschap, maar in praktijk werd de zeggenschap vooral uitgeoefend door een vaste kern van actieve leden;
- bestuurders waren vaak ook actief in andere besturen in het maatschappelijk middenveld of in de politiek (binnen de eigen zuil);
- via de bewonerscommissie was er contact tussen de verhuurorganisatie en de huurders;
- er was een heldere taakafbakening waarbij het rijk de bouwvolumes en financiering bepaalde, de gemeente de concrete plannen maakte en de corporaties de plannen uitvoerden. Corporaties hadden binnen deze ordening een vanzelfsprekend contact met de gemeente.

Naast woningcorporaties bouwden gemeenten ook zelf woningen, die zij onderbrachten in een gemeentelijk woningbedrijf.

### **recente ontwikkelingen**

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam er meer aandacht voor de kwaliteit van woningen en woonbuurten en voor de huisvestingssituatie van specifieke doelgroepen, zoals jongeren, ouderen en alleenstaanden. In deze periode doet de stadsvernieuwing zijn intrede, waarbij bewoners/huurders zich organiseren en actie voeren onder meer gericht tegen omvangrijke sloop-nieuwbouwplannen.

Eind jaren tachtig en ook in de jaren negentig is er sprake van een terugtrekkende overheid. In die tijd verschijnt de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Deze luidt het begin in van verzelfstandiging van de sociale huursector, gevolgd door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in 1993 en de Wet balansverkortung ('bruteringsoperatie') in 1995. Corporaties worden financieel zelfstandig en hun werkveld is vastgelegd in het BBSH.

Deze verzelfstandiging heeft geleid tot een aantal bewegingen in de sector, zoals:

- omzetting van verenigingen naar stichtingen;
- het instellen van een Raad van Toezicht of van Commissarissen;
- meestal werd de omzetting gevolgd door de overgang van een 3-lagen- naar een 2-lagenstructuur, waarbij de directie het bestuur vormt. Dit impliceerde dat veel bestuurders (na een lange bestuursperiode) hun functie moesten neerleggen. Sommigen werden commissaris;
- meer marktgerichte oriëntatie, met verschillende gradaties van marktactiviteiten;
- verandering van traditionele beheerorganisaties in naar buiten gerichte, 'maatschappelijke ondernemingen';
- een toenemende professionalisering;
- samenwerking en fusies met als gevolg steeds minder corporaties (per gemeente) en ontzuiling;
- omzetting van gemeentelijke woningbedrijven naar gemeentelijke stichtingen of de overname van het gemeentelijk woningbedrijf door een corporatie;
- meer aandacht voor de woonomgeving, leefbaarheid (gedeeltelijk overname van taken van welzijnsinstellingen) en de combinatie van wonen en zorg. Woonwensenonderzoeken, klanttevredenheidsonderzoeken, klantenpanels, woonwinkels, keuzepakketten van dienstverlening, woon-zorgzones deden hun intrede.

Daarnaast worden er de laatste jaren allerlei vormen bedacht om stakeholders een bepaalde inbreng in het corporatiebeleid te laten hebben. Dit kwam tot uiting in de instelling van adviesraden en het horen van maatschappelijke organisaties over bepaalde onderwerpen.

In 1998 zijn de twee toenmalige verenigingen van corporaties (NWR en NCIV) gefuseerd en getransformeerd naar een brancheorganisatie (Aedes), die naast belangenbehartiging ook professionalisering van de leden ondersteunt door middel van bijvoorbeeld een bedrijfstakcode, kwaliteitslabels, en door informatievoorzie-

ning en –uitwisseling. Zowel vanuit de bedrijfstak zelf als vanuit de rest van de maatschappij bestaat de wens van toenemende transparantie, bijvoorbeeld door onderlinge vergelijking (benchmark), visitatie, publicatie van bedrijfsinformatie. In praktijk wordt hiermee nu voorzichtig gestart door een aantal voorlopers. Zeer onlangs heeft de Aedescommissie ‘Overheid, corporatie, burger’ onder voorzitterschap van de heer M. Sas, geadviseerd om deze vormen van onderlinge vergelijking en transparantie op grotere schaal toe te passen en op te nemen in de bedrijfstakcode.

---

### 3.4 Ontwikkelingen in de particuliere huursector

Particulier bezit van woningen die worden verhuurd, is van oudsher in Nederland aanwezig. Er is een grote diversiteit aan eigenaren. Aan het eind van de 19e eeuw ontstaan belangenverenigingen van huis- en grondeigenaren<sup>4</sup>, in eerste instantie alleen in de grote steden.

De omvang van het bezit en de doelstellingen en professionaliteit ten aanzien van woningverhuur laten van oudsher grote verschillen zien. Bij kleine eigenaren met één of enkele huurwoningen is het vastgoedbezit een spaarvorm of pensioenvoorziening. Vaak zijn de woningen via vererving verkregen. Deze kleine eigenaren beheren óf zelf hun huurwoningen óf besteden het beheer uit aan professionele makelaar-beheerders.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw – raakten ook institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen) geïnteresseerd in belegging in huurwoningen.

In 1995 hebben institutionele beleggers in vastgoed een overkoepelende organisatie opgericht om daarmee als één sector naar buiten te kunnen treden, de IVBN.

Evenals in de sociale-huursector is bij de institutionele beleggers in vastgoed sprake van een professionaliseringslag. In het kader van huurdersinvloed kan worden gewezen op een recent initiatief om op overkoepelend niveau een overleg in te stellen tussen de IVBN en een landelijke koepel van huurdersorganisaties in deze sector (vooralsnog bestaande uit huurdersorganisaties van zes beleggers).

Een aantal kleine beleggers is uitgegroeid tot grote beleggers, waarbij de vastgoedexploitatie een inkomensvoorziening is geworden. In sommige gevallen heeft dat geleid tot vastgoedondernemingen, die het woningbeheer zelf uitvoeren. Andere grote beleggers hebben het beheer uitbesteed aan makelaar-beheerders.

De belangenverenigingen van de overige particuliere vastgoedeigenaren zijn stapsgewijs samengegaan. Vanaf 1998 is er sprake één landelijke organisatie: Huis en Eigendom, waarvan de naam inmiddels is veranderd in Vastgoed Belang. Op dit moment telt de vereniging circa 8.000 leden.

De laatste jaren wordt in de particuliere sector de huurder als klant serieuzer genomen, mede als gevolg van Woonbondacties. Institutionele beleggers zijn – in tegenstelling tot bepaalde particuliere eigenaren – gevoelig voor hun reputatie. De IVBN hanteert inmiddels een gedragscode en een verkoopcode voor grote transacties van huurwoningen.

---

4. Bron: Vastgoed Belang.

---

## 3.5 Ontwikkeling positie en zeggenschap huurders

### ***ontstaan Overlegwet***

In 1976 is er voor het eerst een commissie ‘verhouding huurders-verhuurder’ ingesteld. Deze commissie heeft in 1980 geadviseerd om een wettelijke basis voor het overleg tussen huurders en hun verhuurder te creëren. Die wettelijke basis is er toen niet gekomen.

De toenmalig staatssecretaris pleitte in het begin van de jaren negentig voor een zelfregulerende volkshuisvesting waarbij overleg over onder andere de huren op basis van gelijkwaardigheid tussen verhuurders en huurders zou moeten plaatsvinden, naar analogie van het overleg tussen werkgevers en werknemers over de lonen. Een commissie heeft vervolgens in 1993 een verdeeld advies uitgebracht.

In vervolg op een initiatiefwet in 1995 van kamerlid Duivesteijn is uiteindelijk op 1 december 1998 de Wet op het overleg huurders-verhuurder (Overlegwet) van kracht geworden. Ten opzichte van het oorspronkelijke initiatief van Duivesteijn<sup>5</sup> zijn door zowel de Tweede als de Eerste Kamer beperkingen in de bevoegdheden van huurders aangebracht. Op de inhoud van deze Overlegwet wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

De Overlegwet is een impuls geweest voor participatie van huurders. Overleg tussen huurdersorganisaties en verhuurders is steeds meer op gang gekomen. Geconstateerd kan worden, dat het proces inmiddels behoorlijk goed verloopt, maar dat de inhoud nog te wensen overlaat.

### ***landelijk overleg tussen rijk, huurders en verhuurders***

Op landelijk niveau is in 1995 een overleg gestart tussen het rijk en vertegenwoordigers van huurders (de Woonbond) en verhuurders (de Raad voor Onroerende Zaken en de toenmalige beide koepels van woningcorporaties). Op dit moment vindt het overleg tussen huurders en verhuurders plaats onder de noemer Landelijk Overleg Huurders Verhuurders (LOHV), waaraan naast de Woonbond wordt deelgenomen door Aedes als de koepel van de woningcorporaties en door de twee koepelorganisaties van particuliere verhuurders, de IVBN en Vastgoed Belang.

### ***betekenis historie voor positie en zeggenschap van huurders op dit moment***

De positie en zeggenschap van individuele huurders als contractpartij hebben eerder aandacht gekregen dan die van de huurder als stakeholder en zijn ook veel eerder wettelijk geregeld.

De positie en zeggenschap van huurders als stakeholders zijn vanaf de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw in de beleidsmatige belangstelling gekomen, in eerste instantie vanuit de stadsvernieuwing, maar later ook in breder verband. Deze ontwikkeling loopt samen met de ontzuiling en professionalisering van de woningcorporaties en met toenemende aandacht voor de positie en inbreng van huurders. Een dergelijke ontwikkeling zien we ook binnen de particuliere sector, in het bijzonder bij de institutionele beleggers.

Deze ontwikkeling die is uitgemond in de Overlegwet, het landelijk overleg huurders – verhuurders en het overleg tussen het rijk en de deelnemers aan het LOHV, loopt parallel met andere zeggenschapsontwikkelingen in de maatschappij, bijvoorbeeld de aandacht voor zeggenschap van werknemers (Wet op de ondernemingsraden) en de zeggenschap van studenten.

Met betrekking tot de verbetering van positie en zeggenschap van huurders blijkt uit de historische ontwikkeling dat de positie van huurders als stakeholders van de verhuurder wel wettelijk is verankerd, maar dat dit niet het geval is voor wat betreft zijn positie als stakeholder van de overheid. Binnen de verschillende categorieën verhuurders in de sociale en particuliere sector zien we verschillen in organisatiegraad en

---

5. Informatie ontleend aan: mr. J.K. Six-Hummel (1998) Overleg huurders – verhuurders; artikel in Woonrecht.

professionalisering, samengaand met een uiteenlopende aandacht voor (verbeteringen in) de positie en inbreng van huurders.

---

## 4 Maatschappelijke ontwikkelingen en trends

---

### 4.1 Inleiding

De commissie beoogt een eigentijds advies op te stellen, dat rekening houdt met relevante ontwikkelingen en trends die in de maatschappij worden waargenomen. Er is vooral gelet op ontwikkelingen die mogelijk anderszins in positieve of negatieve zin van invloed zijn op de positie en zeggenschap van huurders, individueel of in collectief verband.

De volgende ontwikkelingen en trends komen aan bod:

- individualisering en mondigheid (paragraaf 4.2);
- schaalvergroting en anonimisering (paragraaf 4.3);
- ontwikkelingen in de sfeer van zorg, welzijn en sociale zekerheid (paragraaf 4.4);
- technologische ontwikkelingen/ICT (paragraaf 4.5);

Paragraaf 4.6 bevat een aantal algemene conclusies over de betekenis van genoemde ontwikkelingen en trends voor de positie en zeggenschap van huurders.

---

### 4.2 Individualisering en mondigheid

#### *ontwikkelingen*

De toename van het opleidingsniveau en van de welvaart brengen met zich mee dat veel mensen beter in staat zijn informatie te verzamelen en te verwerken, opkomen voor de eigen belangen en individuele keuzemogelijkheden belangrijk vinden. Consumenten komen sterker voor hun belangen op, via individuele acties (al dan niet juridisch ondersteund), via inschakeling van een ombudsman of belangenorganisatie of via inschakeling van media. De grotere mondigheid gaat samen met een toenemende nadruk op individuele keuzemogelijkheden. Het is een tijd van meer individuele oplossingen en maatwerk dan van voor iedereen gelijke oplossingen (“meer maatwerk, minder confectie”).

Ook het huidige kabinetsbeleid ten aanzien van de rol van de overheid staat in het teken van meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger, minder regelgeving en een betere dienstverlening.

Minder regelgeving is gericht op een beperking van administratieve verplichtingen en handelingen, en ook op het creëren van ruimte binnen een beperkt stelsel aan wetten en regels, zodat burgers en organisaties met elkaar tot arrangementen kunnen komen. Daarin moeten organisaties en burgers hun eigen verantwoordelijkheden nemen. Deze grotere verantwoordelijkheid voor partijen om zelf tot arrangementen te komen kan ook worden doorvertaald naar de relatie tussen huurders en verhuurders.

Benadrukt moet worden dat vorenstaande ontwikkelingen niet voor alle burgers opgaan. Er zijn nog altijd individuen en groepen die (nog) niet geëmancipeerd zijn en onvoldoende in staat zijn om deel te nemen aan informatie- en participatieprocessen, met name in de grote steden.

Het gaat zowel om nieuwkomers, die niet kunnen participeren in allerlei maatschappelijke processen en nog moeten wennen aan een nieuwe samenleving en kennis en ervaring opdoen, als om mensen die hier al langer wonen.

### ***gevolgen voor de positie en zeggenschap van huurders***

Voor de positie en zeggenschap van huurders kunnen bovengenoemde ontwikkelingen het volgende betekenen:

- de ontwikkeling in de richting van meer mondigheid en emancipatie van burgers zal zich ook voordoen bij huurders. Huurders willen meer te zeggen hebben over de inrichting van hun woning, stellen hogere kwaliteitseisen en willen zich met meer onderdelen van het beleid van verhuurders en gemeente bemoeien. Zij willen niet alleen meepraten, maar willen ook resultaten van overleg zien;
- voor de verhuurder en de gemeente betekent dit een extra verantwoordelijkheid ten aanzien van het helder aangeven waarover zeggenschap door huurders kan worden uitgeoefend;
- klassieke vormen van collectieve zeggenschap gaan veranderen. In de relatie huurders-verhuurder is de positie van individuele huurders belangrijker aan het worden;
- individuele agenda's worden sterker en er is minder bereidheid om tijd en energie vrij te maken ten behoeve van collectieve belangenbehartiging. In besturen van verenigingen (waaronder huurdersorganisaties) is een oververtegenwoordiging van gepensioneerden. Het actief en structureel betrekken van jongere huurders bij collectieve belangenbehartiging blijkt moeilijk. Op specifieke thema's, die individueel herkenbaar zijn en incidentele inzet vergen, zijn mensen eerder te mobiliseren;
- de toegenomen mondigheid strekt zich niet uit tot alle huurders. Zeker onder de nieuwkomers bevinden zich groepen met op dit moment duidelijk minder mogelijkheden om hun positie via zeggenschap waar te maken richting verhuurders en gemeente, zowel individueel als collectief. Zeker in een situatie dat er over de hele linie sprake is van een grotere mondigheid en zelfredzaamheid moet er door betrokken partijen voor worden gewaakt dat de belangen van deze groepen niet ondergesneeuwd raken. Dit geldt zowel voor verhuurders en overheid als voor organisaties die de belangen van huurders behartigen.

---

## **4.3    Schaalvergroting en anonimisering**

### ***ontwikkelingen***

In diverse sectoren van de samenleving is een proces van schaalvergroting aan de gang. Deze trend is waar te nemen bij gemeenten (gemeentelijke herindelingen), semi-overheidsinstellingen (welzijnsinstellingen, nutsbedrijven) en maatschappelijke, private ondernemingen, waaronder woningcorporaties.

Een dergelijke schaalvergroting gaat veelal samen met een toenemende professionalisering. Door 'schaalvoordelen' kan efficiënter of effectiever worden gewerkt en/of kan het kwaliteitsniveau worden verbeterd. Dit zien we ook bij woningcorporaties en de professionele organisaties van particuliere verhuurders. Schaalvergroting leidt tot andere typen organisaties, minder plaats- of buurtgebonden, voor meer gemeenten werkend en met een omvangrijke beheerorganisatie. Schaalvergroting gaat vaak samen met een toenemende anonimisering en een grotere afstand tussen aanbieder en vrager.

Een toenemende anonimisering blijkt ook uit een afnemende geneigdheid van burgers om zich aan te sluiten bij verenigingen en andere sociale verbanden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het teruglopende lidmaatschap van politieke partijen, vakbonden en sportverenigingen. Buren hebben minder contact met elkaar dan vroeger en kennen elkaar soms niet eens. Sociale verbanden en sociale netwerken zijn beperkter aan het worden en bovendien minder plaats- en tijdgebonden.

### ***gevolgen voor positie en zeggenschap van huurders***

Schaalvergroting kan voor de positie en zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties positief en negatief uitwerken. Enerzijds kan het leiden tot een betere kwaliteit van de dienstverlening, een beter onderhoudsniveau van de woning, een slagvaardiger uitvoering van projecten. De met schaalvergroting gepaard

gaande professionalisering kan ook tot een beter overleg tussen huurders en verhuurders leiden, bijvoorbeeld door het geven van vroegtijdige adequate informatie en heldere keuzemomenten.

Anderzijds kan schaalvergroting ook leiden tot meer afstand.

Ook huurders kunnen hiermee te maken hebben. Bij schaalvergroting kan het voor hen complexer zijn inzicht te krijgen of om grip te hebben op de besluitvorming die hun woning of woningomgeving betreft. Als een organisatie groot is, kan dat leiden tot een gevoel dat de stem van een enkele huurder niet echt telt.

Ook de schaalvergroting bij gemeenten en welzijnsinstellingen kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden van huurders om invloed uit te oefenen. In complexe processen van herstructurering kan het bijvoorbeeld lastig zijn om te voorzien welke organisatie waarop aanspreekbaar is of bij welk onderdeel van de organisatie men moet zijn.

---

## 4.4 Zorg, welzijn en sociale zekerheid

### *ontwikkelingen*

In de sfeer van zorg, welzijn en sociale zekerheid is er sprake van een groot aantal ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de positie en zeggenschap van huurders:

- de voorgenomen invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) leidt met betrekking tot dienstverlening op het gebied van welzijn en (thuis-)zorg tot een verlegging van verantwoordelijkheden en financiering van rijk naar gemeenten. Dit impliceert onder andere dat gemeenten meer taken krijgen op het gebied van zorg en maatschappelijke participatie, waarvoor een integraal budget beschikbaar is. Hierdoor zijn er in principe ook meer mogelijkheden voor het voeren van een integraler beleid door gemeenten;
- het zorgstelsel zal per 1-1-2006 ingrijpend veranderen. In plaats van het onderscheid in een ziekenfonds voor lagere inkomens en een particuliere verzekering voor hogere inkomens, komt er een zorgverzekering met een voor iedereen gelijk basispakket en met de mogelijkheid voor aanvullend te verzekeren modules. Voor lagere inkomens wordt een deel van de verzekeringspremie vergoed door middel van een zorgtoeslag die door de belastingdienst wordt uitgekeerd. De hoogte van de zorgtoeslag is afhankelijk van het opgetelde inkomen van alle leden van een huishouden. De financiële gevolgen voor diverse groepen (voormalig ziekenfondsverzekerden, voormalig particulier verzekerden; huishoudens met of zonder kinderen; eenverdieners respectievelijk ‘anderhalf’- en tweeverdieners; huishoudens met lage, midden- of hoge inkomens) zijn op dit moment nog niet helemaal te overzien;
- in de sociale zekerheid is per 1 januari 2006 sprake van een nieuwe WAO. Huidige WAO-gerechtigden worden herkeurd en de doelgroep wordt beperkt. Voorts wordt de duur van een uitkering op grond van de WW verkort, waardoor werklozen sneller op een lager inkomensniveau terechtkomen.

Naast bovengenoemde veranderingen is er sprake van een voortgaande extramuralisering in de zorg, gekoppeld aan een toenemende vergrijzing. Steeds minder ouderen (absoluut en relatief) wonen in verzorgingstehuizen. Een toenemend aantal ouderen woont zelfstandig in een woning. Zij hebben behoefte aan voor hen geschikte huisvesting, aanvullende dienstverlening in en rond de woning en een voldoende voorzieningenniveau in de directe omgeving van de woning. Dit impliceert dat er steeds meer mensen zijn die in een reguliere (huur)woning zorgdiensten zullen ontvangen. Ook het concept van de verzorgingstehuizen is aan het veranderen. Voorheen was een verzorgingstehuis een vanuit de AWBZ bekostigde instelling die zowel in een woongelegenheid als in dienstverlening voorzag. Bij nieuwe en gerenoveerde tehuizen wordt de woning verhuurd en wordt de dienstverlening apart geregeld en bekostigd.

### ***gevolgen voor positie en zeggenschap huurders***

Bovengenoemde ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de wijze waarop wonen en zorg in de toekomst worden gecombineerd en voor de inkomenspositie van huurders.

Verwacht mag worden dat er een steeds groeiende groep van huurders is, die naast een goed toegankelijke woning behoefte zal hebben aan divers samengestelde dienstverleningspakketten, hetgeen andere eisen zal stellen aan het aanbod van verhuurders. Daarbij is nog onduidelijk welke gevolgen de WMO zal hebben voor het werkterrein van woningcorporaties en gemeenten (ook in afstemming met de middelen voor de WVG, de Wet Voorzieningen Gehandicapten) en voor de relaties tussen wonen en andere maatschappelijke voorzieningen.

Veranderingen op de terreinen van zorg, welzijn en sociale zekerheid leiden zeker op de korte termijn tot een bepaalde onzekerheid en mogelijk ook tot lastenverzwaring voor burgers. Gecombineerd met kostenstijging op andere terreinen, bijvoorbeeld energievoorziening en milieuheffingen, zal dat ertoe leiden dat huurders hogere financiële lasten voor huur willen mijden. Men zal minder geneigd zijn hogere huren (in de geliberaliseerde sector) te betalen of om een woning te gaan kopen.

Huishoudens met lagere inkomens wordt financieel tegemoet gekomen door middel van diverse toeslagen (huur, zorg). Middeninkomens, die wel met lastenverzwaring te maken hebben, komen niet of veel minder in aanmerking voor dergelijke toeslagen. Deze inkomensgroep staat in financiële zin onder druk, zeker in de situatie van een gespannen woningmarkt met hoge prijsstelling. Beperkte beschikbaarheid van financiële middelen voor wonen betekent een zwakkere positie als vrager op de markt van huurwoningen.

---

## **4.5 Technologische ontwikkelingen: ICT**

### ***ontwikkelingen***

In toenemende mate maken burgers gebruik van computers om informatie via internet te verzamelen, interactief op het web bezig te zijn en via e-mail te communiceren. Internet wordt door aanbieders van diensten en beleidsmakers steeds meer gebruikt als middel om informatie te verschaffen en om de wensen en opinies van burgers te genereren. Het ministerie van VROM zelf is hiervan een goed voorbeeld, namelijk door middel van het project 'Publieksagenda' in welk kader eind 2004 een nationale VROM-enquête is gehouden. Burgers konden on line via een vragenformulier aangeven welke problemen de minister en staatssecretaris van VROM met voorrang zouden moeten aanpakken.

Ook corporaties gebruiken internettoepassingen om informatie te verstrekken, woningen toe te wijzen en meningen van huurders te peilen. Aedes heeft aangegeven dat meer dan de helft van de huurders die op een aanbodsysteem van woningtoewijzing reageren, dat doet via internet. Het is een kanaal dat ook op het niveau van de individuele huurder en van huurdersorganisaties kan worden gebruikt.

### ***gevolgen voor de positie en zeggenschap van huurders***

Genoemde ICT-ontwikkelingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de wijze en het niveau van informatievoorziening van huurders (collectief en individueel), zowel ten aanzien van ontwikkelingen van hun woning en woonomgeving als ten aanzien van plannen en veranderingen bij verhuurders en gemeente. De nieuwe mogelijkheden kunnen niet alleen worden benut in het verkeer van huurders met verhuurders en gemeente, maar ook bij de informatie-uitwisseling, meningspeiling en verantwoording in het verkeer tussen huurdersorganisaties en individuele huurders. Met een relatief geringe inspanning is het mogelijk om individuele huurders beter te informeren en te betrekken bij de reacties op allerlei nieuwe ontwikkelingen bij verhuurder en gemeente.



---

## 4.6 Algemene conclusies

De in het voorgaande gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen en trends wijzen voor wat betreft het effect op de positie en zeggenschap van huurders niet eenduidig in een bepaalde richting. Er is duidelijk sprake van mogelijke plussen en minnen.

De mogelijke plussen vloeien vooral voort uit een grotere mondigheid van veel burgers, uitgesprokener individuele voorkeuren en de reactie van verhuurders en overheid daarop, toename van de kwaliteit van de dienstverlening en van het overleg, ten gevolge van schaalvergroting en daarmee samenhangende professionalisering van verhuurders en ICT.

Potentiële risico's zijn er voor groepen huurders die niet in staat zijn om te profiteren van bovenstaande mogelijkheden en in de sfeer van de ontwikkeling van inkomenspositie van huurders, met name ook bij de middeninkomens, waardoor de positie als vrager op de huurwoningenmarkt verzwakt.



---

## 5 Door opdrachtgevers aangereikte kaders

---

### 5.1 Inleiding

Ten behoeve van het advies is door de opdrachtgevers een aantal kaders aangereikt. Deze kaders zijn in algemene termen genoemd in hoofdstuk 1 en in bijlage A. In dit hoofdstuk werken we deze kaders nader uit. Daarbij worden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- de modernisering van het huurbeleid, gekoppeld aan een toename van de woningproductie (paragraaf 5.2);
- de aandacht voor stedelijke vernieuwing en herstructurering (paragraaf 5.3);
- de herziening van de relatie tussen overheid en corporaties (paragraaf 5.4);
- de evaluatie van de Overlegwet, die nog geen vervolg heeft gekregen in wet- en regelgeving (paragraaf 5.5);
- het bestuurdersakkoord tussen rijk en de Nederlandse Woonbond (paragraaf 5.6).

In de afsluitende paragraaf (paragraaf 5.7) worden in algemene zin conclusies getrokken over de betekenis van de door de opdrachtgevers aangereikte kaders voor het advies van de commissie.

---

### 5.2 Modernisering huurbeleid

#### *plannen voor verdergaande liberalisering*

De plannen voor modernisering van het huurbeleid zijn gericht op meer marktwerking in de huurwoningmarkt (verdergaande liberalisering), in combinatie met een substantiële afname van het woningtekort door middel van een grotere woningproductie. Doel is om door stimulatie van de bouwproductie een ontspannen woningmarkt met meer keuzevrijheid voor consumenten te creëren.

In hoofdlijnen gaat het om de volgende voorgestelde wijzigingen:

- een andere wijze van kwaliteitsbepaling van de woning (de WOZ-waarde wordt een medebepalende factor);
- de introductie van een ‘overgangsgebied’ (tot 2009) van woningen boven een bepaalde WOZ-waarde, waarvoor sterkere huurprijsstijging wordt toegestaan;
- uitbreiding van het geliberaliseerde gebied na 2009, indien de woningmarkt ontspannen is. Gemiddeld betreft het dan 25 % van de woningen. Nog ongewis is of de voorwaarde van een ontspannen woningmarkt regionaal of landelijk wordt gehaald.

Vooralsnog lijkt er sprake van lokale en regionale verschillen in woningmarktsituatie, die zouden kunnen leiden tot het ontstaan van substantiële geliberaliseerde segmenten in gemeenten en regio’s met een gespannen woningmarkt.

Concreet betekent het bovenstaande dat er per 1 juli 2006 tot en met het jaar 2009 drie huurprijsregimes zullen zijn:

- *gereguleerd* gebied (75 % van alle huurwoningen): het rijk blijft de maximale huur bepalen op basis van kwaliteitskenmerken van de woning. De huurstijging mag maximaal een beperkt percentage boven inflatie zijn;

- *overgangsgebied* (20 %): overgangsregime zolang de markt gespannen is. De maximale huur wordt gekoppeld aan de waarde volgens het woningwaarderingssysteem met een opslag van 10 %) en er wordt voor zittende huurders zonder huursubsidie een hogere huurstijging toegestaan dan in het gereguleerd gebied;
- *geliberaliseerd* gebied (5 %): de overige woningen. De huurprijs en huurprijsstijging worden vrij tussen huurder en verhuurder afgesproken.

#### ***betekenis situatie op de woningmarkt voor positie en zeggenschap huurders***

Bij liberalisering vervalt een groot deel van de huurprijsbescherming en worden de huurprijs en de ontwikkeling van de huren overgelaten aan ‘het vrije spel’ tussen huurders en verhuurders. Hoe liberalisering uiteindelijk uitpakt voor de positie en zeggenschap van huurders, is sterk afhankelijk van de situatie op de woningmarkt: is deze voldoende ontspannen of is er in bepaalde delen van het land nog sprake van een aanbiedersmarkt.

De commissie wil de randvoorwaarde van een meer ontspannen woningmarkt voor het doorvoeren van de plannen voor liberalisering benadrukken. Wanneer huren worden vrijgelaten (geliberaliseerd) in gespannen woningmarkten, komen huurders in een slechte (onderhandelings-)positie met verhuurders en zal er sprake kunnen zijn van aanzienlijke huurstijgingen. Voor huurders met lage inkomens betekent dit een verkleining van het aanbod. Voor huurders met middeninkomens betekent dit, dat zij ofwel een goedkope huurwoning moeten huren (hetgeen leidt tot een verdere toename van spanning in dit segment), ofwel een veel groter deel van hun inkomen aan woonlasten moeten gaan besteden (duur huren of kopen), ofwel moeten verhuizen naar meer ontspannen woningmarktgebieden (met bijvoorbeeld toename van woon-werkafstanden tot gevolg).

Daarbij moet worden bedacht dat huurprijzen in Nederland vanaf de wederopbouw sterk door de overheid zijn gereguleerd (subsidisering sociale sector; begrenzing huurprijzen en huurprijsontwikkeling). Mensen zijn gewend geraakt aan bepaalde prijs-kwaliteitverhouding, met name in de sociale huursector, waarin de feitelijke huren gemiddeld op het niveau van 71 % van de wettelijk toegestane huur liggen. Een deel van de stichtingskosten wordt niet bekostigd uit de te ontvangen huur, maar bijgepast (vroeger door overheidssubsidies, nu door corporaties).

---

## **5.3 Herstructurering/stedelijke vernieuwing**

### ***kenmerken***

Herstructurering is een proces waarbij hele wijken van steden ingrijpend worden verbeterd, met als doel revitalisering van de stad. Bij de uitvoering van herstructureringsoperaties worden woningen gesloopt en gebouwd, en wordt de fysieke woonomgeving aangepakt. Ook het aanbod van voorzieningen wordt gewijzigd. Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij herstructurering. De uitvoering ervan heeft per definitie ingrijpende gevolgen voor de bewoners van de betreffende wijk, zowel met betrekking tot het resultaat (woningkwaliteit, huurprijs, kwaliteit en voorzieningenaanbod in de woonomgeving) als gedurende het proces (woning moeten worden verlaten, al dan niet met terugkeeroptie).

Er is geen voorgeschreven procedure voor de wijze van uitvoering en voor het betrekken van belanghebbende partijen bij het concrete uitvoeringsproces in de wijken. Er is sprake van politieke en beleidsmatige besluitvorming op gemeentelijk niveau, waarbij op diverse momenten en volgens verschillende procedures bewoners, woningeigenaren en andere belanghouders worden gehoord. Vervolgens maken verhuurders plannen

voor de vormgeving van de fysieke kant van de herstructurering, waarbij zij op hun eigen manier stakeholders – waaronder huurders – al dan niet betrekken.

#### **gevolgen voor positie en zeggenschap huurders**

Herstructureringsprocessen zijn complex, omdat er veel partijen bij zijn betrokken, zij onderdeel uitmaken van een breder gemeentelijk beleid en ingrijpend zijn voor bewoners. Vanwege de ingrijpendheid en complexiteit van deze processen is vroegtijdige betrokkenheid van huurders/bewoners een voorwaarde om het proces soepel en constructief te laten verlopen en de positie van huurders veilig te stellen.

In diverse onderzoeken<sup>6</sup> en ook door huurdersorganisaties waarmee de commissie heeft gesproken, wordt erop gewezen dat het voorkomt dat huurders in een te laat stadium bij de ontwikkeling van plannen worden betrokken, waardoor zij geen wezenlijke invloed meer kunnen hebben op de plannen. Op deze wijze zijn de positie en zeggenschap van huurders niet goed geregeld. Bovendien leidt dit vaak tot een reactieve en defensieve houding van de kant van huurders en huurdersorganisaties. Ook dient er aandacht te zijn voor de financiële gevolgen van vooral de ingrijpende vormen van herstructurering (sloop/nieuwbouw; ingrijpende verbetering) voor huurders. Op dit moment is uitsluitend voor de sociale sector (in het BBSH) geregeld dat er een financiële tegemoetkoming moet zijn voor huurders die (moeten) verhuizen.

Al eerder is er in dit rapport door de commissie op gewezen dat huurders als stakeholders een specifieke positie dienen in te nemen bij de voorbereiding van plannen van gemeenten en verhuurders met gevolgen voor hun woning en woonomgeving. Dit geldt zeker in het geval van herstructurering, omdat deze grote gevolgen heeft voor de woning en woonomgeving van huurders. Relevant voor de beoordeling van de zeggenschap van huurders bij gemeentelijke beleid, in het bijzonder herstructurering, is dat er op dit moment geen afzonderlijke regelgeving bestaat die is toegesneden op deze specifieke positie van huurders.

---

## **5.4 Nieuw arrangement rijk – corporaties**

Samen met Aedes, de vereniging van woningcorporaties, heeft de minister een adviescommissie onder voorzitterschap van de heer H. de Boer ingesteld die op 17 mei 2005 haar advies heeft uitgebracht met als titel ‘Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties’.

Het advies heeft de volgende hoofdlijnen die voor onze commissie van belang zijn:

- de relatie tussen gemeenten en corporaties wordt versterkt. Zij worden verplicht contracten met elkaar af te sluiten. Gemeenten krijgen de rol van legitimerende en gelijkwaardige contractpartij;
- de professionaliteit en het ondernemerschap van corporaties worden gewaarborgd door verdere professionalisering van het interne toezicht (met expliciete aandacht voor zowel de realisatie van de maatschappelijke doelstelling als voor de financieel-economische continuïteit van de onderneming). Corporaties moeten maatschappelijke binding en legitimatie zoeken door een constructieve rol te spelen in het afstemmingsproces op lokaal niveau, waarbij lokale overheden en mogelijk ook andere lokale partners de contractpartijen zijn. Hiertoe moeten zij transparant en toetsbaar zijn door middel van het jaarverslag. Zij moeten een beleidsplan en investeringsprogramma hebben, waarin nieuwbouw en herstructurering zijn opgenomen, dat in goed overleg met de gemeente is vastgesteld;
- de effectiviteit, efficiëntie en transparantie van de corporaties wordt voorts bevorderd door middel van zelfsturing (zoals benchmarking, gedragscodes, visitatie, met een duidelijke rol voor Aedes);

---

6. waaronder: Woonbond, Bewonersinvloed bij herstructurering, er valt nog een wereld te winnen (januari 2004); WRR, Vertrouwen in de buurt (maart 2005).

- corporaties krijgen een landelijke toelating, ter versterking van concurrentie;
- er komt een landelijke arbitragefunctie, ondergebracht in het hiertoe om te vormen Centraal fonds voor de volkshuisvesting tot een Contracterings- en activeringsinstituut (CAI). Het CAI faciliteert gemeenten en corporaties bij het betrachten van transparantie en zorgt voor bijsturing;
- het rijk wordt systeemverantwoordelijk, door te zorgen voor regelgeving (aanpassing BBSH) die de werking van het systeem bevordert en waarborgt. Het rijk is verantwoordelijk voor de (vierjaarlijkse) afstemming tussen rijksbeleid en lokale ambities. De minister oefent daarnaast het financieel toezicht uit (voorheen door het Cfv). Het rijk krijgt ook sanctiemogelijkheden (aanwijzing, boete, curatele, ontslag commissarissen, intrekking toelating);
- de voorgestelde nieuwe ordening moet per 1 januari 2007 zijn beslag krijgen.

Naast het advies van de commissie-De Boer wordt ook in ander verband nagedacht over wijziging van de ordening in de sociale huursector. In het kader van de beoogde herziening van het BBSH heeft de Tweede Kamer een evaluatieonderzoek laten uitvoeren door het RIGO<sup>7</sup>. De positie van corporaties wordt daarin beoordeeld aan de hand van de financiële positie, de effectiviteit en efficiëntie. Vastgesteld wordt dat de corporaties over een omvangrijk budget beschikken, dat voor meer taken kan worden aangewend dan uitsluitend het beheren en bouwen van woningen en de directe omgeving daarvan. Er wordt gepleit voor taakverbreding, hetzij door investering in vastgoed op andere maatschappelijke terreinen, hetzij door uitbreiding van de dienstverlening aan de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid. Voorts wordt ingegaan op de sturingsinstrumenten, gericht op de drie aspecten van de positie van corporaties. Voor de financiële positie wordt de rol van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting benadrukt. Voor efficiëntieverbetering wordt aangegeven dat dit primair de verantwoordelijkheid van de corporatie zelf is en wordt gewezen op het instrument benchmarking.

Voor sturing op effectiviteit wordt afstemming met de huurders en andere stakeholders over gewenste prestaties geadviseerd. Deze afstemming kan gebeuren op basis van meerjarenoverzichten van de corporatie, met betrekking tot beschikbare budgetten en bestedingsplannen. Ook voor de legitimiteit kunnen het betrekken van belanghouders en voorts visitatie een bijdrage leveren.

Ten aanzien van het toezicht wordt geadviseerd intern toezicht op het bestuur en de bedrijfsvoering te laten uitoefenen. Extern toezicht is een ministeriële verantwoordelijkheid en zou met name betrekking moeten hebben op het functioneren van het systeem.

### ***gevolgen voor positie en zeggenschap huurders***

Ten aanzien van huurders adviseert de commissie-De Boer als volgt: garandeer een goede positie aan uw klanten (bewoners) en draag zorg voor onderbouwde verklaring waarom klantwensen niet worden gehonoreerd. Huurdersinvloed is een essentieel onderdeel van de organisatie; corporaties moeten rapporteren over de wijze van organisatie van huurdersinvloed en over het effect ervan.

De positie en zeggenschap van huurders in het krachtenveld van corporaties en overheden wordt in het rapport van de commissie-De Boer niet verder uitgewerkt; er wordt verwezen naar het onderhavige advies. Geconstateerd kan worden dat een groot aantal door de commissie-De Boer genoemde aspecten ook in dit rapport aan de orde komen, maar dan specifiek gezien vanuit de positie en zeggenschap van huurders: de relatie tussen gemeente en corporaties, bijvoorbeeld ten aanzien van het maken van prestatieafspraken en bij herstructurering; de professionaliteit van het ondernemerschap en de betekenis van intern toezicht, de verdeling van systeemverantwoordelijkheden tussen rijk, gemeente en verhuurders en de transparantie van corporaties in relatie tot hun huurders.

Het RIGO-rapport gaat in op de rol van huurders bij de sturing op effectiviteit van corporaties en op hun bijdrage aan het bevorderen van de legitimiteit van besluitvorming door corporaties. Daarbij zijn ook concrete handvatten aangereikt. Toepassing hiervan impliceert een versterking van de zeggenschap van huurders.

7. RIGO, Naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing; april 2005.

---

## 5.5 Evaluatie Overlegwet

De Overlegwet is in 2001 geëvalueerd, hetgeen heeft geresulteerd in een aantal verbeteringsvoorstellen. Deze zouden worden opgenomen in de Woonwet, en zijn vanwege het niet invoeren van de Woonwet vooralsnog niet geïmplementeerd in wet- of regelgeving.

Door de (toenmalige) staatssecretaris zijn de volgende toezeggingen gedaan aan de Tweede Kamer:

- **ten aanzien van rechten en bevoegdheden van huurdersorganisaties:**
  - een initiatiefrecht is – onder condities – acceptabel;
  - een instemmingsrecht gaat te ver, omdat het te zeer een inbreuk betekent op het soevereine eigendomsrecht van de verhuurder en is daarom niet voorgesteld door de staatssecretaris.
- **ten aanzien van voorwaarden en rol huurdersorganisaties:**
  - de 50 %-eis met betrekking tot representativiteit in de particuliere sector vervalt (gelijkschakeling in dit opzicht met de sociale sector);
  - ‘bepaalde verhuurder’: ook een huurdersorganisatie voor meer verhuurders (met bredere doelstelling, bijvoorbeeld buurtgericht) kan als huurdersorganisatie optreden;
  - verlagen minimumgrens voor toepasselijkheid Overlegwet van 100 naar 50 woningen bij particuliere verhuurders;
  - primaat van de huurdersorganisatie op instellingsniveau: in de particuliere sector moet – evenals in de sociale sector – beleid primair met een huurdersorganisatie op instellingsniveau worden besproken (met aandacht voor verhuurders met sterk gespreid bezit);
  - huurdersorganisaties op complexniveau: deze moeten worden betrokken bij voornemens tot sloop, verkoop, vervreemding.
- **ten aanzien van bevoegdheden van individuele huurders:**
  - de positie van de *individuele huurder* moet worden versterkt: iedere huurder moet op zijn verzoek door de verhuurder worden geïnformeerd over het beleid van de verhuurder, en bij wijziging van beleid moet de verhuurder de huurder daarover eigener beweging informeren. In verband met deze algemene informatieplicht, ook inzake het huur- en onderhoudsbeleid, zou de motiveringsplicht (onderbouwing voorgestelde huurverhoging) vervallen.
- **ten aanzien van oplossing andere knelpunten:**
  - adviestertermijn verlengen van 4 naar 6 weken;
  - complexdefinitie: verlaging van het aantal woningen van minimaal 20 naar minimaal 10 die een bouwkundige eenheid vormen;
  - verduidelijking definitie verhuurder: dit is de eigenaar, die overigens een derde kan machtigen namens hem op te treden.
- **ten aanzien van nieuwe onderwerpen:**
  - fusies: huurders(-organisaties) moeten worden geïnformeerd over een voornemen tot fusie of overname;
  - verkoopbeleid: informatieverstrekking op verzoek (niet alleen bij beleidswijziging);
  - prestatieplan woningcorporaties: voorwerp van informatie, overleg en advies maken.

- **ten aanzien van geschillen:**

- geschillenbeslechting: in plaats van de kantonrechter zou een geschillencommissie kunnen worden ingesteld, waarvoor aan het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders een voorstel wordt gevraagd;
- toetsing en sancties: de rechter kan toetsen of een afwijking van het advies van de huurdersorganisatie is onderbouwd door de verhuurder en of hij in redelijkheid van het advies heeft kunnen afwijken, in plaats van uitsluitend procedureel te toetsen. Bij een negatief oordeel kan de rechter bepalen dat de verhuurder het beleid niet mag uitvoeren.

**gevolgen voor positie en zeggenschap huurders**

Bovengenoemde wijzigingsvoorstellen bevatten verschillende onderdelen die de positie van zeggenschap van huurders sterker maken. In dit rapport worden de gedane toezeggingen dan ook expliciet bij de voorstellen voor verbetering van de positie en zeggenschap van huurders betrokken.

---

## 5.6 Bestuurdersakkoord Rijk – Woonbond

Het rijk en de Woonbond hebben in 2004 een bestuurdersakkoord gesloten, met intenties van beide kanten om tot nieuwe afspraken te komen. Hierin is een artikel over de zeggenschap van huurdersorganisaties opgenomen.

Onderwerpen (Woonbond) waarover zal worden gesproken, met het oog op nieuwe afspraken:

- verbetering overleg huurders-verhuurder op lokaal niveau;
- rechten en bevoegdheden van huurdersorganisaties op stedelijk of regionaal niveau in het overleg met verhuurders en overheden;
- aanvullende onderwerpen:
  - wonen en zorg
  - verkoop van huurwoningen
  - herstructurering en wijkvernieuwing
  - woonruimteverdeling
  - fusie van verhuurders
- faciliteiten en middelen voor huurdersorganisaties;
- verschil particuliere – sociale sector met betrekking tot rechten en bevoegdheden huurdersorganisaties;
- betrokkenheid huurdersorganisaties in gemengde (koop/huur) complexen;
- betrokkenheid huurdersorganisaties bij prestatieafspraken tussen gemeente en verhuurder;
- versterken informatierecht individuele bewoners.

De Woonbond geeft aan dat in het BBSH de participatie van huurdersorganisaties beter moet worden geregeld bij het toezicht op woningcorporaties, de besteding van het maatschappelijk vermogen, matching van middelen en het aangaan van fusies of samenwerkingsverbanden. De Woonbond vindt dat huurdersorganisaties het jaarverslag minimaal ter informatie dienen te ontvangen.

**gevolgen voor de positie en zeggenschap van huurders en verhuurders**

De onderwerpen van het bestuurdersakkoord en de voorstellen van de Woonbond zijn gericht op het versterken van de positie en zeggenschap van huurders. Op grond hiervan zijn ze in dit rapport expliciet bij de voorstellen voor verbetering betrokken.



---

## **5.7 Betekenis van aangereikte kaders voor advisering commissie**

De door de opdrachtgevers aangereikte kaders zijn van invloed geweest op de door de commissie onderscheiden thema's van advisering. De in de ogen van de commissie meest essentiële elementen voor de reikwijdte en aard van de voorstellen voor de versterking van de positie en zeggenschap van huurders zijn eruit gelicht. Zonder uitputtend te willen zijn komt dit tot uitdrukking in de volgende onderwerpen die onderdeel van dit advies uitmaken: de gevolgen van de modernisering van het huurbeleid voor de positie van huurders en de betekenis van de woningmarktsituatie daarbij; de betekenis van extra garanties voor huurders en huurdersorganisaties ten aanzien van de tijdige en volwaardige betrokkenheid bij gemeentelijke plannen voor herstructurering en het maken van prestatieafspraken; het rekening houden met de betekenis van nieuwe arrangementen tussen rijk en corporaties met de verschillende (systeem-)verantwoordelijkheden voor de positie en zeggenschap van huurders inclusief een goede mix van zelfregulering, intern en extern toezicht en het expliciet rekening houden met de aan de Tweede Kamer gedane toezeggingen in het kader van de evaluatie van de Overlegwet en met de onderwerpen uit het Bestuurdersakkoord Rijk-Woonbond.



---

## 6 Huidige positie en zeggenschap huurders

---

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de huidige positie en mogelijkheden van zeggenschap van huurders op basis van verschillende wettelijke regelingen.

Daarbij sluiten we aan bij de in hoofdstuk 2 onderscheiden vijf posities van huurders vanuit hun positie als contractpartij of stakeholder van verhuurders en gemeenten, individueel of in collectief verband.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- de positie als contractpartij van de verhuurder (paragraaf 6.2);
- de positie als stakeholder van de verhuurder (paragraaf 6.3);
- de positie als stakeholder van de overheid, in het bijzonder de gemeente (paragraaf 6.4)

---

### 6.2 Positie huurder als contractpartij van verhuurder

---

#### 6.2.1 Inleiding

Bij de positie als contractpartij van de verhuurder wordt aandacht geschonken aan de volgende onderwerpen:

- de betekenis van het huurrecht, de huurbescherming en rechten en plichten op basis van het huurcontract (paragraaf 6.2.2);
- de betekenis van de huurprijsbescherming en mogelijke veranderingen daarin (paragraaf 6.2.3).

---

#### 6.2.2 Huurrecht, huurbescherming en huurcontract

---

##### ***huurrecht***

Het huurrecht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, Titel 4).<sup>8</sup> Hierin zijn van oudsher de regels ten aanzien van huurcontracten opgenomen. Regels voor huurcontracten betreffende woonruimte staan in Afdeling 5 van Titel 4. Het huurrecht is gebaseerd op het principe van contractsvrijheid, maar heeft ter bescherming van de positie van huurders steeds meer de vorm van ‘semi-dwingend recht’ gekregen. Dat wil zeggen dat niet ten nadele van de huurder van de regels kan worden afgeweken.

##### ***huurbescherming***

De huurbescherming voor een huurder van woonruimte houdt in, dat een huurder erop mag rekenen in zijn woning te kunnen blijven, zolang hij aan zijn verplichtingen voldoet, uitzonderingsgevallen daargelaten. De huurbescherming is ook van toepassing als de woning van eigenaar verandert. In een aantal specifieke

---

8. Voor deze juridische toelichting is gebruik gemaakt van informatie van de huurcommissie waaronder het handboek ten behoeve van de leden van de huurcommissie, derde druk, augustus 2003.

gevallen kunnen de belangen van de verhuurder bij beëindiging desondanks overwegen. Bij een geschil hierover moet de verhuurder naar de kantonrechter.

#### ***verplichtingen van de verhuurder in het kader van het huurcontract***

Een verhuurder moet het gehuurde object ter beschikking van de huurder stellen en laten voor zover dat voor het overeengekomen gebruik noodzakelijk is. Hij moet op verlangen van de huurder gebreken verhelpen, tenzij dat onmogelijk of onredelijk duur is, of tenzij het om gebreken gaat die de huurder zelf moet herstellen of die door zijn toedoen zijn ontstaan. Periodiek onderhoud en voorkómen van gebreken zijn een verplichting van de verhuurder. In geval van vermindering van huurgenot als gevolg van een gebrek heeft de huurder aanspraak op evenredige vermindering van de huurprijs (door de huurcommissie of de kantonrechter vast te stellen). Hij kan ook zelf de gebreken verhelpen en de rekening door de verhuurder laten betalen. Dit is de zogenaamde gebrekenregeling. Ook gevolgschade moet worden vergoed door de verhuurder.

#### ***verplichtingen van de huurder in het kader van het huurcontract***

Een huurder moet huur betalen en zich als een goed huurder gedragen. Hij dient het gehuurde te gebruiken overeenkomstig de bestemming, de binnenkant van de woning te onderhouden en zelf kleine herstellingen verrichten. Dringende werkzaamheden aan het gehuurde in opdracht van de verhuurder moet hij gedogen en als hij gebreken aan de woning constateert, moet hij deze melden aan de verhuurder.

Een huurder heeft bepaalde rechten en bevoegdheden, waaronder die ten aanzien van zelf aangebrachte voorzieningen (ZAV). Volgens de ZAV-regeling hoeft de huurder voor kleine, gemakkelijk ongedaan te maken veranderingen geen toestemming aan de verhuurder te vragen. Voor grote veranderingen moet de huurder wel toestemming vragen. Deze toestemming moet worden gegeven, tenzij de waarde of verhuurbaarheid van de woning door de verandering achteruitgaat. Als de verhuurder toestemming weigert, kan de huurder naar de rechter. Bij het verlaten van de huurwoning is denkbaar dat de huurder wegens de achtergelaten voorzieningen een aanspraak heeft op een vergoeding van de verhuurder, rekening houdend met de toegevoegde waarde en de afschrijving.

---

### **6.2.3 Huurprijsbescherming**

#### ***wettelijke verankering***

Bij de vernieuwing van het huurrecht in 2003 is ook een aantal basisbepalingen van het huurprijzenrecht woonruimte in het BW opgenomen. In de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, de Uitvoeringsregeling en het Besluit huurprijzen woonruimte staan aanvullende regels over huurprijzen. Deze regelingen bepalen de maximale huur in relatie tot de woningkwaliteit en de wijze waarop huurders geschillen met de verhuurder ten aanzien van huurprijs, servicepakket en –kosten en onderhoudsgebreken aan de huurcommissie kunnen voorleggen. Hierin zijn ook de taken en bevoegdheden van de huurcommissie geregeld.

Het bovenstaande betekent dat de huurprijsbescherming bijna uitsluitend betrekking heeft op de gereguleerde segmenten van de woningmarkt en zeer beperkt op het geliberaliseerde deel. De termen regulering en liberalisering hebben betrekking op de mate van overheidsinvloed op de huurprijs en op de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de huurcommissie.

#### ***gereguleerd gebied***

Het betreft woningen met een overeengekomen huur onder een bepaalde grens (nu circa 600 euro per maand, overeenkomend met de maximale huur voor de toekenning van huursubsidie), duurdere woningen waarvoor

het huurcontract vóór 1 juli 1994 is afgesloten en duurdere woningen die na 1 juli 1989 tot stand zijn gekomen.

Alle regelgeving is van toepassing. Deze woningen vallen onder de huurprijsbescherming, hetgeen betekent dat de maximaal toegestane huur en maximale huurstijging per jaar door het rijk worden bepaald. Ook de gebrekenregeling (huurrentie bij het niet verhelpen van een gebrek door de verhuurder) is van toepassing.

### ***geschillenregeling in het gereguleerde gebied***

De huurcommissie – samengesteld uit een door de Kroon benoemde, juridisch onderlegde, onafhankelijk voorzitter en vertegenwoordigers van huurders en verhuurders – behandelt geschillen in de gereguleerde sector, ten aanzien van:

- de huurprijs (aanvangshuur, huurhoogte en huurverhoging);
- onderhoudsgebreken: de verhuurder moet het groot onderhoud doen, de huurder kleine, dagelijkse reparaties (in het BW, ‘Besluit kleine herstellingen’ is aangegeven wat onder kleine herstellingen valt). Behalve bij de huurcommissie kan de huurder onderhoudsgebreken ook aanhangig maken bij de kantonrechter en tevens doorgeven aan Bouw- en woningtoezicht dat tot herstel kan aanschrijven. De huurcommissie kan alleen een uitspraak over huurbevrozing of -verlaging doen;
- renovatie en daaraan gekoppelde huurverhoging: tevoren dienen bij voorkeur afspraken over te verbeteren voorzieningen en bijbehorende huurverhoging te worden gemaakt. Een verhuurder mag een renovatieplan uitvoeren als ten minste 70 % van de huurders van het betreffende complex akkoord is;
- servicepakket en servicekosten: huurders betalen vaak een voorschot voor servicekosten naast de kale huurprijs, waarvoor jaarlijks een afrekening moet worden gemaakt op basis van de feitelijke kosten.

Huurder en verhuurder moeten zich aan de uitspraak van de huurcommissie houden, tenzij één van hen naar de kantonrechter gaat.

Er is een experiment uitgevoerd met mediation tussen huurder en verhuurder. In bijna alle gevallen heeft dit tot een bevredigende, door beide partijen gedragen oplossing geleid, maar de kosten ervan blijken erg hoog te zijn. Hooguit in situaties waarin het niet om een individuele woning maar om een complex gaat, zouden de kosten tegen de baten kunnen opwegen.

### ***geliberaliseerd gebied***

Een geliberaliseerde woning is een woning met een overeengekomen huurprijs boven een bepaalde grens (nu circa 600 euro per maand), die voor het eerste werd bewoond vanaf 1 juli 1989 of waarvoor de huurovereenkomst na 1 juli 1994 is aangegaan.

Voor deze woningen is de huurprijsbescherming beperkt. De huurprijs wordt vrij overeengekomen tussen huurder en verhuurder; er geldt geen maximale huurprijs. Het is mogelijk voor de huurder om binnen zes maanden na afsluiting van het huurcontract door de huurcommissie te laten toetsen of de woning terecht is geliberaliseerd. Indien de maximaal toegestane huurprijs onder de liberalisatiegrens blijkt te liggen, wordt de huur verlaagd tot die maximaal toegestane huurprijs en gaat de woning derhalve alsnog over naar het gereguleerde segment.

De wijze waarop huurverhoging plaatsvindt, is in het contract opgenomen. De verhuurder hoeft zich niet te houden aan het jaarlijks door het rijk vastgestelde maximale huurverhogingspercentage.

Binnen de onroerend-goedsector is door de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) een model-huurcontract ontwikkeld. In het oude model was een jaarlijkse huurverhoging gelijk aan inflatie opgenomen, met de mogelijkheid tot periodieke aanpassing van het huurniveau aan de markthuur. In het actuele model (2003) is de periodieke aanpassing aan het markthuurniveau geschrapt. Verhuurders hebben de mogelijkheid het model naar eigen inzicht te wijzigen door bijvoorbeeld een sterkere huurverhoging (inflatie met een opslag) op te

nemen of door toch weer de mogelijkheid in te voegen van een periodieke huuraanpassing aan het marktniveau.

#### **omvang gereguleerd en geliberaliseerd segment**

In onderstaande tabel is verdeling van de huurwoningmarkt in gereguleerde en geliberaliseerde segmenten aangegeven, onderverdeeld naar type eigenaar.

**Tabel 5. Huurvoorraad naar gereguleerd/geliberaliseerd en sector (2003/2004)**

| <i>huurprijsklasse</i>             | <i>sociale sector</i> | <i>particuliere sector</i> | <i>waarvan instit.beleg.</i> | <i>totale huursector</i> |
|------------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|
| <b>gereguleerd</b>                 | 2.355.000<br>97 %     | 500.000<br>84 %            | 116.000<br>71 %              | 2.855.000<br>95 %        |
| <b>geliberaliseerd</b>             | 65.000<br>3 %         | 96.000<br>16 %             | 47.000<br>29 %               | 161.000<br>5 %           |
| <b>totaal</b>                      | 2.420.487             | 595.000                    | 163.000                      | 3.016.000                |
| <b>gemiddelde maandhuur (euro)</b> | 347                   |                            | 500                          |                          |

Bronnen. ABF: De effecten van een nieuw stelsel voor huurprijzen (2004); IVBN: eigen opgave.

Op dit moment is de sociale sector praktisch geheel gereguleerd (97 % heeft huurprijsregulatie). In de particuliere sector is 84 % gereguleerd; bij de institutionele beleggers binnen deze sector is 71 % gereguleerd.

Het te verwachten effect van de modernisering van het huurbeleid zal zijn, dat in de sociale sector gemiddeld 20 % zal zijn geliberaliseerd en in de particuliere sector 40 %. Het betreft voornamelijk het – jonge – bezit van de institutionele beleggers. Voor de andere particuliere eigenaren, die voor het overgrote deel oudere woningen bezitten, heeft de liberalisering minder gevolgen.

Dit zijn landelijk gemiddelde percentages, die lokaal sterk zullen verschillen.<sup>9</sup>

#### **geschillenregeling in het geliberaliseerde gebied**

In de geliberaliseerde sector moeten huurders en verhuurders geschillen met elkaar oplossen, en staat alleen de gang naar de kantonrechter open. In theorie kan in een huurcontract worden afgesproken dat geschillen worden voorgelegd aan de huurcommissie; in praktijk komt dit niet of nauwelijks voor.

## **6.3 Positie huurder als stakeholder van de verhuurder**

### **6.3.1 Overlegwet en BBSH**

Het betrekken van huurders bij het beheer en beleid van verhuurders is geregeld in de Overlegwet en – uitsluitend voor corporaties – in het BBSH.

#### **Overlegwet**

De Overlegwet is van toepassing op de gehele huursector, met uitzondering van woningen van verhuurders die minder dan 100 woningen bezitten.

9. Bron: ABF, 2004.

De Overlegwet regelt rechten voor huurdersorganisaties, die namens de huurders de gesprekspartner van de verhuurder zijn. Opgenomen in de Overlegwet zijn:

- de onderwerpen waarover overlegd of geadviseerd moet worden;
- het recht op gekwalificeerd advies voor de huurdersorganisatie bij beleidswijzigingen op die onderwerpen;
- een financiële bijdrage van de verhuurder aan de huurdersorganisatie.

Overigens regelt de Overlegwet de minimale rechten van huurdersorganisaties. In schriftelijke overeenkomsten (convenanten) kunnen huurdersorganisaties en hun verhuurder nadere afspraken maken en hun bevoegdheden uitbreiden.

Na de evaluatie van de Overlegwet in 2001 zijn toezeggingen aan de Tweede Kamer gedaan met betrekking tot wijzigingen in de regelgeving. Deze zijn nooit geïmplementeerd, omdat van het voornemen een brede Woonwet te maken waarin ook het overleg met huurders zou worden opgenomen, is afgezien door het huidige kabinet. Een overzicht van deze toezeggingen is opgenomen in hoofdstuk 5.

### **BBSH**

Het BBSH regelt specifiek het werkteerrein van de woningcorporaties. Expliciet hebben zij de opdracht om te voorzien in de huisvestingsbehoefte van woningzoekenden die daarin niet zelfstandig kunnen voorzien. In het BBSH is ten aanzien van de relatie met huurders aanvullend (ten opzichte van wat in de Overlegwet is geregeld) opgenomen, dat er een klachtencommissie moet zijn en dat ook bewonerscommissies (die zich met beheerkwesties bezighouden) faciliteiten krijgen van de verhuurder. Er zijn extra onderwerpen van overleg en advies benoemd, namelijk: leefbaarheid, vervreemden/bezwaren/slopen en huisvesting van specifieke doelgroepen. Voorts is er geregeld dat recht op informatie, overleg en advies over beleidskwesties ook geldt voor huurders van corporaties met minder dan 100 woningen of zonder erkende huurdersorganisatie. Tot slot is in het BBSH vastgelegd dat de huurders(organisaties) een bindende voordracht mogen doen voor twee leden van de raad van commissarissen/raad van toezicht, die vervolgens zonder last of ruggespraak zitting nemen in de raad.

---

## **6.3.2 Positiebepalende elementen**

In het onderstaande geven we een overzicht van de rechten en plichten van huurders en verhuurders, zoals die voortvloeien uit de Overlegwet en het BBSH, en die tezamen op dit moment in grote mate verantwoordelijk zijn voor de positie en zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties als stakeholder van de verhuurder.

### ***criteria voor erkenning huurdersorganisaties (zeggenschap op collectief niveau)***

Er zijn veel verschillende vormen van huurdersorganisaties in zowel de sociale als de particuliere sector. Er zijn organisaties op het niveau van één of enkele woningcomplexen tot organisaties op het niveau van de verhuurder, op gemeentelijk niveau of landelijk overkoepelende organisaties. Sommige organisaties houden zich vooral bezig met dagelijks beheer en veranderingen in de woning en directe woonomgeving, andere zijn gericht op beïnvloeding van het beleid van de verhuurder en/of van de gemeente.

Al deze organisaties bestaan uit vrijwilligers, waarbij sommige (in steden) worden ondersteund door professionele krachten. Huurdersorganisaties kunnen met behulp van het scholingsbudget dat de verhuurder ter beschikking moet stellen, zichzelf scholen of professioneel advies inhuren.

Huurdersorganisaties die zich met het beleid van de verhuurder bezighouden en hier formeel invloed op willen uitoefenen, moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden die in de Overlegwet zijn aangegeven:

- huurdersorganisaties moeten een vereniging of stichting zijn;
- de achterban moet worden geïnformeerd en geraadpleegd;
- het bestuur moet uit en door huurders van een bepaalde verhuurder worden gekozen;
- in de *particuliere* huursector moet de huurdersorganisatie tenminste 50 % van de huurders vertegenwoordigen;
- in de *particuliere* huursector kan een organisatie worden opgericht per complex van minimaal 20 woningen.

De huurdersorganisatie is de overlegpartner van de verhuurder voor zaken van beheer en beleid op het niveau van de instelling (of deel daarvan, indien er meer huurdersorganisaties per verhuurder zijn). In de Overlegwet is aangegeven dat een verhuurder een huurdersorganisatie alleen als overlegpartner hoeft te erkennen, als er uitsluitend eigen huurders in vertegenwoordigd zijn. Huurdersorganisaties van meer verhuurders op wijk- of gemeentelijk niveau zijn op dit moment geen wettelijke overlegpartner van de verhuurder. In praktijk zijn ze soms wel overlegpartner van de verhuurder en tevens van de lokale overheid.

Er is geen landelijke registratie van huurdersorganisaties en bewonerscommissies. Organisaties én individuele huurders hebben de mogelijkheid zich bij de Nederlandse Woonbond aan te sluiten (tegen betaling van een contributie per lid). De Woonbond geeft aan, dat zij via de leden meer dan 1,2 miljoen hurende huishoudens vertegenwoordigt, hetgeen een organisatiegraad van 39 % betekent.

#### **rechten van huurdersorganisaties**

In de Overlegwet zijn de volgende rechten voor huurdersorganisaties opgenomen:

- op informatie;
- op overleg;
- op gekwalificeerd advies.

De huurdersorganisatie heeft recht op informatie over het beleid van de verhuurder dat invloed heeft op de directe woon- en leefsituatie van de huurders. Als een verhuurder zijn beleid wil wijzigen, moet hij dat de huurdersorganisatie meedelen en de huurdersorganisatie de kans geven met hem daarover te overleggen. De verhuurder hoeft geen informatie te geven die zijn bedrijfsbelang in gevaar brengt. Wanneer de huurdersorganisatie over de verstrekte informatie wil overleggen, moet de verhuurder dat overleg voeren.

De huurdersorganisatie kan een schriftelijk advies uitbrengen binnen een termijn van 4 weken.

Als de verhuurder het advies of onderdelen daarvan niet wil volgen, is hij verplicht zijn argumenten schriftelijk mee te delen. Dat moet binnen veertien dagen na ontvangst van het advies van de huurdersorganisatie. Drie dagen nadat de huurdersorganisatie dat bericht heeft ontvangen, mag de verhuurder alsnog zijn eigen beleid uitvoeren.

Huurdersorganisaties die met hun verhuurder een geschil hebben over de toepassing van de Overlegwet kunnen dit voorleggen aan de kantonrechter.

In het BBSH (alleen voor woningcorporaties) zijn opgenomen:

- een klachtrecht (klachtencommissie);
- de facilitering van bewonerscommissies (niet zijnde huurdersorganisaties; meestal op complexniveau, die zich met de beheerkwesties van het complex bezighouden);
- een ‘vangnet’ indien er geen huurdersorganisatie in de zin van de Overlegwet is (informatie, overleg en advies moeten dan jegens individuele huurders of huurdersvertegenwoordigers plaatsvinden).
- aanvullende onderwerpen voor overleg (leefbaarheid, vervreemden/bezwaren/slopen en huisvesting van specifieke doelgroepen).



Voorts is in het BBSH vastgelegd dat de huurders(organisaties) een bindende voordracht mogen doen voor twee leden van de raad van commissarissen/raad van toezicht, die vervolgens zonder last of ruggenspraak zitting nemen in de raad.

#### ***faciliteiten voor huurdersorganisaties***

De verhuurder moet een financiële bijdrage geven voor:

- de kosten die voortvloeien uit het *overleg met de verhuurder*, waaronder die voor scholingsactiviteiten. De kosten moeten "redelijkerwijs noodzakelijk" zijn voor de vervulling van de taken van de huurdersorganisatie. De wet geeft geen vast bedrag of richtlijn voor wat redelijk is.
- tenminste de helft van de kosten die de huurdersorganisatie moet maken om de *huurders te informeren en met hen te overleggen*.

#### ***onderwerpen van zeggenschap***

Over de volgende onderwerpen moet de verhuurder informatie verschaffen en overleggen, indien de huurdersorganisatie daarom verzoekt:

- beleid ten aanzien van het onderhoud en beheer van woningen;
- het verhuur- en toewijzingsbeleid;
- de algemene bepalingen van het huurcontract;
- de plannen voor de huurprijzen in de komende jaren;
- het servicepakket en de servicekosten;
- de sloop van woningen;
- de verkoop en/of het bezwaren van de woningen.

---

## **6.4 Positie huurder als stakeholder van de overheid**

---

### **6.4.1 Rijk**

In de Grondwet (artikel 22) is de zorgplicht van de overheid voor huisvesting verankerd: "Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid".

De overheid oefent deze taak op dit moment uit door middel van derden, en vult haar plicht in door wettelijke waarborgen in te bouwen, gericht op de beschikbaarheid van woningen.

In hoofdstuk 2 is bij de uitgangspunten van de commissie al gewezen op de betekenis van wonen als sociaal grondrecht en op de verantwoordelijkheden die daar voor de (centrale) overheid uit voortvloeien in de vorm van voldoende woongelegenheid en de borging van een voldoende sterke positie van huurders, inclusief het toezicht daarop. De minister is toezichthouder op naleving van het BBSH.

Naast wetgeving is goed overleg op landelijk niveau met vertegenwoordigers van huurders en verhuurders van groot belang. Op dit moment overlegt het rijk met de vier landelijke verenigingen van huurders (Woonbond) en verhuurders (Aedes, IVBN en Vastgoed Belang).

---

## 6.4.2 Gemeente

In het onderstaande geven we een overzicht van publiekrechtelijke wettelijke regelingen die van invloed zijn op de positie van huurders, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.

### ***bouwkundige kwaliteit***

De bouwkundige kwaliteit van een woning wordt in de *Woningwet* en het *Bouwbesluit* geregeld. Bouwkundige gebreken aan een woning kunnen worden gemeld aan Bouw- en woningtoezicht in een gemeente. Indien na inspectie gebreken worden vastgesteld, verplicht Bouw- en woningtoezicht de eigenaar de gebreken te herstellen.

### ***woonruimteverdeling***

Voor de verdeling van woonruimte en de bescherming van specifieke doelgroepen is er landelijke wetgeving namelijk de Huisvestingswet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), die kaders hiervoor stellen. Op grond van de Huisvestingswet bepalen gemeenten in gespannen woningmarkten door middel van het vaststellen van een huisvestingsverordening de verdeling van schaarse woonruimte. De criteria voor het afgeven van huisvestingsvergunningen (in regio's met een gespannen woningmarkt) en eventueel de regels voor de toewijzing van huurwoningen worden – na overleg met onder anderen de vertegenwoordigers van verhuurders – door de gemeente vastgesteld, waarbij ook aandacht is voor de voorrang of specifieke criteria voor aandachtsgroepen.

Binnen de regels van de gemeente is in het BBSH aan corporaties opgedragen om woningen met een huur tot een bepaalde grens zoveel mogelijk toe te wijzen aan woningzoekenden met een laag inkomen. Bovendien moeten corporaties zodanig woningen bouwen of verwerven, dat aan woningzoekenden met een laag inkomen zoveel mogelijk huurwoningen onder een bepaalde huur worden verhuurd.

### ***overleg en inspraak***

Huurders hebben als inwoner van een gemeente – naast het vierjaarlijkse stemrecht – invloed op gemeentelijke plannen via inspraakprocedures, vastgelegd in een inspraakverordening (in het kader van de Algemene wet bestuursrecht), bezwaarprocedures in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening, en via andere mogelijkheden die de gemeente creëert voor overleg en samenwerking.

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat er op dit moment geen afzonderlijke regelgeving bestaat die zich richt op de specifieke positie van huurders ten aanzien het beleid van de gemeentelijke overheid (zoals bij herstructurering of het maken van prestatieafspraken met verhuurders).

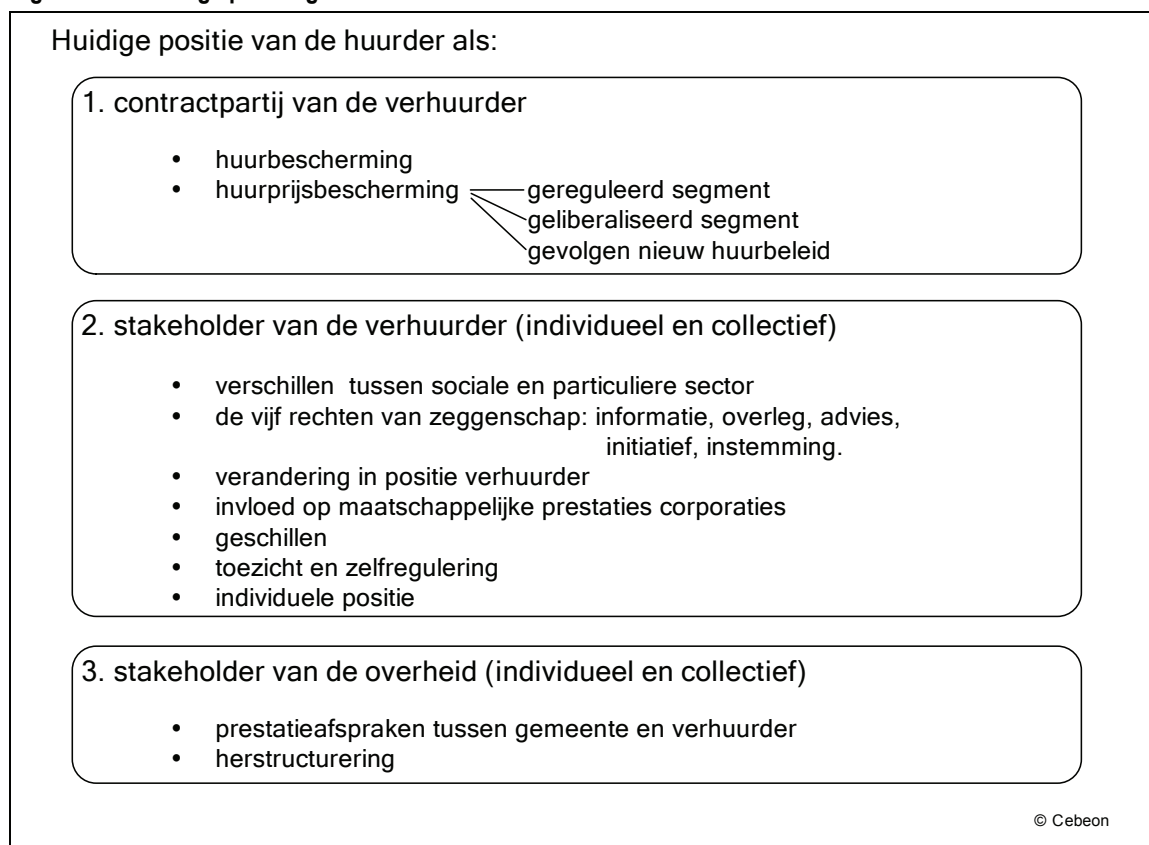
## 7 Beoordeling huidige positie en zeggenschap huurders

### 7.1 Inleiding

De commissie heeft de in hoofdstuk 6 beschreven huidige positie en mogelijkheden van zeggenschap beoordeeld, gebruik makend van de verschillende referenties, zoals die in de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn beschreven. Deze referenties bestaan uit de uitgangspunten van de commissie zelf, de bij de historische schets en beschrijving van maatschappelijke ontwikkelingen en trends geformuleerde aandachtspunten en de door de opdrachtgevers aangereikte kaders.

Centraal bij de beoordeling stonden de vijf onderscheiden posities van huurders in relatie tot hun verhuurders en de overheid. Bij de confrontatie van de huidige positie met de referenties komen de aspecten aan de orde die in figuur 2 zijn aangegeven.

**Figuur 2. Huidige positie geconfronteerd met de referenties**



Aansluitend hierbij worden in dit hoofdstuk de volgende onderdelen onderscheiden:

- de positie als contractpartij van de verhuurder (paragraaf 7.2);
- de positie als stakeholder (individueel en collectief) van de verhuurder (paragraaf 7.3);
- de positie als stakeholder (individueel en collectief) van de overheid, onderscheiden naar rijk en gemeenten (paragraaf 7.4).

---

## 7.2 Positie als contractpartij van de verhuurder

---

### 7.2.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de positie als contractant van de verhuurder is het relevant of het gaat om huurders binnen het gereguleerde dan wel geliberaliseerde segment van de huurwoningenmarkt. De huurbescherming is op beide segmenten van toepassing, maar de huurprijsbescherming alleen op het gereguleerde deel. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan veranderingen in beleid die er (mogelijk) toe leiden dat het geliberaliseerde segment groter wordt.

Binnen deze onderscheiden segmenten is het gereguleerde deel met ongeveer 95% van de huurwoningen verreweg het belangrijkste. De andere 5% behoort tot het geliberaliseerde deel. Dit deel kan door de plannen in het kader van de modernisering van het huurbeleid groter worden, naar verwachting tot ongeveer 25% van de huurwoningen.

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- de betekenis van de huurbescherming (paragraaf 7.2.2);
- de betekenis van de huurprijsbescherming, die zoals is aangegeven verschilt tussen het gereguleerde en geliberaliseerde deel van de huurwoningenvoorraad (paragraaf 7.2.3);
- een aantal (mogelijke) veranderingen onder invloed van de modernisering van het huurbeleid (paragraaf 7.2.4).

---

### 7.2.2 Huurbescherming

Huurbescherming beschermt de huurder tegen eenzijdige opzegging van het huurcontract door de verhuurder. Een eenzijdige opzegging is in principe niet mogelijk, tenzij een tijdelijk huurcontract is aangegaan. Indien er een doorlopend huurcontract is afgesloten, geldt als uitzonderingsbepaling dat de verhuurder de huur kan opzeggen in geval van ‘dringend eigen gebruik’. Van ‘dringend eigen gebruik’ kan sprake zijn bij zelfbewoning en gebruik door bijvoorbeeld een werknemer. Op dringend eigen gebruik kan ook een beroep worden gedaan als een voorgenomen renovatie zonder beëindiging van de huur niet mogelijk is (art. 7:274 lid 3 BW).

In algemene zin biedt de huurbescherming huurders in het gereguleerde en geliberaliseerde segment voldoende garanties voor een blijvend gebruik van de gehuurde woning.

Een aandachtspunt vormt wat de gevolgen zijn van de uitzonderingsbepaling dat de verhuurder de huur kan opzeggen in geval van ‘dringend eigen gebruik’. Van verschillende kanten heeft de commissie signalen opgevangen dat hier steeds vaker met succes een beroep op wordt gedaan. Naarmate dit meer het geval is, zijn er ook vaker huurders aan wie de zekerheid om in de gehuurde woning te kunnen blijven wonen, wordt ontnomen.

---

### 7.2.3 Huurprijsbescherming

Bij de bevindingen ten aanzien van de huurprijsbescherming wordt onderscheid gemaakt tussen het gereguleerde segment, het geliberaliseerde segment en gevolgen van de modernisering van het huurbeleid voor zittende huurders.

#### ***het gereguleerde segment***

Bij de positie als contractpartij gaat het vooral om de juridische positie. Deze is in het gereguleerde segment sterk op grond van wettelijke regelingen (burgerlijk wetboek huurprijsbescherming en gebrekenregeling), ongeacht de financiële of maatschappelijke positie van een huurder.

Dit maakt het mogelijk dat:

- de huurder garanties heeft ten aanzien van het onderhoudsniveau van het gehuurde in relatie tot de huurprijs;
- de huurder een positie heeft in de onderhandeling met de verhuurder over prijs en prijsontwikkeling;
- de huurder geschillen over de redelijkheid en naleving van het contract kan voorleggen aan een laagdrempelige geschillencommissie (de huurcommissie). Leidt dit niet tot de gewenste oplossing, dan staat de weg naar rechtspraak open.

Hiermee acht de commissie de positie en zeggenschap van de individuele huurders als contractpartij in het gereguleerde segment goed geregeld en behoeven er geen nadere maatregelen te worden getroffen.

#### ***het geliberaliseerde segment***

Binnen het geliberaliseerde segment (op dit moment 5 % van de huurwoningen) is de huurprijsbescherming maar zeer beperkt van toepassing. Dit betekent dat de juridische positie van huurders van deze woningen op dit punt zwakker is dan in het gereguleerde segment. Ten aanzien van de juridische positie kan worden opgemerkt dat er nog geen jurisprudentie is van aan een rechter voorgelegde geschillen in de geliberaliseerde sector.

Het geliberaliseerde segment bestaat uit duurdere huurwoningen waarvoor – uitzonderingen daargelaten – geen huurtoeslag kan worden verkregen en waarvoor derhalve alleen huurders met een inkomen boven een bepaald niveau in aanmerking komen. De financiële en maatschappelijke positie van deze huurders is relatief sterk en kan daardoor tegenwicht bieden voor de zwakkere juridische positie. Dit betekent dat een laagdrempelige geschillencommissie in dit segment niet noodzakelijk is.

Wel heeft de commissie geconstateerd dat er voor de huurders in dit segment een onnodig grote onzekerheid is over de ontwikkeling van de huren, als er geen meerjarenafspraken over de huurverhoging zijn of over termijnen die in acht dienen te worden genomen bij huurverhogingsaanzeggingen. Hierbij kan bijvoorbeeld een vergelijking worden gemaakt met de verhuur van kantoren. Daar zien we veelal huurcontracten met passages over de wijze waarop de huur gedurende de looptijd wordt aangepast en worden ruime termijnen in acht genomen bij huurverhogingsaanzeggingen.

#### ***gevolgen modernisering huurbeleid voor zittende huurders***

Met de modernisering van het huurbeleid wordt onder andere een uitbreiding van het geliberaliseerde segment beoogd, onder voorwaarde dat er voldoende woningen zijn gebouwd en een evenwichtiger woningmarkt is ontstaan. Door deze plannen kan het aandeel geliberaliseerde huurwoningen gaan stijgen van 5 % naar 25% van alle huurwoningen.

Indien deze ontwikkeling zich voordoet, wil de commissie er op wijzen dat zittende huurders op dit moment een huurcontract hebben, waarin geen afspraken over de huurontwikkeling zijn opgenomen. Een dergelijk artikel is op dit moment niet nodig omdat de huurontwikkeling door de overheid wordt gereguleerd.

Als deze huurders een nieuw, geliberaliseerd huurcontract moeten afsluiten, heeft hun onderhandelingspositie aandacht. Daarbij moet worden bedacht dat het om huurders gaat die niet zelf voor een geliberaliseerde huurwoning hebben gekozen. Het overkomt hen. Een deel zal over een inkomen beschikken dat niet ‘past’ bij het nieuwe, hogere huurniveau in de geliberaliseerde situatie.

Belangrijke aandachtspunten voor de positie van zittende huurders bij liberalisering zijn:

- de liberalisering vindt inderdaad plaats in een evenwichtiger woningmarkt, na het opvoeren van de woningproductie;
- de mogelijk lange periode van onzekerheid over het tijdstip van liberalisering en de gevolgen daarvan en de mogelijkheden om deze onzekerheid te reduceren;
- de vraag of het liberaliseren van woningen alleen mogelijk is op het moment dat er sprake is van een nieuwe verhuring (zoals ook nu het geval is) of ook voor bestaande verhuringen, waardoor zittende huurders hiermee te maken krijgen. Indien de liberalisering zich ook uitstrekt tot zittende huurders, is het de vraag of er voor deze groep bepaalde aanvullende randvoorwaarden gaan gelden, zoals een geleidelijkere huuraanpassing. Op dit moment zijn daar nog geen regelingen voor getroffen.

---

## **7.3      Positie als stakeholder van de verhuurder: individueel en collectief**

---

### **7.3.1    Inleiding**

Voor de positie van huurders als stakeholders van de verhuurder is de Overlegwet van groot belang. Deze wet bevat regels voor zowel de sociale als particuliere huursector. Daarnaast zijn er voor de sociale sector aanvullende regels in het BBSH opgenomen.

De meeste onderdelen van de Overlegwet hebben betrekking op zeggenschap op collectief niveau, waarbij huurdersorganisaties de huurders vertegenwoordigen. Door informatie- en kennisverwerving is het bestuur van een huurdersorganisatie veelal een betere gesprekspartner van de verhuurder dan een individuele huurder. Dit laat onverlet dat ook de positie van individuele huurders als stakeholders van de verhuurder aandacht heeft.

In dit hoofdstuk gaat de commissie eerst in op een aantal onderwerpen dat vooral van belang is voor de collectieve positie en zeggenschap van huurders. Aansluitend wordt aandacht geschonken aan de individuele positie van huurders als stakeholders van de verhuurder.

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- verschillen tussen de sociale en particuliere sector (paragraaf 7.3.2);
- de vijf rechten van zeggenschap (paragraaf 7.3.3);
- de betrokkenheid bij veranderingen in de positie van verhuurders (paragraaf 7.3.4);
- de invloed op maatschappelijke prestaties van corporaties (paragraaf 7.3.5);
- een geschillenregeling (paragraaf 7.3.6);
- de betekenis van intern en extern toezicht (paragraaf 7.3.7);
- de individuele positie van huurders als stakeholders van de verhuurder (paragraaf 7.3.8).

De Overlegwet is in 2001 geëvalueerd, waarna er door de toenmalig staatssecretaris aan de Tweede Kamer een aantal toezeggingen tot verbetering is gedaan. Deze toezeggingen hebben betrekking op verschillende onderwerpen en zullen bij de hierna volgende onderwerpen worden betrokken.

---

### 7.3.2 Verschillen tussen de sociale en de particuliere sector

Op dit moment zijn er voor de segmenten van de sociale en particuliere huursector verschillende regimes van toepassing, waarin de zeggenschap van huurders wordt geregeld. Door de op de Overlegwet aanvullende bepalingen in het BBSH en door de verschil in regels voor elk van beide sectoren in de Overlegwet zelf is er sprake van een aantal verschillen in de regels voor zeggenschap in de sociale en particuliere sector:

- in de particuliere sector gelden de regels voor overleg alleen voor verhuurders met meer dan 100 woningen en daarbinnen voor complexen met minimaal 20 woningen, in de sociale sector voor alle verhuurders;
- in de particuliere sector moet bij een huurdersorganisatie minimaal 50 % van de huurders die de organisatie vertegenwoordigt, zijn aangesloten, in de sociale sector geldt dit criterium niet;
- in de particuliere sector ligt het primaat bij huurdersorganisaties op complexniveau en is in de wet niet voorzien in een organisatie op verhuurdersniveau, in de sociale sector ligt het primaat bij huurdersorganisaties op verhuurdersniveau.

Vanuit de wenselijkheid van eenzelfde positie van huurders in de sociale en particuliere sector acht de commissie het ongewenst dat er verschillen bestaan in de spelregels voor het uitoefenen van zeggenschap. In de verbeteringsvoorstellen naar aanleiding van de evaluatie van de Overlegwet wordt wel een aantal aanpassingen voorgesteld, maar een gelijke positie voor huurders in de sociale en particuliere sector wordt niet bewerkstelligd.

---

### 7.3.3 De vijf rechten van zeggenschap

#### ***rechten op informatie en overleg***

De rechten van huurdersorganisaties op informatie en overleg zijn in de ogen van de commissie adequaat geregeld.

#### ***recht op advies***

Huurdersorganisaties hebben recht op het geven van een gekwalificeerd advies. Al eerder is bij de evaluatie van de Overleg geconstateerd dat de in deze wet voorgeschreven termijn erg krap is. Dit was de aanleiding om voor te stellen de adviestermin te verlengen van 4 naar 6 weken.

#### ***initiatiefrecht***

Huurders hebben nu geen wettelijk recht op het nemen van initiatieven. De commissie acht dit een gemis. Huurdersorganisaties (en ook individuele huurders) moeten zelf initiatieven kunnen nemen door ideeën en plannen aan te kaarten bij de verhuurder.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Overlegwet is voorgesteld om binnen randvoorwaarden een initiatiefrecht op te nemen in de Overlegwet. Dit voorstel voorziet in de ogen van de commissie in een omissie ten aanzien van het recht op initiatief.

De commissie benadrukt dat het bij het initiatiefrecht alleen gaat om de mogelijkheid om onderwerpen op de agenda van het overleg met verhuurder te plaatsen. De mogelijkheid om over dit onderwerp met verhuurder te overleggen hoeft dus niet automatisch te betekenen dat de verhuurder het voorstel moet overnemen. De verhuurder zal het voorstel vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden beoordelen en hij neemt uiteindelijk de beslissing tot het al dan niet uitvoeren ervan. Neemt de verhuurder het voorstel niet over, dan dient hij dat te motiveren.

### ***instemmingsrecht***

Er is nu geen wettelijk instemmingsrecht voor huurders ten aanzien van beslissingen van de verhuurder. Zoals hiervoor aangegeven dient vanuit de verdeling van verantwoordelijkheden, de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen bij de verhuurder te blijven. De commissie is het derhalve eens met de afwijzing door de toenmalige staatssecretaris van het instemmingsrecht.

---

## **7.3.4 Betrokkenheid bij veranderingen in de positie van verhuurders**

Huurders moeten ervan op aan kunnen dat hun belang en positie (als contractant en stakeholder) ook gewaarborgd blijven in het geval er sprake is van veranderingen bij de verhuurder. Nieuwe plannen en veranderende eigendomssituaties mogen niet leiden tot een toename van onzekerheid bij huurders. Voorts dienen zij – vanuit de wenselijkheid om maximale invloed op de kenmerken van hun woning te hebben – ook in deze situaties zeggenschap te kunnen uitoefenen.

De commissie heeft geconstateerd dat op dit moment de betrokkenheid van huurders in het geval van veranderingen in de positie van verhuurder niet of niet voldoende in de Overlegwet of het BBSH zijn geregeld. Daarbij gaat het om de mogelijkheid om informatie te krijgen en zeggenschap uit te oefenen ten aanzien van de volgende veranderingen bij de verhuurder: de fusie met of overname door een andere vastgoedonderneming, het afsluiten van een contract met een andere partij voor leveringen en diensten ten behoeve van huurders waarvoor huurders rechtstreeks betalen via de zogenoemde servicekosten, en wijzigingen in (aard van) de dienstverlening (zoals zorg).

Voor de onderwerpen ‘fusies en overnames’ en ‘verkoopbeleid’ is naar aanleiding van de evaluatie van de Overlegwet voorgesteld om deze toe te voegen aan de onderwerpen waarover informatie, overleg en advies dienen plaats te vinden. De commissie onderschrijft dit. Aanvullend zou dat ook moeten gelden voor overige genoemde veranderingen, in feite alle belangrijke veranderingen in de positie en het beleid van de verhuurder.

Ook indien een verandering inhoudt, dat er losse woningen uit complexen worden verkocht en er een vereniging van eigenaren moet worden opgericht voor het complex, blijven rechten en bevoegdheden van huurders overeind. Dat betekent dat de verhuurder overlegt en afspraken maakt met de huurders en hierop aanspreekbaar is en blijft voor huurders. Er moet rekening mee worden gehouden, dat een andersluidend besluit van de Vereniging van Eigenaren een reden kan zijn, waarom de verhuurder afwijkt van het advies van de huurdersorganisaties.

Een bijzonder punt van aandacht vormt de samenstelling van servicecontracten. Er is sprake van een verbreding van de dienstverleningspakketten met zorgelementen. Terwijl woongerelateerde diensten kunnen worden gezien als onderdeel van het gehuurde, geldt dat niet voor zorgdiensten. Een situatie waarin zorgdiensten binnen het dienstenpakket worden aangeboden, zonder dat de huurder keuzevrijheid heeft ten aanzien van het al dan niet afnemen van (en betalen voor) deze diensten, acht de commissie onwenselijk.

Voorts moet worden gewezen op de tendens naar het scheiden van wonen en zorg. Hierbij zijn twee richtingen te onderkennen: er zullen steeds meer huurders in reguliere huurwoningen zijn die gebruik maken van



zorgdiensten en bij intramurale instellingen (AWBZ-gefinancierde verzorgingstehuizen) worden de organisatie en financiering van wonen en zorg uit elkaar getrokken. In beide situaties gaat het om het waarborgen van de positie van huurders: enerzijds als huurder van de woongelegenheid, anderzijds als klant van de zorgaanbieder (hetgeen is geregeld in de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen). Deze twee posities dienen in regelgeving en beleidsvorming steeds goed te worden onderscheiden.

---

### **7.3.5 Invloed op maatschappelijke prestaties corporaties**

Door de opdrachtgevers is de commissie gevraagd aanbevelingen te doen over de versterking van de zeggenschap van huurdersorganisaties en bewonerscommissies ten aanzien van de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties in brede zin. Het begrip ‘maatschappelijke prestaties’ is een ruim, niet eenduidig begrip. De commissie heeft dit begrip als volgt geïnterpreteerd:

- corporaties moeten een meerjarenvisie opstellen voor alle terreinen waarop ze geacht worden actief te zijn;
- over deze visie overleggen ze met hun belangrijkste stakeholders, waaronder in het bijzonder de huurders;
- de meerjarenvisie moet uitmonden in voorgenomen activiteiten, die worden opgenomen in jaarlijkse activiteitenplannen (zoals nu al in het BBSH is geregeld);
- het jaarverslag bevat een overzicht van de verrichte activiteiten.

In de Overlegwet is opgenomen dat met huurders moet worden overlegd over onderwerpen van beleid en over beleidswijziging. Daarbij ontbreekt een expliciete verwijzing naar de meerjarenvisie, het jaarlijkse activiteitenplan en het jaarverslag. Hierdoor is op dit moment niet afdoende geregeld dat huurders hierop invloed kunnen uitoefenen door middel van informatie, overleg en advies.

---

### **7.3.6 Geschillenregeling**

In de Overlegwet is een beperkte geschillenregeling opgenomen, die behelst dat huurdersorganisaties zich tot de kantonrechter kunnen wenden. De kantonrechter toetst echter uitsluitend procedureel en is niet bevoegd tot het maken van een weging van standpunten van huurders en verhuurder. Hier constateert de commissie een duidelijke omissie in de wetgeving.

Door de toenmalige staatssecretaris is bij de evaluatie van de Overlegwet voorgesteld om het LOVH advies te laten uitbrengen over de mogelijkheden voor een gezamenlijke geschillencommissie van verhuurders en huurders. Geschillenbeslechting door een dergelijke commissie zou bevorderlijk zijn voor de verbetering van de verstandhouding tussen huurders en verhuurder. Vanuit het uitgangspunt om de verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij partijen zelf te leggen, onderschrijft de commissie dit voorstel ten volle.

Daarnaast dient, met name voor die situaties waarin partijen er niet in slagen een geschillencommissie in het leven te roepen, de weg naar de kantonrechter open te blijven en blijft ook het genoemde knelpunt gelden dat de kantonrechter alleen procedureel toetst.

De commissie ondersteunt de voorstellen naar aanleiding van de evaluatie om de kantonrechter een verdergaande toetsing te laten uitvoeren. De kantonrechter moet ook kunnen oordelen over de vraag of de verhuurder zijn besluit heeft onderbouwd en in redelijkheid van het advies van de huurdersorganisatie heeft kunnen afwijken. Met name het meewegen van de redelijkheid van de afwijking vormt een toevoeging die de positie van huurdersorganisaties versterkt.

***verantwoordelijkheden verhuurders en brancheorganisaties***

Bij het beschrijven van de uitgangspunten in hoofdstuk 2 heeft de commissie gewezen op het belang van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. In het geval van verhuurders is gewezen op de betekenis van een professionele houding van verhuurders en van brancheorganisaties en op de betekenis van intern toezicht binnen de organisatie van de verhuurder. Dit is des te belangrijker omdat in de praktijk blijkt dat de Overlegwet niet altijd wordt nageleefd, zowel ten aanzien van de eerder genoemde rechten als ten aanzien van bijvoorbeeld de faciliteiten van huurdersorganisaties ten aanzien van scholing. De controle op naleving van de Overlegwet en sancties op overtreding ervan ontbreken en dienen derhalve aanvullend te worden geregeld.

Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat het niet alleen gaat om formele voorschriften en procedures, maar ook om houding en gedrag. Het is ook een ondernemersbelang van de verhuurder om juiste en tijdige informatie te verstrekken, goed te luisteren naar zijn huurders en hen tijdig te betrekken bij voorgenomen beleid.

***intern toezicht en zelfregulering in de sociale sector***

In de sociale sector is er bij elke corporatie een Raad van Commissarissen, die toezicht houdt, adviseert en de werkgeversrol vervult ten aanzien van het bestuur. Het toezicht heeft niet alleen betrekking op de bedrijfsvoering en financiële continuïteit van de instelling, maar expliciet ook op de naleving van het BBSH. Dit impliceert dat in principe ook het taakveld 'het betrekken van bewoners bij beleid en beheer' hieronder valt.

In de praktijk blijkt de Raad voor Commissarissen zich als toezichthouder en bij de beoordeling van het bestuur nog voornamelijk te richten op de bedrijfsvoering. De wijze waarop huurders zijn betrokken bij beheer en beleid blijft hierbij vaak onderbelicht. De commissie vindt dit ongewenst vanuit de betekenis ervan voor de positie en zeggenschap van huurders.

In de Raad van Commissarissen zijn twee leden benoemd op bindende voordracht van de huurdersorganisaties. Zij dienen onafhankelijk te zijn en zitten daar zonder last of ruggespraak. Hiermee hebben huurders invloed op de samenstelling van de RvC, zonder erin te zijn vertegenwoordigd. De commissie adviseert deze twee voordrachten in stand te houden, waarbij overigens onverkort de criteria moeten worden toegepast voor het benoemen van commissarissen, zoals die ook door de commissie Glasz zijn aangegeven: een onafhankelijk en kwalitatief goed intern toezichtsorgaan, met een afgewogen samenstelling conform een profielschets, waarbij de leden op voordracht van huurdersorganisaties evenveel gewicht in de schaal leggen als de andere leden.

Naast toezicht vanuit de Raad voor Commissarissen is zelfregulering in de branche van groot belang voor de positie en zeggenschap van huurders. Binnen de branche van woningcorporaties zijn er de Aedescode en een specifieke Aedescodecommissie, waaraan vermeende overtreding van de code kan worden voorgelegd.

De Aedescommissie-Sas heeft onlangs voorstellen gedaan om in de branchecode bepalingen op te nemen over het betrekken van stakeholders bij beleidskeuzes, en het afleggen van openbare verantwoording over keuzes en prestaties en de wijze waarop met verlangens van stakeholders is omgegaan. De wijze waarop stakeholders zijn betrokken zou ook voorwerp van vierjaarlijkse visitatie moeten worden.

De commissie acht deze voorstellen een goed aanknopingspunt om via zelfregulering de positie van huurders te versterken. Binnen deze zelfregulering dient de specifieke positie van de huurders als stakeholders van de verhuurder voldoende tot uitdrukking te komen.

### ***intern toezicht en zelfregulering in de particuliere sector***

In de particuliere sector bestaan geen specifieke voorschriften met betrekking tot de samenstelling en taken van het intern toezichtsorgaan (indien aanwezig) met betrekking tot het betrekken van huurders.

Wel heeft de commissie ook binnen de particuliere sector een toenemende aandacht voor een goede verstandhouding en evenwichtige overlegsituatie met huurders geconstateerd. De brancheorganisatie van institutionele beleggers, IVBN, hanteert een verkoopcode voor verkoop van woningcomplexen die enige waarborgen aan huurders biedt.

Bij een vijftal verhuurders zijn huurdersplatforms opgericht, die gezamenlijk een overkoepelend platform op het niveau van de IVBN vormen. Dit is een positieve ontwikkeling ten aanzien van de versterking van de positie van huurders. Een en ander is (nog) niet geregeld in een branchecode, waardoor een waarborg via een eigen brancheregeling voor de positie (nog) ontbreekt.

De overige particuliere verhuurders zijn in beperkte mate aangesloten bij de brancheorganisatie Vastgoed Belang. Deze organisatie hanteert geen branchecode, maar hanteert wel de eerder genoemde verkoopcode (die van toepassing is bij verkoop van grote complexen).

In verband met de diversiteit aan typen verhuurders (verschillen in omvang, professionaliteit, doelstellingen, en dergelijke) valt niet te verwachten dat verhuurders zich op een vergelijkbare schaal als in de sociale sector of bij de institutionele beleggers aansluiten bij de brancheorganisatie.

Bij de brancheorganisatie Vastgoed Belang bestaat een positieve houding ten aanzien van het betrekken van huurders bij de ontwikkeling van modellen en codes. Hierover vindt overleg plaats met de Woonbond. Het is de vraag of het haalbaar is om (voor de wel aangesloten verhuurders) tot een bindende branchecode te komen waarin de positie van huurders wordt gewaarborgd. Waar bindende branchecodes ontbreken, is wetgeving en extern toezicht des te belangrijker.

### ***extern toezicht***

Alleen in de sociale sector is er op dit moment sprake van een vorm van extern toezicht. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de minister en heeft betrekking op de naleving van het BBSH, de volkshuisvestelijke prestaties en de financiële situatie. De beoordeling van de financiële situatie wordt uitgevoerd het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, een zelfstandig bestuursorgaan.

Opvallend is dat de minister zowel de beleids- als de toezichtstaak uitvoert. De commissie acht het zuiverder als beide taken gescheiden zouden zijn. Het ministerie beschikt immers over een inspectie, die op dit moment niet (meer) met het toezicht op corporaties is belast.

Op overtreding van het BBSH staan (na waarschuwing) sancties. In het uiterste geval kan dat leiden tot intrekking van de toelating van de corporatie. De commissie-De Boer heeft voorgesteld wijzigingen in de toezichtsstructuur aan te brengen, waarbij de minister meer op afstand wordt geplaatst maar wel een instrumentarium ter beschikking heeft inclusief sanctiemogelijkheden. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zou moeten worden omgevormd tot contracterings- en activeringsinstituut ten behoeve van ondersteuning van de contractering tussen gemeenten en corporaties.

In het BBSH zijn zes prestatievelden aangegeven. In de beoordeling van individuele corporaties door de minister krijgen deze zes prestatievelden niet evenveel aandacht. De wijze waarop bewoners zijn betrokken bij beheer en beleid vormt één van de prestatievelden, maar is een ondergeschikt onderwerp in het prestatieoordeel van de minister.

Toezicht op naleving van de Overlegwet is niet expliciet geregeld. Er is geen instantie, noch voor de sociale noch de particuliere sector, die hierop toeziet. Een wet, die stimuleert dat partijen met elkaar tot arrangementen komen, behoort wel een dergelijk sluitstuk te hebben voor die situaties waarin arrangementen niet tot stand worden gebracht. De commissie constateert een omissie in de wet in dit opzicht. Deze omissie is vooral

van betekenis voor die situaties waar er nauwelijks sprake is van een goed functionerend intern toezicht bij de verhuurders zelf of zelfregulering binnen de branche.

Voorts heeft de commissie geconstateerd dat er in de Overlegwet geen sanctie is opgenomen voor overtreding van de wet. Houding en gedrag zijn heel belangrijk als condities voor een goed verlopend overleg tussen huurders en verhuurders. Echter, als het hieraan ontbreekt, dienen er – als stok achter de deur – sancties op overtreding van de wet te staan. Het ontbreken van sancties maakt de vrijblijvendheid ten aanzien van naleving van de wet, met name voor partijen met een onwelwillende houding, te groot.

---

### **7.3.8 individuele positie als stakeholder**

In de Overlegwet zijn vooral voorschriften opgenomen voor huurdersorganisaties. Hierdoor is de individuele positie van huurders op indirecte wijze via huurdersorganisaties gewaarborgd.

De directe positie van individuele huurders als stakeholders is op dit moment niet in de Overlegwet geregeld.

#### ***recht van informatie***

Bij de evaluatie van de Overlegwet is voorgesteld dat iedere huurder op zijn verzoek door de verhuurder moet worden geïnformeerd over het door deze verhuurder gevoerde beleid, ongeacht of deze huurt van een sociale dan wel commerciële verhuurder en ongeacht de omvang van het bezit van de verhuurder. De verhuurder moet daarnaast de individuele huurder eigener beweging informeren over zijn voornemens tot wijziging van zijn beleid. Een individuele huurder moet vervolgens kunnen kiezen of hij zelf zijn belangen behartigt in direct contact met de verhuurder, of dat hij hiervoor de huurderorganisatie (indien aanwezig) inschakelt. De commissie ondersteunt deze voorstellen ten aanzien van het recht van informatie voor individuele huurders.

#### ***rechten van overleg en advies***

De rechten van overleg en advies gelden op dit moment alleen voor huurdersorganisaties. Gezien de potentiële belasting van de verhuurder bij het toekennen van individuele rechten op overleg en advies, en gezien de formele procedures en termijnen die met advisering samenhangen, acht de commissie het uitsluitend toekennen van overleg- en adviesrecht aan huurdersorganisaties passend.

Wel beveelt de commissie aan dat (nieuwe) mogelijkheden om individuele huurders te raadplegen, optimaal worden benut. In de praktijk zijn er steeds meer mogelijkheden voor huurders om hun ideeën of opvattingen te geven, zoals via interactieve websites, enquêtes en klantenpanels. De commissie juicht een dergelijke verbreding van mogelijkheden van (specifieke) inbreng van huurders toe, omdat het extra mogelijkheden biedt voor de inbreng van huurders die zich niet in formele vergadercircuits begeven (bijvoorbeeld vanwege de tijd die dat kost of vanwege onvoldoende kennis van Nederlands /de Nederlandse samenleving), maar wél op voor hen relevante onderwerpen inbreng willen hebben.

Aan verhuurders verschaft het inzicht in de ideeën en wensen van huurders.

#### ***recht van initiatief***

Hoewel huurdersorganisaties belangrijk zijn als intermediair, dient ook de individuele positie van huurders te zijn gewaarborgd. Hiervoor is gewezen op het ontbreken van het recht van individuele huurders op informatie. In het verlengde hiervan kan ook worden gewezen op het ontbreken van initiatiefrecht, oftewel het agenderen van onderwerpen door een huurder.

### ***recht van instemming***

Er is nu geen wettelijk instemmingsrecht voor huurders ten aanzien van beslissingen van de verhuurder. In paragraaf 7.3.3 is aangegeven dat het toekennen van dit recht aan huurdersorganisaties niet past bij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Dit geldt vanzelfsprekend evenzeer met betrekking tot een eventueel instemmingsrecht voor individuele huurders.

### ***rol huurderorganisaties bij betrekken individuele huurders***

De positie van individuele huurders is in de Overlegwet nu op indirecte wijze geregeld, namelijk via de huurdersorganisaties. Zij hebben de plicht om hun huurdersachterban vooraf te informeren en te raadplegen en achteraf aan hen verantwoording af te leggen. De individuele inbreng van huurders in het standpunt van huurdersorganisaties die namens hen optreden acht de commissie voldoende gewaarborgd in de huidige Overlegwet. Wel is het van belang dat voor het functioneren van huurdersorganisaties aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan en dat spelregels ten aanzien van het informeren en raadplegen van de achterban worden geformuleerd. Via zelfregulering kan de kwaliteit van de organisaties worden bevorderd. Hieraan kan door de Woonbond vorm en inhoud worden gegeven.

---

## **7.4 Positie als stakeholder van de overheid: individueel en collectief**

---

### **7.4.1 Inleiding**

Vanuit de positie als stakeholder zijn voor huurders twee relevante overheidsniveaus onderscheiden, namelijk de rijksoverheid en de gemeente.

Op het niveau van de rijksoverheid treedt de Woonbond op als vertegenwoordiger en belangenbehartiger van huurders. Deze erkenning als gesprekspartner acht de commissie van groot belang en continuering hiervan is in de ogen van de commissie op zijn plaats.

Voor de positie van huurders als stakeholders van de gemeente bestaat geen regelgeving of algemene structuur. In de praktijk worden er vele vormen voor het betrekken van huurders bij (de uitvoering van) gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid toegepast. Er bestaat echter geen waarborg in de vorm van regelgeving voor zeggenschap van huurders, in hun hoedanigheid van huurder, over prestatieafspraken van de gemeente met corporaties of over herstructurering..

---

### **7.4.2 Wijze en moment van betrokkenheid huurders bij prestatieafspraken**

Een groot aantal gemeenten maakt prestatieafspraken met woningcorporaties. In het advies van de commissie-De Boer wordt voorgesteld om dit voor alle gemeenten en corporaties verplicht te stellen. Deze prestatieafspraken hebben directere consequenties voor huurders dan voor andere inwoners van de gemeente, omdat zij betrekking hebben op veranderingen in het woningaanbod en in de woonomgeving van de woningen van de verhuurder, waaronder ook de eigen huurwoning valt.

Op dit moment is er geen landelijke regeling voor de wijze en het moment waarop huurders of huurdersorganisaties worden betrokken bij de prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties (of andere verhuurders). Er zijn huurdersorganisaties die pas geïnformeerd worden, als de afspraken al rond zijn en daardoor geen daadwerkelijke invloed op het beleid kunnen hebben. Er zijn ook praktijkvoorbeelden van situaties waarin

huurdersorganisaties (al dan niet verenigd in een lokale koepelorganisatie) als derde partij aan tafel zitten bij het maken van prestatieafspraken. Er worden dan tripartiete prestatieovereenkomsten afgesloten.

Vanuit de verdeling van verantwoordelijkheden worden prestatiecontracten ondertekend door de partijen die prestaties leveren, in casu de gemeente en de verhuurder(s). Vanuit de prioritaire positie van huurders als stakeholders acht de commissie het niet meer dan logisch dat huurdersorganisaties vroegtijdig worden betrokken bij de (totstandkoming) van prestatieafspraken tussen gemeenten en verhuurders. Nu is het afhankelijk van de houding van gemeente en verhuurders óf en wanneer huurders worden betrokken. Een waarborg voor vroegtijdige betrokkenheid ontbreekt.

Van de kant van de gemeente moet uiteindelijk de gemeenteraad de prestatieafspraken goedkeuren.

---

### 7.4.3 Herstructurering

Herstructurering is een complex proces met diverse betrokkenen en met verschillende besluitvormingsniveaus en –momenten. Een herstructureringsproject maakt deel uit van een breder beleid van stedelijke vernieuwing en is de concrete invulling hiervan in een bepaalde buurt. Vanuit de behoefte aan onzekerheidsreductie is het juist bij herstructureringsprocessen van belang huurders vooraf garanties te bieden en hen in een vroegtijdig stadium te informeren en te betrekken.

Al eerder is er in dit rapport door de commissie op gewezen dat huurders als stakeholders een specifieke positie dienen in te nemen bij de voorbereiding van plannen van gemeenten en verhuurders, vanuit de gevolgen voor hun woning en woonomgeving. Dit geldt zeker in het geval van herstructurering vanuit de grote mogelijke gevolgen voor de woning en woonomgeving van huurders. Geconstateerd kan worden dat er door gemeenten en corporaties in het algemeen veel aandacht is voor de belangen van huurders. Dit blijkt uit de energie die wordt gestoken in het vroegtijdig overleg met bewoners, waaronder huurders en in de wijze waarop met de belangen van huurders rekening wordt gehouden.

Relevant voor de beoordeling van de zeggenschap van huurders bij gemeentelijke beleid, in het bijzonder herstructurering, is dat er op dit moment maar beperkte regelgeving bestaat die is toegesneden op deze specifieke positie van huurders bij herstructurering als stakeholder van de gemeente.

Vanuit de positie als contractpartij gaat het om de garantie om over een woning te kunnen blijven beschikken. In het geval van herstructurering kan er sprake zijn van sloop of ingrijpende renovatie waarbij de woning moet worden verlaten. Het recht op (al dan niet tijdelijke) vervangende huisvesting is goed verankerd in wetgeving. Huurders die moeten verhuizen, hebben ook een voorrangspositie (urgentie) bij de woningtoewijzing.

Vanuit de positie als stakeholder van de gemeente is een aantal zaken op dit moment niet afdoende geregeld. Het betreft:

- de invloed op de beleidsvoorbereiding. Hiervoor bestaat geen expliciete regelgeving. Huurders hebben op dit moment formeel alleen de beschikking over algemene kanalen zoals inspraak en kiesrecht. Een expliciete regeling die voorziet in de inbreng van huurders als zodanig, ontbreekt;
- de invloed op de concrete uitwerking van het beleid. Hoewel er vele vormen van projectteams, samengesteld uit onder anderen huurders, bestaan om nadere invulling te geven aan een herstructureringsproject, is er geen waarborg voor tijdige informatie en zeggenschap van huurders hierover geregeld;
- de financiële compensatie bij verhuizing. Met een tijdelijke of definitieve verhuizing in het kader van herstructureringsprojecten zijn voor de huurders verhuiskosten gemoeid. In de sociale huursector is er

sinds 1 juli van dit jaar een minimumbijdrage in de kosten van de verhuizing geregeld in het BBSH. Voor huurders in de particuliere sector ontbreekt een verhuiskostenvergoeding.





---

## 8 Voorstellen verbetering positie en zeggenschap huurders

---

### 8.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 heeft de commissie haar oordeel gegeven over de huidige positie en zeggenschap van huurders. Voor die situaties waarvan is geconstateerd dat de positie en zeggenschap moeten worden verbeterd worden in dit hoofdstuk voorstellen gedaan.

Ten aanzien van het karakter van deze voorstellen kan het volgende worden opgemerkt:

- binnen de voorstellen wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de verschillende posities van een huurder als contractpartij en als stakeholder van verhuurders en overheid;
- bij de voorstellen voor verbetering wordt telkens aangegeven of de versterking van positie en zeggenschap moet worden gerealiseerd door middel van regelgeving van de overheid of via zelfregulering in de sector, bij verhuurderorganisaties, bij huurdersorganisaties en bij gemeenten. Waar er sprake is van zelfregulering zijn naast codes ook professionalisering, houding en gedrag van groot belang;
- de voorstellen ten aanzien van wet- en regelgeving behelzen vooral het schrappen van regels en overheveling van regels uit het BBSH naar de Overlegwet in verband met de voorgestane gelijkshakeling van de sectoren. Daarnaast wordt aanvullende regelgeving voorgesteld, met name in de sfeer van toezicht en sancties, enkele ontbrekende onderwerpen en nadere toespitsingen of concretisering;
- daarbij moet worden benadrukt dat de voorstellen een samenhangend pakket vormen, dat is gericht op een evenwichtige positionering van de huurders en huurdersorganisaties ten opzichte van de verhuurders en van de overheid. De voorstellen dienen in onderlinge relatie te worden beschouwd en niet los van elkaar.

Het gehele, samenhangende pakket is in kernachtige termen opgenomen in schema 2.

**Schema 2. Samenhangend pakket voorstellen verbetering positie en zeggenschap huurders**

| te regelen door:                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | het rijk (wet- en regelgeving) |                            |            | partijen |                         |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------|----------|-------------------------|
| positie huurder en voorstellen commissie           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | schrappen                      | overheveling/<br>wijziging | aanvulling | codes    | houding<br>en<br>gedrag |
| <b>contractpartij van de verhuurder</b>            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            |            |          |                         |
| 1                                                  | onderzoek omvang 'dringend eigen gebruik'                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                |                            | pm         |          |                         |
| 2                                                  | meerjarige huurafspraken geliberaliseerd gebied                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            | ×          |          |                         |
| 3                                                  | positie zittende huurders bij liberalisering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                |                            | ×          |          |                         |
| <b>stakeholder van de verhuurder (collectief)</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            |            |          |                         |
| 4                                                  | verschillen sociale en particuliere sector opheffen:<br>- primaat huurdersorganisatie verhuurdersniveau<br>particuliere sector<br>- afschaffen lidmaatschapseis 50 % huurdersorganisatie particuliere sector<br>- afschaffen ondergrenzen omvang verhuurder en omvang complexen toepasselijkheid Overlegwet<br>- huurdersorganisaties van huurders van meer verhuurders erkennen als gesprekspartner (schrappen: 'van een bepaalde verhuurder')<br>- rol bewonerscommissies in particuliere sector vergelijkbaar maken met die in sociale sector<br>- overlegonderwerpen uit BBSH naar Overlegwet<br>- schrappen overleg-voorschriften BBSH | ×                              | ×                          |            |          |                         |
| 5                                                  | verlenging adviestermijn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                | ×                          |            |          |                         |
| 6                                                  | introduktie initiatiefrecht                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                |                            | ×          |          |                         |
| 7                                                  | betrokkenheid bij veranderingen in positie verhuurder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                |                            | ×          |          |                         |
| 8                                                  | geen verplichte afname zorgdiensten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                |                            | ×          |          |                         |
| 9                                                  | informatie, overleg en advies over meerjarenvisie, jaarlijks activiteitenplan en jaarverslag                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                |                            | ×          |          |                         |
| 10                                                 | gezamenlijke geschillencommissie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                |                            |            | ×        |                         |
| 11                                                 | marginale inhoudelijke toetsing door kantonrechter geschillen Overlegwet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                |                            | ×          |          |                         |
| 12                                                 | relatie bestuur – huurders onderdeel intern toezicht in sociale sector                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                |                            |            | ×        | ×                       |
| 13                                                 | relatie bestuur – huurders onderdeel intern toezicht in particuliere sector                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                |                            |            | ×        | ×                       |
| 14                                                 | bindende branchecodes verhuurdersorganisaties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                |                            |            | ×        | ×                       |
| 15                                                 | toezicht op naleving Overlegwet door inspectie VROM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                |                            | ×          |          |                         |
| <b>stakeholder van de verhuurder (individueel)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            |            |          |                         |
| 16                                                 | informatierecht individuele huurders                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                |                            | ×          |          |                         |
| 17                                                 | informatie-uitwisseling en raadpleging door huurdersorganisaties en verhuurders                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            |            |          | ×                       |
| 18                                                 | branchecode huurdersorganisaties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                |                            |            | ×        | ×                       |
| <b>stakeholder van de overheid</b>                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                |                            |            |          |                         |
| 19                                                 | betrokkenheid huurdersorganisaties bij prestatieafspraken gemeente-verhuurder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                |                            | ×          |          |                         |
| 20                                                 | betrokkenheid bij herstructurering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                |                            | ×          |          |                         |
| 21                                                 | bijdrage in verhuiskosten ook in particuliere sector                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                | ×                          |            |          |                         |

De indeling van dit hoofdstuk sluit aan op die van hoofdstuk 7. De volgende onderdelen worden onderscheiden:

- de positie als contractpartij van de verhuurder (paragraaf 8.2);
- de positie als stakeholder (individueel en collectief) van de verhuurder (paragraaf 8.3);
- de positie als stakeholder (individueel en collectief) van de overheid (paragraaf 8.4).

---

## 8.2 Positie als contractpartij van de verhuurder

---

### 8.2.1 Huurbescherming

Naarmate er door verhuurders vaker met succes een beroep wordt gedaan op ‘dringend eigen gebruik’, zijn er meer huurders aan wie de zekerheid om in de gehuurde woning te kunnen blijven wonen, wordt ontnomen. De commissie beveelt het rijk aan om te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van een toename van door verhuurders ontbonden huurcontracten met een beroep op dringend eigen gebruik, en of daarbij sprake is van oneigenlijke of onbedoelde toepassing. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek dienen maatregelen te worden genomen.

*voorstel 1:*

- onderzoek of er inderdaad steeds vaker met succes een beroep wordt gedaan op ‘dringend eigen gebruik’;
- indien dit het geval is, moet worden nagegaan wat de gevolgen voor huurders zijn en of er inderdaad sprake is van het oprekken van de regelgeving;
- indien er sprake is van ongewenste effecten vanuit het oprekken van de regelgeving, dienen de regels te worden aangescherpt.

*te regelen door:*

onderzoek door het rijk.

---

### 8.2.2 Huurprijsbescherming

#### ***geliberaliseerd segment***

Het ontbreken van huurprijsregulering leidt bij huurders in het geliberaliseerde segment tot onnodige onzekerheid over de huurprijsontwikkeling. Zonder in de doelstellingen en maatregelen van het vastgestelde nieuwe huurbeleid te treden, kan door middel van afspraken de onzekerheid van huurders worden gereduceerd.

*voorstel 2:*

In geliberaliseerde huurcontracten moeten twee onderwerpen zijn opgenomen:

- 2a. meerjarige afspraken over de huurprijsontwikkeling (minimaal 5 jaar);
- 2b. bij huurverhogingsaanzeggingen na afloop van de meerjarige afspraken over de huurprijsontwikkeling dient bij een huuraanpassing boven een bepaald percentage een ruime termijn in acht te worden genomen (bijvoorbeeld minimaal een half jaar bij een huurverhoging boven het percentage in het laatste afspraakjaar).

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in het BW.

#### ***gevolgen modernisering huurbeleid voor zittende huurders***

Onder het vigerend huurprijsbeleid zijn zittende huurders van woningen die op grond van de waardering van de woning voor liberalisering in aanmerking komen, beschermd. Daadwerkelijke liberalisering is alleen toegestaan bij huurcontracten die na een bepaalde datum zijn afgesloten. Woningen van zittende huurders met

een ouder contract blijven onder de huurprijsregulering vallen. Liberalisering kan nu alleen plaatsvinden bij een mutatie.

Met de modernisering van het huurbeleid wordt onder bepaalde voorwaarden een uitbreiding van het geliberaliseerde segment beoogd. Als deze situatie zich voordoet, heeft de positie van zittende huurders aandacht, omdat hun huurcontract hier niet op is toegesneden. Een overgangsregeling voor zittende huurders acht de commissie noodzakelijk om te voorkomen dat zij ingrijpende financiële gevolgen ondervinden van de liberalisering van hun woning of zelfs gedwongen zouden zijn de woning te verlaten omdat hun inkomen te laag is voor het betalen van een geliberaliseerde huurprijs.

*voorstel 3:*

Het rijk stelt – in overleg met het LOHV – een overgangsregeling vast voor zittende huurders van woningen in het overgangsgebied, voor de situatie waarin de met het nieuwe huurbeleid beoogde liberalisering van kracht zal worden.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving in het kader van het nieuwe huurbeleid.

---

## **8.3 Positie als stakeholder van de verhuurder: individueel en collectief**

---

### **8.3.1 Verschillen tussen de sociale en de particuliere sector**

De positie en zeggenschap dient voor alle huurders gelijk te zijn en dus ook voor huurders in de sociale en particuliere sector. Dit betekent dat de Overlegwet voor alle typen huurders dezelfde regels moet bevatten en dat er geen aanvullende bepalingen over de positie en zeggenschap van huurders in het BBSH dienen te zijn opgenomen.

*voorstel 4:*

De positie en zeggenschap van huurders in de sociale en de particuliere sector dienen te worden gelijkgeschakeld. Dat impliceert:

- ook in de particuliere sector geldt het primaat van de huurdersorganisatie op verhuurdersniveau (conform de toezegging van de staatssecretaris in 2001);
- afschaffing van de lidmaatschapseis van huurdersorganisaties in de particuliere sector van 50 %;
- afschaffing van de minimumaantallen voor toepasselijkheid van de Overlegwet (omvang bezit van 100 woningen en omvang en complex van 20 woningen);
- het mogelijk maken om huurdersorganisaties (op complex-, wijk- of lokaal niveau) waarvan huurders van meer verhuurders lid zijn, te laten erkennen als gesprekspartner van de verhuurder (indien huurders van hem hebben aangetoond lid te zijn van de betreffende huurdersorganisatie). Dit biedt voor huurders van kleine verhuurders en/of kleine complexen de mogelijkheid zich toch te organiseren.

Als voorwaarde daarvoor blijft vanzelfsprekend gelden, dat de organisatie de betreffende huurders informeert en hoort, zodat gewaarborgd is dat de inbreng namens de betreffende huurders wordt gedaan;

- toevoeging van de rol van bewonersorganisaties in de particuliere sector in de Overlegwet, zoals nu uitsluitend in het BBSH voor de sociale sector is geregeld;
- toevoeging in de Overlegwet van de onderwerpen van informatie, overleg en advies die nu uitsluitend in het BBSH zijn opgenomen, te weten: leefbaarheid, vervreemden/bezwaren/slopen van woningen en huisvesting van specifieke doelgroepen;

- schrappen van de overleg-voorschriften in het BBSH.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk het schrappen van specifieke regels voor de particuliere sector in de Overlegwet en de overheveling van regels uit het BBSH naar de Overlegwet.

---

### 8.3.2 De vijf rechten van zeggenschap

#### ***recht op advies***

De huidige termijn van vier weken voor huurdersorganisaties om te kunnen reageren op informatie over beleidsvoornemens van de verhuurder wordt door huurdersorganisaties in het algemeen als krap ervaren.

*voorstel 5:*

De adviestermijn van huurdersorganisaties moet worden verlengd van vier naar zes weken.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk wijziging van de Overlegwet.

#### ***initiatiefrecht***

Het initiatiefrecht is nu niet geregeld maar is wel – onder bepaalde voorwaarden – voorgesteld naar aanleiding van de evaluatie van de Overlegwet.

*voorstel 6:*

Huurders en huurdersorganisaties dienen het recht te hebben op het nemen van initiatief ten aanzien van het agenderen van ideeën en plannen voor informatie, overleg en advies aan de verhuurder. Als het initiatief niet of gedeeltelijk wordt opgevolgd door de verhuurder, dient hij dit met redenen omkleed aan de huurders kenbaar te maken.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk wijziging van de Overlegwet.

---

### 8.3.3 Betrokkenheid bij veranderingen in de positie van verhuurders

#### ***fusies, overnames en verkoop***

Voor de onderwerpen ‘fusies en overnames’ en ‘verkoopbeleid’ zijn op basis van de evaluatie voorstellen geformuleerd om deze toe te voegen aan de onderwerpen waarover informatie, overleg en advies dienen plaats te vinden. De commissie onderschrijft dit en vindt dat dit voor alle belangrijke veranderingen in de positie en het beleid van de verhuurder moet gelden.

*voorstel 7:*

- 7a. Aan de onderwerpen van informatie, overleg en advies dient te worden toegevoegd: belangrijke wijzigingen in de positie van de verhuurder waaronder fusies en overname door een andere eigenaar.
- 7b. Er is een recht op inzage in contracten van de verhuurder voorzover deze betrekking hebben op leveringen en diensten aan huurders, waarvoor de huurders rechtstreeks betalen via de zogenoemde servicekosten.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk wijziging van de Overlegwet.

#### ***dienstverlening op het terrein van de zorg***

Ten aanzien van wijzigingen van het dienstenpakket, waarin ook zorgelementen hun intrede doen, dient te worden gewaakt voor ongewenste gedwongen winkelnering. In reguliere huurwoningen is het vanuit de afstemming tussen wonen en zorg een goede zaak als verhuurders en zorgaanbieders overeenkomsten sluiten, maar dienen huurders niet verplicht te zijn om zorgdiensten bij de contractant van de verhuurder af te nemen.

*voorstel 8:*

Bij het aangaan van contracten tussen verhuurders en zorgaanbieders dient de keuzevrijheid van huurders te zijn gewaarborgd. Verplichtingen tot het betalen voor en afnemen van zorgdiensten dienen niet in het huurcontract te zijn opgenomen.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in het BW.

---

### **8.3.4 Invloed op maatschappelijke prestaties corporaties**

Invloed van huurders op de richting van het beleid van de verhuurder en op de concrete prestaties dient te worden geregeld. Voor verhuurders in de sociale sector moet daartoe een verplichting gaan gelden voor het opstellen van een meerjarenvisie, waarin de voorgenomen maatschappelijk prestaties zijn verwoord, inclusief de beweegredenen voor deze voornemens. Voor verhuurders in de particuliere sector ligt het, vanwege andere typen bedrijfsdoelstellingen dan in de sociale sector, niet voor de hand een meerjarenvisie met beoogde maatschappelijke prestaties op te laten stellen. Het staat particuliere verhuurders vanzelfsprekend vrij om een visie ten aanzien van hun maatschappelijke rol, taken en beoogde prestaties te formuleren.

De meerjarenvisie (verplicht bij corporaties, facultatief bij particuliere verhuurders), de jaarlijkse activiteitenplannen en het jaarverslag zijn dan onderwerpen van informatie, overleg en advies.

*voorstel 9:*

9a. Corporaties dienen een meerjarenvisie op te stellen voor alle terreinen waarop ze geacht worden actief te zijn.

9b. Aan de onderwerpen van informatie, overleg en advies in de Overlegwet dienen te worden toegevoegd:

- de meerjarenvisie;
- het jaarlijkse activiteitenplan;
- het jaarverslag.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in respectievelijk het BBSH (9a) en de Overlegwet (9b).

---

### **8.3.5 Geschillenregeling**

Naar aanleiding van de evaluatie is voorgesteld om door verhuurders en huurders gezamenlijk een geschillencommissie in te laten stellen en het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders hiervoor een voorstel te laten doen. De commissie onderschrijft dit idee.

*voorstel 10:*

Door verhuurders en huurders wordt gezamenlijk een geschillencommissie ingesteld.

*te regelen door:*

codering.

De commissie ondersteunt de voorstellen naar aanleiding van de evaluatie van de Overlegwet om de kantonrechter een verdergaande toetsing te laten uitvoeren. De kantonrechter moet ook kunnen oordelen over de vraag of de verhuurder zijn besluit heeft onderbouwd en in redelijkheid van het advies van de huurdersorganisatie heeft kunnen afwijken. Met name het meewegen van de redelijkheid van de afwijking vormt een toevoeging die de positie van huurdersorganisaties versterkt.

*voorstel 11:*

Bij geschillenbeslechting door de kantonrechter kan deze een oordeel kan vellen over de vraag of de verhuurder zijn besluit heeft onderbouwd en, gegeven het andersluidende advies van de huurdersorganisatie, in redelijkheid van dat advies heeft kunnen afwijken.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in de Overlegwet.

---

### 8.3.6 Toezicht en zelfregulering

#### ***intern toezicht in de sociale sector***

De wijze waarop huurders zijn betrokken bij beheer en beleid blijft vaak onderbelicht bij de uitoefening van het intern toezicht. De commissie vindt dit ongewenst vanuit de betekenis ervan voor de positie en zeggenschap van huurders. De voordracht van twee commissarissen door huurdersorganisaties vindt de commissie een goede zaak, waarbij wel dient te zijn gewaarborgd dat deze twee commissarissen aan dezelfde criteria dienen te voldoen als de overige commissarissen.

*voorstel 12:*

- 12a. Het betrekken van huurders bij beheer en beleid dient expliciet onderdeel van het intern toezicht in de sociale sector te zijn. De beoordeling van het bestuur door de Raad van Commissarissen dient hierop mede te zijn gebaseerd.
- 12b. Voor de twee zetels in de Raad van Commissarissen die op bindende voordracht van de huurders worden vervuld, dienen dezelfde kwaliteitscriteria te gelden als voor de overige commissarissen. Dat wil zeggen dat de profielschets van de Raad en van individuele commissarissen onverkort van toepassing is.

*te regelen door:*

- 12a. codering en houding en gedrag;
- 12b. codering (opnemen in een reglement van de Raad van Commissarissen) en houding en gedrag.

#### ***intern toezicht in de particuliere sector***

In de particuliere sector dient bij de uitoefening van het intern toezicht, mutatis mutandis, hetzelfde te gelden als in de sociale sector. Dat betekent, dat voorzover er sprake is van een vorm van intern toezicht (bijvoorbeeld bij de institutionele beleggers), de betrokkenheid van huurders bij beheer en beleid ook voorwerp van toezicht dient te zijn.

*voorstel 13:*

Wanneer er sprake is van intern toezicht in de particuliere sector, dient de wijze waarop huurders worden betrokken bij het beleid, daar onderdeel van uit te maken.

*te regelen door:*

codering en houding en gedrag.

#### **rol brancheorganisaties**

De drie brancheorganisaties van verhuurders zijn in verschillende mate en ook in verschillende stadia bezig met het ontwikkelen van branchecodes. In de sociale huursector bestaat de ‘Aedescode’ en heeft de commissie-Sas advies uitgebracht over aanscherping van de branchecode op het punt van het betrekken van stakeholders bij het beleid. De IVBN kent een gedragscode, maar (nog) geen branchecode waarin de positie van huurders is geregeld. Ook Vastgoed belang heeft (nog) geen bindende branchecode hiervoor. Het verdient de voorkeur dat branches zelf in overleg met huurders hiervoor regelingen opstellen.

*voorstel 14:*

Het betrekken van huurders bij het beleid van de verhuurder dient te worden opgenomen in bindende branchecodes. Het lidmaatschap van de brancheorganisatie impliceert het onderschrijven van de branchecode.

*te regelen door:*

codering.

#### **extern toezicht**

Er dient vanuit het oogpunt van evenwicht tussen intern en extern toezicht een adequaat extern toezicht op de naleving van de Overlegwet te zijn. Dit geldt in algemene zin, maar ook omdat niet alle verhuurders zijn aangesloten bij een brancheorganisatie en (vooralsnog) niet alle brancheorganisaties een bindende branchecode hanteren.

*voorstel 15:*

De inspectie van VROM dient toezicht te houden op de naleving van de Overlegwet, in zowel de sociale als particuliere huursector. Voor het niet naleven worden sancties gehanteerd.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in de Overlegwet.

---

### **8.3.7 Individuele positie als stakeholder**

#### **recht van informatie individuele huurders**

In de Overlegwet is de individuele positie van huurders niet expliciet gewaarborgd. Bij de evaluatie van de Overlegwet is een voorstel voor recht op informatie voor individuele huurders gedaan, dat de commissie overneemt.

*voorstel 16:*

Iedere huurder moet op zijn verzoek door de verhuurder worden geïnformeerd over het door deze verhuurder gevoerde beleid. De verhuurder informeert individuele huurders eigener beweging over zijn voornemens tot wijziging van het beleid. Bij invoering van deze algemene informatieplicht voor verhuurders kan de motive-



ringsplicht voor huurverhogingen boven het inflatiepercentage vervallen, met uitzondering van de puntentelling per woning.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk in de Overlegwet

#### **informatie-uitwisseling en raadpleging door huurdersorganisaties en verhuurders**

Het is van belang dat individuele huurders goed worden geïnformeerd door zowel de verhuurder als de huurdersorganisatie en dat zij hun mening over veranderingen in het beleid kunnen geven.

*voorstel 17*

De commissie beveelt aan dat huurdersorganisaties en verhuurders de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met en raadpleging van individuele huurders optimaal benutten bijvoorbeeld door middel van enquêtes, daarbij onder andere gebruik makend van moderne informatie- en communicatietechnologie.

*te regelen door:*

houding en gedrag.

#### **kwaliteitscode voor huurdersorganisaties**

Het functioneren van huurdersorganisaties dient aan kwaliteitseisen te voldoen. Het is belangrijk, dat spelregels in acht worden genomen met betrekking tot het informeren en raadplegen van individuele huurders.

*voorstel 18:*

Voorgesteld wordt om voor huurdersorganisaties een code van de Woonbond te ontwikkelen, waarin onder andere kwaliteitsbevordering en spelregels ten aanzien van het informeren en raadplegen van de achterban zijn opgenomen.

*te regelen door:*

codering.

---

## **8.4 Positie als stakeholder van de overheid: individueel en collectief**

---

### **8.4.1 Wijze en moment van betrokkenheid huurders bij prestatieafspraken**

Er is geen landelijke regeling voor de wijze en het moment waarop huurdersorganisaties worden betrokken bij het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en verhuurders. Vanuit de prioritaire positie van huurders als stakeholders, acht de commissie een wettelijke garantie voor de betrokkenheid van huurdersorganisaties gewenst.

*voorstel 19:*

Huurdersorganisatie(s) moeten van het begin af aan bij het formuleren van prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie(s) worden betrokken. In de toelichtende tekst bij de prestatieafspraken wordt melding gemaakt van de opvattingen van de huurdersorganisatie(s) en op welke wijze deze (al dan niet) zijn verwerkt in de afspraken zelf.

De wijze waarop huurdersorganisaties worden betrokken, dient toegesneden te zijn op de lokale situatie en derhalve door de desbetreffende partijen zelf te worden ingevuld.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving. De commissie stelt voor om de positie van huurders in hun relatie met de gemeente een wettelijke grondslag te geven. Dit zou kunnen door de ‘Wet op het overleg huurders-verhuurder’ uit te breiden met een hoofdstuk over de relatie tussen huurders en gemeente. De wet zou dan bijvoorbeeld ‘Overlegwet huurders-verhuurder-gemeente’ kunnen gaan heten.

---

## **8.4.2 Herstructurering**

### ***invloed op beleidsvoorbereiding en -uitwerking***

Er is geen regelgeving, die de invloed van huurders op de beleidsvoorbereiding en –uitvoering door de gemeente met betrekking tot herstructurering waarborgt. De commissie vindt vroegtijdige betrokkenheid van huurders van groot belang, omdat herstructurering hen raakt in één van hun primaire levensbehoeften.

*voorstel 20:*

Bij het formuleren van het herstructureringsbeleid dienen de huurders in de te herstructureren gebieden expliciet te worden betrokken. Ook bij de concrete uitwerking van het beleid dienen de desbetreffende huurders in een vroeg stadium te worden betrokken.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving.

De commissie stelt voor dit op te nemen in de Overlegwet in een toe te voegen hoofdstuk over overleg met de gemeente.

### ***financiële compensatie bij verhuizing***

Op dit moment zijn alleen woningcorporaties verplicht om aan huurders, die moeten verhuizen als gevolg van renovatie, een verhuiskostenbijdrage te bieden. Hiertoe is besloten, omdat het niet redelijk werd geacht om de kosten van verhuizing volledig voor rekening van de huurders te laten, als die huurders niet eigener beweging verhuizen, maar daartoe genoodzaakt zijn als gevolg van de voorgenomen renovatie. Vanuit het uitgangspunt van een gelijke positie van huurders in de sociale en de particuliere sector, dienen huurders in de particuliere sector eenzelfde financiële compensatie te ontvangen, als zij vanwege renovatie of sloop moeten verhuizen.

*voorstel 21:*

Als een huurder in de particuliere huursector vanwege renovatie of sloop moet verhuizen, behoort hij een bijdrage in de kosten van de verhuizing te ontvangen, conform de wijze waarop dit nu voor de sociale huursector is geregeld.

*te regelen door:*

wet- en regelgeving, namelijk door het schrappen van de regeling uit het BBSH en het gelijktijdig opnemen ervan in het BW.

---

## Bijlagen

---



---

## **A      Opdracht aan de commissie**

## **Opdrachtverlening Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties)**

In de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 19 november 2004 heeft de minister toegezegd met de Nederlandse Woonbond een Commissie in te stellen die gaat onderzoeken hoe gedurende deze regeerperiode de positie van huurders en huurdersorganisaties kan worden versterkt. De Woonbond staat positief tegenover het voorstel van VROM en heeft een voorstel voor opdrachtverlening uitgewerkt. Met VROM is hier overeenstemming over.

Deze notitie gaat in op de volgende onderwerpen:

1. het opdrachtgeverschap;
2. de opdracht;
3. het kader voor de werkzaamheden van de Commissie;
4. de samenstelling en begeleiding van de Commissie.

### **1. Opdrachtgeverschap**

VROM en de Nederlandse Woonbond zijn gezamenlijk opdrachtgever van de Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties). Dat houdt op de eerste plaats in dat er overeenstemming is bereikt over het kader en de inhoud van de opdracht.

De minister heeft in het kader van het huurbeleid erkend dat de positie van huurders moet worden versterkt. In de brief "Uitwerking modernisering huurbeleid" schrijft de minister: "Bij een beleid waarbij de huur, zeker waar het de uitbreiding van het geliberaliseerd gebied betreft, meer marktconform tot stand komt, is het van belang de positie van huurders en de huurdersorganisaties ten opzichte van de verhuurder nader te bezien. Dit dient te leiden tot een evenwichtige positionering van de huurders en huurdersorganisaties ten opzichte van de verhuurders. Die moet in een evenwichtige verhouding staan tot de verruiming van het huurbeleid. Het functioneren van de woningmarkt is gediend bij een sterke positie van huurders, hetgeen onder andere tot uitdrukking moet komen in bescherming van huurders die daar op zijn aangewezen en zeggenschap van huurdersorganisaties."

Daarnaast zijn de conclusies en aanbevelingen uit de brief "Evaluatie van de Wet op het overleg huurders-verhuurder" voor de minister uitgangspunt voor het maken van afspraken met de Woonbond over de vergroting van de zeggenschap van huurders en hun organisaties (VROM-begroting 2005, pagina 49).

Op de tweede plaats houdt het in dat VROM en de Woonbond verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie, die in deze regeerperiode tot daadwerkelijke verbetering van de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties zullen leiden. Dit laat onverlet dat het advies van de commissie niet bindend is maar dat VROM en de Woonbond hun eigen verantwoordelijkheid houden.

Veranderingen in de opdracht kunnen alleen plaatsvinden na wederzijdse overeenstemming. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) kunnen niet in overleg met een andere partij worden gewijzigd.

VROM draagt zorg voor de financiering en de materiële facilitering van de Commissie. Beide partijen voorzien de Commissie van alle informatie die de commissie voor haar werk nodig heeft. Beide opdrachtgevers investeren in tijd en inzet in de Commissie.

De opdrachtverlening aan de Commissie vindt schriftelijk plaats. In het opdrachtdocument wordt naast de opdracht, ook het kader voor de werkzaamheden van de Commissie opgenomen.

### **2. Opdracht**



De Commissie zal onderzoeken waar en hoe de zeggenschap van huurders en huurdersorganisaties in belangrijke mate kan worden verbeterd en versterkt. De Commissie zal met conclusies en aanbevelingen, komen die gedurende deze regeerperiode zullen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de zeggenschapspositie van huurders en huurdersorganisaties. De Commissie gaat daarbij uit van het kader van de werkzaamheden dat door de opdrachtgevers is verstrekt. De Commissie zal haar conclusies en aanbevelingen uiterlijk voorjaar 2005 aan de opdrachtgevers presenteren.

Er is een drietal aanleidingen om de zeggenschap van huurdersorganisaties te versterken, namelijk de ontwikkelingen in het huurbeleid, (wijzigingen in) het rijksbeleid en de herziening van het BBSH.

## **2.1 Huurbeleid**

Minister Dekker is met de Woonbond van mening dat in het kader van het huurbeleid lange termijn ook de zeggenschap van huurders(organisaties) onderwerp van gesprek vormt.

Hierbij is (onder meer) de beantwoording van de volgende vragen van belang:

1. Welke verbeteringen zijn wenselijk in het overleg huurders – verhuurders over het huurbeleid?
2. Op welke wijze kan de (rechts)positie van huurders van geliberaliseerde huurwoningen worden versterkt? Op welke wijze kan huurgeschillenbeslechting in geliberaliseerd gebied worden vormgegeven? Dient dit te worden vastgelegd in rijksregelgeving?
3. Dienen er bijzondere voorzieningen te worden getroffen voor de betrokkenheid van huurders(organisaties) bij prestatieafspraken op lokaal niveau. En zo ja, in hoeverre is het een rijksverantwoordelijkheid om die voorzieningen te treffen? De commissie betreft hierbij ook de ideeën die leven bij de verhuurders.

## **2.2 Rijksbeleid**

De minister streeft er daarnaast naar om in deze regeerperiode afspraken te maken over de versterking van de positie van huurdersorganisaties in het algemeen. Hierbij zal zij de uitgangspunten zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer 'Evaluatie van de Wet op het overleg huurders verhuurders' hanteren. Deze evaluatie vond 4 jaar geleden plaats.

De vraag aan de Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) is of en in hoeverre de voorstellen van de oud-staatssecretaris om de WOHV bij te stellen, geactualiseerd moeten worden gezien de ontwikkelingen op het gebied van het wonen vastgelegd in de Rijksbegroting VROM 2005 en de beleidsbrieven van de minister.

De Commissie zal, met in achtneming van de herijking regelgeving, aanbevelingen doen op welke wijze en bij welke onderwerpen de zeggenschap van huurders dient te worden geïntroduceerd/verbeterd, met name daar waar het rijksbeleid het belang van bewoners raakt.

## **2.3 BBSH**

Het BBSH staat volop ter discussie. De Tweede Kamer doet, voorafgaand aan de herziening van het BBSH een onderzoek naar de werking ervan.

De Commissie zal aanbevelingen doen over versterking van de zeggenschap van huurdersorganisaties en bewonerscommissies over de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties in brede zin; daarbij zal ook gezien worden de wens van huurdersorganisaties om meer bij het toezicht te worden betrokken.

## **3. Kader voor de werkzaamheden van de Commissie**

Het kader voor de werkzaamheden is in diverse documenten vastgelegd. Deze zijn als bijlage toegevoegd en vormen onlosmakelijk onderdeel uit van de opdracht:

- Het document 'Bouwstenen voor een Nieuw Nationaal Akkoord Wonen tussen VROM-Verhuurders-Huurders' d.d. 21 januari 2004 van de Nederlandse Woonbond, en meer specifiek hoofdstuk 4 Zeggenschap.
- Het startdocument Rijk-Woonbond d.d. 4 april 2004 (artikelen 5 en 6 over Zeggenschap en BBSH).



- De brief van de Woonbond d.d. 13 oktober 2004 aan de minister over de wijzigingen BBSH.
- De brief van de Woonbond "Aanbevelingen tot verbetering van de Overlegwet", d.d. 21 december 2001.
- Het onderzoeksrapport 'Bewonersinvloed bij herstructurering, er valt nog een wereld te winnen' van de Nederlandse Woonbond.
- Voortgang Actieprogramma Herstructurering/56 wijken (DGW/SR 200451723)
- DBO200405783 Actieplan Wonen en Zorg.
- Rijksbegroting VROM 2005 (blz 49).
- Brieven aan de TK van 19 november 2004 en 4 februari 2005 over Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid.

#### **4. Samenstelling van de Commissie**

Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (voorzitter)

Mevrouw prof. dr. T. Blokland

De heer drs. P.W.A. Cornelissen

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper

Mevrouw drs. C.P. Vogelaar



---

## B Samenstelling commissie

De Commissie Zeggenschap en versterking positie huurders(-organisaties) bestond bij de installatie uit de volgende leden: mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (voorzitter), mevrouw prof. dr. T.V. Blokland-Potters, de heer drs. P.W.A. Cornelissen, mevrouw A. van Vliet-Kuiper en mevrouw drs. C.P. Vogelaar. Mevrouw Blokland heeft zich in verband met drukke werkzaamheden elders teruggetrokken.

Voorts nam de heer prof. dr. G. Engbersen, hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, deel aan de werkzaamheden van de commissie.

In onderstaand overzicht is de achtergrond van de commissieleden aangegeven:

|                                 |                                                                                                                |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout | voorzitter NVZ Vereniging van ziekenhuizen, bestuurder en toezichthouder bij diverse bedrijven en instellingen |
| de heer drs. P.W.A. Cornelissen | algemeen directeur woningcorporatie Woonpunt (Zuid-Limburg)                                                    |
| mevrouw A. van Vliet-Kuiper     | burgemeester van Amersfoort                                                                                    |
| mevrouw drs. C.P. Vogelaar      | zelfstandig adviseur en interim-manager, bestuurder en toezichthouder bij diverse bedrijven en instellingen    |



## C Organisaties en personen die zijn gehoord

### Informant

### Organisatie

#### **verhuurders**

de heer mr. P. Boerenfijn (directeur)  
 mevrouw C. Heemskerk (adviseur volkshuisvesting)  
 de heer Ing. A.P.A.W. van Hoof (lid; directeur-  
 bestuurder Woningstichting Venlo Blerick)  
 de heer M. Sas (lid; directeur-bestuurder RWS – Goes)

Aedes

de heer drs. F. van Blokland (directeur)  
 de heer B. Binnerts (beleidsmedewerker)  
 de heer D. van den Berg (lid; Delta Lloyd)  
 de heer P. Keller (lid; Vesteda)  
 de heer A. van Teijlingen (lid; Amvest)

IVBN

de heer dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)  
 de heer B.H.M. Bos (directeur)  
 mevrouw Hulsman (lid)

Vastgoed Belang

#### **huurdersorganisaties / sociale sector**

de heer A.J. Gosen (voorzitter; tevens lid RvC)  
 de heer J. de Jong (voorzitter)

Huurdersvereniging de Wönners (corporatie Ons Huis, Enschede)  
 Mitropool (corporatie Mitros, Utrecht)

#### **huurdersorganisaties / particuliere sector: IVBN**

de heer D. Bruggemans (voorzitter)  
 de heer R. François (secretaris)  
 de heer W. van der Rijst (voorzitter)

Huurdersplatform ING-vastgoed  
 Platform Stienstra huurders  
 Huurdersplatform Vesteda

#### **huurdersorganisaties / overig**

de heer H. Cornelissen (directeur)  
 mevrouw Deijle (voorzitter)  
 de heer F. Gersteling (secretaris)  
 de heer H. De Gijdt (voorzitter)

Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken - LSA  
 Huurdersvereniging Tarwekamp/Roggekamp te Diemen (Nagron)  
 Huurdersvereniging Amsterdam  
 Huurdersvereniging Bazuinlaan, Rijswijk (Woonmaatschap Driebergen)

mevrouw R. Meijer

Landelijke Organisatie Cliëntenraden -LOC

#### **overige deskundigen**

de heer H. de Boer (voorzitter)  
 de heer Martin Boers (Hoofd Beleid en Innovatie)  
 de heer mr. A.S. Rueb (huurrechtadvocaat)  
 mevrouw mr. J.K. Six-Hummel (huurrechtadvocaat)

commissie-De Boer  
 Huurcommissie (centraal secretariaat huurcommissies)  
 Höcker, Rueb, Doleman  
 Boekel De Nerée

#### **namens de opdrachtgevers**

mevrouw M. van Veen  
 mevrouw M. van Iersel  
 mevrouw V. van Berkel-van den Honert

De Nederlandse Woonbond  
 Ministerie van VROM



---

## D Geraadpleegde literatuur

Aedes (juni 2005), *Corporaties lokaal verbinden. Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid. Advies van de verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger(commissie-Sas) aan de ledenraad*. Hilversum.

*Beleidsvereenkomst Wonen Amsterdam 2001-2002*, Amsterdam: De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, de gezamenlijke Amsterdamse stadsdelen en de Huurdersvereniging Amsterdam.

*Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH)*, Den Haag: 1992, t/m laatste wijziging 28 april 2005.

Cebeon (2001), *Evaluatie Wet op het overleg huurders-verhuurder. Uitkomsten enquêtes onder verhuurders en huurdersorganisaties. In opdracht van het Ministerie van VROM*, Amsterdam.

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (oktober 2003), *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*, Naarden.

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2005), *Reactie op het rapport van de Commissie De Boer*.

Commissie-De Boer (mei 2005), *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties en het Ministerie van VROM.

*Concept-Woonwet: Regels met betrekking tot het wonen*, Den Haag, 2002.

*Concept-Woonwet, Memorie van Toelichting*, Den Haag, 2002.

Conijn, J. (april 2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing. In opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Galen, G. van en K. Smits (juni 2001), *Overleg in naam der wet! Een landelijk Woonbondonderzoek naar de effecten van de Overlegwet*, Amsterdam: De Nederlandse Woonbond.

Gent, I. van (maart 2005), *Baas in eigen huis*. Notitie van de Tweede-Kamerfractie Groen Links, aangeboden aan de minister.

Huurcommissie (augustus 2003), *Handboek ten behoeve van de leden van de huurcommissies*, 3<sup>e</sup> druk.

Huurcommissie (2005), *Jaarverslag 2004*.

Klieverik, H. (2005), *Beste advies sinds jaren, Sas adviseert verplichte visitatie*. Aedes.

Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (2004), *GSB Participatie Charter. Een handreiking om te komen tot afspraken tussen overheid en bewoners*, Den Haag.

Ministerie van VROM (december 2001), *Evaluatie van de Wet op het overleg huurders verhuurder. Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer*, Den Haag: TK vergaderjaar 2001-2002, 28 160. Nr.1.

Ministerie van VROM (september 2004), *Voortgang Actieprogramma herstructurering/56 wijken*, Den Haag. (DGW/SR 200451723).

Ministerie van VROM (19 november 2004), *Uitwerking voorstellen modernisering huurbeleid. Brief aan de Tweede Kamer*, Den Haag. TK vergaderjaar 2004-2005, 27926. Nr.39.

Ministerie van VROM (4 februari 2005), *Modernisering huurbeleid - beantwoording schriftelijke vragen. Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag. (DBO 2005012246).

Ministerie van VROM (2005), *Visie op hoofdlijnen inzake toekomst van woningcorporaties. Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag. (DBO 2005124534).

Ministerie van VROM (24 juni 2005), *Huurbeleid. Brief van de minister aan de Tweede Kamer*. Den Haag. Kamerstuk 27 926. Nr. 77. (betreft: huurgeschillenbeslechting)

Ministerie van VROM en De Nederlandse Woonbond (15 april 2004), *Convenant Rijk-Woonbond (Bestuurdersakkoord)*.

Ministeries van VROM en VWS (juli 2004), *Actieplan 2004 t/m 2006; investeren voor de toekomst (Kwantitatieve opgave voor wonen met zorg en welzijn tot 2015)*, Den Haag. (DBO200405783).

Nederlandse Woonbond, De (4 december 2001), *Aanbevelingen tot wijziging van de Overlegwet. Notitie aan het ministerie van VROM*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (januari 2004), *Bouwstenen voor een Nieuw Nationaal Akkoord Wonen tussen VROM-Verhuurders-Huurders*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (januari 2004), *Bewonersinvloed bij herstructurering. 'Er valt nog een wereld te winnen'. Huurdersorganisaties, corporaties en gemeenten over de herstructurering in de 56 aandachtswijken*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (juni 2004), *Positie huurders in de geliberaliseerde huursector*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (13 oktober 2004), *Wijzigingen BBSH. Brief aan de minister*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (25 maart 2005), *Reactie op het conceptadvies "Ondernemerschap voor de publieke zaak". Brief aan de SER-commissie Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening*, Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (20 april 2005), *Korte reactie op "Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing". Notitie aan Klankbordgroep Onderzoek BBSH van de Vaste Commissie van VROM*. Amsterdam.

Nederlandse Woonbond, De (28 juni 2005), *Toekomst BBSH en woningcorporaties. Brief aan de Vaste Commissie VROM van de Tweede Kamer*, Amsterdam.

*Rijksbegroting VROM 2005*, Den Haag: TK vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk XI. Nr. 2, blz. 49.

Roosjakkers, P. (2005), *Evelien Tonkens, Groen Links: Ik zie nog weinig actieve corporaties*, in: Aedes Magazine, nr. 3.

Sjerps, M. (2005), *Bewonersparticipatie levert niet zelden frustratie op*, in: Aedes Magazine, nr. 5.

Sociaal-Economische Raad (SER) (april 2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag.

*Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte*, Den Haag: november 2002.

Vastgoed Belang (9 juni 2005), *Een ander pleidooi voor integrale beleidsvorming ter vermindering van de administratieve lasten, naar aanleiding van de brief met kenmerk DBO 2005011800, vermindering bouwregelgeving. Brief aan de Tweede Kamer*, Amsterdam.

Verberk, S., M. de Gier en C. Romijn, (2004), *De evaluatie van het experiment Mediation bij de huurcommissie*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (24 juni 2005), *Toekomst van woningcorporaties. Brief aan de Tweede Kamer*, Den Haag.

Vesteda Groep (2003), *Overlegovereenkomst Huurdersorganisatie-Vesteda Groep B.V.*

*Wet op het overleg huurders verhuurder*, Den Haag: juli 1998.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (maart 2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wongergem, M. (2005), *Laat bij slopen niet over je lopen*, in: *Huurwijzer*, nr. 2.