



# Rapport

**Datum: 4 november 1999**  
**Rapportnummer: 1999/457**

## Klacht

Op 15 maart 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P. te Delft, met een klacht over een gedraging van de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland te Rijswijk. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland, blijkens haar brief van 4 augustus 1998, gedooft dat Bouwvereniging X te D. met haar huurbeleid inkomenspolitiek bedrijft.

## Achtergrond

### 1. Woningwet 1991 (Stb. 1991, 439)

Artikel 70, eerste lid:

"Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij Koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam."

### 2. Besluit beheer sociale-huursector (Amvb van 9 oktober 1992, Stb. 555; BBSH)

Artikel 41, eerste lid:

"1. Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting een toegelaten instelling een aanwijzing geven. In een aanwijzing kan een toegelaten instelling worden verplicht:

a. zodanig te handelen dat een situatie die strijdig is met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven of

b. een voorgenomen handelwijze die niet in het belang van de volkshuisvesting is achterwege te laten."

Voor de laatste wijziging (in werking getreden op 18 mei 1998) luidde het eerste lid van artikel 41 BBSH, voor zover relevant, als volgt:

"1. Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting een toegelaten instelling een aanwijzing geven omtrent haar handelen of nalaten (...)"

De toelichting op dit artikel uit het 'nader rapport' van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 7 oktober 1992 luidde, voor zover relevant, als volgt:

"De bevoegdheid van de Minister om aan toegelaten instellingen aanwijzingen te geven kwam ook voor in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. In dit besluit is dit belangrijke en in het kader van het toezicht noodzakelijke instrument gehandhaafd. De Minister dient, ook in een situatie van grotere zelfstandigheid van toegelaten instellingen, in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid te hebben in te grijpen, als de toegelaten instelling een beleid of beheer voert dat in strijd is met de voorschriften of niet in het belang van de volkshuisvesting is te achten (...)"

Artikel 43, eerste en tweede lid:

"1. Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting bepalen dat een toegelaten instelling voor een door hem te bepalen tijdvak door hem aangegeven handelingen slechts kan verrichten met de voorafgaande instemming van een of meer door hem aangewezen personen of instanties, dan wel met zijn voorafgaande instemming. (...)"

2. Onze Minister kan, indien een toegelaten instelling niet binnen de in artikel 41, tweede lid, bedoelde termijn voldoet aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 41, eerste lid, die de verplichting inhoudt tot handelingen die redelijkerwijs niet kunnen worden verricht zonder dat voorafgaand daaraan een schriftelijk plan daarvoor is opgesteld, bepalen dat een of meer door hem aangewezen personen of instanties dat plan opstellen..."

Artikel 44:

"...kan de toelating worden ingetrokken, indien naar het oordeel van Onze Minister de toegelaten instelling zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of bij handhaving van de toelating op korte termijn zal berokkenen, dat haar toelating niet langer in dat belang is te achten."

3. Toezicht op grond van het Besluit beheer sociale-huursector

a. algemeen

Het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) strekt tot uitvoering van artikel 70 van de Woningwet. Het regelt de toelating van, de taken van en het toezicht op toegelaten instellingen. Bij de opstelling van het BBSH hebben drie belangrijke uitgangspunten van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig centraal gestaan: verzelfstandiging van toegelaten instellingen, decentralisatie en vermindering van regelgeving. Het belangrijkste

kenmerk van het BBSH op het punt van de verzelfstandiging van toegelaten instellingen was, dat zij over hun prestaties op het gebied van de volkshuisvesting nog slechts achteraf aan de overheid verantwoording behoeven af te leggen, door middel van financiële jaarstukken en een volkshuisvestingsverslag.

b. toezicht op grond van het BBSH tot 18 mei 1998

Tot 18 mei 1998 was het eerstelijns toezicht neergelegd bij de gemeenten en het tweedelijns toezicht bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De Minister bleef de eindverantwoordelijke voor het toezicht op toegelaten instellingen.

c. huidig toezicht op grond van het BBSH (ontleend aan informatie die de Minister van VROM ter gelegenheid van een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman heeft verstrekt; deze informatie is gebaseerd op de Nota van Toelichting, behorende bij de wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, zoals deze is gepubliceerd in het Staatsblad van 17 maart 1998, nr. 135.)

"2. Wijziging per 18 mei 1998

Met het in werking treden van het nieuwe BBSH per 18 mei 1998 hebben gemeenten geen taak meer in het toezicht op de corporaties. Hiervoor waren een aantal redenen. Gebleken was dat de eigen taak en de eigen verantwoordelijkheid voor het lokale volkshuisvestingsbeleid het voor de gemeenten soms lastig maakten om een neutrale positie in te nemen bij de uitoefening van de hen op grond van het BBSH opgedragen taken. In de relatie tussen de gemeente en de toegelaten instellingen dient de nadruk te liggen op het leveren van prestaties en het maken van afspraken. De toegelaten instellingen zijn met name verplicht om een overzicht van voorgenomen activiteiten op te stellen en om de gemeente te verzoeken overleg over het volkshuisvestingsbeleid te voeren. Daar staat tegenover dat van de gemeenten evenzo een samenhangende beleidsvisie mag worden gevraagd, neergelegd in bijvoorbeeld een volkshuisvestingsplan. Het overleg tussen de gemeenten en de toegelaten instellingen moet een sleutelfunctie gaan vervullen bij het bepalen en realiseren van lokale volkshuisvestingsdoelstellingen.

Daarnaast zijn de gemeenten door de oprichting van een Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat borg kan staan bij het aantrekken van leningen, niet (meer) verplicht de financieringsrisico's van toegelaten instellingen te dragen. Zij kunnen deze risico's aan dat fonds overdragen. Voorts spelen de volkshuisvestingsprocessen zich in toenemende mate op regionale en interregionale schaal af. Tengevolge van deze schaalvergroting kan het maatschappelijk rendement van de toegelaten instellingen slechts moeizaam door de gemeenten gezamenlijk worden beoordeeld.

Thans dienen de toegelaten instellingen via hun jaarstukken rechtstreeks aan het Rijk verantwoording af te leggen over hun handelen in het belang van de volkshuisvesting en over hun prestaties op de verschillende verantwoordingsvelden (de kwaliteit van de woongelegenheden, het huisvesten van de doelgroep, de verhouding met de huurders en het financiële beleid; N.o.). In de plaats van de gemeente vormt voortaan het Rijk zich aan de hand daarvan een inhoudelijk oordeel over de volkshuisvestelijke prestaties van de toegelaten instellingen op de verschillende verantwoordingsvelden. Het Rijk betreft bij zijn oordeelsvorming het oordeel van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting omtrent de financiële positie van de toegelaten instelling. Het oordeel van het fonds dient verband te houden met zijn saneringstaak. Het Rijk vormt zich, mede aan de hand van de rapportage van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, tevens een oordeel over de optimale aanwending van het beschikbare vermogen als bijdrage aan de volkshuisvestingsbijdrage. De verantwoordelijkheid voor het toezicht blijft aan het Rijk voorbehouden. In deze hoedanigheid stelt het Rijk de betrokken toegelaten instelling steeds in kennis van de resultaten van zijn beoordeling. Indien daarbij niet tot positieve conclusies wordt gekomen en corrigerende maatregelen nodig worden geacht, kan een sanctie worden getroffen.

Los van het vorenstaande kan het Rijk overgaan tot een nader onderzoek bij de toegelaten instellingen. Dat kan gebeuren op basis van signalen van derden, bijvoorbeeld huurdersorganisaties, of op basis van het jaarverslag respectievelijk de rapportage van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

Een van de verantwoordingsvelden van de toegelaten instellingen is de betrokkenheid van huurders bij beleid en beheer. De bepalingen met betrekking tot de relatie tussen huurders en verhuurder zijn in paragraaf 4 van hoofdstuk III van het BBSH opgenomen. Deze bepalingen zijn sedert de inwerkingtreding van het BBSH nagenoeg ongewijzigd gebleven. In de in die paragraaf opgenomen artikelen is aangegeven waaraan toegelaten instellingen zich jegens hun huurders hebben te houden. Op grond daarvan mag ook van de toegelaten instellingen worden verwacht dat zij niet alleen hun huurders maar in sommige gevallen ook de representatieve organisaties van hun huurders bij hun beleid en beheer betrekken. In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op een aantal aspecten aangaande de rol en positie van de huurders(organisaties).

Zoals eerder gesteld vormt het Rijk zich aan de hand van de jaarstukken een inhoudelijk oordeel over de prestaties van de toegelaten instellingen op de verschillende verantwoordingsvelden. Het Rijk kan daarbij ook andere informatie betrekken. Het is denkbaar dat het Rijk zich - waar nodig - ook op de hoogte stelt van het standpunt van de huurders(organisaties) over de prestaties van de toegelaten instellingen.

### 3. Interventie-instrumentarium

In het nieuwe artikel 39 van het BBSH is de verplichting voor het Rijk opgenomen om in elk geval een besluit te nemen naar aanleiding van verzoeken van gemeenten of het Centraal

Fonds voor de Volkshuisvesting om maatregelen te treffen jegens een toegelaten instelling die niet aan haar verplichtingen op grond van het BBSH voldoet. Ook andere betrokkenen bij de sociale huursector, zoals huurdersorganisaties, kunnen zich blijkens de toelichting op dat artikel, met dergelijke verzoeken tot het Rijk richten.

Het beschikbare interventie-instrumentarium van het Rijk bestaat thans uit: a) het aanwijzingsinstrument, b) de intrekking van de toelating en c) het aanstellen van een actieve toezichthouder.

### 3.1 De aanwijzing

De aanwijzing als instrument van toezicht als zodanig vindt zijn grondslag in artikel 70, zevende lid van de Woningwet. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing kan in het bijzonder wenselijk zijn voor de gevallen waarin informele pogingen tot beïnvloeding van het beleid van een toegelaten instelling hebben gefaald en ingrijpen nodig is. Het BBSH is in die zin gewijzigd dat, onder handhaving van de geldende toetsingsgrond "in het belang van de volkshuisvesting", duidelijker dan voorheen tot uitdrukking is gebracht waartoe het Rijk een toegelaten instelling via een aanwijzing kan verplichten. Het belang van de volkshuisvesting is het kader waaraan de activiteiten van de toegelaten instellingen te allen tijde door het Rijk worden getoetst. Het gaat hierbij enerzijds om handelen of nalaten in strijd met een verplichting die uit de bepalingen in het BBSH volgt, anderzijds om handelen of nalaten dat naar het oordeel van het Rijk het toezicht op de naleving van het BBSH bemoeilijkt of de rechtspositie van de huurders schaadt. Het gaat hierbij dus om handelingen of nalatigheden van toegelaten instellingen die in strijd zijn met letter, doel of strekking van de regelgeving. Door opneming in het BBSH van een verplichting van corporaties om het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht te nemen, zal het Rijk ook een aanwijzing kunnen geven indien een corporatie hier niet aan voldoet, bijvoorbeeld blijkende uit het niet nakomen van prestatieafspraken die geacht kunnen worden een weerslag te zijn van lokaal volkshuisvestingsbeleid. Bij de beoordeling door het Rijk of een aanwijzing opportuun is, wordt tevens gekeken naar de situatie van de lokale huisvesting.

Voor de toepassing van het aanwijzingsinstrument geldt dat er steeds van een concrete aanleiding sprake dient te zijn. Dit betekent dat een algemene oproep tot toegelaten instellingen om in de toekomst bepaalde handelingen achterwege te laten, geen aanwijzing is. Bij een aanwijzing geldt als formeel vereiste dat daarin de gevolgen van het niet voldoen daaraan steeds moeten worden aangegeven.

### 3.2. De intrekking van de toelating

In het BBSH is een nieuwe grond voor intrekking van de toelating opgenomen. De toelating kan worden ingetrokken als het Rijk van oordeel is dat de toegelaten instelling zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of bij handhaving van de toelating op korte termijn zal berokkenen, dat haar toelating niet langer in dat belang is te

achten. Intrekking van de toelating is pas aan de orde in ernstige situaties die het voortzetten van de toelating onmogelijk maken.

### 3.3. Het aanstellen van een actieve toezichthouder

De bevoegdheid van de door het Rijk als toezichthouder aan te stellen personen of instanties als bedoeld in artikel 43 BBSH is uitgebreid. Die personen of instanties hebben reeds goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van bepaalde door het Rijk aangewezen besluiten van de toegelaten instelling. Naast die bevoegdheid hebben zij de bevoegdheid gekregen om, voor zover de toegelaten instelling niet of niet tijdig voldoet aan een aanwijzing tot het opstellen van een sanerings- of investeringsplan, dat plan zelfstandig op te stellen. De toegelaten instelling is verplicht die personen of instanties daarbij alle medewerking te verlenen. De vaststelling daarna en evenzo de indiening en realisering van de genoemde plannen blijven beslissingen waartoe uitsluitend het bestuur van de toegelaten instelling op grond van het Burgerlijk Wetboek bevoegd is. Dit neemt evenwel niet weg dat indien het bestuur in deze nalatig blijft een aanwijzing kan worden gegeven om handelend op te treden, waarbij aan de niet-nakoming een sanctie wordt verbonden."

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Naar aanleiding van vragen van diverse huurders gaf Bouwvereniging X te D., een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet, bij brief van 21 februari 1997 aan de bewoners van het complex aan de A-laan te D. een uiteenzetting van het

door haar gevoerde huurbeleid. De inhoud van die brief luidde - voor zover hier van belang - als volgt:

"...Twee jaar geleden is (Bouwvereniging X; N.o.) gestart met een zgn. "dynamisch huurbeleid". Dit beleid stoelt op twee peilers, namelijk:

- 1) in principe betaalt iedere huurder een marktprijs voor de woning, tenzij;
- 2) iemand afhankelijk is van individuele huursubsidie; er wordt dan een gematigd huurbeleid gevoerd.

Bij de eerste peiler kan opgemerkt worden dat er een grote onevenwichtigheid is in prijs/kwaliteit van de woningen die in het bezit zijn van de bouwvereniging. Het eerste streven is dan ook om bewust dit verschil weg te werken. In de praktijk betekent dit dat bij de jaarlijkse huurverhoging de relatief goedkope woningen maximale huurverhoging krijgen. De dure woningen krijgen een gematigde verhoging of worden niet verhoogd. Het gaat hier dus om de relatieve positie, want van vrijwel alle woningen ligt de markthuur hoger dan de feitelijke huur. Op deze manier worden er dus géén extra inkomsten gegenereerd, zoals destijds afgesproken met de Stichting Woonconsumenten Y (...).

Bij de tweede peiler geldt dat (Bouwvereniging X; N.o) is opgericht om voor goede en betaalbare huisvesting te zorgen voor mensen die daar niet zelfstandig in kunnen voorzien. De opdracht voor ons is om woningen betaalbaar aan te bieden in samenhang met het kerninstrument "Individuele Huursubsidie" (IHS). Dit kerninstrument is met name essentieel voor grote doelgroepen. De afgelopen jaren heeft dit instrument zwaar onder druk gelegen en het is dan ook mooi dat het huidige kabinet dit instrument inmiddels aanzienlijk verbeterd heeft. Om dit ook zo te behouden worden er prestaties van gemeentes en corporaties verwacht om zorgvuldig om te gaan met de IHS.

(Bouwvereniging X; N.o.) heeft hier twee jaar geleden het voortouw ingenomen door de gebruikers van IHS een gematigd huurbeleid te geven. Een hogere huurverhoging dan gecompenseerd in de regeling legt een grote druk op het besteedbaar inkomen van deze doelgroepen. In de armoede-discussie is dit gegeven onderkend en inmiddels zijn er meerdere corporaties in Nederland die het voorbeeld van (Bouwvereniging X; N.o.) zijn gaan volgen.

De vraag doet zich hierbij voor of corporaties dan aan inkomenspolitiek doen. In feite wel, want het gegeven dat men in aanmerking komt voor dit beleid, als men afhankelijk van IHS is, heeft alles met inkomen te maken. Maar daar zijn corporaties nu eenmaal voor opgericht: het zijn sociale ondernemers die voor deze doelgroepen dienen te zorgen. Voor alle duidelijkheid: er vinden géén inkomenstoetsen plaats. Alleen het feit dat IHS wordt toegekend is het criterium om voor een gematigde huurverhoging in aanmerking te komen. Dat dit onderwerp uiterst gevoelig is, blijkt wel uit het gegeven dat dit beleid door



het ministerie van Volkshuisvesting weliswaar wordt gedoogd, maar het is nooit goedgekeurd. Ook bij het ministerie is een afwachtende houding te bespeuren.

Naast deze jaarlijkse gedifferentieerde huuraanpassingen streeft (Bouwvereniging X; N.o.) er ook naar om gedifferentieerde woonwijken samen te stellen, waarbij het ontstaan van eenzijdige inkomenswijken (segregatie) voorkomen wordt. Dit betekent dat de huurprijs van woningen in de verschillende wijken bij mutaties kan veranderen. In de meeste gevallen wordt de huurprijs verhoogd, maar bij (Bouwvereniging X; N.o.) kan de huurprijs echter ook verlaagd worden. Op deze wijze wordt er, gespreid over D., aanbod gecreëerd voor de doelgroep. Het komt wellicht vreemd over dat voor eenzelfde woning verschillende huurprijzen worden gevraagd, maar toch gebeurt dit al jaren. Corporaties dienen voor de doelgroep te zorgen en huurverlaging is hiervoor een gepast instrument. Dit laat onverlet dat de overige huurders, die dus meer betalen, een redelijke prijs betalen. Zij mogen rekenen op een kwalitatief goede dienstverlening van (Bouwvereniging X; N.o.). We streven naar tevreden klanten die graag bij ons huren.

Ons huurbeleid is niet "zomaar" toegepast. Na uitvoerig overleg heeft de (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) met het beleid ingestemd. Ook heeft (Bouwvereniging X; N.o.) u bij de jaarlijkse huurverhoging breed geïnformeerd over dit onderwerp. Vorig jaar is het symposium "Wonen naar Draagkracht" georganiseerd om draagvlak te krijgen.

Wij hopen u met bovenstaande nogmaals geïnformeerd te hebben over de uitgangspunten van ons beleid. Wij vertrouwen op uw steun in ons streven naar het gespreid en in voldoende omvang kunnen aanbieden van betaalbare woningen voor hen die daarvan afhankelijk zijn, zonder daarbij afbreuk te willen doen aan een goede relatie met onze overige klanten..."

2. Het huurbeleid van Bouwvereniging X is aan de orde geweest tijdens een vergadering van de bewonerscommissie A-laan, gehouden op 16 maart 1998. Bij deze vergadering waren medewerkers van Bouwvereniging X aanwezig. Het verslag van de vergadering had - voor zover hier relevant - de volgende inhoud.

"...Doelgroepwonen

(Medewerkster van Bouwvereniging X; N.o.) geeft aan dat het doel van (Bouwvereniging X; N.o.) al 87 jaar is om mensen een huis te kunnen geven die dat niet hebben.

Het beleid is dat iedereen een huurwoning moet kunnen bewonen en dat hij of zij de huurprijs moet kunnen betalen. De huurprijs is gerelateerd aan een bepaalde koopwoning in een bepaalde wijk van een bepaalde kwaliteit. De huurprijs is dus niet afhankelijk van de tijd en prijs van de bouw (rente). (Bouwvereniging X; N.o.) vindt dat 20/ 30% van hun huizen bereikbaar moet zijn voor de doelgroep, dus bestemd voor mensen, die minder huur betalen dan de markthuursprijs. Overigens is de huurprijs wel aan inkomensgrenzen

gebonden.

Vanuit de huurders is commentaar op dit beleid. Vijf jaar geleden was de doelgroep voor deze flats de senioren (50+-ers), die een bepaald minimuminkomen moesten hebben. Nu kan iedereen er in gaan wonen. (Medewerkster van Bouwvereniging X; N.o.) erkent dit, maar meldt dat (Bouwvereniging X; N.o.) sedert 3 jaar een nieuw management heeft, wat veel effect heeft gehad op de werkwijze en het beleid van (Bouwvereniging X; N.o.).

Hoever gaat het sociaal huurbeleid voor bewoners, die hier vanaf het begin zijn gaan wonen en nu minder verdienen?, aldus een van de huurders.

(Medewerkster van Bouwvereniging X; N.o.) vertelt dat een onderzoeksbureau (...) een huurquote-kaart heeft ontwikkeld. Op deze kaart staat de verhouding huur <- -> inkomen. Men wil per 1 juli voorzichtig met deze kaart beginnen, alhoewel ook dit bij het Ministerie (...) gevoelig ligt omdat het om inkomenspolitiek gaat. Dit systeem zal dezelfde regels kennen als bij huursubsidie. Belangstellenden zullen inzage moeten geven in hun inkomen en een belastingverklaring moeten overleggen. Deze aanpak zal gaan gelden voor zowel bestaande als voor nieuwe huurders.

Op de vraag van een van de bewoners wie opdraait voor het exploitatietekort, geeft (medewerkster van Bouwvereniging X; N.o.) aan dat dit ten laste komt van de overige huurders. Het beleid dat 20% straks goedkopere huur aangeboden gaat worden, geldt alleen voor nieuwbouw en de VINEX-lokaties. Dus 20% moet bereikbaar blijven, het tekort moet door de overige 80% worden opgehoest.

De (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) gedooft dit beleid en volgt het nauwlettend, maar vraagt zich af hoe consequent is het beleid op de lange termijn. (Medewerkster van Bouwvereniging X; N.o.) zegt toe dit mee te nemen en hierover met (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) tot afspraken te komen..."

3. Met een brief van 10 juni 1998 liet Bouwvereniging X verzoeker het volgende weten:

"...Zoals u wellicht al in het bewonersblad XNieuws heeft gelezen, start (Bouwvereniging X; N.o.) dit jaar een experiment met het zogenaamde huurquote-beleid. Dit wil in het kort zeggen dat bij huurders die per 1 juli 1998 meer dan een bepaald deel van hun inkomen aan huur gaan betalen, de aangezegde huurverhoging door (Bouwvereniging X; N.o.) kan worden ingetrokken.

Het huurquote-beleid geldt niet voor alle huurders van (Bouwvereniging X; N.o.). In de eerste plaats kunnen alleen huishoudens die gezien hun inkomen niet in aanmerking komen voor huursubsidie een beroep doen op dit beleid. Daarnaast heeft (Bouwvereniging X; N.o.) nog een minimale huurprijs benoemd van f 910,- per maand. Dit betekent dat alleen huurders die per 1 juli a.s. een hogere (subsidiabele) huur dan f 910,- gaan betalen, aanspraak kunnen maken op het intrekken van de huurverhoging.

U bent een van de huurders die aan deze voorwaarden voldoet. Of het huurquote-beleid ook daadwerkelijk voor u opgaat, is vervolgens weer afhankelijk van uw inkomen, uw huurprijs en uw gezinssituatie. Met behulp van de bijgesloten folder kunt u dit zelf berekenen. Voor deze berekening heeft u uw subsidiabele huurprijs per 1 juli 1998 nodig.

Deze bedraagt f 1043,81.

Als u op basis van uw berekeningen denkt in aanmerking te komen voor het huurquote-beleid kunt u een verzoek hiervoor bij (Bouwvereniging X; N.o.) indienen. Dit kan schriftelijk, maar u kunt ook een afspraak op ons kantoor maken..."

4. De hiervoor onder 1. en 3. weergegeven brieven van Bouwvereniging X waren voor verzoeker aanleiding zich bij brief van 27 juni 1998 te wenden tot het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hij schreef het Ministerie:

"...(Bouwvereniging X; N.o.), (...) voert wat zij noemt een sociaal huurbeleid. In de praktijk betekent dit, dat deze bouwvereniging circa 20% van haar woningbezit aanbiedt cq. aan gaat bieden tegen aanzienlijk lagere huurprijzen dan voor dezelfde woningen. (...).

Huurders, die niet kunnen profiteren van dit sociaal beleid vanwege hun "te hoge" inkomen, vrezen nu een meer dan noodzakelijke huurverhoging.

Verder zou het kunnen zijn, dat de dienstverlening door (Bouwvereniging X; N.o.) moet worden teruggedraaid, omdat de inkomsten van de vereniging dalen.

Volgens de bouwvereniging wordt haar huurbeleid door Uw Ministerie **gedoogd**. (...)

Ik maak bezwaar tegen het huurbeleid van (Bouwvereniging X; N.o.).

Laatstgenoemde bedrijft op deze wijze inkomenspolitiek. Dit behoort niet tot de taken van een woningbouwvereniging.

Ik denk, dat ik mij kan beroepen op artikel 1 van de Grondwet.

"Allen, die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook is niet toegestaan".

Een woning heeft een bepaalde waarde op de woningmarkt. Dit betekent, dat iedere huurder de daarvoor geldende marktprijs voor de woning betaalt, hetwelk zal dienen te impliceren, dat iedere huurder ongeacht, wie hij is, voor die ene woning een en dezelfde huurprijs moet betalen. Indien van de ene huurder meer huur gevraagd wordt dan van een ander is dit een onjuiste zaak.

Ik verzoek U - indien U mijn visie kunt delen - (Bouwvereniging X; N.o.) te wijzen op de onjuiste manier waarop haar beleid wordt gevoerd..."

5. De Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland antwoordde verzoeker op 4 augustus 1998 als volgt:

"...In uw brief d.d. 27 juni 1998 maakt u bezwaar tegen de wijze waarop (Bouwvereniging X te D.; N.o.) invulling geeft aan het begrip sociaal huurbeleid. Naar uw mening dient een woningbouwvereniging zich verre te houden van het afstemmen van de huurprijs van een woning op het inkomen van de bewoner/huurder. Tevens geeft u aan dat in uw optiek voor identieke woningen gelijke - marktconforme - prijzen dienen te worden betaald.

Onderstaand ga ik in op uw zienswijze en overwegingen.

Met uw bewering dat voor identieke woningen een zelfde huurprijs dient te worden betaald kan ik niet zonder meer instemmen. In Nederland kan op grond van het woningwaarderingstelsel en het daarbij behorende puntensysteem een maximaal redelijke huurprijs worden bepaald. Een verhuurder en huurder kunnen gezamenlijk een huurprijs op of onder deze grens overeenkomen; voor beide partijen bestaat contractvrijheid. Het is derhalve volgens het Nederlands recht zeer wel mogelijk dat voor identieke woningen huurcontracten met verschillende huurprijzen worden overeengekomen.

In dit verband wil ik u er nog op wijzen dat het op de huurwoningmarkt reeds geruime tijd usance is dat huurharmonisatie wordt toegepast. Huurharmonisatie wil zeggen dat bij het vertrek van een huurder de huurprijs in één keer wordt opgetrokken naar een hogere - veelal een bepaald percentage van de zogenaamde maximaal redelijke - huurprijs. In deze situatie ontstaat dus geheel in lijn met de huidige wetgeving, een verschil in huurprijs tussen identieke huurwoningen.

Uit het voorgaande blijkt dat de huurprijs vaak een nauwere relatie heeft met het bouwjaar van de woning dan met de daadwerkelijke woonkwaliteit, beschouw ik een dergelijke invloed van de markt op de hoogte van de huurprijzen van woningen als positief. Daarnaast wil ik er nog op wijzen dat eigenaren van koopwoningen afhankelijk van de aankoopprijs van de woning, bij identieke woningen eveneens een verschil in woonlast kunnen ondervinden.

Uw vraag of woningcorporaties een vorm van inkomenspolitiek mogen bedrijven door de huurprijs mede te laten bepalen door de hoogte van het inkomen van de huurder/ bewoner van een specifieke woning is lastiger te beantwoorden. Enerzijds bestaat de reeds gememoreerde contractvrijheid tussen betrokken partijen: in het onderhandelingsproces over de hoogte van de huurprijs mogen partijen een verscheidenheid aan argumenten benutten ten behoeve van het bepalen van de huurprijs. Anderzijds heerst de opvatting bij

bewindslieden dat alleen de overheid inkomenspolitiek mag bedrijven. Het lijkt inderdaad ongewenst dat sociale verhuurders door een differentiatie van huurprijzen aan herverdeling van inkomen kunnen doen.

Alvorens door het ministerie van VROM een definitief standpunt inzake inkomenshuren wordt ingenomen, zal op basis van de uitkomsten van een aantal experimenten worden gezien welke effecten in de praktijk optreden. Bij de uiteindelijke afweging zal een veelheid aan factoren worden betrokken, onder meer de effecten van de nieuwe Huursubsidiewet. Zeker tot de afronding van de evaluatie van de experimenten inzake inkomenshuren zal het ministerie van VROM in principe een gedoogbeleid ten aanzien van inkomenshuren handhaven..."

## B. STANDPUNT VERZOEKER

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht en naar de hiervoor onder 4. opgenomen brief van verzoeker.

## C. Standpunt STAATSSECRETARIS van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deelde in reactie op de klacht het volgende mee:

"...Hieronder zal ik ingaan op het beleid ten aanzien van initiatieven van toegelaten instellingen, die op enigerlei wijze een relatie leggen tussen de gevraagde huurprijs en het inkomen van het hurende huishouden.

Er is op dit moment een aantal toegelaten instellingen actief met een dergelijk beleid. De vorm die dit aanneemt is overigens sterk verschillend. De redenen waarom toegelaten instellingen een dergelijk beleid voeren of voerden is eveneens verschillend. Verbetering van de betaalbaarheid van het wonen was aanvankelijk een veel voorkomend motief. Het dynamisch huurbeleid van (Bouwvereniging X; N.o.) is hiervan het meest vergaande voorbeeld, welk beleid overigens met instemming van de huurdersvereniging is ingevoerd. De nieuwe Huursubsidiewet heeft in 1997 echter tot een aanzienlijke verbetering van de betaalbaarheid geleid. Dit wordt ook algemeen erkend. De meeste initiatieven die uitsluitend een verbetering van de betaalbaarheid tot doel hadden zijn om deze reden beëindigd.

Er zijn echter ook andere motieven om een dergelijk beleid voor te staan. Het tegengaan van segregatie, het -in vergelijking met onrendabel investeren- efficiënter inzetten van middelen en het verkorten van de wachttijd zijn de meest genoemde doelen. De betrokken corporaties zien dit als een invulling op hun sociale taakstelling.

Voor het Rijksbeleid heeft hier altijd een spanningsveld gelegen. Enerzijds is er het primaat van de Rijksoverheid op het voeren van inkomensbeleid. Dit primaat staat niet ter discussie. Anderzijds worden de genoemde doelen, los van het ingezette middel, ook door het Rijk als een goede invulling gezien voor een lokaal volkshuisvestingsbeleid. Voor het Rijk doet zich daarmee de moeilijkheid voor dat de juridische basis om in voorkomende gevallen een aan inkomens gerelateerd huurbeleid tegen te gaan ontbreekt, aangezien het Rijk alleen kan ingrijpen indien de toegelaten instelling handelt in strijd met het bredere volkshuisvestingsbelang. Gelet op de genoemde doelen kan dit niet op voorhand worden geconcludeerd. (...)

Het Rijk heeft derhalve de volgende handhavinglijnen in acht genomen, waarbij:

vormen van individueel huurbeleid, waarbij het verbeteren van de betaalbaarheid voorop staat, sterk wordt ontraden. Dit in verband met de nieuwe Huursubsidiewet.

in andere (hiervoor genoemde) gevallen het oordeel afhangt van de nagestreefde doelen, de te verwachten effectiviteit en de omvang van de ingezette middelen in relatie tot de overige volkshuisvestingstaken van de toegelaten instelling.

Verder heeft de SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting; N.o.) in overleg met het Ministerie van VROM besloten om niet direct met voorstellen te komen voor experimenten, maar om een voorstudie te laten doen om de zin hiervan te onderbouwen. Dit met het oog op de verbeteringen van de huursubsidie.

Het SEV-rapport (...) bevat een voorstudie op basis van literatuuronderzoek en het belichten van een drietal vormen van individueel huurbeleid in de praktijk. In meer algemene zin concludeert de SEV dat het vooronderzoek input zal geven in discussies die de komende tijd hoog op de agenda staan over huurbeleid, woonlasten en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en sector.

Verder trekt de SEV op basis van ieder praktijkvoorbeeld conclusies in de vorm van voor- en nadelen ervan. De SEV is van oordeel dat een individueel huurbeleid gebaseerd op uitsluitend betaalbaarheidsoverwegingen, waaronder het dynamisch huurbeleid van (Bouwvereniging X te D.; N.o.), niet zinvol is. (Bouwvereniging X; N.o.) heeft inmiddels naar aanleiding hiervan laten weten te zullen stoppen met het dynamisch huurbeleid. De SEV is overigens niet tot de conclusie gekomen dat vormen van individueel huurbeleid in het algemeen zinloos en ongewenst zouden zijn. Wel hebben de SEV en het Ministerie van VROM in onderling overleg besloten dat er onvoldoende argumenten zijn om experimenten te starten.

De richting die de SEV nu meer voorstaat is een dynamisch kernvoorraadbeleid. Daarmee wordt bedoeld dat de voorraad huurwoningen wordt gezien als breed beschikbaar voor de doelgroep. Een woning die bijvoorbeeld voor de thans zittende huurder een huur heeft van

f 800,- per maand, wordt aan een nieuwe huurder (behorend tot de doelgroep) voor een lager bedrag aangeboden, omdat anders niet tijdig, met inachtneming van een redelijke wachttijd, een goedkopere woning beschikbaar is. De SEV ziet dit als één van de elementen van vernieuwing van het huurproduct, waarbij ook andere factoren dan het inkomen een rol spelen.

Ik verwacht dat in de toekomst in geringere mate een centraal huurprijsbeleid zal worden gevoerd. Meer marktwerking zal leiden tot meer keuzevrijheid in aanbod van woningen en contracten. Huurcontracten zullen dan ook veel meer geïndividualiseerd tot stand komen..."

D. Nadere informatie van de STAATSSECRETARIS van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In reactie op vragen van de Nationale ombudsman liet de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het volgende weten:

"...Vraag 1: beperkt het instrumentarium van de minister zich tot het geven van een aanwijzing als een toegelaten instelling (t.i.) in strijd handelt met het bredere belang van de volkshuisvesting of staan hem nog andere instrumenten ten dienste?

(Antwoord; N.o.) Buiten het kader van het BBSH (Besluit beheer sociale-huursector; N.o.) zijn in de volkshuisvestingswet- en regelgeving geen andere instrumenten beschikbaar. Het BBSH bevat diverse mogelijkheden voor de minister om in te grijpen. Het instrumentarium van het BBSH is als volgt.

Op grond van artikel 41 BBSH kan in het belang van de volkshuisvesting aan een t.i. een aanwijzing worden gegeven waarbij zij wordt verplicht zodanig te handelen dat een situatie die strijdig is met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven, of een voorgenomen handeling die niet in dat belang is na te laten.

Voorts kan op grond van artikel 43 door de minister een toezichthouder worden benoemd, die aan nader te bepalen besluiten van de t.i. zijn voorafgaande instemming moet geven. Op grond van art. 43, tweede lid, kan de minister een toezichthouder de bevoegdheid geven om plannen op te stellen in die gevallen dat de t.i. dat op grond van een aanwijzing zou moeten doen, maar niet daartoe overgaat. Hierbij gaat het met name om sanerings- en investeringsplannen.

De ultieme sanctie is intrekking van de toelating, indien de t.i. zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of zal berokkenen dat toelating niet langer in dat belang is te achten (art. 44 BBSH).

(...)

De aanwijzing is als een zwaar middel te beschouwen. In de artikelsgewijze toelichting op het BBSH is zelfs sprake van "uitzonderlijke gevallen". Het instrument wordt dan ook zelden toegepast. Toepassing vloeit altijd voort uit de omstandigheden van het geval. Gepubliceerd beleid of richtlijnen zijn er niet. Meestal gaat het bij het geven van een aanwijzing om breder disfunctioneren van de t.i. of om specifieke ernstige misstanden, zoals onverantwoorde speculatie met volkshuisvestingsmiddelen of een ernstige overschrijding van de door het BBSH voor de activiteiten van een t.i. getrokken grenzen.

Een aanwijzing is vrijwel steeds het sluitstuk van een lang traject van overleg, overreding en overtuiging. In een aanzienlijk aantal gevallen waarin het geven van een aanwijzing in beeld komt, is deze dan ook uiteindelijk niet nodig.

Vraag 2: stelt de minister zich op het standpunt dat (Bouwvereniging X; N.o.) met het dynamisch huurbeleid en de huurquotekaart niet in strijd handelt met het bredere belang van de volkshuisvesting? Zo nee, waarom is geen gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid uit het BBSH dan wel een ander instrument? Zo ja, dan standpunt toelichten aan de hand van door het Rijk in acht te nemen handhavingslijn.

(Antwoord; N.o.) Ik wil graag twee aspecten die mijns inziens van belang zijn in de onderhavige zaak benadrukken. Allereerst is relevant dat het resultaat van de afweging, die bij de beoordeling van het onderhavige beleid van (Bouwvereniging X; N.o.) is voltrokken, was dat het geven van een aanwijzing niet tot de mogelijkheden behoorde. De oorspronkelijke brief heeft daaromtrent mogelijk een verkeerde indruk gewekt, o.m. door het gebruik van het woord "gedogen".

In de tweede plaats acht ik het relevant dat de betrokken t.i. een einde heeft gemaakt aan de aan de orde zijnde praktijk voor de doelgroep van beleid. Dat mag op zijn minst mede worden toegeschreven aan het terzake bepaalde VROM-standpunt ("sterk ontraden") en het op basis daarvan met de t.i. terzake gevoerde overleg.

Reeds onder mijn voorganger zijn vormen van individueel huurbeleid, waaronder het systeem van inkomenshuren van (Bouwvereniging X; N.o.), sterk ontraden. Dit door (Bouwvereniging X; N.o.) gehanteerde systeem is echter niet in strijd met de wet- en regelgeving bevonden. Bij de beoordeling of de initiatieven in strijd zijn met het bredere belang van de volkshuisvesting, hebben de in het BBSH opgesomde criteria een rol gespeeld. Belangrijke overweging bij de beoordeling van varianten van inkomenshuurbeleid is dat het weliswaar raakvlakken heeft met inkomenspolitiek en dat hier het primaat van de rijksoverheid geldt, maar dat dit als zodanig niet onder het belang van de volkshuisvesting kan worden begrepen.

De beoordelingscriteria in het BBSH (...) betreffen:

\* het huisvesten van de doelgroep van beleid (betaalbaarheid/ art.13);



- \* de kwaliteit van de woongelegenheden (art. 12);
- \* de financiële continuïteit van de toegelaten instelling (art. 21);
- \* het betrekken van bewoners bij beleid en beheer (art. 16);
- \* de leefbaarheid in wijken en buurten (art. 12a);

Aan de hand van deze criteria dient te worden bepaald of gedragingen van toegelaten instellingen al dan niet in strijd zijn met het bredere belang van de volkshuisvesting. Bij de beoordeling van het dynamisch huurbeleid en de huurquotekaart van (Bouwvereniging X; N.o.) heeft met name het aspect betaalbaarheid van de woning een rol gespeeld. Ten aanzien van het aspect betaalbaarheid is de huurprijs van de woning in relatie tot het inkomen van de bewoner(s) relevant. Doordat het individueel huurbeleid van (Bouwvereniging X; N.o.) zich op de doelgroep van beleid (IHS ontvangers) richt en de huurquote op niet-doelgroepers, worden voor beide groepen op de woningmarkt alternatieven geboden die de betaalbaarheid van de woning beogen te garanderen.

Of het huurbeleid van een t.i., dat zich richt op de betaalbaarheid, verenigbaar is met het belang van de volkshuisvesting, hangt tevens af van de vraag op welke wijze de t.i. op de andere taakvelden presteert en dus ook of voldaan wordt aan de andere criteria.

Bij de beoordeling van beide door (Bouwvereniging X; N.o.) gehanteerde systemen van huurbeleid speelden ook factoren een rol als leefbaarheid (o.m. opbouw wijk) en financiële continuïteit van de toegelaten instelling. In het proces waarin de verschillende factoren zorgvuldig zijn gewogen is vastgesteld dat het bredere belang van de volkshuisvesting door (Bouwvereniging X; N.o.) niet wordt geschaad, ook al bevat het beleid van de t.i. aspecten van inkomenspolitiek. Het opleggen van een sanctie is derhalve niet aan de orde geweest en de minister heeft volstaan met een bestuurlijk advies, inhoudende dat het gekozen beleid sterk wordt ontraden. Er is derhalve ook geen sprake van "handhavingsrichtlijnen" (...), maar slechts van een beleidslijn voor het bestuurlijk handelen en de standpuntbepaling voor overleg inzake het huurbeleid van een t.i.

Voorts dient opgemerkt te worden dat, naast de beoordeling van het (huur)beleid van een t.i. door de rijksoverheid op verenigbaarheid met regelgeving of met het belang van de volkshuisvesting, er voor de individuele huurder respectievelijk de huurdersvereniging diverse mogelijkheden bestaan het concrete huurbeleid van de verhuurder aan te vechten, indien zij menen hierdoor in hun belangen geschaad te worden. Het burgerlijk recht, de Wet overleg huurders-verhuurder en het BBSH voorzien daarin. Hiermee is uiteraard niets gezegd over de eventuele kans van slagen van dergelijke procedures.

Vraag 3: wat is de reden dat is afgezien van het starten van experimenten ten aanzien van vormen van individueel huurbeleid?

(Antwoord; N.o.) De nieuwe Huursubsidiewet - sinds juli '97 van kracht - heeft positieve effecten voor de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep teweeg gebracht. Naar mijn opvatting, die tevens wordt gedeeld door (Bouwvereniging X; N.o.), is de noodzaak om de betaalbaarheid (verder) te verbeteren door middel van experimenten met het systeem van inkomenshuren, daardoor sterk verminderd. De voorstudie heeft dit ook duidelijk aangetoond. Het animo voor experimenten bleek, als gevolg daarvan, begin dit jaar bij een aantal daartoe in beeld zijnde corporaties, waaronder (Bouwvereniging X; N.o.) onvoldoende om deze te starten. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting heeft daarop besloten geen experimenten uit te voeren en mij hierover geïnformeerd..."

#### E. Reactie verzoeker op het verslag van bevindingen

In zijn reactie op het verslag van bevindingen liet verzoeker weten dat de Stichting Woonconsumenten Y het door Bouwvereniging X gevoerde huurquotebeleid niet onderschreef. Hij verwees terzake (onder meer) naar een aan hem gerichte brief van de Stichting Woonconsumenten Y met de volgende inhoud:

"...(Stichting Woonconsumenten Y weerspreekt dat hij; N.o.) met het vigerende huurbeleid van (Bouwvereniging X; N.o.) heeft ingestemd en (Bouwvereniging X; N.o.) inmiddels niet meer experimenteert met inkomenshuren.

Voor een goed begrip inzake het experimenteren met inkomenshuren bij (Bouwvereniging X; N.o.) moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het:

dynamisch huurbeleid

dynamisch kernvoorraadbeleid

huurquotebeleid

#### *Dynamisch huurbeleid<sup>1</sup>*

(Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) heeft in het verleden ingestemd met het experimenteren met het door verbeterde huursubsidiewetgeving achterhaalde en door (Bouwvereniging X; N.o.) inmiddels afgeschafte dynamisch huurbeleid.

#### *Dynamisch kernvoorraadbeleid<sup>2</sup>*

(Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) stemt in met het sinds enige jaren door (Bouwvereniging X; N.o.) gepraktiseerde dynamisch kernvoorraadbeleid, zolang er voor de doelgroep van beleid aantoonbaar sprake is van krapte op de (...) woningmarkt en de

woningcorporatie ervoor vraakt, zodanig binnen de grenzen van redelijkheid te blijven, dat zittende huurders niet massaal hiertegen in het geweer komen.

Voorts heeft (Bouwvereniging X; N.o.) gevolg gegeven aan het (advies van Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) om de financiële gevolgen van het dynamisch kernvoorraadbeleid niet op alle overige huurders af te wentelen en budgettair neutraal uit te zullen laten vallen.

### *Huurquotebeleid<sup>3</sup>*

De (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) heeft zich, gesteund door alle complexgewijze bewonersvertegenwoordigingen, altijd afwijzende opgesteld en negatief geadviseerd inzake het in 1998 door (Bouwvereniging X; N.o.) ingevoerde huurquotebeleid.

(Bouwvereniging X; N.o.) heeft (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) op 30 augustus 1999 bericht, ondanks de bezwaren van de (Stichting Woonconsumenten Y; N.o.) en een negatief (advies van Stichting Woonconsumenten; N.o.), het huurquotebeleid voor het tijdvak 1999-2000 ongewijzigd te continueren.

Het onderzoeksbureau dat (Bouwvereniging X; N.o.) en een andere woningcorporatie tot nu toe in dezen heeft ondersteund, kent het huurquotebeleid in de periodiek van de vereniging van woningcorporaties recentelijk overigens meer nadelen dan voordelen toe..."

<sup>1</sup> Het dynamische huurbeleid behelst het voor ontvangers van Individuele Huursubsidie (IHS) aftoppen van huurverhoging tot het verhogingspercentage in de huursubsidiewetgeving.

<sup>2</sup> Het dynamisch kernvoorraadbeleid behelst het goedkoper in vergelijking met omringende gelijkwaardige woningen aanbieden van woningen ten behoeve van het menswaardig huisvesten van de doelgroep van beleid

<sup>3</sup> Het huurquotebeleid behelst het voor huurders - die niet meer tot de doelgroep van beleid behoren - kwijtschelden van huurverhoging via een door (Bouwvereniging X; N.o.) ontwikkelde methodiek.

## **Beoordeling**

### **I. ALGEMEEN**

1. Bouwvereniging X is een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet. Een toegelaten instelling is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting die zich ten doel stelt uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beoogt uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), dat strekt tot uitvoering van genoemd artikel in de Woningwet, regelt de toelating en de taken van en het toezicht op toegelaten instellingen. Op de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) rust de taak van toezichthouder. Een toegelaten instelling legt via

haar jaarstukken, achteraf, verantwoording af aan de Minister over haar handelen in het belang van de volkshuisvesting en de prestaties op de verschillende verantwoordingsvelden (de kwaliteit van de woongelegenheden, het huisvesten van de doelgroep, de verhouding met de huurders en het financiële beleid).

2. Ten behoeve van de uitoefening door de Minister van zijn toezichhoudende taak voorziet het BBSH in een aantal zogenaamde interventie-instrumenten. De toepassing van deze instrumenten is gebonden aan de voorwaarde dat het moet gaan om situaties waarin het belang van de volkshuisvesting in het geding is. In dit verband is met name van belang de bevoegdheid van de Minister om aan een toegelaten instelling een aanwijzing te geven (artikel 41 BBSH). In een aanwijzing kan een toegelaten instelling worden verplicht om zodanig te handelen dat een situatie die strijdig is met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven, of om een voorgenomen handelwijze die niet in het belang van de volkshuisvesting is achterwege te laten (zie achtergrond, onder 1, 2. en 3.).

Bij het geven van een aanwijzing aan een toegelaten instelling komt de Minister vrijheid van beoordeling toe. Dit betekent dat de Nationale ombudsman (het achterwege laten van) het gebruik van zijn bevoegdheid door de Minister in een concreet geval slechts marginaal zal toetsen. Dat houdt in dat de Nationale ombudsman alleen reden zal zien voor kritiek als hij van oordeel is dat de Minister in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten zoals hij heeft gedaan.

## II. TEN AANZIEN VAN DE KLACHT

1. Verzoeker heeft met een brief van 27 juni 1998 aan het Ministerie van VROM zijn onvrede kenbaar gemaakt over het door Bouwvereniging X gevoerde huurbeleid (differentiatie van huurprijzen), dat volgens verzoeker neerkomt op het voeren van inkomenspolitiek. Het betreft het dynamisch huurbeleid (inhoudende dat degenen die huursubsidie ontvangen automatisch een gematigde huurverhoging krijgen, die nooit hoger is dan het percentage waarmee in de huursubsidieregeling rekening is gehouden) en de huurquotekaart (inhoudende dat voor huurders die meer dan een bepaald deel van hun inkomen aan huur gaan betalen, de aangezegde huurverhoging kan worden ingetrokken). Verzoeker klaagt er over dat de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland te Rijswijk van het Ministerie van VROM (hierna: de Inspectie) blijkens haar antwoordbrief van 4 augustus 1998 weliswaar beaamt dat het ongewenst lijkt dat instellingen als Bouwvereniging X door een differentiatie van huurprijzen aan herverdeling van inkomen kunnen doen, maar niettemin op dit punt een gedoogbeleid voert.

2. De Staatssecretaris van VROM gaat in zijn reactie op de klacht allereerst meer algemeen in op het door het Rijk gevoerde beleid ten aanzien van initiatieven van toegelaten instellingen, die op enigerlei wijze een relatie leggen tussen de gevraagde huurprijs en het inkomen van het hurende huishouden. Hij wees er op dat de redenen waarom toegelaten instellingen een dergelijk beleid voeren of voerden - evenals de vorm -

verschillend zijn. Verbetering van de betaalbaarheid van het wonen was aanvankelijk een veel voorkomend motief, maar heeft sinds het inwerkingtreden van de nieuwe Huursubsidiewet aan belang verloren, met als gevolg dat de meeste initiatieven die uitsluitend de verbetering van de betaalbaarheid tot doel hadden, zijn beëindigd. Andere motieven zijn het tegengaan van segregatie, het - in vergelijking met onrendabel investeren - efficiënter inzetten van middelen en het verkorten van de wachttijd.

De Staatssecretaris gaf aan dat hier voor het Rijksbeleid steeds een spanningsveld heeft bestaan. Enerzijds is er het primaat van de Rijksoverheid op het voeren van inkomensbeleid, terwijl anderzijds de genoemde motieven - los van het ingezette middel - ook door het Rijk worden gezien als een goede invulling voor lokaal volkshuisvestingsbeleid. In dit verband wees de Staatssecretaris er op dat de juridische basis om in voorkomende gevallen een aan het inkomen gerelateerd huurbeleid tegen te gaan ontbreekt, aangezien het Rijk alleen kan ingrijpen indien de toegelaten instelling handelt in strijd met het bredere volkshuisvestingsbelang. De Staatssecretaris meende dat dit laatste, gelet op de genoemde doelen, niet op voorhand kon worden geconcludeerd.

Een en andere leidde tot de volgende door het Rijk in acht genomen handhavingsslijn:

Vormen van individueel huurbeleid, waarbij het verbeteren van de betaalbaarheid voorop staat, worden sterk ontraden. Dit in verband met de nieuwe Huursubsidiewet.

In andere gevallen hangt het oordeel af van de nagestreefde doelen, de te verwachten effectiviteit en de omvang van de ingezette middelen in relatie tot de overige volkshuisvestingstaken van de toegelaten instelling.

3. Meer toegespitst op de onderhavige klacht liet de Staatssecretaris weten dat het resultaat van de afweging, die ten aanzien van het gewraakte huurbeleid van Bouwvereniging X is gemaakt, was dat het (bredere) belang van de volkshuisvesting door Bouwvereniging X niet werd geschaad, ook al bevatte het door laatstgenoemde gevoerde huurbeleid aspecten van inkomenspolitiek. Het geven van een aanwijzing was dan ook niet aan de orde. De Staatssecretaris gaf in dit kader aan dat het huurbeleid van Bouwvereniging X niet in strijd was bevonden met de wet- en regelgeving. De beoordeling of gedragingen van toegelaten instellingen al dan niet in strijd zijn met het (bredere) belang van de volkshuisvesting moet plaatsvinden aan de hand van de in het BBSH neergelegde criteria, te weten de verschillende verantwoordingsvelden.

De Staatssecretaris merkte op dat in dit geval met name het aspect betaalbaarheid van de woning (het huisvesten van de doelgroep van beleid) een rol heeft gespeeld, te weten de huurprijs van de woning in relatie tot het inkomen van de bewoner(s). Te dien aanzien gold - aldus de Staatssecretaris - dat het dynamisch (individueel) huurbeleid van Bouwvereniging X zich richtte op de doelgroep van beleid (IHS ontvangers) en de huurquotekaart op niet-doelgroepers, zodat voor beide groepen op de woningmarkt

alternatieven werden geboden die de betaalbaarheid van de woning beoogden te garanderen. Daarenboven hebben bij de beoordeling ook factoren als leefbaarheid (onder meer de opbouw van de wijk) en de financiële continuïteit van de toegelaten instelling een rol gespeeld. Een en ander had tot gevolg dat was volstaan met een bestuurlijk advies aan Bouwvereniging X inhoudende dat het gevoerde beleid sterk werd ontraden.

4. Tegen de achtergrond van de door het Rijk gehanteerde en op zichzelf te billijken handhavingsslijn zoals omschreven onder 2., kan niet worden gezegd dat de Inspectie bij de beoordeling van het door Bouwvereniging X gevoerde huurbeleid, niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat het (bredere) belang van de volkshuisvesting hierdoor niet werd geschaad. Het gevolg van het standpunt van de Inspectie was dat voor haar geen aanleiding bestond om met gebruikmaking van de instrumenten waarin het BBSH voorziet, zoals het geven van een aanwijzing, tegen het huurbeleid van Bouwvereniging X op te treden. Dit leidt tot de conclusie dat de Inspectie ten aanzien van het door Bouwvereniging X gevoerde huurbeleid heeft kunnen volstaan met het geven van een bestuurlijk advies aan Bouwvereniging X dat het gevoerde beleid sterk wordt ontraden.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland te Rijswijk, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is niet gegrond.