kinder ombudsman

nationale ombudsman

Als je je huis moet verlaten

Een onderzoek naar de positie van bewoners – volwassen én kinderen – bij sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten



Datum: 11 juni 2024
Publicatienummer: KOM002/2024 en No 2024/061

Onderzoeksteam

[redacted] projectleider
senior onderzoeker
[redacted] senior onderzoeker
[redacted] onderzoeker

Inhoudsopgave

1. Brief aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 4
2. Onderzoeksopzet 8
3. Procesbeschrijving 10
4. Conclusies 11
5. Bevindingen uit gesprekken met bewoners, kinderen, huurdersorganisaties en bewonerscommissies 13
6. Bevindingen uit gesprekken met woningcorporaties en gemeenten 18
7. Bevindingen uit gesprekken met derden 23
8. Mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader 25

1. Brief aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Geachte [redacted]

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben onderzoek gedaan naar de knelpunten voor bewoners als hun huis gesloopt of gerenoveerd gaat worden en ze daardoor hun huis moeten verlaten. Er is specifiek aandacht besteed aan gezinnen met kinderen. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag wat bewoners in deze situatie vanuit de mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid mogen verwachten. Ten behoeve van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met onder andere bewoners, kinderen, woningcorporaties en gemeenten. In deze brief zijn de conclusies van het onderzoek naar de positie van gezinnen in sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen opgenomen.

Dit onderzoek is het vervolg op het onderzoek 'Als de overheid niet thuis geeft' uit 2023. Daarin is de situatie van gezinnen onderzocht die vanwege overlast of betaalachterstanden uit hun woning worden gezet. Als dit gebeurt, moet er wel aan mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen worden voldaan. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben daartoe een mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader opgesteld.

Ook bij sloop/nieuwbouw en renovatie zijn mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen van belang. De problemen die wij hebben geconstateerd 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 én onafhankelijke cliëntondersteuning én een effectief rechtsmiddel.*
- *De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.*[1]

Onder gedwongen verhuizing verstaan wij de situatie waarin bewoners hun huis moeten verlaten terwijl zij dat niet zelf hebben besloten.

Nationaal sloop- en renovatiestatuut
Op 6 mei 2024 heeft de minister van BZK[2] de Tweede Kamer geïnformeerd over het Nationaal sloop- en renovatiestatuut.[3] Dit Statuut is in overleg met Aedes en de Woonbond tot stand gekomen en zorgt voor landelijk, uniform beleid rond de participatie van bewoners. In het Statuut zijn randvoorwaarden opgenomen om de participatie van bewoners op een zorgvuldige en transparante manier te organiseren en de rechten, plichten en verantwoordelijkheden voor alle betrokken partijen te beschrijven. In het Statuut is een fase in sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten expliciet benoemd: de oriëntatiefase. Het uitgangspunt is dat bewoners en huurdersvertegenwoordiging vroegtijdig worden betrokken als een woningcorporatie vindt dat er in een wijk of complex iets moet gebeuren. Het volstaat dus niet om in de oriëntatiefase een voorgenomen aanpak op hoofdlijnen overeen te komen met de huurdersvertegenwoordiging zonder dat de betrokken bewoners op de hoogte zijn van of invloed hebben op de sloop- of renovatieplannen.

Hiermee wordt het belang van vroegtijdige betrokkenheid van bewoners en hun positie in dergelijke ingrijpende trajecten erkend en gewaarborgd. In het Statuut is oog voor alle aspecten waarmee bewoners in een dergelijk traject worden geconfronteerd; de fysieke ingrepen aan woningen en de sociale aspecten voor de betrokken bewoners.

[1] In dit onderzoek kiezen we voor de term participatie in plaats van consultatie, omdat het gaat om de mate waarin bewoners betrokken worden en invloed kunnen uitoefenen.
[2] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Woningcorporaties, Vergaderjaar 2023–2024, 29 453, nr. 570, 6 mei 2024.
[3] Aedes – Woonbond: Nationaal sloop- en renovatiestatuut, 6 mei 2024.

Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben onze conclusies afgezet tegen de drie eerder genoemde verplichtingen uit het mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader. Ten aanzien daarvan zien wij het volgende:

1. *Conclusie: kinderen zijn geen gesprekspartner en worden niet gezien als zelfstandig rechthebbende.*

Verplichting uit het mensen- en kinderrechtelijke toetsingskader:
De ontwikkeling en het welzijn van kinderen moeten altijd beschermd worden. Ook tijdens het proces van gedwongen verhuizing.

Kinderen zijn zelfstandig rechthebbenden in sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten, maar worden niet zo gezien. Zij zijn geen directe gesprekspartner gedurende het proces van sloop/nieuwbouw of renovatie. Gemeenten en woningcorporaties geven aan dat de positie van kinderen wordt geborgd door de gesprekken met ouders/verzorgers. Als het gaat om het belang van kinderen wordt in de nieuwe of gerenoveerde wijken aandacht besteed aan voorzieningen voor kinderen zoals een speeltuin of een school. En bij het zoeken naar een tijdelijke of nieuwe woning, worden belangen van kinderen, door inbreng van de ouders/verzorgers, meegenomen. Vanuit kinderrechten bezien hebben ouders op grond van artikel 5 de primaire verantwoordelijkheid om de rechten voor hun kinderen – zoals het recht op huisvesting – te verwezenlijken. Ouders kunnen dus de belangen van hun kind(eren) vertegenwoordigen in besluiten die het leven van hun kinderen raken. Hiervoor geldt echter als voorwaarde dat kinderen vooraf moeten weten dat ze hun mening kunnen geven als zij dat willen. Als een kind dat niet zelf wil doen, kunnen de ouders dat doen.

De positie van kinderen en hun rechten zijn in het Nationaal sloop- en renovatiestatuut niet geborgd. In de bijbehorende Kamerbrief gaat de minister in op de positie van kinderen in een participatietraject bij sloop of renovatie. De belangen van kinderen worden volgens de minister in dergelijke trajecten in de praktijk behartigd door hun ouders/verzorgers. Dit kan alleen op uitdrukkelijk verzoek van het kind. Als kinderen niet de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken, wordt het zelfstandig recht van kinderen op participatie ontkend. Woningcorporaties moeten gedurende het traject zoveel mogelijk maatwerk bieden om het participatierecht van kinderen en daarmee hun belangen te waarborgen. Dit betekent bijvoorbeeld dat er bij de zoektocht naar een wisselwoning wordt gevraagd naar de plek waar het kind naar school gaat, waar het kind eventueel hulp en ondersteuning krijgt voor diens (mentale en/of fysieke) gezondheid, en de sociale contacten die het kind heeft.

Het (mogelijk nadelige) effect op kinderen van een sloop/nieuwbouw of renovatieproject wordt niet gemonitord. Gemeenten en woningcorporaties hebben geen informatie over het welzijn van de kinderen die in een dergelijk proces zitten. Dit brengt het risico met zich mee dat eventuele (toekomstige) problematiek niet of te laat wordt opgemerkt. Doordat woningcorporaties niet aan kinderen vragen of ze mee willen praten, blijft onduidelijk of hun belangen voldoende zijn vertegenwoordigd.

Aanbeveling: spreek met woningcorporaties af hoe zij kinderen betrekken in beslissingen, zodat hun stem wordt gehoord en hun belang geborgd.

De handreiking van de Kinderombudsman "*In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind*"[4] biedt handvatten aan woningcorporaties en gemeenten, maar ook aan huurdersorganisaties en bewonerscommissies, hoe het (ontwikkel)belang van kinderen mee te nemen en af te wegen in de beslissingen die zij nemen vanuit hun rol en bevoegdheid met betrekking tot (de beoogde) sloop/nieuwbouw- en renovatieplannen. Betekenisvolle participatie is immers de belangrijkste voorwaarde om het

[4] In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Handreiking voor professionals.

(ontwikkel)belang van kinderen zorgvuldig te kunnen meenemen en afwegen in de beslissingen die worden genomen. Wij bevelen de minister aan met de betrokken instanties, in het bijzonder de woningcorporaties, te bespreken hoe zij deze handreiking in de praktijk toe kunnen passen.

De handreiking biedt handvatten, zowel ten aanzien van de wijze waarop met kinderen gesproken kan worden als ten aanzien van de inhoud van zo'n gesprek. Bij gesprekken met kinderen is bijvoorbeeld belangrijk dat deelname aan het gesprek vrijwillig is, de setting kindvriendelijk is en de informatie voor een kind toegankelijk is. Wat betreft de inhoud van het gesprek worden in de handreiking zeven elementen benoemd waar professionals concreet naar kunnen vragen om het belang van kinderen in kaart te brengen.

Bij sloop- of renovatieplannen zien we in gesprek met ouders en kinderen dat de volgende elementen belangrijk zijn om naar te vragen als het gaat om het belang van kinderen: behoud van gezinsomgeving en belangrijke contacten (vertrouwde buurt, sociaal netwerk, vriendjes en vriendinnetjes); kwetsbaarheid van kinderen of bijzondere situaties (fysieke en/of mentale gezondheid); recht op gezondheid (continuïteit van bepaalde zorg of ondersteuning); en recht op onderwijs (continuïteit van onderwijs). Ook zien we dat lang in onzekerheid doorbrengen de nodige stress met zich mee brengt en invloed heeft op de aandacht die kinderen van ouders krijgen/vragen. Tenslotte zien we dat wanneer ouders (langdurig) in conflict raken met instanties dit negatief doorwerkt in de kijk van kinderen op instanties en hun vertrouwen in deze.

2. *Conclusie: bewoners hebben onvoldoende invloed op het besluitvormingsproces.*

Verplichting uit het mensen- en kinderrechtelijke toetsingskader:
De overheid moet voldoende rechtsbescherming bieden. Hieronder vallen toegankelijke informatie over rechten en plichten én onafhankelijke cliëntondersteuning én een effectief rechtsmiddel.

Waar het in de praktijk mis kan gaan is de communicatie met de bewoners, het borgen van hun positie en de toegang tot informatie. In sommige gevallen betrekt de woningcorporatie bewoners niet of veel te laat. Het oprichten van een bewonerscommissie blijkt niet vanzelfsprekend te zijn. Gedegen belangenvertegenwoordiging en voldoende toegang tot informatie moet structureel zijn ingebed in sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten en de randvoorwaarden daarvoor moeten verplicht worden gerealiseerd. Dit moet niet afhankelijk zijn van de welwillendheid en bekwaamheid van medewerkers van woningcorporaties en ambtenaren van gemeenten. Ook de Speciaal Rapporteur van de VN schrijft in zijn rapport over adequate huisvesting dat huurders op een zorgvuldige manier betrokken dienen te worden bij sloop- en renovatieprojecten.[5]

De gemeente is systeemverantwoordelijke ten aanzien van het gemeentelijke huisvestingsbeleid en de afspraken daarover met de woningcorporatie(s). Tevens zijn zij gesprekspartner voor de woningcorporatie bij het opstellen van het sociaal statuut.[6] De gemeente staat over het algemeen op afstand als het gaat om de omgang met bewoners door woningcorporaties. In het geval dat bewoners het niet eens zijn met het besluit van de woningcorporatie én zij hun weg naar de gemeenteraad of een wethouder weten te vinden, wordt de gemeente alsnog betrokken. Betrokkenheid van de gemeente zorgt soms voor een heroverweging van het besluit. Gemeenten kunnen een actievere rol spelen in het overlegproces tussen de woningcorporatie en de bewoners. Er zijn gemeenten die lokaal afspraken hebben gemaakt met de woningcorporatie en bewoners in lokale sociale statuten of kaderafspraken. Hierin staan randvoorwaarden voor het overlegproces tussen bewoners, huurdersvertegenwoordiging en woningcorporatie. Andere gemeenten staan meer op afstand.

[5] 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, [redacted] 28 februari 2024. Kamerbrief met reactie op rapport Speciaal Rapporteur huisvesting, 31 mei 2024.
[6] Art. 55b Woningwet.

Aanbeveling: zorg dat gemeenten de betrokkenheid van bewoners borgen bij sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten, zodat zij invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces.

Gemeenten moeten zich actief opstellen door lokale afspraken met de woningcorporatie en de huurdersorganisatie te maken. Die afspraken betreffen in ieder geval de borging van de positie van alle bewoners, dus ook kinderen. Daaronder valt ook de zorgvuldigheid en transparantie van het participatieproces. Gemeenten dienen zo nodig (preventief) in actie te komen als het overlegproces tussen bewoners en woningcorporatie niet goed verloopt. Wij bevelen de minister aan met de gemeenten af te spreken hoe dit in de praktijk kan worden vormgegeven.

3. *Conclusie: Nationaal sloop- en renovatiestatuut komt in theorie tegemoet aan vereiste van betekenisvolle participatie.*

Verplichting uit het mensen- en kinderrechtelijke toetsingskader:
De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.

Het algemene beeld laat zien dat de positie van de volwassen bewoners in sloop/nieuwbouw- of renovatieprojecten redelijk is geborgd, al zijn er ook situaties waarin het mis gaat en bewoners zich niet gehoord en betrokken voelen. In het Nationaal sloop- en renovatiestatuut wordt het belang van zorgvuldige en transparante participatie en de betrokkenheid van bewoners geëxpliciteerd. Hiermee wordt op papier tegemoet gekomen aan het vereiste van betekenisvolle participatie. De praktijk zal moeten uitwijzen of betekenisvolle participatie daadwerkelijk de norm wordt. In het Statuut zijn geen randvoorwaarden opgenomen om kinderen betekenisvol te laten participeren.

Aanbeveling: rapporteer over een jaar hoe bewoners de werking van het Nationaal sloop- en renovatiestatuut in de praktijk ervaren, zodat duidelijk wordt of betekenisvolle participatie van alle bewoners met het Statuut is geborgd.

Dit onderzoek laat zien dat betekenisvolle participatie in de praktijk nog niet in alle gevallen goed is geborgd, zeker als het gaat om kinderen. Met de komst van het Nationaal sloop- en renovatiestatuut wordt het belang van betekenisvolle participatie en de wijze waarop dat vorm moet krijgen bevestigd. Wij bevelen de minister aan te rapporteren over de verwezenlijking van betekenisvolle participatie voor alle bewoners en waar nodig de woningcorporaties aan te spreken op hun verplichtingen die voortvloeien uit dit Statuut.

Graag ontvangen wij uw reactie op onze aanbevelingen binnen drie maanden.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman, de Kinderombudsvrouw,

2. Onderzoeksopzet

Aanleiding onderzoek
De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben op 24 januari 2023 het rapport 'Als de overheid niet thuis geeft' gepubliceerd. Dit rapport was het resultaat van een gezamenlijk onderzoek door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman naar huisuitzettingen van gezinnen. De typen huisuitzettingen die zijn onderzocht zijn huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en/of overlast. Ook is gekeken naar de situaties waarin een burgemeester op grond van de Wet Damocles een woning sluit omdat er drugs in de woning zijn gevonden. Het rapport heeft geresulteerd in een door de ombudsmannen geformuleerd mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader. Dit kader geeft de algemene en specifieke verplichtingen weer waar een huisuitzetting aan moet voldoen.

De situatie dat bewoners gedwongen hun huis uit moeten, ontstaat ook wanneer zij een woning van een woningcorporatie huren die de woning wil slopen voor nieuwbouw of zodanig renoveren dat de bewoners tijdelijk ergens anders moeten wonen. Dit is in het bovengenoemde onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat er bij dit soort gedwongen verhuizingen andersoortige wet- en regelgeving speelt. De Nationale ombudsman en Kinderombudsman hebben daarom besloten in een apart onderzoek in kaart te brengen wat de knelpunten zijn voor volwassenen en kinderen bij sloop/nieuwbouw en grootschalige renovatie en wat zij daarbij van de overheid mogen verwachten.

Doel en vraagstelling
Met dit onderzoek brengen wij in kaart wat de knelpunten zijn voor volwassenen en kinderen bij sloop/renovatie en grootschalige renovatie en wat zij daarbij vanuit mensenrechtelijk en kinderrechtelijk perspectief van de overheid mogen verwachten.

De vragen die we in dit onderzoek stellen zijn:
- Waar lopen bewoners (volwassenen en kinderen) die te maken hebben met sloop/nieuwbouw of renovatieprojecten in de praktijk tegenaan?
- Wat is hun hulpvraag aan de overheid?
- Wat zijn de verplichtingen van de overheid?
- Voor welke dilemma's zien gemeenten zich gesteld?
- Welke knelpunten ervaren gemeenten en hoe zouden deze volgens hen opgelost moeten worden?
- Zijn er oplossingsrichtingen en/of aanbevelingen te formuleren en zo ja welke?

Aanpak
We hebben onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk rondom sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten door woningcorporaties en wat dat betekent voor de bewoners. Daarbij is gekeken welke wet- en regelgeving en welk beleid er specifiek geldt wanneer mensen vanwege sloop of renovatie hun sociale huurwoning moeten verlaten. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van Aedes, de Woonbond, het ministerie van Binnenlandse Zaken (afdeling corporaties), Platform 31 en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Verder zijn vier verschillende gemeenten gekozen waar bewoners in verband met sloop of renovatie hun woning moesten verlaten (Hoorn, Nijmegen, Eemsdelta, Maashorst). In elk van die gemeenten is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente, woningcorporaties, huurdersorganisaties en/of bewonerscommissies. In drie andere gemeenten hebben we met direct betrokken bewoners en enkele kinderen gesproken. Een aantal van de geraadpleegde bewoners was lid van een bewonerscommissie. Ten slotte zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeentelijke ombudsmannen van Rotterdam-Rijnmond en Den Haag. Verder is [redacted] net als in het eerdere onderzoek 'Als de overheid niet thuis geeft', betrokken bij het onderzoek als extern adviseur.

Afbakening
In dit onderzoek hebben we gekeken naar renovatieprojecten en sloopprojecten waar nieuwbouw voor terug komt met woningen in de sociale sector. Het gaat om bewoners die een woning voor onbepaalde tijd huren van een woningcorporatie. Andere situaties waarin bewoners hun huis uit moeten, bijvoorbeeld omdat sprake is van een zogenoemde anti-kraak bewoning of tijdelijke huur, zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Ook is niet onderzocht hoe de situatie is bij particuliere verhuurders.

3. Procesbeschrijving



- De woningcorporatie stelt een Algemeen Sociaal Statuut op en overlegt daarover met de gemeente en de huurdersorganisatie. Er zijn gemeenten die ook lokale afspraken maken met de corporatie(s) en dat vastleggen in een Lokaal Sociaal Statuut.
- De woningcorporatie en de gemeente hebben overleg over de lokale prestatieafspraken.
- De woningcorporatie informeert de gemeente en huurdersorganisatie/bewonerscommissie zo vroeg mogelijk over onderzoek naar renovatie en sloop.
- De gemeente denkt zo vroeg mogelijk mee met de plannen van de woningcorporatie.

- De woningcorporatie formuleert op basis van onderzoek naar de staat van de woningen een voornemen tot renovatie of sloop.
- De woningcorporatie informeert gemeente, huurdersorganisatie/bewonerscommissie zo spoedig mogelijk over het voornemen.
- De huurdersorganisatie/bewonerscommissie geeft advies over het voornemen.
- Bij renovatie: redelijk voorstel. Bij sloop: sociaal plan (i.s.m. bewonerscommissie).
- De woningcorporatie doet draagvlakmeting onder de bewoners, vaak d.m.v. huisbezoek. Contact is in ieder geval met de hoofdbewoner. Bespreekpunten zijn gevolgen van te nemen besluit en woonwensen.
- Geen bewonerscommissie? Dan klankbordgroep of individuele gesprekken.

- De woningcorporatie maakt de keuze sloop of renovatie: bij renovatie 70% van de bewoners akkoord. Bij sloop ontbinding alle huurovereenkomsten.
- Huisbezoeken door woningcorporatie om gevolgen besluit en woonwensen te bespreken met de bewoners.
- Bewoners kunnen na het besluit gebruik maken van de afspraken in het sociaal plan (verhuiskostenvergoeding e.d.).
- Bewoners gaan op zoek naar een nieuwe passende, al dan niet tijdelijke, woning. De woningcorporatie kan hierbij helpen als dat niet lukt.
- Vaak wordt in de te slopen wijk een informatiepunt ingericht waar bewoners kunnen binnenlopen. Woningcorporaties hebben consulenten in dienst die aanspreekpunt zijn voor bewoners en ondersteuning/hulp kunnen bieden.
- Kinderen zijn geen gesprekspartner voor de woningcorporatie of gemeente, dat gaat via de ouders/verzorgers.
- Illegale bewoners, bijv. onderhuur zonder toestemming, zijn niet in beeld en hebben geen rechten.

- In principe hebben alle bewoners een terugkeergarantie.

4. Conclusies

Ten behoeve van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met verschillende partijen waaronder bewoners, woningcorporaties en gemeenten over hun ervaringen en wat zij belangrijk vinden. Op basis hiervan concluderen wij het volgende:

Bewoners worden te laat en onvoldoende betrokken in het besluitvormingsproces
Uit de gesprekken komt naar voren dat bewoners zich soms overvallen voelen door de plannen van de woningcorporatie. Zij willen eerder betrokken worden bij de voorgenomen plannen om op die manier invloed te kunnen uitoefenen op wat er gaat gebeuren met hun woning. Ook als het besluit tot sloop of renovatie is genomen, voelen bewoners zich onvoldoende betrokken en niet serieus genomen. Het gaat dan vooral om transparantie over de onderbouwing van het besluit, informatie over het proces en wat er gaat gebeuren. Woningcorporaties en gemeenten ervaren dilemma's rond het moment waarop bewoners betrokken moeten worden. Zeker aan het begin van het proces is er nog veel onduidelijk. De periode van onzekerheid en de daarmee gepaard gaande stress van bewoners duurt daardoor ook langer.

Bewoners ervaren dat er veel over hen wordt beslist, maar weinig met hen wordt beslist. Omdat het hun huis en leven betreft, is het voor bewoners van cruciaal belang dat zij mee kunnen praten over wat er gaat gebeuren, waar zij op mogen rekenen en dat hun inbreng wordt meegenomen. Uit de gesprekken blijkt dat de bewoners hun woonwensen kenbaar kunnen maken, maar dat het de woningcorporatie is die beslist wat er uiteindelijk gebeurt. Voor bewoners is niet duidelijk hoeveel invloed ze hebben en ze voelen zich niet altijd serieus genomen.

Belangen van bewoners worden onvoldoende behartigd
De woningcorporatie stelt een reglement op voor sloop- en renovatieprojecten. Dit reglement bespreekt de woningcorporatie met de huurdersorganisatie[7] en de gemeente. De woningcorporatie bespreekt voorgenomen sloop- of renovatieplannen ook met de huurdersorganisatie en de gemeente. Daarnaast behoort de woningcorporatie dit ook met de betreffende bewoners te bespreken via de bewonerscommissie[8]. In de praktijk blijkt dit niet altijd goed te gaan. Het komt voor dat de huurdersorganisatie wel op de hoogte is, maar de betrokken bewoners niet. Als er geen bewonerscommissie is, moet die worden opgericht zodat de belangen van de bewoners zijn vertegenwoordigd in het proces. Dat lukt niet altijd, deels omdat de bewoners geen lid willen worden van een bewonerscommissie, maar ook omdat de woningcorporatie het oprichten van een bewonerscommissie bemoeilijkt. De woningcorporatie gaat dan weliswaar in gesprek met een klankbordgroep of de individuele bewoners, maar van een collectieve belangenbehartiging van de betrokken bewoners is dan geen sprake. Ook heeft de bewonerscommissie rechten en kan de woningcorporatie de adviezen en inbreng van de bewonerscommissie niet ongefundeerd naast zich neerleggen. Bij een klankbordgroep of individuele gesprekken kan dit wel.

Kinderen worden niet zelf betrokken
Kinderen zijn geen gesprekspartner en worden niet gezien als zelfstandig rechthebbende. Woningcorporaties en gemeenten zien de ouders/verzorgers als belangenbehartigers van hun kinderen en gaan ervan uit dat zij aangeven wat belangrijk is voor de kinderen. In het zoeken naar nieuwe of tijdelijke huisvesting wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de afstand naar school, de nabijheid van benodigde zorg en ondersteuning, en de sociale contacten van kinderen. Met kinderen wordt daarover niet afzonderlijk gesproken.

[7] Een huurdersorganisatie is een vereniging of stichting, die als doelstelling heeft het behartigen van de belangen van huurders (artikel 1f, Wet op overleg huurders verhuurder).
[8] Een bewonerscommissie is een commissie van bewoners van huurwoningen in een wooncomplex, niet zijnde een huurdersorganisatie, die de belangen behartigt van de huurders van dat wooncomplex (artikel 1g, Wet op overleg huurders verhuurder).

Gemeenten staan op afstand
Uit de gesprekken met gemeenten en woningcorporaties blijkt dat de gemeente op afstand staat als het gaat om de omgang met bewoners door woningcorporaties. Sommige gemeenten hebben lokale afspraken gemaakt met de woningcorporatie en huurdersorganisatie in een lokaal Sociaal Statuut of kaderafspraken. Gemeenten hebben hierdoor de ruimte om zich actiever te bemoeien met de wijze waarop de woningcorporatie omgaat met bewoners en hoe het overlegproces eruit ziet. Het komt voor dat bewoners die het niet eens zijn met het besluit van de woningcorporaties via de gemeenteraad of een wethouder een ingang zoeken. De gemeente raakt dan alsnog (nauw) betrokken bij het sloop- of renovatieproces, en soms verandert het aanvankelijke besluit.

5. Bevindingen uit gesprekken met bewoners, kinderen, huurdersorganisaties en bewonerscommissies

Bij de Nationale ombudsman en bij de Kinderombudsman komen weinig klachten en signalen binnen van bewoners die te maken hebben (gehad) met een sloop/nieuwbouw of renovatieproject. Om een beeld te krijgen van waar bewoners tegenaan lopen, is gezocht naar bewoners, bewonerscommissies en huurdersorganisaties die hun ervaringen wilden delen. Alle bewoners en bewonerscommissies met wie is gesproken, hadden te maken met een slooptraject. De huurdersorganisaties hebben een meer algemeen beeld gegeven van hun contacten met de woningcorporatie. Er zijn gesprekken gevoerd met zowel tevreden als ontevreden bewoners. Uit de gesprekken komen de volgende rode draden naar voren.

***"Genuine consultation"*: Participatie en informatieverstrekking gedurende het hele proces moet beter**
Genuine Consultation ofwel betekenisvolle participatie betekent het delen van informatie en het uitwisselen van standpunten tussen de partijen en de reële mogelijkheid voor mensen om daadwerkelijk bij te dragen aan een besluitvormingsproces.

In bijna alle gesprekken kwam naar voren dat de informatieverstrekking vanuit de woningcorporatie richting de bewoners beter moet. Bewoners worden (te) laat geïnformeerd over de plannen die de woningcorporatie heeft met hun woning. Meerdere bewoners geven aan dat zij niet alleen te laat informatie krijgen, maar ook dat zij eerder betrokken willen worden bij de besluitvorming over wat er met de woningen gaat gebeuren. Uit de gesprekken blijkt dat in de huidige praktijk bewoners geen invloed hebben op het besluit of er gesloopt of gerenoveerd gaat worden. Bewoners krijgen het nu meegedeeld, maar willen graag participeren in de besluitvorming.
Een bewoner vertelde dat de gemeente bij het begin van het traject zeven plannen voor de wijk liet zien. In twee van die plannen waren hun woningen verdwenen. Dat kwam als een schok.

Ook gedurende het proces dat daarna volgt, voelen bewoners zich niet altijd goed geïnformeerd. Zij weten, zeker in het begin, niet waar ze aan toe zijn. Dat ze uit hun woning moeten is duidelijk maar wanneer en waar naartoe is lang onduidelijk. Een bewonerscommissie vertelde dat ook in het vervolgtraject vanuit de woningcorporatie steeds op onhandige momenten werd gecommuniceerd. De bewoners hebben de indruk dat dit opzettelijk gebeurde. Als voorbeeld noemen ze dat ze één maand tijd kregen om te reageren op het sociaal plan dat aan het begin van de zomervakantie werd gepresenteerd. Het participatietraject had echt anders/beter gemoeten.

Het besluit tot sloop of renovatie
Volgens de Overlegwet[9] behoort de verhuurder de huurders uit eigen beweging te informeren over het voornemen om iets te veranderen aan het beheer of het beleid. Daar valt het voornemen om te renoveren of te slopen ook onder. De woningcorporatie deelt het voornemen tot renovatie of sloop mee aan de bewoners, maar bewoners worden niet betrokken bij het maken van de keuze of het sloop of renovatie wordt. Huurdersorganisaties vertellen dat zij door woningcorporaties wel worden geïnformeerd over plannen om over te gaan tot sloop of renovatie, maar de woningcorporatie besluit of het sloop of renovatie wordt. Huurdersorganisaties hebben over het algemeen geen direct contact met bewoners. Zij hebben overleg met de woningcorporatie en met de voorzitters van de bewonerscommissies. Zo vertelde een bewonerscommissie die was opgericht nadat de woningcorporatie de sloop had aangekondigd, dat de sloopplannen volgens de woningcorporatie met de huurdersorganisatie waren afgestemd. De bewoners in kwestie hadden echter geen idee van het bestaan van de huurdersorganisatie.

Bewoners worden meestal geïnformeerd per brief, maar digitale middelen worden ook gebruikt. Voor veel bewoners komt het nieuws over hun woning als een verrassing. Eerdere contacten tussen de

[9] Artikel 3 Wet op overleg huurders verhuurder.

woningcorporatie en de bewoners over mogelijke aanstaande plannen zijn er meestal niet, al gaan er soms wel geruchten rond dat er iets gaat gebeuren.

> Een bewonerscommissie: *"In december 2020 kregen de bewoners een videoboodschap in de bus. Daarin werd aangekondigd dat hun woningen gesloopt zouden worden. Het was in Coronatijd, vlak voor kerst. De digitale boodschap konden de bewoners één keer afspelen. De sloop werd aangekondigd voor 2023."*

Ook komt het voor dat er begonnen wordt met een onderzoek naar het renoveren van de woningen, maar dat uiteindelijk wordt besloten om te slopen. Voor de bewoners komt dat als een complete verrassing.

> Een bewonerscommissie: *"De woningcorporatie is gestart met een onderzoek naar de staat van de woningen met de bedoeling te renoveren. Daar hebben we aan meegewerkt. We hebben die mensen bij ons naar binnen gelaten. Toen kregen we een brief dat ze zich zouden gaan beraden op de resultaten van die onderzoeken en een paar maanden later kregen we ineens een brief dat de huizen werden gesloopt."*

> Een bewoner: *"In 2015 heb ik een brief gekregen dat mijn huis gerenoveerd zou worden. In maart 2021 lag er plotsklaps een brief op de mat dat het huis gesloopt zou worden. Dit gebeurde in de periode van de diepste lockdown. Dat was echt een enorme klap."*

Als de woningcorporatie het besluit heeft genomen om te slopen, proberen bewoners soms aan te tonen dat renovatie een goed alternatief is. Dat wordt niet altijd serieus genomen, zo blijkt uit een gesprek met een bewonerscommissie. Die bewoners hebben met behulp van architecten en deskundigen geprobeerd aan te tonen dat renovatie een reële optie is, ook qua kosten. Naar die plannen wordt volgens de bewoners niet serieus gekeken. Volgens de bewonerscommissie kijken de woningcorporatie en de gemeente neer op hen.

> Een bewonerscommissie: *"Ze denken zeker dat we dom zijn, omdat in deze wijk vooral mensen wonen met een laag inkomen."*

Het gesprek over het voorgenomen besluit

Nadat het besluit om te gaan slopen of renoveren is genomen, gaat de woningcorporatie in gesprek met de bewoners. Deze gesprekken vinden over het algemeen individueel plaats. Dan wordt met de bewoners besproken wat de gevolgen van het besluit voor hen zijn en wat hun wensen zijn voor een nieuwe woning. Uit het onderzoek blijkt dat bewoners zich soms onder druk gezet voelen in deze gesprekken. Zij weten niet precies wat hen te wachten staat en waar zij recht op hebben.

> Een bewonerscommissie: *"Bewoners vertellen dat de eigenaar van de woningen de bewoners bang maakt en onder druk zet. Zo worden bewoners onder druk gezet om te tekenen zodat ze een urgentieverklaring krijgen. Er wordt door de woningcorporatie gedreigd: als je niet tekent heb je straks geen recht op woonruimte."*

Andere bewoners hebben erg goede ervaringen en voelen zich goed geholpen door de woningcorporatie.

> Een bewoner: *"Bewoners hebben een contactpersoon bij de woningvereniging. Medewerkers van de woningvereniging zijn langs alle deuren van bewoners gegaan om in contact te komen. De medewerkers keken ook met de bewoners mee op de site naar beschikbare woningen en gaven advies. Ik ben heel goed geholpen door de woningvereniging. Ik heb geen slechte ervaringen."*

De bewonerscommissie
Wanneer het besluit tot sloop of renovatie is genomen, moet er een bewonerscommissie worden opgericht als die er nog niet is. De bewonerscommissie behartigt de belangen van de betrokken bewoners. De bewonerscommissie maakt afspraken met de woningcorporatie over wat er in het sociaal plan[10] wordt opgenomen. In plaats van een bewonerscommissie kan ook een klankbordgroep[11] worden opgericht. Deze heeft minder rechten dan een bewonerscommissie.

Uit de gesprekken blijkt dat het oprichten van een bewonerscommissie niet altijd vanzelfsprekend is of gemakkelijk gaat. Bewoners moeten soms veel moeite doen om een bewonerscommissie op te richten. De woningcorporatie moet faciliteren dat de bewonerscommissie de benodigde ondersteuning[12] krijgt. Dat lukt niet altijd. Ook komt het voor dat een woningcorporatie een klankbordgroep of bewonerscommissie instelt zonder dat alle bewoners daar bij betrokken worden.

> Een bewonerscommissie: *"We hebben ons hard gemaakt om een bewonerscommissie op te richten. Daarvoor hebben we ook handtekeningen in de wijk opgehaald. 61% van de bewoners is tegen sloop. De woningcorporatie hield de oprichting van een bewonerscommissie eerst af. De woningcorporatie had eerder wel een klankbordgroep opgericht waar je je voor kon opgeven, maar dat was nog voordat bekend werd dat er gesloopt zou worden in plaats van gerenoveerd. We wisten ook lange tijd niet wie er in de klankbordgroep zaten. Dat hield de corporatie geheim. Na veel strijd is er nu wel een bewonerscommissie die is samengegaan met de klankbordgroep."*

Er zijn ook goede voorbeelden.

> Een huurdersorganisatie: *"De woningcorporatie overlegt jaarlijks met de bewonerscommissies over hun complex, de leefbaarheid en hoe het ervoor staat. Bewonerscommissies hebben namelijk wettelijk recht op overleg. Er moet in ieder geval een bewonerscommissie komen als er iets gaat gebeuren met een complex. De huurdersorganisatie biedt dan ondersteuning en opleiding en stelt ook budget beschikbaar. Het lukt niet altijd om een bewonerscommissie op te richten. Dan komt er een meedenkgroep. Die wordt ook door de huurdersorganisatie ondersteund, maar daar komt geen opleiding/budget voor."*

Niet gezien en gehoord, niet serieus genomen
Bewoners die het niet eens zijn met de plannen van de woningcorporatie, ervaren de periode vanaf het genomen besluit als een gevecht tegen de woningcorporatie. Zij leven niet alleen met de onzekerheid over waar zij straks terecht komen, maar voelen zich niet gezien en niet gehoord door de woningcorporatie en de gemeente. Het gevoel dat er over hen wordt beslist in plaats van met hen, levert veel stress op. Ook geven bewoners aan dat zij het idee hebben dat ze onjuiste informatie krijgen.

> Een bewonerscommissie: *"Het contact met de woningcorporatie verloopt heel moeilijk. De bewoners krijgen steeds wat anders te horen en worden voorgelogen. Er is geen goede onderbouwing waarom er gesloopt moet worden en de woningcorporatie is niet transparant, lijkt ook dingen te doen die juridisch niet kloppen. Het is totaal onduidelijk wat er nu wanneer gaat gebeuren."*

Een bewoner vertelt dat het ook anders kan. Na een jarenlange en intensieve strijd met de gemeente over de inrichting van de nieuwe wijk en de bijbehorende sloopplannen van de woningcorporatie, hebben de bewoners nu een grote invloed. Zij hebben een alternatief plan voor nieuwe woningen mogen maken waar zij ook kunnen gaan wonen. Dat gebeurt op een terrein tegenover de huidige woningen. Pas als de nieuwe

[10] Een plan waarin per project alle afspraken zijn vastgelegd hoe omgegaan wordt met de bewoners bij sloop, renovatie en groot onderhoud en welke vergoedingen van toepassing zijn.
[11] Een klankbordgroep is een groep van bewoners die op persoonlijke titel overleg voeren met de verhuurder over sloop of renovatie.
[12] De Woonbond ondersteunt huurdersorganisaties en bewonerscommissies.

woning klaar is, wordt hun oude woning gesloopt. Op het terrein waar de nieuwe woningen zullen komen, staat nu een keet waar ze gebruik van maken om als bewoners plannen te maken en bij elkaar te komen. De bewoners hebben deze faciliteit van de gemeente gekregen. In de tussentijd mogen de bewoners het nu braakliggende terrein van de parkeerplaats inrichten als park. Hoewel het veel gekost heeft, heeft dit alles ook iets goed gedaan voor de bewoners doordat ze samen de strijd aangingen tegen de gemeente. Er is een hechte gemeenschap en de sociale cohesie is groot.[13]

De periode vanaf het besluit tot de daadwerkelijke uitvoering: lange periode van onzekerheid
Alle betrokkenen met wie in dit onderzoek is gesproken, vertelden dat de periode vanaf het besluit tot aan de verhuizing naar een andere woning (te) lang duurt. Er breekt een periode van onzekerheid aan, omdat de bewoners weten dat ze hun woning moeten verlaten, maar ze nog niet weten waar ze naar toe gaan. Daarvoor moeten ze, al dan niet met hulp van de woningcorporatie, gaan zoeken naar een nieuwe passende woning. Ook is het de vraag of ze een woning kunnen vinden die voor hen qua huur en grootte passend is. Hoewel er voorzieningen bestaan om de huurprijs passend bij het inkomen te laten zijn[14], maken mensen zich zorgen over de mogelijke stijging van de huurlasten. Voor kinderen is het de vraag of ze bij hun vriendjes in de buurt blijven wonen en of ze op hun school kunnen blijven. De lange periode van onzekerheid levert veel stress op bij volwassenen en kinderen.

> Een bewoner: *"Er wonen ongeveer 15 kinderen in de te slopen huizen. Dit hele traject, de lange duur en de blijvende onzekerheid heeft groot effect op ze. Mijn dochtertje woont al haar hele leven in de onzekerheid. Ze vertelt ook op school dat haar huis gesloopt gaat worden. Haar klasgenootjes kijken iedere keer of haar huis er nog staat. Het werkt ook stigmatiserend, dat je in een huis woont dat gesloopt gaat worden. En meer in het algemeen wordt er in het gebied continu gebouwd met de bijbehorende geluidsoverlast. Dat heeft ook een nadelig effect op de kinderen, mijn dochtertje heeft nu concentratieproblemen en krijgt begeleiding in de klas."*

Wanneer eenmaal duidelijk is dat de woningen gesloopt gaan worden, wordt er weinig tot geen onderhoud meer aan gepleegd. De bewoners zitten, totdat zij naar hun nieuwe woning kunnen verhuizen, in een huis met problemen zoals vocht en schimmel, slechte isolatie en slecht onderhoud. Woningcorporaties en huurdersorganisaties proberen hier met 'lapmiddelen' zoals isolatiefolie achter de radiatoren of infrarood verwarming soms iets aan te doen.

> Een bewoner: *"Ik hoorde ongeveer een jaar van tevoren dat de huizen waarin wij woonden gesloopt zouden gaan worden. Daarvóór waren er wel al eens geruchten. In het begin, toen we pas hoorden dat de huizen gesloopt zouden gaan worden, was het best stressvol. Ik en mijn gezin wilden heel graag een woning met vier slaapkamers. Die zijn er niet zoveel, dus het was spannend of die gevonden zou worden. De onzekerheid gaf de eerste zes maanden veel stress. Ik was niet verbaasd over de sloopplannen. De 'oude woning' vertoonde echt heel veel gebreken. De woning was heel vochtig, rook daardoor slecht en er zat veel schimmel. De verwarmingen werkten niet goed meer. Sloop was echt nodig. Ik ben erg gelukkig met mijn huidige woning. Het is dicht in de buurt van het oude huis. Zo konden de kinderen gewoon op dezelfde school blijven en wonen vriendjes en vriendinnetjes nog in de buurt."*

Soms zijn bewoners dus ook heel erg tevreden over de gang van zaken. In bovenstaand voorbeeld verliep met name het contact met de Woningcorporatie heel prettig. Zij waren goed bereikbaar en hielpen de bewoners actief mee met zoeken naar passende woonruimte. De woningcorporatie hield rekening met de persoonlijke omstandigheden van het gezin en stond open voor suggesties van bewoners. Deze bewoners bevestigden wel dat zij veel stress voelden in de periode dat ze wisten van de sloop, maar nog geen duidelijkheid hadden over een ander huis. Het gezin gaf mee dat sloop/nieuwbouw vaak voor (grote)

[13] Zie ook het artikel "Hoe bewoners van Utrechtse sloopwoningen (een klein beetje) mochten meedenken over hun nieuwe pand" in de Volkskrant d.d. 26 april 2024.
[14] Denk aan huurtoeslag of een huurgewenningsperiode.

gezinnen nadelig uitpakt, omdat deze meestal kleiner gaan wonen. In dergelijke projecten zijn meer woningen nodig die geschikt zijn voor gezinnen, werd ons meegegeven.

Een kind: *"Ik zag hoe druk mijn moeder het had en voelde ook dat ze gestrest was. Daardoor had ze minder aandacht voor mij en mijn broertje. Mijn broertje en ik waren vooral bang dat we ver van onze oude buurt zouden gaan wonen en dat we onze contacten met klasgenootjes en vriendjes/vriendinnetjes zouden kwijtraken."*

Sociale cohesie verdwijnt

Bewoners die in een buurt wonen met een sterke sociale cohesie, vertellen dat die cohesie verdwijnt wanneer bewoners vertrekken. De bewoners wonen immers niet meer bij elkaar. En hoewel bewoners terugkeergarantie hebben, wordt daar in de praktijk nauwelijks gebruikt van gemaakt.[15] Een bewonerscommissie vertelt dat de sterke sociale cohesie ervoor zorgt dat mensen naar elkaar omkijken en mensen niet vereenzamen. Zonder die cohesie zullen mensen een grotere aanspraak op zorgvoorzieningen moeten maken en zullen er mensen vereenzamen. Men maakt zich daar zorgen over. Een andere bewonerscommissie vertelt dat ze een sterk sociaal netwerk hebben opgebouwd in de wijk en voor elkaar zorgen. Ze kunnen zich niet inbeelden om ergens anders opnieuw te beginnen zonder een netwerk om zich heen.

Een bewonerscommissie: *"De overheid wil toch dat burgers steeds meer voor elkaar zorgen. Dat doen we in deze wijk. Weggaan zal ook een stukje vereenzamen, vooral voor de meer kwetsbare inwoners die nu wél een vangnet om zich heen hebben."*

Een kind: *"Wij willen hier graag blijven. Ik vind het allemaal heel stom. Ze zijn dom bezig. We hebben het hier zo fijn, met leuke buren. Ik ken het hier en we hebben ook een moestuin gemaakt nu. We organiseren leuke activiteiten voor kinderen. Er zijn al wat vrienden ergens anders gaan wonen en dat is jammer. Als we moeten verhuizen krijgen we een kleiner huis. Ik vind het juist fijn een eigen kamer te hebben. Ook als we straks naar de middelbare school gaan is een eigen plekje belangrijk.*

De nieuwe woning

Bewoners die nog niet zijn verhuisd, vertelden dat zij zich zorgen maken over waar ze terecht zullen komen. Het aantal beschikbare woningen is niet groot en dat beperkt de keuzemogelijkheden. Bewoners die geen bezwaar hebben tegen de sloopplannen, geven aan dat hun huidige, te slopen, woning veel gebreken vertoont. Vaak zijn de woningen slecht geïsoleerd en hebben vocht- of schimmelproblematiek. Deze bewoners hopen dat zij naar een kwalitatief betere woning kunnen verhuizen. Omdat hun huidige woning gesloopt gaat worden, komen ze in aanmerking voor stadsvernieuwing urgentie waarmee zij een grotere kans hebben om in aanmerking te komen voor de gewenste woning. Ook komt het voor dat de woningcorporatie een aantal woningen in een gerealiseerd nieuwbouwproject reserveert voor deze bewoners.

[15] De bewoners zijn vaak gesetteld in hun nieuwe woonomgeving en willen daar niet meer weg. Ook is hun oude buurt niet meer wat het was. Er wonen andere mensen en de woningen zijn veranderd.

6. Bevindingen uit gesprekken met woningcorporaties en gemeenten

In dit onderzoek is gesproken met vier gemeenten en de woningcorporaties die in die gemeenten sociale huurwoningen hebben. Een gemeente en woningcorporatie bevindt zich in het aardbevingsgebied in Groningen. Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de gevoerde gesprekken.

Samenwerking gemeente en woningcorporatie
De rol van gemeenten bij sloop/nieuwbouw of renovatieprojecten is vooral indirect. Gemeenten stellen het woonbeleid vast en bespreken met de corporaties hoe zij bijdragen aan dat beleid. Gemeenten maken aan de hand daarvan lokale prestatieafspraken met de corporaties, monitoren het nakomen ervan en kunnen corporaties daar ook op aanspreken. In de prestatieafspraken komen veel punten aan bod: het aantal sociale huurwoningen van de totale woningvoorraad, huisvesting van kwetsbare groepen, vergrijzing, duurzaamheid en leefbaarheid. De gemeente en woningcorporatie bespreken regulier de stand van zaken rond de afspraken.

De woningcorporatie bepaalt zelf hoe om te gaan met hun woonvoorraad. Zij beoordelen in feite doorlopend hoe de staat van onderhoud/duurzaamheid is. Sloop of renovatie van een complex is iets wat al ver van tevoren wordt bekeken en ook met regelmaat intern besproken. De gemeente is niet betrokken bij het besluit of er gesloopt of gerenoveerd gaat worden. De woningcorporatie informeert de gemeente wel zo vroeg mogelijk, zodat de gemeente kan meedenken en randvoorwaarden kan neerleggen. Dat bespoedigt het proces om te komen tot een financieel haalbaar en uitvoerbaar besluit.

Wanneer er gesloopt gaat worden, moet de woningcorporatie met de gemeente plannen voor de nieuwbouw maken zoals het aantal nieuwe sociale huurwoningen. En als de gemeente gemengde wijken wil, moet er in de nieuwbouw ook middel en hogere huur komen. Vanuit de gemeente zijn daar veel afdelingen bij betrokken zoals stedenbouw, groenvoorziening, verkeer, parkeerbeheer, duurzaamheid, leefbaarheid (speeltuintjes en dergelijke), klimaat en financiën.

De totstandkoming van de nieuwbouwplannen kan lang duren, omdat er zoveel aspecten en belangen bij betrokken zijn. Een gemeente gaf het volgende voorbeeld: parkeerbeheer hanteert een parkeernorm per woning. Als dat op straat niet haalbaar is, moet er een ondergrondse parkeergarage komen. Maar de opbrengsten uit de sociale huur van dat pand, dekken niet de bouwkosten van die garage. Dan ontstaat er een impasse.

Nadat het college van burgemeester en wethouders een besluit over de nieuwbouw heeft genomen, start de planologische procedure. Daarin zitten ook waarborgen zoals de participatie van de omwonenden. Die kunnen bezwaar/beroep aantekenen en daarmee de voortgang vertragen. De toekomstige bewoners, die graag in die nieuwbouw willen gaan wonen, hebben geen plek in dat participatieproces. Zij hebben echter wel een belang. Op informatiebijeenkomsten voor de nieuwbouw zijn zij wel welkom, maar in de planologische procedure hebben alleen de huidige bewoners en omwonenden een plek. Het komt voor dat slechts enkele bewoners of omwonenden tegen zijn. Die kunnen echter het hele proces vertragen met bezwaarprocedures.

De gemeente is gesprekspartner voor de woningcorporatie over de inhoud van het sociaal statuut.[16] Dit stelt de woningcorporatie op en bevat kaders voor onder andere de betrokkenheid van bewoners bij sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten. Hoe de woningcorporatie de betreffende bewoners informeert en betrekt is aan de woningcorporatie. De gemeente heeft daar geen bemoeienis mee en schrijft ook niet voor hoe dat moet. Een gemeente gaf aan dat het voor de gemeenteraad van groot belang is dat de woningcorporatie huisbezoeken aflegt en persoonlijke gesprekken voert met de bewoners. In het geval dat bewoners het niet eens zijn met de plannen en hun weg naar de gemeenteraad of een wethouder weten te

[16] Art 55b Woningwet.

vinden, wordt de gemeente meer betrokken. In uitzonderlijke gevallen kan dat leiden tot een nieuw besluitvormingsproces waarbij de woningcorporatie de bewoners beter betrekt.

Afwegingen om te slopen of te renoveren
Er zijn verschillende factoren van invloed op de keuze voor sloop of renovatie. Uiteraard de staat van de woningen en de kosten van sloop/nieuwbouw ten opzichte van renovatie. Daarnaast spelen ook andere aspecten een rol in de afweging tussen sloop of renovatie: bewonerswensen (bijvoorbeeld meer woningen voor ouderen of gezinnen), verduurzaming, diversiteit in de wijk qua hoogte huurprijs en daarmee bewoners en de toekomstbestendigheid van de woningvoorraad. Ook de verdichtingsopgave is van invloed: meer woningen op hetzelfde oppervlak.

Het betrekken en informeren van bewoners
De woningcorporatie informeert de bewoners over het voornemen en uiteindelijke besluit om te gaan slopen of te renoveren. De gemeente speelt hierin over het algemeen geen rol. Een gemeente gaf aan mee te kijken met de brieven die de woningcorporatie verstuurde aan de bewoners over het project en proces. De vraag of er gesloopt of gerenoveerd gaat worden, ligt niet altijd open. De woningcorporatie bepaalt wat er mogelijk is. Het moment waarop de bewoners worden geïnformeerd is een lastige afweging. Enerzijds wil de corporatie de bewoners zo vroeg mogelijk betrekken bij het voornemen, anderzijds is het risico dat hoe eerder bewoners op de hoogte zijn van het voornemen tot sloop of renovatie des te langer ze in onzekerheid verkeren. Vooral als het proces door allerlei (onvoorziene) obstakels zeer traag verloopt.

Over het algemeen worden bewoners geïnformeerd op het moment dat er onderzoek moet gaan plaatsvinden naar de staat van de huizen. Dit onderzoek moet uitwijzen of het sloop of renovatie wordt. Nadat het onderzoek is afgerond formuleert de woningcorporatie het voornemen om te slopen of te renoveren. Dit voornemen wordt aan de bewoners meegedeeld. Een woningcorporatie gaf aan het voornemen bij alle bewoners individueel te toetsen: wat vinden bewoners ervan? Ook zijn er woningcorporaties die inloopavonden organiseren. Een woningcorporatie gaf aan uitdrukkelijk rekening te houden met bewoners met een niet-westerse achtergrond door de informatie in verschillende talen aan te bieden en ook tolken in te zetten bij het, voor bewoners ingerichte, informatiepunt.
Nadat het besluit definitief is, gaan medewerkers van de woningcorporatie op bezoek bij alle bewoners om met hen het besluit te bespreken. In die gesprekken kunnen bewoners ook aangeven wat hun woonwensen zijn voor een nieuwe, al dan niet tijdelijke, woning, waar de woningcorporatie hen bij kan helpen en wat zij de komende periode kunnen verwachten.

De draagvlakmeeting en de bewonerscommissie
Voordat een woningcorporatie een besluit over sloop of renovatie kan nemen, moet er een draagvlakmeeting onder de bewoners plaatsvinden. Dit houdt in dat de woningcorporatie de plannen met - in geval van renovatie - het redelijk voorstel of - in geval van sloop - het sociaal plan, voorlegt aan de bewoners. Als de woningcorporatie besluit om te renoveren, is het uitgangspunt dat 70% van de bewoners daarmee instemt. Bij sloop worden alle huurovereenkomsten ontbonden. Stemt een bewoner niet in, dan zal de woningcorporatie naar de rechter moeten om de huurovereenkomst met de betreffende huurder te ontbinden. Na de draagvlakmeeting kan het definitieve besluit worden genomen en het project van start gaan. Gemeenten hechten veel belang aan de draagvlakmeeting en de uitkomsten daarvan.

Naast de draagvlakmeeting, is de bewonerscommissie of klankbordgroep van belang. Met de bewonerscommissie overlegt de woningcorporatie over de inhoud van het sociaal plan. Bewoners uit de betreffende buurt kunnen in de bewonerscommissie plaats nemen. Ook de huurdersorganisatie kan een rol spelen bij het opstellen van een bewonerscommissie. Het lukt niet altijd om een bewonerscommissie op te richten, bewoners hebben daar niet altijd interesse in of tijd voor. Een medewerker van een gemeente vertelde over de bewonerscommissie dat het voor bewoners een ontzettend moeilijk traject is. De intensiteit ervan, het zijn lange trajecten, er wordt veel in de avond vergaderd en de bewoners zijn niet thuis in de

terminologie. Maar het allerbelangrijkste punt is dat er aan bewoners wordt gevraagd om verder te kunnen kijken dan hun eigen belang en mee te denken over wachtlijsten van woningzoekenden en het verdichten (meer woningen op hetzelfde oppervlak).Terwijl voor de bewoners in de kern speelt; ik moet weg.

Als er geen bewonerscommissie is, gaat de woningcorporatie in gesprek met een klankbordgroep. Daar zitten een aantal bewoners in die hun mening geven. Een klankbordgroep heeft minder rechten dan een bewonerscommissie. De woningcorporatie kan de adviezen van de bewonerscommissie niet zomaar naast zich neerleggen terwijl dat bij de inbreng van de leden van de klankbordgroep wel kan. De woningcorporaties geven aan dat hun huisbezoeken aan de individuele bewoners ook veel informatie opleveren over de wensen van de bewoners en wat zij nodig hebben. De woningcorporaties proberen daar zoveel mogelijk rekening mee te houden.

Sociaal statuut en sociaal plan
De woningcorporatie stelt voor sloop- en renovatieprojecten een reglement op.[17] Dit heet een sociaal statuut. In dit reglement staat ook de betrokkenheid van de bewoners bij sloop/nieuwbouw en renovatieprojecten beschreven en waar zij recht op hebben. Over dit sociaal statuut voert de woningcorporatie overleg met het college van burgemeester en wethouders en de betreffende huurdersorganisaties en bewonerscommissies. In een aantal gemeenten zijn gemeentelijke sociale statuten gemaakt. Daarin hebben gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie samen de rechten vastgelegd van bewoners die vanwege sloop of renovatie hun huis moeten verlaten.

Naast dit sociaal statuut kan per project een apart sociaal plan worden opgesteld. Dit is echter niet verplicht. In het sociaal plan kunnen aanvullende afspraken op het sociaal statuut worden opgenomen. Zoals een vergoeding voor zaken die bewoners achter moeten laten of een hogere verhuiskostenvergoeding. Dit sociaal plan wordt met de bewonerscommissie opgesteld.

Bewoners kunnen pas gebruik maken van het sociaal plan/sociaal statuut, als er een daadwerkelijk uitvoerbaar plan ligt voor de sloop of renovatie. Dat kan soms erg lang duren. Zo kan de gemeente in de tussentijd van gedachten veranderen over de inrichting van de wijk of kan het traag lopen met het verkrijgen van de benodigde vergunningen. De gemeente moet akkoord gaan met de nieuwbouwplannen en die plannen moeten voor de woningcorporatie uitvoerbaar zijn en vooral ook financieel haalbaar. Het tegemoet komen aan alle wensen en eisen van de gemeente en tot een uitvoerbaar plan komen is soms een uitdaging. Of er kan bezwaar komen vanuit bewoners. Dit komt vaker voor als er ook koophuizen in de betreffende buurt staan, het zogenaamde versnipperd bezit.

Een woningcorporatie gaf aan een uitzondering te maken in een project waar het komen tot een uitvoerbaar plan te lang duurt. Er zijn daar al een aantal bewoners die graag willen verhuizen naar nieuwbouw die nu vrijkomt. Ook wonen er een aantal mensen in ernstig verzakte woningen. Die bewoners kunnen al, vooruitlopend op het ingaan van het sociaal plan, verhuizen. En daarbij ook aanspraak maken op wat er in het sociaal plan voor de bewoners is geregeld, zoals de verhuiskostenvergoeding. Daarbij speelt wel het dilemma dat er dan nu al woningen aan de woningvoorraad worden onttrokken, de te slopen woningen worden immers niet meer regulier verhuurd.

Contact tussen woningcorporatie, gemeente en bewoners gedurende het proces
Het uitgangspunt van de woningcorporatie is om met alle bewoners te spreken over hun woonwensen en wat zij nodig hebben gedurende het hele traject. Een woningcorporatie gaf aan dat ook met bewoners gesproken wordt over de inrichting van de nieuwe wijk, groen- en speelvoorzieningen.
Het komt voor dat de woningcorporatie geen contact krijgt met een bewoner. Dan neemt de woningcorporatie contact op met de gemeente en wordt in samenspraak bekeken hoe het contact kan worden gerealiseerd.

[17] Artikel 55b van de Woningwet schrijft dit voor.

Soms heeft de gemeente wel contact met de bewoner in kwestie. Woningcorporaties treffen ook situaties aan waaruit blijkt dat de bewoner mogelijk financiële of sociale hulp nodig heeft. De woningcorporatie verwijst mensen dan naar de gemeente of, als er geen contact mogelijk is, schakelt de gemeente in om contact te krijgen met de bewoner. Een woningcorporatie heeft als werkwijze om de huisbezoeken altijd samen af te leggen met iemand van het welzijnswerk van de gemeente als het om een kwetsbare buurt gaat.

Woningcorporaties zetten woonconsulenten, bewonersbegeleiders of wijkteams in die vragen en zorgen van bewoners gedurende het gehele traject kunnen beantwoorden. Vaak wordt in de wijk ook een informatiepunt ingericht waar bewoners kunnen binnenlopen voor informatie of als zij vragen hebben.

Als het gaat om gezinnen, zijn kinderen voor gemeenten en woningcorporaties geen gesprekspartners. De woningcorporatie bespreekt met de ouders wat de woonwensen, vragen en zorgen zijn. Daarbij gaat de woningcorporatie er vanuit dat de belangen van de kinderen door de ouders worden behartigd.

Het zoeken naar een nieuw of tijdelijk huis
De woningcorporatie streeft naar zo min mogelijk verhuisbewegingen. De oude woning wordt in principe pas gesloopt als de bewoners zijn verhuisd naar een woning van hun keuze. Gemiddeld genomen hebben bewoners twee jaar de tijd om te zoeken naar een nieuwe woning. De bewoners hebben stadsvernieuwing urgentie. Daarmee hebben zij voorrang en dat biedt mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een woning waar ze anders lang voor op de wachtlijst zouden staan.

Als het bewoners niet lukt om op tijd een nieuwe woning te vinden, gaat de woningcorporatie woningen aanbieden. Dat gebeurt twee of drie keer. Daarbij is het uitgangspunt dat de woning passend moet zijn. Dat betekent dat gekeken wordt naar de samenstelling van het huishouden en het inkomen. Ook wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met kinderen qua buurt en afstand tot school. In de praktijk kan dat tot onenigheid over de aangeboden woning leiden. Bijvoorbeeld omdat een ouder echtpaar wiens kinderen het huis uit zijn, nu een appartement aangeboden krijgt terwijl zij uit een eengezinswoning met tuin komen. Ook mensen wiens inkomen in de loop der jaren is toegenomen, krijgen een duurdere woning aangeboden, omdat dat passend is bij hun huidige inkomen. Volgens een aantal van de woningcorporaties en gemeenten met wie is gesproken, zijn dit vaak ook de bewoners die de meeste bezwaren hebben tegen de sloopplannen.

Als het een bewoner niet lukt om zelf een nieuwe woning te vinden en de bewoner weigert de woningen die de corporatie aanbiedt, zal de woningcorporatie overgaan tot huisuitzetting. Dit is een juridische procedure waarbij een rechter uitspraak doet. In de praktijk komt dit zelden voor. Bijna alle bewoners verhuizen naar een passende woning en zijn daar ook tevreden over zo geven de woningcorporaties en gemeenten aan. Met name omdat de nieuwe woning in een veel betere staat is dan de oude woning.

In principe hebben de bewoners altijd terugkeergarantie. Als ze terug willen naar hun buurt, gaan ze tijdelijk ergens anders wonen. De ervaring leert dat daar maar weinig mensen gebruik van maken, ongeveer 5 à 10% keert terug. De buurt en de huizen zijn immers niet meer hetzelfde en er wonen nieuwe mensen.

Passende nieuwe woning
Zoals hierboven al kort aangegeven, kan er discussie ontstaan over de passendheid van de nieuwe woning. Bewoners willen bijvoorbeeld het aantal vierkante meters of de tuin die ze hebben, behouden. Dat is niet altijd mogelijk. Een alleenstaande die in een vierkamerwoning woont, komt daar niet meer voor in aanmerking. En het hebben van een tuin is geen voorwaarde voor de passendheid van een nieuwe woning. Als bewoners al lang in de te verlaten woning wonen, hebben ze vaak zelf verbeteringen of verfraaiingen aangebracht. In de nieuwe woning hebben ze dat niet.

Voor de huurprijs geldt dat naar het huidige inkomen van de bewoners wordt gekeken. Dat kan betekenen dat de nieuwe woning een hogere huurprijs heeft, omdat dat passend wordt geacht voor het inkomen. Vaak wordt de huurprijs van de nieuwe woning hoger, omdat die woning van een betere kwaliteit is en beter geïsoleerd. Deels wordt de hogere huurprijs gecompenseerd door een lagere energierekening. De huurtoeslag kan ook een deel compenseren. Een woningcorporatie gaf aan dat in kwetsbare situaties gekeken wordt of een gewenningsperiode kan helpen. Dan gaat de bewoner geleidelijk aan meer betalen totdat de totale huurprijs wordt betaald.
Voor bewoners die, gezien hun inkomen, niet meer in aanmerking zullen komen voor een sociale huurwoning, kan de woningcorporatie een beperkt deel van de sociale huurwoningen reserveren.[18]

Bij passende woonruimte wordt naar de huidige samenstelling van het huishouden oftewel het gezin gekeken. Zo wordt ook in de nieuwe situatie rekening gehouden met kinderen ouder dan 18 jaar die nog thuis wonen. Soms ontstaat de mogelijkheid voor de volwassen kinderen om een woning voor zichzelf te krijgen met een passende huurprijs. Sloopprojecten treffen vaker woningen van alleenstaanden die er al jarenlang wonen, soms al vanaf het begin. In verhouding worden weinig gezinnen getroffen. Bij renovatie gaat het vaker om huishoudens met kinderen.

Dilemma's
De gemeenten en woningcorporaties ervaren het als een dilemma om het juiste moment te kiezen om de bewoners te informeren. Het streven is om bewoners zo vroeg mogelijk in het proces te informeren. Tegelijkertijd is er dan nog veel onzeker en duurt de periode van onzekerheid voor de bewoners dus langer. Met alle bijkomende stress en spanningen. Ook komt het voor dat onvoorziene en/of externe factoren de duur van het proces vertragen zoals de kosten of levertijd van bouwmaterialen of de mogelijkheid om de nieuw te bouwen woning aan te sluiten op het energienet. De woningcorporatie en de gemeente hebben hier weinig tot geen invloed op.
Gemeenten en woningcorporaties zien dat de sloop of renovatie van de woningen ontwrichtend werkt op de sociale cohesie in een wijk of buurt. Bewoners moeten vertrekken en wonen niet langer bij elkaar in de buurt. Voor een aantal, met name oudere, bewoners dreigt vereenzaming en een sociaal isolement als zij moeten verhuizen. Het kan ook leiden tot een grotere aanspraak op zorgvoorzieningen. Gemeenten en woningcorporaties zetten zich in om de bewoners zo zorgvuldig mogelijk te begeleiden naar een passende nieuwe woning, maar hebben voor deze (dreigende) problemen geen oplossing. Er ligt voor woningcorporaties een flinke opgave vanuit de landelijke prestatieafspraken. Er moeten veel woningen bijkomen en ook verduurzaming van de bestaande woningvoorraad is van groot belang.

[18] Vanaf 2022 mogen woningcorporaties elk jaar 7,5% van hun vrijgekomen huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens. Woningcorporaties mogen dat percentage lokaal verhogen, tot maximaal 15%. Dat moet de woningcorporatie dan afspreken met de gemeente en huurdersorganisatie.

7. Bevindingen uit gesprekken met derden

Rol gemeenten
Gemeenten bepalen het gemeentelijk volkshuisvestingbeleid. Daarin worden eisen gesteld aan het aantal sociale huurwoningen en de totale woonvoorraad. Ook kunnen keuzes worden gemaakt voor bijvoorbeeld een meer sociaal economische balans in de wijk door koopwoningen, sociale huur en midden huur te mixen. Met de woningcorporatie worden lokale prestatieafspraken gemaakt en afgesproken hoe de woningcorporatie bijdraagt aan het beleid. Die afspraken zijn vooral gericht op de kwantiteit en kwaliteit van de woningen.

In art 55b van de Woningwet staat dat de toegelaten instelling (de woningcorporatie) een reglement opstelt voor de aanpak van sloop/renovatie. Over dat reglement voeren de huurdersorganisatie, de gemeente en woningcorporatie overleg. Op basis van het reglement wordt per project een plan van aanpak en sociaal plan/statuut opgesteld.

In de praktijk blijkt dat gemeenten wel overleg voeren over het algemene reglement, maar niet of nauwelijks betrokken zijn bij de uitwerking daarvan in een plan van aanpak/sociaal plan betreffende een sloop/nieuwbouw of renovatieproject. Gemeenten kunnen zich wel actief bemoeien met de wijze waarop woningcorporaties bewoners betrekken bij sloop/nieuwbouw of renovatieprojecten. In een aantal gemeenten zijn zogenaamde kaderafspraken (ook wel gemeentelijke sociale statuten) gemaakt. Daarin hebben gemeente, corporatie en huurdersorganisatie samen de rechten vastgelegd van bewoners die vanwege sloop of renovatie hun huis moeten verlaten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun inwoners en willen dus ook dat corporaties zorgvuldig te werk gaan bij het komen tot sloop/nieuwbouw of renovatie. In hoeverre een gemeente zich actief bemoeit, verschilt.

Het afgeven van de vergunningen/besluiten die nodig zijn voor de sloop/nieuwbouw of renovatie doet het college van burgemeester en wethouders. Via de gemeenteraad kan een dergelijk besluit mogelijk ter discussie worden gesteld. Bijvoorbeeld omdat de bewoners vinden dat het proces om te komen tot sloop/nieuwbouw niet zorgvuldig is doorlopen.

Communicatie met bewoners
Vanuit bewoners is behoefte aan duidelijke communicatie en tijdige informatie. Dat betekent dat ook moet worden nagedacht hoe de verschillende bewoners bereikt kunnen worden. Er moet meer rekening worden gehouden met de mensen tot wie men zich richt. Er zijn mensen met een taalachterstand: bijvoorbeeld mensen met een migratieachtergrond, maar ook laaggeletterden. Zij worden niet altijd goed bereikt. Vaak zijn voorlichtingen in het Nederlands net als de informatiebrieven. De communicatie verloopt soms deels digitaal terwijl er mensen zijn die niet digitaal vaardig zijn. Anderen (zoals jongeren) worden niet altijd bereikt met een traditionele brief in de bus. Het is belangrijk dat woningcorporaties een goed beeld hebben van hun bewoners en hoe ze die kunnen bereiken en informeren. Via welke middelen en welke kanalen er wordt gecommuniceerd, is van groot belang.

Participatie van bewoners
Woningcorporaties besteden niet altijd tijdig en voldoende aandacht aan de participatie van hun bewoners. De corporatie heeft de plicht om bewoners actief te informeren als zij het voornemen heeft om te slopen. Het komt voor dat een woningcorporatie al een besluit heeft genomen over sloop dan wel renovatie en daarna pas aan huurdersparticipatie denkt.

Als een corporatie een voornemen heeft, dan moet zij de huurdersorganisatie meteen betrekken. En er moet zo snel mogelijk een bewonerscommissie worden opgericht. Dan is er ruimte voor bewoners om daadwerkelijk te participeren in de besluitvorming. Het komt voor dat de woningcorporatie de huurdersorganisatie betrekt bij het voornemen en het besluit, maar niet de bewoners waar het om gaat. Die worden pas na afloop, als het besluit is genomen, geïnformeerd. Daarbij geeft de woningcorporatie dan aan

dat met de huurdersorganisatie is afgestemd, maar de bewoners hebben hierover geen contact met de huurdersorganisatie gehad.

De bewoners moeten instemmen met het voorstel van de corporatie bij sloop/nieuwbouw of renovatie. Daarbij wordt uitgegaan van de instemming van de hoofdhuurder die ook namens de medehuurders spreekt. In geval van kinderen gaat men ervan uit dat de ouder (hoofdbewoner) de belangen van de kinderen betrekt en meeweegt. De kinderen worden niet apart benaderd.

Belangenbehartiging van bewoners
Huurdersorganisaties en bewonerscommissies zijn in feite de belangenbehartigers van de bewoners. De kwaliteit van deze verenigingen en commissies is soms een zorg. De commissies worden gevormd door vrijwilligers en zij hebben niet altijd de benodigde kennis en kunde om de collectieve belangen goed te behartigen. Dat geldt ook voor bewoners die in 'opstand komen' tegen sloopplannen, zij vertegenwoordigen niet altijd het collectieve belang. Soms is het een klein groepje dat de juiste wegen bewandelt en de weg naar de gemeenteraad en de media weet te vinden.

Het lukt niet altijd om een bewonerscommissie op te richten. Bewoners hebben geen interesse of tijd. Het komt voor dat een woningcorporatie direct voorstelt om een klankbordgroep op te richten in plaats van een bewonerscommissie. Ook komt voor dat de woningcorporatie niet de benodigde ondersteuning wil faciliteren of voor wil schrijven hoe die ondersteuning er uit moet zien Een bewonerscommissie heeft rechten, maar ook plichten; zij vertegenwoordigen het belang van alle bewoners. Bij een klankbordgroep is dat anders, je mag dan als individu je inbreng hebben, maar de corporatie mag dat ongefundeerd van tafel vegen. Bij een bewonerscommissie mag een corporatie dat niet. Zij moet dan beargumenteerd een reactie geven op de inbreng van de bewoners.

Stress en onzekerheid
Bewoners die worden geconfronteerd met een (voornemen tot) sloop of renovatieplannen ervaren stress. Die stress neemt toe zolang er onzekerheid is. Er is vaak veel onzekerheid over de vervangende woning. Hoe passend die zal zijn: hoe groot, wel/niet in dezelfde buurt en hoe hoog de huurprijs zal zijn. Deze periode van onzekerheid kan soms heel lang duren.

Sociaal plan en maatwerk
Het sociaal plan biedt ruimte om goed te kijken naar de individuele situaties van bewoners en hun medebewoners (ook kinderen). Zo nodig kan er maatwerk worden geleverd. Het verschilt per corporatie hoe ver men hierin gaat. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van verhuizers of het inbouwen van de gewenste keuken in het nieuwe huis. In het sociaal plan kan ook maatwerk worden geregeld voor kinderen. Zoals het creëren van een rustruimte als er wordt gerenoveerd in bewoonde staat of hoe de wisselwoning eruit ziet (eigen kamer). Bij het vinden van een geschikte wisselwoning kan er ook naar andere factoren, zoals afstand tot school en vrienden, worden gekeken, of bijvoorbeeld het bieden van een voorziening om (in een rustige omgeving) huiswerk te maken. Kinderen worden echter zelden gezien in de sloop/nieuwbouw of renovatieprojecten en zijn geen zelfstandig gesprekspartner. Bewoners zonder sociaal netwerk, vaak ouderen, vragen specifieke aandacht. Voor deze groep is het heel moeilijk om alles goed te organiseren.

8. Mensen- en kinderrechtelijk toetsingskader

In het rapport *'Als de overheid niet thuis geeft'* hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman een toetsingskader geformuleerd. Daarin is opgenomen aan welke algemene en welke specifieke mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen een huisuitzetting moet voldoen.

Inleiding
Huisuitzettingen zijn niet verboden ondanks dat zij een enorme impact hebben op het welzijn van gezinnen en op het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen in deze gezinnen. Om deze impact zo klein mogelijk te laten zijn, moeten mensen- en kinderrechten worden gerespecteerd gedurende het hele huisuitzettingsproces. Om duidelijkheid te krijgen over de mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen die een rol spelen tijdens het huisuitzettingsproces, wordt hier het mensen- en kinderrechtenkader op (dreigende) huisuitzettingen geschetst. Welke mensenrechten en daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn tijdens dit proces van toepassing? En welke specifieke kinderrechten zouden in die situaties moeten gelden? Het kader helpt de ombudsmannen om te toetsen of in de praktijk aan deze verplichtingen wordt voldaan en te duiden waar de verantwoordelijkheid van de overheid ligt of zou behoren te liggen.

Verplichtingen van de overheid
Mensenrechten zijn verankerd in internationale en regionale verdragen en in de Nederlandse Grondwet. Internationale verdragen zijn verdragen op VN-niveau. Regionale verdragen zijn verdragen die relevant (kunnen) zijn op Europees niveau (Raad van Europa en Europese Unie). Het gaat bijvoorbeeld om het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of het Europees Sociaal Handvest (ESH). Met het ratificeren van deze verdragen neemt de overheid[19] verplichtingen op zich om de rechten in de verdragen na te komen en ervoor te zorgen dat mensen de rechten kunnen realiseren. In het Kinderrechtenverdrag staan rechten die ook in andere verdragen vermeld worden. Deze rechten zijn echter specifiek ingericht op de belangen en ontwikkeling van kinderen, en krijgen – in hun status van lex specialis – voorrang boven de rechten uit andere verdragen wanneer het kinderen betreft.

De verplichtingen zijn onder te verdelen in drie typen. Zo heeft de overheid de verplichting tot:
- Respecteren: de overheid zorgt ervoor dat het zelf, door personen die handelingen verrichten namens haar, rechten respecteert (en niet schendt).
- Beschermen: de overheid zorgt ervoor dat mensen beschermd worden voor schendingen door derde partijen.
- Verwezenlijken: de overheid doet er alles aan om ervoor te zorgen dat rechten volledig waargemaakt worden. Bijvoorbeeld met beleid, programma's en wetgeving.

Alle rechten hebben elementen waarvan kan worden gesteld dat ze niet direct te garanderen zijn. Dit geldt doorgaans voor sociaal, economische en culturele rechten (waaronder het recht op huisvesting in algemene mensenrechtenverdragen en het kinderrechtenverdrag) en in nog grotere mate voor de verwezenlijking van collectieve rechten. De overheid heeft de verplichting deze rechten *progressief te realiseren* (of geleidelijk te verwezenlijken) door daadwerkelijk *passende stappen* te nemen en hiervoor de *maximaal beschikbare middelen* te gebruiken. Het nemen van passende stappen is een onmiddellijke verplichting.[20]

Ook is de overheid gebonden aan het zogenaamde non-regressie beginsel, op grond van General Comment 3 van het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en General Comment 5 van het Kinderrechtencomité. Hiermee wordt bedoeld dat de verwezenlijking van het recht alleen

[19] Waar in verdragen veelal gesproken wordt over de 'staat' wordt in dit rapport veelal de term 'overheid' gebruikt. Met 'overheid' wordt zowel de nationale als de lokale overheid bedoeld.
[20] Deze verplichting staat bijvoorbeeld in art. 2, lid 1 IVESCR en artikel 4 IVRK. Naast het nemen van passende stappen voor progressieve realisatie, is het uitbannen van discriminatie een onmiddellijke verplichting van de overheid. Ook bescherming van groepen in kwetsbare situaties, mensen in armoede of gemarginaliseerde groepen is een verplichting die onmiddellijk moet worden verwezenlijkt.

maar vooruit mag gaan en niet achteruit. Anders dan bij mensenrechten dient de overheid bij kinderrechten rekening te houden met de rol van ouders. Daar waar overheden in mensenrechtenverdragen de primaire verantwoordelijkheid hebben rechten voor hun burgers te verwezenlijken, hebben ouders op grond van artikel 5 uit het Kinderrechtenverdrag de primaire verantwoordelijkheid om rechten uit het Kinderrechtenverdrag – zoals het recht op huisvesting – voor hun kinderen te verwezenlijken. Artikel 5 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt echter ook dat als ouders hiertoe niet in staat zijn, zij recht hebben op passende bijstand van de overheid. De overheid past hierin een ondersteunende, faciliterende en dienende rol.

Mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen
Mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen zijn leidend voor de wijze waarop de overheid haar verplichtingen ten opzichte van burgers en kinderen moet vormgeven. Mensenrechten- en kinderrechten lopen grotendeels parallel aan elkaar. De verplichtingen zie je terug in de vier kernrechten die in het Kinderrechtenverdrag centraal staan. Deze vier kinderrechten zijn artikel 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van kinderen staat voorop in alle beslissingen die impact hebben op het leven van kinderen), 6 (het recht op leven en ontwikkeling) en 12 (het recht op participatie). Deze vier rechten moeten in onderlinge samenhang worden gezien en alle andere kinderrechten moeten aan de hand van deze onderling samenhangende kinderrechten worden geïnterpreteerd. De mensenrechtelijke verplichtingen zoals hieronder vermeld vinden hun weerslag in verschillende mensenrechten(-verdragen) op zowel internationaal en Europees niveau als in de Nederlandse grondwet.

Het belangrijkste mensenrechtelijke beginsel is waardigheid. Waardigheid is, samen met bescherming tegen de macht van de overheid, het doel van alle mensenrechten en kinderrechten. Mensen moeten een waardig en een zo veilig mogelijk leven kunnen leiden en, aanvullend in het geval van kinderen, zo goed mogelijk opgroeien en zich ontwikkelen. Dit betekent dat wanneer de overheid besluiten neemt die impact hebben op volwassenen of kinderen, hun waardigheid en ontwikkelbelang het uitgangspunt moet zijn. Het Kinderrechtenverdrag geeft in artikel 3 en 6 aan op welke wijze het (ontwikkel)belang van kinderen moet worden onderzocht en moet worden meegenomen in besluiten. Het beginsel 'waardigheid' krijgt invulling door de overige mensenrechtelijke verplichtingen die zijn vastgelegd als rechten in alle mensenrechtenverdragen. Het gaat dan om het recht niet te worden gediscrimineerd, het recht op betekenisvolle participatie, het recht op autonomie en zelfbeschikking, én het recht op rechtsbescherming.

Non-discriminatie
Volwassenen en kinderen moeten gelijke toegang kunnen hebben tot rechten ongeacht hun specifieke persoonskenmerken of situatie. Het non-discriminatiebeginsel biedt daarmee bescherming aan groepen mensen die vanwege hun persoonskenmerken of hun situatie tot een kwetsbare of gemarginaliseerde groep behoren. In bijna elk mensenrechtenverdrag, en in de Nederlandse grondwet, is een non-discriminatie artikel opgenomen.[21] Ook in het Kinderrechtenverdrag is het non-discriminatiebeginsel opgenomen. Artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Kind (IVRK) ziet op het recht op gelijke behandeling. Het beginsel van non-discriminatie impliceert dat maatregelen moeten worden getroffen om ongelijkheid tegen te gaan. Een belangrijke voorwaarde om het non-discriminatie principe te hanteren is het verzamelen van data over mensen en groepen die getroffen worden door maatregelen. En het monitoren en evalueren van beleid met oog voor effecten op deze mensen en groepen.

Autonomie/zelfbeschikking
Volwassenen en kinderen mogen zelf beslissen over hun leven en de inrichting daarvan. In plaats van beslissingen óver hen te nemen, moeten mensen de instrumenten of ruimte krijgen om autonome beslissingen te nemen. Het recht op autonomie en zelfbeschikking is – zowel bij mensenrechten als bij kinderrechten – terug te vinden in de klassieke rechten waarin overheden zich slechts onder zeer strenge

[21] Ook zijn er verschillende zogenaamde 'doelgroepen' verdragen die specifiek gericht zijn op non-discriminatie zoals het VN-verdrag voor uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het VN-vluchtelingenverdrag, het VN-verdrag Handicap en het VN-Vrouwenverdrag.

voorwaarden mogen mengen in de levens van mensen. Te denken valt aan het recht op privacy, het recht op gezinsbehoud en het recht op vrijheid van godsdienst. Bij kinderrechten gelden daarnaast specifieke rechten die zien op het ontwikkelen van autonomie en zelfbeschikking, zoals het recht op onderwijs[22] en op gezondheidszorg.[23] Bij de bepaling van de wijze waarop en de mate waarin autonomie van kinderen moet gelden, blijft de ouderlijke verantwoordelijkheid een belangrijk uitgangspunt. Zij moeten ervoor zorgen dat kinderen toe kunnen groeien naar volwassenheid en over een steeds grotere mate van autonomie kunnen beschikken.

(Betekenisvolle) participatie
Mensen hebben het recht mee te praten over en invloed te hebben op maatregelen die impact hebben op hun leven. Kinderen moeten ook de mogelijkheid krijgen om hun visie te geven over besluiten die impact hebben op hun leven.[24] Dit recht is intrinsiek verbonden met autonomie en zelfbeschikking en met non-discriminatie. Bij individuele beslissingen, denk aan een zorgtraject, moeten ouders en kinderen kunnen participeren en invloed uitoefenen. In collectieve processen, zoals de totstandkoming van beleid, moeten juist groepen in kwetsbare situaties waarop het betreffende proces impact heeft, kunnen participeren. Om te kunnen participeren dient de overheid toegankelijke en begrijpelijke informatie te verstrekken.

Rechtsbescherming
Zonder rechtsbescherming hebben mensenrechten weinig betekenis. Rechtsbescherming is méér dan alleen de toegang tot een effectief rechtsmiddel, wanneer mensen vermoeden dat hun rechten niet verwezenlijkt worden en/of als hun rechten geschonden worden. Rechtsbescherming betekent ook dat mensen weten wat hun rechten zijn. Zij hebben daarom ook recht op toegankelijke informatie over hun rechten en moeten informatie hebben over waar zij heen kunnen als het vermoeden bestaat dat een recht geschonden en/of niet verwezenlijkt is. Artikel 17 IVRK ziet toe op het recht op informatie voor kinderen en verplicht de overheid – als onderdeel van artikel 3 – om bij besluiten die kinderen aangaan, kinderen te informeren over dit besluit én om inzichtelijk te maken hoe en waar kinderen een besluit kunnen aanvechten als zij vinden dat het besluit hun belangen niet dient.[25]

Sloop/nieuwbouw – en renovatieplannen: toepasselijke verplichtingen
Bij sloop/nieuwbouw – en renovatieplannen hebben wij op de volgende mensen-en kinderrechtelijke verplichtingen problemen geconstateerd:

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

De ontwikkeling en het welzijn van kinderen moeten altijd beschermd worden.

In artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag is opgenomen dat bij alle beslissingen over kinderen hun belangen 'een eerste overweging' vormen. In General Comment 14[26] legt het Kinderrechtencomité – dat toezicht houdt

[22] Artikel 28 IVRK.
[23] Artikel 24 IVRK.
[24] Artikel 12 IVRK.
[25] Uit artikel 3 IVRK volgen voorschriften ten aanzien van besluitvormingsprocessen in zaken waar kinderen bij betrokken zijn (GC 14). Elk besluit bestaat uit vier stappen. Bij elk besluit dat een kind raakt, moet worden onderzocht hoe het besluit een mogelijke positieve of negatieve impact heeft op de (ontwikkeling) van kinderen (stap 1). Dit onderzoek wordt gedaan aan de hand van zeven elementen die van belang zijn voor een gezonde ontwikkeling van een kind. De zeven elementen corresponderen met de rechten uit het IVRK. Daarnaast kunnen andere, voor het besluit relevante elementen, onderzocht worden. Na het in kaart brengen van het belang van het kind, worden de overige belangen in kaart gebracht (stap 2). Stap 3 houdt een belangenafweging in waarin het belang van het kind vooropgesteld dient te worden. Het besluit wordt daarna aan het kind en de ouders teruggekoppeld (stap 4). Uit de motivering van het besluit moet blijken hoe de belangen van het kind zijn onderzocht en welk gewicht aan dat belang is toegekend. Als kinderen of ouders het niet eens zijn met het besluit, moet er vervolgens gewezen worden op de mogelijkheden om tegen het besluit in te gaan.
[26] UNCRC, General comment 14 (2013) over het recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid).

op de naleving van het Kinderrechtenverdrag – uit hoe wetgevende lichamen, bestuurlijke autoriteiten, rechterlijke instanties, openbare en/of particuliere instellingen die het maatschappelijk welzijn en het publiek belang dienen, hiervoor kunnen zorgen. Deze verplichting geldt ten aanzien van alle besluiten waarbij individuele of groepen kinderen betrokken zijn. Dus ook bij besluiten rond sloop/nieuwbouw- en renovatie.

Voor goed onderbouwde beslissingen rond sloop/nieuwbouw- en renovatie moet volgens het Kinderrechtencomité *'afzonderlijk worden onderzocht wat het beste is voor de ontwikkeling en het ontwikkelingsperspectief van kinderen'*. Met andere woorden, wat is het beste besluit als je alleen rekening zou houden met het belang van kinderen. Vervolgens moet *'het belang van het kind worden afgewogen tegen andere belangen'* die mee spelen, bijvoorbeeld die van de betrokken woningcorporatie en gemeente. In die afweging moet *'het belang van kinderen als een eerste overweging dienen in het besluit'* dat wordt genomen. Tenslotte moeten *'betrokken partijen het genomen besluit met kinderen bespreken'*. Dit betekent concreet dat ze kinderen in begrijpelijke taal informeren over het genomen besluit en ze daarbij vertellen wat ze kunnen doen als ze het er niet mee eens zijn.

Ook licht het Kinderrechtencomité in General comment 14 toe dat beslissingen over kinderen vaak impact hebben op meerdere aspecten van hun leven. Voor een zorgvuldig onderzoek naar wat het beste is voor het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van kinderen, wiens leven mogelijk geraakt wordt door plannen en besluiten rond sloop/nieuwbouw- en renovatie, moet daarom naar tenminste zeven elementen worden gekeken. Het gaat om: identiteit van het kind (1), bescherming en veiligheid (2), behoud van gezinsomgeving en belangrijke contacten (3), kwetsbare kinderen of bijzondere situaties (4), recht van het kind op gezondheid (5), recht van het kind op onderwijs (6), en recht van het kind om diens mening te geven (7).

De Kinderombudsman heeft in diens handreiking een stappenplan opgenomen hoe tot een goed afgewogen besluit te komen waarbij het belang van het kind voorop staat. In de handreiking zijn naast de stappen ook de zeven genoemde elementen nader toegelicht.

Omgevingsvoorwaarden voor de kwaliteit van het leven van kinderen
Voor kinderen is het recht op behoorlijke huisvesting[27] naast een recht, ook één van de 14 omgevingsvoorwaarden aan de hand waarvan de kwaliteit van het leven van kinderen wordt gemeten. In het algemeen is het zo dat hoe hoger de kwaliteit van deze 14 omgevingsvoorwaarden, hoe beter het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van het kind.[28]

Als er in sloop/nieuwbouw- en renovatieplannen geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met het belang van betrokken kinderen, kunnen deze projecten een negatieve impact hebben op een (meren)deel van deze 14 omgevingsvoorwaarden. Denk aan liefdevolle aandacht en begeleiding van ouders (vanwege onzekerheid en stress), gezondheid, school en vrije tijd, contact met andere kinderen, (ervaren) zekerheid en stabiliteit. Daarmee kunnen dergelijke projecten dan ook een negatieve impact hebben op het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van kinderen. Woningcorporaties en gemeenten lijken zich hier niet altijd bewust van te zijn. De verschillen per gemeenten zijn hierin echter groot.

De overheid moet voldoende rechtsbescherming bieden. Hieronder vallen toegankelijke informatie over rechten en plichten én onafhankelijke cliëntondersteuning én een effectief rechtsmiddel.

Zonder rechtsbescherming hebben mensenrechten weinig betekenis. Rechtsbescherming is méér dan alleen de toegang tot een effectief rechtsmiddel, wanneer mensen vermoeden dat hun rechten niet verwezenlijkt worden en/of als hun rechten geschonden worden. Rechtsbescherming betekent ook dat mensen weten wat hun rechten zijn. Zij hebben daarom ook recht op toegankelijke informatie over hun rechten en moeten

[27] Zie artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag waarin huisvesting een onderdeel is van het recht op een adequate levensstandaard.
[28] Kalverboer, M. & Zijlstra, E. (2006). "Het belang van het kind in het Nederlands recht. Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief". Uitgeverij SWP: Amsterdam.

informatie hebben over waar zij heen kunnen als het vermoeden bestaat dat een recht geschonden en/of niet verwezenlijkt is. Artikel 17 IVRK ziet toe op het recht op informatie voor kinderen en verplicht de overheid – als onderdeel van artikel 3 – om bij besluiten die kinderen aangaan, kinderen te informeren over dit besluit én om inzichtelijk te maken hoe en waar kinderen een besluit kunnen aanvechten als zij vinden dat het besluit hun belangen niet dient.[29]

De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.

Mensen hebben het recht mee te praten over en invloed te hebben op maatregelen die impact hebben op hun leven. Kinderen moeten ook de mogelijkheid krijgen om hun visie te geven over besluiten die impact hebben op hun leven.[30] Dit recht is intrinsiek verbonden met autonomie en zelfbeschikking en met non-discriminatie. Als kinderen zelf aangeven dat ze hun mening niet willen geven, kunnen ouders/wettelijke verzorgers het belang van het kind vertegenwoordigen. Bij individuele beslissingen, denk aan een zorgtraject, moeten ouders en kinderen kunnen participeren en invloed kunnen uitoefenen. In collectieve processen, zoals de totstandkoming van beleid, moeten juist groepen in kwetsbare situaties waarop het betreffende proces impact heeft, kunnen participeren. Om te kunnen participeren dient de overheid toegankelijke en begrijpelijke informatie te verstrekken.

[29] Zie de hiervoor genoemde voorschriften ten aanzien van besluitvormingsprocessen in zaken waar kinderen bij betrokken zijn (GC 14), die volgen uit artikel 3 IVRK.
[30] Artikel 12 IVRK.