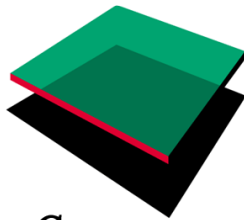


Companen

Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en
Integratie

Beleidsdoorlichting huurgeschillenbeslechting

7 mei 2009



Companen
waar wonen beweegt

Projectnr. 2700.100

Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

Telefoon (026) 3512532
Telefax (026) 4458702

E-mail info@companen.nl
Internet www.companen.nl

Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en
Integratie

Beleidsdoorlichting huurgeschillenbeslechting

7 mei 2009

Inhoud

Samenvatting en conclusies	1
1. Inleiding	7
1.1. Achtergrond	7
1.2. Beleidsdoorlichting	9
1.3. Werkwijze	9
1.4. Leeswijzer	9
2. Aanleiding en actualiteit	11
2.1. Aanleiding voor het beleid	11
2.2. Oorzaak en achtergronden	12
3. De rol van de Rijksoverheid	15
3.1. Verantwoordelijkheid van de overheid	15
3.2. Het bestuurlijk niveau van de verantwoordelijkheid	16
3.3. Inrichting van de verantwoordelijkheid	16
4. Beleidsdoelstellingen	19
5. Instrumenten en de effecten daarvan	21
5.1. Instrumenten	21
5.2. Organisatie van de Huurcommissie	22
5.3. Financiering	23
5.4. Doelmatigheid en effect	24
5.5. Neveneffecten	30
6. Budgetten	33

Samenvatting en conclusies

Aanleiding en actualiteit

Nederland kent van oudsher een actieve overheidsbemoeienis bij de volkshuisvesting. Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid voor huurders en verhuurders om te komen tot een goede kwaliteit en betaalbare prijs van huurwoningen weegt zwaar. Echter, door schaarste op (delen van) de woningmarkt staat de verhouding tussen prijs en kwaliteit onder druk. De Nederlandse huurwoningmarkt kent een verre van optimale marktwerking. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de beperkte keuzemogelijkheden die huurders op veel plaatsen hebben. De Rijksoverheid is van mening dat in Nederland een laagdrempelige, breed toegankelijke en onafhankelijke huurgeschillenbeslechting moet bestaan.

Het Ministerie van VROM verwacht dat het aantal te behandelen geschillen de komende jaren per saldo ongeveer gelijk zal blijven aan het aantal geschillen in 2007. Er wordt een totale structurele werklast verwacht die zal uitkomen op circa 14.000 zaken per jaar.

De rol van de Rijksoverheid

De Rijksoverheid rekent het tot haar rol aanhoudend betrokken te zijn bij de huurgeschillenbeslechting. In de aanloop naar de keuze voor één landelijke Huurcommissie, is hierover met diverse organisaties intensief van gedachten gewisseld. Er zijn diverse argumenten om te kiezen voor huurgeschillenbeslechting door de Huurcommissie, waardoor partijen bij onoverbrugbare verschillen van inzicht niet zijn aangewezen op een gang naar de kantonrechter:

- Bij conflicten moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat deze escaleren en juridiseren. De Minister van Justitie bevordert het oplossen van conflicten langs buitenrechterlijke weg.
- Ondanks de toegenomen mondigheid van huurders is de inschatting dat een stap naar de rechter voor velen nog steeds een te grote stap is.
- Een directe gang naar de rechter strookt niet met het uitgangspunt dat partijen eerst zelf moeten trachten een conflict op te lossen, eventueel geholpen door mediation en/of afdoening via een geschillencommissie.

De Rijksoverheid kiest ervoor zelf de huurgeschillenbeslechting in te richten omdat vormgeving via private weg onvoldoende garandeert dat deze huurgeschillenbeslechting breed toegankelijk is. De huurprijswetgeving is ingericht op landelijk niveau. Om die reden, en vanuit het oogpunt van eenduidige afdoening van huurgeschillen, ligt een decentrale uitvoering van de huurgeschillenbeslechting niet voor de hand. Omdat het Nederlandse huurbeleid op nationaal niveau is vastgesteld en specifiek betrekking heeft op de Nederlandse situatie, ligt ook een verantwoordelijkheid voor de huurgeschillenbeslechting op EU-niveau niet voor de hand.

Beleidsdoelstellingen

De Rijksoverheid wil met de huurgeschillenbeslechting bereiken dat huurders en verhuurders in geval van onoverbrugbare verschillen van inzicht over de relatie tussen de prijs van een huurwoning en de geboden kwaliteit, gebruik kunnen maken van een instantie die een onpartijdige uitspraak doet. Zij vindt het belangrijk dat dit via een systeem gebeurt dat voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- Laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid
- Onafhankelijkheid
- Betrokkenheid van organisaties van huurders en verhuurders.

Instrumenten en de effecten daarvan

We zien de volgende instrumenten om huurgeschillen te beslechten: wetgeving, voorlichting, de Huurcommissie(s) en de kantonrechter.

Tussen de verschillende instrumenten bestaat een logische samenhang. In eerste instantie wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van partijen om in onderling overleg te komen tot een oplossing voor het geschil. Partijen kunnen zich bij de Huurcommissie informeren over hun rechten en plichten. Als dit niet leidt tot een oplossing van het geschil, treedt het instrumentarium in werking. Het gekozen systeem van de Huurcommissie als voorliggende voorziening, met de gekozen uitgangspunten van laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid, strookt met deze gedachtegang. Als overleg niet leidt tot een oplossing van het geschil kunnen partijen het geschil voorleggen aan de Huurcommissie, en doet de Huurcommissie een bindende uitspraak. Indien één van de partijen het niet eens is met de uitspraak van de Huurcommissie kan deze partij het geschil binnen acht weken voorleggen aan de kantonrechter. De kantonrechter is vanuit de gekozen beleidsdoelen de laatste stap in het systeem.

Randvoorwaarden

Er is nagegaan in hoeverre de Huurcommissie voldoet aan de randvoorwaarden die de Rijksoverheid stelt.

Laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid

Onder laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid wordt verstaan dat huurders en verhuurders de weg naar de Huurcommissie makkelijk kunnen vinden en dat de hoogte van de proceskosten (waaronder de leges) een gang naar de Huurcommissie niet in de weg staat. Verhuurders zijn vrijwel allemaal op de hoogte van het bestaan van de Huurcommissie en weten welke diensten de Huurcommissie levert. Bij huurders is dit veel minder het geval, ongeveer de helft zou de weg naar de Huurcommissie weten te vinden. In dit licht is de beoogde laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid nog niet optimaal. De legesheffing vormt geen belemmering voor partijen om een geschil voor te leggen. Als de Huurcommissie er niet zou zijn, zouden huurders en verhuurders met onoverbrugbare geschillen de kantonrechter moeten inschakelen. De Huurcommissie heeft een grotere laagdrempeligheid dan de kantonrechter (zowel in de zin van proceskosten, als in de perceptie van partijen). In die zin kan worden gesteld dat de Huurcommissie zeker bijdraagt aan een meer laagdrempelige geschillenbeslechting.

Er mogen geen obstakels zijn waardoor bepaalde groepen worden uitgesloten van de diensten van de Huurcommissie. Toch is dit in enige mate wel het geval. Uit onderzoek blijkt dat er een groep huurders is die te maken heeft met achterstallig onderhoud, maar die geen gebruik maakt van de diensten van de Huurcommissie. Hiervoor zijn verschillende redenen. Deels schakelt men de Huurcommissie niet in omdat men er geen resultaat van verwacht, van mening is dat de procedure te lang duurt of zelf niet in staat is een verzoekschrift in te dienen.

De helft van de huurders in Nederland is bekend met de Huurcommissie en de diensten die zij levert. De beeldvorming over de Huurcommissie onder sommige groepen huurders lijkt negatief. Er is een (kleine) groep huurders die met achterstallig onderhoud aan hun woning kampt, maar de stap naar de Huurcommissie niet zet omdat zij geen resultaat verwacht. Daarbij is er een groep die de situatie accepteert omdat men bang is de relatie met de verhuurder te verstoren. Het betreft hier overigens een zeer kleine groep.

Onafhankelijkheid

De Huurcommissie moet haar werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk van politieke richtingen kunnen uitvoeren. Om deze reden is de Huurcommissie op afstand geplaatst van het Ministerie van VROM. Ten aanzien van de administratieve ondersteuning is op dit moment nog wel sprake van een hybride aansturing, deels door VROM en deels door de voorzitters. Na de voorgenomen omvorming van administratieve ondersteuning tot een baten-lastendienst, wordt de ondersteuning aangestuurd door het bestuur van de Huurcommissie. Huurders zijn het in hoge mate eens met de stelling dat de Huurcommissie een onafhankelijke organisatie is. Bij verhuurders is de beeldvorming op dit punt minder positief. Toch is driekwart van de verhuurders van mening dat de Huurcommissie een onafhankelijke organisatie is.

Betrokkenheid van organisaties van huurders en verhuurders

Het Landelijk Overleg Huurders en Verhuurders (LOHV) is nadrukkelijk betrokken geweest bij de heroverweging van de huurgeschillenbeslechting in Nederland. De wet Instelling van een landelijke Huurcommissie voorziet verder in het instellen van een Raad van Advies voor de Huurcommissie. De Raad zal bestaan uit negen leden, die afkomstig zijn uit door de Minister aangewezen organisaties van huurders en verhuurders en onafhankelijke organisaties of personen. Organisaties van huurders en verhuurders zullen in de Raad gelijkkelijk vertegenwoordigd zijn. Daarnaast worden de leden van de Huurcommissie benoemd op voordracht van de belangenorganisaties van huurders en verhuurders. Dit is zo in de huidige situatie, en zal na de instelling van één landelijke Huurcommissie niet anders zijn.

Maatschappelijk rendement en effect van uitspraken

Het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie is in beeld gebracht aan de hand van een aantal indicatoren die iets zeggen over dit rendement. De belangrijkste constatering is:

- Voor het maatschappelijk rendement is het van groot belang dat partijen de weg naar de Huurcommissie weten te vinden. Onder huurders is op dit punt nog een belangrijke verbetering mogelijk. Verhuurders kennen de Huurcommissie en haar dienstverlening doorgaans goed.

- Van de voorlichtingsfunctie van de Huurcommissie gaat een aanzienlijke preventieve werking uit. Door huurders en verhuurders te informeren kunnen zij een betere inschatting maken van de kansrijkheid van hun zaak. Daarmee worden veel kansloze zaken bij de Huurcommissie voorkomen.
- Het zelfregulerend vermogen van partijen om in overleg te komen tot een optimale afstemming tussen prijs en kwaliteit van huurwoningen is beperkt. Dit is een duidelijke indicatie van het maatschappelijk belang van een instantie als de Huurcommissie, die geschillen tussen verhuurders en huurders beslecht.
- De kwaliteit van de dienstverlening door de Huurcommissie is relevant in het kader van het maatschappelijk rendement omdat slechte ervaringen met de dienstverlening of negatieve beeldvorming partijen ervan kan weerhouden gebruik te maken van de diensten van de Huurcommissie. In 2008 was tweederde van de huurders en verhuurders die een geschil hebben voorgelegd aan de Huurcommissie tevreden over de dienstverlening. Dit was een verbetering ten opzichte van de situatie in 2004.
- Huurders en verhuurders zijn vrijwel unaniem van mening dat de Huurcommissie een belangrijke maatschappelijke functie vervult. De Huurcommissie wordt door de meeste huurders en verhuurders gezien als een deskundige, betrouwbare en onafhankelijke organisatie.

Per saldo is het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie, zoals afgemeten aan deze indicatoren, tussen 2004 en 2008 toegenomen.

Een belangrijk aspect van het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie is wat er gebeurt nadát de Huurcommissie uitspraak heeft gedaan. Het blijkt dat partijen in hoge mate gevolg geven aan de uitspraken van de Huurcommissie. De doorwerking van een uitspraak naar andere huurovereenkomsten in hetzelfde huurcomplex is doorgaans gering. Ook het effect van uitspraken van de Huurcommissie op het beleid van verhuurders is meestal beperkt. In het geval van zaken die betrekking hebben op de afrekening van servicekosten is het bereik van de uitspraak groter. Deze uitspraken worden door verhuurders vaak doorvertaald naar andere woningen in het complex en naar het eigen verhuurbeleid.

Maatschappelijke opbrengst in financiële zin

Er is een inschatting gemaakt van de omvang van de opbrengsten van de diensten van de Huurcommissie voor huurders. Voor verhuurders is dit niet mogelijk. Het financiële voordeel dat de Huurcommissie huurders jaarlijks oplevert komt uit tussen de 20 en 30 miljoen euro. Dit is gemeten over de geschillen die betrekking hebben op toetsing van de aanvangshuur, bezwaar tegen de voorgestelde huurverhoging, verzoek om huurverlaging en de onderhoudsprocedure. Deze berekening dient nadrukkelijk om een orde van grootte in beeld te brengen, en pretendeert niet een sluitende uitkomst op te leveren.

Budgetten

Het budget voor de huurgeschillenbeslechting wordt bepaald op basis van de te verwachten zaaklast. Op de VROM- en WWI-begroting van 2009 is een bedrag van 15,8 miljoen euro gereserveerd voor de huurgeschillenbeslechting. Met de hervorming van de Huurcommissie tot één landelijke ZBO en vooral met de omvorming van de administratieve ondersteuning tot een baten-lastendienst, wordt een efficiencyverbetering beoogd die zal

leiden tot een lagere begroting voor de huurgeschillenbeslechting. Er wordt uitgegaan van een geleidelijke daling van de begroting van 15,8 mln. euro in 2009 tot 13,5 mln. euro vanaf 2012.

Conclusie

Wij concluderen dat de problematiek waarvoor de Huurcommissie, als laagdrempelige instelling voor het beslechten van huurgeschillen, in het leven is geroepen, nog altijd actueel is en dat dit naar verwachting in de toekomst zo zal blijven. Het belang van het bestaan van de Huurcommissie wordt door (belangenorganisaties van) huurders en verhuurders breed gedragen, en de rol die de Rijksoverheid op zich neemt in de huurgeschillenbeslechting wordt door deze partijen onderschreven. De keuze voor de invulling van de huurgeschillenbeslechting op Rijksniveau ligt, gegeven de andere vormen van overheidsbetrokkenheid bij aanpalende beleidsterreinen, voor de hand.

Om gebruik te kunnen maken van de diensten van de Huurcommissie, moeten huurders en verhuurders de weg naar de Huurcommissie weten te vinden. Ongeveer de helft van de Nederlandse huurders weet waarvoor zij bij de Huurcommissie terecht kunnen. De andere helft weet dit dus niet. In dit licht is de beoogde laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid nog niet optimaal. Verhuurders zijn vrijwel allemaal op de hoogte van het bestaan en de werkzaamheden van de Huurcommissie.

Er is een groep huurders die te maken heeft met achterstallig onderhoud aan de woning, daar met de verhuurder niet uitkomt, maar géén gebruik maakt van de diensten van de Huurcommissie. Een deel van hen is van mening dat een gang naar de huurcommissie geen zin heeft en niets oplevert. Een klein deel is bang de relatie met de verhuurder te verstoren, is van mening dat de procedure te lang duurt of weet gewoon niet hoe zij een verzoekschrift in moesten dienen. Deze uitkomst toont aan dat in zekere mate sprake is van een beperking in de toegankelijkheid van de Huurcommissie.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Een belangrijk onderdeel van het huurbeleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is het bevorderen van huisvesting met een goede verhouding tussen kwaliteit en huurprijs. Uitgangspunt hierbij is dat de huurder en de verhuurder in eerste instantie zelf gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de realisatie van deze goede verhouding. Er zijn echter altijd gevallen waarin tussen partijen een geschil ontstaat over de redelijkheid van de huurprijs in relatie tot de geboden kwaliteit.

Het Ministerie hecht aan een laagdrempelige geschilbeslechting tussen huurders en verhuurders. De Huurcommissie biedt deze vorm van geschillenbeslechting, waarbij de verhouding tussen de huurder en de verhuurder zo min mogelijk wordt gejuridiseerd. Het werkterrein van de Huurcommissie wordt voornamelijk gevormd door huurprijsaangelegenheden betreffende de woonruimte. De Huurcommissie doet uitspraken over geschillen tussen huurders en verhuurders omtrent de redelijkheid van huurprijzen van woonruimte en van in rekening gebrachte servicekosten en over de onderhoudstoestand van huurwoningen. Een deel van deze geschillen zou anders direct bij de kantonrechter terechtkomen.

In verband met het belang van onpartijdige en onafhankelijke geschillenbeslechting, is de Huurcommissie op afstand geplaatst van het Ministerie van VROM. Dit wil zeggen dat de Huurcommissie haar taak onafhankelijk van de invloed van politieke organen kan uitvoeren. Op dit moment bestaan er 59 afzonderlijke huurcommissies in Nederland. De huurcommissies bestaan uit een voorzitter en leden. Voorzitters worden benoemd door de Kroon, leden door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), leden op voordracht van huurders- en verhuurdersorganisaties, te weten de Nederlandse Woonbond, Aedes vereniging van woningcorporaties, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, en de Vereniging van particuliere beleggers in vastgoed. Ondersteuning van de Huurcommissie is ondergebracht bij het Ministerie van VROM en vindt vanaf 2001 plaats in de vorm van één centraal secretariaat. Het secretariaat biedt administratieve, logistieke en inhoudelijke ondersteuning en verricht aan de huurgeschillenbeslechting verwante taken, zoals het voeren van de procesadministratie, het geven van voorlichting en het uitvoeren van onderzoeken in de woning.

In 2005 is er een fundamentele herbezinning geweest op de inrichting van de huurgeschillenbeslechting in Nederland. In het kader hiervan is onder meer overlegd met het Landelijk Overleg Huurders en Verhuurders (LOHV) en de voorzitters van de huurcommissies en heeft ambtelijk overleg met Justitie plaatsgehad. Twee hoofdrichtingen hebben centraal gestaan: geschilafhandeling via een ZBO, of geschilafhandeling via private weg.

Op 2 april 2009 heeft Minister Van der Laan het wetsvoorstel Instelling van een landelijke Huurcommissie naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit wetsvoorstel voorziet in de instelling van één landelijke Huurcommissie per 1 januari 2010. De administratieve ondersteu-

ning wordt omgevormd tot een baten-lastendienst die wordt aangestuurd door het bestuur van de Huurcommissie. Er zijn verschillende aanleidingen voor deze stap¹:

- De in de vigerende wet beschreven inrichting van de Huurcommissie en de feitelijke situatie zijn niet meer met elkaar in overeenstemming. De inrichting van de Huurcommissie is nog gebaseerd op de Wet op de huurcommissies (Whc) daterend uit 1979. Door de jaren heen is de instroom van het aantal zaken fors teruggelopen. Daarom zijn sinds 2002 voor de 59 huurcommissies nog maar 7 (sinds medio 2008: 6) voorzitters werkzaam. Deze voorzitters worden structureel benoemd voor meerdere huurcommissies. Een tweede maatregel in dit kader is, na overleg met de voordragende instanties, de beleidslijn om Huurcommissieleden altijd te benoemen als lid van meerdere huurcommissies om hen zodoende eenvoudiger de nodige professionaliteit te laten verwerven. Op dit moment zijn er circa 90 Huurcommissieleden op oproepbasis werkzaam voor de verschillende huurcommissies.
- Voor de medewerkers van het sinds 2001 gecentraliseerde secretariaat, dat onderdeel uitmaakt van het Ministerie van VROM, is sprake van een hybride situatie. In de dagelijkse praktijk worden zij zowel door de Minister voor WWI als door de verschillende (voorzitters van de) huurcommissies aangestuurd. Dit heeft onduidelijke gezagsverhoudingen, diffuse verantwoordelijkheidsverdeling en sturing langs meerdere lijnen tot gevolg. Daarnaast zijn er ook gevolgen voor het toezicht vanuit het departement. In de praktijk kan moeizaam invulling worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en kwantiteit van de huurgeschillenbeslechting en de ingezette middelen. Bovendien ontbreekt aan de huidige manier van samenwerken van de 59 zelfstandige bestuursorganen en het gezamenlijke secretariaat, een heldere governance-structuur waardoor bijvoorbeeld het vaststellen van één landelijk uitvoeringsbeleid niet is gewaarborgd.
- De Nationale Ombudsman heeft naar aanleiding van zijn onderzoek naar het functioneren van de huurcommissies in de periode juli 2002 tot juli 2003 zes aanbevelingen gedaan. Eén van deze aanbevelingen betreft de behandeling van zaken binnen de wettelijke termijn van maximaal 4 maanden. De Nationale Ombudsman hanteert een strikte interpretatie van de wettelijke termijn. Hij doet de aanbeveling alle zaken binnen maximaal 4 maanden af te doen. Hoewel de afhandeltermijnen zijn verbeterd ten opzichte van de door de Nationale Ombudsman onderzochte periode en ook ten opzichte van de prestaties voorafgaand aan de samenvoeging van de ondersteunende secretariaten in 2001, is de afstand tot de wettelijke termijn van 4 maanden nog aanzienlijk. Verwacht wordt dat door het onderbrengen van de 59 huurcommissies in één ZBO Huurcommissie, er een organisatiestructuur ontstaat waarin de sturing op doorlooptijden gericht en effectiever kan plaatsvinden waardoor de afhandeltermijnen verder kunnen worden teruggebracht

Met het wetsvoorstel wordt het ontstaan van één samenhangende organisatie beoogd waarbij de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en laagdrempeligheid van de huurgeschillenbeslechting blijft gewaarborgd. Een organisatie die op een slagvaardige wijze de inrichting van haar dienstverlening aan huurders en verhuurders kan vormgeven en die op een efficiënte manier en binnen de wettelijke termijnen huurgeschillen behandelt. De ondersteuning wordt omgevormd tot een baten-lastendienst, waaraan het bestuur van de Huurcommissie leiding geeft.

¹ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Instelling van een landelijke Huurcommissie, 2 april 2009

Definitie baten-lastendienst

Een baten-lastendienst is een uitvoerend organisatieonderdeel van een ministerie. Een baten-lastendienst werkt bedrijfsmatig. Hierdoor kan op een zo doelmatig mogelijke wijze gewerkt worden aan de uitvoering van rijksbeleid. Een baten-lastendienst levert producten aan klanten of opdrachtgevers die hiervoor betalen. De aandacht is gefocust op de output (producten en diensten). Niet alleen in de relatie tussen de baten-lastendienst en zijn opdrachtgevers maar ook binnen de dienst zelf. Deze vorm van resultaatgericht werken heeft als doel om de focus van de baten-lastendienst en zijn medewerkers te richten op het leveren van een goed product dat aansluit bij de wensen van de opdrachtgevers en hun beleidsdoelstellingen. Een baten-lastendienst is als een afzonderlijke organisatie zichtbaar ten opzichte van het kerndepartement. Doordat een baten-lastendienst mag werken met een afwijkend financieel regime is meer bedrijfsmatig werken mogelijk².

1.2. Beleidsdoorlichting

Volgens de 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' moet beleid dat is gericht op de realisatie van algemene of operationele beleidsdoelstellingen periodiek geëvalueerd worden in een beleidsdoorlichting. De voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op een laagdrempelige huurgeschillenbeslechting.

1.3. Werkwijze

Conform de 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' wordt deze beleidsdoorlichting uitgevoerd als een syntheseonderzoek. Op basis van bestaand materiaal brengen wij de diverse aspecten van de beleidsdoorlichting in beeld. Wij verwijzen in de tekst zoveel mogelijk naar de gebruikte bronnen.

1.4. Leeswijzer

De beleidsdoorlichting bevat vijf hoofdthema's. In hoofdstuk 2 komen de aanleiding en actualiteit aan bod. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van de Rijksoverheid. Waarom rekent de Rijksoverheid huurgeschillenbeslechting tot haar verantwoordelijkheid en waarom ligt deze verantwoordelijkheid op Rijksniveau? Bovendien geeft dit hoofdstuk inzicht in hoe de verantwoordelijkheid is vormgegeven. De beleidsdoelstellingen die ingezet zijn rondom de huurgeschillenbeslechting komen in hoofdstuk 4 aan bod en hoofdstuk 5 gaat in op de instrumenten en de effecten daarvan. In hoofdstuk 6, vindt u informatie over de ingezette budgetten.

Voor in de rapportage is een uitgebreide samenvatting opgenomen.

² Website Ministerie van Financiën:
http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Financieel_management_overheid/Baten_lastendiensten/Wat_zijn_baten_lastendiensten

2. Aanleiding en actualiteit

2.1. Aanleiding voor het beleid

Welk probleem is aanleiding geweest voor het beleid?

Nederland kent sinds de Woningwet van 1901 een actieve overheidsbemoeienis bij de volkshuisvesting. Belangrijke thema's van de afgelopen decennia die relevant zijn in het kader van deze beleidsdoorlichting, waren het waarborgen van betaalbare huisvesting en het waarborgen van voldoende kwaliteit van huisvesting. Door schaarste op (delen van) de woningmarkt staat de verhouding tussen prijs en kwaliteit onder druk. De Nederlandse huurwoningmarkt kent een verre van optimale marktwerking. Dit hangt samen met de aard van het onderliggende product: de huurwoning. Huurders bewonen een woning doorgaans voor langere tijd. Omdat de kosten die samenhangen met een verhuizing hoog zijn, zijn de mogelijkheden om te verhuizen wanneer het product (de woning) niet meer voldoet vaak beperkt. Daar komt bij dat de huurwoningenmarkt een voorraadmarkt is. Het grootste deel van het woningaanbod bestaat al lange tijd. Het kwaliteitsniveau van woningen is gebaseerd op de geldende normen bij de bouw, en sluit daarom geregeld niet meer aan bij hedendaagse normen. Dit beperkt de keuzemogelijkheden van veel huurders.

In het gereguleerde deel³ van de woningmarkt heeft het Rijk ervoor gekozen om een passende verhouding tussen prijs en kwaliteit te borgen. Sinds 1 juli 1979 worden de huurprijzen van woonruimte in ons land beheerst door de Huurprijzenwet woonruimte (Hpw). Op die datum trad ook de Wet op de huurcommissies (Whc) in werking, waarin de samenstelling, de taak en de werkwijze van de huurcommissies werd geregeld. De wettelijke grondslag van de huidige huurcommissies is per 1 augustus 2003 neergelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW) en de daarop gebaseerde Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw). Zij vervangen sindsdien de dienaangaande bepalingen uit de Hpw en de Whc.

Een (beperkt) deel van de huurwoningenvoorraad, het zogenoemde geliberaliseerde deel⁴, valt niet onder het huurbeleid van het Ministerie van VROM.

In de aanloop naar de keuze voor één landelijke Huurcommissie, is door het Ministerie van VROM gesproken met diverse organisaties van huurders en verhuurders, verenigd in het Landelijk Overleg Huurders Verhuurders (het LOHV) en met de voorzitters van de huurcommissies. In dit overleg zijn opnieuw de uitgangspunten geformuleerd waaraan de geschillenbeslechting moet voldoen:

1. er moet sprake zijn van onafhankelijke huurgeschillenbeslechting;
2. de huurgeschillenbeslechting moet laagdrempelig en breed toegankelijk zijn;
3. er moet betrokkenheid zijn van organisaties van huurders en verhuurders.

³ Zelfstandige woningen met een aanvangshuur onder de op dat moment geldende liberalisatiegrens. Per 1 juli 2008 lag de liberalisatiegrens bij € 631,73. Woningen waarvan de huurovereenkomst vóór 1 juli 1994 is ingegaan behoren, ongeacht de aanvangshuur, tot het gereguleerde deel van de woningvoorraad.

⁴ Zelfstandige woningen met een aanvangshuur boven de op dat moment geldende liberalisatiegrens, waarvan de huurovereenkomst is ingegaan op of na 1 juli 1994. Per 1 juli 2008 lag de liberalisatiegrens bij € 631,73.

De betrokken partijen hebben in het overleg aangegeven dat alleen aan deze uitgangspunten kan worden voldaan als de overheid betrokken is bij de huurgeschillenbeslechting, zeker ook in relatie tot de rol van de overheid bij de huurprijsregelgeving⁵.

2.2. Oorzaak en achtergronden

Wat is de oorzaak van het probleem en is dit nog actueel?

Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid voor huurders en verhuurders om te komen tot een goede kwaliteit en betaalbare prijs van huurwoningen weegt zwaar. Echter, de woningmarkt kent zoals eerder beschreven nog steeds schaarste en werkt nog verre van optimaal. Ook laat de kwaliteit van een (klein) deel van de woningen – ondanks het in algemene zin stijgende kwaliteitsniveau van de voorraad – nog te wensen over⁶. Meningsverschillen tussen partijen over de prijs-kwaliteitverhouding van woningen blijven in deze markt bestaan en daarmee ook de noodzaak van huurgeschillenbeslechting.

Het aantal zaken dat aan de Huurcommissie wordt voorgelegd is sinds begin jaren 90 sterk gedaald (90.000 per jaar begin jaren '90, circa 11.000 in 2008). Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen (in willekeurige volgorde):

- *Het huurbeleid.* Sinds 2001 is de maximale huurverhoging voor huurwoningen in het gereguleerde deel van de huurwoningenvoorraad verbonden aan het inflatiepercentage⁷. Sinds het kabinet Balkenende IV is zelfs sprake van een inflatievolgend huurbeleid, waarbij de maximale jaarlijkse huurverhoging gelijk is gesteld aan het inflatiepercentage over het voorgaande jaar. De inflatie is de afgelopen jaren erg laag geweest. Dit betekent dat ook de huurverhogingen laag waren. Dit heeft een drukkend effect op het aantal zaken met betrekking tot de jaarlijkse huurverhoging dat aan de Huurcommissie wordt voorgelegd. Een hogere inflatie of het eventueel loslaten van het inflatievolgend huurbeleid zal waarschijnlijk leiden tot een nieuwe toename van het aantal bezwaren tegen de jaarlijkse huurverhoging.
- *Toegenomen kwaliteit van de woningvoorraad.* De kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad is sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw aanzienlijk verbeterd⁸. Hierdoor is het aantal geschillen over de hoogte van de huurprijs ten opzichte van de geboden kwaliteit op grond van gebreken op dit moment beduidend lager dan voorheen.
- *Afschaf rappel.* Per 1 juli 2006 is een wetswijziging doorgevoerd met betrekking tot de procedure 'huurverhoging na rappel'. Deze procedure wordt gevolgd als een huurder, nadat hij door de verhuurder voor de tweede maal op de huurverhoging is gewezen, de verhoging niet betaalt maar ook niet schriftelijk bezwaar maakt bij de verhuurder. Als de huurder het na ontvangst van een herinneringsbrief (rappelbrief) van de verhuurder nog steeds niet eens is met de huurverhoging, dan is het aan de huurder de Huurcommissie te vragen zich uit te spreken over de redelijkheid van de huurverhoging. Vóór de wetswijziging moest de verhuurder dit verzoek indienen. Met

⁵ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 926, nr. 77.

⁶ Zie ook: Maatschappelijk rendement en effect van uitspraken, Companen, 2004.

⁷ In het beleid van het Ministerie van VROM werd in de periode 2001 - 2004 uitgegaan van een voortschrijdend gemiddeld inflatiepercentage over de laatste vijf jaar als basis voor het huurprijsbeleid. In de periode 2005 - 2006 werd uitgegaan van het inflatiecijfer over het voorgaande jaar, vermeerderd met een vast opslagpercentage. Per 1 juli 2007 is het opslagpercentage komen te vervallen en is de maximale huurverhoging gelijk gesteld aan het inflatiepercentage over het voorgaande jaar.

⁸ Evaluatie gebrekenregeling en tweezijdige legesheffing, Companen. 2002.

de wetwijziging worden veel verzoeken die gebaseerd zijn op misverstanden voorkomen. In 2006 betrof dit ruim 10.000 verzoeken⁹, in de jaren daarvoor zelfs 20.000 – 30.000 verzoeken.

- *Inloop achterstanden bij de Huurcommissie.* In het verleden werden veel bezwaren tegen de jaarlijkse huurverhoging ingediend met het argument dat sprake was van achterstallig onderhoud¹⁰. Doordat de Huurcommissie zaken sneller is gaan afhandelen, en er dus minder sprake is van achterstanden, is er vaak al een uitspraak met betrekking tot de onderhoudstoestand (waardoor gebreken zijn verholpen of de huur tijdelijk is verlaagd) van de woning vóór de verhuurder het jaar erop met een nieuw voorstel voor de jaarlijkse huurverhoging komt¹¹.

Betekent het dalende aantal zaken dat aan de Huurcommissie wordt voorgelegd nu dat de noodzaak voor huurgeschillenbeslechting minder groot is dan in het verleden? Uit de verklaringen voor de terugloop van het aantal zaken blijkt zoals beschreven dat een deel daarvan is terug te voeren op het huurbeleid en de voor huurders gunstige omstandigheden die daaruit voortvloeien (een inflatievolgend huurbeleid bij een lage inflatie). Deze omstandigheden kunnen in de toekomst weer veranderen.

Het Ministerie van VROM houdt er rekening meer dat het aantal te behandelen geschillen de komende jaren per saldo ongeveer gelijk zal blijven aan het aantal geschillen in 2007. Er wordt een totale structurele werklast verwacht die zal uitkomen op circa 14.000 zaken per jaar¹². Wij concluderen dat de problematiek waarvoor de Huurcommissie, als laagdrempelige instelling voor het beslechten van huurgeschillen, in het leven is geroepen, nog altijd actueel is en dat dit naar verwachting in de toekomst zo zal blijven.

⁹ Jaarverslag Huurcommissie 2006.

¹⁰ Formeel kan dit argument sinds 1 juli 2001 niet meer worden gebruikt (er kan sinds die datum het hele jaar door bezwaar worden gemaakt tegen achterstallig onderhoud), maar het bestaan van achterstallig onderhoud aan de woning maakt dat huurders eerder geneigd zijn in het geweer te komen tegen een voorstel voor een huurverhoging.

¹¹ Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting, Companen, 2008.

¹² Rijksbegroting 2009, begrotingshoofdstuk XVIII, paragraaf 3.2.4.

3. De rol van de Rijksoverheid

3.1. Verantwoordelijkheid van de overheid

Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

In de aanloop naar de keuze voor één landelijke Huurcommissie, is in overleg met het Ministerie van VROM door de organisaties van huurders en verhuurders, verenigd in het LOHV aangegeven dat huurgeschillenbeslechting alleen op laagdrempelige, breed toegankelijke en onafhankelijke wijze kan worden vormgegeven als de overheid betrokken is bij de huurgeschillenbeslechting. Dit ook in relatie tot de rol van de overheid bij de huurprijsregelgeving¹³ (zie ook paragraaf 2.1).

De toenmalige Minister voerde in haar brief aan de Tweede Kamer van juni 2005 aan dat bij een vormgeving langs private weg de brede toegankelijkheid van een voorziening voor huurgeschillenbeslechting niet of zeer moeilijk te garanderen lijkt. Vooral de huurders van kleinere particuliere verhuurders, een sector waarbinnen zich relatief de meeste geschillen voordoen, zouden hiervan de dupe kunnen worden. Bovendien zou het initiatief voor de totstandkoming van zo'n voorziening uitdrukkelijk bij de organisaties van huurders en verhuurders liggen. Daarbij komt zoals eerder beschreven de aard van de huurwoning. Doordat de woningmarkt, zeker in dit segment, niet optimaal werkt heeft de consument/huurder weinig mogelijkheden voor een vrije keuze of voor een alternatief product. Deze positie van huurders vraagt derhalve bescherming. Dit pleit voor de keuze voor geschilbeslechting door de overheid, en niet voor een invulling langs private weg.

Het LOHV heeft zich een expliciet voorstander van een aanhoudende rijksbetrokkenheid betoond. Ook de voorzitters van de huurcommissies achten een overgang naar de markt niet opportuun. Zij hebben daarom gepleit voor een vormgeving via een ZBO. De Minister gaf aan het vanuit een andere doelstelling van het kabinetsbeleid, namelijk dat de burger moet kunnen uitgaan van een betrouwbare en dienstbare overheid, ongewenst te vinden dat hier vanwege het ontbreken van een gelijkwaardig alternatief voor de huurcommissies een hiaat zou ontstaan.

In de brief aan de Tweede Kamer gaf de toenmalige Minister aan van mening te zijn dat 'een aanhoudende overheidsbetrokkenheid bij de huurgeschillenbeslechting op zijn plaats is'.

'Ook de uitgangspunten uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet met betrekking tot een grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers spelen een rol bij de heroverweging met betrekking tot de huurgeschillenbeslechting, die heeft geleid tot het wetsvoorstel voor de Instellingwet ZBO Huurcommissie. Ten aanzien van conflicten wordt het van belang geacht dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat deze escaleren en juridiseren. De minister van Justitie bevordert in dat kader de mogelijkheden om conflicten langs buitenrechtelijke weg op te lossen. Want hoewel de toegang tot de rechter voor geschilbeslechting wezen-

¹³ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 926, nr. 77.

lijk is, biedt de overheidsrechtspraak niet in alle gevallen terzake de meest geëigende of doelmatige voorziening. Soms biedt afhandeling via een geschillencommissie of met hulp van mediation een oplossing. Daarmee wordt tevens voorkomen dat de rechter onnodig wordt belast met zaken die ook en in sommige gevallen zelfs beter langs andere weg kunnen worden opgelost. Het kabinet gaat er vanuit dat partijen hun verantwoordelijkheid ook zullen nemen. De overheid moet hen hiertoe uitdrukkelijk de vrijheid bieden en terughoudend zijn met regelgeving. [...] Ondanks de toegenomen mondigheid van huurders, zal voor velen de stap naar de rechter ook nu nog altijd als te groot worden ervaren. Bovendien strookt de directe gang naar de rechter niet met het uitgangspunt van het kabinet dat partijen eerst zelf moeten trachten voor conflicten een oplossing te vinden, eventueel daarbij geholpen door bijvoorbeeld mediation en/of afdoening via een geschillencommissie. De rechter zou pas in beeld moeten komen als partijen er onderling niet uitkomen.¹⁴

3.2. Het bestuurlijk niveau van de verantwoordelijkheid

Waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal- of EU-niveau)?

Een belangrijk onderdeel van het huurbeleid is het bevorderen van huisvesting met een goede verhouding tussen kwaliteit en huurprijs vastgelegd in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Uhw). Mede aan de hand van deze wet geeft de wetgever nadere invulling aan het grondrecht tot voorziening in huisvesting gevestigd in artikel 22 van de Grondwet. Daarnaast zijn er dwarsverbanden met de Wet op het overleg huurders verhuurder, het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en de Huurtoeslag. De samenhang tussen deze vormen van overheidsbetrokkenheid speelt op landelijk niveau.

De toenmalige Minister heeft in de aanloop naar het instellen van één landelijke Huurcommissie een afweging gemaakt hoe de huurgeschillenbeslechting als overheidstaak het beste kan worden vormgegeven. In haar brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2005 schreef zij hierover: 'Een decentrale uitvoering ligt uit oogpunt van een eenduidige afdoening van huurgeschillen naar mijn mening niet voor de hand. Er ligt hier dus een taak voor de centrale overheid'.

Omdat het Nederlandse huurbeleid op nationaal niveau is vastgesteld en specifiek betrekking heeft op de Nederlandse situatie, ligt een verantwoordelijkheid voor de huurgeschillenbeslechting op EU-niveau ook niet voor de hand.

3.3. Inrichting van de verantwoordelijkheid

Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het vinden van de juiste prijs-kwaliteitverhouding voor huurwoningen is in de basis een zaak tussen de huurder en de verhuurder. De eigen verantwoordelijkheid van partijen staat hierbij voorop. Als men er in onderling overleg niet uitkomt, vraagt één van de partijen de Huurcommissie een uitspraak te doen over de redelijkheid van een eigen voorstel

¹⁴ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 926, nr. 77

of een voorstel van de andere partij (bij een voorstel voor huurverhoging), of over de redelijkheid van het bestaan van een bepaalde situatie (bij onderhoudsgebreken of twijfel of de gevraagde huur niet te hoog is). De Huurcommissie toetst dan of sprake is van een onterechte situatie en doet hierover een uitspraak. Toetsing vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van objectieve normen. Daartoe bestaat onder meer het Woningwaarderingstelsel, waarmee de kwaliteit van een huurwoning en de woonomgeving is genormeerd. Verschillende onderdelen van woning en woonomgeving worden gewaardeerd met een puntentoeckenning. Op basis van deze puntentelling kan een huurprijs worden bepaald die als maximaal redelijk geldt voor de betreffende woning. Indien noodzakelijk laat de Huurcommissie de situatie ter plekke onderzoeken door daarvoor opgeleide onderzoekers. De uitspraken van de Huurcommissie zijn bindend, tenzij partijen binnen acht weken na de uitspraak van de Huurcommissie het geschil aan de kantonrechter voorleggen.

Met de wet Instelling van een landelijke Huurcommissie wordt een verdere efficiëntieslag en een meer transparante werkwijze van de Huurcommissie en de administratieve ondersteuning beoogd. In haar brief aan de Tweede Kamer zei de toenmalige Minister daarover:

‘Verder ben ik van mening dat voor de effectiviteit van het functioneren van de huurgeschillenbeslechting het van groot belang is dat alle betrokken belanghebbenden bij deze taak worden betrokken en daarin participeren. Omdat deze belanghebbenden niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister, acht ik het logisch om de huurgeschillenbeslechting, net zoals bij de huidige huurcommissies het geval is, in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te gieten. Deze ZBO-vorming past binnen het recente kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau. Bij de verdere uitwerking en vormgeving van het ZBO (in casu de samenvoeging van de huidige 59 huurcommissies en het secretariaat tot één nieuwe organisatie) is de besluitvorming van het kabinet ter attentie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor en governance bij ZBO's voor mij leidend.’¹⁵

¹⁵ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 926, nr. 77.

4. Beleidsdoelstellingen

Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor het oplossen van het probleem?

Randvoorwaarden bij de inrichting van de huurgeschillenbeslechting

De Rijksoverheid wil met de huurgeschillenbeslechting bereiken dat huurders en verhuurders in geval van onoverbrugbare verschillen van inzicht over de relatie tussen de prijs van een huurwoning en de geboden kwaliteit, gebruik kunnen maken van een instantie die een onpartijdige uitspraak doet. Zij vindt het belangrijk dat dit via een systeem gebeurt dat voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- Laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid
- Onafhankelijkheid
- Betrokkenheid van organisaties van huurders en verhuurders

Eenduidige definities die aangeven hoe de begrippen 'laagdrempeligheid', 'brede toegankelijkheid' en 'onafhankelijkheid' moeten worden geïnterpreteerd zijn in het beschikbare bronmateriaal niet voorhanden. Wij gaan hier uit van een eigen interpretatie van deze begrippen. Wij baseren onze interpretatie op de gangbare interpretatie van de begrippen in algemene zin, en op een indirecte afleiding op basis van het voor deze beleidsdoorlichting beschikbare bronmateriaal.

Laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid

Onder laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid wordt verstaan dat huurders en verhuurders de weg naar de Huurcommissie makkelijk kunnen vinden en dat de hoogte van de proceskosten (waaronder de leges) een gang naar de Huurcommissie niet in de weg staat. Er mogen geen obstakels zijn waardoor bepaalde groepen worden uitgesloten van de diensten van de Huurcommissie.

Onafhankelijkheid

De Huurcommissie moet haar werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk van politieke richtingen kunnen uitvoeren.

Betrokkenheid van organisaties van huurders en verhuurders

Organisaties van huurders en verhuurders moeten betrokken zijn bij de totstandkoming van de laagdrempelige huurgeschillenbeslechting.

In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de mate waarin de geformuleerde doelstelling wordt gerealiseerd met inachtneming van de gestelde randvoorwaarden.

Voorgenomen prestaties

Het Ministerie van VROM stelt zich jaarlijks in de Rijksbegroting doelen met betrekking tot de huurgeschillenbeslechting. De voorgenomen prestaties in 2009 spitsen zich toe op¹⁶:

¹⁶ Rijksbegroting 2009, begrotingshoofdstuk XVIII, paragraaf 3.2.4.

- Afhandelen van huurgeschillen door de Huurcommissie binnen bepaalde behandeltermijnen. De wettelijke termijn waarbinnen de Huurcommissie uitspraak moet doen is maximaal vier maanden.
- In 2009 in werking treden van een wetsvoorstel waarmee één ZBO huurgeschillenbeslechting wordt gevormd, in plaats van de huidige 59 ZBO's huurcommissie.
- Digitalisering van de interne werkprocessen in 2009. Dit zal bijdragen tot een verkorting van de behandeltermijnen, waardoor stapsgewijs aan de wettelijke termijnen zal worden voldaan.

Afhandelen van huurgeschillen

De wettelijke afhandeltermijn van vier maanden wordt gemiddeld nog niet gehaald. Mede oorzaak daarvan zijn de diverse wettelijke eisen die aan de werkwijze van de Huurcommissie worden gesteld. Daarbij kan gedacht worden aan het thans geldende vereiste dat na onderzoek in de woning altijd een hoorzitting plaatsvindt, of dat zittingen van de Huurcommissie altijd dienen plaats te vinden in het arrondissement waarin de woning zich bevindt. Verwacht wordt dat door het onderbrengen van de 59 huurcommissies in één ZBO Huurcommissie, er een organisatiestructuur ontstaat waarin de sturing op doorlooptijden gericht en effectiever kan plaatsvinden waardoor de afhandeltermijnen verder kunnen worden teruggebracht¹⁷. De Minister voor WWI gaat er van uit dat 80% van de zaken binnen een termijn van zes maanden moet worden afgedaan. In 2008 werd deze doelstelling gehaald.

Inwerkingtreding wetsvoorstel één ZBO huurgeschillenbeslechting

Het wetsvoorstel voor de wet Instelling van een landelijke Huurcommissie is zoals al eerder aangegeven, op 2 april 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Digitalisering interne werkprocessen

Het is te vroeg om een uitspraak te doen over de voortgang van de digitalisering van de interne werkprocessen.

¹⁷ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Instelling van een landelijke Huurcommissie, 2 april 2009

5. Instrumenten en de effecten daarvan

5.1. Instrumenten

Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

We zien de volgende instrumenten in relatie tot huurgeschilbeslechting: wetgeving, voorlichting, de Huurcommissie(s) en de kantonrechter.

Wetgeving en normering

De wettelijke grondslag van de huidige Huurcommissie is per 1 augustus 2003 neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en de daarop gebaseerde Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Ten aanzien van de kwaliteit van woonruimte zijn regels vastgesteld in het Bouwbesluit. De Wet op het overleg huurders verhuurder geeft een kader voor het overleg tussen huurders en verhuurders op collectief niveau.

Voorlichting

De Rijksoverheid geeft voorlichting aan partijen in de samenleving om hen te informeren over het huurbeleid en de rechten en plichten die samenhangen met het huren en verhuren van woonruimte. De Rijksoverheid doet dit bijvoorbeeld door informatieverstrekking via Postbus 51 en het Juridisch Loket. Het Ministerie van VROM geeft, als onderdeel van de Rijksoverheid, ook voorlichting over het huurbeleid. Onder meer is op de website van VROM informatie te vinden over een scala aan onderwerpen die samenhangen met het huren en verhuren van woonruimte.

De Huurcommissie

Het werkterrein van de Huurcommissie wordt voornamelijk gevormd door huurprijgeschillen betreffende de woonruimte. De functie van de Huurcommissie is het door geschilbeslechting leveren van een bijdrage aan de optimalisering van de relatie tussen de huurprijs en de kwaliteit van de woonruimte. Zij doet dit door:

- het geven van voorlichting aan huurders en verhuurders;
- het doen van uitspraken in geschillen.

Geven van voorlichting

Eén van de functies van de Huurcommissie is het verstrekken van informatie aan huurders en verhuurders, zodat deze kunnen inschatten wat hun rechten en plichten zijn, en of het voorleggen van een geschil aan de Huurcommissie een kansrijke stap is. De informatie wordt via de website en in brochures aangeboden. Daarnaast worden vragen van huurders en verhuurders beantwoord. Dit gebeurt zowel telefonisch, schriftelijk, als via een inloopspreekuur op diverse locaties.

Doen van uitspraken

De Huurcommissie doet uitspraken over geschillen tussen huurders en verhuurders over de redelijkheid van huurprijzen van woonruimte en van in rekening gebrachte servicekosten. Een deel van deze geschillen zou anders direct bij de kantonrechter terechtko-

men. De Huurcommissie draagt op deze manier tevens bij aan de verlichting van de werklast van de rechter.

Tot de taken van de Huurcommissie behoort daarnaast:

- Het verstrekken van verklaringen omtrent de redelijkheid van de huurprijs aan de Belastingdienst/Toeslagen in verband met de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag. Het verstrekken van deze verklaringen is een bevoegdheid van de voorzitters van de huurcommissies.
- Het bijhouden van een openbaar register, waarin de slotwoorden van de uitspraken van de Huurcommissie en van de voorzittersuitspraken zijn opgenomen. De namen van betrokken huurders en verhuurders worden hierbij niet vermeld.
- Het, als in de uitspraak wordt vastgesteld dat een woonruimte één of meer gebreken vertoont die het woongenot ernstig schaden, verzenden van een afschrift aan de inspecteur Volkshuisvesting en aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de woonruimte is gelegen.

De kantonrechter

De uitspraken van de Huurcommissie zijn bindend, tenzij partijen binnen acht weken na de uitspraak van de Huurcommissie het geschil aan de kantonrechter voorleggen.

Samenhang tussen de instrumenten en effectiviteit

Tussen de verschillende instrumenten bestaat een logische samenhang. In eerste instantie wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van partijen om in onderling overleg te komen tot een oplossing voor het geschil. Partijen kunnen zich bij de Huurcommissie informeren over hun rechten en plichten. Als dit niet leidt tot een oplossing van het geschil, treedt het instrumentarium in werking. Het gekozen systeem van huurcommissies als voorliggende voorziening, met de gekozen uitgangspunten van laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid, strookt met deze gedachtegang. Als overleg niet leidt tot een oplossing van het geschil, kan één van de partijen een geschil voorleggen en doet de Huurcommissie een bindende uitspraak. Indien één van de partijen het niet eens is met de uitspraak van de Huurcommissie kan deze partij het geschil binnen acht weken voorleggen aan de kantonrechter. Dit gebeurde de afgelopen jaren in naar schatting 0,5% van de gevallen die aan de Huurcommissie werden voorgelegd¹⁸. De kantonrechter is vanuit de gekozen beleidsdoelen de laatste stap in het systeem.

5.2. Organisatie van de Huurcommissie

Na samenvoeging van de huidige 59 huurcommissies tot één centrale ZBO zal de organisatie van de Huurcommissie als volgt zijn¹⁹:

- De Huurcommissie bestaat uit een bestuur, zittingsvoorzitters en zittingsleden.
- Als onderdeel van de Huurcommissie worden zittingscommissies ingesteld. Deze bestaan uit één zittingsvoorzitter, één huurderslid en één verhuurderslid. Zij verzorgen de feitelijke behandeling van het geschil. De zittingsleden worden voorgedragen door organisaties van huurders en verhuurders.

¹⁸ Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting, Companen, 2008.

¹⁹ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Instelling van een landelijke Huurcommissie, 2 april 2009.

- Het bestuur bestaat uit een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. Zij dragen als bestuur op collegiale basis de gezamenlijke integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de kwantiteit en de in te zetten middelen voor de uitvoering van de wettelijke taken door de Huurcommissie.
- Het bestuur voert tevens de algemene leiding over de administratieve ondersteuning.
- Er wordt een Raad van Advies ingesteld die het bestuur gevraagd en ongevraagd advies kan geven over het uitvoeringsbeleid en de algemene aspecten van de taakuitoefening door het ZBO. De Raad van Advies bestaat uit negen leden waaronder een aantal huurdersleden en een aantal verhuurdersleden. Het aantal huurdersleden is daarbij gelijk aan het aantal verhuurdersleden. Door deze samenstelling wordt de bestuurlijke betrokkenheid van huurders- en verhuurdersorganisaties bij de huurgeschillenbeslechting vergroot.
- De Huurcommissie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid maar maakt onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De noodzaak om eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen ontbreekt, omdat de taken van de Huurcommissie zelden of nooit leiden tot beslissingen met grote vermogensrechtelijke gevolgen en deze taken evenmin leiden tot de behoefte tot vermogensopbouw voor bijvoorbeeld omvangrijke investeringen.
- Het personeel dat werkzaam is bij de administratieve ondersteuning van de Huurcommissie blijft als ambtenaar in Rijksdienst bij het Ministerie van VROM en wordt door de Minister voor WWI ter beschikking gesteld aan de Huurcommissie.

Met de omvorming van de Huurcommissie tot één landelijk ZBO, waarbij het bestuur leiding geeft aan de administratieve ondersteuning, en de omvorming van die administratieve ondersteuning tot een baten-lastendienst, wordt beoogd de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de huurgeschillenbeslechting verder te verbeteren. Hierbij wordt aangesloten bij de Kaderwet ZBO. Dat moet leiden tot een grotere transparantie in de relatie tussen de kosten en de prestaties.

5.3. Financiering

Bij de herziening wordt de financiële betrokkenheid van de partijen die zijn betrokken bij huurgeschillen vergroot²⁰. Op dit moment vindt de financiering van de Huurcommissie volledig plaats door het Ministerie van VROM. De indiener van een verzoek bij de Huurcommissie is in de huidige situatie weliswaar voor het merendeel van de verzoeken een vergoeding aan de Staat verschuldigd, maar dit levert per saldo geen bijdrage aan de financiering van de Huurcommissie. Op dit moment bedraagt het vergoedingentarief € 11. Aan een verzoeker wordt dit bedrag weer terugbetaald als hij in het gelijk wordt gesteld. De uitvoeringskosten van dit legessysteem zijn momenteel beduidend hoger dan de directe opbrengsten. De vergoedingenheffing beoogt louter een drempel te vormen tegen het lichtvaardig indienen van verzoeken.

De Minister voor WWI blijft in de voorgestelde nieuwe situatie voor het grootste deel verantwoordelijk voor de financiering van de Huurcommissie. Beoogd wordt echter dat feitelijk een hogere bijdrage voor deze financiering wordt geleverd door die huurders en verhuurders die zijn betrokken bij een geschil. Gekozen is voor een vergoedingen-

²⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Instelling van een landelijke Huurcommissie, 2 april 2009.

systematiek waarbij het principe van de verliezer betaalt in acht wordt genomen. Met de voorgestelde systematiek wordt een gedeelte van de kosten van de huurgeschillenbeslechting gelegd bij die huurders en verhuurders die direct van de huurgeschillenbeslechting gebruik maken. Dit is in de optiek van het Ministerie niet meer dan redelijk. Hiermee wordt benadrukt dat partijen een grote eigen verantwoordelijkheid hebben bij het voorkomen en oplossen van conflicten, waardoor het te rechtvaardigen is dat deze partijen meebetalen aan de kosten van de geschilbehandeling. De vergoedingsheffing vormt daarnaast, net als nu, een drempel tegen het te lichtvaardig indienen van verzoeken. Het principe dat de verliezer betaalt leidt er in de eerste plaats toe, dat de huurder of de verhuurder die om een geschilbehandeling verzoekt, bij zijn verzoek een bedrag betaalt dat meer in verhouding staat tot de kosten van de geschilbeslechting. Daarbij zal een differentiatie worden toegepast tussen enerzijds natuurlijke personen en anderzijds rechtspersonen. De indiener van een verzoek betaalt een bedrag van € 25 indien het een natuurlijke persoon is en € 450 indien het een rechtspersoon is. Minvermogene natuurlijke personen kunnen net als in de huidige situatie een beroep doen op vrijstelling van de vergoeding. Ter vermijding van het ongewenste effect dat huurders en verhuurders direct naar de kantonrechter gaan, liggen de voorgestelde tarieven van de Huurcommissie onder de kosten verbonden aan een procedure bij de rechter. Het uitgangspunt, dat conflicten eerst buitenrechtelijk moeten worden opgelost, wordt hiermee in stand gehouden. Indien de verzoeker de zaak verliest zal verdere financiële afwikkeling achterwege blijven. Indien de uitspraak gunstig uitvalt voor de verzoeker krijgt hij de als voorschot betaalde vergoeding terug. De in het ongelijk gestelde partij wordt veroordeeld tot betaling van de leges. Ook is het mogelijk dat de Huurcommissie oordeelt dat beide partijen voor de helft gelijk hebben en dus ook voor de helft de vergoeding zijn verschuldigd. In dat geval krijgt de verzoeker de helft van het betaalde bedrag retour. De partij die niet de verzoeker is, is € 12,50 (de helft van € 25) verschuldigd indien hij een natuurlijke persoon is en € 225 (de helft van € 450) indien hij een rechtspersoon is. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de inzet van budgetten voor de huurgeschillenbeslechting.

5.4. Doelmatigheid en effect

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering? Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

In april 2008 heeft Companen in opdracht van het Ministerie van VROM/Secretariaat van de Huurcommissies onderzoek gedaan naar het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie. In dit onderzoek stond centraal welke bijdrage de Huurcommissie levert aan de optimalisering van de relatie tussen huurprijs en de kwaliteit van woonruimte door het beslechten van geschillen. Anders gezegd: hoe doeltreffend is de Huurcommissie en wat is haar maatschappelijk rendement? Het onderzoek was een vervolgonderzoek op een in 2004 gehouden nulmeting²¹.

²¹ Maatschappelijk rendement en effect van uitspraken, Companen, 2004.

Maatschappelijk rendement en de effecten van uitspraken

Het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie is in het genoemde onderzoek in beeld gebracht aan de hand van een aantal indicatoren²²:

- *De bekendheid van huurders en verhuurders met de Huurcommissie.*
Om haar functie adequaat te kunnen verrichten is het essentieel dat huurders en verhuurders de Huurcommissie weten te vinden en dat zij op de hoogte zijn van de gebieden waarop de Huurcommissie hen bij kan staan.
- *De (preventieve) werking van de voorlichtingsfunctie.*
Idealiter gaat van de voorlichtingsfunctie van de Huurcommissie een preventieve werking uit. Als huurders en verhuurders beter kunnen inschatten welke kans hun zaak maakt, kan dat er toe bijdragen dat aan minder kansloze zaken worden gestart.
- *Het bevorderen van het zelfregulerend vermogen bij partijen.*
Het systeem van huurgeschillenbeslechting stoelt op een eerste verantwoordelijkheid van huurders en verhuurders om geschillen zelf op te lossen. De mate waarin huurders en verhuurders in overleg treden (of nalaten dit te doen) geeft een indicatie van de maatschappelijke relevantie van de Huurcommissie.
- *De kwaliteit van de dienstverlening door de Huurcommissie.*
De kwaliteit van de dienstverlening door de Huurcommissie is van invloed op het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie, omdat de mate waarin partijen zich goed geholpen voelen de acceptatie en de maatschappelijke betekenis van de Huurcommissie vergroten.
- *De maatschappelijke functie van de huurcommissie.*
Deze indicator wordt afgemeten aan het belang dat huurders en verhuurders hechten aan het bestaan van de Huurcommissie.

De bekendheid van huurders en verhuurders met de Huurcommissie

Bijna 70% van de huurders kent de Huurcommissie en driekwart van deze groep weet ook, tenminste globaal, welke diensten de Huurcommissie aanbiedt. Dit betekent dat ruim de helft van de huurders in Nederland, indien de situatie daarom vraagt, in beginsel de weg naar de Huurcommissie weet te vinden. De contramale hiervan is dat bijna de helft van de huurders in Nederland niet goed weet waarvoor zij bij de Huurcommissie terecht kunnen. Vrijwel alle verhuurders kennen de diensten van de Huurcommissie. Een zeer beperkt aandeel is hiervan niet op de hoogte. Wel is sprake van een afname van het aandeel verhuurders dat de diensten van de Huurcommissie **goed** kent. Hierbij speelt een verschuiving in de samenstelling van de groep huurders die een zaak voor de Huurcommissie heeft. Het aandeel kleine particuliere verhuurders met een zaak bij de Huurcommissie neemt toe.

De (preventieve) werking van de voorlichtingsfunctie

De meeste huurders en verhuurders die informatie aanvragen bij het Secretariaat van de Huurcommissies, zijn tevreden over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd. Verhuurders zijn iets minder tevreden over de schriftelijke afhandeling van hun informatieverzoek. Een geschil is voor huurders vaak de aanleiding om informatie aan te vragen. Bij verhuurders speelt dit minder. Vanuit het oogpunt van maatschappelijk rendement is het van belang in hoeverre de verstrekte informatie huurders heeft geholpen bij de afweging een verzoekschrift in te dienen bij de Huurcommissie. Dat blijkt voor ongeveer twee derde van de

²² Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting, Companen, 2008.

huurders het geval te zijn. In een derde van de gevallen was de informatie van de Huurcommissie dus niet toereikend om deze inschatting te maken. Dat de voorlichting een preventieve werking heeft blijkt uit de cijfers van het Secretariaat van de Huurcommissies. In 2006 werd de Huurcommissie in totaal ruim 92.000 keer benaderd met vragen. In hetzelfde jaar ontving de Huurcommissie ruim 11.600 verzoeken van huurders en verhuurders om uitspraak te doen in een geschil²³. In 2007 ging het om ongeveer 71.500 benaderingen met vragen en 10.600 verzoeken om een uitspraak²⁴. Hieruit blijkt dat de voorlichting een aanzienlijke preventieve werking heeft.

Het bevorderen van het zelfregulerend vermogen bij partijen

Het zelfregulerend vermogen van partijen om in overleg te komen tot een optimale afstemming tussen prijs en kwaliteit van huurwoningen is beperkt. De helft van de huurders met een potentieel geschil voert hierover overleg met de verhuurder. Dit is een duidelijke indicatie van het maatschappelijk belang van een instantie als de Huurcommissie, die geschillen tussen verhuurders en huurders beslecht.

De kwaliteit van de dienstverlening door de Huurcommissie

Twee derde van de huurders en verhuurders die een geschil hebben voorgelegd aan de Huurcommissie, is tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is een verbetering ten opzichte van de nulmeting, toen was maar de helft van hen tevreden. Het feit dat de Huurcommissie er inmiddels in slaagt het grootste deel van de zaken binnen een redelijke termijn af te handelen, speelt hierbij een belangrijke rol. Op dit punt is het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie verbeterd. Een slechte ervaring is voor veel huurders en verhuurders reden in de toekomst geen gebruik meer te maken van de diensten van de Huurcommissie. Er blijkt hierbij echter een duidelijk verband tussen de tevredenheid over de dienstverlening en de mate waarin partijen in het gelijk worden gesteld. Dan is het moeilijk op dit punt verbetering te realiseren. Er is echter mogelijk ook een positief effect. Immers, in een deel van deze gevallen is het de huurder naar alle waarschijnlijkheid duidelijk geworden dat een herhaald verzoek op grond van dezelfde klacht bij de Huurcommissie geen kans maakt. Hiermee wordt een deel van het aantal kansloze verzoeken ingeperkt.

De maatschappelijke functie van de huurcommissie

Huurders en verhuurders erkennen de maatschappelijke functie van de Huurcommissie ten volle. Vrijwel unaniem zijn zij van oordeel dat het belangrijk is dat er een Huurcommissie bestaat. Vrijwel alle huurders zouden achteraf op dezelfde wijze hebben gehandeld en hun zaak opnieuw aan de Huurcommissie hebben voorgelegd. Op dit punt is de waardering bijna maximaal. De Huurcommissie wordt door de meeste huurders en verhuurders gezien als een deskundige, betrouwbare en onafhankelijke organisatie.

Een belangrijk aspect van het maatschappelijk rendement van de Huurcommissie is wat er gebeurt nadát de Huurcommissie uitspraak heeft gedaan. Het rapport 'Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting' brengt in beeld in welke mate partijen door de Huurcommissie in het gelijk worden gesteld, of verhuurders de uitspraak doorvertalen naar andere woningen binnen het betreffende complex, of de uitspraak (over een langere periode) wordt nageleefd en (indien mogelijk en van toepas-

²³ Jaarverslag Huurcommissie 2006.

²⁴ Jaarverslag Huurcommissie 2007.

sing) wat het gemiddelde financiële voordeel was voor de partij die in het gelijk werd gesteld. Dit is uitgesplitst voor de artikelen 7:249, 7:253, 7:254, 7:257 en 7:260 van het Burgerlijk Wetboek.

Effect artikel-249-uitspraken (toetsing van de aanvangshuur, 3.327 uitspraken in 2006)

In ongeveer 40% van de gevallen heeft de Huurcommissie in 2006 de huurprijs verlaagd. In vrijwel al deze gevallen betaalt de huurder vervolgens ook de verlaagde huur. Het gemiddelde bedrag van de verlaging is bijna € 81 per maand. Ongeveer 95% van de huurders geeft aan dat de verhuurder zich langere tijd aan de uitspraak blijft houden. De mate waarin verhuurders een uitspraak in een artikel-249-zaak doorvertalen naar andere woningen in het complex is gering.

Effect artikel-253-uitspraken (bezwaar tegen de voorgestelde huurverhoging, 2.325 uitspraken in 2006)

De Huurcommissie bepaalde in 2006 in 58% van de gevallen dat de voorgestelde huurverhoging terecht was. Van de huurders die wél in het gelijk werden gesteld, betaalde desondanks 20% een verhoogde huur. Vermoedelijk betaalt een deel van de huurders wel meer huur, maar niet het gehele voorgestelde bedrag, omdat de Huurcommissie de voorgestelde huurverhoging *deels* onredelijk heeft verklaard. Ruim 40% van de huurders met een artikel-253-zaak had naar eigen zeggen al eerder een artikel-253-zaak bij de Huurcommissie tegen dezelfde verhuurder lopen. Een uitspraak in een artikel-253-zaak wordt door verhuurders doorgaans niet doorvertaald naar andere woningen binnen het complex.

Effect artikel-254-uitspraken (verzoek om huurverlaging, 698 uitspraken in 2006)

In 46% van de gevallen waarin een huurder bij de Huurcommissie een verzoek om huurverlaging doet, wordt dit verzoek door de Huurcommissie als niet redelijk beoordeeld, en wordt de verhuurder in het gelijk gesteld. Dit betekent niet dat in meer dan de helft van de gevallen de huurder gelijk krijgt. Een groot deel van de zaken wordt ingetrokken of niet-ontvankelijk verklaard. In slechts 16% van de zaken wordt geoordeeld dat de gevraagde huur daadwerkelijk te hoog is. Van deze gevallen werd in zo'n 80% volgens de huurder de huur naar aanleiding van de uitspraak verlaagd. Het is niet bekend of, en waarom, dat in de overige 20% van de gevallen niet gebeurt. Bijna 90% van hen betaalt vervolgens ook daadwerkelijk de lagere huur. Het gemiddelde bedrag van de verlaging is ruim € 56 per maand. De uitspraak van de Huurcommissie wordt doorgaans niet doorvertaald naar andere woningen in het complex.

Effect artikel-257-uitspraken (onderhoudsprocedure, 2.360 uitspraken in 2006)

In ruim 40% van de gevallen is met een artikel-257-uitspraak van de Huurcommissie de huur tijdelijk verlaagd tot de gebreken zijn verholpen. Zo'n 80% van de huurders betaalt in dat geval ook daadwerkelijk de verlaagde huur. Het gemiddelde bedrag van zo'n huurverlaging is bijna € 91 per maand. In de helft van de gevallen waarin de Huurcommissie een tijdelijke huurverlaging uitsprak zijn de gebreken na de uitspraak door de verhuurder verholpen.

Effect artikel-260-zaken (servicekosten, 3.146 uitspraken in 2006)

Bijna twee van de drie uitspraken in 2006 waren in het voordeel van de huurder. De gemiddelde omvang van het financiële voordeel voor de huurder is niet bekend. Als de

Huurcommissie in een artikel-260-zaak bepaalt dat de door de verhuurder opgemaakte afrekening van de servicekosten niet redelijk is, houdt ruim de helft van de verhuurders in de berekening van de servicekosten voor het volgende jaar rekening met de uitspraak. Bij verzoeken ingediend door de huurder wordt in de helft van de gevallen de uitspraak doorvertaald naar alle woningen in het betreffende complex. Bij een verzoek ingediend door de verhuurder zelf geldt dit in ruim 80% van de gevallen.

Maatschappelijke baten in financiële zin

Om het instituut Huurcommissie te laten bestaan worden jaarlijks kosten gemaakt. Daartegenover staat dat de Huurcommissie door uitspraken te doen voor huurders en verhuurders 'opbrengsten' genereert. Immers, als een huurder bezwaar maakt tegen een in zijn of haar ogen onterechte situatie, en in het gelijk wordt gesteld, is het resultaat dat de huur wordt verlaagd of niet wordt verhoogd. Voor verhuurders geldt eenzelfde principe. Als een verhuurder in het gelijk wordt gesteld, en de voorgestelde aanpassing van de huur wordt terecht bevonden, kan de verhuurder de hogere huur innen. Ook geldt dat als een huurder bezwaar maakt tegen een in zijn of haar ogen onterechte situatie, en de Huurcommissie is van oordeel dat hiervan geen sprake is, in zo'n geval voor de verhuurder in feite een huurdering wordt voorkomen.

In het onderzoek van Companen is een inschatting gemaakt van de omvang van de opbrengsten voor huurders. De verhuurderskant is echter niet goed in beeld te brengen. Immers, als de Huurcommissie een huurder in het ongelijk stelt, is niet vast te stellen wat het nadeel voor de verhuurder zou zijn geweest als *wel* sprake zou zijn geweest van een onterechte situatie.

De gemiddelde maandelijkse baten voor huurders zijn op basis van de administratie van de Huurcommissie in beeld gebracht. Het GBS-bestand van de Huurcommissie geeft inzicht in de zaken waarin jaarlijks uitspraak wordt gedaan en in de inhoud van die uitspraken. Door het gemiddelde financiële voordeel van huurders te vermenigvuldigen met het aantal zaken waarin de huurder in het gelijk is gesteld, ontstaat inzicht in het totale jaarlijkse voordeel van huurders door uitspraken van de Huurcommissie.

Daarmee is het beeld nog niet compleet. Een deel van de uitspraken wordt door verhuurders doorvertaald naar de andere woningen in het betreffende complex. Companen gaat uit van de voorzichtige aanname dat in 5% van de gevallen de uitspraak van de Huurcommissie daadwerkelijk wordt doorvertaald naar andere woningen in het complex, en een kleine gemiddelde omvang van een complex van 5 woningen. Dan bedraagt het financiële voordeel voor huurders op jaarbasis zo'n 3,5 miljoen euro. Dit is gebaseerd op artikel-249-, -253-, -254- en -257-zaken, zaken waarbij sprake is van een mogelijk ongewenste situatie. Zaken met betrekking tot de servicekosten waarin een verschil van inzicht ter toetsing aan de Huurcommissie wordt voorgelegd zijn in deze exercitie buiten beschouwing gelaten. Vastgesteld is dat de 'houdbaarheid' van uitspraken doorgaans hoog is, en dat verhuurders zich in verreweg de meeste gevallen langere tijd aan een uitspraak houden. Op basis van een inschatting van de gemiddelde mutatiegraad in de segmenten waar de huurders die geschillen voorleggen aan de Huurcommissie zich bevinden, wordt een projectie gemaakt van de opbrengsten die de Huurcommissie jaarlijks voor huurders genereert. Uitgaande van een mutatiegraad van 10% á 15% komt dit bedrag uit tussen de 20 en 30 miljoen euro. De nadrukkelijke kanttekening wordt gemaakt

dat het hier om een orde van grootte gaat, en niet wordt gepretendeerd een sluitende uitkomst te presenteren.

Laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid

Onder laagdrempeligheid en brede toegankelijkheid wordt verstaan dat huurders en verhuurders de weg naar de Huurcommissie makkelijk kunnen vinden en dat de hoogte van de proceskosten (waaronder de leges) een gang naar de Huurcommissie niet in de weg staat. Er mogen geen obstakels zijn waardoor bepaalde groepen worden uitgesloten van de diensten van de Huurcommissie.

Uit onderzoek onder huurders die nooit gebruik hebben gemaakt van de diensten van de Huurcommissie blijkt dat zo'n 70% bekend is met het bestaan van de Huurcommissie en dat driekwart van hen ook weet welke dienstverlening de Huurcommissie biedt. Dit betekent dat ongeveer de helft van de Nederlandse huurders weet waarvoor zij bij de Huurcommissie terecht kunnen. Verhuurders zijn vrijwel allemaal op de hoogte van het bestaan en de werkzaamheden van de Huurcommissie. Huurders en verhuurders erkennen de maatschappelijke functie van de Huurcommissie ten volle. Vrijwel unaniem zijn zij van oordeel dat het belangrijk is dat de Huurcommissie bestaat²⁵.

De leges die de Huurcommissie heft vormen geen belemmering voor het indienen van een zaak, nog voor huurders, noch voor verhuurders²⁶. Vanuit dat oogpunt zijn er geen financiële drempels om een zaak bij de Huurcommissie te starten.

Om na te gaan of sprake is van beperkingen in de toegankelijkheid van de Huurcommissie, zijn in het kader van het onderzoek 'Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting' huurders geënquêteerd die te maken hadden met achterstallig onderhoud aan hun woning, maar die géén zaak hadden ingediend bij de Huurcommissie. Bij hen is nagegaan wat daarvan de achterliggende redenen zijn. Het bleek dat tweederde van hen ook niet overwoog een zaak in te dienen. Ongeveer een kwart van de huurders met onderhoudsproblemen was van mening dat een gang naar de huurcommissie geen zin heeft en niets oplevert. Een klein deel van de huurders was bang de relatie met de verhuurder te verstoren, was van mening dat de procedure te lang duurt of wist gewoon niet hoe zij een verzoekschrift in moesten dienen.

Als de Huurcommissie er niet zou zijn, zouden huurders en verhuurders met onoverbrugbare geschillen de kantonrechter moeten inschakelen. Ondanks de toegenomen mondigheid van huurders, zal voor velen een dergelijke stap naar de rechter ook nu nog altijd als te groot worden ervaren. De Huurcommissie heeft een grotere laagdrempeligheid dan de kantonrechter (zowel in de zin van proceskosten, als in de perceptie van partijen). In die zin kan worden gesteld dat de Huurcommissie zeker bijdraagt aan een meer laagdrempelige en breed toegankelijke geschillenbeslechting.

Onafhankelijkheid

De Huurcommissie moet haar werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk van politieke richtingen kunnen uitvoeren. Om deze reden is de Huurcommissie op afstand geplaatst van het Ministerie van VROM. Ten aanzien van de ondersteuning door het Secretariaat is op dit moment nog wel sprake van een hybride aansturing, deels door VROM en deels door de voorzitters. De voorgenomen omvorming van de administratieve ondersteuning

²⁵ Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting, Companen, 2008.

²⁶ Evaluatie gebrekenregeling en tweezijdige legesheffing, Companen. 2002.

tot een baten-lastendienst betekent dat de ondersteuning, in opdracht van en aange-stuurd door de Huurcommissie, onafhankelijk kan werken. In het kader van de 'Vervolg-meting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting' is ook de beeld-vorming rond de Huurcommissie onderzocht. Huurders zijn het in hoge mate eens met de stelling dat de Huurcommissie een onafhankelijke organisatie is. Minder dan 10% van de huurders is het volgens dit onderzoek niet eens met deze stelling. Bij verhuurders is de beeldvorming op dit punt minder positief. Toch is driekwart van de verhuurders van me-ning dat de Huurcommissie een onafhankelijke organisatie is.

Betrokkenheid van organisaties van huurders en verhuurders

Het Landelijk Overleg Huurders en Verhuurders (LOHV) is nadrukkelijk betrokken ge-weest bij de heroverweging van de huurgeschillenbeslechting in Nederland. Aanbevelin-gen die door deze organisatie zijn gedaan, zijn overgenomen bij het opstellen van de wet Instelling van een landelijke Huurcommissie. De wet voorziet verder in het instellen van een Raad van Advies voor de Huurcommissie. De Raad zal bestaan uit negen leden, die afkomstig zijn uit door de Minister aangewezen organisaties van huurders en verhuurders en onafhankelijke organisaties of personen. Organisaties van huurders en verhuurders zullen in de Raad gelijkelijk vertegenwoordigd zijn. Daarnaast worden de leden van de Huurcommissie benoemd op voordracht van de belangenorganisaties van huurders en verhuurders. Dit is zo in de huidige situatie, en zal na de instelling van één landelijke Huurcommissie niet anders zijn.

5.5. Neveneffecten

Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen en wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?

De functie van de Huurcommissie is het leveren van een bijdrage aan de optimalisering van de relatie tussen huurprijs en de kwaliteit van de woonruimte. Het instrument dat de Huurcommissie hiertoe inzet is, naast het geven van voorlichting, de huurgeschillen-beslechting. De huurgeschillen hebben betrekking op de prijs-kwaliteitverhouding van huurwoningen. Het gaat dus enerzijds om de huurprijs en anderzijds om de kwaliteit van de woning. Effecten van instrumenten op andere beleidsterreinen op het aantal gevallen van huurgeschillenbeslechting, moeten dan ook gezocht worden in de invloed die zij hebben op deze twee aspecten.

Kwaliteit

Het belangrijkste instrument om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de woning-voorraad is de bouwregelgeving. Met name het Bouwbesluit bevat een groot aantal bepa-lingen met betrekking tot de kwaliteit van nieuwbouwwoningen. Ook fiscale regelgeving kan van grote invloed zijn op de kwaliteit van de woningvoorraad. Een voorbeeld hiervan is de herziening van het belastingstelsel per 1 januari 2001. Vóór die datum waren de kosten voor woningonderhoud voor commerciële verhuurders fiscaal aftrekbaar. Per 1 januari 2001 was dit niet meer het geval. Dit heeft destijds in de aanloop naar de belas-

tingherziening geleid tot een forse piek in de investeringen van commerciële verhuurders in de kwaliteit van hun bezit²⁷.

Prijs

Van invloed op de huurprijs van woningen is uiteraard het huurbeleid van het Ministerie van VROM. Het inflatievolgend huurbeleid van de laatste jaren (zie ook paragraaf 2.2) heeft een drukkend effect op het aantal geschillen dat wordt voorgelegd aan de Huurcommissie. Omdat de huren maximaal mogen stijgen met het inflatiepercentage of een percentage daar vlak boven, zijn er weinig impulsen voor huurders om bezwaar te maken tegen het voorstel voor de jaarlijkse huurverhoging.

Een ander instrument dat van invloed is op het aantal gevallen waarin huurgeschillenbeslechting nodig is, is de huurtoeslag. Huurders die huurtoeslag ontvangen hebben minder belang bij het aanvechten van de hoogte van hun huur, omdat die deels door de huurtoeslag wordt afgedekt. Daarbij is een zekere mate van strategisch gedrag niet ondenkbaar. Uit het oogpunt van het ontvangen van huurtoeslag is een lagere huur mogelijk niet altijd in het financiële voordeel van een huurder.

Overige wet- en regelgeving

De Wet op het overleg huurders verhuurder formaliseert het overleg tussen huurdersorganisaties en de verhuurder. De wet draagt daarmee bij aan het in onderling overleg voorkomen en oplossen van geschillen tussen huurders en verhuurders op collectief niveau.

Het Besluit beheer sociale huursector regelt de spelregels die gelden voor woningcorporaties en stelt onder meer eisen aan de kwaliteit van door toegelaten instellingen aangeboden woningen en het huurprijsbeleid van toegelaten instellingen. Het besluit heeft daarmee een direct effect op de verhouding tussen prijs en kwaliteit van sociale huurwoningen. Deze stelling wordt ondersteund door de samenstelling van de groep verhuurders die in 2006 betrokken was bij één of meer geschillen bij de Huurcommissie: kleinere particuliere verhuurders zijn in deze groep sterk oververtegenwoordigd²⁸.

²⁷ Evaluatie gebrekenregeling en tweezijdige legesheffing, Companen. 2002.

²⁸ Vervolgmeting maatschappelijk rendement van de huurgeschillenbeslechting, Companen, 2008.

6. Budgetten

Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De hoogte van de begroting voor de huurgeschillenbeslechting wordt vastgesteld aan de hand van de verwachte zaaklast. Op basis van de verwachte zaaklast wordt een inschatting gemaakt van de benodigde uren en materiaalkosten. Indien het aantal zaken hoger uitkomt dan de capaciteit van de organisatie toestaat, dan wordt de benodigde extra capaciteit ingekocht via uitzendkrachten.

In de VROM- en WWI-begroting van 2009 is een bedrag van 15,8 miljoen euro gereserveerd voor de huurgeschillenbeslechting. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Materieel: 5,7 mln.

Personeel: 10,1 mln.

Totaal: 15,8 mln.

In dit bedrag zijn zowel de kosten voor het Secretariaat opgenomen, als de kosten voor de 59 huurcommissies (vergoedingen aan voorzitters en commissieleden, huur van zittingslocaties).

Met de hervorming van de Huurcommissie tot één landelijke ZBO en vooral met de omvorming van het Secretariaat tot een baten-lastendienst wordt een efficiencyverbetering beoogd die zal leiden tot een lagere begroting voor de huurgeschillenbeslechting. Er wordt uitgegaan van een geleidelijke daling van de begroting van 15,8 mln. euro in 2009 tot 13,5 mln. euro vanaf 2012.