

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Huurders van gemeente achtergesteld bij corporaties

**Stadsregio Amsterdam
Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Centrum**

30 november 2010
RA1059179

Samenvatting

Een vrouw huurt een woning van de gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum. Deze woning heeft ze gevonden via WoningNet (in beheer bij de woningcorporaties). Zij wil hierna weer verhuizen en wil graag gebruikmaken van de Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur. Deze regeling houdt in dat mensen die in de afgelopen vijf jaar verhuisd zijn en opnieuw willen verhuizen, hun eerder opgebouwde woonduur terugkrijgen.

De Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur is afgesloten tussen de Stadsregio Amsterdam en de woningcorporaties, en geldt alleen voor huurders van corporatiewoningen. Huurders van woningen die in particulier bezit zijn, komen daarom niet in aanmerking voor de regeling. De gemeente wordt in deze regeling gezien als een particuliere verhuurder. Daarom kan de vrouw niet in aanmerking komen voor de regeling, laat de Stadsregio Amsterdam weten.

De ombudsman is het hier niet mee eens en vindt dat huurders van gemeentelijke woningen dezelfde rechten moeten hebben als huurders van corporatiewoningen. De ombudsman wijst er in dit verband op dat de woningdistributie onderdeel is van een publieke taak (die in het verleden door de gemeente verzorgd is), en dat de gemeente, de Stadsregio en de corporaties intensief samenwerken.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het motiveringsbeginsel.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Wonen / Verstedelijking / Ruimtelijke Ordening van de Stadsregio Amsterdam te bevorderen dat

1. de Stadsregio bij het afsluiten van convenanten met de corporaties eenzelfde positie afsprekt ten aanzien voor huurders van gemeentelijke woningen als ten aanzien van huurders van corporatiewoningen;
2. een gemotiveerd, formeel verzoek gedaan wordt aan de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) om verzoekster alsnog voor de regeling in aanmerking te laten komen.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 25 augustus 2009 op het spreekuur ingediend en betreft de *Stadsregio Amsterdam* en de *gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum*.

In het kader van het onderzoek is ook informatie gevraagd aan de *gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven* en de *Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties*.

Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur

De Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur is gebaseerd op het Regionale Convenant Woonruimtebemiddeling 2000 dat de Stadsregio Amsterdam heeft afgesloten met de woningcorporaties. Indien iemand verhuist van een corporatiewoning naar een corporatiewoning (toegewezen via WoningNet) en na een bepaalde tijd weer wil verhuizen, kan hij op grond van deze regeling zijn woonduur van vóór het aanvaarden van de woning weer terugkrijgen. De regeling is bedoeld om de doorstroming op de Amsterdamse woningmarkt te bevorderen. De regeling is in werking getreden op 1 september 2008 en heeft terugwerkende kracht voor huurders die korter dan vijf jaar daarvoor zijn verhuisd, dus in de periode september 2003 – september 2008.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster is in 2004 in verband met stadsvernieuwing gedwongen haar toenmalige woning te verlaten. Als stadsvernieuwingssurgent kreeg zij voorrang bij de verdeling van woonruimte. Zij reageerde op een woningaanbod in de krant van WoningNet en zij kreeg de woning aangeboden. Die was op dat moment eigendom van het Stadsdeel Centrum; per 1 januari 2009 droeg het stadsdeel de woning over aan de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en sindsdien voert het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) het beheer.

De woning bevalt niet en verzoekster wil verhuizen. Dan hoort ze van de Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur en ze wil hiervoor graag in aanmerking komen. Wanneer zij hierover contact opneemt met het stadsdeel en WoningNet, wordt haar verteld dat zij niet voor de regeling in aanmerking komt. Reden hiervoor is, dat zij niet van een corporatie, maar van de gemeente huurt. Verzoekster wendt zich hierop tot de ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Regeling Tijdelijk behoud woonduur.

In het kader van het onderzoek vraagt de ombudsman een reactie aan de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, aan het Stadsdeel Centrum en aan de Stadsregio Amsterdam.

reactie van gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum

Het stadsdeel laat de ombudsman onder meer het volgende weten.

De Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur bestond nog niet toen het stadsdeel de woning aan verzoekster verhuurde. Verzoekster is met haar vragen doorverwezen naar het OGA, omdat de woning daar in beheer is. Het stadsdeel is van mening dat er in dit geval geen sprake is van benadeling van verzoekster, omdat de regeling geen rol kan hebben gespeeld bij verzoeksters afweging om de woning te accepteren.

De regeling is nooit bekend gemaakt aan het stadsdeel, mogelijk omdat het een regeling tussen corporaties en de Stadsregio betreft. Het stadsdeel heeft een overeenkomst met WoningNet gesloten op basis waarvan woningen die het stadsdeel in beheer heeft via WoningNet worden aangeboden. Achterliggende gedachte hierbij is bevordering van transparantie en eerlijke woonruimtetoe wijzing.

Het stadsdeel laat verder nog weten 38 woningen in bezit te hebben. Wanneer er een woning vrijkomt, wordt deze via WoningNet aangeboden.

reactie van gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

De dienst deelt de ombudsman onder meer het volgende mee.

Verzoekster komt niet in aanmerking voor de regeling, omdat ze niet is verhuisd naar een corporatiewoning.

De dienst is van mening dat het voor de burger niet transparant is dat er via WoningNet ook woningen worden aangeboden van verhuurders die niet deelnemen aan het Regionale Convenant Woonruimteverdeling en dat daarop bepaalde regelingen niet van toepassing zijn.

De gemeente verhuurt nauwelijks woningen. Een klein aantal woningen maakt deel uit van het zakelijk onroerend goed van de gemeente. Bij mutaties mag de verhuurder zelf een kandidaat voordragen. Stadsdeel Centrum heeft ervoor gekozen om de woningen aan te bieden via WoningNet. Dit lijkt de dienst een goede keuze, omdat de gemeente zelf geen woningzoekenden inschrijft en het op een andere wijze werven van kandidaten gevoelig is voor fraude. Bovendien wordt hiermee aangesloten bij de toewijzingsvolgorde die gebruikelijk is bij corporatiebezit.

De dienst bespreekt de kwestie met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AWFC). AWFC laat aan de dienst weten dat de regeling in dit geval inderdaad niet geldt. Voor de afbakening van corporatiewoningen is gekozen om de regeling uitvoerbaar en controleerbaar te houden.

reactie van de Stadsregio Amsterdam

De Stadsregio Amsterdam laat de ombudsman onder meer het volgende weten.

Bij het afsluiten van de regeling Tijdelijk Behoud Woonduur was de Stadsregio zich niet bewust van het feit dat er gemeentelijke woningen worden aangeboden via WoningNet. De keuze van het aanbodsysteem (zoals WoningNet) is geen onderdeel van de convenantafspraken, omdat dit een verantwoordelijkheid is van de corporaties. Zij zijn eigenaar, bestuurder en beheerder van dit systeem. Afspraak is wel dat de bemiddeling van woonruimten door de corporaties eenduidig en transparant dient te worden vormgegeven en dat op adequate wijze bekendheid dient te worden gegeven aan het toewijzingsbeleid. De bekendmaking met het aanbod van woonruimte en de vaststelling van de onderlinge volgorde van woningzoekenden die in aanmerking wensen te komen voor een bepaalde woonruimte worden hier uitdrukkelijk onder verstaan.

De Stadsregio neemt ook contact op met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC). Volgens de AFWC is op de website voldoende duidelijk gemaakt dat van de regeling alleen gebruik kan worden gemaakt na verhuizingen vanuit en naar een corporatiewoning.

Verzoekster komt strikt genomen derhalve niet in aanmerking voor deze regeling.

AWFC stelt dat verder het bij wijze van uitzondering toelaten van verzoekster tot de regeling problematisch is, omdat het systeem is geautomatiseerd. Ten tweede vindt men het oneerlijk tegenover alle andere die de afgelopen jaren zijn geswitcht tussen het particuliere en het corporatiesegment en daarom niet van de regeling gebruik kunnen maken.

De Stadsregio heeft begrip voor het standpunt van AFWC, al kan de Stadsregio zich ook voorstellen dat er wel een uitzondering was gemaakt op grond van het feit dat verzoekster destijds als stadsvernieuwingssurgent genoodzaakt was tot verhuizen, gecombineerd met mogelijke verwarring over het eigendom. Dit is een afweging die de corporaties zelf kunnen en moeten maken, omdat zij hiervoor verantwoordelijk zijn en beschikken over speelruimte om in speciale gevallen af te wijken van de regels.

De Stadsregio heeft afgewogen of verzoekster hiermee onevenredig wordt benadeeld. Toen verzoekster haar woning accepteerde, bestond de regeling nog niet. Deze heeft hiermee geen invloed gehad op haar afwegingsproces bij het aanvaarden van de woning. Dit is van belang omdat de regeling juist bedoeld is om twijfelaars over de streep te trekken die aarzelen hun woonduur te verzilveren. Als blijkt dat de doorstromers niet gelukkig zijn met hun woning kunnen zij – binnen vijf jaar – alsnog een andere keuze maken. Hierdoor worden zij mogelijk over de streep getrokken een verhuisbeslissing niet uit te stellen of een niet helemaal optimale woning te aanvaarden. Deze afweging kan bij verzoekster geen rol gespeeld hebben en in die zin wordt zij niet benadeeld.

Met het aanbieden van de woning via de toewijzingsregels is wellicht onbedoeld meegewerkt aan verwarring hierover, de goede bedoelingen van het stadsdeel ten spijt. De regeling spreekt echter heel specifiek van doorstroming naar een corporatiewoning.

Het hogere doel van de regeling is om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, en strikt genomen zou het opnieuw verhuizen van verzoekster voor de doorstroming van betekenis kunnen zijn. Dit geldt echter ook voor alle verhuizingen van andere bewoners van particuliere woningen in de koop- en huursector en zij kunnen ook geen gebruik maken van de regeling uit het convenant.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de Stadsregio Amsterdam, de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven en naar het stadsdeel gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken.

Tevens is een afschrift aan de AFWC gestuurd om een reactie mogelijk te maken.

De reacties van verzoekster en het stadsdeel zijn in het bovenstaande opgenomen. De Stadsregio Amsterdam heeft niet gereageerd.

De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties laat weten dat AFWC en de gezamenlijke gemeenten in de Stadsregio enige jaren geleden nieuwe afspraken gemaakt hebben over de woonruimteverdeling. Een van de doelstellingen was om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, in het bijzonder wat betreft de corporatiewoningen. Op die woningen zijn mensen met een laag inkomen met name aangewezen.

De analyse was dat veel woningzoekenden uiteindelijk een aangeboden woning weigeren. Reden daarvoor is onder meer dat zij op dat moment hun 'gespaarde' woonduur inleveren en hun rechten opnieuw moeten opbouwen. Dat doen zij alleen als zij er 100% van overtuigd zijn dat dit hun 'droomwoning' is. De verleiding om verder te kijken en dus te wachten, is erg groot. De regeling Tijdelijk Behoud Woonduur is ontworpen om hen in de gelegenheid te stellen om na acceptatie van een woning hun woonduur te behouden, zodat zij deze kunnen inzetten voor een eventuele verdere stap op de woningmarkt binnen vijf jaar. De regeling is formeel bekrachtigd door de regioraad van de Stadsregio.

Bij de ontwikkeling van de spelregels van de regeling Tijdelijk Behoud Woonduur, waaraan de Dienst, Wonen Zorg en Samenleven en de Stadsregio Amsterdam hebben meegewerkt, is er om praktische redenen voor gekozen de controle ervan geheel via het WoningNetsysteem te laten verlopen. Dit om de regeling uitvoerbaar en controleerbaar te houden. In deze regeling is het belangrijk dat de woonduur – die na de verhuizing tijdelijk behouden blijft – gecontroleerd en juist bevonden is, met name omdat deze de volgorde bij de toewijzing bepaalt. De gecontroleerde woonduur wordt na de toewijzing vervolgens vastgelegd in het WoningNetsysteem en kan in de volgende inschrijving, bij aanmelding voor de regeling Tijdelijk Behoud Woonduur, opnieuw worden gebruikt.

Omdat alleen de corporaties met de gemeenten afspraken hebben gemaakt over de controle van de woonduur en andere partijen die via WoningNet aanbieden niet, is ervoor gekozen de regeling te beperken tot corporatiewoningen. Bovendien sloot dat ook aan bij de intentie van de regeling, namelijk om de doorstroming binnen het corporatiebezit te vergroten. Hierop worden geen uitzonderingen gemaakt, omdat dan bij de aanmelding voor de regeling de woonduur in de vorige woning handmatig moet worden gecontroleerd. Een dergelijke uitzondering zou een precedent scheppen, die buitengewoon veel administratieve rompslomp en hoge kosten met zich meebrengt en de regeling lastig uitvoerbaar maakt. Daarbij speelt mee dat de regeling alleen via het systeem van WoningNet kan worden ingevoerd; bij een situatie die buiten de spelregels valt, is dit niet mogelijk.

De dienst Wonen, Zorg en Samenleven laat weten dat er tot enkele jaren geleden sprake was van een 'spijtoptantenregeling' waarbij stadsvernieuwingskandidaten die een verkeerde keuze gemaakt hadden alsnog voorrang kon worden verleend bij de toewijzing van een andere woning. Omdat van deze regeling slechts sporadisch gebruik werd gemaakt, is deze als aparte regeling geschrapt. De corporaties hebben echter nog altijd de mogelijkheid om spijtoptanten te helpen via vrije beleidsruimte.

Tot nu toe is over het hoofd gezien dat verzoekster haar woning als stadsvernieuwingsurgent heeft betrokken en zij dus voor deze regeling in aanmerking zou kunnen komen. De tot nu toe behandelde klacht ging over toepassing van de regeling Tijdelijk Behoud Woonduur. De dienst zal contact opnemen met de verhuurder van destijds, corporatievereniging Eigen Haard met de vraag of verzoekster in aanmerking kan komen voor de spijtoptantenregeling stadsvernieuwingsurgenten, vastgelegd in de Amsterdamse kaderafspraken voor sociale plannen bij sloop en renovatie 2002-2007, afgesloten tussen de gemeente Amsterdam, de AFWC en de Huurdersvereniging Amsterdam.

Eigen Haard laat aan de dienst weten dat de corporatie van mening is dat verzoekster geen gebruik kan maken van deze regeling, omdat zij in 2006 is verhuisd. De regeling geldt alleen als iemand binnen een jaar laat weten gebruik van deze regeling te willen maken. Een uitzondering maken schept precedents. Bovendien blijkt dat verzoekster geen gebruik wil maken van deze spijtoptantenregeling stadsvernieuwingsurgenten, maar van de regeling Tijdelijk Behoud Woonduur. Eigen Haard is geen partij hierbij.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het motiveringsbeginsel.

Overwegingen

Overheidshandelen moet feitelijk en logisch worden gedragen door een voor belanghebbenden kenbare motivering.

Gebleken is dat verzoekster haar woning van de gemeente Amsterdam (stadsdeel Centrum) huurt. Het stadsdeel heeft een overeenkomst met de woningcorporaties gesloten, op basis waarvan de betrokken woning via WoningNet (in beheer bij de woningcorporaties) is aangeboden en door verzoekster geaccepteerd.

Verzoekster doet een beroep de Regeling Tijdelijk Behoud Woonduur, een regeling die bedoeld is om doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Zij komt hiervoor niet in aanmerking, omdat bij het afsluiten van de regeling tussen de Stadsregio Amsterdam en de woningcorporaties bepaald is dat de regeling slechts geldt voor huurders van corporatiewoningen. Wel staat vast dat verzoekster tot de doelgroep behoort. De Stadsregio en het stadsdeel waren overigens niet op de hoogte van elkaars overeenkomsten met de corporaties.

Zowel de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven als de Stadsregio Amsterdam hebben aan de corporaties gevraagd om verzoekster alsnog tot de regeling toe te laten. De Federatie gaat hiermee niet akkoord, omdat dit administratief problematisch is en de procedure geautomatiseerd is. Hiernaast zou het een precedent scheppen ten aanzien van andere huurders die niet van corporaties huren. De Stadsregio Amsterdam kan zich in deze redenering vinden.

Dit standpunt van de Stadsregio acht de ombudsman onvoldoende gemotiveerd. Deze uitkomst betekent dat verzoekster op één lijn wordt gezet met een huurder van een particulier, en dit doet geen recht aan de bijzondere omstandigheid dat verzoekster haar woning huurt van de gemeente Amsterdam.

In het verleden was de gemeente verantwoordelijk voor de woningdistributie in de sociale sector. Het stelsel is in die zin gewijzigd dat deze taak nu wordt uitgevoerd door de woningcorporaties. Het gaat hierbij echter nog wel om de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Datum : 30 november 2010
Rapportnummer: RAI059179
Pagina : 8/9

standpunt dat de gemeente op één lijn wordt gezet met een particuliere verhuurder, miskent de bijzondere positie van de gemeente.

De ombudsman wijst hierbij ook op de bestuurlijke samenwerking, waarbinnen de gemeente Amsterdam (al dan niet in het verband van de Stadsregio) en de corporaties telkens convenanten over onder meer woningdistributie met elkaar afsluiten. Ook in andere opzichten wordt intensief samengewerkt, bijvoorbeeld bij handhaving. De classificatie door de Stadsregio van de gemeente als particulier doet aan deze aspecten geen recht.

Afgezien hiervan verwondert het verweer dat het toelaten van verzoekster tot de regeling administratief problematisch zou zijn dan wel dat dit niet in de automatisering past. De woning van verzoekster wordt immers ook nu al via WoningNet (in beheer bij de AFWC) aangeboden.

Tot slot snijdt de redenering van de Stadsregio Amsterdam geen hout dat verzoekster niet benadeeld wordt omdat de regeling bedoeld was om twijfelaars over de streep te trekken en nog niet bestond op het moment dat verzoekster de keuze maakte. Het miskent immers dat de regeling met terugwerkende kracht is ingegaan en dat aan corporatiehuurders bij dezelfde omstandigheden meer rechten gegund zijn.

De Stadsregio Amsterdam heeft daarom door akkoord te gaan met de beslissing van de AFWC, de bijzondere positie van verzoekster miskend en daarmee in strijd met het beginsel van behoorlijke motivering gehandeld. De ombudsman ziet aanleiding aan dit rapport aanbevelingen te verbinden.

Terzijde merkt de ombudsman op dat de *dienst Wonen, Zorg en Samenleven*, niet rechtstreeks onderwerp van het onderzoek, een compliment verdient voor de wijze waarop hij geprobeerd heeft verzoekster tegemoet te komen door over haar positie contact te leggen met de AFWC en Eigen Haard.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het motiveringsbeginsel.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Wonen / Verstedelijking / Ruimtelijke Ordening van de Stadsregio Amsterdam te bevorderen dat

1. Stadsregio bij het afsluiten van convenanten met de corporaties eenzelfde positie overeenkomt ten aanzien voor huurders van gemeentelijke woningen als ten aanzien van huurders van corporatiewoningen;
2. een gemotiveerd, formeel verzoek gedaan wordt aan de Amsterdamse Federatie Woningcorporaties om verzoekster alsnog voor de regeling in aanmerking te laten komen.