

Vergaderjaar 2022–2023

35 999

Voorstel van wet van de leden Koerhuis, Van der Plas, Grinwis en Westerveld tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet in verband met het bieden van huurbescherming aan weeskinderen (Wet huurbescherming weeskinderen)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 februari 2022 (W04.21.0388/I) en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 4 juli 2023, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 december 2021 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Koerhuis, Van der Plas en Grinwis tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet in verband met het bieden van huurbescherming aan weeskinderen (Wet bescherming weeskinderen), met memorie van toelichting.

De initiatiefnemers beogen met dit voorstel te voorzien in een vorm van huurbescherming voor wezen in woningen van woningcorporaties via informatievoorziening, voortzetting van het huurcontract en een tijdelijke verlaging van de huurprijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de wens van de initiatiefnemers te voorkomen dat kinderen na het verlies van hun ouder(s) het ouderlijk huis moeten verlaten. Zij acht de noodzaak van het voorstel echter niet overtuigend aangetoond, nu ook recente regelgeving en een gedragscode beogen het probleem aan te pakken.

Daarnaast blijkt uit de toelichting niet of andere belangen dan die van achterblijvende kinderen bij het voorstel tot voortzetting van de huur voor langere tijd en verlaging van de huurprijs zijn betrokken.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het voorstel op enkele punten onduidelijk is. Dit komt in het bijzonder door discrepanties tussen het wetsvoorstel en de toelichting en onduidelijkheden over de vraag hoe in het voorstel genoemde zaken moeten worden vastgesteld.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De initiatiefnemers danken de afdeling advisering van de Raad van State voor het ontvangen advies. De gemaakte opmerkingen zijn aanleiding om de toelichting op diverse punten te verduidelijken en aan te vullen en tevens om enkele wijzigingen door te voeren in de wettekst. Hieronder wordt op deze punten ingegaan.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel voorziet op drie manieren in het verstevigen van de positie van wezen die na het overlijden van hun ouder(s) achterblijven in de woning van een woningcorporatie. Het voorstel voorziet in een informatieplicht, op grond waarvan de woningcorporatie de wees (en iedere andere bewoner die hoofdverblijf heeft bij de bewoner op het moment van overlijden) moet informeren over zijn rechten en plichten. Deze informatie moet binnen twee weken en een maand na het overlijden van de ouder worden verstrekt.

Daarnaast voorziet het voorstel in een verplichting voor de woningcorporatie de huur voort te zetten als de jongere tussen de 16 en 27 jaar is. De huur wordt voortgezet tot de jongere 28 is. Daarbij geldt als voorwaarde dat de ouderloze jongere de huurprijs kan voldoen en hoofdverblijf heeft gehad in het huis ten tijde van het overlijden van de ouder. Tot slot voorziet het voorstel in een verplichte huurverlaging voor jongeren onder de 23 jaar.

2. Recente wijzigingen in de regelgeving voor woningcorporaties

Volgens de initiatiefnemers hebben woningcorporaties nu al de ruimte wezen een tijdelijk huurcontract aan te bieden voor de huidige woning.¹ Daarbij wijzen zij op voorbeelden waarbij de woningcorporaties van deze mogelijkheid geen gebruik zouden hebben gemaakt.² Hieruit blijkt volgens de initiatiefnemers de noodzaak tot het vastleggen en verbeteren van huurbescherming voor wezen in de wet.

De Afdeling merkt op dat de mogelijkheid tot het aanbieden van een tijdelijk huurcontract recentelijk is gecreëerd, door wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Rtiv).³ In de Rtiv is vastgelegd aan welke groepen woningcorporaties tijdelijke huurcontracten mogen aanbieden. Tot de recente Rtiv-wijziging, en daarmee ook ten tijde van de door de initiatiefnemers aangehaalde voorbeelden, waren wezen daarin niet opgenomen en had de woningcorporatie dus niet de mogelijkheid aan deze groep een tijdelijk huurcontract aan te bieden. Door de recente wijziging kunnen woningcorporaties aan wezen een tijdelijk huurcontract aanbieden.⁴

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 en 2.3.

³ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2021, nr. 2021-0000622382, houdende wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 vanwege de introductie van de mogelijkheid van tijdelijke huurcontracten voor wezen, Stcrt. 2021, 47921. Deze regeling trad op 21 december 2021 in werking.

⁴ Het gaat hierbij om «huurders van wie hun overleden bloedverwant in opgaande lijn in de eerste graad of hun voogd een woongelegenheid van een toegelaten instelling huurde en die op het tijdstip van dat overlijden hun hoofdverblijf in die woongelegenheid hadden», artikel 22a Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. Hierbij kan het, volgens de toelichting, ook om wezen gaan die nog geen 18 zijn, maar aan wie op grond van het Burgerlijk wetboek wel bepaalde bevoegdheden zijn verleend, of die meerderjarig zijn verklaard.

De Rtiv verplicht de woningcorporaties niet tot het aanbieden van een tijdelijk huurcontract. In aanvulling op de recente wijziging van de Rtiv is op 20 december 2021 de «Gedragscode voor verhuurders. Ondersteuning van jongvolwassen wezen in ouderlijke huurwoningen» vastgesteld.⁵ Deze gedragscode is in samenspraak met verhuurders en experts opgesteld en wordt onder meer ondersteund door Aedes, de VNG en de woonbond.⁶ De kern van de gedragscode is dat de verhuurder maatwerk biedt aan jongvolwassen wezen. Hierbij is het uitgangspunt dat de wees niet op straat komt te staan en op het gebied van huisvesting wordt ondersteund.

De initiatiefnemers stellen dat een gedragscode berust op het vertrouwen dat «corporaties goed gedrag vertonen.»⁷ Volgens de initiatiefnemers blijkt echter uit de genoemde voorbeelden dat een gedragscode onvoldoende vertrouwen biedt.⁸ Daarom moet de huurbescherming van wezen in de wet worden verzekerd. Anders blijft het risico dat een kind uit huis wordt gezet volgens hen bestaan.⁹

De Afdeling wijst erop dat het aanbieden van tijdelijke huurcontracten weliswaar geen verplichting is, maar dat verschillende relevante partijen door middel van de gedragscode te kennen hebben gegeven de nieuwe mogelijkheden te willen benutten. Het betreft hier een vorm van zelfregulering die betrokkenen in grote mate zelf verantwoordelijk maakt voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van de regels.¹⁰ Dit kan de acceptatie en effectiviteit van de regel ten goede komen. Daarbij biedt het ook ruimte voor maatwerk. De conclusie van de initiatiefnemers dat een gedragscode onvoldoende is om wezen de door hen beoogde bescherming te bieden, acht de Afdeling daarom prematuur en niet overtuigend gemotiveerd.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de noodzaak van de voorgestelde wettelijke bepalingen onvoldoende aangetoond. Met name acht de Afdeling niet overtuigend gemotiveerd dat van de gewijzigde Rtiv aangevuld met de gedragscode, geen betere huurbescherming van wezen kan worden verwacht.

Met het oog hierop, en vanwege het feit dat niet duidelijk is of verschillende belangen voldoende tegen elkaar zijn afgewogen, adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen. Op de belangenafweging gaat de Afdeling in het onderstaande verder in.

De initiatiefnemers achten de noodzaak van het voorstel ondertussen wel overtuigend aangetoond. Een jaar nadat de gedragscode en de ministeriële regeling voor woningcorporaties is afgesproken en de initiatiefwet naar de Raad van State is gestuurd, is er helaas weer een schrijnend geval voorbijgekomen. Een kind dat veertien dagen ervoor wees was geworden, dreigde op straat te belanden, omdat de huur dreigde te worden opgezegd. Door de tussenkomst van Stichting Weeswijzer i.o. is dit voorkomen, maar dit laat wel zien dat de gedragscode onvoldoende vertrouwen biedt en de problematiek niet oplost.^{11, 12}

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 27 926, nr. 361.

⁶ *Kamerstukken II*, 2021/22, 27 926, nr. 361.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.

¹⁰ Het is dan ook een uitgangspunt van wetgevingsbeleid dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de maatschappij. Zie ook Aanwijzing 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2020/21, 2021Z23957, brief regering d.d. 20 december 2021 «Stand van zaken maatregelen ter bescherming van jongvolwassen wezen in huurwoningen».

¹² *Staatscourant* 2021, 47921.

De initiatiefnemers hebben tevens de rechten van weeskinderen, die de huur hebben voortgezet op grond van het voorgestelde artikel 54d van de Woningwet, voor de situatie vanaf 28 jaar in het huidige wetsvoorstel uitgebreid. Zonder daarvoor iets te regelen, zou het kunnen voorkomen dat de huur wordt opgezegd en het weeskind vanaf het 28^e levensjaar op straat belandt. Om dit te voorkomen, regelt het uitgebreide wetsvoorstel dat de woningcorporatie de huur van het weeskind vanaf het 28^e levensjaar alleen kan opzeggen als blijkt dat het weeskind een vervangende passende huurwoning voor onbepaalde tijd kan verkrijgen. De woningcorporatie kan die woning aanbieden en de verkregen huurwoning moet passen bij de huishoudsamenstelling en de draagkracht.

Er zijn ook andere belangen afgewogen dan die van weeskinderen. Het financiële belang van woningcorporaties is afgewogen. Gezien de goede financiële positie die woningcorporaties hebben, en de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel die verwaarloosbaar klein zijn voor woningcorporaties, hebben de initiatiefnemers in dit wetsvoorstel gekozen voor het belang van weeskinderen. Ook het belang van andere doelgroepen is afgewogen. Aangezien weeskinderen een jonge, kwetsbare doelgroep vormen die wordt geconfronteerd met een plotse, schrijnende situatie, is het van belang dat er stabiliteit blijft bestaan die kan worden gegeven in het ouderlijk huis. Weeskinderen hebben niet de keuze kunnen maken voor de situatie waarin ze zijn beland, en juist deze kwetsbare positie moet beschermd worden. De initiatiefnemers zijn op de hoogte van de lange wachttijden voor een sociale huurwoning en beseffen dat het laten blijven wonen van een weeskind, ten koste gaat van een ander woningzoekende. De initiatiefnemers zijn van mening dat de kwetsbare positie waar weeskinderen zich in bevinden hierin de doorslag geeft. Juist in een tijd waarin alle zekerheid al is afgenomen, is het kunnen blijven wonen in de eigen woning van doorslaggevend belang. Hierbij geldt dat indien de ouder niet was overleden, de woning ook niet voor een andere woningzoekende in aanmerking zou zijn gekomen.

De initiatiefnemers hebben de discrepanties tussen het wetsvoorstel en de toelichting weggenomen door in de toelichting de praktische invulling aan de informatieplicht niet langer verplichtend te laten zijn.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

3. Voortzetting van de huur en huurverlaging

Het wetsvoorstel voorziet in huurbescherming voor wezen door te regelen dat bij overlijden van de ouder(s) de wees het huurcontract voortzet totdat hij of zij 28 jaar oud wordt. Indien de wees nog geen 23 is, moet de woningcorporatie voorzien in een huurverlaging. Hiermee worden de belangen van de wees gediend. De Afdeling is het met de initiatiefnemers eens dat deze belangen zeer relevant zijn. Zij mist in de toelichting echter een belangenafweging, waarbij ook de belangen van de woningcorporatie en andere woningzoekenden, die behoren tot de doelgroep van de woningcorporatie, worden meegenomen.

Woningcorporaties moeten voorzien in betaalbare woningen voor wettelijk bepaalde groepen woningzoekenden. Ook moeten zij met voorrang mensen huisvesten die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Mede gezien de krapte op de woningmarkt is het voor een woningcorporatie van belang dat zij passend kan toewijzen. Daarmee is de verplichting een jongere tot de 28 jaar een huurcontract voor een specifieke woning aan te bieden – ongeacht de grootte van de woning en de vraag of de woning ook financieel passend is – niet verenigbaar.

Uit de toelichting blijkt dat als alternatief is overwogen de wees het recht te geven op eerst een tijdelijk huurcontract van twee jaar voor de huidige woning en vervolgens een nieuw huurcontract voor een meer passende corporatiewoning totdat betrokkene 28 jaar wordt. Volgens de initiatiefnemers weegt het voordeel van het toewijzen van een meer passende woning niet op tegen de nadelen van stress en onzekerheid van een tijdelijk huurcontract. Daarbij, zo stellen de initiatiefnemers, woont een deel van de weeskinderen al in een passende corporatiewoning. Ook hier lijkt geen sprake van het meewegen van andere belangen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de belangenafweging in dit opzicht aan te vullen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de specifieke corporatiewoning niet wordt toegewezen aan het weeskind, maar dat het weeskind er al woont. Woningcorporaties kunnen altijd de keuze maken om geheel vrijblijvend een nieuwe, eventueel passender corporatiewoning aan te bieden. Weeskinderen hebben niet de keuze kunnen maken voor de situatie waarin ze zijn beland, en juist deze kwetsbare positie moet beschermd worden. De initiatiefnemers wegen het belang van weeskinderen om in hun vertrouwde omgeving te kunnen blijven wonen zwaarder dan het financiële belang van woningcorporaties en het belang van andere doelgroepen. De initiatiefnemers zijn op de hoogte van de lange wachttijden voor een sociale huurwoning en beseffen dat het laten blijven wonen van een weeskind, ten koste gaat van een ander woningzoekende. De initiatiefnemers zijn van mening dat de kwetsbare positie waar weeskinderen zich in bevinden hierin de doorslag geeft. Juist in een tijd waarin alle zekerheid al is afgenomen, is het kunnen blijven wonen in de eigen woning van doorslaggevend belang. Hierbij geldt dat indien de ouder niet was overleden, de woning ook niet voor een andere woningzoekende in aanmerking zou zijn gekomen.

4. Onduidelijkheden in het wetsvoorstel

De Afdeling merkt op dat er onduidelijkheden in het wetsvoorstel zitten. Dit komt in de eerste plaats omdat er op punten een discrepantie bestaat tussen het wetsvoorstel en de toelichting. Dit betreft onder andere de informatieplicht. Deze verplichting vloeit voort uit het wetsvoorstel, maar de inhoud van deze verplichting is niet duidelijk. De bepaling verwijst enkel naar contractuele rechten en plichten, terwijl uit de toelichting blijkt dat de informatieplicht meer omvat.¹³

Daarnaast wordt uit het voorstel niet duidelijk hoe enkele zaken moeten worden vastgesteld. Zo zijn er volgens de toelichting «enkele voorwaarden» voor het voortzetten van het huurcontract. De voorwaarde dat een jongere de huurprijs moet kunnen betalen spreekt voor zich, maar omdat volgens de toelichting geen inkomenstoets hoeft te worden gedaan is niet duidelijk hoe dit moet worden vastgesteld. Tot slot blijkt noch uit het voorstel, noch uit de toelichting hoe moet worden vastgesteld dat de jongere daadwerkelijk hoofdverblijf in de woning heeft gehad.

De initiatiefnemers hebben het wetsvoorstel op dit punt onder 3.2 (Voortzetting van het huurcontract tot en met het 27e levensjaar) aangepast. Het weeskind moet de huurprijs kunnen betalen. De woningcorporatie doet hiervoor een inkomenstoets. Als het weeskind wat draagkracht, waaronder inkomen en vermogen, betreft in aanmerking komt voor huurtoeslag, maar de rekenhuur (voor de betreffende leeftijd) te hoog is om huurtoeslag te ontvangen, dan moet de woningcorporatie

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

de huurprijs, conform het voorgestelde artikel 54d, vierde lid, tijdelijk verlagen.

De Afdeling adviseert de noodzakelijke eisen en randvoorwaarden in het wetsvoorstel zelf op te nemen en deze duidelijk toe te lichten.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemers hebben deze opmerkingen overgenomen in het wetsvoorstel en stellen nu voor het wetsvoorstel in behandeling te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De initiatiefnemers hebben zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting aangepast en aangevuld om de bezwaren van de afdeling advisering van de Raad van State weg te nemen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het van groot belang is dat het wetsvoorstel in behandeling wordt genomen en wordt aangenomen om weeskinderen huurbescherming te geven.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Koerhuis
Van der Plas
Grinwis
Westerveld

- In artikel I, het voorgestelde onderdeel in artikel 274 lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek toevoegen als onderdeel h in plaats van (een reeds bestaand) onderdeel g.*
- In artikel II, het voorgestelde artikel 54d, derde lid, van de Woningwet «in nauwe betrekking» vervangen door «in nauwe persoonlijke betrekking», conform de terminologie in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, en wordt na «gezamenlijke zorg» ingevoegd «met de overleden ouder».*
- In punt 3.2 van de memorie van toelichting de term «toezicht voogd» schrappen, daar deze term in het huidige recht niet meer voorkomt.*