

Vergaderjaar 2024–2025

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1211

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2024

Op 10 juni jl. hebben de Ombudsman en Kinderombudsvrouw mij hun gezamenlijke rapport de titel «Als je je huis moet verlaten – Een onderzoek naar de positie van bewoners – volwassen én kinderen – bij sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten» aangeboden. Uw Kamer heeft mij 5 juli jl. verzocht om een kabinetsreactie op dit rapport (kenmerk 2024Z10311/2024D28438). Bij deze stuur ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deze kabinetsreactie toe.

Ik wil de Ombudsman en de Kinderombudsman bedanken voor het rapport dat zij mij hebben toegestuurd. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van dit rapport en de aanbevelingen die erin gegeven worden. Het spreekt voor zich dat het (tijdelijk) moeten verlaten van je woning voor sloop of renovatie voor alle bewoners – maar in het bijzonder voor gezinnen met kinderen – erg ingrijpend is. Tijdige betrokkenheid bij besluitvorming hierover is daarom cruciaal. Het rapport is een vervolg op het in januari 2023 door de Ombudsmannen gepubliceerde rapport «Als de overheid niet thuis geeft.» Dit rapport was het resultaat van onderzoek naar huisuitzettingen van gezinnen vanwege betaalachterstanden en/of overlast. Hierop heeft het kabinet op 4 juli 2023 een reactie gegeven¹ waarin is beschreven welke maatregelen het kabinet neemt om het aantal huisuitzettingen tot een minimum te beperken. Ook is hier ingegaan op de samenwerking met gemeenten en lokale partners, zoals woningcorporaties, om maatwerk te kunnen bieden bij dit soort situaties. Tijdens dit onderzoek werd geconstateerd dat gezinnen ook problemen ervaren als zij door sloop of grootschalige renovatie hun huis moeten verlaten. Naar aanleiding hiervan hebben de Ombudsmannen besloten een apart onderzoek te doen naar dit soort situaties.

In het rapport worden knelpunten beschreven voor bewoners als hun huis gesloopt of gerenoveerd gaat worden en ze daardoor hun huis (tijdelijk)

¹ TK 2022–2023 36 200, nr. 173, 5 juli 2023

moeten verlaten. Er is hierbij specifieke aandacht besteed aan gezinnen met kinderen. De Ombudsmannen plaats de door hen geconstateerde problemen in het licht van het mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader. De knelpunten die zij aan het licht brengen, hebben betrekking op de volgende verplichtingen:

- De ontwikkeling en het welzijn van kinderen moeten altijd beschermd worden. Ook tijdens het proces van gedwongen verhuizing.
- De overheid moet voldoende rechtsbescherming bieden. Hieronder vallen toegankelijke informatie over rechten en plichten en onafhankelijke cliëntondersteuning en een effectief rechtsmiddel.
- De overheid is verplicht betekenisvol te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.

De volkshuisvestelijke opgave is de komende jaren groot. De woningvoorraad van woningcorporaties moet worden uitgebreid, verduurzaamd en verbeterd en dit onderwerp zal daarom niet aan urgentie afdoen. Als je hiervoor je huis (tijdelijk) uit moet, is dat ingrijpend voor volwassenen én kinderen. Dit onderwerp heeft daarom mijn volle aandacht en het kabinet heeft de afgelopen tijd maatregelen genomen om de participatie van bewoners bij dit soort trajecten te bevorderen. Dit blijkt onder andere uit het opstellen van een Nationaal sloop- en renovatiestatuum dat mijn ambtsvoorganger in mei 2024 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.² Hiermee wordt het belang van vroegtijdige betrokkenheid van bewoners erkend en gewaarborgd. Verderop in deze brief ga ik nader in op de betekenis van bewonersparticipatie bij dergelijke trajecten.

Het Nationaal sloop- en renovatiestatuum is na zorgvuldig overleg tussen de Woonbond en Aedes vastgesteld. Aedes heeft met het statuum ingestemd en richting de achterban aangegeven het aan te moedigen dat woningcorporaties het statuum als startpunt nemen voor nadere invulling in lokale afspraken. Het bestuur van de Woonbond heeft ook ingestemd met het statuum; dat geldt echter niet voor de verenigingsraad. Leden van de verenigingsraad hebben vooral als zorg geuit dat het landelijk statuum verdergaande afspraken op lokaal niveau in de weg kan staan. Die zorg wil ik graag wegnemen: niets staat in de weg om op lokaal niveau tussen woningcorporatie en huurdersvertegenwoordiging verdergaande afspraken te maken over het verloop van en betrokkenheid bij dergelijke trajecten dan in de nationale handreiking is beschreven. In alle gevallen is het Nationaal sloop- en renovatiestatuum een grote verbetering voor situaties waar nog geen standaard kader werd gehanteerd. Wat mij betreft is het statuum het minimum dat nu overal in het land zal worden gebruikt bij sloop/nieuwbouw- en renovatietrajecten. Ik blijf de komende tijd met Aedes en de Woonbond in gesprek over het bevorderen van goede betrokkenheid van bewoners bij sloop en renovatie.

In deze brief ga ik in op de conclusies en aanbevelingen die in het rapport van de Ombudsmannen worden heeft gedaan. Ik zal specifiek ingaan op de volgende drie onderwerpen die in het rapport aan de orde komen:

1. De positie van kinderen als belanghebbenden;
2. De invloed van bewoners op het besluitvormingsproces;
3. De toegevoegde waarde van het Nationaal sloop- en renovatiestatuum

Het betrekken van kinderen

De eerste conclusie uit het rapport heeft betrekking op de positie van kinderen als gesprekspartner tijdens sloop/nieuwbouw- en renovatietrajecten en beschrijft dat kinderen moeten worden gezien als zelfstandig rechthebbende. Nederland vindt het van groot belang dat kinderen en

² TK 2023–2024 29 453, nr. 570, 6 mei 2024.

jongeren meedenken en meepraten over het beleid dat hen raakt. Kinderen hebben volgens artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) het recht om, indien zij dat zelf willen, hun mening te geven over beslissingen die hen aangaan. Zoals volgt uit bovengenoemd artikel en de interpretatie daarvan van het VN-Kinderrechtencomité (in general comment no. 12) kan een kind indien gewenst vertegenwoordigd worden door o.a. de ouders, maar moet het kind in principe de mogelijkheid krijgen direct te participeren. De overheid moet passende maatregelen nemen om dit recht te verwezenlijken.

Zoals in de brief bij het Nationaal sloop- en renovatiestatuuat beschreven, is er gedacht vanuit de veelvoorkomende praktijk dat het belang van het kind wordt vertegenwoordigd door hun ouders. Hiermee wordt echter – zo stellen de Ombudsmannen – het zelfstandig recht van kinderen op participatie niet erkend. Ik hecht waarde aan deze constatering. Het werk van de Ombudsmannen is voor het kabinet belangrijk om meer aandacht te hebben voor het perspectief en de positie van kinderen bij het maken van beleid.

De Rijksoverheid en medeoverheden zijn gebonden aan de mensenrechtenverplichtingen die voortvloeien uit verdragen waarvan Nederland partij is. Bij alle maatregelen betreffende kinderen moet het belang van het kind een eerste overweging zijn (IVRK artikel 3). Daarbij moet recht worden gedaan aan een toereikende levensstandaard, waar ook het recht op onderdak (artikel 27 IVRK) en het recht op gezinsleven (artikel 9 IVRK) onder vallen. Woningcorporaties zijn echter private partijen en zijn niet gebonden aan alles waar de overheid aan gebonden is. De aanzienlijke volkshuisvestelijke opgave van corporaties vraagt hen alle belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen; die van kinderen, andere bewoners, toekomstige huurders, de wijk, het gemeentelijk beleid, de eigen portefeuillestrategie en financiële mogelijkheden.

De Ombudsmannen stellen onder andere dat woningcorporaties gedurende het besluitvormingstraject zoveel mogelijk maatwerk moeten bieden om het participatierecht van kinderen en daarmee hun belangen te waarborgen. Ik herken dat momenteel in veel gevallen onduidelijk is of kinderen voldoende zelfstandig worden betrokken bij dit soort processen. Ik onderschrijf het uitgangspunt dat betekenisvolle participatie dient te beginnen bij het kind zelf. Met de handreiking «in 4 stappen naar het beste besluit voor het kind»³ voorziet de Kinderombudsman in handvatten voor belangenafwegingen waar kinderen bij betrokken zijn. Naast de inhoud van het gesprek staat in deze handreiking ook de wijze waarop met kinderen gesproken kan worden centraal. Het onderzoek van de Ombudsmannen is gedaan vanuit de praktijk van voor de totstandkoming van het Nationaal sloop- en renovatiestatuuat, waarin is beoogd de knelpunten voor gezinnen bij dit soort trajecten verder te beperken door de betrokken bewoners vroegtijdig te betrekken en oog te hebben voor maatwerk. Gegeven deze ontwikkeling zal samen met de woningcorporatiesector worden gezien op welke manier de bovengenoemde handreiking in de praktijk kan worden gebruikt naast de toepassing van het Nationaal sloop- en renovatiestatuuat om uitvoering te geven aan uw aanbeveling om kinderen op een andere manier te betrekken bij dergelijke trajecten.

Invloed van bewoners op het besluitvormingsproces

De tweede conclusie uit het rapport is dat bewoners te weinig invloed hebben op het besluitvormingsproces, terwijl de derde conclusie stelt dat

³ Kinderombudsman, *In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind – handreiking voor professionals*, 2023.

het Nationaal sloop- en renovatiestatuum in theorie tegemoet komt aan de vereiste van betekenisvolle participatie. Het onderzoek van de Ombudsman en Kinderombudsvrouw is gedaan vanuit de praktijk in de periode vóór totstandkoming van het Nationaal sloop- en renovatiestatuum. Ik ben dan ook blij dat de Ombudsmannen middels de derde conclusie te kennen geven het statuut te zien als een stap vooruit en een erkenning van het belang van tijdige en goede betrokkenheid van bewoners.

Ik herken dat het bij zulke ingrijpende trajecten nodig is om tijdige en goede betrokkenheid van bewoners te borgen, en ik zie ook dat dat nog niet altijd goed gaat. Om deze reden is in 2022 de afspraak gemaakt dat Aedes en Woonbond met betrokkenheid van het ministerie een Nationaal sloop- en renovatiestatuum opstellen. Met dit statuut wordt beoogd de knelpunten voor gezinnen bij dit soort trajecten verder te beperken door bewoners vroegtijdig te betrekken en oog te hebben voor maatwerk, naast het formele kader dat wetgeving reeds biedt. In het statuut is oog voor alle aspecten waarmee bewoners in een dergelijk traject worden geconfronteerd; de fysieke ingrepen aan woningen, maar ook de sociale aspecten voor de betrokken bewoners.

In het Nationaal sloop- en renovatiestatuum wordt het belang van wederzijdse tijdige en transparante communicatie onderschreven door een fase voorafgaand aan de beslissing te introduceren die momenteel niet altijd expliciet wordt gehanteerd: de oriëntatiefase. Deze fase kenmerkt zich door het gesprek tussen de corporatie en direct betrokkenen. Er wordt gestreefd naar draagvlak onder de bewoners die het betreft. Het komen tot een breed gedragen besluit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de corporatie en huurdersvertegenwoordiging. In deze fase is expliciete aandacht geschonken aan het bewustmaken van de positie van huurders(vertegenwoordiging) met de daarbij horende rechten en plichten. Wanneer er geen huurdersvertegenwoordiging bestaat, spant de corporatie zich actief in om te komen tot een huurdersvertegenwoordiging die voldoet aan de randvoorwaarden die de Wet op het overleg huurders verhuurder stelt. De corporatie informeert deze nieuw opgerichte huurdersvertegenwoordiging actief over het bestaan van de rechten en verplichtingen uit de (overleg)wet.

Op grond van de Woningwet⁴ zijn woningcorporaties verplicht om een reglement op te stellen dat de rechten en plichten voor slopen en ingrijpend renoveren van woningen en het hierbij betrekken van de betrokken bewoners regelt. Dit is niet afhankelijk van lokale partijen, maar wettelijk geregeld. Daaraan toevoegend is met het Nationaal sloop- en renovatiestatuum verdere helderheid en een zekere mate van conformiteit voor de lokale praktijk geboden, bijvoorbeeld door een lijst aan te bieden met concrete onderwerpen waarover afspraken kunnen worden gemaakt. Middels deze genomen maatregelen wordt voorzien in het structureel inbedden van gedegen belangenvertegenwoordiging en voldoende toegang tot informatie bij dit soort trajecten. Hiermee geeft het statuut gehoor aan een van de aanbevelingen van de Speciaal Rapporteur van de VN die in zijn rapport over adequate huisvesting het belang van huurdersbetrokkenheid bij sloop/nieuwbouw- en renovatietrajecten onderstreept.⁵

Verder stelt het rapport dat de betrokkenheid van de gemeente in dit soort trajecten in de praktijk verschillend is en geïntensiveerd zou moeten

⁴ Artikel 55b lid 1.

⁵ Balakrishnan Rajagopal, *United Nations Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, 28 februari 2024.

Kamerbrief met kabinetsreactie op het rapport:TK 2023–2024 32 847, nr. 1186, 31 mei 2024.

worden. Gemeenten zouden zich actiever moeten opstellen door lokale afspraken te maken, waaronder afspraken over de positie van alle bewoners, dus ook kinderen. Ook dienen gemeenten volgens de Ombudsmannen zo nodig preventief in actie te komen als het overlegproces tussen huurders en de woningcorporatie niet goed verloopt.

In formele zin is de rol van een gemeente bij een renovatie- of sloop/ nieuwbouwtraject redelijk beperkt. Wanneer sloop/nieuwbouw leidt tot een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning, moet de gemeente bij de vaststelling van de wijziging aangeven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen heeft betrokken. De invalshoek hierbij is het gevolg van de sloop- of bouwactiviteit voor de fysieke leefomgeving. Overleg over sloopplannen van sociale huurwoningen en het op peil houden van de sociale woningvoorraad binnen een gemeente vindt plaats in een ander kader: die van de Woningwet. De gemeente geeft vanuit dat perspectief de lokale kaders aan voor het woonbeleid en deze zijn uitgangspunt bij het maken van lokale prestatieafspraken tussen woningcorporatie, gemeente en huurdersorganisatie. Een woningcorporatie dient naar redelijkheid bij te dragen aan de realisatie van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en heeft daarin ook vrijheid haar eigen afwegingen te maken. Gemeenten hebben een adviesrol bij het maken van een sociaal statuut en afspraken hierover kunnen deel uitmaken van de prestatieafspraken, maar dat hoeft niet. Hoe gemeenten deze rol in de praktijk invullen, verschilt dan ook. De overheid – en dat geldt ook voor de lokale overheid – heeft geen bevoegdheid om volledige controle uit te oefenen op het verloop van dit soort trajecten. Dat is niet haalbaar en niet passend. Wel biedt het statuut daarom een handreiking om op lokaal niveau verdere afspraken vast te leggen. Gedurende het proces van het opstellen van het Nationaal sloop- en renovatiestatuuut is de VNG op de achtergrond betrokken geweest en na afloop heeft zij het statuut onder de aandacht van haar achterban gebracht.

Nationaal sloop- en renovatiestatuuut in de praktijk

De derde conclusie uit het rapport is dat het Nationaal sloop- en renovatiestatuuut in theorie tegemoet komt aan de vereisten van betekenisvolle participatie uit het mensen- en kinderrechterlijke toetsingskader: de overheid is verplicht betekenisvol te consulteren met zowel volwassenen als kinderen. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat in het statuut geen randvoorwaarden zijn opgenomen om kinderen betekenisvol te laten participeren. Op de betrokkenheid van kinderen ben ik eerder in deze brief ingegaan.

Ik hecht waarde aan de constatering van de Ombudsmannen dat de positie van volwassen bewoners bij sloop/nieuwbouw- of renovatieprojecten over het algemeen is geborgd en dat het statuut het belang van betekenisvolle participatie verder onderstreept en expliciteert. Ik ga ervan uit dat het statuut door woningcorporaties zal worden toegepast en blijf de komende tijd met Aedes en de Woonbond in gesprek over het bevorderen van goede betrokkenheid van bewoners, waaronder kinderen, bij dit soort trajecten en het in de praktijk brengen van de afspraken uit het statuut.

Het rapport adviseert om de toepassing van het statuut te evalueren. Dit idee omarm ik. Meer in den brede kunnen de stappen die het kabinet op dit thema heeft gezet hiermee worden gemonitord. Ik kies hierbij voor een termijn van twee jaar in plaats van het jaar dat de Ombudsmannen voorstellen, omdat dan meer trajecten kunnen worden meegenomen en

er een breder beeld ontstaat. Ik streef ernaar rond het einde van 2026 te kunnen rapporteren over deze bevindingen.

Tot slot

Zoals in deze reactie is geschetst, kan ik mij vinden in veel van de aanbevelingen van de Ombudsmannen en sluiten deze aan op beleid dat reeds in samenwerking met de sector is ingezet. Op andere punten zal ik de aanbevelingen benutten om het beleid te versterken en te monitoren. De effectiviteit van de verschillende genomen maatregelen kan zo nauwlettend worden gevolgd.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer