

Vergaderjaar 2017–2018

27 926

Huurbeleid

Nr. 286

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2018

Aanleiding

Met de motie van het lid Voortman c.s (Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 16) is de regering verzocht te onderzoeken of het initiatiefrecht voor huurders wettelijk verankerd kan worden en de Tweede Kamer daarover vóór 1 mei 2018 te informeren. In mijn brief van 22 februari 2018 (Kamerstuk 34 775 VII, nr. 54) heb ik toegezegd deze motie vóór de zomer af te doen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Tijdens het wetgevingsoverleg op 11 december 2017 (Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 39) werd dit initiatiefrecht door de Tweede Kamer vooral in verband gebracht met het verduurzamen van huurwoningen. Ik ga met deze brief daarom vooral hierop in.

Blijkens de overwegingen van de motie werd bij dit initiatiefrecht ook gedacht aan medezeggenschap van bewoners over het beheer van hun woning en van hun buurt gericht op verbetering van de leefbaarheid. Het «right to challenge» en het «recht op overname» bieden mogelijkheden daartoe. Dit zijn twee vormen van bewonersrechten waarbij zij zelf de regie nemen over voorzieningen in hun woon- en leefomgeving. In het Actieplan lokale democratie en bestuur dat ik op 5 juli 2018 (Kamerstuk 34 775 VII, nr. 69) naar uw Kamer zond ben ik nader ingegaan op deze twee mogelijkheden en de ondersteuning die het Rijk wil bieden aan gemeenten en lokale bewoners voor «right to challenge» en burgerinitiatieven.

In de motie wordt ook verwezen naar het in het regeerakkoord aangegeven onderzoek naar het vergroten van de mogelijkheden voor de leden van de wooncoöperaties om de huurwoningen over te nemen. Hierover heb ik u op 4 juli 2018 middels een separate brief geïnformeerd (Kamerstuk 29 453, nr. 480).

Juridische aspecten inzake een wettelijke verankering van het initiatiefrecht

De motie verzoekt te onderzoeken of het initiatiefrecht voor huurders wettelijk verankerd kan worden. Om die reden heb ik allereerst opnieuw het in 2009 ingediende wetsvoorstel gezien tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek gericht op invoering van een initiatiefrecht voor huurders (Kamerstuk 31 992). Dat wetsvoorstel beoogde het huidige initiatiefrecht op grond van artikel 7: 243 BW te vervangen door een aanzienlijk uitgebreider initiatiefrecht. Aan dit uitgebreider initiatiefrecht waren diverse uitzonderingsgronden verbonden om rekening te kunnen houden met reële belangen van verhuurders.

Dit wetsvoorstel is indertijd teruggetrokken door het toenmalige Kabinet bij brief van 11 maart 2011 (Kamerstuk 31 992, nr. 8). In die brief is onder meer aangegeven dat het in dit voorstel voorgestane initiatiefrecht voor huurders tot woningverbetering niet in lijn was met de in het toentertijd geldende regeerakkoord opgenomen doelstelling om de regeldruk voor burgers te verminderen.

Bij brief van 31 maart 2011 (Kamerstuk 31 992, nr. 9) gaf de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarop een nadere toelichting. Daarin gaf hij aan op grond van het verslag en het nader verslag geconstateerd te hebben dat de Tweede Kamer zeer kritisch was ten aanzien van dit wetsvoorstel. Meerdere fracties vroegen zich af of met dit wetsvoorstel een maatschappelijk probleem werd opgelost. Het wetsvoorstel leidde tot verdergaande jurisdisering van de verhouding tussen huurder en verhuurder en tot regeldruk. Dit wetsvoorstel paste daarom niet in het kabinetsbeleid. Ook gaf hij aan dat huurders en verhuurders in de meeste gevallen in staat zijn om onderling afspraken te maken over verbeteringen aan de woning.

Samengevat komt bovenstaande erop neer dat eerder is geconcludeerd dat een initiatiefrecht weliswaar in wettelijke zin is te regelen, maar in de praktijk weinig zinvol zou zijn. Gelet hierop heb ik mij vervolgens gericht op de vraag of deze eerdere conclusie actualisering behoeft.

Actualisering van de eerdere conclusie

In het kader van deze actualisering heb ik mij gewend tot Aedes, de Woonbond, IVBN en Vastgoed Belang. Ik heb hen verzocht aan te geven hoe zij thans staan tegenover een uitgebreid initiatiefrecht voor de huurder zoals indertijd vormgegeven met het in 2009 ingediende wetsvoorstel.

Daaruit is gebleken dat de Woonbond positief staat tegenover een uitgebreid initiatiefrecht voor de huurder. Aedes, IVBN en Vastgoed Belang staan negatief tegenover een uitgebreid initiatiefrecht.

De Woonbond heeft ter motivering aangegeven dat het huidige initiatiefrecht van artikel 7: 243 BW niet voldoet. De Woonbond geeft aan, dat dit initiatiefrecht slechts drie nauw omschreven gevallen omvat: dakisolatie, muurisolatie en vervanging van een slechte cv-ketel. De Woonbond acht dat dit initiatiefrecht niet aansluit bij de woningverbeteringsvragen van de huidige tijd: gasloos, zonnepanelen, «Nul op de meter», of het aanbrengen van voorzieningen die langer zelfstandig wonen mogelijk maken.

De motiveringen van Aedes, IVBN en Vastgoed Belang zijn op onderdelen onderling verschillend. Ik zie daarin echter de volgende algemene bezwaren: het ontbreken van een noodzaak en het doorkruisen van het strategisch voorraadbeleid en huurbeleid van de verhuurder. Voorts

worden bezwaren genoemd als inbreuk op het eigendomsrecht, toename regeldruk, een juridisering van de verhouding tussen huurders en verhuurders en een mogelijke stagnatie op de woningmarkt. Inzake het ontbreken van noodzaak geeft Aedes aan dat het overgrote deel van de verhuurders positief staat tegenover initiatieven van individuele huurders, mits de woning na huurprijsaanpassing betaalbaar blijft voor de beoogde doelgroep. Aedes heeft moeite met collectieve initiatieven omdat een collectief initiatiefrecht met zich mee kan brengen dat de verhuurder niet alleen tegen zijn eigen zin maar ook tegen de zin van een huurder verplicht is verbeteringen aan te brengen. Het initiatiefrecht lijkt een onaanvaardbare beperking van de contractsvrijheid van huurder en verhuurder en is in strijd met het uitgangspunt in het contractenrecht dat degene die betaalt bepaalt. Aedes, IVBN en Vastgoed Belang geven voorts aan dat huurders al veel mogelijkheden hebben om zelf voorzieningen in de woning aan te brengen. Behoudens de mogelijkheid van artikel 7:243 BW heeft de huurder op grond van het dwingendrechtelijke wetsartikel 7:215 lid 2 BW altijd het recht om zelf veranderingen aan te brengen. Een deel van de investeringen kan de huurder bij het einde van de huur terugvorderen van de verhuurder op grond van artikel 7:216 lid 3 BW. IVBN wijst er in dit verband op dat verdere verduurzaming van huurwoningen om de energietransitie voor te bereiden een grootschalige, gecoördineerde en geplande uitvoering vergt met afstemming van vele betrokken markt- en overheidspartijen. De IVBN geeft aan dat individuele of groepsgewijze verduurzamingsinitiatieven van een of enkele huurder(s) daarin zouden kunnen passen, maar te vrezen vreest dat de problematiek daardoor nog ingewikkelder kan worden. Ook vreest de IVBN dat huurdersinitiatieven zich ook niet altijd verdragen met de planning vanuit bedrijfseconomisch opzicht van de verhuurder.

In essentie leiden de reacties tot de conclusie dat een breed initiatiefrecht voor huurders een breed draagvlak mist. Een dergelijk breed initiatiefrecht zou wel kunnen leiden tot een onnodige juridisering tussen huurder en verhuurder met een hoge regeldruk.

Ik wil daarbij opmerken, dat huurders, met de huidige wettelijke regelingen al over diverse mogelijkheden beschikken om initiatieven te ondernemen ter verbetering van de eigen woning. Ook kan een huurder met de huidige wettelijke regelingen borgen dat zijn woning over een reële basiskwaliteit beschikt, ook op het gebied van energetische voorzieningen. De bijlage bij deze brief bevat een overzicht van deze wettelijke regelingen.

Gelet hierop heb ik nog nader bezien of een initiatiefrecht voor huurder specifiek voor verduurzaming meerwaarde kan hebben. Van belang hierbij is de inzet van dit Kabinet gericht op de verduurzaming van de woningvoorraad. Eén ambitie is dat aan het eind van de kabinetsperiode nieuwe woningen en gebouwen in de regel niet meer met aardgas verwarmd worden, en minimaal 50.000 nieuwbouwwoningen aardgasloos worden opgeleverd. Tevens is de ambitie om voor het eind van de kabinetsperiode 30.000 tot 50.000 bestaande woningen per jaar aardgasvrij te maken of in ieder geval zodanig energie-efficiënt dat ze op korte termijn aardgasloos gemaakt kunnen worden («aardgasloos-ready»).

In het kader van het Klimaatakkoord wordt gesproken over afspraken zodat verhuurders belangrijke stappen zullen zetten in de verduurzaming van de woningvoorraad. Deze stappen zullen kunnen leiden tot herijking van het strategisch voorraadbeleid en huurbeleid. Een uitgebreid initiatiefrecht voor huurders zou daarmee slechts een beperkte betekenis kunnen hebben voor de verduurzaming.

De verduurzaming van de woningvoorraad zal een afweging vergen om, rekening houdend met bedrijfseconomische, financiële en sociale aspecten tot een optimaal resultaat te komen. Deze afweging kan ertoe leiden dat een verhuurder bepaalde huurwoningen energetisch niet of later zal verbeteren. Een verhuurder kan immers, samen met zijn huurdersorganisaties, tot de conclusie komen om een bepaalde woning te slopen, of om deze in een later stadium veel ingrijpender te renoveren, gegeven zijn totale verduurzamingsopgave en de betaalbaarheid voor zijn huurders in het algemeen. Een uitgebreid initiatiefrecht, zoals vormgegeven met het eerder aangegeven wetsvoorstel (Kamerstuk 31 992), kan ertoe leiden dat een verhuurder verduurzamingsplannen moet herijken vanwege initiatieven van individuele huurders. Een verhuurder zal deze verduurzamingplannen dan opnieuw moeten bespreken en voorleggen aan zijn huurdersorganisaties. Uitgaande van een eerder goed verlopen besluitvormingsproces zal deze heroverweging vermoedelijk niet leiden tot wijziging van eerder gemaakte verduurzamingsplannen. Wel kan dit leiden tot de nodige vertraging. Een uitgebreid initiatiefrecht zou daarmee niet alleen een beperkt effect kunnen hebben maar juist de noodzakelijke verduurzaming kunnen tegenwerken.

Al met al acht ik het ongewenst om te komen tot een uitgebreid breed initiatiefrecht voor huurders, zoals dat eerder werd vormgegeven met het hiervoor aangegeven wetsvoorstel (Kamerstuk 31 992). Wel zal ik het initiatiefrecht later bezien in relatie tot de uitkomsten van het Klimaatakkoord, waarvan de hoofdlijnen begin juli gereed zullen zijn. Deze hoofdlijnen zullen vervolgens nader worden uitgewerkt. Voor zover de maatschappelijke partijen in dat kader het initiatiefrecht van belang achten, ga ik ervan uit dat zij dit zullen meenemen in de gesprekken voor deze uitwerking. De uitwerking zal leiden tot een Klimaatakkoord eind van dit jaar. Op dat moment zal ik onder meer aandacht besteden aan artikel 7: 243 BW dat nu slechts drie nauw omschreven gevallen omvat: dakisolatie, muurisolatie en vervanging van een slechte cv-ketel. Ook wil ik dan bezien of hierbij ook aandacht is te besteden aan overige aspecten zoals een rol voor de gemeente vanwege mogelijk gemeentelijke plannen inzake warmtetransitie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Bijlage: de huidige medezeggenschap van bewoners over hun eigen huurwoning

1. Huidige verankering medezeggenschap

1.1. medezeggenschap van huurders over hun eigen huurwoning

1.1.1. de mogelijkheden op grond van artikel 7: 215 BW

Artikel 7: 215 BW maakt huurders wettelijk bevoegd om hun eigen woning geheel of gedeeltelijk te veranderen. Voorwaarde hierbij is wel dat de veranderingen een het einde van de huur zonder noemenswaardige kosten ongedaan kunnen worden gemaakt. De huurder heeft daarbij de mogelijkheid zich tot de rechter wenden indien de verhuurder geen toestemming verleent voor dergelijke veranderingen.

Waar het gaat om energiebesparing is hierbij te denken aan:

- tochtwerende voorzieningen zoals tochtstrips
- warmtereflecterend radiatorfolie
- thermostatische ventielen voor radiatoren
- een waterbesparend mondstuk, een doorstroombegrenzer op kranen of een waterbesparende douchekop.

1.1.2. het initiatiefrecht op grond van artikel 7: 243 BW

Bij artikel 7: 243 BW gaat het om een initiatiefrecht gericht op één of meer van een drietal in dat artikel uitdrukkelijk vermelde voorzieningen. Deze drie voorzieningen hebben alle betrekking op energiebesparing. Het betreft isolatie van buitenmuren, het dak of de vloer, het plaatsen van dubbel glas en de vervanging van een CV-ketel die ouder is dan 10 jaar door een ketel met minimaal 80% rendement (VR).

Zonodig kan de rechter op verzoek van de huurder bepalen dat de verhuurder verplicht is deze verbetering op eigen kosten aan te brengen, mits de huurder zich bereid heeft verklaard tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding staat tot deze kosten.

1.1.3. verbeteringen aan de woning vanwege een specifieke zorgbehoefte

Artikel 7: 215 BW geeft huurders ook mogelijkheden om hun eigen woning geheel of gedeeltelijk te veranderen in verband met een zekere zorgbehoefte. Te denken is aan:

- een toiletverhoger
- handgrepen aan de muur en in bad
- een speciale wastafel.

Voor meer ingrijpende voorzieningen aan de woning kan een huurder zich wenden tot de gemeente op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Als dit leidt tot een toekenning in de vorm van een woningaanpassing aan een huurwoning, kan woningaanpassing plaatsvinden zonder toestemming van de verhuurder.

1.2. Collectieve medezeggenschap van huurders

1.2.1. de Wet op het Overleg Huurders Verhuurders (WOHV)

Op grond van de WOHV hebben huurdersorganisaties en bewonerscommissies informatierecht, overlegrecht, adviesrecht en agenderingsrecht. Het gaat hierbij ondermeer om aspecten als

- plannen voor het slopen van woningen;
- het onderhoud van woningen;

- het treffen van voorzieningen aan de woningen en aan de direct daaraan grenzende omgeving
- de huurprijzen.

Waar het gaat om het wijziging van het servicekostenbeleid heeft de huurdersorganisatie zelfs een instemmingsrecht. Dit betekent dat een verhuurder voorafgaand toestemming nodig heeft van de huurdersorganisatie voor wijziging van het servicekostenbeleid.

Het informatierecht houdt in dat huurdersorganisaties en bewonerscommissies het recht hebben om informatie van de verhuurder te ontvangen over bestaand beleid en over wijzigingen in beleid over:

- plannen voor het slopen van woningen;
- het onderhoud van woningen;
- de huurprijzen.

Het overlegrecht houdt in dat huurdersorganisaties en bewonerscommissies in bepaalde situaties de verhuurder kunnen vragen met hen te overleggen. Dit overleg kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- Jaarlijks: de verhuurder moet minimaal 1 keer per jaar overleggen met zijn huurdersorganisatie en bewonerscommissie.
- Op verzoek: de huurdersorganisatie of bewonerscommissie kan de verhuurder vragen met hen te overleggen. Dit overleg gaat over de informatie die de verhuurder heeft gegeven op grond van het informatierecht.
- Bij beleidswijzigingen: de verhuurder moet met de betrokken huurdersorganisatie en bewonerscommissie overleggen als hij het beleid of het beheer wil veranderen.

Het adviesrecht geeft huurdersorganisaties en bewonerscommissies het recht om de verhuurder een schriftelijk advies te geven over zijn voorgenomen beleid. Dit houdt in:

1. De verhuurder geeft zijn huurders schriftelijke informatie over zijn beleid.
2. De verhuurder overlegt hierover met de huurdersorganisatie of de bewonerscommissie.
3. De huurdersorganisatie of bewonerscommissie krijgt ten minste 6 weken de tijd om schriftelijk advies uit te brengen.
4. De verhuurder voert zijn plannen niet uit voordat de huurdersorganisatie of bewonerscommissie dit advies heeft kunnen uitbrengen.

Huurdersorganisatie en bewonerscommissie kunnen de huurcommissie inschakelen indien er een geschil ontstaat met de verhuurder over de WOHV.

De WOHV is laatstelijk geëvalueerd in samenhang met de evaluatie van de ZBO huurcommissie. De Tweede Kamer is daarover geïnformeerd bij brief van 22 december 2016 (Kamerstukken 25 268 en 27 926, nr. 141). Deze evaluatie is meegenomen bij het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband met een verdere modernisering van de Huurcommissie en met de introductie van een verhuurderbijdrage (Kamerstuk 34 652).

Een belangrijke constatering bij die evaluatie betrof het aantal zaken bij de huurcommissie sinds de wetwijziging van 2012. Deze wetwijziging betrof het kunnen beslechten van WOHV-geschillen door de huurcommissie. Constatering was dat er voorheen weinig zaken waren bij de kantonrechter (tussen de 2 en de 6 uitspraken per jaar). Ook bij de huurcommissie zijn er sinds deze wetwijziging weinig zaken (tussen de 10 en de 28 zaken per jaar). Dit geringe aantal zaken geeft mij geen

aanleiding te veronderstellen dat de WOHV aanpassingen behoeft ter verbetering van het medezeggenschap van huurders als collectief.

1.2.2. De Woningwet 2015

Op grond van de Woningwet 2015 hebben huurdersorganisaties medezeggenschap doordat deze wet corporaties verplicht hun exacte bijdrage aan het volkshuisvestingsbeleid tot stand te laten komen in overleg met huurdersorganisatie en gemeente. Dit overleg kan vervolgens uitmonden in prestatieafspraken. Dit overleg wordt op verschillende manieren gefaciliteerd. Eén daarvan is de handreiking Prestatieafspraken. Deze handreiking is tot stand gekomen in samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Woonbond, Aedes vereniging van woningcorporaties en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een andere manier is de Indicatieve bestedingsruimte van woningcorporaties. Hiermee zorgt het Ministerie van BZK jaarlijks vóór 1 juli voor een indicatie over de beschikbare financiële middelen van woningcorporaties voor investeringen. Een huurdersorganisatie kan daarmee inzicht krijgen in de financiële ruimte voor nieuwbouw, voor woningverbetering óf voor huurmatiging.

De Woningwet 2015 voorziet ook in een geschillenregeling waarop huurdersorganisaties een beroep kunnen doen. Deze houdt in dat corporaties, gemeenten en/of huurdersorganisaties wanneer een conflict de totstandkoming van prestatieafspraken in de weg staat, zij dat punt kunnen voordragen aan de Minister. De Minister laat een onafhankelijke commissie, de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet, een advies uitbrengen over het geschil. Op basis van dat advies doet de Minister vervolgens een bindende uitspraak. Daarna is het de bedoeling dat de drie partijen opnieuw met elkaar aan tafel gaan om alsnog tot afspraken te komen.

Er zijn in 2017 in totaal drie geschillen aan de Minister voorgelegd, in de gemeenten Leiderdorp, Delft en Zoetermeer. De Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet heeft bij brief van 3 maart jl. advies uitgebracht over deze geschillen. Deze adviezen zijn beoordeeld en de Minister heeft op 9 maart 2017 in ieder van de geschillen een bindende uitspraak gedaan overeenkomstig de adviezen van de commissie.

Deze vorm van medezeggenschap voor huurders zal nader aan de orde komen bij de evaluatie van de Woningwet 2015. Naar verwachting zal ik de evaluatie van de Woningwet eind 2018 toezenden aan de Tweede Kamer.

2. Huidige waarborgen voor huurders inzake een goede basiskwaliteit van de woning.

Hoofregel is dat de verhuurder moet zorgen voor een woning in goed onderhouden staat. Dit betekent bijvoorbeeld dat een verhuurder moet optreden bij tocht- en vochtklachten die het gevolg zijn van achterstallig onderhoud. Als hij dat nalaat kan de huurder zich tot de huurcommissie en/of de rechter wenden. Ook kan de huurder zich wenden tot de gemeente indien de tocht- en vochtklachten het gevolg zijn van gebreken in de zin van het Bouwbesluit.