

Vergaderjaar 2021–2022

35 999

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 huurbescherming weeskinderen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. ALGEMEEN****1. Inleiding en aanleiding**

In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van dit initiatief toegelicht en wordt de doelgroep weeskinderen onderbouwd met feiten en cijfers.

1.1 Weeskinderen

Het verliezen van ouders is een traumatische gebeurtenis die helaas nog elk jaar voorkomt. Weeskinderen vormen een kwetsbare groep die extra bescherming verdient. Als daarbij ook nog eens het risico bestaat dat het weeskind dakloos dreigt te worden, is de pijn en angst niet te overzien.

Elk jaar komen er weer schrijnende gevallen in het nieuws voorbij van kinderen die hun ouders verliezen en op straat dreigen te belanden, omdat de huur wordt opgezegd. Alleen al het afgelopen anderhalf jaar in de landelijke media: Sammy-Jo uit Hilversum¹, Annica uit Didam², Faith uit Schiedam³ ⁴, de twee zusjes Fabienne en Valerie uit Enschede⁵ ⁶, Lisa uit Huizen⁷ en recent Marchiano uit Zoetermeer⁸. En dan nog al die schrijnende gevallen die niet het nieuws hebben gehaald, maar wel op

¹ <https://www.rtlnieuws.nl/editienl/artikel/5177965/sammy-jo-huis-uitgezet-na-overlijden-vader>

² <https://www.gelderlander.nl/montferland/annica-19-moet-huurhuis-uit-nadat-beide-ouders-zijn-overleden-het-is-erg-dat-dit-zo-moet-gaan~a11d03a5/>

³ <https://www.ad.nl/waterweg/faith-20-moet-het-huis-uit-na-overlijden-moeder-ik-krijg-niet-eens-tijd-om-te-rouwen~a0fe2d56d/>

⁴ <https://www.ad.nl/waterweg/roep-om-einde-uthuisplaatsingen-zoals-die-van-faith-na-dood-moeder-het-zorgt-voor-heftige-emoties~a9405830/>

⁵ <https://www.tubantia.nl/enschede/moeder-overlijdt-en-nu-moeten-dochters-hun-huis-in-enschede-uit-mama-zou-dit-vreselijk-vinden~a9275a8c/>

⁶ <https://www.tubantia.nl/regio/bbb-en-vvd-samen-in-de-bres-voor-enschedese-zusjes-die-op-straat-worden-gezet-na-overlijden-moeder-waar-is-de-menselijke-maat~ae7f4fe6/206752129/>

⁷ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/604712354/lisa-dreigt-na-overlijden-vader-woning-in-huizen-kwijt-te-raken-ik-zie-het-af-en-toe-niet-meer-zitten>

⁸ <https://www.ad.nl/binnenland/rouwende-marchiano-22-moet-huis-uit-na-overlijden-van-moeder-dit-kan-ik-er-niet-bij-hebben~a07bf1ab/>

straat zijn beland en niet zelden in de daklozenopvang terecht zijn gekomen. De lijst met namen is lang en groeit nog steeds elk jaar.

Op 17 november 2020 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen de motie-Koerhuis aangenomen, waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt verzocht een commissie op te starten die deze problematiek in kaart brengt, waarbij duidelijk wordt welke woningcorporaties wel en niet de menselijke maat hanteren, en die met oplossingen komt, waarbij het uitgangspunt is dat kinderen worden ondersteund om hun leven weer op te pakken.⁹ Naar aanleiding van deze motie heeft de Minister enkel een expertgroep opgericht waarin Aedes, de Woonbond, de VNG, het Nederlands Jeugdinstituut en de Stichting WeesWijzer zijn vertegenwoordigd.¹⁰ Na bijna anderhalf jaar is er nog altijd geen sluitende oplossing voor de doelgroep in zicht, behalve dat er vanuit de expertgroep is gewerkt aan een gedragscode voor woningcorporaties. Een gedragscode berust per definitie op het vertrouwen dat corporaties goed gedrag vertonen, maar uit de eerdergenoemde en recente voorbeelden blijkt echter dat een gedragscode onvoldoende vertrouwen biedt en de problematiek niet oplost. Kortom: er is nog geen sluitende oplossing, terwijl de schrijnende gevallen zich elke paar weken weer aandienen.

1.2 Cijfers en feiten

De doelgroep van weeskinderen is moeilijk in cijfers te vatten. Elk individu is een verhaal op zich. Het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) geeft wel een beeld van de grootte van de problematiek. Elk jaar worden er in Nederland gemiddeld 205 jongeren in de leeftijd van 16 en 30 jaar wees. Gemiddeld 82 van hen wonen ten tijde van het verlies van zijn of haar ouder samen met hen in een corporatiewoning.¹¹ Dit lijkt een kleine groep, maar de pijn en angst is voor ieder van hen niet te overzien als het weeskind dakloos dreigt te worden. Over een periode van bijvoorbeeld tien jaar spreken we bovendien al over een groep van ongeveer 820 jongeren die in de leeftijd van 16 en 30 jaar wees worden en in een corporatiewoning wonen.

1.3 Scope

Het welzijn van het weeskind staat voorop in het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is gericht op woningcorporaties en is aanvullend op het voorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent heeft gedaan om te werken aan een ministeriële regeling die is gericht op woningcorporaties en particuliere verhuurders.¹²

Onderstaand wordt eerst de voorgeschiedenis van dit initiatief toegelicht. Dan worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uitgewerkt. Vervolgens wordt de verhouding van het wetsvoorstel tot de Grondwet en het EVRM verhelderd. Tot slot worden de gewogen alternatieven met betrekking tot dit wetsvoorstel uiteengezet.

⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 42, 9 november 2020: motie van het lid Koerhuis over toepassing van de menselijke maat door corporaties.

¹⁰ *Handelingen II* 2020/21, nr. 62, item 4, p. 1–3, 13 april 2021, Vragenuur: Vragen van het lid Koerhuis aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over onbeantwoorde schriftelijke vragen inzake het bericht: 'Linda's zoon (13) is over een paar maanden wees: «Ik wil hem goed achterlaten»».

¹¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 27 926, nr. 341, 6 juli 2021, Stand van zaken over de uitwerking van de motie van het lid Koerhuis over toepassing van de menselijke maat door corporaties (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 42).

¹² *Kamerstukken II*, 2020/21, 2021Z23957, brief regering d.d. 20 december 2021 «Stand van zaken maatregelen ter bescherming van jongvolwassen wezen in huurwoningen»

2. Voorgeschiedenis

In dit hoofdstuk worden de huidige stand van zaken, de voortzetting van de parlementaire discussie en het rondetafelgesprek over de uithuiszetting van weeskinderen door woningcorporaties toegelicht.

2.1 Huidige stand van zaken

Woningcorporaties kunnen nu al de keuze maken om een nabestaande het huurcontract over te laten nemen, maar zijn dit niet verplicht. Er hoeft hiervoor dan ook geen toestemming gevraagd te worden bij de rechter. Woningcorporaties kiezen hier helaas vaak niet voor en dat doet de vraag rijzen of een gedragscode wel voldoende vertrouwen biedt om tot een sluitende oplossing te komen. Op grond van het huurrecht (artikel 7:268, tweede lid, BW) heeft een persoon, indien er sprake is van een duurzame gemeenschappelijke huishouding, zes maanden de tijd om de woning te verlaten of er bij de rechter aanspraak op te maken om het huurcontract voort te zetten. Of er sprake is van een duurzame gemeenschappelijke huishouding bepaalt een rechter van geval tot geval. Voor andere personen die geen medehuurder zijn of geen duurzame gemeenschappelijke huishouding voeren met de huurder, geldt dat de huur na twee maanden van rechtswege eindigt (artikel 7:268, zesde lid, BW). In ieder geval wordt tot nu toe de relatie ouder-kind vrijwel altijd beschouwd alsof er geen sprake is van een duurzame gemeenschappelijke huishouding.

2.2 Voortzetting van de parlementaire discussie

Naar aanleiding van de motie-Koerhuis is geen commissie opgestart en omdat ook schriftelijke vragen niet volledig zijn beantwoord, heeft de eerste initiatiefnemer mondelinge vragen over de casus van Milo uit Almere gesteld op 13 april 2021.^{13 14 15} Tijdens dit mondelinge vragen-uurtje heeft de eerste initiatiefnemer de toezegging gekregen dat de volgende dag de Tweede Kamer een brief van Staatssecretaris van Financiën Vijlbrief zou ontvangen waarin een sluitende oplossing wordt beschreven voor weeskinderen wonend in een koopwoning.¹⁶ De dag erna is deze brief ontvangen door de Tweede Kamer.

In deze brief staat dat uit aangiftegegevens van de Belastingdienst bleek dat in de periode van 2012 tot en met 2016 in totaal ongeveer 140 minderjarige kinderen als wees een erfenis ontvingen. In ongeveer driekwart van deze gevallen was er belasting verschuldigd over de erfenis. Doordat zij de erfbelasting niet konden betalen en als kind geen hypotheek mogen afsluiten, moet het ouderlijk huis vaak worden verkocht en dreigen deze kinderen op straat terecht te komen. De Staatssecretaris is met drie oplossingen gekomen die door de tijd heen eerst voorlopig en vervolgens definitief een oplossing moeten bieden. Per direct is er een aanwijzing aan de Belastingdienst gekomen om weeskinderen uit koopwoningen niet langer op straat te zetten. Op de korte termijn is de oplossing gekozen om dit vast te leggen in een beleidsbesluit, waarbij aan

¹³ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5190720/borstkanker-uitzaaiingen-erfbelasting-crowdfunding-wees-zoon>

¹⁴ <https://onsalmere.nl/artikel/2020/10/20/kamervragen-gesteld-over-milo-13-die-erfbelasting-moet-betalen>

¹⁵ *Handelingen II* 2020/21, nr. 62, item 4, p. 1–3, 13 april 2021, Vragenuur: Vragen van het lid Koerhuis aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over onbeantwoorde schriftelijke vragen inzake het bericht: «Linda's zoon (13) is over een paar maanden wees: «Ik wil hem goed achterlaten»».

¹⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 2335, 14 april 2021, Antwoorden op vragen van de leden Ladders en Koerhuis over het bericht «Linda's zoon (13) is over een paar maanden wees: «Ik wil hem goed achterlaten»».

het weeskind een renteloos uitstel van betaling wordt verleend voor de duur van ten minste vijf jaar.¹⁷ Voor de middellange en lange termijn is de oplossing gekozen om dit vast te leggen in de wet. Deze aanpassing van de wet zal worden opgenomen in de Fiscale verzamelwet 2023. De initiatiefnemers gaan er hierbij van uit dat dit geldt voor dezelfde groep weeskinderen als in dit wetsvoorstel. Voor weeskinderen wonend in een koopwoning is er hiermee een sluitende oplossing gekomen, maar voor weeskinderen wonend in een corporatiewoning is dit niet het geval.

2.3 Rondetafelgesprek

Op 16 september 2021 heeft de Tweede Kamer een rondetafelgesprek georganiseerd over uithuiszetting van weeskinderen door woningcorporaties. Tijdens dit rondetafelgesprek zijn verschillende casussen toegelicht door vertegenwoordigers van de Stichting WeesWijzer en van de documentaire Niemands Nummer Één.¹⁸ Hieruit kwam naar voren dat woningcorporaties al tientallen jaren weeskinderen uit huis zetten. Pas recent is er voor deze problematiek meer aandacht in de landelijke media, mede door het toenemende woningtekort. De initiatiefnemers zijn naar aanleiding van de casussen tijdens het rondetafelgesprek erg geschrokken dat weeskinderen vaak de opdracht van woningcorporaties krijgen om al binnen veertien dagen het huis leeg te ruimen en niet de landelijke media op te zoeken. Soms kregen weeskinderen zelfs dwangmaatregelen opgelegd van woningcorporaties. Hoewel woningcorporaties nu al de ruimte hebben om weeskinderen het huurcontract te laten voortzetten, kiezen woningcorporaties ervoor om in deze schrijnende gevallen dit niet te doen. Woningcorporaties wijzen hierbij nu vaak op de wet dat het huurcontract niet hoeft te worden voortgezet en vertalen dit helaas naar weeskinderen toe dat het huurcontract niet zal worden voortgezet.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Om de problematiek van weeskinderen op te lossen worden in dit hoofdstuk de drie voorstellen toegelicht om huurbescherming voor weeskinderen te regelen. Zo worden de informatieplicht van woningcorporaties aan weeskinderen, de voortzetting van het huurcontract en de tijdelijke verlaging van de huurprijs toegelicht.

3.1 Informatieplicht

Dit wetsvoorstel begint met een informatieplicht van woningcorporaties aan medebewoners, waaronder weeskinderen, die op grond van het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:268 BW) niet zelf automatisch het wettelijk recht hebben om als huurder het contract voort te zetten. Op dit moment wordt een pas wees geworden kind onvoldoende geïnformeerd door de woningcorporatie over de rechten en plichten die hij of zij heeft en hoe de woningsituatie eruit gaat zien. De informatieplicht moet beginnen met het voorgestelde recht voor weeskinderen om in de corporatiewoning te blijven wonen van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar en met het recht om de huur voort te zetten als er sprake was van een duurzame gemeenschappelijke huishouding. Een informatieplicht en hiermee het managen van verwachtingen zorgt hiermee voor voldoende informatie. Zo wordt voorkomen dat medebewoners voor traumatische verrassingen komen te staan, juist in een periode waarin alle zekerheid al is ontnomen.

¹⁷ *Staatscourant* 2021, 33908.

¹⁸ <https://www.niemandsnummereen.nl>

Een woningcorporatie wordt verplicht om een weeskind kort na het overlijden van de ouder te informeren over de toekomstige woonsituatie. Gekozen is voor de periode van minimaal twee weken en maximaal één maand na het overlijden van de ouder. Deze informatie dient door middel van een aangetekende brief aan het weeskind te worden verstrekt. Er is voor een minimale periode van twee weken gekozen om zo het weeskind tijd te geven belangrijkere zaken te regelen zoals de begrafenis of de crematie. Op deze manier wordt het weeskind niet direct geconfronteerd met zaken omtrent het verliezen van een woning, aangezien dit al een traumatische periode is. Er is voor een maximale periode van één maand gekozen om zo weeskinderen in staat te stellen om ook tijdig van hun rechten gebruik te kunnen maken. Hoe ouder het weeskind, hoe groter de kans dat er sprake is van een wederkerige relatie en hoe groter de kans om een duurzame gemeenschappelijke huishouding aan te tonen en aanspraak te maken om het huurcontract voor onbepaalde tijd voort te zetten (artikel 7:268, tweede lid, BW). De initiatiefnemers gaan er hierbij van uit dat dit geldt voor de groep weeskinderen vanaf het 23^e levensjaar, omdat die groep ook in aanmerking komt voor «reguliere» huurtoeslag.

De woningcorporatie is vrij in de invulling van het document, waarbij in ieder geval wel moet worden opgenomen welke rechten en plichten het weeskind heeft, hoe de toekomstige woonsituatie er mogelijk uit gaat zien en welke contactpersoon hiervoor benaderd kan worden. De initiatiefnemers beogen dat met deze informatieplicht ook geregeld is dat er onder meer ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid om gebruik te maken van het aantonen van een duurzame gemeenschappelijke huishouding. De initiatiefnemers hebben bovendien voor ogen dat woningcorporaties twee weken na het verzenden telefonisch contact opnemen met het weeskind om zich ervan te vergewissen dat de informatie duidelijk is en om eventuele vragen van het weeskind te beantwoorden. Juist een eerste contact kan beter snel na de brief plaatsvinden om geen (kostbare) tijd te verliezen als het allemaal nog niet goed doordringt tot het achterblijvende weeskind. Uiteraard staat het woningcorporaties vrij om met elkaar een gezamenlijk informatiepakket voor weeskinderen samen te stellen, dat naast de persoonlijke brief wordt verstrekt. Een dergelijk initiatief zouden door de initiatiefnemers van harte worden toegejuicht.

3.2 Voortzetting van het huurcontract

In het afgelopen anderhalf jaar hebben, ondanks de afspraak om vanwege de coronacrisis niemand op straat te zetten, woningcorporaties toch weeskinderen op straat gezet. Dit is niet een incident van alleen het afgelopen anderhalf jaar, maar de afgelopen tientallen jaren zijn woningcorporaties weeskinderen op straat blijven zetten en dat moet stoppen.¹⁹ De reden dat het in het afgelopen anderhalf jaar zoveel in de landelijke media is gekomen, is het stijgende woningtekort en de coronacrisis die de gevallen extra schrijnend maken. Om te voorkomen dat weeskinderen op straat worden gezet regelt het wetsvoorstel dat het weeskind het huurcontract kan voorzetten van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar. Zoals in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt beschreven moet een weeskind dat geen duurzame gemeenschappelijke huishouding met zijn of haar overleden ouder heeft gehad op dit moment wettelijk gezien al na twee maanden het ouderlijk huis verlaten. In de praktijk blijkt dat weeskinderen soms zes maanden de tijd krijgen om nog in het ouderlijk huis te verblijven. De ervaring leert dat jongeren die één jaar na het overlijden van hun ouder(s) worden uitgezet, die korte tijd als stressvol en

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/26/geen-huisuitzettingen-en-verlenging-tijdelijke-huurcontracten>

onzeker ervaren, en niet als «tijd om te rouwen». De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel willen daarom een aanpassing van de wet waarin het weeskind het huurcontract kan voortzetten tot en met het 27^e levensjaar. Dit kan plaatsvinden vanaf het 18^e levensjaar of vanaf het 16^e levensjaar met toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger (artikel 1:234, eerste lid, BW) (voogd of toeziend voogd). Er is gekozen om het huurcontract tot en met het 27^e levensjaar te laten lopen, omdat jongerencontracten nu wettelijk tot en met die leeftijd kunnen worden gegeven (artikel 7:274c BW). Hoe ouder het weeskind, hoe groter de kans dat er sprake is van een wederkerige relatie en hoe groter de kans om een duurzame gemeenschappelijke huishouding aan te tonen en er aanspraak op te maken om het huurcontract voor onbepaalde tijd voort te zetten (artikel 7:268, tweede lid, BW). De initiatiefnemers gaan er hierbij vanuit dat dit geldt voor de groep weeskinderen vanaf het 23^e levensjaar, omdat die groep ook in aanmerking komt voor «reguliere» huurtoeslag. Daarnaast is in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» afgesproken dat de kostendelersnorm wordt aangepast, zodat jongeren tot het 27^e levensjaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten.²⁰ Een kind dat op een 16-jarige leeftijd wees wordt zou langer in de woning kunnen blijven wonen dan een jongere die op 25-jarige leeftijd wees wordt. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat diegene van 16-jarige leeftijd een schrijnender geval is en dat het terecht zou zijn dat diegene langer in de woning zou mogen blijven wonen. Zo kan er op een sociale manier rouwverwerking plaatsvinden in plaats van de pijn en angst dat er ook nog eens dakloosheid heerst. Uiteraard hebben woningcorporaties altijd de ruimte om geheel vrijblijvend een nieuwe, eventueel passender corporatiewoning aan te bieden.

Een factor die tevens een rol speelt bij de keuze om het huurcontract tot en met het 27^e levensjaar te laten lopen, is de biologische volwassenheid. Als tot en met het 27^e levensjaar zich meerdere opgestapelde traumatische ervaringen voordoen, leidt dit vaak tot meervoudige problematiek. Dit blijkt onder andere uit wetenschappelijke onderzoek van prof. Van der Kolk.²¹ Dit wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat hoe meer traumatische ervaringen zich opstapelen, hoe erger de gevolgen zijn.²² Uiteraard is geen weeskind hetzelfde. De Stichting WeesWijzer heeft negen WeesProfielen opgesteld, gebaseerd op casussen uit de periode 2007–2021.²³ In al deze verschillende situaties blijkt dat het blijven wonen in het ouderlijk huis van cruciaal belang is voor het toewerken naar een gezonde volwassen toekomst na de opgelopen traumatische ervaringen.

Uiteraard zijn hier wel enkele voorwaarden aan verbonden. Het weeskind moet ten eerste de (eventueel conform paragraaf 3.3. tijdelijk verlaagde) huurprijs kunnen betalen. Omdat het huurcontract wordt voortgezet, hoeft

²⁰ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

²¹ «Disorders of Extreme Stress: The Empirical Foundation of a Complex Adaptation to Trauma» (2005, Van der Kolk, Roth, Pelcovitz, Sunay, Spinazzola) en «Clinical Implications of Neuroscience Research in PTSD» (2006, Van der Kolk).

²² Het onderzoek van Prof. Bessel van der Kolk richt zich op alle leeftijden. De Amerikaanse Centers for Disease Control and Prevention (CDC) heeft in de jaren «90 de Adverse Childhood Experience Study uitgevoerd, waaruit wetenschappelijk is bewezen dat de impact van meerdere traumatische ervaringen op jonge leeftijd grote gevolgen op lange termijn heeft, onder andere neurologische gevolgen. In veel gevallen hebben de jonge nabestaanden in de jaren voorafgaand aan het wees worden al meerdere traumatiserende ervaringen gehad, sommige indirect gerelateerd aan het latere ouderverlies bijvoorbeeld verslaving van een ouder, of psychische instabiliteit van een ouder). In ogenschouw nemend dat het menselijk brein zich in de basis ontwikkelt tot ongeveer het 25e levensjaar, betekent dit dat de gevolgen van trauma bij jongeren evident en langdurig zijn.

²³ <https://www.weeswijzer.org/weesprofielen>

er geen inkomenstoets te worden gedaan. Ten tweede moet het weeskind zijn of haar hoofdverblijf hebben gehad bij de overleden huurder tot het moment van overlijden en moet het kind door het overlijden van de huurder ouderloos zijn geworden. Het kan in deze gevallen ook gaan om kinderen die wel nog een levende juridische ouder hebben, maar hier geen contact meer mee hebben. In die gevallen wordt het kind ook gezien als een weeskind. Het komt soms voor dat het weeskind geen contact heeft gehad met de overlevende ouder sinds jonge leeftijd. De reden hiervan is vaak mishandeling of verslaving van de overlevende ouder. Er is dan ook geen sprake van een ouder-kindrelatie, en het dwingen om daar aanspraak op te maken, is vaak een opstapeling van een extra traumatische ervaring. Het welzijn van het weeskind staat immers voorop in dit wetsvoorstel.

3.3 Tijdelijke verlaging van de huurprijs

Om ook ouderloze jongeren die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt te compenseren voor de lagere huurtoeslag die zij krijgen en de kans te geven in hun ouderlijk huis te blijven wonen, regelt het wetsvoorstel dat de woningcorporatie de huurprijs tijdelijk moet verlagen. Als de jongere de leeftijd van 23 jaar heeft bereikt, mag de woningcorporatie de huurprijs weer verhogen naar de oude huurprijs. In lijn met het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, zal deze leeftijd dalen van 23 naar 21 jaar vanaf 2024, wat naar verwachting te zijner tijd met een wetswijzing zal worden geregeld. Dit sluit aan bij de huidige systematiek van de tijdelijke huurkorting. Op grond van artikel 8 van de Wet op de huurtoeslag komen in beginsel uitsluitend meerderjarige huurders in aanmerking voor de huurtoeslag. Voor minderjarige weeskinderen is echter een regeling getroffen in artikel 10, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waarin een minderjarige voor bijvoorbeeld het aanvragen van de huurtoeslag als meerderjarige wordt aangemerkt als zijn of haar beide ouders zijn overleden. Voornoemd artikel bepaalt echter voor een minderjarige die op grond van het voorgestelde derde lid als ouderloos wordt aangemerkt, niet dat hij als meerderjarige wordt aangemerkt, omdat er dan nog een overlevende ouder is. De initiatiefnemers gaan er hierbij vanuit dat de huurslag van toepassing is voor alle minderjarigen die op grond van dit wetsvoorstel als ouderloos worden aangemerkt. Voor weeskinderen wonend in een corporatiewoning komt er hiermee ook een sluitende oplossing.

4. Verhouding tot Grondwet en EVRM

In dit hoofdstuk worden afgewogen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de grondrechten, zoals die zijn opgenomen in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

4.1 Grondwet

Het woonrecht wordt beschermd onder andere door artikel 10 van de Grondwet. Het eerste lid van dit artikel luidt: «Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.» De initiatiefnemers zijn van mening dat deze bepaling in het bijzonder geldt voor een kwetsbare groep die extra bescherming verdient, zoals weeskinderen.

4.2 EVRM

Het woonrecht wordt in het EVRM beschermd door artikel 8. Het eerste lid van dit artikel luidt: «Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie.» De

initiatiefnemers zijn wederom van mening dat deze bepaling in het bijzonder geldt voor een het recht op respect voor het gebruik van de woning voor een kwetsbare groep zoals weeskinderen. In deze doelgroep komt het recht op respect voor zijn of haar gezinsleven en woning bij elkaar.

Voor woningcorporaties betekent dit voorstel een beperking van het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht is beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit recht biedt iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht op een ongestoord genot van zijn eigendom. Het eigendomsrecht kan gerechtvaardigd beperkt worden als die beperking voorzien is bij wet, noodzakelijk is in het algemeen belang en ze proportioneel is. Een beperking van het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM kan bestaan uit ontneming of regulering van eigendom. Met het voorgestelde recht voor weeskinderen om het huurcontract te kunnen voortzetten van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar en om een tijdelijke huurkorting te kunnen krijgen voor een korte periode tot en met hun 23^e levensjaar wordt het eigendomsrecht voor woningcorporaties beperkt. De voorgestelde initiatiefwet voldoet aan de voorwaarden voor een beperking van het eigendomsrecht. Zo wordt de huurbescherming voor weeskinderen door middel van dit wetsvoorstel vastgelegd in nationale wetgeving. Het wetsvoorstel dient ook een algemeen belang, namelijk het bieden van huurbescherming aan een kwetsbare groep: weeskinderen. Ook is het wetsvoorstel proportioneel. Het gaat om een betrekkelijk kleine groep aan wie voor een betrekkelijk korte periode een tijdelijke huurkorting moet worden gegeven. Bovendien is het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing op woningcorporaties, die al het algemeen belang dienen om huishoudens met een laag inkomen te huisvesten.

Ook artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat ieder recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en ze te vermaken. Uitdrukkelijk wordt de mogelijkheid geboden om het gebruik van de goederen bij wet te regelen, voor zover het algemeen belang dit eist. De initiatiefnemers zijn van mening dat er bij deze vorm van regulering sprake is van een beperking van het eigendomsrecht die wordt gerechtvaardigd vanwege het algemene belang.

5. Overwogen alternatieven

In dit hoofdstuk worden alternatieven met betrekking tot dit wetsvoorstel afgewogen.

5.1 Gedragscode

Zoals eerder in dit wetsvoorstel is beschreven, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van de expertgroep een gedragscode opgesteld voor woningcorporaties om uithuiszettingen van weeskinderen te stoppen.²⁴ De initiatiefnemers betwijfelen met Stichting WeesWijzer of een gedragscode wel voldoende zekerheid biedt. De initiatiefnemers willen weeskinderen een wettelijke zekerheid bieden. Zonder wettelijke zekerheid bestaat er immers nog altijd het risico dat een woningcorporatie de keuze maakt om een weeskind uit huis te zetten.

²⁴ Het eerste punt en de bijlage van *Kamerstukken II*, 2020/21, 2021Z23957, brief regering d.d. 20 december 2021 «Stand van zaken maatregelen ter bescherming van jongvolwassen wezen in huurwoningen»

5.2 Tijdelijk huurcontract op initiatief van het weeskind

Dit wetsvoorstel is gericht op het recht op het voortzetten van het huurcontract van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar. De initiatiefnemers hebben het alternatief overwogen om in dit wetsvoorstel het weeskind het recht te geven op eerst een tijdelijk huurcontract van twee jaar voor de huidige corporatiewoning en vervolgens op een nieuw huurcontract voor een passendere corporatiewoning van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar. Op deze manier krijgt het weeskind eerst twee jaar de tijd om te rouwen in het ouderlijk huis. Het voordeel van een tijdelijk huurcontract is dat het weeskind na twee jaar vanuit de huidige, eventueel grote corporatiewoning naar een kleinere, eventueel passendere corporatiewoning voor één of twee personen kan gaan. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat een tijdelijk huurcontract het weeskind alsnog stress en onzekerheid geeft. De vraag is ook voor welk probleem een tijdelijk huurcontract een oplossing is. Een deel van de weeskinderen zal al in een kleine, passende corporatiewoning wonen en dan is er geen probleem. Een ander deel van de weeskinderen zal met twee of meer broers en zussen zijn en voor hen is de huidige, eventueel grote corporatiewoning juist passend en ook geen probleem. Kortom, het voordeel weegt niet op tegen het nadeel en de vraag is voor welk probleem een tijdelijk huurcontract een oplossing is. Uiteraard hebben woningcorporaties altijd de ruimte geheel vrijblijvend een kleinere, eventueel passender corporatiewoning aan te bieden.

5.3 Tijdelijk huurcontract op initiatief van de woningcorporatie

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naast de eerdergenoemde gedragscode op basis van de expertgroep in een ministeriële regeling woningcorporaties de ruimte gegeven om het weeskind een tijdelijk huurcontract van maximaal twee jaar te geven voor de huidige corporatiewoning.²⁵ Omdat woningcorporaties de ruimte nu al hebben om deze keuze te maken maar deze ruimte vaak niet wordt benut, zijn de initiatiefnemers van mening dat die ministeriële regeling onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Dat voorstel is bovendien uitsluitend gericht op weeskinderen vanaf het 18e levensjaar.

5.4 Woningcorporaties en particuliere verhuurders

Dit wetsvoorstel is gericht op woningcorporaties. Omdat woningcorporaties het algemeen belang dienen, kan het eigendomsrecht gerechtvaardigd meer beperkt worden. De initiatiefnemers hebben het alternatief overwogen om dit wetsvoorstel te richten op woningcorporaties en particuliere verhuurders. Omdat particuliere verhuurders niet het algemeen belang dienen, kan het eigendomsrecht gerechtvaardigd minder beperkt worden. De initiatiefnemers betwijfelen of de wettelijke zekerheid voor weeskinderen om het huurcontract te kunnen voortzetten van het 16^e tot en met het 27^e levensjaar en om een tijdelijke huurkorting te kunnen krijgen binnen de grenzen van het eigendomsrecht van particuliere verhuurders gerechtvaardigd kan worden. De initiatiefnemers willen weeskinderen deze wettelijke zekerheid echter wel geven. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bovendien recent het voorstel gedaan om te werken aan een ministeriële regeling die

²⁵ *Staatscourant* 2021, 47921 en het tweede punt van *Kamerstukken II*, 2020/21, 2021Z23957, brief regering d.d. 20 december 2021 «Stand van zaken maatregelen ter bescherming van jongvolwassenen wezen in huurwoningen»

is gericht op woningcorporaties en particuliere verhuurders.²⁶ Vanuit de praktijk kennen de initiatiefnemers ook geen voorbeelden van weeskinderen die op straat zijn gezet door particuliere verhuurders. Sterker, sommige particuliere verhuurders tonen wel de bereidheid om barmhartige keuzes te maken voor weeskinderen zoals in de casus van Annica uit Didam. Zij is op straat gezet door een woningcorporatie en heeft na een oproep in de landelijke media een woning aangeboden gekregen van een particuliere verhuurder.²⁷ De reden dat de initiatiefnemers geen voorbeelden kennen over particuliere verhuurders, is waarschijnlijk dat de meeste particuliere verhuurders slechts één of twee woningen verhuren en hun huurders persoonlijk kennen. Dan zet je een weeskind niet op straat.

6. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zullen voor woningcorporaties verwaarloosbaar zijn. Elk jaar worden er in Nederland gemiddeld 82 jongeren in de leeftijd van 16 en 30 jaar wees, waarvan naar schatting circa gemiddeld 40 jongeren in de leeftijd van 16 en 23 jaar. Die laatste groep is de groep voor wie woningcorporaties een huurkorting moeten geven. De gemiddelde sociale huurprijs is 561 euro per maand en de huurtoeslaggrens voor jongeren in de leeftijd van 16 en 23 jaar is 442 euro per maand.²⁸ De huurkorting die zal worden gegeven is dus gemiddeld 119 euro per maand per wees en de totale huurkorting gemiddeld 59.000 euro per jaar. Dit bedrag zal de eerste 7 jaar van dit wetsvoorstel opbouwen, totdat de uitstroom van weeskinderen uit de groep in de leeftijd van 16 en 23 jaar ongeveer even groot is als de instroom. Omdat weeskinderen gemiddeld 3,5 jaar in deze leeftijdsgroep zitten, zal de totale huurkorting die wordt gegeven structureel naar schatting circa 200.000 euro per jaar zijn. Op een totale huuropbrengst van circa 16 miljard euro per jaar en ook nog eens verdeeld over ruim 300 woningcorporaties zullen de financiële gevolgen voor woningcorporaties verwaarloosbaar klein zijn. Bovendien zal de leeftijd dalen van 23 naar 21 jaar vanaf 2024 in lijn met het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, waardoor de financiële gevolgen voor woningcorporaties nog kleiner worden. De initiatiefnemers zijn bovendien van mening dat dit een kerntaak van woningcorporaties is die woningcorporaties al hadden moeten uitvoeren en die aansluit bij de huidige systematiek van tijdelijke huurkorting.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Met de voorgestelde toevoeging aan artikel 274 lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt een nieuwe grond toegevoegd voor opzegging van de huurovereenkomst. Als de huur op grond van artikel 54d van de Woningwet is voortgezet, kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen als de nieuwe huurder de leeftijd van achtentwintig jaar heeft bereikt.

²⁶ Het derde punt van *Kamerstukken II*, 2020/21, 2021Z23957, brief regering d.d. 20 december 2021 «Stand van zaken maatregelen ter bescherming van jongvolwassen wezen in huurwoningen»

²⁷ <https://www.gelderlander.nl/montferland/lezer-helpt-dakloze-annica-19-aan-een-huis-na-overlijden-van-haar-ouders~abe01e978/>

²⁸ <https://aedesdatacentrum.nl/dashboard/dashboard--aedes-datacentrum/ontwikkeling-huurprijzen-2>, geraadpleegd op 16 december 2021.

Artikel II

Artikel 54c

Met het voorgestelde *eerste lid* wordt voor toegelaten instellingen een algemene informatieplicht geïntroduceerd richting medebewoners van de overleden huurder. Dit betekent dat de medebewoner op grond van het *tweede lid* niet eerder dan twee weken maar wel uiterlijk binnen een maand na overlijden van de huurder bij aangetekende brief moeten worden geïnformeerd over zijn contractuele rechten en plichten. Op deze manier wordt geborgd dat medebewoners in een vroeg stadium worden geïnformeerd over bijvoorbeeld wanneer de huur eindigt en welke mogelijkheden zij eventueel hebben om de huur (tijdelijk) voort te zetten. Omdat de verhuurder via de informatieplicht betrokken is bij de voortzetting van de huur op grond van het voorgestelde artikel 54d, is ervoor gekozen om artikel 54d niet toe te voegen aan de meldplicht uit artikel 270a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit zou voor de medebewoner een onnodige administratieve last opleveren.

Artikel 54d

Met het *eerste lid* wordt geregeld dat de bewoner die voldoet aan de voorwaarden zoals opgenomen in het tweede lid de huur kan voortzetten bij overlijden van de huurder van een woning van een toegelaten instelling. De bewoner kan de huur voortzetten totdat hij de leeftijd van achttwintig jaar bereikt. Dit is een aanvulling op artikel 268, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Indien de bewoner de huur voor onbepaalde tijd wil voortzetten zonder bijzondere opzeggingsgrond, kan hij daartoe krachtens het tweede lid van artikel 268 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek nog steeds een vordering instellen. Vereist is dan wel dat de bewoner een duurzame gemeenschappelijke huishouding met de overleden huurder had. Bij inwonende kinderen wordt echter doorgaans geen duurzame gemeenschappelijke huishouding verondersteld, omdat verwacht wordt dat deze kinderen op een goed moment op zichzelf gaan wonen.²⁹

Tevens wordt met het eerste lid afgeweken van artikel 268, zesde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dat lid bepaalt dat de huur van een woning na het overlijden van de huurder eindigt na twee maanden als er geen personen zijn die aanspraak kunnen maken op voortzetting van de huur. Verder wordt artikel 268, eerste lid, tweede volzin, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de bewoners ook kunnen afzien van het voortzetten van de huur op grond van dit lid door de huur binnen zes maanden na het overlijden van hun ouder of ouders op te zeggen. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de vereisten uit artikel 268, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Dit betekent dat er voor het voortzetten van de huur op grond van het eerste lid geen sprake hoeft te zijn van een duurzame gemeenschappelijke huishouding (onderdeel a) en er geen al dan niet benodigde huisvestingsvergunning hoeft niet te worden overlegd (onderdeel c). Voor het voortzetten van de huur is tevens niet vereist dat de bewoner zijn financiële draagkracht aantoonst (onderdeel b).

Voorts geldt voor minderjarige bewoners dat de wettelijke vertegenwoordiger toestemming moet geven voor het kunnen voortzetten van de huur op grond van dit lid. Uit artikel 234 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek

²⁹ Zie onder meer HR 12 maart 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4340, NJ 1982/352, en HR 8 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AQ7364, NJ 2004/658.

volgt immers dat minderjarigen nog niet handelingsbekwaam zijn om zonder toestemming van hun wettelijke vertegenwoordiger een huurovereenkomst te sluiten.

Het voorgestelde *tweede lid* bepaalt aan welke voorwaarden de bewoner moet voldoen om de huur op grond van het eerste lid te kunnen voortzetten. Het voorgestelde *onderdeel a* bepaalt dat de bewoner de leeftijd van zestien jaar moet hebben bereikt, maar niet ouder mag zijn dan zevenentwintig jaar. Vanaf een leeftijd van zestien jaar is het in beginsel aannemelijk dat een minderjarige op zichzelf kan wonen, bijvoorbeeld als student. Voor de leeftijd van maximaal zevenentwintig jaar is gekozen, omdat jongeren tot en met die leeftijd aanspraak kunnen maken op een jongerencontract, bedoeld in artikel 274c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Voorts bepaalt het voorgestelde *onderdeel b* dat de bewoner op het moment van overlijden zijn hoofdverblijf heeft bij de overleden huurder. Het voorgestelde *onderdeel c* bepaalt daarnaast dat de bewoner door het overlijden van de huurder ouderloos is geworden. Dit houdt in dat de bewoner niet een nog levende ouder heeft die het juridisch ouderschap over hem heeft op grond van het Nederlands burgerlijk recht.

Met het voorgestelde *derde lid* wordt met ouderloos gelijkgesteld het kind dat nog wel een overlevende ouder heeft, maar met wie nauwelijks tot geen contact meer is. Daarvan is sprake als er ten minste drie jaar voorafgaand aan het overlijden van de andere ouder niet gezamenlijk de zorg was over de bewoner, bedoeld in het tweede lid. Ook is daarvan sprake indien de bewoner meerderjarig is, maar er in die afgelopen drie jaar niet een nauwe betrekking met de overlevende ouder was. Op deze manier wordt geregeld dat ook bewoners die nog een andere overlevende ouder hebben die de afgelopen drie jaar niet betrokken is geweest bij de zorg voor hen dan wel met wie zijn de afgelopen drie jaren geen of zeer beperkt contact hebben gehad, gebruik kunnen maken van de voorgestelde regeling voor weeskinderen.

Om ook ouderloze jongeren die de leeftijd van drieëntwintig jaar nog niet hebben bereikt aanspraak te kunnen laten maken op huurtoeslag als de huurprijs van de woning op dat moment te hoog is om daarvoor in aanmerking te komen, regelt het voorgestelde *vierde lid* dat de huurprijs wordt verlaagd tot het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, van de Wet op de huurtoeslag. Dat is het bedrag van de maximale huur die geldt voor jongeren tussen 18 en 23 jaar. Met het vierde lid wordt afgeweken van artikel 246 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Als de bewoner de leeftijd van drieëntwintig jaar heeft bereikt, kan de huurprijs op grond van het voorgestelde *vijfde lid* weer worden verhoogd. Dit is eveneens een afwijking van artikel 246 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Op het verhogen van de huurprijs op grond van het vijfde lid is voorts artikel 248 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat, indien toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid, niet tevens de huurprijs kan worden verhoogd door toepassing te geven aan een beding in de huurovereenkomst of door een wijze als voorgeschreven in de artikelen 252, 252a, 252c en 253 van die wet. Ook heeft het tot gevolg dat de inhaalhuurverhoging voor gereguleerde huurwoningen en geliberaliseerde huurwoningen van toegelaten instellingen is geregeld via het tweede respectievelijk derde lid van artikel 248 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Het voorgestelde zesde lid bevat een regeling voor het geval er meerdere bewoners op grond van het eerste lid de huur zouden kunnen voortzetten, bijvoorbeeld wanneer er meerdere broers en/of zussen nog bij hun ouder wonen. In dat geval zet het oudste kind de huur voort op grond van het eerste lid. De andere broers en/of zussen worden dan medehuurder, mits

zij op het moment van overlijden van hun ouder de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt. Vanaf die leeftijd zouden zij immers ook op grond van het eerste lid de huur kunnen voortzetten. Dit is een afwijking van artikel 266, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is bepaald dat de echtgenoot of geregistreerde partner van de huurder van rechtswege medehuurder is. Bij vertrek van het oudste kind kunnen de jongere broers en/of zussen de huur voortzetten gedurende de periode dat het oudste kind de huur kon voortzetten op grond van het eerste lid. Dit betekent dat de jongere broers of zussen niet telkens de huur als medehuurder kunnen voortzetten totdat zij zelf de leeftijd van achten-twintig jaar bereiken.

Koerhuis
Van der Plas
Grinwis