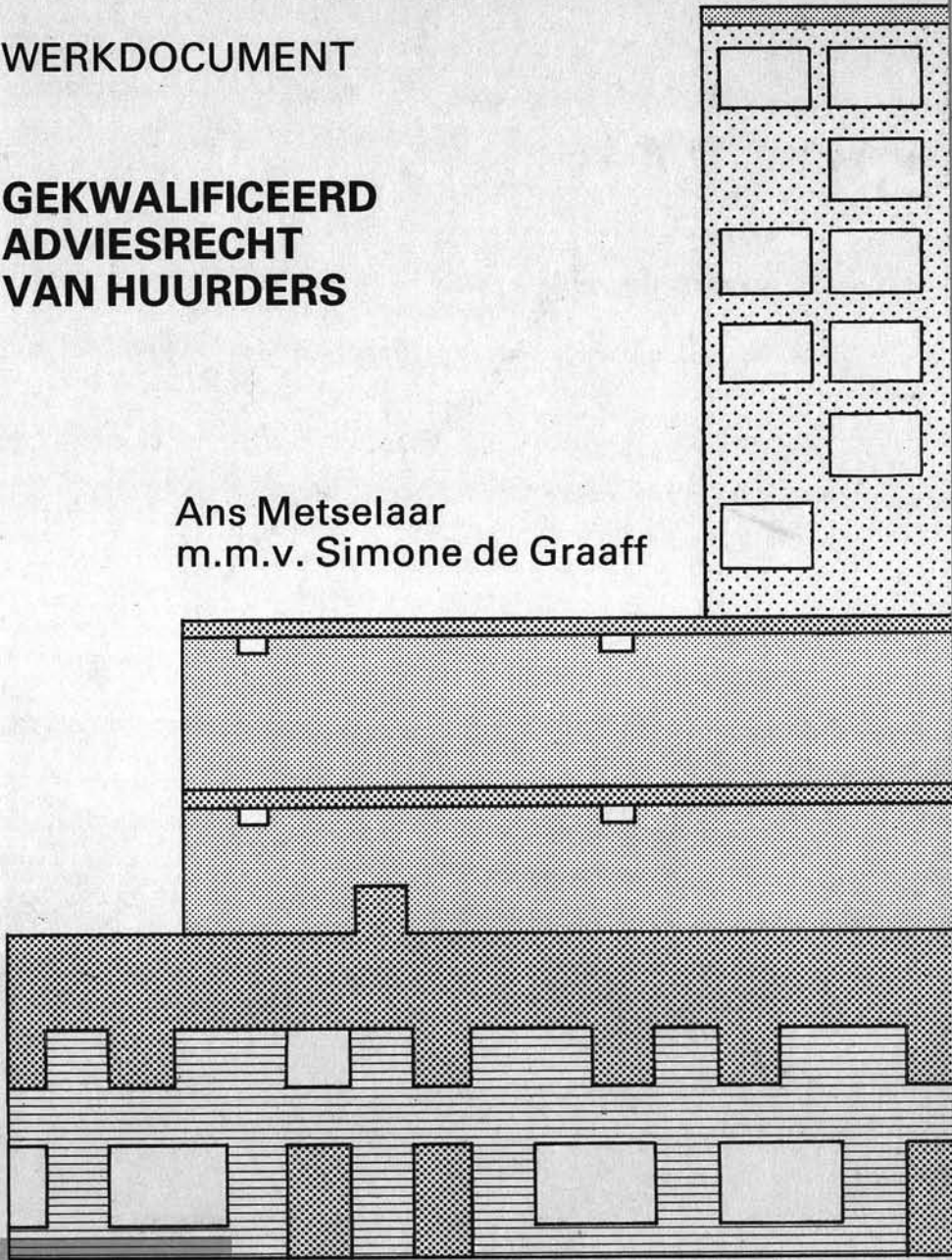


WERKDOCUMENT

**GEKWALIFICEERD  
ADVIESRECHT  
VAN HUURDERS**

Ans Metselaar  
m.m.v. Simone de Graaff



91-10

Delftse Universitaire Pers ■

1847528/1847529

TPC

---

## GEKWALIFICEERD ADVIESRECHT VAN HUURDERS

EVALUATIE VAN HET PROJECT "TUINDORP OOSTZAAN"  
VAN DE STICHTING EXPERIMENTEN VOLKSHUISVESTING (SEV)

**otb** ONDERZOEKINSTITUUT VOOR  
TECHNISCHE BESTUURSKUNDE  
BIBLIOTHEEK  
Thijsseweg 11 2629 JA Delft

Bibliotheek TU Delft/6



C

1847529

8449

685

2

Sectie Voorraadbeheer en Woningmarktonderzoek  
Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB)  
Technische Universiteit Delft  
Thijssesweg 11, 2629 JA Delft, Tel. 015-783005

De werkdocumenten van het OTB worden uitgegeven door:  
Delftse Universitaire Pers  
Stevinweg 1  
2628 CN Delft  
telefoon: 015 - 783254

In opdracht van:  
OTB  
Thijssseweg 11  
2629 JA Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Metselaar, Ans

Gekwalificeerd adviesrecht van huurders : evaluatie van het door de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) geadopteerde plusproject "Tuindorp Oostzaan" / Ans Metselaar; m.m.v. Simone de Graaff. - Delft : Delftse Universitaire Pers, - ill. - (Werkdocument / Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, ISSN 0923-92871 ; 91-10)

Met lit. opg.

ISBN 90-6275-680-8

NUGI 655

Trefw.: adviesrecht : bewonersvertegenwoordigers

Copyright 1991 by A. Metselaar

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

# INHOUD

---

1	INLEIDING .....	1
2	VOORGESCHIEDENIS; EVALUATIE VAN HET EXPERIMENT MET BEWONERS- ZEGGENSCHAP IN TUINDORP OOSTZAAN IN 1981 .....	3
3	FORMELE UITWERKING; RICHTLIJNEN BEWONERSPARTICIPATIE, INSPRAAK- VERKLARING EN UITBREIDING TAAKSTELLING VAN DE 'COMMISSIE VAN ADVIES' .....	9
4	GEBRUIK VAN HET ADVIESRECHT; TIEN ZAKEN VAN DE 'COMMISSIE VAN ADVIES' .....	13
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	25
	LITERATUUR .....	29

De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft het zogenaamde 'gekwalificeerd adviesrecht van huurders', zoals dat sinds 1982 bij het Gemeentelijk Woningbedrijf in Amsterdam bestaat, als voorbeeld-project geadopteerd. Het project is ondergebracht bij het SEV-programma 'Marktgericht Woningbeheer'. De procedure van het 'gekwalificeerd adviesrecht' kenmerkt zich vooral door het streven naar versterking van bewonerszeggenschap.

Kortweg behelst het 'gekwalificeerd adviesrecht' een formeel vastgelegd recht van bewonersvertegenwoordigers om het Gemeentelijk Woningbedrijf te adviseren over alle mogelijke onderwerpen, die het beheer van hun woningen aangaan. Het Gemeentelijk Woningbedrijf kan een dergelijk uitgebracht advies niet naast zich neerleggen, maar is verplicht te reageren. Wanneer de bewonersvertegenwoordiging de reactie van het Gemeentelijk Woningbedrijf onvoldoende vindt, of niet kan instemmen met een gemotiveerd uitstel, kan vervolgens een beroepsprocedure worden gestart bij de zogenaamde 'Commissie van Advies inzake het beheer der Gemeentewoningen'.

Door de SEV is aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB) van de Technische Universiteit Delft opdracht verleend een beknopte evaluatie te verrichten van deze procedure. In de toelichting van de evaluatie-opdracht wordt gewezen op het belang van het 'gekwalificeerd adviesrecht'. Volgens de SEV is de opzet van het project weliswaar 'niet spectaculair', maar heeft het praktische consequenties voor de omgang tussen huurder en verhuurder. De huurders hebben een belangrijke controlerende taak gekregen ten aanzien van de kwaliteit van het woningbeheer.

Het doel van het evaluatie-onderzoek is te achterhalen:

- wat de praktische betekenis is van het 'gekwalificeerd adviesrecht';
- in welke mate ervan gebruik is gemaakt;
- in hoeverre de dienstverlening van het Gemeentelijk Woningbedrijf erdoor is veranderd;
- en welke invloed het heeft gehad op de onderlinge relatie tussen huurders en verhuurder.

Voordat deze vragen worden beantwoord, behandelt dit rapport het experiment in Tuindorp Oostzaan (hoofdstuk 2). De evaluatie van dit experiment in 1981 vormde de basis voor de verdere toepassing van het 'gekwalificeerd adviesrecht'. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de formele procedure omtrent het 'gekwalificeerd adviesrecht' (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op het feitelijk gebruik dat van het 'gekwalificeerd adviesrecht' is gemaakt. Sinds de invoering ervan in 1982 is in geheel Amsterdam tien keer de procedure doorlopen. Deze tien gevallen worden besproken. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5). Hierbij wordt ingegaan op de eventuele toepasbaarheid van het 'gekwalificeerd adviesrecht' voor andere sociale verhuurders.

Voor het onderzoek zijn in de zomer van 1990 gesprekken gevoerd met dhr. R. Steinweg (toenmalig hoofd van het Gemeentelijk Woningbedrijf Noordwest en in 1981 auteur van het evaluatie-rapport van het experiment in Tuindorp-Oostzaan), dhr. J. Gasseling (hoofd Bewonerszaken van het Gemeentelijk Woningbedrijf Noordwest), dhr. F. Bakker en dhr. Dijkstra (beiden vertegenwoordigers van één van de bewonerscommissies in Amsterdam-Noord, dhr. F. Bakker is tevens lid van de 'Commissie van Advies inzake het beheer der gemeentewoningen') en mw. J. Barnhoorn (werkzaam bij de Stibo, Stichting Bewonersondersteuning in Amsterdam-Noord).

Behalve via de interviews is informatie verkregen uit het archief van de 'Commissie van Advies inzake het beheer der gemeentewoningen'. Dhr. A. Zoon (secretaris van deze Commissie) heeft ten behoeve van het onderzoek de van belang zijnde verslagen van de vergaderingen verzameld en ter beschikking gesteld.

Wij danken de geïnterviewde personen en dhr. A. Zoon in het bijzonder voor de medewerking die is verleend aan het onderzoek.

---

## VOORGESCHIEDENIS; EVALUATIE VAN HET EXPERIMENT MET BEWONERSZEGGENSCHAP IN TUINDORP OOSTZAAN IN 1981

### *Eerdere evaluatie*

In oktober 1981 verscheen van de hand van R. Steinweg een evaluatie-rapport van een experiment met bewonerszeggenschap in Tuindorp Oostzaan in Amsterdam-Noord. In het rapport wordt een schets gegeven van de geschiedenis van de bewonersinspraak bij het Gemeentelijk Woningbedrijf in Amsterdam, wordt het model van het experiment in Tuindorp Oostzaan uit de doeken gedaan en wordt onder andere aan de hand van een uitgevoerde bewonersenquête verslag gedaan van de belangrijkste resultaten van het experiment.

Omdat het onderzoek destijds een belangrijke aanzet was om het 'gekwaliceerd adviesrecht' voort te zetten voor alle woningen, die in beheer zijn van het Gemeentelijk Woningbedrijf (in 1990 ruim 36.700), worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van het evaluatie-rapport uit 1981 weergegeven.

### *geschiedenis van de bewonersinspraak bij het Gemeentelijk Woningbedrijf*

Het streven naar bewonersinspraak vindt bij het Gemeentelijk Woningbedrijf in Amsterdam zijn oorsprong in 1968. In dat jaar wordt een facultatieve huurverhoging ingevoerd, wat onder andere betekende dat huurders de huurverhoging mochten weigeren als gemelde onderhoudsklachten niet waren verholpen. In Amsterdam gaan huurders zich organiseren om de onderhoudsklachten te bundelen. Bestaande huurdersverenigingen worden nieuw leven ingeblazen en er worden nieuwe huurdersverenigingen opgericht.

Het Gemeentelijk Woningbedrijf realiseert zich dat men weinig weet over wat er onder de huurders leeft en wil de bewoners meer bij zijn beleid gaan betrekken.

In 1969 volgt daarom een gemeenteraadsbesluit om bewonerszeggenschap te regelen. Er worden een bewonersraad en bewonerscommissies ingesteld. De georganiseerde huurders voelen zich echter gepasseerd. Zij vinden dat de bewonerscommissies en bewonersraad van boven af zijn ontworpen en opgedrongen: er is geen 'inspraak op inspraak' geweest.

De oorspronkelijke huurdersverenigingen worden daarentegen door het Gemeentelijk Woningbedrijf niet geaccepteerd als democratisch gekozen vertegen-



woordiging van zijn huurders. Terwijl de bewoners de huurdersverenigingen, waarvan alle huurders lid kunnen worden tegen een geringe contributie, wel degelijk democratisch vinden. Aanvankelijk dreigt er een boycot van de verkiezingen van de bewonerscommissies, maar wanneer juist ook afgevaardigden van huurdersverenigingen zich verkiesbaar stellen, blijken vooral deze te worden gekozen. Uiteindelijk zijn de bewonerscommissies voor het overgrote deel samengesteld uit bestuursleden van verschillende huurdersverenigingen.

Het overleg tussen Gemeentelijk Woningbedrijf en huurders ging echter niet van harte. Wanneer iemand zich als bestuurslid van een huurdersvereniging meldde bij het Gemeentelijk Woningbedrijf, werd men niet te woord gestaan. Als men vervolgens zei: "Ik zit ook in de bewonerscommissie", was de reactie van de ambtenaren: "Dan moeten we wel."

De bewonersinspraak bij het Gemeentelijk Woningbedrijf had dus eind jaren zestig een slechte start. Er was wederzijds wantrouwen tussen de bewonersvertegenwoordiging en de ambtenaren. Ofschoon langzamerhand - naarmate men elkaar beter leerde kennen - de onderlinge verstandhouding verbeterde, bleek het toegepaste systeem niet te kunnen leiden tot een optimale bewonersinspraak.

In september 1976 besluit de Gemeenteraad daarom met instemming van de bewonersraad tot instelling van de 'Adviescommissie inzake bewonerszeggenschap in het beheer van de gemeentewoningen'. Deze Commissie moest de knelpunten bij de bewonerszeggenschap onderzoeken. Behalve een aantal factoren, die de relatie tussen huurders en Gemeentelijk Woningbedrijf te boven gaan (zoals bijvoorbeeld de vaststelling van het huurverhogingspercentage en de hoogte van de onderhoudsnorm), constateerde de 'Adviescommissie inzake bewonerszeggenschap' de volgende problemen:

- de inspraak is te vrijblijvend. Het Gemeentelijk Woningbedrijf heeft een veel sterkere positie dan de bewoners. De huurders zijn afhankelijk van de goede wil van de ambtenaren. Voor de huurders ontbreekt een sanctie-middel op het niet nakomen van afspraken;
- de bewonerscommissies vertegenwoordigen een te groot gebied. Problemen zijn dikwijls buurtgericht, terwijl de bewonerscommissies zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van een heel stadsdeel. Ook ontbreekt er vaak een interne samenhang in de bewonerscommissies. De kennisoverdracht en communicatie verlopen moeizaam;
- de samenstelling van de bewonerscommissies is gebaseerd op één vertegenwoordiger per duizend huishoudens. Hierdoor zijn vaak kleinere complexen niet vertegenwoordigd door iemand uit de eigen buurt. Leden van bewonerscommissies kunnen hun werk eigenlijk alleen goed doen door ondersteuning vanuit de huurdersverenigingen;
- de bewonerscommissies worden voor een periode van vijf jaar benoemd. Leden, die slecht functioneren, kunnen in die periode niet worden afgezet. Dit is vooral een probleem wanneer een lid van een bewonerscommissie niet meer het vertrouwen van zijn/haar achterban heeft. Formeel is men verplicht

jaarlijks een algemene bewonersvergadering bijeen te roepen, wat in de praktijk echter niet gebeurt, omdat het ondoenlijk is om de bewoners van een heel stadsdeel bijeen te roepen. Leden van bewonerscommissies, die tevens bestuurslid van een huurdersvereniging zijn, leggen daarentegen wel verantwoording af aan de achterban in hun eigen buurt;

- het Gemeentelijk Woningbedrijf is een gecentraliseerde, sterk gebureaucratiseerde organisatie. De 'buitendienst', waarmee de bewonerscommissies het meest contact hebben, heeft weinig beslissingsbevoegdheid. Er is onduidelijkheid over de wijze waarop de bevoegdheden bij het Gemeentelijk Woningbedrijf zijn verdeeld.

Het onderzoek van de 'Commissie van Advies inzake bewonerszeggenschap' is aanleiding om een experiment te starten voor het verbeteren van de bewonersinspraak. Tuindorp Oostzaan wordt uitgekozen als proefgebied, omdat daar de kans van slagen groot wordt geacht. De veronderstelling is, dat wanneer het experiment in Tuindorp Oostzaan mislukt, de kans van slagen elders minimaal is.

#### *experiment in Tuindorp Oostzaan*

In nauwe samenwerking met de huurdersvereniging Tuindorp Oostzaan wordt door de 'Adviescommissie inzake bewonerszeggenschap' besloten om in Tuindorp Oostzaan een model uit te werken met betrekking tot de bevoegdheid van de huurdersvereniging tot het uitbrengen van zogenaamd 'gekwaliceerd advies'. Een dergelijk advies is niet vrijblijvend en zal door het Gemeentelijk Woningbedrijf moeten worden opgevolgd, tenzij binnen een bepaalde termijn schriftelijk wordt beargumenteerd, waarom het advies niet wordt overgenomen.

Als voordeel van het model van 'gekwaliceerd advies' wordt gezien, dat het flexibel is: de huurdersvereniging bepaalt of en wanneer ze een advies wil uitbrengen.

Overigens wordt geconcludeerd dat om het experiment te laten slagen niet alleen kan worden volstaan met een experiment met 'gekwaliceerd adviesrecht'. Om bewonerszeggenschap te optimaliseren zal de organisatie van het Gemeentelijk Woningbedrijf meer consumentgericht moeten zijn. De centralistische, bureaucratische organisatie van het Gemeentelijk Woningbedrijf werd immers als belangrijk knelpunt gezien. Dit laatste werd bij het Gemeentelijk Woningbedrijf onderkend.

Sinds 1978 kwam er een reorganisatie op gang. Het streven was hierbij gericht op een organisatie die dichter bij de bewoners zou staan. Betere dienstverlening, doorzichtigheid en aanspreekbaarheid waren doelstellingen. Het Gemeentelijk Woningbedrijf werd gedecentraliseerd tot min of meer zelfstandige deelwoningbedrijven.

Vooruitlopend op de algehele herstructurering van het Gemeentelijk Woningbedrijf werd in Tuindorp Oostzaan al vast een begin gemaakt met de nieuwe manier van werken.

Het experiment in Tuindorp Oostzaan heeft dus twee kanten; enerzijds het invoeren van het 'gekwalificeerd advies', anderzijds de uitwerking van een 'organisatorisch model' van het Gemeentelijk Woningbedrijf. Dit organisatorisch model omvatte de volgende elementen:

- aanstelling van een vaste onderhoudsman in de buurt. Deze technische medewerker van het Gemeentelijk Woningbedrijf is bij voorkeur een all-round vakman, die zoveel mogelijk kleine, vaak voorkomende onderhoudsgebreken in de buurt verhelpt. Hij beschikt over een eigen kantoortje in de buurt, een kleine voorraad materialen en een auto en kan zelf opdrachtbonnen uitschrijven. Ook houdt hij op vaste tijden spreekuur en fungeert zijn kantoortje als plaatselijke klachtenbus. Later heeft deze onderhoudsmedewerker de naam Buurt-klachten-coördinator (BKC-er) gekregen;
- de huurdersvereniging wordt een eigen ruimte ter beschikking gesteld, waar eens per week door de huurdersvereniging spreekuur wordt gehouden;
- er wordt periodiek (maandelijks) overleg gevoerd tussen het bestuur van de huurdersvereniging en ambtenaren van het Gemeentelijk Woningbedrijf;
- er wordt een experimentbegeleider aangesteld, die het experiment volgt en zal evalueren.

In het voorjaar van 1979 ging het experiment in Tuindorp Oostzaan van start.

#### *de resultaten in 1981*

Gelijktijdig met de invoering van het 'gekwalificeerd adviesrecht' werd een periodiek overleg op gang gebracht tussen de huurdersvereniging en het Gemeentelijk Woningbedrijf. Dit overleg functioneerde zo goed, dat er in Tuindorp Oostzaan gedurende de experiment-fase (voorjaar 1979 tot/met voorjaar 1981) geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van de huurdersvereniging voor het uitbrengen van een 'gekwalificeerd advies'. Desondanks beschouwde de huurdersvereniging het 'gekwalificeerd advies' als een belangrijke bevoegdheid, omdat het Gemeentelijk Woningbedrijf wordt gedwongen tot serieus overleg. Het is een 'stok achter de deur'. Deze mening werd door de ambtenaren gedeeld.

Het 'gekwalificeerd advies' werd gezien als garantie dat het Gemeentelijk Woningbedrijf 'fatsoenlijk' zal omgaan met het overleg met de huurdersvereniging. Er werd geconcludeerd dat het goed tot algemeen middel kon worden verheven als waarborg tegen ambtelijke willekeur.

Over het maandelijks overleg op zich waren de betrokkenen zeer positief. Vooral de huurdersvereniging vond de regelmaat ervan erg belangrijk. Hierdoor wordt wederzijds veel informatie uitgewisseld. De ambtenaren voegden als positief punt toe, dat men heeft geleerd zich minder afstandelijk op te stellen.

Overleg op basis van gelijkwaardigheid werkt goed. Bovendien bleek het hierdoor mogelijk de bewoners inzicht te geven in de beperkte mogelijkheden van het Gemeentelijk Woningbedrijf.

In vergelijking met het overleg met de bewonerscommissies van voorheen werden door zowel de huurders als door de ambtenaren als voordelen van het maandelijks overleg genoemd de grotere frequentie en de buurtgerichte aanpak. Geconcludeerd werd dat het overleg met de huurdersvereniging voorkeur geniet boven het overleg met de bewonerscommissie, zoals dat gebruikelijk was. Desondanks wordt de bewonerscommissie niet overbodig geacht, maar zou het karakter ervan moeten veranderen. De aandacht zal vooral gericht moeten zijn op het algemene beleid en het functioneren van het deelwoningbedrijf. De bewonerscommissie zou dus als het ware de functie van bewonersraad op de schaal van het deelwoningbedrijf moeten krijgen.

Een dergelijke constructie past binnen de uitwerking van zogenaamde 'interne democratisering'. Interne democratisering wil zeggen de wijze waarop een sociale verhuurder qua bestuur, ledenvergadering, bewonersvertegenwoordiging en dergelijke democratisch is georganiseerd en wordt gecontroleerd. Tegenover 'interne democratisering' staat 'externe democratisering'. Externe democratisering heeft betrekking op het proces, waarin huurders individueel of in groepsverband voor hun belangen kunnen opkomen. De procedure van het 'gekwalificeerd advies' past binnen deze zogenaamde externe democratisering.

Het spreekuur van de huurdersvereniging bleek een belangrijke functie te hebben in het contact tussen het bestuur van de huurdersvereniging en zijn achterban.

De instelling van de Buurt-klachten-coördinator (BKC-er) werd tenslotte door alle betrokkenen een succes genoemd. Het persoonlijke contact, in plaats van een in te spreken bandje op het hoofdkantoor, wordt door de bewoners bij het melden van klachten veel klantvriendelijker gevonden.

Omdat de BKC-er verschillende soorten klachten verhelpt, kan hij bewoners in één keer helpen. Voorheen kwamen bij verschillende klachten dikwijls verschillende gespecialiseerde medewerkers van het Gemeentelijk Woningbedrijf, waarvoor door de bewoners afzonderlijke afspraken gemaakt moesten worden.

Bovendien draagt de aanwezigheid van de BKC-er in de buurt bij aan een snellere afhandeling van klachten: de reistijden zijn verkort, niet-urgente klachten worden niet meer opgespaard.

Tenslotte fungeert de BKC-er als vraagbaak en kan hij huurders doorverwijzen naar het spreekuur van de huurdersvereniging of de juiste mensen bij het Gemeentelijk Woningbedrijf.

Voor wat betreft het organisatorische gedeelte van het experiment werd geconcludeerd dat dit succesvol was. Het direct persoonlijke contact en het snel verhelpen van klachten door de BKC-er hebben veel wantrouwen ten opzichte van het Gemeentelijk Woningbedrijf weggenomen. Hierdoor hebben de bewo-

ners meer vertrouwen gekregen in het periodieke overleg tussen de huurdersvereniging en het Gemeentelijk Woningbedrijf. Dit vertrouwen werd gezien als een goede basis voor participatiebereidheid van de huurdersvereniging.

Ofschoon er met de procedure van het 'gekwaliceerd advies' geen praktische ervaring was opgedaan in Tuindorp Oostzaan, werd het belang ervan voor het formeel regelen van bewonerszeggenschap zo groot geacht, dat het 'gekwaliceerd adviesrecht' in 1982 werd ingevoerd voor alle woningen, die in het beheer zijn bij het Gemeentelijk Woningbedrijf.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de ontwikkeling en resultaten van het 'gekwaliceerd adviesrecht' na het experiment in Tuindorp Oostzaan.

---

## **FORMELE UITWERKING; RICHTLIJNEN BEWONERSPARTICIPATIE, INSPRAAKVERKLARING EN UITBREIDING TAAKSTELLING VAN DE 'COMMISSIE VAN ADVIES'**

### *Inleiding*

Op 23 juni 1982 nam de gemeenteraad van Amsterdam het besluit in te stemmen met het door de 'Adviescommissie inzake bewonerszeggenschap in het beheer der gemeentewoningen' geformuleerde inspraakbeleid. Nu haar taak was volbracht werd deze Commissie opgeheven en werd de reeds bestaande 'Commissie van Advies inzake het beheer der gemeentewoningen' - verder kortweg 'Commissie van Advies' genoemd - belast met de taken, die voortvloeiden uit het nieuwe beleid ten aanzien van bewonerszeggenschap.

Sindsdien is het participatiebeleid van het Gemeentelijk Woningbedrijf formeel ongewijzigd van kracht. In het onderstaande wordt beschreven welke officiële uitgangspunten en richtlijnen ten aanzien van bewonerszeggenschap door het Gemeentelijk Woningbedrijf worden gehuldigd, aan welke inspraakverklaring het Woningbedrijf zich heeft onderworpen en wat de 'Commissie van Advies' behelst.

### *Uitgangspunten en richtlijnen van de bewonersparticipatie*

In de 'uitgangspunten en richtlijnen van bewonersparticipatie', die dateren van 11 november 1981, is door middel van twaalf artikelen onder woorden gebracht op welke manier bewonerszeggenschap bij het Gemeentelijk Woningbedrijf gestalte behoort te krijgen.

In de eerste twee artikelen wordt gesteld dat bewoners zelf iets te zeggen moeten hebben over de invulling ervan; er moet "inspraak op inspraak" zijn. Daarnaast moet de structuur van de zeggenschap zijn aangepast aan de specifieke wensen en behoeften van de bewoners; flexibiliteit naar buurt of complex wordt nagestreefd.

In het derde artikel wordt dit buurtgerichte aspect uitgewerkt. Als richtlijn wordt aangenomen dat minimaal honderd woningen worden vertegenwoordigd. Er wordt gesteld dat een dergelijke buurt- of complexgewijze opzet van bewonerszeggenschap goed aansluit bij de (destijds) nieuwe gedecentraliseerde structuur

van het Gemeentelijk Woningbedrijf. Het model van bewonerszeggenschap en de eventuele organisatorische aanpassingen van het desbetreffende deelwoningbedrijf (zoals bijvoorbeeld het aanstellen van een zogenaamde buurt-klachten-coördinator) is volgens de richtlijnen een kwestie van overleg. Het experiment in Tuindorp-Oostzaan werd als voorbeeld genoemd, maar werd niet bindend voorgeschreven.

De praktijk heeft geleerd, dat het organisatorische model van Tuindorp Oostzaan ook elders goed toepasbaar is. Inmiddels zijn bij alle deelwoningbedrijven wijkgerichte overlegstructuren van de grond gekomen, waarbij de bewoners zowel met het uitvoerend personeel als met de leiding van het deelwoningbedrijf periodiek overleg voeren. Bovendien zijn de in de buurt gehuisveste buurt-klachten-coördinatoren voor het gehele bezit van het Gemeentelijk Woningbedrijf gemeengoed geworden.

Het vierde artikel introduceert het 'gekwalificeerd adviesrecht' van bewonersvertegenwoordigers. De procedure van het 'gekwalificeerd adviesrecht' is vastgelegd in de ook uit 1981 daterende inspraakverklaring (zie hieronder).

Vervolgens wordt in de artikelen vijf tot en met negen geregeld op welke manier bewoners van buurten en complexen zich kunnen laten vertegenwoordigen en welke verantwoording de al dan niet gekozen bewonersvertegenwoordigers verschuldigd zijn aan hun achterban.

In het tiende artikel wordt de organisatiestructuur van de bewonerszeggenschap uiteengezet. Een buurt- of complexgerichte bewonersvertegenwoordiging wordt 'bewonerscommissie' genoemd. Iedere bewonerscommissie benoemt een voorzitter en een secretaris. Per deelwoningbedrijf vormen de voorzitters en secretarissen van de verschillende bewonerscommissies een bewonersraad. Overigens is momenteel de dagelijkse praktijk, dat in overleg met de bewonersvertegenwoordiging kan worden afgesproken dat de afvaardiging in de bewonersraad afhankelijk is van de omvang van de buurt en/of de grootte van de bewonerscommissie. De verschillende bewonersraden leveren elk vijf leden voor de algemene (centrale) bewonersraad. De algemene bewonersraad heeft onder andere tot taak officieel drie leden te kiezen voor de 'Commissie van Advies'. Ook hierbij is inmiddels afgesproken, dat in principe elke bewonersraad een vertegenwoordiger levert.

Tenslotte wordt in het elfde en twaalfde artikel toegevoegd dat voor geïsoleerd liggende complexen afzonderlijke afspraken worden gemaakt en dat het voorgaande van toepassing is op het "normale beheer van gemeentewoningen". Voor renovatie- en nieuwbouwprojecten wordt een passende overlegvorm gekozen, overigens met de aanvulling dat de bewonersvertegenwoordiging ook bij dit overleg recht heeft op het uitbrengen van een 'gekwalificeerd advies'.

### *Inspraakverklaring*

Gelijktijdig met de 'uitgangspunten en richtlijnen van de bewonersparticipatie' werd de 'inspraakverklaring' opgesteld. Deze inspraakverklaring omvat vijf artikelen, waarvan de eerste drie betrekking hebben op het recht dat bewonersvertegenwoordigers hebben om zich uit te spreken over het beheer van hun woningen en de ondersteuning, die het Gemeentelijk Woningbedrijf hierbij zo mogelijk biedt én de informatievoorziening vanuit het Gemeentelijk Woningbedrijf aan de bewoners.

In het vierde en vijfde artikel is de procedure omtrent het uitbrengen van een 'gekwalificeerd advies' beschreven. Deze is als volgt:

De bewonersvertegenwoordiging kan op eigen initiatief een advies uitbrengen aan het (deel)woningbedrijf. Als het Woningbedrijf wenst af te wijken van het advies, wordt dit binnen een termijn van zes weken schriftelijk, met vermelding van argumenten, aan de bewonersvertegenwoordiging meegedeeld. Eventueel uitstel van een beslissing wordt ook gemotiveerd en meegedeeld aan de bewonersvertegenwoordiging.

Als de bewonersvertegenwoordiging zich niet met de motivering óf met het eventuele uitstel van een beslissing van het Woningbedrijf kan verenigen, kan de bewonersvertegenwoordiging een uitspraak vragen van de 'Commissie van Advies'. Als het Gemeentelijk Woningbedrijf het niet eens is met het oordeel van de 'Commissie van Advies', vraagt het Woningbedrijf onmiddellijk een beslissing van het College van Burgemeester en Wethouders.

### *'Commissie van Advies'*

De 'Commissie van Advies' (voluit: inzake het beheer der gemeentewoningen) is in 1915 ingesteld om op uitnodiging van Burgemeester en Wethouders of van de directeur van de Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting te adviseren "omtrent vraagstukken, die het gemeentelijk woningbeheer raken".

De 'Commissie van Advies' omvat officieel minimaal vijf tot maximaal negen leden. Tot eind jaren zestig bestond de 'Commissie van Advies' echter feitelijk uit drie gemeenteraadsleden, één vertegenwoordiger van het woonmaatschappelijk werk en één deskundige op het gebied van de 'medische aspecten van het wonen'.

In 1969 werd besloten dat ook bewonersvertegenwoordigers zouden worden opgenomen in de 'Commissie van Advies'. Er ontstond toen de volgende driedeling:

- een derde deel werd benoemd uit de leden van de Gemeenteraad;
- een ander derde deel werd benoemd op voordracht van de algemene bewonersraad;
- het resterende derde deel bestond uit één deskundige op het gebied van woningexploitatie, onderhoud en woningverbetering, één deskundige op woonmaatschappelijk gebied en één deskundige op het gebied van de volksge-



zondheid. De benoeming van deze deskundigen gebeurde op voordracht van de directeur van de Dienst Volkshuisvesting.

Al weer enige jaren is het echter praktijk dat elke bewonersraad een vertegenwoordiger levert in de 'Commissie van Advies', zodat hierin inmiddels - analoog aan de zeven deelwoningbedrijven - zeven bewonersvertegenwoordigers zitting hebben.

De benoeming van de leden van de 'Commissie van Advies' vindt plaats voor een periode van maximaal vier jaar, direct na de installatie van de gemeenteraad. De 'Commissie van Advies' vergadert "indien de voorzitter of twee leden het nodig achten". In de praktijk geldt een vergaderfrequentie van ca. zes bijeenkomsten per jaar.

De belangrijkste taakuitbreiding die de 'Commissie van Advies' kreeg bij de invoering van het 'gekwalificeerd adviesrecht', is gebaseerd op art. 5 van de inspraakverklaring. Als een bewonersvertegenwoordiging na een officieel advies aan een deelwoningbedrijf geen of een naar haar idee onbevredigende reactie krijgt, kan een uitspraak worden gevraagd bij de 'Commissie van Advies'. Sinds de instelling van het 'gekwalificeerd advies' in 1982 is in totaal tien keer door een bewonersvertegenwoordiging een dergelijk beroep op de 'Commissie van Advies' gedaan. In het volgende hoofdstuk worden deze tien gevallen besproken.

---

## GEBRUIK VAN HET ADVIESRECHT; TIEN ZAKEN VAN DE 'COMMISSIE VAN ADVIES'

### *Inleiding*

De procedure van het 'gekwalificeerd advies' is van toepassing voor het gehele Gemeentelijk Woningbedrijf in Amsterdam. Tot nu toe is sinds de invoering ervan in 1982 door bewonersvertegenwoordigers - na een aan een deelwoningbedrijf uitgebracht advies en een volgens de bewonersvertegenwoordiging onvoldoende reactie hierop - aan de 'Commissie van Advies' in totaal tien keer een verzoek gericht om een uitspraak te doen. In het onderstaande worden deze tien gevallen in chronologische volgorde besproken.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele opmerkingen over het praktisch functioneren van de 'Commissie van Advies'.

### *1. Apart overleg in Floradorp*

(vergadering dd. 19 maart 1984)

De huurdersverenigingen Floradorp en Latherusbuurt, die aanvankelijk één huurdersvereniging vormden, hadden het Gemeentelijk Woningbedrijf Noordwest geadviseerd om in plaats van met beide huurdersverenigingen gezamenlijk met elk afzonderlijk, periodiek buurtoverleg te voeren. Volgens de huurdersverenigingen hebben zij immers gescheiden belangen. Het Gemeentelijk Woningbedrijf Noordwest wees dit advies af vanwege praktische bezwaren; met name zou er onvoldoende personeelscapaciteit zijn voor uitbreiding van het overleg. De beide huurdersverenigingen waren het hiermee niet eens en hebben daarom vervolgens de 'Commissie van Advies' om een uitspraak gevraagd.

Tijdens de behandeling in de 'Commissie van Advies' werd onder andere gesteld dat de grootte van beide buurten een apart overleg rechtvaardigt. Er werd geconcludeerd dat de meeste commissieleden voorkeur hebben voor twee overleggen. Maar er werd ook naar voren gebracht dat de problemen van het Woningbedrijf het noodzakelijk maakte om te zoeken naar een budgettair neutrale oplossing. Deze werd gevonden. Door de 'Commissie van Advies' werd voorgesteld om twee overleggen in te voeren, echter met een lagere frequentie dan gebruikelijk was voor het gezamenlijk overleg. Hieraan werd toegevoegd dat het onderwerp opnieuw in de Commissie aan de orde zou worden gesteld, als

mocht blijken dat deze constructie organisatorisch niet mogelijk zou zijn. Dit is niet meer nodig gebleken.

De Commissie heeft daarom geen advies uitgebracht aan de Wethouder.

## *2. Groot onderhoud in Amsteldorp*

(vergaderingen dd. 28 mei 1985, 17 maart 1986 en 19 januari 1987)

De Huurdersvereniging Tuindorp Amstelstation had bij het Woningbedrijf Oost erop aangedrongen om het groot onderhoud in Amsteldorp te bespoedigen. Door wijziging van de contingentering waren plannen hiertoe echter doorkruist. Overigens had een aantal bewoners op grond van de onderhoudsgebreken de huurverhoging over 1984 en 1985 geweigerd. Het Woningbedrijf Oost heeft toen de Huurcommissie voorgesteld om voor het gehele complex huurbevrozing vast te stellen. De Huurcommissie vond dat gezien de kwaliteit van de woningen niet nodig. Ook de Wethouder ging slechts accoord met huurbevrozing voor uitsluitend de huurders, die officieel hadden geweigerd. In 1986 werd echter door de Kantonrechter (in een aantal gevallen) de uitspraak gedaan, dat de huurverhoging niet redelijk was geweest. De Huurdersvereniging wilde daarom vervolgens dat niet alleen voor de weigeraars, maar alsnog voor het hele dorp de toegepaste huurverhoging werd teruggedraaid. Het Gemeentelijk Woningbedrijf stemde daarmee niet in.

In dit geval spelen dus twee aan elkaar gerelateerde problemen. Er zijn onvoldoende contingenten beschikbaar om op korte termijn het benodigde groot onderhoud aan te pakken en een algehele huurbevrozing op grond van het feit dat een aantal weigeraars van huurverhoging vanwege de opgetreden onderhoudsgebreken door de Kantonrechter in het gelijk zijn gesteld vindt niet plaats.

Verspreid over een periode van anderhalf jaar is deze problematiek in drie verschillende vergaderingen van de 'Commissie van Advies' aan de orde geweest. Aanvankelijk werd gesproken over het eventueel schuiven met contingenten. Dit werd echter moeilijk realiseerbaar geacht, omdat dan andere complexen wellicht naar achteren verschoven zouden moeten worden. Vanwege de nog vele onduidelijkheden werd toen een uitspraak van de 'Commissie van Advies' uitgesteld. In een volgende vergadering werd voorgesteld om een deel van de werkzaamheden te verrichten ten laste van het onderhoudsfonds, een deel uit de toenmaals beschikbare isolatie-subsidie te financieren en de rest van de werkzaamheden te laten wachten tot er contingentsruimte was. In de vergadering van begin 1987 is vervolgens meegedeeld dat het complex was opgenomen in de contingenten voor 1988 t/m 1990 en dat daarop vooruitlopend isolatiemaatregelen zouden worden uitgevoerd.

Voor wat betreft het eventueel terugdraaien van de huurverhoging werd van de kant van het Gemeentelijk Woningbedrijf in dezelfde vergadering een recapitulatie gegeven van de gevolgde procedure. Door het Woningbedrijf was in het verleden geprobeerd om de Huurcommissie voor te stellen voor het gehele complex huurbevrozing vast te stellen. Dat is niet gelukt. De Huurcommissie

zou eventueel accoord gaan met huurbevrozing als er in het complex meer dan 30% "erkende" weigeraars waren. Zoveel waren er niet. Bovendien stond het Rijk huurbevrozing slechts toe als binnen één jaar de werkzaamheden zouden starten. Vanwege de contingentsproblematiek was dat niet haalbaar.

Tenslotte werd opgemerkt dat de door de Kantonrechter gehonoreerde huurbevrozing van de weigeraars geen gevolgen had voor de andere bewoners.

Hiermee was de discussie binnen de 'Commissie van Advies' over de problematiek van het groot onderhoud in Amsteldorp gesloten. De behandeling heeft ook niet geresulteerd in een advies aan de Wethouder.

### *3. Stankoverlast als gevolg van mogelijke bodemverontreiniging*

(vergadering dd. 19 januari 1987)

De bewonerscommissie, die het complex Burmandwarsstraat vertegenwoordigt, had het Woningbedrijf Centrum-Oost geadviseerd, om in verband met mogelijke bodemverontreiniging tot uitplaatsing van bewoners over te gaan en de woningen daarna niet meer te verhuren. Het Woningbedrijf heeft - naar zijn zeggen uit humanitaire overwegingen - aan het eerste gehoor gegeven, maar wilde de woningen wel weer zo snel mogelijk gaan verhuren. De bewonerscommissie is vervolgens bij de 'Commissie van Advies' in beroep gegaan, omdat de bewoners zich zorgen bleven maken over de mate van de verontreiniging. Er is geen echte stankoverlast, maar "toch ruiken de bewoners wat".

Bij de behandeling in de 'Commissie van Advies' werden de resultaten van een bodemonderzoek besproken. Er was sprake van olieverontreiniging, maar volgens metingen in de woningen was er geen overschrijding van de normen. De grond en het grondwater zouden wel moeten worden gesaneerd. De GG&GD had geen bezwaar tegen het opnieuw verhuren van de woningen. Bovendien werd door één van de commissieleden naar voren gebracht dat leegstand een dure zaak is.

Door de bewonerscommissie is ook een onderzoeksbureau ingeschakeld, dat andere (lagere) normen hanteerde. Bij hun metingen werd de bovengrens niet overschreden, maar lag de verontreiniging wel boven de benedengrens. Het zou volgens de bewoners onverantwoord zijn om de woningen nu te verhuren en ze bij eventuele klachten straks weer te ontruimen.

Op grond van de door deskundigen uitgevoerde onderzoeken werd door de 'Commissie van Advies' geconcludeerd dat er zo snel mogelijk moet worden overgegaan tot sanering. Tot die tijd zou niet tot verhuring overgegaan moeten worden, behalve als kandidaten zelf - na geheel op de hoogte te zijn gesteld - toch zouden willen huren. Deze conclusies zijn niet uitgewerkt tot een advies aan de Wethouder.

#### *4. Verhoging watergeld door Woningbedrijf Noordwest*

(vergadering dd. 2 maart 1987)

Het Woningbedrijf Noordwest had na inspectie door het Waterleidingbedrijf bij een aantal bewoners met terugwerkende kracht het watergeld verhoogd. De Huurdersvereniging Tuindorp Oostzaan tekende hiertegen protest aan, omdat het Woningbedrijf zelf een administratieve fout zou hebben gemaakt en de bewoners daarvan niet de dupe mochten worden. Het Woningbedrijf vond de gevolgde werkwijze zelf echter 'correct', waarna de bewoners in beroep gingen bij de 'Commissie van Advies'.

In de vergadering van de 'Commissie van Advies' werd door de huurdersvereniging en het Woningbedrijf de problematiek nog eens uiteen gezet. Het watergeld wordt in Amsterdam vastgesteld door middel van een aantal eenheden. Wanneer bijvoorbeeld een kamer wordt verbouwd tot douche-ruimte, verandert daarmee het aantal eenheden. Om zijn administratie te actualiseren heeft het Woningbedrijf door het Waterleidingbedrijf een inspectie laten uitvoeren.

Er was duidelijk geworden dat het Waterleidingbedrijf zijn administratie eerder aanpaste aan mutaties in woningen dan het Woningbedrijf. Ook bleek dat het Woningbedrijf vaak wel correct afrekende met het Waterleidingbedrijf, maar niet met de bewoners.

Door de 'Commissie van Advies' werd onderkend dat de administratie van het Woningbedrijf Noordwest voor wat betreft de verrekening van het watergeld 'fout' was geweest, zodat de bewoners in het gelijk werden gesteld voor wat betreft hun weigering om met terugwerkende kracht de gecorrigeerde bedragen te betalen. Er werd geen advies uitgebracht aan de Wethouder.

#### *5. Groot onderhoud 'complex Y' in Tuindorp Buiksloot*

(vergadering dd. 16 oktober 1987)

De Huurdersvereniging Tuindorp Buiksloot en het Woningbedrijf Noordoost konden het niet eens worden over het uit te voeren groot onderhoud aan het zogenaamde 'complex Y' in Tuindorp Buiksloot, zodat hierbij de 'Commissie van Advies' werd ingeschakeld.

Omdat de bewoners, naar hun zeggen, altijd veel aan hun woningen hebben opgeknapt, zou volgens hen kunnen worden volstaan met alleen het aanpakken van de buitenkant van de woningen. De huurdersvereniging ging hierbij uit van een bedrag van f. 34.500 per woning. Het woningbedrijf stelde daartegenover dat de werkzaamheden aan het casco eerder zouden uitkomen op f. 50.000 en dat eventuele bezuinigingen op het plan in de toekomst voor extra onderhoudslasten zouden zorgen.

Daarnaast was de huurdersvereniging tegenstander van het voorstel om gefaseerde huurverhoging toe te passen, omdat het op de lange duur geen of nauwelijks meer geld zou opleveren. Dit werd door middel van berekeningen onderbouwd. Het Woningbedrijf kon hiermee instemmen, omdat de huurprijs van 'complex Y' ongeveer op het niveau van minimaal redelijk lag.

De discussie spitte zich toe op de vraag hoe het plan bedrijfseconomisch verantwoord zou kunnen worden uitgevoerd. Een bijdrage uit het stadsvernieuingsfonds werd uitgesloten geacht. Daarom werd er vooral gesproken over het beroep dat eventueel zou moeten worden gedaan op de ABR. De bewonersvertegenwoordigers in de 'Commissie van Advies' wilden wel het risico nemen van een hogere onttrekking uit de ABR, maar een gemeenteraadslid maakte daartegen bezwaar. Er is uiteindelijk advies uitgebracht aan de Wethouder, waarin apart melding werd gemaakt van dit minderheidsstandpunt van het gemeenteraadslid.

#### *6. In rekening brengen van administratiekosten na renovatie*

(vergadering dd. 19 september 1988)

Tussen de woningbedrijven Amstel en Centrum-Oost enerzijds en de Huurdersverenigingen Transvaal en Tuindorp Watergraafsmeer anderzijds bestond onenigheid over de wijze waarop in het geval van renovatie aan terugkerende bewoners administratiekosten voor het afsluiten van een huurcontract in rekening werd gebracht.

In het algemeen betalen huurders bij het afsluiten van hun huurcontract f. 75 administratiekosten aan het Gemeentelijk Woningbedrijf. Wanneer bij renovatie woningen (tijdelijk) worden ontruimd en daarna opnieuw worden verhuurd, is het gebruikelijk dat huurders die naar hun oude woning terugkeren, geen administratiekosten betalen. Zij sluiten immers geen nieuw huurcontract af. Oude huurders, die niet meer naar hun vroegere woning terug kunnen, maar wel zouden willen, betalen ook geen administratiekosten. Huurders, die wel naar hun oude woning terug kunnen, maar die elders in het gerenoveerde complex een woning willen betrekken, moeten de administratiekosten wel betalen. De Huurdersverenigingen vinden deze ongelijke behandeling niet rechtvaardig.

Overigens was deze kwestie al eens eerder door de Huurdersvereniging Tuindorp Watergraafsmeer voorgelegd aan de Wethouder. Deze stelde toen dat er geen sprake was van onrechtvaardig beleid van de kant van het Gemeentelijk Woningbedrijf. De Huurdersverenigingen maakten daarom vervolgens gebruik van hun mogelijkheid om een uitspraak te vragen van de 'Commissie van Advies'.

Deze kwam in meerderheid tot de conclusie dat er in het geval van renovatie voor terugkerende bewoners in hetzelfde complex een 'vreemde ongelijkheid' ten aanzien van de in rekening gebrachte administratiekosten bestond. Ze adviseerde daarom de Wethouder, dat hij zijn eerder ingenomen standpunt opnieuw zou overwegen. Dat is gebeurd. Na behandeling in de Commissie van Bijstand is het advies door de Wethouder overgenomen. Inmiddels is er terug betaald.

### *7. Voorgenomen sloop en nieuwbouw aan de Osdorperweg*

(vergadering dd. 19 september 1988 en 10 april 1989)

De discussie tussen het Woningbedrijf Westelijke Tuinsteden en de bewonerscommissie 'Concordia inter nos' omtrent het slopen of renoveren van de zogenaamde veenderswoningen aan de Osdorperweg gaat terug tot 1985. Toen is er gesproken over een verbeteringsprogramma. De bewoners gingen destijds niet accoord met de huurverhoging, die uit het plan voortvloeide. Vervolgens werd overgestapt op een plan voor groot onderhoud, dat uitging van f. 61.000 per woning en dat een tekort opleverde van f. 250.000, waarmee de Wethouder en de Gemeenteraad instemden. Bij de verdere uitwerking van dit plan bleek echter dat er voor de fundering aanvullende kosten gemaakt zouden moeten worden van f. 30.000, zodat het totaal uitkwam op f. 91.000 per woning. Dit bedrag was voor het Woningbedrijf niet meer acceptabel.

Op verzoek van de bewoners is door de Bouwwinkel een alternatief plan voor woningverbetering opgesteld. Dit plan kwam uit op f. 90.000 per woning. Over dit verbeterplan heeft het Woningbedrijf met de Bouwwinkel en Bouw- en Woningtoezicht van de stadsdeelraad overleg gevoerd. De conclusie was dat er voor f. 90.000 geen hoog niveau verbeteringsplan mogelijk was. Het Woningbedrijf kwam voor renovatie uit op een bedrag van f. 115.000 per woning. Dat betekende dat renovatie duurder zou zijn dan vervangende nieuwbouw. De bewoners waren tegenstander van nieuwbouw en legden het probleem voor aan de 'Commissie van Advies'.

In de vergadering van september 1988 kwam de vraag aan de orde, welke verklaring er was voor het verschil in de uitkomsten van het Woningbedrijf en de Bouwwinkel. De conclusie was dat er onvoldoende onderbouwing was van de twee standpunten. Er was ook geen kosten/baten-afweging beschikbaar. Er werd daarom voorgesteld dat het Woningbedrijf en de bewonerscommissie op korte termijn bijeen zouden komen om te proberen tot overeenstemming te komen, of in ieder geval zo duidelijk mogelijk de verschillen op papier te zetten.

Daarnaast werden eventuele mogelijkheden voor extra subsidie aangekaart; het betrof immers het enig overgebleven complex veenderswoningen in Amsterdam. Aangezien de woningen geen status van monument hadden, werd extra subsidie echter onhaalbaar geacht. Een beslissing van de 'Commissie van Advies' werd tot later datum uitgesteld.

In april 1989 is het probleem opnieuw geagendeerd. Het inzicht in de renovatiekosten was toen vergroot. De Dienst Volkshuisvesting heeft de totale stichtingskosten geraamd op inmiddels f. 145.000 per woning; de Bouwwinkel hanteerde andere normen en kwam uit op f. 105.000. Behalve dit verschil bleef er ook verschil van mening bestaan tussen de bewoners en het Woningbedrijf over de haalbaarheid van de renovatie. Er had zich weliswaar een aannemer aangediend om het project uit te voeren voor de kosten, zoals die door de Bouwwinkel waren begroot, maar de door de HID maximaal toegestane nieuwbouwwaarde was slechts f. 98.000. Doorzetten van de renovatie zou daarom een groot beslag leggen op de ABR en men vond het de vraag of de Gemeenteraad daarmee accoord zou gaan. Te meer omdat het ging om kleine woningen van ca. 76 m<sup>2</sup>.

Tevens werd naar voren gebracht dat het interieur van de woningen, dat door inspanningen van de bewoners 'zeker mooi' was, bij de renovatie veel te lijden zou hebben.

De 'Commissie van Advies' concludeerde uiteindelijk dat het voor haar een moeilijke afweging was, maar dat het bedrag, dat uit de ABR zou moeten worden onttrokken om de renovatie-werkzaamheden uit te voeren, te hoog was. Ze adviseerde daarom niet over te gaan tot hoog niveau renovatie van het complex, maar het te slopen. Hieraan werd toegevoegd dat de 'Commissie van Advies' van mening was dat voor de rechten van de bewoners de stadsvernieuingsnorm moest worden aangehouden en dat het 'mooi' zou zijn als het complex zou kunnen worden herbouwd op dezelfde lokatie.

De Wethouder heeft het advies overgenomen. Inmiddels is er een sloopbesluit genomen.

#### *8. Huurprijsvaststelling in de Transvaalbuurt*

(vergadering dd. 25 september 1989 en 18 december 1989)

Bij de voorbereiding van de renovatie van de blokken 20 en 21 in de Transvaalbuurt zijn met de bewoners onder andere afspraken gemaakt over de hoogte van de huur. Op basis van die afspraken is uitgaande van het gemiddelde binnenwerks kernoppervlak van de woningen een budget voor het verbeterplan vastgesteld en werd voor het project subsidie aangevraagd. Hiervoor moest per woning een opgave worden verstrekt van het binnenwerks kernoppervlak (BKO). Toen bleek dat door de architect een meetfout was gemaakt; de woningen zijn 5 m<sup>2</sup> kleiner dan waarvan was uitgegaan. Dit zorgde voor een extra tekort van f. 325.000 op het plan.

Het Woningbedrijf Centrum-Oost wilde deze tegenvaller (voor een deel) compenseren door middel van gedifferentieerde huren in het complex. De bewonerscommissie Transvaal richtte zich vervolgens tot de 'Commissie van Advies', omdat zij vond dat het Woningbedrijf zich moest houden aan de eerder gemaakte afspraken.

In de vergadering van september 1989 werd voorlopig geconcludeerd dat het gehanteerde afspraken-systeem op zich goed is, maar dat moest worden uitgezocht of het in dit geval mogelijk was de huren variabel op te trekken en wat de gevolgen daarvan zouden zijn voor het tekort.

In de volgende vergadering van december 1989 stelde het Woningbedrijf voor om het nadeel zo te verdelen, dat twee derde ten laste kwam van de ABR en het resterende derde deel zou worden doorberekend in de huurprijs. De discussie keerde echter terug op de principiële vraag in hoeverre het Woningbedrijf Centrum-Oost was te houden aan de gemaakte huurafspraken. Eén van de commissieleden vond een cruciaal punt welke waarde wordt gehecht aan afspraken, die met bewoners zijn gemaakt en of van die afspraken mag worden afgeweken. Een ander stelde dat het 'het Woningbedrijf wat waard moet zijn om een betrouwbare partner te blijven'.



Uiteindelijk werd door de 'Commissie van Advies' geconcludeerd dat er in de desbetreffende complexen geen verschillen in huurprijs mogen ontstaan en dat de afspraken, die in het verleden zijn gemaakt, moeten worden gehonoreerd.

Het advies, dat hierover aan de Wethouder is uitgebracht, is echter niet door hem overgenomen.

In de vergadering van de 'Commissie van Advies' van 19 november 1990 werd hierop door verschillende leden ontstemd gereageerd. Er werd echter opgemerkt dat er slechts een 'uitermate kleine' kans was, dat het onderwerp in de Commissie van Bijstand aan de orde zou worden gesteld. Daarom werd besloten vanuit de 'Commissie van Advies' geen verdere actie te ondernemen.

### *9. Onderhoudsklachten in Floradorp*

(vergadering dd. 12 februari 1990 en 14 mei 1990)

In de Nota Verhuurbeleid van het Gemeentelijk Woningbedrijf Amsterdam is een bepaling opgenomen, die tijdens een vergadering van de Centrale Bewonersraad door het hoofd van het Woningbedrijf als volgt is uitgelegd: als er voor 30% van de woningen van een bepaald complex een bezwaarschrift door de Huurcommissie wordt gehonoreerd of als dat op basis van uitspraken van een eerder jaar wordt verwacht, zal het Woningbedrijf voor het desbetreffende complex in zijn geheel geen huurverhoging aanzeggen.

De Huurdersvereniging Floradorp wilde met verwijzing naar dit beleid in verband met structurele vochtproblemen een algemene huurbevrozing voor de woningen, die zij vertegenwoordigt (in totaal 574 woningen). Het Woningbedrijf Noordwest was niet van plan om hieraan te voldoen, omdat er volgens hem minder dan 30% bezwaarschriften waren ingediend en omdat niet alle ingediende bezwaarschriften betrekking hadden op de vochtproblematiek.

De huurdersvereniging Floradorp vroeg daarom een uitspraak van de 'Commissie van Advies'. In haar eerste vergadering over deze kwestie was er te weinig informatie om tot een beslissing te komen. Een onderzoek, dat de Huurcommissie in de buurt had uitgevoerd, gaf volgens het Woningbedrijf Noordwest aan, dat er slechts in drie gevallen een negatieve uitspraak was gedaan op basis van de klachten over vochtoverlast. In 153 woningen was er schimmel geconstateerd in de badcellen, de slaapkamer of de wc, maar dat was voor de Huurcommissie geen aanleiding om de huurverhoging onredelijk te verklaren. De Huurdersvereniging was van mening dat het onderzoek van de Huurcommissie niet klopte en meldde dat het op dat moment 'onder de rechter' was.

In het voorjaar is door Bouwhulp een onderzoek verricht naar de vochtoverlast. Ofschoon het Woningbedrijf Noordwest de uitkomsten van dit onderzoek erkende, vond het deze onvoldoende onderbouwing om van huurverhoging af te zien. In een tussen-vonnis had de rechter daarom voorgesteld om een deskundig onderzoek te laten verrichten, dat zou moeten kunnen aantonen in hoeverre het woongenot wordt geschaad en wat eraan te doen is.

De huurdersvereniging vond echter dat het onderzoek van Bouwhulp voldoende was. Ook was de huurdersvereniging bang voor kosten te komen staan, indien zij

in het ongelijk zou worden gesteld. Het Woningbedrijf stelde dat het onderzoek van Bouwhulp wel aantoonde dat er sprake was van vochtproblemen, maar dat het niets zei over de mate waarin. Met name was niet bekend of de aantasting van het woongenot zo ernstig was, dat huurbevrozing noodzakelijk was. Het Woningbedrijf heeft vervolgens met de huurdersvereniging afgesproken hiernaar een onafhankelijk onderzoek te laten instellen en de kosten daarvan voor zijn rekening te nemen, ongeacht de uitkomst.

In de vergadering van de 'Commissie van Advies' van mei 1990 bleek bovendien duidelijk te zijn geworden dat in totaal 60 huishoudens in 1989 de huurverhoging hadden geweigerd; dus ruim beneden de 30%. De conclusie, die de 'Commissie van Advies' vervolgens formuleerde, omvatte de volgende drie aspecten:

- de Huurcommissie heeft een duidelijk onafhankelijke rol bij het al dan niet redelijk verklaren van de huurverhoging. De 'Commissie van Advies' doet over het functioneren van de Huurcommissie geen uitspraak;
- het aantal weigeraars van huurverhoging blijft in het geval van Floradorp onder de 30%, zodat het Woningbedrijf Noordwest met betrekking tot de huurverhoging overeenkomstig het geaccepteerde beleid heeft gehandeld;
- de klachten moeten met grote spoed worden verholpen.

Deze conclusies zijn niet verder uitgewerkt tot een advies aan de Wethouder.

#### *10. Overlegruimte voor Huurders- en Belangenvereniging Tuindorp Oostzaan West*

*(vergadering dd. 8 oktober 1990)*

De Huurders- en Belangenvereniging Tuindorp Oostzaan West had bij het Woningbedrijf Noordwest een verzoek ingediend voor het beschikbaar stellen van een eigen overlegruimte. Het Woningbedrijf meende echter niet aan deze wens te kunnen voldoen, maar stelde voor om als tussentijdse oplossing in de huidige beschikbare ruimte een gebruikersschema op te stellen.

Toen deze kwestie in oktober 1990 werd behandeld door de 'Commissie van Advies' waren de Huurders- en Belangenvereniging Tuindorp Oostzaan West en het Woningbedrijf Noordwest het onderling inmiddels eens geworden over een mogelijke ruimte in het Twiskehuis. Daarom wilde de Huurdersvereniging van de 'Commissie van Advies' een principiële uitspraak over de vraag of elke huurdersvereniging zou moeten kunnen beschikken over een eigen ruimte.

Omdat er voor Tuindorp Oostzaan West een praktische oplossing voorhanden was, was de 'Commissie van Advies' echter niet bereid een dergelijke principiële uitspraak te doen. Zij stelde dat Huurdersverenigingen moeten kunnen vergaderen, maar dat daarvoor geen 'standaard-recept' moet worden gehanteerd. De 'Commissie van Advies' voegde hieraan toe het belangrijk te vinden dat er een afweging plaatsvindt van behoeften en mogelijkheden.

Er werd geen advies aan de Wethouder uitgebracht.

### *Het praktisch functioneren van de 'Commissie van Advies'*

Een analyse van bovenstaande tien gevallen van de 'Commissie van Advies' leidt tot de conclusie dat dit orgaan een duidelijk onafhankelijke positie inneemt. De pluriforme samenstelling is (meestal) geen beletsel om tot een unanieme uitspraak te komen. Slechts in een enkel geval wordt een minderheidsstandpunt aan het advies toegevoegd.

Vanzelfsprekend komen de bewonersvertegenwoordigers in de 'Commissie van Advies' op voor de door huurdersverenigingen ingebrachte belangen, maar dat betekent niet dat ze klakkeloos met het uitgebrachte gekwalificeerde advies instemmen. In het Jubileumboek van het Gemeentelijk Woningbedrijf is een interview opgenomen met bewonersvertegenwoordigster mw. De Keijzer, waarin ze haar soms moeilijke positie verwoordt aan de hand van het voorbeeld van de veenderswoningen aan de Osdorperweg (zie hierboven geval 7). Ze zegt: "Je begrijpt zo goed dat bewoners er willen blijven wonen. Maar als blijkt dat opknappen even duur is als nieuwbouw, moet er soms wel gesloopt worden. Het gaat om een afweging die je moet maken in het algemeen belang. Het gaat tenslotte om gemeenschapsgeld."

Voor wat betreft het resultaat van een bij de 'Commissie van Advies' gevolgde procedure kan in sommige gevallen worden aangegeven welke partij (de bewoners of het Woningbedrijf) 'gewonnen' heeft. Vaak kan dat echter ook niet. Meestal heeft de 'Commissie van Advies' vooral ervoor gezorgd dat de partijen dichter bij elkaar kwamen en een impasse werd doorbroken. In zes van de tien gevallen werd het probleem opgelost via behandeling in de 'Commissie van Advies' en werd geen advies uitgebracht aan de Wethouder.

Als beroepsinstantie vervult de 'Commissie van Advies' een belangrijke bemiddelende rol.

Dat er in de bijna tien jaar van het bestaan zo weinig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om de 'Commissie van Advies' om een uitspraak te vragen, wordt door de voor dit onderzoek geïnterviewde personen verklaard uit de hoeveelheid werk, die dit met zich brengt. Vooral het Gemeentelijk Woningbedrijf is er veel aan gelegen om een dergelijke procedure te voorkomen. De heer Steinweg (voormalig hoofd van het Woningbedrijf Noordwest) is van mening dat het gekwalificeerd advies in zijn organisatie een cultuurverandering teweeg heeft gebracht.

Door de ambtenaren wordt er volgens hem meer dan vroeger vanuit de optiek van de bewoners gehandeld. Bovendien stelt hij dat het Woningbedrijf van een bureaucratische, dichte organisatie is veranderd in een open, meer bewonersgeoriënteerde organisatie. Dit heeft tot gevolg dat de bewoners in tegenstelling tot het verleden, toen zij vooral de strijd aanboden tegen het Woningbedrijf, tegenwoordig meer meedenken. Tegelijkertijd zijn de bewoners volgens hem kritischer geworden.

Uit de andere interviews, die voor dit onderzoek zijn gehouden, blijkt bij bewoners eenzelfde gevoel te bestaan. De geïnterviewde bewonersvertegenwoor-

digers vinden dat er tegenwoordig meer op gelijkwaardig niveau wordt onderhandeld met het Woningbedrijf. Ze typeren de samenwerking als een groeiproces, waarbij beide partijen nog steeds leren.

Het 'gekwalificeerd advies' wordt door de geïnterviewde bewonersvertegenwoordigers gekarakteriseerd als 'een stok achter de deur'; ook zij beschouwen het als uiterst redmiddel.

Tenslotte wordt als positief aspect van de 'Commissie van Advies' belicht, dat gemeenteraadsleden deel uitmaken van deze Commissie. Dat biedt met name voor bewonersvertegenwoordigers een goede gelegenheid om op deze manier direct contact te hebben met de politiek.

---

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De initiatieven, die de gemeente Amsterdam aan het eind van de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig nam om bewonerszeggenschap over de woningen van het Gemeentelijk Woningbedrijf te stimuleren, waren weinig succesvol. Achteraf gezien kon dat ook bijna niet anders, omdat de inspraakprocedures weliswaar vóór, maar niet door de bewoners werden opgesteld. De 'Adviescommissie inzake bewonerszeggenschap' die in 1976 werd ingesteld om de knelpunten bij de bewonerszeggenschap te onderzoeken kwam bovendien tot de conclusie dat de inspraak te vrijblijvend was. De huurders hadden geen sanctie-middel om bij ambtenaren medewerking af te dwingen. Daarnaast was er tussen het Gemeentelijk Woningbedrijf en de bewoners een situatie van wederzijds wantrouwen gegroeid, waardoor er aan beide kanten weinig werd verwacht van een eventueel goede wil.

Met het experiment in Tuindorp Oostzaan keerde het tij. Het experiment vond plaats in een periode, dat het Gemeentelijk Woningbedrijf volop in een reorganisatie-proces was verwickeld. Het te log en bureaucratisch gevonden Gemeentelijk Woningbedrijf werd begin jaren tachtig gedecentraliseerd. In Amsterdam-Noord werd geëxperimenteerd met een nieuwe organisatie-structuur. Er werd meer buurtgericht gewerkt. Praktisch resulteerde dit onder andere in het aanstellen van zogenaamde Buurt-klachten-coördinatoren (BKC-ers), die in de buurt spreekuur hielden en zo mogelijk diverse klachten van bewoners zelf afhandelden.

Behalve met dit organisatorisch model werd in Tuindorp Oostzaan een experiment gestart met het 'gekwalificeerd adviesrecht'. Het belangrijkste kenmerk hiervan is, dat het bewoners een middel in handen geeft om het Woningbedrijf tot actie te dwingen. Wanneer huurders en het Gemeentelijk Woningbedrijf het over een bepaalde kwestie, die het beheer van gemeentewoningen aangaat, niet eens zijn, kan de bewonersvertegenwoordiging door middel van het uitbrengen van een 'gekwalificeerd advies' het Woningbedrijf officieel tot andere gedachten proberen te krijgen. Wanneer binnen een bepaalde tijd het Woningbedrijf bij zijn afwijzend standpunt blijft, of geen voldoende onderbouwing geeft voor enig uitstel van een beslissing aan de bewonersvertegenwoordiging, kan de bewonersvertegenwoordiging vervolgens in beroep gaan bij de 'Commissie van Advies

inzake het beheer der gemeentewoningen'. Deze Commissie (kortweg 'Commissie van Advies' genoemd) is een reeds lang bestaande adviescommissie van Burgemeester en Wethouders, waarin zowel gemeenteraadsleden als bewoners-vertegenwoordigers zitting hebben. Met de instelling van het 'gekwalificeerd advies' kreeg zij er een (vooral) bemiddelende taak bij.

Ofschoon er gedurende de experimentele fase van het project in Tuindorp Oostzaan geen gebruik is gemaakt van het 'gekwalificeerd adviesrecht', werd de procedure toch van zodanig belang geacht, dat het in 1982 voor het gehele bezit van het Gemeentelijk Woningbedrijf is ingevoerd.

Sindsdien is er nog steeds slechts sporadisch (in totaal tien keer) gebruik van gemaakt. Desalniettemin is het een krachtig instrument. In de praktijk is gebleken, dat bij een impasse in de onderhandelingen tussen huurders en het Gemeentelijk Woningbedrijf, het 'gekwalificeerd adviesrecht' en de mogelijkheid om bij de 'Commissie van Advies' in beroep te gaan voor bewonersorganisaties goed bruikbare sanctie-middelen zijn.

Belangrijker nog misschien, is de dreiging die ervan uitgaat. Voor het Gemeentelijk Woningbedrijf betekent een door een bewonersvertegenwoordiging uitgebracht 'gekwalificeerd advies' veel (extra) werk. Eén van de voor dit onderzoek geïnterviewde personen zei dat daarom eerst nog eens wordt gekeken of er rond de tafel niet tot een oplossing kan worden gekomen. Wanneer een 'gekwalificeerd advies' uiteindelijk toch heeft geleid tot een beroep op de 'Commissie van Advies', zal ook deze Commissie meestal eerst nog eens proberen om de huurders en het Gemeentelijk Woningbedrijf via (informele) gesprekken tot overeenstemming te brengen. Soms wordt zelfs voorgesteld om hierbij een onafhankelijke tussenpersoon als bemiddelaar in te schakelen.

De veelvuldige pogingen die worden gedaan om tot informeel overleg tussen de partijen te komen, hebben er wellicht toe bijgedragen dat er zo weinig uitspraken door de 'Commissie van Advies' zijn gedaan.

Een niet te onderschatten factor is de zogenaamde cultuurverandering, die heeft plaatsgevonden. Sinds de jaren zestig is er duidelijk een maatschappelijke tendens ingetreden, waarbij ondemocratische, patriarchale structuren worden doorbroken ten gunste van een meer consumentgericht handelen. Ook bij het Gemeentelijk Woningbedrijf is dit zichtbaar. Deze mentaliteitsverandering gaat echter niet vanzelf. Behalve veel goede bedoelingen zijn er vaak concrete instrumenten nodig om het voor consumenten mogelijk te maken hun nieuw verworven recht af te dwingen. Het 'gekwalificeerd adviesrecht' is zo'n middel. Zowel van de kant van de bewoners als van de kant van het Gemeentelijk Woningbedrijf is door de geïnterviewde personen gesteld, dat het 'gekwalificeerd advies' wordt beschouwd als een "stok achter de deur".

Voor wat betreft de toepasbaarheid van het 'gekwalificeerd adviesrecht' bij andere sociale verhuurders kan worden geconcludeerd, dat het invoeren van een dergelijke procedure een bruikbare methode is om goede bedoelingen van de verhuurder te concretiseren. Sterker nog, de ervaringen in Amsterdam hebben aangetoond dat al te vrijblijvende bewonersinspraak ineffectief is. Behalve mooie voornemens of dikke beleidsnota's over bewonersparticipatie moeten huurders daadwerkelijk een middel hebben om zeggenschap te kunnen afdwingen.

De in Amsterdam gebruikte procedure is echter niet zonder meer elders toepasbaar. Vooral de pluriform samengestelde 'Commissie van Advies' is als beroepsinstantie tamelijk uniek. Het bijzondere aan de Amsterdamse constructie is dat de bewonersvertegenwoordigers via de 'Commissie van Advies' een meer directe toegang hebben tot de politiek. Dat geeft de procedure van het 'gekwalificeerd advies' en de rol van de 'Commissie van Advies' een extra dimensie.

Maar afgezien van deze politieke betekenis is het principe van het formeel regelen van zeggenschap eigenlijk noodzakelijk voor alle gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties, die hun huurders daadwerkelijk willen kunnen laten meedenken en meebeslissen. Dit hoeft niet per se via de procedure van het 'gekwalificeerd advies', zoals bij het Gemeentelijk Woningbedrijf. Een ander goed voorbeeld is ook de wijze waarop de Stichting Centrale Woningzorg (SCW) in Amersfoort door middel van onder andere een participatiestatuuut de zeggenschap heeft geformaliseerd. De bewoners, verenigd in de Vereniging Huurdersbelangen (VHB), ondervinden er soortgelijke ervaringen als in Amsterdam. Door het formeel vastleggen van bewonersparticipatie worden wegen geopend voor informele contacten. Dat bevordert het wederzijds begrip voor elkaars problemen. Ook in Amersfoort gaat de voorkeur uit naar het voeren van structureel overleg en het schikken van problemen.

Van zeer recente datum is het initiatief tot het formaliseren van de bewonerszeggenschap bij Woonstichting de Doelen in Amsterdam. In deze corporatie zijn de voormalige corporatie 'Het Westen' en de amsterdamse Stichting Studenten Huisvesting samengegaan. In opdracht van Woonstichting de Doelen heeft een werkgroep een concept-participatiereglement opgesteld, waarin een soortgelijke procedure als het 'gekwalificeerd adviesrecht' van het Gemeentelijk Woningbedrijf Amsterdam is opgenomen.

De les die uit het experiment in Tuindorp Oostzaan kan worden geleerd, is dat werkelijke bewonersinspraak niet kan worden gerealiseerd op basis van goede bedoelingen alleen, maar dat de huurders een krachtig perssie-middel achter de hand moeten hebben om hun recht te kunnen halen.

## LITERATUUR

---

Commissie Verhouding huurders-verhuurders van woonruimte, 1980,  
**Verslag van werkzaamheden - Conclusies en aanbevelingen**, Den Haag (Ministerie VRO en Ministerie van Justitie).

Steinweg, R., 1981,  
**Bewonerszeggenschap in Tuindorp Oostzaan, evaluatie van een experiment**, Amsterdam, oktober.

Extract uit de **notulen van de gemeenteraad van Amsterdam**, nr. 919, dd. 30 juni 1982 en bijbehorende 'Uitgangspunten en richtlijnen voor een nieuwe opzet van de bewonersparticipatie bij het Woningbedrijf', 'inspraakverklaring' en 'kiesreglement bewonerscommissies'.

Zoon, A., 1986,  
**Afspraken in het kader van de bewonerszeggenschap**, (ten behoeve van intern gebruik gemaakte samenvatting).

Huizen, H. van, (red.), 1990,  
**75 jaar woningbedrijf Amsterdam - bouwen om te wonen in een stad die leeft**, Gemeentelijk Woningbedrijf Amsterdam, 14 september.

**Notulen van de vergaderingen van de 'Commissie van Advies' inzake het beheer der gemeentewoningen**, dd. 19 maart 1984, 28 mei 1985, 17 maart 1986, 19 januari 1987, 2 maart 1987, 16 oktober 1987, 19 september 1988, 10 april 1989, 25 september 1989, 18 december 1989, 12 februari 1989, 14 mei 1990 en 8 oktober 1990.





Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde  
Sectie Voorraadbeheer en Woningmarktonderzoek

Postbus 5030  
2600 GA Delft

Thijsseweg 11  
2629 JA Delft  
Telefoon (015) 78 30 05  
Telex butud 38151  
Telefax (015) 78 44, 22