

Vergaderjaar 1999–2000

27 236

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn en Santi tot wijziging van de Woningwet (landelijke ombudsman voor huurders)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Aanleiding tot het voorstel

Dagelijks ontvangen Kamerleden brieven van huurders. Vaak bevatten de brieven klachten over de aanhoudende huurverhogingen. Dat er ondanks de lage inflatie huurverhogingen tot 6,5% mogelijk zijn, is veel huurders een doorn in het oog. Andere klachten betreffen de werking van de Huursubsidie en de Regeling bijdrage huurlasten (RBH-regeling). Ook het beleid van de sociale huursector en in het bijzonder van individuele woningcorporaties komt dikwijls aan de orde. Veel van deze kwesties behoren onderwerp te zijn van het overleg tussen huurdersorganisaties en de verhuurder. Dit overleg kent sinds 1 december 1998 een wettelijk kader in de Wet overleg huurders verhuurder.

Er is ook een diffusere categorie klachten, over zaken die niet in strikte zin het beleid raken en die veelal niet vallen onder de werking van het civiel recht, tuchtrecht of strafrecht. Deze klachten betreffen in feite de «gedragingen» van de verhuurder jegens de huurder. Het gaat om gevallen van een niet correcte bejegening.

Voorbeelden zijn slechte of onvoldoende bereikbaarheid, een tekort dan wel een gebrek aan informatie inzake kwesties die direct de woon- en leefsituatie raken van een individuele huurder, overschrijding van termijnen, een onredelijke behandeling, het vermoeden van ongelijke behandeling, uitsluiting dan wel discriminatie.

De eerste soort klachten – over formeel geregelde zaken zoals huur- en huursubsidiebeleid – zijn voor Kamerleden goed te behandelen. De brieven worden veelal doorgestuurd naar de staatssecretaris van Volkshuisvesting met het verzoek de klacht in behandeling te nemen. In ernstige kwesties kan de staatssecretaris de inspecteur van de volkshuisvesting opdragen tot het verrichten van onderzoek (zoals bij de DKP-woningspeculatie in Groningen). Ook wanneer een effectief antwoord van de staatssecretaris uitblijft, hebben Kamerleden nog voldoende mogelijkheden om actie te ondernemen.

Bij de tweede soort klachten, waar het de «gedragingen» betreft van verhuurders jegens hun huurders, ligt het anders. Kamerleden hebben nauwelijks reële mogelijkheden of middelen om op deze klachten in te

gaan. Wel maken deze brieven duidelijk dat er een leemte is in de wetten en regels van de volkshuisvesting daar waar het gaat om het klachtrecht van de huurder inzake gedragingen van de verhuurder. Voor ons is dit aanleiding om voorstellen te doen die deze leemte moeten vullen.

Wonen, een zorg van de overheid

In Nederland is de zorg voor de volkshuisvesting vastgelegd in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

Letterlijk luidt de tekst: «bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid». In de Woningwet is deze zorg nader uitgewerkt in artikel 70. Hierin is vastgelegd dat de overheid instellingen kan toelaten die uitvoering geven aan «zorg». In het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH) is vastgelegd aan welke regels deze toegelaten instellingen (nader aangeduid als: woningcorporaties) zijn gehouden. De woningcorporaties hebben in het bijzonder de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van lagere inkomensgroepen. Daarbij vraagt de overheid speciale aandacht voor bijzondere doelgroepen zoals gehandicapten en asielzoekers.

Woningcorporaties zijn derhalve, anders dan particuliere verhuurders, belast met de uitvoering van een wettelijke taak. Van organisaties die uitvoering geven aan een wettelijke taak mag worden verwacht dat zijn tenminste voldoen aan dezelfde vormvereisten die de overheid en daaraan verwante organisaties zich zelf hebben opgelegd.

Het belang van «checks and balances» bij organisaties met een overheidstaak

Om in beeld te krijgen waaraan het klachtrecht van huurders bij een woningcorporatie zou moeten voldoen, is het gepast te bezien vanuit welk referentiekader de overheid haar eigen gedragsregel heeft opgesteld en geïnstitutionaliseerd.

In een rechtsstaat is de verhouding tussen overheid en burger vorm gegeven in het civiel recht, het tuchtrecht en het strafrecht. De overheid gaat ervan uit dat zijn in haar relatie met de burger pas dan optimaal functioneert wanneer er sprake is van voldoende «checks and balances». Essentieel hierbij is dat een monopolische organisatie bereid is controleerbaar te zijn op de «gedragingen» waarmee ze haar taak uitvoert. Het is daarom dat de overheid de burger sinds 1 januari 1982 in de gelegenheid stelt over de «gedragingen van de overheid» zijn beklag te doen bij de Nationale Ombudsman.

Met de Wet Nationale Ombudsman heeft de Nationale Ombudsman een onafhankelijke status. De ombudsman is bevoegd onderzoek te doen naar «gedragingen van een bestuursorgaan» en van personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan.

Hoezeer de wetgever belang hecht aan een goed fundament van het klachtrecht komt tot uitdrukking in het feit dat het ambt van Nationale Ombudsman sinds 1999 in de Grondwet is opgenomen (artikel 78a). Inmiddels is de bevoegdheid van de Nationale Ombudsman allang niet meer beperkt tot de rijksoverheid. De bevoegdheid strekt zich ook uit tot het onderzoeken van de gedragingen van de provincies, (enkele) gemeenten, politie, bestuursorganen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)

Het profiel van de ombudsman

De ombudsman is een onafhankelijke en onpartijdige instantie voor de behandeling van klachten. Zijn positie in ons rechtsbestel is een bijzondere aangezien deze weliswaar een oordeel uitspreekt over een klacht maar de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan in kwestie onaangetast laat.

De betekenis van de ombudsman ligt vooral hierin dat hij door de onafhankelijke externe klachtenbehandeling bijdraagt aan het herstel van het vertrouwen tussen burger en bestuursorgaan. Een adequate klachtenbehandeling heeft invloed op de kwaliteit van het bestuursorgaan en diens handelen. Een onafhankelijke klachtrecht helpt conflicten te voorkomen en is daarmee effectiever dan de behandeling van klachten door de rechter.

De ombudsman heeft tot taak om de door hem onderzochte gedragingen te beoordelen op behoorlijkheid. Hij doet daarvoor onderzoek naar klachten over gedragingen van bestuursorganen. De klachten dienen dan ook betrekking te hebben op kenmerken van het functioneren van organisaties en op hun interne procesgang in het algemeen en klachten die het handelen betreffen in specifieke gevallen.

De aan de orde gestelde gedragingen worden door de ombudsman getoetst aan de «behoorlijkheidnorm». De behoorlijkheidnorm is uitgewerkt in een «reeks vereisten van behoorlijkheid». Deze vereisten zijn onder meer:

Voortvarendheid, actieve informatieverstrekking, redelijkheid en proportionaliteit, overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften, administratieve nauwkeurigheid en correctheid van bejegening.

De ombudsman doet de klachten af met een rapport waarin over de klacht een uitspraak wordt gedaan. Het gaat dan om een drietal kwalificaties, te weten, «behoorlijk», «niet behoorlijk» en «geen oordeel».

Jaarlijks doet de ombudsman verslag van zijn bevindingen aan het parlement en de regering.

Huidig klachtrecht voor huurders

Gelet op het belang dat de overheid hecht aan «checks and balances» bij monopolistische organisaties, is het merkwaardig hoe summier het klachtrecht in de volkshuisvesting momenteel is vormgegeven.

Bij de stelselwijziging van de volkshuisvesting is in het Besluit Beheer Sociale Huursectorwoningen (BBSH) in 1992 volstaan met een beperkte verplichting van de verhuurder tot instelling van een interne klachtencommissie (artikel 16). Vormvoorschriften voor het functioneren van deze commissies ontbreken.

Sancties bij afwezigheid van een dergelijke commissie, of bij gebrekkig functioneren, ontbreken.

Uit de kerngegevens volkshuisvesting 1997 blijkt dat zo'n 93% van de toegelaten instellingen daadwerkelijk tot de instelling van een klachtencommissie is overgegaan. Over het functioneren en de onafhankelijkheid van deze commissies bestaat echter geen systematisch inzicht.

De klachten die bij de Tweede Kamer binnenkomen, doen in ieder geval twijfel ontstaan over hun functioneren, dan wel over de vraag of huurders voldoende vertrouwen hebben in de onafhankelijkheid van deze commissies.

In 1999 heeft de staatssecretaris van Volkshuisvesting opnieuw de woningcorporaties die nog altijd niet hebben voldaan aan de verplichting tot instelling van een klachtencommissie, verzocht alsnog hieraan te voldoen.

Over de onafhankelijkheid van de commissies constateert de staatssecretaris dat er «in een aantal gevallen gerede twijfel hierover is, bijvoorbeeld als bestuursleden of leden van het toezichthoudend orgaan zitting in de klachtencommissie hebben» (paragraaf 4.2: Toezichtverslag Sociale huursector 1997, ministerie VROM).

Voor de staatssecretaris was dit reden om de inspectie van de volkshuisvesting te vragen hiernaar een nader onderzoek te doen.

De onderzoeksgetekenden achten het echter gewenst dat er nu al een meer structurele regeling komt van het klachtrecht van huurders in de sociale huursector.

De wenselijkheid van een externe klachtenbehandeling

De externe behandeling van huurdersklachten over gedragingen van individuele verhuurders is momenteel, volgens de huidige regels, voor toegelaten instellingen, beperkt in vergelijking met de normen die de overheid zichzelf oplegt. Initiatiefnemers staan met deze opvatting niet alleen.

Zo wordt in het Volkshuisvestingsverslag Sociale Huursector 1997 opgemerkt dat de «wetgever met het BBSH wel degelijk een onafhankelijke adviescommissie (analoog aan bijvoorbeeld de Nationale Ombudsman) voor ogen heeft gehad». Het is jammer dat deze stelling niet terugkomt in de bijgaande beleidsbrief van de staatssecretaris.

Juist in een sterk veranderde volkshuisvesting zijn er meer dan ooit redenen waarom een structurelere regeling van het klachtrecht voor huurders gewenst en noodzakelijk is.

Na de aanvaarding van de Wet balansverkorting volkshuisvesting (Bruteringsoperatie) zijn de woningcorporaties verzelfstandigd. Met het loslaten van de oude regels heeft de ontwikkeling van de sociale huursector een eigen dynamiek gekregen. Zo is er sprake van een forse schaalvergroting. Het aantal woningcorporaties is vooral door fusies ras afgenomen, van 1037 woningcorporaties in 1990 naar 792 in 1998. In de komende jaren zal deze daling versneld doorzetten.

Naast de schaalvergroting door middel van fusies zijn er ook wijzigingen in de omvang van het werkgebied. Werkten woningcorporaties voorheen merendeels op lokaal niveau, thans is er in toenemende mate sprake van een regionale toelating. Ook zijn er meer woningcorporaties die een nationale toelating nastreven om zo in heel Nederland te kunnen opereren. Een markant voorbeeld van nationale toelating is Socrates. Dit samenwerkingsverband van acht woningcorporaties, verspreid over Nederland, is door de staatssecretaris van Volkshuisvesting op 1 december jl. als landelijke woningcorporatie aangemerkt.

De gevolgen die deze schaalvergrotingen en veranderingen in werkgebied hebben voor de werkwijze worden meer en meer duidelijk. Zo zal Socrates in haar bedrijfsvoering een scheiding maken tussen eigendom en beheer. Steeds vaker zien wij concentratie van activiteiten. Zo hebben de Amsterdamse woningcorporaties voor hun toekomstige activiteiten de stad onderling verdeeld in werkgebieden, met de afspraak zich in elkaars werkgebied te onthouden van activiteiten. Op termijn zullen hierdoor buurten en wijken in handen komen van een enkele woningcorporatie.

Achter de schaalvergroting zit een vergaande professionalisering (en commercialisering) van de sociale huursector. Het inhoudelijk denken in de volkshuisvesting wordt meer en meer bepaald door het marktdenken. Vanuit die optiek bepaalt de omvang van het werkgebied en de invloed daarop een belangrijk deel van de toekomstige marktpositie.

Voor de woonconsumenten met een laag inkomen is er intussen maar weinig gewijzigd. Deze huurders kennen nog steeds weinig keuze-

mogelijkheden op de woningmarkt en hun afhankelijkheid van de verhuurder blijft daarmee groot.

Juist gezien de enorme veranderingen in de positie van de verhuurder is het van belang dat ook de positie van de huurders is veiliggesteld. Dat deze veiligstelling geen natuurwet is, bleek nog eens uit de moeizame invoering van de Wet op het overleg huurders verhuurder.

Opstellers zien het als een verantwoordelijkheid van de overheid om het klachtrecht van huurders inzake gedragingen van de verhuurder inhoudelijk beter vorm te geven. Daarbij is de wijze waarop de overheid het klachtrecht op andere terreinen reeds heeft opgezet een goed en verantwoord referentiekader.

Concreet zouden ook huurders het recht moeten krijgen om bij klachten omtrent «gedragingen van bestuursorganen» een verzoekschrift in te dienen bij een externe onafhankelijke ombudsman.

Het is bepaald gewenst te komen tot de instelling van een ombudsman voor huurders die bevoegd is tot het doen van onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van toegelaten instellingen indien een huurder hiertoe een verzoek heeft ingediend.

Een landelijke ombudsman voor huurders

De hier voorgestelde landelijke ombudsman voor huurders past in het eerder geschetste «profiel van de ombudsman». Hij dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn, een voorziening van bescherming van de huurder tegen de verhuurder. Hij beoordeelt de door hem onderzochte gedragingen op behoorlijkheid, volgens de «reeks vereisten van behoorlijkheid» en uitmondend in een kwalificatie «behoorlijk», niet «niet behoorlijk» of «geen oordeel». De ombudsman doet jaarlijks verslag van zijn bevindingen aan het parlement, de staatssecretaris van Volkshuisvesting en de sociale huurders verenigd in de vereniging Aedes.

De eis dat de ombudsman een zelfstandige en onafhankelijke functie is, heeft uiteraard invloed op de organisatorische situering van de ombudsman in het volkshuisvestingsstelsel.

Voor deze situering bestaan drie mogelijkheden, te weten:

1. De sociale huursector stelt een eigen statuut voor een ombudsmanfunctie in.
2. De bevoegdheid van de Nationale Ombudsman wordt uitgebreid tot het werkgebied van bestuursorganen van woningcorporaties.
3. In de Woningwet wordt een verplichting opgenomen voor een ombudsman voor huurders toegelaten instellingen. In het BBSH kan deze wettelijke verplichting worden uitgewerkt met een eigen statuut voor een landelijke ombudsman.

Ad.1. Meerdere particuliere bedrijven hebben een ombudsmanfunctie ingesteld. Voorbeelden hiervan zijn Ombudsman Schadeverzekering en de Volkskrant-ombudsman. Zij hebben zich hiermee op vrijwillige basis bereid verklaard om in de relatie met hun klanten een systeem van checks en balances te hanteren, zoals dat bij de overheid gebruikelijk is. Vanuit die optiek zou een instelling van een eigen landelijke ombudsman door de sociale huursector tot de mogelijkheden behoren.

In de sociale huursector gaat het echter niet om strikt private bedrijven maar om instellingen met een wettelijke taakstelling. Jaarlijks moeten zij verslag doen aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting. Het ligt dan ook voor de hand dat binnen het huidige stelsel van de volkshuisvesting

de rijksoverheid de instelling van een landelijke ombudsman voor huurders wettelijk regelt.

Hiervoor zijn zoals gezegd twee mogelijkheden: de woningcorporaties worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan en vallen onder de bevoegdheid van de Nationale Ombudsman, of de rijksoverheid regelt een externe klachtenbehandeling in de Woningwet en het BBSH.

Ad.2. Een belangrijk voordeel van aansluiting bij de Nationale Ombudsman ligt in het feit dat dit instituut zich sinds 1 januari 1982 heeft ontwikkeld tot een uitgebalanceerd en professioneel instituut. Het vertrouwen in de Nationale Ombudsman is onomstreden. De passieve bekendheid van de Nationale Ombudsman is maar liefst 95%.

Naar de opvatting van de PvdA-fractie verdient het dan ook de voorkeur dat ook private instellingen met een wettelijke taakstelling zich kunnen aansluiten bij het instituut van de Nationale Ombudsman.

Mocht de huidige wetgeving zich echter verzetten tegen een dergelijke verbreding van het werkgebied van de Nationale Ombudsman, dan heeft de derde optie de voorkeur.

Ad.3. In dat geval wordt in de Woningwet een grondslag opgenomen voor een landelijke ombudsman voor huurders. In het BBSH kan de positie, de rol en de verantwoordelijkheden van de ombudsman nader worden uitgewerkt..

In dit geval is het essentieel dat het gaat om een onafhankelijk instituut. Dat wil zeggen dat de staatssecretaris van Volkshuisvesting deze functionaris benoemt en dat er sprake is van een statuut waarin de rechten van de ombudsman zijn vastgelegd.

Financiering van de ombudsman

Het is alleszins redelijk dat de kosten van een landelijke ombudsman door de gezamenlijke corporaties worden gedragen. Het is immers een voorziening die een eenzijdige professionalisering en commercialisering bewust doorbreekt in een organisatievorm waarin sprake is van «checks en balances».

Anderzijds dienen die corporaties waarvan de gedragingen door de ombudsman als «niet behoorlijk» worden gekwalificeerd, aangesproken te worden voor de kosten die zij hebben veroorzaakt. Zo ontstaat tevens een financiële prikkel om de gedragingen jegens huurders met zorg te omkleden.

De financiering van een landelijk ombudsman voor huurders zou kunnen plaatsvinden middels een extra heffing door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Dit fonds is sinds 1998 belast met het jaarlijkse financiële toezicht op de woningcorporaties. Tevens heft het fonds bij de afzonderlijke woningcorporaties jaarlijks gelden ten behoeve van een eventuele financiële sanering van woningcorporaties. Uitbreiding van de taak van het fonds met de financieringsregeling voor de ombudsman is eenvoudig te realiseren. In het geval de klacht is ontstaan door misdragingen van de woningcorporatie worden de gehele kosten van de klachtenbehandeling in rekening gebracht bij de desbetreffende woningcorporatie.

Met de instelling van een landelijke ombudsman vervalt de noodzaak van een eigen klachtencommissie. Afhankelijk van de vroegere inzet van een woningcorporatie ontstaat hier een financieel voordeel.

Artikelsgewijze toelichting

Bij de formulering van de artikelen is zo veel mogelijk aangesloten bij die van de Wet Nationale Ombudsman.

Duivesteijn
Santi