

Vergaderjaar 2009–2010

32 271

Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 20..)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

SAMENVATTING

De Huisvestingswet 20.. biedt gemeenten een instrumentarium om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte en de bevordering van de leefbaarheid indien is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

De verdringing op de woningmarkt die voortkomt uit de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste kan voorkomen in tijd (woningzoekenden staan lang op een wachtlijst voor een woning) of in ruimte (segregatie op de woningmarkt). Er zijn drie categorieën schaarste te onderscheiden; schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen (bijvoorbeeld voor ouderen of gehandicapten) en schaarste aan woonruimte voor de eigen bevolking (in gebieden zonder nieuwbouwmogelijkheden). De sturing via de huisvestingsverordening moet zich beperken tot die gebieden, woningtypen en prijsklassen waar de schaarste betrekken op heeft. Dit kan zijn buurt, wijk, stadsdeel, stad of gemeente.

Sturing in de woonruimteverdeling op basis van de leefbaarheid wordt ingeperkt tot leefbaarheidsproblemen waarbij woonruimteverdeling in combinatie met andere maatregelen een oplossing biedt om dit probleem op te lossen. Deze sturing kan ten hoogste worden toegepast op het niveau van een complex of straat.

In de wet is geen vaste prijsgrens opgenomen zodat lokaal beter kan worden ingespeeld op de sturing in dat deel van de woningmarkt waar dat voor nodig is. Deze sturing dient echter wel beperkt te zijn tot de goedkope woonruimtevoorraad.

Omdat sturing op de woonruimteverdeling grote gevolgen kan hebben in de vrijheid voor woningzoekenden zijn in de Huisvestingswet 20.. procesvoorwaarden opgenomen. Deze zijn dat gemeenten zelf de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste moeten aantonen en onderbouwen, dat voorafgaand de betrokken partijen zoals woningcorpo-

raties en woonconsumentenorganisaties betrokken worden, dat er afstemming plaatsvindt met de gemeenten binnen de regio en uiteindelijk de huisvestingsverordening vastgesteld wordt door de gemeenteraad.

Daarnaast kan apart in de huisvestingsverordening opgenomen worden dat alle vergunningplichtige woningen via één loket moeten worden aangeboden. Dit komt de transparantie op de woningmarkt ten goede.

Op basis van de Huisvestingswet 20.. kunnen gemeenten alleen nog maar sturen op de woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening. Het is in de toekomst niet meer mogelijk om dit in prestatie-afspraken of private afspraken met projectontwikkelaars op te nemen.

Tenslotte is in de Huisvestingswet 20.. opgenomen dat het instellen van een huisvestingsverordening op gemeentelijk niveau altijd een tijdelijke maatregel is. Gemeenten kunnen op basis van de Huisvestingswet 20.. nog maar voor maximaal vier jaar een huisvestingsverordening vaststellen. Daarna zullen zij deze maatregel moeten evalueren en de noodzaak van een nieuwe huisvestingsverordening opnieuw moeten onderbouwen. Deze tijdelijkheid geldt ook voor het onderdeel woonruimtevoorraad uit de Huisvestingswet 20...

I. ALGEMEEN DEEL

1. Probleembeschrijving

1.1 Aanleiding

De Huisvestingswet is op 1 juli 1993 in werking getreden en biedt gemeenten een instrumentarium om te sturen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad, ter bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Hiermee werd beoogd dat er op lokaal niveau een belangenafweging zou plaatsvinden in de verdeling van woonruimte. Uitgangspunt hierbij voor overheidsbemoediging was het bestaan of dreigen van schaarste. Lokaal kan deze schaarste variëren ten opzichte van andere gebieden in Nederland. Met de inwerkingtreding van de Huisvestingswet kregen de gemeentelijke overheden de volgende instrumenten ter beschikking:

- een vergunningstelsel voor het in gebruik nemen van woonruimte voor bewoning;
- een vergunningstelsel voor het onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot (zelfstandige) bewoning, het samenvoegen van woonruimte en het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte;
- een vergunningstelsel voor het splitsen van een recht op een gebouw in appartementsrechten, en
- de bevoegdheid om een meldplicht voor leegstand in te voeren en het gebruik van leegstaande woonruimten of gebouwen te vorderen.

Twee jaar na de inwerkingtreding van de Huisvestingswet bleken er interpretatieverschillen tussen het Rijk, gemeenten en provincies te zijn met betrekking tot de gehanteerde koopprijsgrenzen (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XI, nr. 75 en Kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 46). Deze problematiek, de weinig transparante woonruimteverdeling en het verschil in interpretatie over het toepassen van bindingseisen, heeft er toe geleid dat er sinds 1995 gewerkt wordt aan een wijziging van de Huisvestingswet. Vanaf het ontstaan van de wet zijn er bijna twintig keer wijzigingen gerealiseerd, zowel technisch als inhoudelijk. Laatstelijk betrof het de huisvesting van verblijfgerechtigden (Stb. 2005, 136). Het afstemmen met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, een meer gespannen woning-

markt en de problematiek van de differentiatie van wijken waren in 2003 de aanleiding voor een evaluatie van de Huisvestingswet.

In juni 2004 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van de Huisvestingswet (Kamerstukken II 2003/04, 29 624, nr. 1). Bij de behandeling van de evaluatie in de Tweede Kamer is toegezegd dat de Huisvestingswet op basis van de conclusies van de evaluatie, de conclusies van het meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving en de maatschappelijke ontwikkelingen grondig en totaal zal worden herzien.

In de evaluatie is ingegaan op de instrumenten die de Huisvestingswet biedt om nadere regels te stellen met betrekking tot de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Bij de woonruimteverdeling gaat het om regels betreffende de toelating tot de woningmarkt en de toewijzing van woningen. Bij de samenstelling van de woonruimtevoorraad gaat het om regels betreffende het splitsen, samenvoegen, onttrekken en omzetten van woningen. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten het instrumentarium uit de Huisvestingswet voor sturing op de samenstelling van de woonruimtevoorraad bruikbaar en belangrijk vinden.

Uit de evaluatie blijkt voorts dat de mate waarin gemeenten toelatingcriteria (bindingseisen) kunnen hanteren zowel door de gemeenten als door de provincies het meest genoemd wordt als knelpunt van de Huisvestingswet. Enerzijds is aangegeven dat het recht op vrije vestiging meer gewaarborgd dient te worden, anderzijds wordt aangegeven dat de Huisvestingswet meer mogelijkheden zou moeten bieden voor het stellen van bindingseisen.

Tenslotte blijkt uit de evaluatie dat de Huisvestingswet nauwelijks grenzen stelt aan de regulering op uitvoeringsniveau, noch aan de transparantie en verantwoording van de uitvoering. De bekendheid van de (inhoud van de) wet laat bij de uitvoerders te wensen over en de mogelijkheden voor toezicht en controle worden nauwelijks gebruikt. Deze uitkomsten van de evaluatie uit 2003 worden nog eens bevestigd in het rapport «woonruimteverdeling in de Huisvestingswet» (Kamerstukken II 2007/08, 29 624, nr. 10).

Op 26 november 2007 zijn in een brief aan de Tweede Kamer de kaders over de invulling van de herziening van de Huisvestingswet weergegeven (Kamerstukken II 2007/08, 29 264, nr. 3). In deze brief is meegenomen de in het regeerakkoord voorgestelde wijziging ten aanzien van de Huisvestingswet ten behoeve van het mogelijk maken om te bouwen voor de eigen bevolking. Over deze brief heeft de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie een aantal schriftelijke vragen gesteld welke bij brief van 15 februari 2008 zijn beantwoord (Kamerstukken II 2007/08, 29 264, nr. 4). Vervolgens heeft op 12 maart 2008 een algemeen overleg met de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie over de herziening van de Huisvestingswet plaatsgevonden.

Met inachtneming van de in bovengenoemde brieven gestelde uitgangspunten is een voorontwerp van de herziene Huisvestingswet opgesteld dat gedurende het gehele traject is afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG), Aedes vereniging van woningcorporaties (hierna: Aedes), het Interprovinciaal Overleg (hierna: het IPO) en de Woonbond. Daarnaast zijn betrokken de plusregio's (Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven, Twente, Arnhem-Nijmegen en Parkstad Limburg), de Vereniging van Nederlandse Project-

ontwikkeling Maatschappijen (hierna: Neprom) en de Vereniging van particuliere beleggers in vastgoed (hierna: Vastgoedbelang).

1.2 Maatschappelijke problemen

Vrijheid van vestiging is op basis van Europese regelgeving het uitgangspunt op de woningmarkt. De basis hiervan ligt in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Daarnaast is er EU-regelgeving op basis waarvan inwoners van de EU-lidstaten zich vrijelijk in Nederland kunnen vestigen. Toch komen er op de Nederlandse woningmarkt verschillende maatschappelijke problemen voor waar woonruimteverdeling en sturing op de woonruimtevoorraad een positieve invloed op kunnen hebben. Deze sturing beperkt de vrijheid van vestiging maar beschermt vooral de kwetsbare woningzoekenden die anders tussen wal en schip dreigen te geraken.

1.2.1 Schaarste

Wanneer er sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte, wordt de groep woningzoekenden met geringe financiële mogelijkheden beperkt in zijn keuzemogelijkheden. De woningen in Nederland zijn niet evenwichtig en rechtvaardig verdeeld. Er is geen sprake van een situatie waarbij alle woningen op basis van huurprijs en inkomen zo eerlijk mogelijk verdeeld kunnen worden. Vaak zijn de goedkopere huurwoningen bezet door huishoudens die inmiddels een hoger inkomen hebben verworven. Hierdoor blijft de vraag naar goedkope huurwoningen hoog. Deze schaarste leidt in bepaalde delen van Nederland en in bepaalde segmenten van de woningmarkt tot onrechtvaardige en onevenwichtige effecten op de woonruimteverdeling. Hierdoor heeft niet iedereen overal evenveel kansen op de woningmarkt. Er is nog steeds een groot aantal woningzoekenden dat wegens zijn financiële draagkracht een zwakke positie op de woningmarkt heeft en voor de oplossing van zijn woonprobleem vooral is aangewezen op de goedkope woonruimtevoorraad. Meer kapitaalkrachtige groepen hebben gemakkelijker toegang tot meerdere sectoren van de woningmarkt en zijn beter in staat zichzelf te redden. Goedkope huisvesting blijft aantrekkelijk, waarbij soms groepen woningzoekenden ook gedwongen worden tot het in de goedkope woning blijven wonen door de grote prijsverschillen met andere sectoren. Zo ontstaat een druk op de goedkopere huursector vanwege het onoverbrugbare gat naar de duurdere huursector en de koopsector. Sturing op de woningmarkt blijft daarom noodzakelijk om verdringing van vooral de groepen woningzoekenden met minder kansen te voorkomen.

De regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007–2025 van het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: het CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving laat zien dat er in 2025 fors meer huishoudens in vooral de Randstad zullen zijn, hetgeen tot extra druk en woningvraag leidt. Er zal daarom sprake blijven van gebieden in Nederland met een grotere druk op de woningmarkt. Om verdringing te voorkomen, kan ingrijpen in de woonruimteverdeling en samenstelling van de woonruimtevoorraad vanuit de overheid ook voor de lange termijn noodzakelijk blijven. Verdringing op de woningmarkt kan plaatshebben in alle soorten woonruimte, zijnde een woning, woonboot of woonwagen.

De verdringing op de woningmarkt die voortkomt uit de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste kan zich voordoen in tijd, wanneer een woningzoekende lang op een wachtlijst moet staan voor een woning. Maar kan zich ook voordoen in ruimte, wanneer er sprake is van segregatie op de woningmarkt. Er zijn drie categorieën waarin deze situ-

atie aan de orde kan zijn. Dit zijn: schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen en schaarste aan goedkope nieuwbouw voor de huidige inwoners van een gemeente.

Het gebruik van het instrumentarium van de Huisvestingswet op lokaal en regionaal niveau beperkt de vrijheid van vestiging voor woningzoekenden. Overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling is daarom pas gerechtvaardigd wanneer er sprake is van schaarste of dreigende schaarste aan in het bijzonder goedkope woonruimte, waardoor de huisvesting van bepaalde groepen woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt in gevaar komt en er zonder overheidsingrijpen een onaanvaardbare situatie ontstaat. Teneinde de rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken dient dit ingrijpen niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is ten behoeve van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Dit betekent dat wanneer er geen sprake is van schaarste op de woningmarkt, er in principe geen reden is voor overheidsingrijpen (door middel van een huisvestingsverordening) in de woonruimteverdeling of samenstelling van de woonruimtevoorraad. Overheidsingrijpen moet beperkt blijven tot dat deel van de woningmarkt waar schaarste heerst.

In de evaluatie wordt ook aangegeven dat in de Huisvestingswet niet nader geoperationaliseerd is wanneer er precies sprake is van schaarste of dreigende schaarste. Gemeenten hebben nu geen expliciete plicht de schaarste te onderbouwen met gegevens waaruit blijkt dat hiervan sprake is. Dit maakt het op dit moment niet mogelijk te toetsen of een gemeentebestuur er terecht van uitgaat dat in haar gemeente sprake is van schaarste waardoor de positie van groepen woningzoekenden op de woningmarkt in gevaar komt en haar ingrijpen in de woningmarkt gerechtvaardigd is. Het is daarom gewenst dat gemeenten bij het vaststellen van een huisvestingsverordening het bestaan van schaarste onderbouwen om zo de noodzaak van het ingrijpen op de vrijheid van vestiging te legitimeren.

1.2.2 Leefbaarheid

Naast sturing op de woonruimteverdeling in verband met schaarste is er een breed gevoelde behoefte leefbaarheidsproblemen mede met behulp van woonruimteverdeling te kunnen bestrijden. Het regeerakkoord zegt hierover het volgende: «De kwaliteit van de leefomgeving en de wijze waarop we daarin met elkaar omgaan, bepaalt vaak mede de wijze waarop we in de samenleving staan. In Nederland zijn er ook wijken ontstaan waar door een cumulatie van problemen en tekortkomingen de kwaliteit van die leefomgeving ernstig achterblijft. Dit zijn wijken waarin sprake is van hoge werkloosheid en gebrek aan werkgelegenheid, waarin schooluitval vaker voorkomt, waarin de bevolkingssamenstelling eenzijdig is en de huisvesting verouderd, waarin de openbare ruimte verloedert en er sprake is van drugsoverlast, criminaliteit en asociaal gedrag. In het besef dat het de mensen zijn die wijken maken, is het de ambitie van deze regering om samen met hen en de maatschappelijke organisaties en instellingen die in die wijken actief zijn de noodzakelijke voorwaarden te scheppen, om die wijken weer het been te kunnen laten bijtrekken.» (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 24–25).

Een langdurige, intensieve, samenhangende en brede aanpak is nodig om die problemen te lijf te gaan. Sturing in de woonruimteverdeling kan bijdragen aan het verbeteren van de leefbaarheid. Het is vanuit dit perspectief gewenst het vaststellen van een huisvestingsverordening met het oog op leefbaarheid mogelijk te maken bij leefbaarheidsproblemen

die overlast met zich meebrengen. De mogelijkheid die de Huisvestingswet 20.. gemeenten biedt om in geval van overlast als gevolg van leefbaarheidsproblemen in te grijpen in de woonruimteverdeling, dient vooral een stok achter de deur te zijn. Als er overlastproblemen zijn, moeten die worden aangepakt. Dat kan op vele manieren, onder andere door nieuwe bewoners beter te informeren, waarbij ook de verhuurder een rol speelt. Er zijn echter ook situaties waarin de verhuurder geen maatregelen treft of daartoe niet gerechtigd is. In dat geval kan de gemeente tijdelijk ingrijpen door te sturen op de woonruimteverdeling. Sturen via de huisvestingsverordening op leefbaarheid is gericht op huurwoningen.

1.2.3 Urgentie

Elke gemeente of regio kent zijn eigen definitie van urgentie. Daarnaast wordt het aantal officiële urgenten niet landelijk geregistreerd. Er is dus geen algemene definitie van wie urgent is en ook geen beeld van het totale aantal urgent woningzoekenden in Nederland.

De manier waarop woningzoekenden met een dringende verhuisbehoefte aan een woning worden geholpen is de afgelopen decennia gewijzigd. In de distributiesystemen, die tot de jaren negentig gemeengoed waren, kwamen alle woningzoekenden op dezelfde wachtlijst terecht. Daarbij werd gebruikgemaakt van puntensystemen om de vrijkomende woningen te verdelen. Naast wachttijd werden er punten toegekend aan de «behoefte» van woningzoekenden op basis van criteria als kamertekort, woon/werkafstand en medische indicaties. Woningzoekenden met een dringende woningvraag kregen dus extra punten waardoor zij eerder aan de beurt kwamen.

Vanaf begin jaren negentig is het distributiemodel in de meeste gemeenten vervangen door het aanbodmodel, waarbij woningzoekenden zelf op aangeboden woningen reageren. Mensen met een dringende woningvraag kunnen hierbij vaak in aanmerking komen voor urgentie. Urgenten krijgen een woning aangeboden of krijgen voorrang als ze reageren op woningen uit het aanbod.

Zoals aangegeven wordt de urgentieregeling lokaal, op gemeentelijk of regionaal niveau, vastgesteld. Hierdoor zijn er ook lokale verschillen, zowel wat betreft de groepen woningzoekenden die in aanmerking kunnen komen voor urgentie als de uitvoering van de urgentieregeling.

Urgentie onder woningzoekenden zal er altijd zijn of er nu wel of geen directe schaarste op de woningmarkt bestaat. Ook in gevallen zonder directe schaarste hoeft nog geen sprake te zijn van daadwerkelijke leegstand en kan het noodzakelijk zijn om een urgentieregeling te hebben. Dit is vrij algemeen aanvaard voor noodsituaties zoals na woningbrand of echtscheiding. Maar ook voor groepen woningzoekenden die niet altijd even makkelijk onder dak te brengen zijn, zoals verblijfsgerechtigden, kan urgentieverlening aangewezen zijn. In het kader van de transparantie is het gewenst dat een dergelijke urgentieregeling is ondergebracht in de huisvestingsverordening. De toepassing van een urgentieregeling is, mede met het oog op het recht van vrijheid van vestiging, beperkt tot de goedkopere delen van de huurwoningvoorraad.

1.2.4 Verblijfsgerechtigden

Vluchtelingen die in Nederland komen, kunnen asiel aanvragen (asielzoeker). Als zij erkend worden als vluchteling, krijgen zij een verblijfsvergunning (statushouder). De tot Nederland toegelaten statushouders

(verblijfsgerechtigden) verblijven grotendeels in asielzoekerscentra. Deze verblijfsgerechtigden zijn «technisch dakloos» en moeten zo snel mogelijk de centra verlaten en reguliere huisvesting vinden. Daarmee wordt een snelle integratie bevorderd en komt de plek in het asielzoekerscentrum weer beschikbaar voor mensen die nog in procedure zijn.

In de vigerende Huisvestingswet is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn om op basis van halfjaarlijkse taakstellingen verblijfsgerechtigden te huisvesten. De wettelijke systematiek heeft tot doel de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de eerste huisvesting van verblijfsgerechtigden evenredig over alle gemeenten in Nederland te verdelen.

Daarnaast zijn verblijfsgerechtigden uiteraard ook vrij om zelf woonruimte te zoeken. In de praktijk blijkt echter dat de meeste zijn aangewezen op bemiddeling door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA). Het COA maakt daarvoor gebruik van de woonruimte die de gemeenten aanbieden op grond van hun taakstelling. Hoewel verblijfsgerechtigden dus zelf kunnen zoeken en het COA bemiddelt, blijft het toch altijd de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf dat zij steeds op tijd voldoende verblijfsgerechtigden huisvest.

De huisvesting van verblijfsgerechtigden is in de Huisvestingswet opgenomen op basis van een breder en samenhangend beleid gericht op een betere beheersing en beperking van de instroom van asielzoekers, de opvang van statushouders en de inburgering van de verblijfsgerechtigden. Verblijfsgerechtigden zijn vooral aangewezen op de goedkope woonruimtevoorraad. In algemene zin is de goedkope woonruimtevoorraad in Nederland schaars. Om ook in de toekomst de huisvesting van verblijfsgerechtigden te waarborgen en deze opgave evenredig te verdelen blijft sturing vanuit de rijksoverheid op de huisvesting van verblijfsgerechtigden nodig.

1.3 Plaats binnen het volkshuisvestings- en ruimtelijk beleid

De regering wil samen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit. Aan een samenleving waarin oog is voor elkaar en waarin recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten. Ook op het gebied van de volkshuisvesting en het ruimtelijk beleid wordt via een breed palet aan extra maatregelen en wetgeving ingezet op het bevorderen van een optimale woonsituatie.

1.3.1 Stedelijke vernieuwing

Er zijn drie belangrijke ontwikkelingen die aanleiding geven voor een andere aanpak van de verstedelijkingsopgave voor de komende jaren. De eerste ontwikkeling is dat de kwantitatieve woningbouwopgave omvangrijk blijft, onder andere omdat het aantal huishoudens zeker tot 2020 nog fors blijft groeien. Wel zullen regionale verschillen toenemen, waardoor meer maatwerk noodzakelijk wordt. Zo zijn er krimpregio's, ontspannen regio's en regio's met een voortdurende hoge druk.

De tweede ontwikkeling is dat de kwaliteitseisen van zowel consumenten als overheden voor de woningen omvattender worden. De woonwensen van consumenten gaan over het type woning, de omgeving waarin deze staat en de bereikbaarheid voor specifieke doelgroepen (ouderen en starters). De mismatch tussen vraag en aanbod is vaak aanzienlijk en niet alleen met nieuwbouw op te lossen. In een groot aantal regio's zal de bestaande woonruimtevoorraad flink aangepast moeten worden. Aandacht voor duurzaamheid en energiebesparing is daarbij vanuit de rijksoverheid gewenst.

De derde ontwikkeling is dat de complexiteit van de verstedelijkingsop-

gaven en oplossingen toeneemt. De relatief gemakkelijke en goedkope bouwlocaties binnen en buiten de stad zijn inmiddels benut. Nu blijven de plekken over waar ook gezien de hoge (duurzaamheids)ambities extra inspanningen nodig zijn.

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding voor regiospecifieke verstedelijkingsafspraken. Met de regio's worden gebiedsdocumenten vastgesteld. In deze documenten wordt een beeld geschetst van de verstedelijkingsopgave en de uitvoerbaarheid daarvan. Verstedelijking heeft vooral betrekking op woningbouw, bereikbaarheid, waterberging, regionaal groen, milieumaatregelen en bedrijfsterreinen.

De inzet op de stedelijke vernieuwing geeft aan dat er ook op de lange termijn sprake zal zijn van schaarste op de woningmarkt, in zowel kwantitatieve als kwalitatieve vorm. Kwalitatief is er een mismatch tussen vraag en aanbod. Kwantitatief zal het absolute tekort met nieuwbouw moeten worden opgelost. Sturing op de woonruimteverdeling sluit daarmee aan bij de inzet op de stedelijke vernieuwing en kan hier een onderdeel van uitmaken. Woonruimteverdeling kan een aanvullende rol spelen bij herinrichting en herstructurering. Deze sturing op de woonruimteverdeling is daarom ook in de toekomst gewenst voor zowel de bestaande voorraad als de nieuwbouw.

1.3.2 Nieuwbouw

In 2007 heeft de regering het «Actieplan Woningproductie» naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2007/08, 27 562, nr. 15). In het plan wordt aangegeven hoe de regering de woningproductie op korte en langere termijn wil bevorderen. Woningproductie is van groot belang voor een goede werking van de woningmarkt. De bouw van gewenste woningen leidt tot doorstroming en biedt kansen voor burgers die nu geen voor hen geschikte en betaalbare woning kunnen vinden, zoals starters op de woningmarkt, lagere inkomensgroepen en ouderen. Daarnaast is woningproductie van belang voor de wijkaanpak en het stedelijk beleid. Door te bouwen voor de vraag en door variatie in het type woning en de prijsklasse kan in buurten en wijken segregatie worden tegengegaan.

Bouwen van voldoende woningen moet samengaan met voldoende groen in de woonomgeving, duurzaam omgaan met ruimtegebruik, stimuleren van binnenstedelijk bouwen, milieuaspecten als luchtkwaliteit, energie, bodem en geluid en tijdig realiseren van infrastructuur. Daarom is besloten dat nieuwe woningbouwafspraken vanaf 2010 worden ingebed in regionale Verstedelijkingsafspraken die voor 2010 tot 2020 in het kader van het programma Mooi Nederland worden gemaakt.

De lopende woningbouwafspraken voor 2005–2010 mikken op een landelijk woningtekort van 1,5 procent in 2010. Bij een dergelijk tekort is sprake van een redelijk ontspannen woningmarkt. In 2005 en 2006 lag de woningproductie achter op schema maar inmiddels is ook de woningbehoefte enigszins teruggelopen. Er wordt voor de periode tot en met 2011 op een productie van 80 000 tot 83 000 woningen per jaar ingezet. In 2015 kan op deze wijze landelijk een tekort van 1,5 procent worden bereikt met regionaal afwijkingen naar boven en beneden.

De regering wil zoveel mogelijk belemmeringen wegnemen vóórdat met de uitvoering van de nieuwe woningbouwopgave vanaf 2010 wordt begonnen. Bij die belemmeringen gaat het om vereenvoudiging van wet- en regelgeving, zorgen voor voldoende plancapaciteit, waar nodig (rand-) gemeenten dwingen voldoende woningbouw voor lagere inkomensgroepen te realiseren, de naleving van het convenant grondprijnsbeleid,

het stimuleren van aantrekkelijke en nieuwe woonconcepten bij binnenstedelijke woningbouw door onder meer een prijsvraag en het stimuleren van innovatie in de bouw.

Schaarste op de woningmarkt zal vooral met nieuwbouw opgelost moeten worden. Zoals aangegeven wordt er op de lopende woningbouwafspraken gerekend met een woningtekort van 1,5 procent. Van schaarste zal ook op de lange termijn sprake blijven waarmee de behoefte om te sturen op de woonruimteverdeling om verdringing te voorkomen blijft bestaan.

1.3.3 Wijkenaanpak

Het «Actieplan Krachtwijken» is op 16 juli 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/07, 30 995, nr. 7). Aangegeven wordt dat in 40 wijken in 18 Nederlandse gemeenten de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen flink achter blijft bij die van andere wijken in de stad.

De problemen staan niet op zichzelf; de hardnekkigheid van de problematiek is vooral gelegen in de cumulatie van al deze problemen. Veel wijken hebben een oververtegenwoordiging van huishoudens, die in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren. Het zijn voor het merendeel ook wijken met een onevenredig hoog aandeel niet-westerse allochtonen. Gebrek aan relevante competenties en weinig perspectief op werk in deze wijken zorgen ervoor dat deze groepen steeds minder deelnemen aan de Nederlandse samenleving, wat in sommige gevallen gepaard gaat met wantrouwen. De route om mensen te ondersteunen bij het stijgen op hun sociale en maatschappelijke ladder, zoals de VROM-Raad in zijn advies «Stad en stijging» aangeeft, functioneert slecht. Middeninkomens trekken weg naar andere, betere wijken of omliggende randgemeenten, terwijl tegelijkertijd lagere inkomens en kansarmen instromen of achterblijven. Veel van de traditionele bindingskaders zijn verloren gegaan en drijvende krachten achter belangrijke voorzieningen houden het voor gezien in de wijk. De functie van de stad als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen en allochtonen komt daarmee onder druk te staan.

De problemen in deze wijken vragen om een integrale en systematische aanpak die over de grenzen van de leefgebieden van bewoners heengaat. De inzet van het Actieplan is gericht op een langdurige, intensieve, samenhangende en brede aanpak van de specifieke en complexe problematiek in 40 geselecteerde wijken, met speciale aandacht voor wonen, werken, leren en opgroeien, integratie en veiligheid. De concrete inzet op maatregelen en financiën voor de betrokken wijken is daarbij vastgelegd in wijkactieplannen.

Deze wijkactieplannen zijn omgezet in charters tussen gemeenten en Rijk ter bevestiging van de wederzijdse inspanningen. Verder is eind 2007 de «Landelijke Alliantie Krachtwijken» van start gegaan: vijftig maatschappelijke instellingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld ondersteunen hun achterban in de wijken bij het aangaan van vitale coalities.

Naast de benoemde 40 wijken waar speciale actieplannen en charters voor zijn gemaakt zijn er meer wijken waar verschillende vormen van leefbaarheidsproblemen voorkomen. Sturing op de woonruimteverdeling kan hier een ondersteunende factor bij zijn.

1.3.4 Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is op 1 juli 2008 in werking getreden en maakt procedures korter sneller, overzichtelijker en eenvoudiger. De Wro maakt duidelijk welke overheid (Rijk, provincie of gemeente) waarvoor verantwoordelijk is. Ruimtelijke beslissingen worden op allerlei niveaus genomen (landelijk, regionaal en lokaal). Voortaan moet duidelijker zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten gemeentelijke bestemmingsplannen actueler zijn en moeten gemeenten beter toezien op ruimtelijke ontwikkelingen in de vorm van handhaving.

Rijk, provincies en gemeenten stellen nu een structuurvisie op over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Een structuurvisie komt in de plaats van de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). Beleidsdoelen uit de gemeentelijke structuurvisie worden gerealiseerd door middel van normstelling, op te nemen in het bestemmingsplan of de beheersverordening op. Rijk en provincie kunnen gemeenten algemene regels geven, die de gemeente hierbij in acht moet nemen. Vinden Rijk en provincie dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor een bepaalde ontwikkeling of gebied, dan kunnen ze zelf het bestemmingsplan wijzigen door middel van een zogenoemd «inpassingsplan».

Met de Wro wordt gestreefd naar een samenhangend pakket van regels voor de ruimtelijke ordening. De wet biedt een nieuw stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren. De Wro draagt bij aan vereenvoudiging en versnelling van (beroeps)procedures.

De Wro bevat een coördinatieregeling voor Rijk, provincie en gemeente voor bestemmingswijzigingen, vergunningen, en dergelijke. Hierdoor vindt er een efficiënte projectbesluitvorming plaats: door de gelijktijdige voorbereiding en bekendmaking van besluiten, door bundeling van rechtsbescherming (besluiten worden bij beroep als één besluit aangemerkt) en door beroep in één instantie. Ook is er scherpere handhaving door betere toezichts- en handhavingsmogelijkheden, uitbreiding van het instrumentarium, koppeling aan het strafrecht en door de mogelijkheid tot ingrijpen als gemeenten hun taak onvoldoende uitoefenen.

Op basis van de Wro kan vooral de provincie een inhoudelijke visie op de woningmarkt in haar gebied geven. Met deze visie kan zij richting geven aan de ontwikkelingen en mogelijkheden van gemeenten op het punt van de woonruimteverdeling en samenstelling van de woonruimtevoorraad. De woningmarkt houdt niet op bij de gemeentegrens. Daarom is het gewenst dat sturing op de woonruimteverdeling in een gemeente regionaal afgestemd wordt.

1.3.5 Nota Ruimte

Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies op het beperkte oppervlak dat in Nederland ter beschikking staat. Meer specifiek richt de regering zich hierbij op vier algemene doelen: versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, waarborging en ontwikkeling van belangrijke (inter-) nationale ruimtelijke waarden en waarborging van de veiligheid.

De Nota Ruimte laat duidelijk zien waar beperkte bouw- en uitbreidingsmogelijkheden zijn. Verondersteld kan worden dat in deze gebieden sprake is van schaarste aan woonruimte waardoor de huidige inwoners

onvoldoende aan bod komen en er sprake kan zijn van verdringing door vestigers. Deze schaarste kan daarbij dermate groot zijn dat het hanteren van economische en maatschappelijke bindingseisen nodig is.

1.3.6 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek («Rotterdamwet»)

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek maakt het mogelijk om grootstedelijke problemen gericht op te lossen. Die wet regelt dat voor bepaalde achterstandsgebieden andere regels gelden dan in andere gebieden. Kort gezegd beoogt die wet versterking van het vestigings- en investeringsklimaat voor ondernemingen en de aanpak van de woonproblematiek. Het gaat om de volgende maatregelen:

- steden met meer dan 100 000 inwoners mogen de onroerende zaakbelasting voor bedrijven verlagen. Ondernemers betalen dan minder voor beheer en eigendom van onroerend goed. Steden kunnen daarmee het ondernemersklimaat verbeteren in achterstandsgebieden;
- op verzoek van de gemeenteraad van de betrokken stad kan de Minister voor WWI gebieden aanwijzen waar voor maximaal vier jaar extra eisen worden gesteld aan woningzoekenden. Steden kunnen dan in deze specifieke gebieden de woningmarkt reguleren en aldus de toestroom van kansarmen tijdelijk beperken.

Voor de laatstgenoemde maatregel geldt dat, vooral waar woningzoekenden zonder inkomen uit werk tijdelijk geweerd kunnen worden, de gemeenteraad moet aantonen dat er voor deze groep voldoende alternatieven zijn in andere wijken binnen de stad of regio.

Er is een duidelijk onderscheid tussen de Huisvestingswet en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. De laatste maakt het mogelijk om bij de sturing op woonruimteverdeling extra de eis van inkomen uit arbeid te stellen. Om deze sturing mogelijk te maken is de toestemming van de Minister voor WWI nodig en is de aanvraag voor toepassing van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek gekoppeld aan een zwaar pakket van eisen. Het toepassen van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is een zwaar middel en is nog maar mogelijk sinds 2006. Een blijvende scheiding tussen deze twee wetten is daarom op dit moment gewenst.

1.4 Bestuurlijke context

De regering heeft in het regeerakkoord aangegeven dat decentralisatie, vermindering van regeldruk en lasten voor de burger belangrijke uitgangspunten zijn. Dit is een taak voor alle overheden. De sturing op de woonruimteverdeling en op de samenstelling van de woonruimtevoorraad zal op basis hiervan herzien moeten worden.

1.4.1 Decentralisatie

In de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de gemeenten en tussen het Rijk en de provincies zijn afspraken gemaakt over het behalen van maatschappelijke resultaten op een aantal terreinen. Decentralisatie en het terugdringen van bestuurlijke drukte zijn hier onderdeel van. Voor een democratische, verbindende en duurzame samenleving is een slagvaardige overheid van groot belang. Krachtige gemeenten zijn daarin de basis, zij zijn bij uitstek de bestuurslaag waar maatschappelijke vraagstukken zich manifesteren. Door gemeenten meer beleidsruimte te geven en bevoegdheden te decentraliseren krijgen gemeenten de instrumenten die nodig zijn om aan die duurzame samenleving te bouwen.

In het regeerakkoord is afgesproken de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van gemeenten en provincies met kracht te bevorderen. Dit vraagt om een duidelijke verandering in de huidige opzet van de Huisvestingswet. De Huisvestingswet zal daarom via de geschetste lijn van decentralisatie ingevuld worden.

De visie van de regering en gemeenten op decentralisatie gaat uit van het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Gezamenlijk slaat hier primair op regering, gemeenten en provincies, maar ook op burgers en maatschappelijke organisaties, waarmee het gesprek wordt aangegaan. Decentralisatie is daarmee een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging over de vraag hoe een aantal maatschappelijke problemen het best op te lossen is. Decentralisatie houdt de duidelijke opdracht in om primair te bezien of het maatschappelijke probleem kan worden opgelost door een decentrale bestuurlijke inrichting, waarbij het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger wordt gebracht.

1.4.2 Positie van de provincies

Provincies zijn een bestuurslaag met eigen functies naast het Rijk en de gemeenten. Bij de totstandkoming van de Provinciewet heeft de regering die functies van de provincies opgesomd:

- de integratiefunctie die er op een aantal terreinen voor zorgt dat wordt geïntegreerd wat in de vorm van medebewindstaken, vaak verkokerd en als gevolg daarvan soms onvoldoende samenhangend, van rijkswege op de gemeenten afkomt;
- de (scharnier)functie waarvoor de provincies als bestuurlijk midden bij uitstek geschikt zijn: coördinatie (de gemeenten waar nodig verplichten tot wederzijdse afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming en samenwerking niet vanuit de gemeenten zelf tot stand komen), conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefenen van toezicht en geschillenbeslechting;
- de bestuurlijke organisatiefunctie, die de provincies een belangrijke rol geeft bij de intergemeentelijke samenwerking en de wijziging van de gemeentelijke indeling;
- een servicefunctie voor gemeenten, waarbij de provincie kennis en informatie aan gemeenten verschaft;
- een vangnetfunctie voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen, en
- een uitvoerende functie bij de «doe taken» waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale territorium voordoen.

1.4.3 Positie van gemeenten

Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: vertrouwen van burgers in elkaar, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen de overheden onderling. Het is de gezamenlijke ambitie van de regering en de Nederlandse gemeenten om al deze vormen van vertrouwen te versterken. Een waardevolle democratie, een verbindend bestuur en een dienende overheid zijn hierbij voorwaarden. Altijd staat de burger centraal. Burgers spreken niet één van de overheden aan, maar erkennen slechts dé overheid. Gemeenten en regering gaan bestuur en beleid dicht bij de burger brengen. Wat decentraal kan moet gedecentraliseerd worden. Zo staat het al in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (januari 2005). Decentralisatie is een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging over de vraag hoe en op welk bestuurlijk niveau een aantal maatschappelijk problemen het beste op te lossen is.

Regering en gemeenten zijn verder gaan bouwen op de omgangsregels die in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn afgesproken, zoals verruiming van bestuurlijke en financiële decentrale beleidsvrijheid en vermindering van centrale regels, van gedetailleerd medebewind, van specifieke uitkeringen, verticaal toezicht en administratieve lasten. Deze zijn vastgelegd in het bestuursakkoord «Samen aan de slag» dat in 2007 is gesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG. Het akkoord gaat ervan uit dat krachtige gemeenten de basis vormen van een slagvaardige overheid. Het bestuursakkoord bevat afspraken tussen Rijk en gemeenten over het behalen van maatschappelijke resultaten op het gebied van decentralisatie, het terugbrengen van bestuurlijke drukte, het versterken van de bestuurskracht van gemeenten en voldoende financiële armslag. Op die manier wordt invulling gegeven aan een dienende overheid, een overheid die de burgers centraal stelt.

Het uitgangspunt om bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen geldt ook voor de vierde bestuurslaag, de Europese Unie. Een groeiend deel van de verantwoordelijkheid voor uitvoering en naleving van Europese regels ligt in handen van gemeenten en provincies. Bovendien worden publieke voorzieningen op lokaal en provinciaal niveau door Europese regels geraakt. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk voor de verplichting tot naleving van het Europese recht. Het is de ambitie van Rijk en gemeenten om een effectiever Europees bestuur op basis van subsidiariteit te bewerkstelligen. Feitelijk komen subsidiariteit en decentralisatie op hetzelfde neer: bestuur en beleid zo dicht mogelijk bij de burger. Gemeenten en Rijk werken samen om deze ambitie te realiseren.

1.4.4 Vermindering regeldruk – lasten burger

De regering zet deze periode sterk in op vermindering van regeldruk voor burgers. Een merkbare vermindering van administratieve lasten en regeldruk voor burgers en bedrijven is voor de komende jaren een ambitie van het Rijk én de gemeenten. In het regeerakkoord heeft de regering aangegeven te willen streven naar een reductie van administratieve lasten. Het Rijk en gemeenten spannen zich in om helder te communiceren naar burgers en bedrijven.

Het verminderen van regeldruk en het beperken van de lasten van de burger vraagt om een gerichte toepassing van de Huisvestingswet 20... De Huisvestingswet 20.. moet alleen daar waar noodzakelijk worden gebruikt. Dit zou in vergelijking met de huidige situatie tot een vermindering van het gebruik van de Huisvestingswet 20.. moeten leiden en daarmee tot een vermindering van de lasten voor de burger. Daarnaast zal ook de Huisvestingswet 20.. zelf beperkt moeten worden tot die onderdelen die ook daadwerkelijk gebruikt worden en die een functie hebben voor de sturing op de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

1.5 Varianten

Uit de probleembeschrijving blijkt dat de vigerende Huisvestingswet niet goed werkt en dat de gewenste sturingsmogelijkheden op de woningmarkt veranderd zijn. De aanzet hiervoor is gegeven met de evaluatie in 2004 en het meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving. De maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren hebben laten zien dat er nog steeds schaarste voorkomt op de woningmarkt en dat er ook voor de lange termijn nog steeds druk op bepaalde delen van de woningmarkt zal blijven waardoor schaarste blijft bestaan. De inzet van de regering op de wijkenaanpak laat zien dat er diverse wijken zijn met een cumu-

latie van problemen in verschillende gradaties. Hierbij kan zoals al aangegeven de woonruimteverdeling een rol spelen in een gecombineerde aanpak van leefbaarheidsproblemen.

Naast de inhoudelijke en maatschappelijk gewenste veranderingen die van invloed zijn op de Huisvestingswet speelt de veranderende situatie op bestuurlijk niveau een belangrijke rol. Niet voor niets heeft de regering in het regeerakkoord aangegeven dat decentralisatie, vermindering van bestuurlijke drukte en regeldruk voor de burger belangrijke uitgangspunten zijn. Dit wordt nog eens bevestigd met de uitkomsten van de commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht onder leiding van de heer Oosting (hierna: de commissie-Oosting) waarbij ingezet wordt op een verschuiving van specifiek naar generiek interbestuurlijk toezicht.

Het geheel van ontwikkelingen rondom de woonruimteverdeling kan op verschillende wijze worden ingevuld:

1. Het afschaffen van de overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling.
2. Bijsturen van de vigerende Huisvestingswet met een partiële wijziging.
3. Het geheel herschrijven en moderniseren van de Huisvestingswet.

1.5.1 Het afschaffen van de overheidsbemoeienis met de woonruimteverdeling

Wanneer de overheid zich volledig terugtrekt uit de sturing van de woonruimteverdeling, kan het marktmechanisme van vraag en aanbod van woonruimte tot volle ontwikkeling komen. Vrijheid van vestiging is daarmee in de basis overal gewaarborgd. Bovendien wordt voldaan aan het algemene streven de regelgeving te verminderen of af te schaffen. Ook worden de lasten van de burger op dit punt tot nul gereduceerd. Hier staat tegenover dat er in sommige delen van het land en in bepaalde sectoren van de woningmarkt nog steeds sprake is van schaarste en verdringing. Zonder overheidsingrijpen zal vooral de woningzoekende die is aangewezen op woonruimte aan de onderkant van de woningmarkt kunnen worden verdrongen. Hierbij gaat het om woonruimte in zowel de huur- als de koopsector. Overheidsingrijpen blijft daarom ter bescherming van deze groep noodzakelijk. Door hierbij te sturen op de passendheid qua prijs, aard of grootte van de woonruimte, kunnen op een effectieve manier de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste worden bestreden. Dat geldt ook voor het huisvesten van verblijfsgerechtigden conform de gemeentelijke taakstelling. Daarnaast is er een duidelijke maatschappelijke behoefte om te sturen op woonruimteverdeling bij leefbaarheidsproblemen. Ook vanuit dit perspectief is sturing vanuit de overheid noodzakelijk. Het afschaffen van de Huisvestingswet is daarom geen optie.

1.5.2 Bijsturen van de vigerende Huisvestingswet met een partiële wijziging

Sinds de inwerkingtreding van de Huisvestingswet is deze diverse malen aangepast en uitgebreid. Ook blijkt dat bepaalde instrumenten, zoals het vorderen, niet gebruikt worden. Verder is de woningmarkt in de loop van de tijd dusdanig veranderd dat woonruimteverdeling niet meer via een inschrijfregister bij de gemeente plaatsvindt maar dat dit veel meer via diverse aanbodmodellen van de woningverhuurders plaatsvindt. Vanaf de inwerkingtreding van de Huisvestingswet wordt ook gesproken over het herzien van de Huisvestingswet. De ontwikkelingen rondom de woonruimteverdeling, een andere insteek van het interbestuurlijk toezicht op basis van het advies van de commissie-Oosting en het maatschappelijke verlangen om sterker op leefbaarheid te sturen hebben de regering er toe gebracht niet te kiezen voor het bijsturen van de Huisvestingswet met

een partiële wijziging maar te kiezen voor het geheel herschrijven van de Huisvestingswet. Dit bevordert de samenhang van de wet en sluit aan bij de huidige gang van zaken op de woningmarkt.

1.5.3 Het geheel herschrijven en moderniseren van de Huisvestingswet

Zoals hierboven aangegeven zijn afschaffen of bijsturen van de vigerende Huisvestingswet geen zinvolle opties. Het geheel herschrijven van de Huisvestingswet is op basis van de probleembeschrijving, de veranderende maatschappelijke omstandigheden en bestuurlijke context gewenst. Alleen op deze wijze kan een duidelijke stap worden gezet in de richting van decentralisatie en het veranderde interbestuurlijke toezicht. Het streven is hierbij de Huisvestingswet weer eenduidig te laten zijn waarbij de samenhang duidelijk wordt. Verder kan met een geheel herschreven Huisvestingswet beter ingespeeld worden op de huidige maatschappelijke wensen zoals sturing op de woonruimteverdeling bij leefbaarheidsproblemen. Gelijktijdig kan de wet gemoderniseerd worden wat het gebruik in de praktijk ten goede komt.

2. De aanpak van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste en leefbaarheidsproblemen

2.1 De uitgangspunten van het wetsvoorstel

Bij de opstelling van het voorliggende wetsvoorstel heeft de regering een aantal uitgangspunten gehanteerd.

Zoals hiervoor is gesteld, is vrijheid van vestiging hét uitgangspunt voor de woonruimteverdeling in Nederland. De regering is van oordeel dat het een groot goed is dat de bewoners van Nederland in hoofdzaak zelf kunnen kiezen waar en hoe ze willen wonen. Dit uitgangspunt is ook in het EVRM vastgelegd. Los hiervan is er ook een eigen verantwoordelijkheid voor de burger voor zijn woonsituatie. Voorop staat de zelfredzaamheid van de burger.

Er dienen dus zwaarwegende redenen te zijn voor de lokale overheid om hierop in te willen grijpen. Het wetsvoorstel geeft twee motieven op grond waarvan dat ingrijpen gerechtvaardigd is: schaarste (meer vraag dan aanbod) en/of leefbaarheidsproblemen (overlastgevende situaties). Hierbij is van belang dat bij schaarste sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Bij leefbaarheidsproblemen dient men zich te realiseren dat het moet gaan om die leefbaarheidsproblemen waarbij sprake is van overlast waar met woonruimteverdeling een (deel van de) oplossing kan worden gevonden. De onderbouwing van het bestaan van schaarste of leefbaarheidsproblemen is van groot belang. Hierbij geldt dat ingrijpen in de vrijheid van vestiging altijd een tijdelijke maatregel moet zijn gericht op een structurele oplossing. Op gemeentelijk niveau zal gewerkt moeten worden aan het structureel oplossen van de schaarste en/of overlast bij leefbaarheidsproblemen.

De Huisvestingswet 20.. is bedoeld om mogelijkheden te bieden voor de bescherming van kwetsbare groepen. In eerste instantie gaat het dan om mensen met beperkte financiële middelen. De idee is dat mensen die meer financiële middelen hebben zich makkelijker op de woningmarkt kunnen redden. Zij hebben immers toegang tot de duurdere huurwoningmarkt en de koopmarkt.

De Huisvestingswet 20.. is zodanig ingericht dat de democratische legitiemering zo goed mogelijk is gewaarborgd. Hierbij is voorgeschreven dat vooraf overleg en afstemming van het voorgenomen beleid plaatsvindt met de relevante lokale partijen, met de tot de regionale woningmarkt

behorende gemeenten en de provincie. Tot die organisaties behoren in elk geval de woningcorporaties, de woonconsumentenorganisaties en de particuliere verhuurders. De vaststelling van de huisvestingsverordening vindt daarop plaats door de gemeenteraad. Het ligt voor de hand dat de huisvestingsverordening deel uitmaakt van een breder woonbeleid in de vorm van bijvoorbeeld een woonvisie.

De Huisvestingswet 20.. benadrukt het belang dat het beleid met betrokken partijen afgestemd, democratisch gelegitimeerd door besluitvorming in de gemeenteraad en transparant voor de burger dient te zijn. Om deze reden is het de gemeente niet toegestaan in te grijpen in de woonruimteverdeling buiten de Huisvestingswet 20.. om. Zo mag de gemeente bijvoorbeeld geen private afspraken maken met projectontwikkelaars om nieuwe woningen eerst aan de lokale bevolking aan te bieden. Indien de gemeente een dergelijk beleid nastreeft, dient ze hiervoor een huisvestingsverordening op te stellen en via de voorgeschreven kanalen vast te laten stellen. De onderdelen van de Huisvestingswet 20.., die betrekking hebben op het ingrijpen in de woonruimteverdeling, kunnen alleen via een huisvestingsverordening worden uitgevoerd. Prestatieafspraken tussen bijvoorbeeld gemeenten en woningcorporaties kunnen wel blijven bestaan maar kunnen niet de elementen uit de Huisvestingswet 20.. bevatten. Prestatieafspraken zullen daarom meer gaan over werkafspraken of te halen doelstellingen.

De Huisvestingswet 20.. heeft betrekking op sociale huurwoningen, particuliere huurwoningen en koopwoningen. Niet in te zien is waarom particuliere huurwoningen niet onder het regime van de Huisvestingswet 20.. hoeven te vallen. Weliswaar bestaat de woonruimtevoorraad slechts voor een zeer beperkt deel uit particuliere huurwoningen, maar in enkele steden maakt een flink deel van deze woningen wel deel uit van de goedkope voorraad. En juist deze voorraad is van belang om de woningbehoefte van kwetsbare groepen te waarborgen. Dit geldt ook mutatis mutandis voor koopwoningen. In veel gemeenten is een tekort aan goedkope koopwoningen. Het is dan ook zeer goed voorstelbaar dat de gemeenteraad een deel van de koopwoningmarkt wil reguleren. Ook bouwkavels kunnen onder een huisvestingsverordening vallen. Immers de bouwkavel tezamen met de daarop te bouwen woning kan qua verkoopprijs binnen de door de gemeenteraad aangewezen categorieën vergunningplichtige woonruimte vallen.

In de vigerende Huisvestingswet is de huisvesting van verblijfsgerechtigden geregeld door een systematiek vast te stellen waarbij elke gemeente naar rato een halfjaarlijkse taakstelling krijgt. Deze systematiek krijgt opnieuw een plaats in voorliggend wetsvoorstel. Er is geen behoefte dit onderdeel te herzien. Gemeenten hebben en houden wel de mogelijkheid onderling de taakstelling te herverdelen.

Het laatste uitgangspunt van de Huisvestingswet 20.. betreft de verdere doorvoering van de decentralisatie. De Huisvestingswet 20.. is gebaseerd op de gedachte dat de vaststelling of er problemen zijn wat betreft schaarste of leefbaarheid en de wijze waarop die problemen het beste ter hand genomen kunnen worden, bij uitstek een zaak is voor de lokale overheid. Om die reden ligt de verantwoordelijkheid voor de instelling van een huisvestingsverordening en de handhaving daarvan uitsluitend bij de gemeente. Anders dan voorheen is er geen enkele vorm van interbestuurlijk toezicht meer specifiek benoemd waardoor voor gemeenten geen toestemming meer nodig is van de provincie. Burgers, organisaties, en ook andere overheden kunnen in geval van klachten gebruik maken van het reguliere instrumentarium: een klacht bij de gemeenteraad en (in

geval van het Rijk en provincie) het besluit voordragen voor vernietiging bij de Kroon of de gemeente aanspreken op taakverwaarlozing.

2.2 De hoofdlijn van de Huisvestingswet 20..

In het voorgaande hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op de problematiek die dit wetsvoorstel beoogt aan te pakken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op welke aanpak de regering daarbij voor ogen staat.

De hoofdlijn van de voorgestelde aanpak is dat gemeenten een instrumentarium krijgen waar ze gebruik van kunnen maken in de in het wetsvoorstel bedoelde omstandigheden. De hoofdelementen van dit instrumentarium zijn: de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen, waarmee op de woonruimteverdeling en de woonruimtevoorraad gestuurd kan worden. Cruciaal hierbij is dat de gemeente goed onderbouwt dat dit instrumentarium gebruikt mag worden omdat er sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste of van leefbaarheidsproblemen. Ook kunnen de gemeenten sturen door de verlening van urgentie voor huurwoningen centraal te benoemen. Verder stelt de Huisvestingswet 20.. regels voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden en voor de huisvesting van bijzondere groepen.

In de vernieuwde aanpak zijn enkele elementen van bijzonder belang. Een van de belangrijkste wijzigingen van de Huisvestingswet 20.. is, zoals gezegd, dat de verantwoordelijkheid, meer dan in het huidige stelsel, komt te liggen op lokaal niveau. Verder beoogt het wetsvoorstel er de nadruk op te vestigen dat een deel van de problematiek die met de Huisvestingswet 20.. aangepakt kan worden zich eerder op regionaal dan op lokaal niveau afspeelt. Aangezien er met uitzondering van de plusregio's geen wettelijk vastgestelde regio's zijn, kan de wetgever op dit punt niet meer doen dan stimuleren.

2.3. Uitwerking hoofdlijnen

2.3.1. Woonruimteverdeling

De aanwezigheid van schaarste is op zich onvoldoende reden voor de lokale overheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling. Aangrijpingspunt moet zijn dat de schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Het gaat dan om verdringing op de woningmarkt van kwetsbare groepen door groepen die een sterkere positie hebben. Het kan gaan om verdringing in de tijd, de kwetsbare groep moet lang wachten, of verdringing in ruimte (segregatie): de groep komt slechts in enkele wijken aan bod.

In het algemeen kan deze schaarste zich in drie categorieën voordoen:

- er is meer vraag dan aanbod van goedkope woningen waardoor mensen met bescheiden inkomens onvoldoende aan bod komen;
- er is meer vraag dan aanbod van aangepaste of geschikte woningen voor een bepaalde groep, zoals mensen met beperkingen, mensen die zorg behoeven of senioren;
- er is in een gemeente door geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden meer vraag dan aanbod, waardoor de huidige bewoners onvoldoende aan bod komen.

Om gebruik te kunnen maken van het instrumentarium van de Huisvestingswet 20.. op grond van schaarste zal de gemeente moeten aantonen dat er in ten minste één van de hierboven genoemde categorieën schaarste is die tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt voor mensen met een laag inkomen. Het is hierbij nog van belang dat de huisvestingsverordening betrekking heeft op dat deel van de woonruimtevoorraad waarvoor de schaarste ook daadwerkelijk is aangetoond. Is bijvoor-

beeld aangetoond dat er schaarste is aan grote woningen, dan dient de huisvestingsverordening betrekking te hebben op de distributie van grote woningen en niet op bijvoorbeeld alle goedkope woningen. Daarnaast dient ook aangegeven te zijn in welk gebied deze schaarste voorkomt.

Het aantonen van de schaarste is een wezenlijk punt. Immers de onderbouwing voor het instellen van een huisvestingsverordening dient overtuigend te zijn. Onnodige regelgeving op lokaal niveau moet worden vermeden. Uitgelegd moet worden in welk deel van de voorraad de schaarste zich voordoet en op welke wijze men tot die vaststelling is gekomen. Vervolgens is de vraag aan de orde of deze schaarste tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt. Pas die combinatie (er is schaarste én die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten) rechtvaardigt overheidsingrijpen.

Voor het aantonen van de hier bedoelde negatieve effecten van schaarste kan de gemeente gebruik maken van diverse bronnen zoals landelijke databestanden, landelijke onderzoeken, lokale onderzoeken en gegevens uit verhuurregistraties.

Het begrip leefbaarheid wordt in de praktijk gebruikt als aanduiding van allerlei soorten problemen. Het gaat bijvoorbeeld om (het gebrek aan) voorzieningen in buurten wijken of dorpen, de beleving van de woonomgeving, de hangjeugd op sommige plaatsen, rommel op straat, graffiti en geluidsoverlast van de burens. Het zal duidelijk zijn dat lang niet al deze problemen zich lenen om met behulp van woonruimteverdeling aangepakt te worden. Bij sturing op de woonruimteverdeling ter bestrijding van leefbaarheidsproblemen geldt het volgende:

- er moet een leefbaarheidsprobleem zijn, waarbij in ieder geval sprake is van overlast;
- woonruimteverdeling moet een (zeer) geëigend instrument zijn om dit probleem op te lossen. Er kan wel een combinatie met andere instrumenten gezocht worden;
- de effectiviteit van de maatregel(en) moet aantoonbaar zijn of aanneemelijk gemaakt worden;
- het ingrijpen moet proportioneel zijn: het middel is niet erger dan de kwaal;
- de sturing is beperkt tot het schaalniveau van woonruimte, woonruimtecomplex of straat en
- er wordt geen (in)direct onderscheid gemaakt naar etniciteit, afkomst of religie.

Het type leefbaarheidsprobleem dat hier bedoeld wordt betreft dus overlastsituaties op het schaalniveau van specifieke woningen, een woningcomplex of een straat. De ingreep ter bestrijding van leefbaarheidsproblemen is beperkt tot kleinschalige situaties tot het niveau van ten hoogste een straat. Hiermee wordt een waterbedeffect waarbij problemen van de ene kant van de gemeente naar de andere kant van de gemeente worden verplaatst voorkomen. Problemen moet worden aangepakt waar ze zich voordien en niet worden verplaatst. Overlastproblemen dienen aangepakt te worden, wat op vele manieren kan. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting, gedragsafspraken, begeleiding en eventueel uitzetten van de overlastgevende. Pas als deze maatregelen niet gewerkt hebben kan het inzetten van woonruimteverdeling overwogen worden met inachtneming van de hierboven genoemde voorwaarden.

Voorbeelden van leefbaarheidsproblemen zijn overlast in een portiek of woningcomplex door te veel grote gezinnen of te veel studenten. Het leefbaarheidsprobleem kan dan met woonruimteverdeling worden aangepakt door bijvoorbeeld te sturen op leefstijlen. Bij sturing op leefstijlen kan

een profiel van de woningzoekenden worden opgesteld aan de hand van bijvoorbeeld een vragenlijst en de woningvoorkeur.

Voor deze wijze van toepassing van de Huisvestingswet 20.. dient ook het leefbaarheidsprobleem goed aangetoond te worden. De gemeente kan daarbij gebruik maken van diverse bronnen zoals politieregistraties en aangiften; meldingen van overlast, onderzoek naar klachten bij bewoners, het oordeel van professionals en gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: de GBA).

Het aangetoonde leefbaarheidsprobleem kan via de huisvestingsverordening aangepakt worden doordat aan nieuwe huurders in een bepaalde straat of een bepaald complex nadere eisen gesteld kunnen worden. Het kan dan gaan om een gewenste leefstijl of passende huishoudensamenstelling.

In de huisvestingsverordening dient aangegeven te worden dat voor dat specifieke complex of straat de vigerende verdelingsregels terzijde worden gelegd voor de specifieke op dit probleem gerichte verdelingsregels. Zoals gezegd moet bij de afweging duidelijk gemaakt worden dat de maatregelen proportioneel en doeltreffend zijn.

Een toelichting op de begrippen evenwichtig en rechtvaardig is hier op zijn plaats. Met het begrip evenwichtig wordt vooral bedoeld op de samenhang met het overige gevoerde beleid in de volkshuisvestingssector en daaraan gerelateerde sectoren als ruimtelijke ordening en welzijn en zorg. De motieven voor het ingrijpen van een gemeente in de woonruimteverdeling en wijziging van de voorraad zijn schaarste en leefbaarheid, maar dit kan niet los worden gezien van het overige beleid. Het ingrijpen zelf lost op zich de schaarstesituatie namelijk niet op, maar vormt slechts aanvullend instrumentarium om de onrechtvaardige effecten daarvan tegen te gaan. In verband daarmee zal het ingrijpen altijd alleen van tijdelijke aard mogen zijn en ingebed moeten zijn in een bredere beleidsvisie, waarin gestreefd wordt naar een structurele oplossing van de problematiek. Telkens opnieuw moet worden bezien of de maatregelen ten aanzien van de woonruimteverdeling en leefbaarheid nog nuttig en nodig zijn.

De samenhang met ruimtelijke ordening is vooral daarin gelegen dat gemeenten geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden kunnen hebben als gevolg van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid van Rijk of provincie. Het gaat dan om gemeenten waar krachtens artikel 4.1 of 4.3 van de Wro voor het grondgebied van de gemeente beperkingen zijn gesteld ter zake van de uitbreiding van de woonruimtevoorraad. In die gevallen kan na afstemming met de gemeenten uit de regio het bij huisvestingsverordening stellen van bindingseisen overwogen worden. Ook dit valt onder het begrip evenwichtig. Een gemeente functioneert immers niet geïsoleerd, maar als onderdeel van een woningmarkt, die het met andere gemeenten vormt. De woningvoorraden en uitbreidingsmogelijkheden in de gehele woningmarkt zijn daarom van belang. Onderlinge afstemming van gemeenten over te nemen maatregelen ligt daarom voor de hand. De rijksbelangen uit de Nota Ruimte zullen in de nog te ontwikkelen amvb ruimte in regels worden gevat. Het gaat hierbij onder andere om de uitwerking van het planologisch regime in rijksbufferzones en nationale landschappen.

De samenhang met de welzijns- en zorgsector is erin gelegen dat er zich ook schaarstesituaties kunnen voordoen als het gaat om woningen met specifieke voorzieningen, zoals voor gehandicapten en ouderen. Het ingrijpen in de woonruimteverdeling en het behoud van de samenstelling van de voorraad vormt daarbij, naast nieuwbouw en herstructurering, een van de mogelijke maatregelen. De te treffen maatregelen dienen in hun

samenhang te worden gezien. Het betrekken van organisaties uit de welzijns- en zorgsector daarbij ligt in de rede. Voorafgaande afstemming met genoemde organisaties ligt verder voor de hand in geval van overlastgevende situaties, die aanleiding kunnen zijn om maatregelen ter bevordering van de leefbaarheid te nemen. In de afweging van belangen bij het instellen van een huisvestingsverordening zijn tenslotte ook de lasten en verplichtingen die dit voor de lokale samenleving met zich brengt een punt van overweging.

Met het begrip rechtvaardig wordt vooral bedoeld op de verdringingseffecten die schaarste met zich mee kan brengen. Met name gaat het dan om de verdringing van huishoudens met lage inkomens uit de goedkopere delen van de woonruimtevoorraad. De huishoudens met lagere inkomens hebben minder mogelijkheden en maken minder kans op de woningmarkt dan meer kapitaalkrachtige huishoudens en verdienen bij schaarstesituaties bescherming.

2.3.2 Huisvestingsverordening

Wanneer een gemeenteraad constateert dat één of meer van de hierboven genoemde omstandigheden zich voordoen in de betrokken gemeente, kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen. Zoals gezegd: een gemeente die gebruik wil maken van het instrumentarium van de Huisvestingswet 20.., moet een huisvestingsverordening vaststellen. Maar wie alleen schaarste aan wil pakken, zal dit vooral via het toevoegen van voldoende woonruimte op de woningmarkt moeten doen. Immers via de woonruimteverdeling wordt geen schaarsteprobleem opgelost, maar de met schaarste gepaard gaande onrechtvaardige effecten worden gemitigeerd.

De huisvestingsverordening kan gaan over het in gebruik geven en nemen van woonruimte, de uitgifte van bouw kavels en wijzigingen in de woonruimtevoorraad. In de huisvestingsverordening zal geregeld moeten zijn op welk deel van de woonruimtevoorraad de huisvestingsverordening betrekking heeft, op welk deel van de gemeente de huisvestingsverordening betrekking heeft, op welke wijze de benodigde vergunning kan worden verkregen, wie in aanmerking komt voor de huisvestingsvergunning en eventueel welke voorrangscategorieën daarbij nog worden onderscheiden. Aan de totstandkoming van een huisvestingsverordening stelt het wetsvoorstel enkele eisen. In de eerste plaats dienen de relevante partijen in de gemeente en de provincie betrokken te worden bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening. Daaronder worden in elk geval de plaatselijk actieve woningcorporaties verstaan en andere naar het oordeel van de gemeente in aanmerking komende organisaties zoals particuliere verhuurders. Daarnaast komen woonconsumentenorganisaties daarvoor in aanmerking en wellicht zijn er andere belanghebbenden die ook in aanmerking komen, zoals organisaties op het gebied van welzijn en zorg.

Verder zal bestuurlijke afgestemd moeten worden met de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio. Hiermee wordt beoogd inhoud te geven aan het feit dat een woningmarkt zich slechts zelden beperkt tot één gemeente. Vooral een verschijnsel als schaarste doet zich meestal op regionaal niveau voor. Het ligt daarom in de rede dat een gemeente, alvorens een huisvestingsverordening vast te stellen, zich hierover verstaat met de andere gemeenten die gelegen zijn in dezelfde woningmarktregio. Een verslag van dit regionale overleg kan bij de behandeling van de huisvestingsverordening in de gemeenteraad worden gevoegd.

2.3.3 Afbakening

In de huisvestingsverordening dient opgenomen te zijn op welk deel van de woonruimtevoorraad de huisvestingsverordening betrekking heeft. Daarbij kan voor schaarste aansluiting gezocht worden bij de indeling in de drie categorieën als hierboven genoemd. Het spreekt voor zich dat hoe nauwkeuriger vastgesteld is in welk segment de schaarste zich voordoet, de huisvestingsverordening ook specifiek op dit deel van de woonruimtevoorraad gericht dient te zijn. Schaarste is geen probleem dat binnen enkele jaren opgelost is. Toch is het van belang dat de gemeenteraad regelmatig beziet of het eerder vastgestelde probleem zich nog voordoet.

Wat betreft het aanpakken van leefbaarheidsproblemen dient in de huisvestingsverordening specifiek aangegeven te worden op welke straat of woonruimtecomplex de huisvestingsverordening betrekking heeft. Het is hierbij niet toegestaan de bevoegdheid om de straat of het woonruimte-complexe te benoemen aan burgemeester en wethouders te delegeren. Het ingrijpen in de woonruimteverdeling ten behoeve van leefbaarheid kan vergaande consequenties hebben voor burgers die in sommige gevallen niet de door hen gewenste woning kunnen betrekken. Een dergelijke zware inperking van de vrijheid van vestiging dient door de gemeenteraad vastgesteld te worden. Het is tevens van belang vast te stellen dat leefbaarheidsproblemen meestal kortdurend zijn. Ook om die reden is in de Huisvestingswet 20.. opgenomen dat een huisvestingsverordening maximaal vier jaar van kracht is. Uiteraard is het mogelijk dat als de gemeenteraad vaststelt, dat de problematiek onvoldoende is opgelost, een nieuwe periode van vier jaar gebruikt kan worden. Hierbij ligt het in de rede dat monitoring en evaluatie ten grondslag liggen aan het besluit tot voortzetting en bijstelling. Tenslotte kunnen bij sturing op de woonruimteverdeling op basis van leefbaarheidsproblemen geen bindingseisen worden gehanteerd. Bindingseisen moeten zo beperkt mogelijk worden ingezet en kunnen daarom alleen worden gebruikt in die gebieden waar op basis van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid beperkte uitbreidingsmogelijkheden zijn. Deze ruimtelijke beperkingen hebben effect op de schaarste en niet op de leefbaarheidsproblemen.

De Huisvestingswet 20.. ziet vooral op het goedkoopste gedeelte van de woningmarkt. De Huisvestingswet 20.. is bedoeld om de positie van kwetsbare groepen te beschermen. Anders gezegd: het gaat doorgaans vooral om mensen met minder financiële mogelijkheden. Als richtlijn kunnen gemeenten de inkomensgrens waaronder men nog in aanmerking komt voor huurtoeslag nemen. Huurtoeslagontvangers dienen bij voorkeur in de goedkope voorraad gehuisvest te worden.

Waar de grens van de goedkope voorraad ligt, kan per gemeente verschillen. In de Randstad kan die grens bijvoorbeeld hoger liggen dan in Groningen of Limburg. Het is aan de gemeenteraad om de goedkope voorraad af te bakenen in de huisvestingsverordening. Wel kan in het algemeen gesteld worden dat voor de afbakening van de goedkope voorraad aansluiting gezocht kan en moet worden bij een huurprijs waarvoor de bewoners nog in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Wat betreft koopwoningen kan aangesloten worden bij de prijsgrenzen die gesteld worden in de Wet bevordering eigenwoningbezit.

2.3.4 Passendheidscriteria

Hierbij gaat het in het algemeen om de vraag welke woning qua aard, grootte en prijs geschikt is voor welk huishouden. Het ligt in de rede dat hierbij in elk geval de prijs een rol speelt: bij uitstek via systematische toetsing kan worden voorkomen dat huishoudens met een hoger inkomen in de goedkopere woningen terechtkomen (scheefwonen). Vanuit de

positie van het Rijk speelt hierbij ook nog mee dat de beschikbare woningvoorraad zo goed mogelijk wordt verdeeld en dat daarnaast wordt bevorderd dat de middelen voor de huurtoeslag zo doelmatig mogelijk worden besteed. Derhalve lijkt het niet denkbaar dat een huisvestingsverordening opgesteld wordt zonder daarin regels te stellen wat betreft de financiële passendheid van huishoudens voor goedkope woningen. Immers de Huisvestingswet 20.. heeft juist als doel de goede huisvesting van de lagere inkomens zoveel mogelijk te waarborgen.

Nadat iemand in lijn met de lokale huisvestingsverordening is gehuisvest vindt er later geen passendheidstoets gericht op scheefwonen meer plaats. Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van de Huisvestingswet geldt vrijheid van vestiging en is er ook geen sturing op de instroom bij woonruimteverdeling. Er is in dat geval ook geen sturing op het tegengaan van scheefwonen bij zowel de instroom als latere toetsing van scheefwonen. De Huisvestingswet is wat betreft scheefheidsbestrijding een geschikt instrument als het gaat om de instroom. Scheefheidsbestrijding bij reeds bestaande huisvesting moet gezocht worden in de huurprijsregelgeving zoals het experiment Huur op Maat.

Er is geen plicht voor gemeenten om hierin verder te gaan, al is het heel goed denkbaar dat het van oudsher vaak gehanteerde criterium van de grootte van het huishouden in relatie tot de grootte van de woning ook een plaats krijgt in de huisvestingsverordening. Echter er zijn experimenten bekend met woonruimteverdeling waar dit criterium geen rol speelde zonder dat dit een versturende werking op de huurwoningmarkt heeft.

Tot slot kan bij passendheid ook vastgesteld worden dat sommige woningen in het bijzonder aangewezen zijn voor mensen met beperkingen of ouderen. Dit geldt specifiek voor woningen waar de gemeente op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning investeringen heeft gepleegd om die woning geschikt te maken voor iemand met een beperking, dan wel voor woningen die specifiek als nultredenwoningen zijn aangelegd met als oogmerk deze te laten bewonen door ouderen.

2.3.5 Rangordecriteria

Naast criteria waarmee bepaald wordt of een huishouden voor een bepaalde woning in aanmerking komt, zullen doorgaans ook criteria nodig zijn om de volgorde van belangstellende huishoudens voor een woning vast te stellen. Van oudsher werd hiervoor een criterium als inschrijfduur gehanteerd. Steeds vaker ziet men in dat een inschrijving niet direct duidt op een actieve woningbehoefte op korte termijn. Daarom zijn in de loop der jaren andere criteria in zwang gekomen: woonduur (voor zittende huurders) en inschrijftijd (voor starters). In sommige gevallen worden in het geheel geen criteria vastgesteld maar wordt de woning onder degenen die volgens de passendheidscriteria in aanmerking komen verloot.

In de Huisvestingswet 20.. is geen verplichting opgenomen om binnen één gemeente dezelfde rangordecriteria te hanteren. Voorstelbaar is dat de gemeente geen behoefte heeft dat te reguleren en zulks aan de verhuurders overlaat.

Hierdoor ontstaat een zekere vrijheid voor het gebruik van verschillende soorten rangordecriteria of een combinatie daarvan. Daarbij dient vooral gelet te worden op de transparantie: dat de burger weet waar hij aan toe is. Verder spreekt het voor zich dat de vrijheid op dit punt niet zover gaat dat de rangordecriteria gaan werken als bindingseisen. Immers daarvoor geldt een aparte motiveringsplicht.

De door de gemeente gehanteerde rangordecriteria kunnen op de gebruikelijke wijze worden getoetst door de rechter. Een woningzoekende die op grond van de gehanteerde rangordecriteria geen huisvestingsvergunning krijgt, kan tegen die weigering bezwaar aantekenen bij burgemeester en wethouders. Desgewenst kan hij daarna het oordeel van de bestuursrechter vragen. De verlening van een huisvestingsvergunning (evenals het weigeren daarvan) is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de behandeling van het bezwaar of beroep kunnen ook de rangordecriteria en de toepassing daarvan aan de orde worden gesteld.

2.3.6 Urgentie

In veel gevallen is er behoefte om categorieën van urgente woningzoekenden te kunnen onderscheiden, ook als er niet direct sprake is van schaarste of overlastproblemen. Dat er geen schaarste is, wil nog niet altijd zeggen dat er daadwerkelijk woningen leegstaan en mensen in noodsituaties direct een woning kunnen vinden. De Huisvestingswet 20.. maakt het mogelijk voor gemeenten om ongeacht de schaarste of leefbaarheid urgentie apart in de huisvestingsverordening te benoemen voor de goedkope huurwoningvoorraad en daarmee alle verhuurders van dergelijke woonruimten binnen de gemeente te verplichten de benoemde urgenten met voorrang te huisvesten.

In de Huisvestingswet 20.. is opgenomen dat, indien de gemeente ervoor kiest om een urgentieregeling in de huisvestingsverordening op te nemen, drie categorieën hier in elk geval toe horen:

- woningzoekenden die komen uit een voorziening tijdelijke opvang van personen die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woning hebben verlaten;
- woningzoekenden die in een bepaalde buurt willen of moeten wonen om mantelzorg te kunnen verlenen, en
- verblijfsgerechtigden die voor de eerste keer woonruimte buiten de opvang zoeken.

Wat de categorie woningzoekenden uit een opvangvoorziening betreft kan gesteld worden dat de doorstroming uit dergelijke voorzieningen van groot belang is. Daarbij bevinden deze woningzoekenden zich meestal in een zeer kwetsbare positie en zijn zij technisch dakloos. Het betreft een relatief kleine groep woningzoekenden. Dat bij elkaar rechtvaardigt de voorrangpositie die gecreëerd wordt met de urgentieregeling.

Mantelzorgers zijn mensen die intensieve en langdurige zorg verlenen aan iemand met een beperking, een chronisch zieke of iemand die anderszins hulpbehoevend is vanuit een ander huishouden dan degene die de zorg ontvangt. Het ligt voor de hand dat het wonen van de mantelzorger in de nabijheid van degene die de zorg ontvangt de mantelzorg sterk vergemakkelijkt. Dat is niet alleen van belang vanuit het perspectief van degene die de zorg ontvangt, ook maatschappelijk is hier een belang. Immers de vergrijzing zal de komende decennia nog verder toenemen. De daarmee samenhangende zorgbehoefte eveneens. Wijd verbreid zijn er zorgen over of er op termijn voldoende personeel zal zijn in de zorg. Mantelzorgers kunnen in dit veld derhalve een zeer nuttige functie vervullen. Dat rechtvaardigt de met de urgentie verkregen voorrang. Voor het bepalen wie tot de mantelzorgers gerekend wordt kan worden aangesloten bij de definitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Ook verblijfsgerechtigden die voor de eerste keer woonruimte buiten de opvang zoeken, dienen in de urgentieregeling te zijn opgenomen. Dit kan bevorderen dat zij spoedig van reguliere huisvesting worden voorzien en eraan bijdragen dat gemeenten kunnen voldoen aan hun taakstellingen in

deze. De omvang van de groep verblijfsgerechtigden en daarmee de daaraan gekoppelde taakstellingen varieert in de tijd. Sterke overschrijdingen van taakstellingen tengevolge van de verplichting om verblijfsgerechtigden op te nemen zijn op voorhand niet te verwachten, zeker niet als de toestroom over meerdere perioden in aanmerking wordt genomen. De gegeven mogelijkheden binnen een urgentieregeling zijn bovendien ruim genoeg om hierop in voldoende mate te kunnen sturen.

Gemeenten kunnen overwegen nog andere categorieën aan te wijzen voor urgentie. Gebruikelijke urgentiecategorieën zijn mensen die technisch dakloos zijn, zoals die door een brand dakloos zijn geworden, mensen die een huwelijk of duurzame relatie beëindigen. Het staat de gemeente vrij dergelijke categorieën te benoemen.

2.3.7 Bindingseisen

Zoals gezegd wordt de verantwoordelijkheid voor het stellen van bindingseisen neergelegd bij de gemeenteraad. Daarbij stelt de Huisvestingswet 20.. dat de bindingseisen slechts mogen worden toegepast indien de betreffende gemeente geen of geringe mogelijkheden heeft de woonruimtevoorraad uit te breiden als gevolg van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid. Het gaat dan om gemeenten waar krachtens artikel 4.1 of 4.3 van de Wro voor het grondgebied van de gemeente beperkingen zijn gesteld ter zake van de uitbreiding van de woonruimtevoorraad.

Het is niet logisch bindingseisen te stellen als er nog voldoende mogelijkheden zijn de schaarste te bestrijden met nieuwbouw. Immers gemeenten die niet optimaal gebruik maken van hun mogelijkheden om te bouwen en om die reden schaarste in een deel van de woonruimtevoorraad kunnen vaststellen, zouden eerst gebruik moeten maken van hun bouw mogelijkheden. Daarmee wordt het schaarsteprobleem daadwerkelijk aangepakt. Woonruimteverdeling beoogt slechts de nadelige effecten van schaarste voor sommige groepen te beperken.

Om die reden wordt de mogelijkheid om bindingseisen te gebruiken beperkt tot die gemeenten die vanwege provinciaal of rijksbeleid niet of slechts zeer weinig mogen bouwen. Alleen in deze gemeenten is het hanteren van bindingseisen gerechtvaardigd.

Er zijn bepaalde categorieën woningzoekenden die bindingseisen niet tegengeworpen mogen krijgen. Het betreft hier categorieën die naar hun aard geen economische of maatschappelijke binding met een gemeente hebben, te weten: verblijfsgerechtigden en personen komend uit een voorziening voor tijdelijke opvang van personen die wegens geweld of problemen van relationele aard hun woonruimte hebben moeten verlaten. In de praktijk blijken er gemeenten te zijn die personen uit opvanghuizen weigeren, indien ze zich in een andere gemeente willen vestigen dan waar het opvanghuis of de voormalige woning ligt. Ook op basis van de vigerende Huisvestingswet zijn gemeenten hiertoe niet gerechtigd. Personen in opvanghuizen die zich in een andere gemeente wilden vestigen kunnen op grond van artikel 13c van de Huisvestingswet (in geval van scheiding (van tafel en bed) of langdurige werkloosheid) geen bindingseisen worden tegengeworpen. Zij mogen zich dus in die gevallen vrij vestigen in andere gemeenten. In de voorgestelde Huisvestingswet 20.. is dit niet meer mogelijk. Daarom wordt de groep personen uit opvanghuizen expliciet opgenomen als categorie waarbij geen bindingseisen mogen worden tegengeworpen.

Voor verblijfsgerechtigden geldt dat zij, gezien hunkomst naar Nederland, nog geen maatschappelijke of economische binding met een regio of gemeenten hebben kunnen verwerven.

In de Huisvestingswet 20.. is het aantal groepen waaraan geen bindings-eisen mogen worden gesteld sterk beperkt. Gepensioneerden, langdurig werklozen, lichamelijk of verstandelijk gehandicapten, urgenten en remigranten worden niet meer als zodanig aangemerkt. Voor deze groepen kan het weliswaar het geval zijn dat zij kortere of langere tijd niet meer deelnemen aan het arbeidsproces in Nederland en zich derhalve niet kunnen beroepen op het hebben van economische binding om zich ergens te vestigen. Zij kunnen zich wel beroepen op het hebben van maatschappelijke binding van in beginsel regionale aard. Het aantal gebieden waar economische bindingseisen zullen kunnen worden gesteld zal bovendien niet alleen in aantal maar ook in omvang beperkt zijn. Voor remigranten geldt daarnaast dat zij niet per definitie uit het arbeidsproces zijn en zich daarom vaak op economische binding zullen kunnen beroepen om zich ergens te vestigen. De genoemde groep urgente woningzoekenden is in een aantal gevallen wel technisch dakloos, maar staat niet op achterstand als het gaat om binding ten opzichte van andere woningzoekenden. In veel gemeenten is bovendien echtscheiding al geen criterium meer voor het verkrijgen van urgentie, zodat het bezwaarlijk is deze groep te ontheffen van eventueel gestelde bindingseisen.

2.4 Invulling gebruik Huisvestingswet 20..

2.4.1 Wijze van bekendmaken van beschikbare woonruimte

De gemeenteraad krijgt de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening op te nemen dat het aanbod van woningen binnen de door de gemeenteraad aangewezen categorieën vergunningplichtige woonruimte (hierna: de distributievoorraad) op een zodanige wijze dient te gebeuren dat woningzoekenden op één «adres» kennis kunnen nemen van de beschikbare woningen.

Het is niet de bedoeling dat een woningzoekende diverse woningcorporaties, particuliere verhuurders en wellicht nog andere langs moet om een overzicht van de beschikbare woningen binnen de distributiegrenzen te krijgen. Het komt de transparantie van de woningmarkt ten goede als er hier één loket voor is. Dat loket kan verschillende vormen hebben: een woonwinkel, een internetsite of een wekelijkse woningkrant. De vorm is hierbij niet van belang, van belang is wel dat een woningzoekende op eenvoudige wijze een overzicht van de beschikbare woningen kan krijgen tegen acceptabele kosten.

2.4.2 Woonruimtevoorraad

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat een vergunning nodig is bij verandering van de woonruimtevoorraad. Hieronder wordt verstaan:

- het geheel of gedeeltelijk onttrekken van een woonruimte aan de woonbestemming;
- het samenvoegen van twee of meer woonruimten tot één woonruimte;
- het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten, en
- het splitsen in appartementsrechten.

Met de vergunningplicht voor deze handelingen wordt voorkomen dat de schaarste op de woningmarkt door verandering in de woonruimtevoorraad zal toenemen. Gemeenten kunnen in hun huisvestingsverordening een deel van de woonruimtevoorraad afbakenen waar bovenstaande vergunningen voor nodig zijn. Hierbij geldt dat deze afbakening gericht moet zijn op het voorkomen van schaarste in het goedkope deel van de woningmarkt. Verdringing in de hogere segmenten van de woningmarkt is geen reden voor overheidsingrijpen. Derhalve zal deze regelgeving

betrekking hebben op dat deel van de woonruimtevoorraad waar een huisvestingsvergunning voor nodig is. De gemeente zal in de verordening aan moeten geven welke grenzen zij hiervoor wil hanteren.

Een onttrekkingsvergunning kan slechts worden geweigerd als de gemeente het belang van het behoud van de woonruimtevoorraad zwaarder weegt dan het belang van de aanvrager bij de onttrekking. De gemeenteraad dient hiervoor in de verordening criteria op te nemen. Ook kan de gemeenteraad verdere voorwaarden en regels stellen ten aanzien van de vergunningverlening.

Een omzettingsvergunning is nodig bij het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten. Via een omzettingsvergunning kunnen gemeenten kamerverhuur of logiesbedrijven in buurten en wijken reguleren. Indien kamerverhuur geconcentreerd is in enkele straten, heeft dat een effect op de leefbaarheid in die straten. Door kamerverhuur, het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten, te beperken per straat, buurt of wijk, worden de lasten die gepaard gaan met kamerverhuur meer gespreid over de stad.

Een onttrekkingsvergunning zal alleen nog maar geëist kunnen worden in het geval een woonruimte aan de woonruimtevoorraad wordt onttrokken bij een functiewijziging van het gebruik, bijvoorbeeld van wonen naar kantoorfunctie. En bij het gebruik van de woning als tweede woning, wanneer er geen sprake is van inschrijving van de bewoner in de GBA. Wanneer een woning wordt gebruikt voor bewoning en de bewoner schrijft zich in bij de GBA dan is er geen sprake van onttrekken. Zelfs wanneer dit voor een kortere periode, zoals zes maanden, het geval is. Verder blijft ook bij sloop van de woning een onttrekkingsvergunning nodig. Daarbij zal het niet meer mogelijk zijn bij een onttrekkingsvergunning een vergoeding te vragen ten behoeve van een gemeentelijk volkshuisvestingsfonds.

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening tevens regelen dat voor de splitsing van gebouwen in appartementsrechten een vergunning nodig is. Het splitsen van gebouwen kan leiden tot minder huurwoningen waardoor de druk op de goedkope huurwoningen alleen maar groter wordt. Een zogeheten splitsingsvergunning kan alleen worden aangevraagd door de eigenaar.

2.4.3 Bestuurlijke boete

Op 1 juli 2009 is de bestuurlijke boete in de vigerende Huisvestingswet opgenomen. Hiertoe is overgegaan op verzoek van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze steden hadden aangegeven behoefte te hebben aan een goed instrument om bepaalde vormen van onrechtmatige bewoning tegen te gaan.

De bestuurlijke boete betreft de volgende overtredingen van de vigerende Huisvestingswet:

- het zonder vergunning in gebruik nemen van vergunningplichtige woonruimte;
- het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte, en het onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot wonen, het samenvoegen van woonruimte en het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning.

Het zonder vergunning splitsen van een recht op een gebouw in appartementsrechten wordt in de Huisvestingswet 20.. hier aan toegevoegd om eenduidigheid in de bestuurlijke handhaving te realiseren.

2.4.4 Procesvereisten

Aan de totstandkoming van de huisvestingsverordening worden in de Huisvestingswet 20.. eisen gesteld.

Het sturen op de woonruimteverdeling door een gemeente raakt vele burgers en grijpt in op hun recht zich vrij te vestigen. Het is daarom van het grootste belang dat dit ingrijpen democratisch gelegitimeerd is. Om discriminatie en willekeur te voorkomen zou voldoende openbaar en transparant moeten zijn wat de regels zijn en op grond waarvan een gemeente zich genoodzaakt ziet tot de instelling daarvan. Informatie over bijvoorbeeld de periode dat de regels gelden, op welk deel van de woonruimtevoorraad in de gemeente zij betrekking hebben, in welk gebied de regels gelden, wie voor wie gaat en dergelijke zou voor burgers en woningzoekenden voldoende helder en toegankelijk moeten zijn. Dit geldt niet alleen voor inwoners uit de eigen gemeente maar voor alle woningzoekenden. Het primaat om de regels vast te stellen ligt weliswaar bij de gemeente, maar woningmarkten beperken zich niet tot de gemeentegrenzen. Een gebrek aan openheid en transparantie over de vastgestelde regels zou, al of niet bedoeld, niet onnodig belemmerend of drempelverhogend mogen zijn voor vestigers van buitenaf.

Daarom zullen de partijen uit het veld bij de voorbereiding van de huisvestingsverordening betrokken moeten worden. Dit gaat in ieder geval om woningcorporaties (toegelaten instellingen), woonconsumentenorganisaties en andere naar het oordeel van de gemeente in aanmerking komende organisaties zoals particuliere verhuurders. Gemeenten zijn daarnaast vrij om andere naar hun oordeel hiervoor in aanmerking komende organisaties hierbij te betrekken.

Tot de democratische legitimatie hoort ook dat de bevoegdheid van gemeenten zich niet verder uitstrekt dan de huisvestingsverordening en alles wat daarin en mee is vastgelegd. Het past niet dat gemeenten buiten het werkingsgebied van de huisvestingsverordening afspraken maken over de verdeling van woningen, evenmin als over de verdeling van bouwkvavels waarop woningen gerealiseerd gaan worden. In de loop van de tijd is hierover onder de vigerende Huisvestingswet al duidelijkheid ontstaan gelet op de nodige jurisprudentie. In het geval van bouwkvavels is in het kader van de woonruimteverdeling niet de grond op zich relevant, maar de totaalprijs van de bouwkvavel plus de op die grond te realiseren woningen.

In de Huisvestingswet 20.. krijgen gemeenteraden de bevoegdheid om gebruik te maken van het instrumentarium dat die wet biedt ten aanzien van onder meer de woonruimteverdeling. Dit sluit meteen ook bemoeienis met de woonruimteverdeling buiten de vastgestelde huisvestingsverordening en het werkingsgebied daarvan uit. Het maken van afzonderlijke afspraken over de woonruimteverdeling, bijvoorbeeld bij de uitgifte van bouwkvavels, buiten de huisvestingsverordening om is op grond van de Huisvestingswet 20.. niet mogelijk. Hetgeen geenszins inhoudt dat de gemeente bij de uitgifte van bouwkvavels geen antispeculatiebeding zou kunnen hanteren, zolang dat antispeculatiebeding geen beperking inhoudt die onder de reikwijdte van de Huisvestingswet 20.. valt.

Dit houdt ook in dat als er géén huisvestingsverordening is vastgesteld er ook niet op de woonruimteverdeling gestuurd wordt en kan worden. Zonder een huisvestingsverordening is er derhalve altijd sprake van vrije vestiging in een gemeente.

Met het voorgaande is ook verbonden dat het niet mogelijk is voor gemeenten om met losse convenanten sturing te geven aan de woonruimteverdeling. Het werken met convenanten, evenals afspraken los van de huisvestingsverordening dan wel als nadere uitwerking daarvan kan

aanleiding geven tot de nodige ondoorzichtigheid, hetgeen op gespannen voet staat met het uitgangspunt van democratische legitimatie. Wel blijft het natuurlijk mogelijk om wat de uitvoering betreft prestatieafspraken met woningcorporaties te maken.

Om de democratische legitimatie te waarborgen zou het ook mogelijk geweest zijn om alle gemeenten in Nederland te verplichten een huisvestingsverordening op te stellen. Vanuit het oogpunt van vrijheid van vestiging is dit echter minder wenselijk. Voor het opstellen van een huisvestingsverordening zal nu eerst de noodzaak aanwezig moeten zijn doordat er sprake is van schaarste of leefbaarheidsproblemen. Dit is aan gemeenten om te beoordelen en ook hun verantwoordelijkheid. Het verplicht stellen van een huisvestingsverordening zou tevens de regeldruk op gemeenten doen toenemen.

Ter bevordering van de helderheid van huisvestingsverordeningen en het hanteren van eenduidige begrippen zal samen met de VNG een handboek worden opgesteld.

2.4.5 Regionale afstemming

Woonruimteverdeling staat niet op zich, maar staat in nauwe relatie met en vormt een aanvulling op het ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsbeleid. De oplossing voor schaarste is bouwen. Daarbij kan gemengd wonen worden gerealiseerd door gedifferentieerd te bouwen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij gemeenten en stedelijke regio's. In het kader van het Actieplan woningproductie (Kamerstukken II 2007/2008, 30 607, nr. 10) is aangegeven dat er niet zal worden geaarzeld om daar waar dat aan de orde is, op basis van de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 80 van de Woningwet, gemeenten te dwingen voldoende woningbouw voor lagere inkomensgroepen te realiseren dan wel beschikbaar te stellen. Bij het realiseren van voldoende sociale woningbouw gaat het om het in de randgemeenten bouwen van voldoende woningen voor lagere inkomensgroepen uit de eigen en centrumgemeenten. Bij het beschikbaarstellen van voldoende sociale woningen gaat het erom dat randgemeenten bij de woonruimteverdeling voldoende rekening houden met de huisvesting van lagere inkomensgroepen uit de centrumgemeenten.

Niet overal kan echter in onbeperkte mate worden gebouwd. In sommige gebieden mag op basis van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid niet of maar weinig gebouwd worden. Vaak ook wordt op bepaalde locaties geconcentreerd gebouwd voor de woningbehoefte in een groter gebied, de regionale behoefte. In grotere gemeenten speelt daarnaast soms complexe herstructureringsproblematiek. In dit kader is de steun van de omliggende gemeenten hard nodig ten behoeve van de spreiding van de doelgroepen, die aangewezen zijn op schaarse goedkope woningen. In zogenaamde krimpgebieden doen zich soortgelijke vraagstukken voor, ten aanzien van bijvoorbeeld woonruimtevoorraad, sloop/nieuwbouw en de huisvesting van doelgroepen, waarin woonruimteverdeling een bijdrage kan leveren.

Uit het voorgaande blijkt zeer duidelijk dat, alhoewel het de gemeente zelf is die beslist over de huisvestingsverordening en de noodzaak deze in te stellen, de woonruimteverdeling dus meer en meer een zaak van regionale betekenis is geworden. Het is daarom onontbeerlijk dat gemeenten regionaal afstemmen over het te voeren woonruimteverdelingbeleid in de context van de gehele volkshuisvestelijke en ruimtelijke opgaven voor het gebied waar zij deel van uitmaken. In plusregio's is de samenwerking op het punt van de woonruimteverdeling reeds geformaliseerd. In sommige

andere regio's wordt hieraan, vaak na stimulering van de provincie, op een meer vrijwillige basis invulling gegeven. Veel gemeenten nemen daarbij hun verantwoordelijkheid en werken goed samen, ook komt het voor dat gemeenten vanwege lokale belangen uitzonderingsposities proberen in te nemen of onnodige barrières opwerpen, die hun effect hebben op de regionale woningmarkt en de doelmatigheid van de woonruimteverdeling aldaar.

Het aanbrengen van samenhang in de huisvestingsverordeningen op regionaal niveau, zo er noodzaak wordt gezien om deze in te stellen, is temeer van belang gezien de grotere mate van vrijheid die de Huisvestingswet 20.. aan gemeenten wil geven. Meer dan voorheen worden met het wetsvoorstel alleen kaders aangegeven. Zo kan het deel van de woonruimtevoorraad waar sturing voor nodig wordt bevonden meer gedifferentieerd naar huur- en koopprijsgrenzen worden vastgesteld. Bij de onderbouwing van de gemaakte keuzes kan de regionale dimensie niet veronachtzaamd worden.

Om te bewerkstelligen dat in het hele land binnen regio's op het gebied van de woonruimteverdeling wordt afgestemd, is bestaande regelgeving onvoldoende. In de al eerder genoemde plusregio's treedt het algemeen bestuur van de plusregio voor wat betreft de bevoegdheden uit de Huisvestingswet 20.. in de plaats van gemeenteraden van de gemeenten die in de regio gelegen zijn. Het betreft hier weliswaar ruim 40% van de woonruimtevoorraad in Nederland, maar voor het overige deel is er geen wettelijke basis voor regionale samenwerking. De bevoegdheid van provinciale staten in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) om hun provincie in te delen in samenwerkingsgebieden is per 1 januari 2006 komen te vervallen.

Binnen de te vernieuwen verhouding tussen de verschillende overheden is het vooral aan gemeenten om hun verantwoordelijkheid in dezen te nemen, afgemeten aan het belang van de regionale woningmarkt en het belang van samenwerking tussen gemeenten gezien de in de regio voorliggende opgaven. Welke mate en vorm van samenwerking bij woonruimteverdeling het meest passend is, is dan ook een vraag die begint bij het hebben van een beeld van de schaarste en verdringing die zich voordoet op de regionale woningmarkt, de positie van de verschillende gemeenten daarbij, de mogelijke oplossingen en de bijdrage die woonruimteverdeling kan leveren.

Leefbaarheidsproblemen doen zich voor op het lagere schaalniveau van complex of straat en zijn daarmee meer een zaak van gemeenten afzonderlijk. Om die reden ligt regionale afstemming op dit punt doorgaans minder voor de hand.

De uitvoering van de woonruimteverdeling, waaronder de wijze van bekendmaken en regelingen ten aanzien van inschrijving van woningzoekenden, verdient hierbij ook speciale aandacht. Gegeven het bestaan van regionale woningmarkten ligt het voor de hand om ook op dit niveau te streven naar voorzieningen die klantvriendelijk, efficiënt, transparant en goed toegankelijk zijn voor de woningzoekenden.

In het voorgaande is uitgegaan van een samenhang op regionaal niveau. Een regio kan dan ook gedefinieerd worden als een gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als één geheel kan worden beschouwd. Voor de al genoemde plusregio's is duidelijk welke gebieden dat zijn. Voor de gebieden daarbuiten is dit niet zonder meer duidelijk. Een directe wettelijke of bestuurlijke basis voor de indeling daarvan in regio's ontbreekt. Alhoewel de provincies strikt genomen geen rol hebben in de aanwijzing van gebieden als regio's, hebben zij vanuit

hun kennis van woningmarkten en gemeenten wel een beeld en een opvatting over welke gebieden aan bovenstaande definitie voldoen. Dit kunnen ook provinciegrensoverschrijdende gebieden zijn. Van de onderscheiden regio's zullen provincies in de regel ook uitgaan bij het opstellen van structuur- en woonvisies. Om tot een indeling te komen van regio's, waarbinnen samenwerking op het gebied van de woonruimteverdeling aangewezen is, kan daarom in principe uitgegaan worden van de door de provincie onderscheiden regio's. In geval van provinciegrensoverschrijdende regio's overleggen de betreffende provincies en houden elkaar op de hoogte van besluitvorming ter zake.

2.5 De werking van de Huisvestingswet 20..

In deze paragraaf zal beschreven worden in hoeverre de in hoofdstuk 1 vastgestelde onvolkomenheden van de vigerende Huisvestingswet worden hersteld. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de Huisvestingswet 20.. gaat werken als het instrument om onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste, alsmede om leefbaarheidsproblemen, aan te pakken.

De vastgestelde onvolkomenheden betroffen:

- teveel onnodige regelgeving;
- onduidelijkheid over het gebruik van bindingseisen;
- sommige kwetsbare groepen kunnen moeilijk beschermd worden en
- het gebrek aan transparantie bij de uitvoering.

In de Huisvestingswet 20.. is volstrekt helder dat alleen gebruik gemaakt kan worden van het instrumentarium van de Huisvestingswet 20.. onder specifiek omschreven omstandigheden. Er moeten onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste of leefbaarheidsproblemen zijn dat op ondubbelzinnige wijze is aangetoond. Verder is van belang dat de gemeenteraad de voorstellen van burgemeester en wethouders toetst aan de doelstellingen van de Huisvestingswet 20... Tot slot staat het iedere belanghebbende vrij om bezwaar te maken tegen de voorgestelde maatregelen met betrekking tot sturing op de woningmarkt. De gemeenteraad kan zich niet verschuilen achter toestemming van de provincie. Die is immers niet meer nodig. De verantwoordelijkheid rust geheel op de lokale schouders.

In de Huisvestingswet 20.. staat scherp aangegeven wanneer bindingseisen mogelijk zijn. Er moet schaarste zijn en er moeten geen of zeer geringe mogelijkheden voor nieuwbouw zijn. Alleen dan zijn bindingseisen mogelijk. De onduidelijkheid is daarmee verholpen.

Een geconstateerd onvolkomenheid was, dat er soms behoefte is aan de aanwijzing van specifieke woningen boven de prijsgrenzen zoals die in de vigerende wet zijn opgenomen. De vigerende Huisvestingswet staat dat niet toe. Na de herziening kunnen gemeenten meer dan in het verleden soorten woningen aanwijzen die onder de distributie vallen. Daarmee is deze onvolkomenheid hersteld.

Door de procesvereisten heeft het proces van totstandkoming én het proces van uitvoering aan helderheid en transparantie gewonnen.

De kern van de voorgestelde Huisvestingswet is een kleinere wet, waarbij vooral de gemeente aan zet is. De verwachting is dat hierdoor een beter werkbaar systeem ontstaat:

- het is helder wanneer de wet wel en wanneer hij niet gebruikt kan worden;
- de instrumenten zijn eenvoudig en doeltreffend;

- de bestuurlijke boete maakt de wet voor de gemeenten beter handhaafbaar en
- de procesvereisten maken de toepassing van de wet voor de burger meer transparant.

Om te bezien of deze verwachtingen uitkomen, zal de wet 5 jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

2.6 Wat regelt de Huisvestingswet 20.. niet

Tot slot hecht de regering eraan aan te geven welke mogelijkheden de Huisvestingswet 20.. niet geeft. Deze worden kort toegelicht.

Op grond van de Huisvestingswet 20.. is het niet mogelijk eisen aan de bronnen van inkomens te stellen aan nieuwe huurders om op die manier de leefbaarheid van buurten en wijken te bevorderen. Deze mogelijkheid is wettelijk geregeld in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (ook wel de «Rotterdamwet» genoemd). Gezien de politieke gevoeligheid van deze vorm van woningdistributie, is hier een relatief zware procedure aan gekoppeld. de Huisvestingswet 20.. beoogt niet hier afbreuk aan te doen.

Ook geeft de Huisvestingswet 20.. geen grond voor gemeenten om nieuwe eisen wat betreft ruimte voor nieuwbouw te stellen. Het spreekt voor zich dat schaarste alleen echt kan worden aangepakt door nieuwbouw. De Huisvestingswet 20.. beoogt slechts de negatieve effecten van schaarste voor sommige bevolkingsgroepen te mitigeren. Ruimteclaims dienen anders gemotiveerd te worden.

De Huisvestingswet 20.. geeft de mogelijkheid te sturen op leefbaarheid. Het is echter niet toegestaan te selecteren op etnische kenmerken. De Grondwet staat woningtoewijzing op dergelijke gronden niet toe.

Het hoofdstuk over het vorderen van woonruimte is niet meer in de Huisvestingswet 20.. opgenomen. Hierbij is een koppeling met de Leegstandwet gemaakt. Alle sturingsmogelijkheden om leegstand bij woonruimte tegen te gaan zijn overgebracht naar de Leegstandwet. De achtergrond hiervan is dat dit instrument daar beter op z'n plaats is dan in de Huisvestingswet 20... De Huisvestingswet 20.. beperkt zich in de toekomst tot het reguleren van de instroom op de woningmarkt en het tegengaan van schaarste door te sturen op veranderingen op de woonruimtevoorraad.

3. Uitvoering

3.1 Inleiding

In het kader van het streven naar een slagvaardiger overheid geeft het wetsvoorstel een grotere beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid aan gemeenten. Dit heeft consequenties voor de uitvoering op gemeentelijk niveau, maar ook voor de rol van provincies, rijksoverheid én burgers.

Sturing op de woonruimteverdeling is ingrijpend en raakt vele burgers. Het belang van democratische legitimatie van dat beleid is dan ook groot, mede in het licht van de zich wijzigende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden. In de Huisvestingswet zijn daarom ten aanzien van het instellen van een huisvestingsverordening procesvereisten opgenomen, die de onderbouwing, openbaarheid en transparantie van het beleid moeten waarborgen. Een grotere eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers en instellingen op lokaal niveau past

hierbij. Voor een groot deel betreffen de in de wet opgenomen procesvereisten een formalisering van de vaak al gangbare praktijk.

Aanleiding voor de inzet van het instrumentarium van de Huisvestingswet 20.. zijn de onevenwichtige of onrechtvaardige effecten van schaarste of leefbaarheidsproblemen in delen van de woningmarkt. Van gemeente tot gemeente zal het belang en de intensiteit van de problematiek en de noodzaak voor een gemeente om daarmee bemoeienis te hebben uiteenlopen. Gemeenten kunnen daarin zelf beslissen, in samenspraak met lokale en regionale partijen, maar ze zijn niet verplicht tot het instellen van een huisvestingsverordening. Als er besloten wordt tot een huisvestingsverordening, is het vanuit het oogpunt van kostenbeheersing wenselijk te streven naar een doelmatige uitvoering. Samenwerking met andere lokale en regionale partijen is hierbij van belang. Ook een punt van overweging zijn de lasten en verplichtingen, dan wel de beperking daarvan, die een huisvestingsverordening met zich mee brengt voor burgers en lokale private organisaties.

3.2 Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

3.2.1 Naleefbaarheid

Bij de naleefbaarheid staat centraal of private organisaties en burgers in staat zijn de hen door de wet opgelegde verplichtingen na te komen en wat de administratieve lasten en kosten zijn die dat voor hen meebrengt. In het kader van de Huisvestingswet 20.. kan dit ook toegepast worden op de gevolgen die het vaststellen van een huisvestingsverordening door een gemeente heeft. Meer algemeen kan ten aanzien daarvan gesteld worden dat het instellen van een huisvestingsverordening niet alleen een inperking van het recht van eigenaren om vrijelijk over hun bezit te beschikken met zich mee brengt, maar ook lasten en verplichtingen voor burgers en op de lokale woningmarkt opererende partijen. In de belangenafwegingen die een gemeente maakt rond de noodzaak van een huisvestingsverordening zal dit een rol moeten spelen. Het werkingsgebied van de huisvestingsverordening zal zich moeten beperken tot dat deel van de woonruimtevoorraad waarvoor de negatieve effecten van schaarste gelden en problemen met de leefbaarheid aan te tonen zijn. Op deze wijze onderkennen zo weinig mogelijk burgers en instellingen belemmeringen en hoeven zij geen extra kosten te maken.

Momenteel kent ongeveer de helft van de gemeenten in Nederland een huisvestingsverordening. Waar een huisvestingsverordening is, wordt echter lang niet altijd het volledige instrumentarium dat de Huisvestingswet 20.. biedt, toegepast. Bindingseisen komen bijvoorbeeld lang niet in alle huisvestingsverordeningen voor. De vastgestelde regels voor het in gebruik geven of nemen van woonruimte betreffen in veel huisvestingsverordeningen wel al snel de gehele woonruimtevoorraad in de gemeente. Uiteraard geldt wel de beperking van het maximum van de prijsgrenzen dat de vigerende Huisvestingswet toestaat. Met de Huisvestingswet 20.. komt er meer expliciet een noodzaak tot onderbouwing van schaarste en leefbaarheidsproblemen, bovendien wordt de werking van maatregelen beperkt in de tijd. Verwacht mag worden dat daarmee in grotere delen van de woonruimtevoorraad dan nu, sprake zal zijn van vrije vestiging, hetgeen voor burgers en instellingen per saldo een vermindering van lasten betekent. De in de wet toegevoegde mogelijkheid tot sturing bij leefbaarheidsproblemen heeft betrekking op het niveau van een wooncomplex of straat en zal slechts in geringe mate lastenverzwarend werken.

Woonruimteverdeling is niet van vandaag of morgen. Een aantal uitzonderingen en meer experimentele aanpakken daargelaten is in de praktijk een meest gangbare en steeds efficiënter geworden werkwijze ontwikkeld. De Huisvestingswet 20.. wijzigt deze praktijk niet, maar formaliseert delen daarvan vanwege het belang dat aan een goede procesgang gegeven moet worden gezien de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden. In de Huisvestingswet 20.. zijn daarom verschillende (proces)vereisten opgenomen voor de vaststelling van een huisvestingsverordening, die moeten zorgdragen voor democratische legitimatie en duidelijkheid en transparantie voor burgers en instellingen. Van laatstgenoemden wordt ook een bijdrage verwacht gezien het procesvereiste dat zij betrokken worden bij de voorbereiding van een huisvestingsverordening. Gemeenten zullen in deze samenwerking moeten zoeken met verhuurders, organisaties van bewoners en huurders en indien nodig organisaties en instellingen op het gebied van welzijn en zorg. Ook nu al is het vaak zo dat het beleid op het gebied van de woonruimteverdeling door gemeenten wordt voorbereid in samenspraak met de genoemde organisaties en instellingen, in het bijzonder de woningcorporaties. Voor de woningcorporaties vormt de afstemming van hun beleid met dat van de gemeente onderdeel van de regelgeving ten aanzien van woningcorporaties in het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: het Bbsh). In prestatieafspraken maken gemeenten en woningcorporaties voorts vaak afspraken over de (uitvoering van de) woonruimteverdeling en na te streven resultaten. In veel gemeenten zijn het ook de woningcorporaties die feitelijk de woonruimteverdeling uitvoeren, dan wel dit eventueel samen met gemeenten opdragen aan daartoe speciaal opgerichte organisaties. Het verlenen van diensten aan personen die te kennen hebben gegeven een woongelegenheden van de woningcorporatie te willen betrekken, behoort op grond van het Bbsh tot de kerntaken van woningcorporaties.

De regels van een huisvestingsverordening zijn in gelijke mate van toepassing op de sociale en de particuliere huursector, mits een van beide niet expliciet in een huisvestingsverordening is uitgesloten. Dit hangt mede samen met de betekenis die de particuliere huursector in een gemeente heeft, zowel qua omvang als voor de geconstateerde schaarste en leefbaarheidsproblemen. De particuliere huursector omvat momenteel landelijk gezien iets meer dan 10% van de woonruimtevoorraad. Waar er grotere concentraties zijn, met name in de grotere gemeenten, ligt het voor de hand dat gemeenten ook de daar aanwezige organisaties van particuliere verhuurders of anderszins vertegenwoordigers van de particuliere verhuurders ter plaatste bij de voorbereidingen van een huisvestingsverordening betrekken. Dit geldt ook voor organisaties en instellingen op het gebied van welzijn en zorg, daar de werking van de Huisvestingswet 20.. zich ook tot deze bereiken kan uitstrekken.

Daar waar huisvestingsverordeningen door gemeenten worden vastgesteld kunnen burgers en instellingen te maken krijgen met verplichte vergunningen. Zo zijn er bij toepassing van de mogelijkheden die de vigerende Huisvestingswet biedt ten aanzien van wijzigingen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad vergunningen verplicht voor het onttrekken, splitsen en samenvoegen van woningen en het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Dit instrumentarium is in de Huisvestingswet 20.. intact gebleven, waarmee de reeds gangbare praktijk voortzetting zal krijgen. Het vervallen in de Huisvestingswet 20.. van het instrumentarium voor het vorderen van leegstaande woonruimte draagt weinig bij aan een lastenvermindering, daar gemeenten in de praktijk nauwelijks gebruik maakten van deze mogelijkheid.

In gemeenten waar een huisvestingsverordening is vastgesteld, is het in het algemeen gebruikelijk dat woningzoekenden zich als zodanig laten registreren of inschrijven. Dit is efficiënt met het oog op de bepaling van volgordes en selectie van kandidaten voor woningen, maar levert ook informatie voor beleidsvorming. Inschrijving is in een aantal gevallen geheel gratis, in andere gevallen worden daarvoor kosten in rekening gebracht. Dit als een tegemoetkoming in de met woonruimteverdeling samenhangende kosten, die in hun totaliteit veel meer omvatten dan alleen inschrijvingen van woningzoekenden. Het in rekening brengen van inschrijfkosten heeft tevens als functie een drempel op te werpen, zodat vooral mensen zich inschrijven die echt op zoek zijn naar een woning. Vervuiling van bestanden wordt ermee tegengegaan. Voor een registratie als urgent woningzoekende geldt dit alles zeker ook en hieraan zijn doorgaans hogere kosten verbonden. Dit mede in verband met de noodzakelijke beoordeling van de aanvraag van urgentie.

Een zekere lokale variatie in inschrijvings- en verlengingskosten is acceptabel vanuit het oogpunt van decentralisatie. Situaties waarin door een gebrek aan samenwerking woningzoekenden op kosten worden gedreven, doordat binnen een regio of zelfs gemeente meerdere inschrijvingen met daaraan verbonden kosten noodzakelijk zijn, zijn echter niet alleen inefficiënt, maar ook te beschouwen als klantvriendelijk. Om die reden is in de Huisvestingswet 20.. opgenomen dat één gemeenschappelijk kanaal kan worden ingesteld voor het aanbieden van woningen. Evenals één gemeenschappelijk inschrijfpunt met eenmalige inschrijfkosten voor woningzoekenden. Een zodanig kanaal kan bestaan uit bijvoorbeeld een woonloket, woonkrant of website waar een woningzoekende terecht kan voor al de lokaal, maar bij voorkeur alle regionaal beschikbaar zijnde woningen. Dit bevordert de samenwerking van verhuurders van woningen en draagt bij aan de transparantie van de woningmarkt voor burgers.

Begin 2009 wordt de bestuurlijke boete als instrument ter bestrijding van onrechtmatige bewoning toegevoegd aan de vigerende Huisvestingswet. Dit mede op verzoek van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De bestuurlijke boetes dragen bij aan het handhaven van de Huisvestingswet op gemeentelijk niveau. Burgers en instellingen die zich schuldig maken aan een overtreding kunnen geconfronteerd worden met bestuurlijke boetes, waarvoor in de Huisvestingswet de maxima zijn opgenomen. Het instrumentarium van de bestuurlijke boete blijft onderdeel van de Huisvestingswet 20..

3.2.2 Uitvoerbaarheid

Bij de uitvoerbaarheid staat centraal of de overheidsinstanties die met de uitvoering van de Huisvestingswet 20.. belast zullen worden daartoe in staat zijn en over voldoende mensen en middelen daarvoor beschikken. De uitvoering van de woonruimteverdeling in deze zin heeft in de achterliggende jaren niet tot knelpunten voor gemeenten aanleiding gegeven. Het navolgende concentreert zich dan ook op de wijzigingen die met de Huisvestingswet 20.. worden doorgevoerd en de mogelijke effecten daarvan.

Belangrijke wijziging ten opzichte van de vigerende Huisvestingswet is dat het bestaan van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste en leefbaarheidsproblemen moet worden onderbouwd. Gebruik kan daarvoor gemaakt worden van de volgende bronnen en indicatoren:

Schaarste

- landelijk erkende gegevens en onderzoeken, zoals van het Centraal

bureau voor de statistiek, en het Woon-Onderzoek Nederland van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM);

- lokale onderzoeken mits uitgevoerd door een externe partij, bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van de doelgroep, (kern)voorraad en de woningbehoefte;
- gegevens uit de woningzoekenden- (aantal actief woningzoekenden) en verhuurregistraties (mutatiegraad, aantal reacties op woningen, slaagkansen);
- het provinciale ruimtelijk beleid.

Leefbaarheid

- registraties van de politie van criminaliteit, vernielingen en andere overlast;
- registraties van meldingen van overlast bij gemeenten en verhuurders;
- onderzoek naar en gegevens over klachten van bewoners;
- het oordeel van professioneel bij wijken en bewoners betrokken instanties en personen, zoals in wijkteams;
- gegevens uit de GBA.

Deze bronnen en indicatoren bieden gemeenten voldoende mogelijkheden om tot een goede onderbouwing te komen. De genoemde indicatoren en bronnen worden ook nu al in de praktijk gebruikt om te sturen op de woonruimteverdeling en met hun zeggingskracht en gebruiksmogelijkheden is uitgebreid ervaring opgedaan. In de praktijk zijn er ook goede en betrouwbare onderzoeksmethoden ontwikkeld om inzicht te krijgen in woningbehoefte en vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt. Een daarvan is het Woon-Onderzoek van het Ministerie van VROM. Gemeenten wordt door het Ministerie van VROM de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan het genoemde Woon-Onderzoek, zodat ook op lokaal niveau tegen verantwoorde investeringen tot betrouwbare resultaten gekomen kan worden.

In veel gemeenten is het reeds gebruikelijk periodiek onderzoek te doen naar de woningmarkt, alsmede de leefbaarheid te monitoren om het gevoerde beleid te evalueren en te onderbouwen. Het ritme van dergelijke onderzoeken en monitors is vaak afgestemd op de zittingsperiodes van colleges van burgemeester en wethouders. De in de Huisvestingswet 20.. opgenomen beperking van de geldigheidsduur van een huisvestingsverordening van ten hoogste vier jaar als het om de maatregelen in verband met schaarste en de woonruimtevoorraad gaat sluit hierbij aan. Tevens is deze periode lang genoeg voor het overige gevoerde beleid om effect te hebben en te bezien of de maatregelen nog nodig zijn. Voor maatregelen naar aanleiding van leefbaarheidsproblemen is ook uitgegaan van een maximale geldigheidsduur van vier jaar. Deze moeten wel specifiek gericht zijn op overlastproblemen op complex- of straatniveau. De maatregelen zullen aanvullend zijn op het overige beleid gericht op oplossing van de knelpunten.

De vaststelling van een huisvestingsverordening is een lokale zaak, maar de onderbouwing en aanpak van schaarsteproblematiek dient bij voorkeur in een regionale context plaats te vinden. Als verder procesvereiste is in de Huisvestingswet 20.. daarom opgenomen dat gemeenten dienen af te stemmen over de huisvestingsverordeningen. In de praktijk van nu is er in vele regio's al sprake van overleg en soms ook samenwerking op het gebied van de volkshuisvesting. In de plusregio's is daarvoor een wettelijke basis. Onder de Huisvestingswet 20.. blijft het zo dat in plusregio's het algemeen bestuur voor wat betreft de bevoegdheden uit de wet in de plaats treedt van de gemeenteraad van de gemeenten, die tot de regio behoren. In andere regio's wordt op meer vrijwillige basis, al of niet in een

Wgr-verband, samengewerkt als het gaat om de woonruimteverdeling. Voor de regio's die in 2006 woningbouwafspraken met het Rijk hebben gemaakt over de woningbouwproductie ligt dat voor de hand. Samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau blijft weliswaar vrijwillig maar maakt het mogelijk om expertise uit te wisselen en draagt bij aan de kostenbeheersing.

Een ander procesvereiste dat in de Huisvestingswet 20.. is opgenomen betreft het betrekken van organisaties van verhuurders, bewoners en huurders en zondig ook organisaties op het gebied van welzijn en zorg, in de voorbereidingen voor een huisvestingsverordening. Vaak is dit momenteel al goed gebruik, zodat van lastenverzwaring maar weinig sprake zal zijn. Wanneer een huisvestingsverordening noodzakelijk wordt geacht, zal voor de opmaak en inrichting daarvan gebruik gemaakt kunnen worden van een door het Ministerie van VROM in samenwerking met de VNG op te stellen handboek.

In het kader van de democratische legitimatie is vereist dat burgemeester en wethouders de maatregelen uit een huisvestingsverordening onderbouwen en motiveren voor de gemeenteraad, zowel wat betreft de subsidiariteit, de proportionaliteit ervan als de mate waarin woonruimteverdeling een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de aangetoonde knelpunten. Aan die eisen moet zijn voldaan om een huisvestingsverordening te kunnen vaststellen. Tevens zal over de afstemming met de gemeenten in de regio verantwoording moeten worden afgelegd. Dit vereiste past goed in het sinds 2003 ingevoerde duale stelsel en stelt gemeenten niet voor problemen. De beleidsvrijheid van gemeenten afzonderlijk maakt een verscheidenheid van regelgeving mogelijk. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en transparantie van de woningmarkt is het van belang dat voor woningzoekenden en burgers snel en duidelijk inzichtelijk is welke de plaatselijke dan wel regionaal geldende regels zijn en welke mogelijkheden er zijn om lokaal dan wel regionaal aan woonruimte te komen. Informatie daarover zou voor woningzoekenden goed toegankelijk door gemeenten ter beschikking moeten worden gesteld, zowel via de website van de gemeenten als in schriftelijke vorm. Ook als er door een gemeente besloten is geen huisvestingsverordening vast te stellen. Dit bevordert niet alleen de zelfredzaamheid van woningzoekenden, maar is tevens van belang voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid van burgers. Een verslag van het regionale overleg kan bij de behandeling van de huisvestingsverordening in de gemeenteraad worden bijgevoegd.

Op grond van de vigerende Huisvestingswet kan de gemeente in het kader van een huisvestingsverordening besluiten een register van woningzoekenden bij te houden. Dat gemeenten een eigen register voeren, komt echter nog maar zeer beperkt voor. Meestal is de uitvoering van de woonruimteverdeling in handen gegeven van de woningcorporaties, die daarvoor goed geëquipeerd zijn en waarvoor dienstverlening aan woningzoekenden op grond van het Bbsh tot de kerntaken behoort. Ook wordt de woonruimteverdeling in een aantal gebieden, mede vanuit het oogpunt van kostenbesparing, verzorgd door daartoe speciaal in het leven geroepen organisaties. De registratie en verwerking zijn processen, die in hoge mate geautomatiseerd zijn. In de Huisvestingswet 20.. is het artikel met betrekking tot het voeren van een register door gemeenten komen te vervallen. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid voor gemeenten om in verband met de registratie leges te heffen. Voor het verlenen van een huisvestingsvergunning, alsmede voor de vereiste vergunningen voor wijzigingen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan een gemeente leges in rekening brengen.

De regelgeving ten aanzien van leges en legesverordeningen is hierbij relevant. De kostendekkendheid van alle door de gemeente in rekening gebrachte leges tezamen vormt daarbij het uitgangspunt.

Ten aanzien van het instrument van bestuurlijke boete geeft de wet slechts de maximale boetes per soort overtreding. Gemeenten dienen in de huisvestingsverordening te bepalen welke overtredingen zij met de bestuurlijke boete willen aanpakken en wat voor boetes dan gelden. Dit hangt natuurlijk nauw samen met een zorgvuldige bepaling van de categorieën woningen waarvoor een vergunning in verband met schaarste, leefbaarheid of de samenstelling van de woonruimtevoorraad benodigd is.

3.2.3 Handhaafbaarheid en toezicht

Bij handhaafbaarheid staat centraal het toezicht dat wordt uitgeoefend op de uitvoering van de regelgeving en wie daarmee wordt belast.

Op 23 april 2008 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over het rapport van de commissie-Oosting (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61). Zowel de commissie-Oosting als de regering geeft aan te streven naar minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel. Ruimte voor differentiatie en maatwerk en een andere wijze van regelgeving, controle en toezicht. De commissie-Oosting adviseert verder in haar rapport over een andere wijze van regelgeving en toezicht ter vermindering van toezichtlasten en stapeling van toezicht. Dit rapport sluit aan bij de weg van decentralisatie die de regering voor ogen heeft. Decentrale overheden zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in het bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke overgangsvormen. Dat betekent ook niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van medeoverheden. Niet vooraf en ook niet achteraf door middel van te veel specifiek toezicht.

De commissie-Oosting heeft een helder normatief beeld neergezet over de functie van toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die onze samenleving is. Interbestuurlijk toezicht is onderdeel van een samenstel van «checks and balances» om waar nodig de «eenheid» in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. Te vaak heeft echter interbestuurlijk toezicht de vorm aangenomen van Rijk of provincie die over de schouder van gemeenten meekijkt of de taken goed worden uitgevoerd. Dat leidt tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden. Toezicht is bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bepaalde taak, niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen. Toezicht zal daarom plaatsvinden op basis van generieke wetgeving waarbij de naasthogere overheid hiervoor de eerst aangewezen is.

Een scherper gedefinieerde rol van het Rijk past binnen het streven van de regering om het vertrouwen tussen overheidslagen te herstellen en bij het streven naar een vernieuwing van de rijksdienst. Die rol van het Rijk past ook bij de visie van de regering op de interbestuurlijke verhoudingen. De verschillende overheidslagen moeten elkaar meer ruimte bieden en daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bevoegdheden en taken worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het best is toegerust. De verschillende bestuurslagen moeten erop kunnen vertrouwen dat de taak op dat niveau adequaat wordt opgepakt. Voorts veronderstelt decentralisatie de bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie in de taakuitoefening binnen de grenzen van de wet.

In lijn met het streven naar decentralisatie, de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van 2005 en het advies van de commissie-Oosting krijgen

gemeenten als het gaat om de Huisvestingswet 20.. meer beleidsvrijheid en bevoegdheden. Toezichtarrangementen specifiek op basis van de vigerende Huisvestingswet komen in dit verband te vervallen. Zo verdwijnt de benodigde goedkeuring van gedeputeerde staten voor het hanteren van hogere prijsgrenzen en voor het stellen van bindingseisen. Eveneens worden gemeenten vrij om zelf te bepalen welk gedeelte van de lokale woonruimtevoorraad qua prijsniveau en kenmerken onder de werking van een huisvestingsverordening zal vallen en alleen met een vergunning bewoond kan worden. Tenslotte vervalt ook het specifieke instrumentarium op grond waarvan provincies beleidsregels kunnen stellen ten aanzien van gemeentelijke huisvestingsverordeningen en gemeenten aanwijzingen kunnen geven voor de realisatie van deze regels.

Provincies hebben op basis van hun algemene taken zoals opgenomen in de Provinciewet bemoeienis met de maatregelen die gemeenten treffen in huisvestingsverordeningen ten aanzien van woonruimteverdeling, de samenstelling van de woonruimtevoorraad en de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Het door de provincie gevoerde ruimtelijke beleid en de mogelijkheden en beperkingen die dat stelt voor nieuwbouw op plaatsen in de provincie, zijn daarvoor indirect van betekenis. Provincies kunnen voorts, in lijn met de Wro, met het geven van hun visie een kader scheppen voor de inhoudelijke invulling van de woonruimteverdeling op lokaal niveau. In dezelfde visie kunnen provincies ook de woningmarkten benoemen, die als uitgangspunt kunnen dienen voor de indeling van provincies in regio's, waarbinnen afstemming tussen gemeenten over de woonruimteverdeling zou moeten plaatsvinden.

Ook van rijkswege zal er op basis van de Huisvestingswet 20.. geen direct toezicht meer worden uitgeoefend. Voor handhaving gaat generieke wetgeving gelden. De rol van het Rijk is die van systeemverantwoordelijke. Instrumenten die daarbij ten dienste staan zijn het recht om informatie te verkrijgen en schorsing en spontane vernietiging. Bij de handhaving van de Huisvestingswet 20.. zal het Ministerie van VROM zich reactief opstellen.

Om de belangen van burgers en lokale instellingen te waarborgen, zijn in de Huisvestingswet 20.. procesvereisten ten aanzien van huisvestingsverordeningen en de totstandkoming daarvan opgenomen. Deze vereisten moeten een zorgvuldige en transparante besluitvorming bevorderen en zorgen voor democratische legitimering daarvan. Helder en duidelijk dient te zijn waarom en op welke wijze tot besluitvorming is gekomen om te sturen op de woonruimteverdeling. Deze sturing is alleen mogelijk met en door middel van een huisvestingsverordening. Wanneer een dergelijke verordening er niet is, is er sprake van vrije vestiging. Natuurlijk kunnen er afspraken gemaakt worden met woningcorporaties en overige verhuurders over de regelgeving, maar deze dienen vervolgens wel integraal opgenomen te zijn in de huisvestingsverordening en hebben alleen dan rechtskracht. De legitimering en transparantie van beleid vereist dit. De uitvoering van de regelgeving kan daarna wel in handen gegeven worden van genoemde marktpartijen, net als met hen afspraken gemaakt kunnen worden over te leveren prestaties op het gebied van de woonruimteverdeling.

In het wetsvoorstel zijn de volgende procesvereisten opgenomen

- sturen op de woonruimteverdeling is alleen mogelijk met en door middel van een huisvestingsverordening;
- onderbouwen en aantonen van het bestaan van schaarste en leefbaarheidsproblemen;
- onderbouwen van subsidiariteit, effectiviteit, proportionaliteit en tijdsduur van de te nemen maatregelen;
- betrekken bij de voorbereiding van een huisvestingsverordening van

- burgers en lokale private organisaties die daarbij een redelijk belang hebben, en
- afstemmen met gemeenten uit de regio.

Voor de procesgang in de praktijk betekenen de procesvereisten dat alvorens tot het instellen van een huisvestingsverordening wordt overgegaan burgemeester en wethouders verantwoording afleggen over:

- de mate waarin schaarste en leefbaarheidsproblemen in delen van de woonruimtevoorraad voorkomen en de wijze waarop dat is vastgesteld;
- de noodzaak van sturing middels woonruimteverdeling en maatregelen ten aanzien van de woonruimtevoorraad in samenhang met het overige volkshuisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid en het beleid op relevante andere terreinen en voor welke periode de maatregelen nodig zijn (subsidiariteit);
- wat met de sturing bereikt wil en kan worden (effectiviteit);
- de gevolgen die sturing heeft voor burgers en lokale instellingen inclusief lasten en verplichtingen (proportionaliteit);
- de mate waarin en de wijze waarop lokale partijen betrokken zijn en de resultaten daarvan;
- de regionale afstemming en de resultaten daarvan, en
- de keuze voor het woonruimteverdelingsstelsel en het gemeenschappelijk kanaal voor het aanbieden van woningen.

Bovenstaande verantwoording zal de gemeenteraad in staat stellen tot een afgewogen en verantwoorde besluitvorming over het vaststellen van een huisvestingsverordening en de daarin te vervatten sturingsmaatregelen. Burgers en lokale private organisaties zal het in staat stellen om zienswijzen en eventuele bezwaren tegen de voorgenomen maatregelen in te brengen, dan wel onvolkomenheden of omissies in de procesgang aan de orde te stellen. Het laatste kan in eerste instantie door de gemeenteraadsleden daarover te benaderen en te informeren, dan wel VROM hierover te informeren. In uiterste instantie kan de kwestie ter toetsing voorgelegd worden aan de bestuursrechter. De betrokkenheid van bewoners- en huurdersorganisaties in de voorbereidingsfase kan mede bijdragen aan een actieve opstelling van burgers.

In afwachting van de implementatie van de in het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie-Oosting (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61) genoemde maatregelen is in het wetsvoorstel nog voorzien in handhavings- en specifieke toezichts- en taakverwaarlozingsbevoegdheden voor het Rijk (de artikelen 37 tot en met 39). Deze artikelen zullen worden geschrapt bij de aanpassing van het generieke instrumentarium zoals aangekondigd in het genoemde kabinetsstandpunt.

4. Voorbereiding en totstandkoming

Dit wetsvoorstel is in samenwerking en afstemming met VNG, Aedes, IPO en de Woonbond tot stand gekomen. Daarnaast zijn betrokken de plusregio's (Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven, Twente, Arnhem-Nijmegen en Parkstad Limburg), de Neprom en Vastgoedbelang.

VNG, Aedes en IPO hebben samen voor hun inbreng in het voorbereidingstraject een aantal gezamenlijke regionale debatten over de toekomst van de woonruimteverdeling en de vernieuwing van de Huisvestingswet georganiseerd. Deze debatten zijn goed bezocht en de uitkomsten zijn telkens meegenomen in het gezamenlijk overleg over de invulling van het wetsvoorstel. Uiteindelijk hebben genoemde partijen aangegeven achter dit wetsvoorstel te staan.

Punten van discussie met de externe partijen blijven:
De invulling van het begrip leefbaarheid
Flexibiliteit in taken en rollen
Specifieke aandacht voor mantelzorgers en personen uit opvanghuizen

Leefbaarheid

Vanuit vooral de grote steden en de plusregio's wordt aangegeven dat het toevoegen van leefbaarheid aan de Huisvestingswet een waardevolle aanvulling is, maar dat de invulling in het wetsvoorstel in hun ogen te beperkt is. In het wetsvoorstel is leefbaarheid aangegeven als leefbaarheidsproblemen waarbij sprake is van overlast waar met woonruimteverdeling een (deel van de) oplossing kan worden gevonden. Het leefbaarheidsprobleem zal hierbij aangetoond moeten worden op basis van verifieerbare bronnen.

De grote steden en plusregio's geven aan behoefte te hebben aan een ruimere interpretatie van het begrip leefbaarheid waardoor ook het bevorderen van buurtbinding en sociale cohesie tot de mogelijkheid behoort. Verder zou het toepassingsgebied moeten worden verruimd tot buurten en wijken in plaats van het in het wetsvoorstel opgenomen complex- of straatniveau.

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen leefbaarheid toe te spitsen op leefbaarheidsproblemen en het toepassingsgebied te beperken tot complex of straatniveau. Hiervoor is gekozen omdat het begrip leefbaarheid in de praktijk gebruikt wordt als aanduiding van allerlei soorten problemen. Voorbeelden hiervan zijn (het gebrek aan) voorzieningen in buurten wijken of dorpen, de beleving van de woonomgeving, de hangjeugd op sommige plaatsen, rommel op straat, graffiti en geluidsoverlast van de burens. Lang niet al deze problemen lenen zich er voor om met behulp van woonruimteverdeling aangepakt te worden. Daarbij moet om de vrijheid van vestiging te waarborgen sturing op de woonruimteverdeling op basis van leefbaarheid noodzakelijk zijn. Leefbaarheid toespitsen op leefbaarheidsproblemen maakt het objectieverbaar en toetsbaar met behulp van diverse bronnen zoals politieregistraties en aangiften; meldingen van overlast, onderzoek naar klachten bij bewoners, het oordeel van professionals en gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Sturen in de woonruimteverdeling op basis van vermoedens en preventief is daarbij niet mogelijk. Dit is ook niet in lijn met het uitgangspunt van vrijheid van vestiging.

Net als dat het leefbaarheidsprobleem objectieverbaar moet zijn, moet het ook gericht toegepast kunnen worden. Problemen in de leefbaarheid doen zich over het algemeen voor in een portiek, complex of straat. Het is dan ook dit niveau waarop gestuurd kan worden. Vergroting van het toepassingsniveau voor leefbaarheid zou onnodige sturing in de woonruimteverdeling veroorzaken met bijbehorende regeldruk. Ingrijpen moet proportioneel zijn waarbij het middel niet erger moet zijn dan de kwaal.

Flexibiliteit in taken en rollen

Vanuit VNG, Aedes en de grote steden wordt aangegeven dat er behoefte is aan meer flexibiliteit in de taken en bevoegdheden met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woningvoorraad.

Partijen geven er de voorkeur aan dat gemeenten binnen een plusregio de bevoegdheid krijgen voor aanvullende maatregelen en individuele afspraken met verhuurders.

Daarnaast is er de behoefte om op gemeentelijk niveau flexibiliteit in te bouwen door het mogelijk maken van doordelegatie van sturingsmoge-

lijkheden van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat sturing op de woonruimteverdeling alleen mogelijk is op basis van een huisvestingsverordening. Deze verordening moet worden vastgesteld door de gemeenteraad en voor plusregio's in de regioaad. Om de vrijheid van vestiging te waarborgen is het belangrijk dat sturing in de woonruimteverdeling beperkt blijft tot daar waar dat noodzakelijk is. Door deze sturing te laten vastleggen in een verordening die door de gemeenteraad respectievelijke regioaad moet worden vastgesteld is er sprake van democratische legitimering van de sturing. Daarnaast is een verordening transparant, waardoor voor woningzoekenden vooraf duidelijk is wat de sturingregels in de woonruimteverdeling zijn. Een verordening is openbaar en opvraagbaar bij de gemeente. Vaak hebben gemeenten de verordening op hun website gezet.

Door te kiezen voor dit stelsel is het gevolg hiervan dat wijzigingen of aanvullingen in de sturing op de woonruimteverdeling alleen in de verordening kunnen worden opgenomen en worden vastgesteld door de gemeenteraad of regioaad. Het doordelegeren van bevoegdheden in deze sturing aan gemeenten binnen een plusregio en het college van burgemeester en wethouder binnen een gemeenten is daarom niet gewenst. Uitgangspunt blijft dat sturing op de woonruimteverdeling democratisch is gelegitimeerd en dat woningzoekenden transparantie hebben over wat deze sturing op de woonruimteverdeling is.

Specifieke aandacht voor mantelzorgers en personen uit opvanghuizen
Vanuit de VNG is aangegeven dat het goed is dat er aandacht is voor de positie van mantelzorgers en personen uit opvanghuizen maar dat zij het specifiek benoemen van deze groepen in de Huisvestingswet niet noodzakelijk en gewenst vinden.

Er is voor gekozen deze groepen specifiek in het wetsvoorstel op te nemen vanwege de problemen die beide groepen hebben op de woningmarkt. Ondanks dat de meeste gemeenten de groep personen uit opvanghuizen goed huisvesten, blijken er nog steeds problemen te zijn bij de huisvesting van deze groep. Daarom zijn in het voorjaar van 2008 deze problemen geanalyseerd. Naar aanleiding hiervan is een MG-circulaire (VROM-MG 5-2008) uitgedaan. Hierin is nogmaals de problematiek van personen in opvanghuizen aangegeven. Het is voor deze groepen belangrijk dat zij gehuisvest worden. Daarom is besloten deze groep specifiek in het wetsvoorstel op te nemen. Daarnaast blijft voor gemeenten de mogelijkheid om op lokaal niveau de voor die woningmarkt specifieke groepen tot urgent te benoemen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

eerste lid

onderdeel a

Bouwkavels in de zin van de Huisvestingswet 20.. zijn stukken grond bestemd voor de bouw van een of meer woonruimten die vallen onder de door de gemeenteraad op grond van artikel 7 aangewezen categorieën goedkope woonruimte. Grond bestemd voor de bouw van kantoren of winkels valt hier dus niet onder. Niet van belang is of op een stuk grond een eengezinswoning zal worden gebouwd of een toren met honderd appartementen. In beide gevallen is sprake van een bouwkavel in de zin

van de Huisvestingswet 20.. indien de te bouwen woning/appartementen onder de aangewezen categorieën goedkope woonruimte vallen.

onderdeel g

Het is niet goed mogelijk om exact te omschrijven wanneer sprake is van een woningmarktregio. De woningmarkt vormt over het algemeen een samenhangend systeem van stedelijke en suburbane woonmilieus in een kerngebied en landelijke woonmilieus in de perifere gebieden waarbinnen het merendeel van de verhuisbewegingen van de bewoners plaatsvinden. Indien de provincie in haar beleid omtrent wonen heeft uitgesproken hoe zij de provincie in woningmarktregio's meent te moeten verdelen, vormt deze verdeling het uitgangspunt.

onderdeel h

De definitie van woonruimte, als opgenomen in de geldende Huisvestingswet, als een besloten ruimte, die al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden heeft in de praktijk niet voor knelpunten gezorgd en is daarom overgenomen. De definitie omvat zowel woningen als woon-schepen en woonwagens.

Bewoning als genoemd in de definitie houdt in dat de woonruimte dient als hoofdverblijf. Tweede woningen zijn daarom geen woonruimten in de zin van de Huisvestingswet 20... Dit geldt ook voor ruimten die, gegeven hun inrichting en voorzieningen, slechts geschikt zijn voor tijdelijk verblijf, zoals bijvoorbeeld vakantiewoningen.

Artikel 2

eerste lid

Het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. omtrent de verdeling van woonruimte maakt inbreuk op het recht op vrijheid van vestiging en het eigendomsrecht. Het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. omtrent de samenstelling van de woonruimte-voorraad maakt eveneens inbreuk op het eigendomsrecht. Die bevoegdheden kunnen daarom niet lichtvaardig worden toegepast, er moet een aantoonbare noodzaak voor die toepassing zijn. De gemeenteraad kan deze bevoegdheden daarom slechts gebruiken als dat noodzakelijk en geschikt is voor de bestrijding van onevenwichtig en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte of voor de bevordering van de leefbaarheid en is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Het moet daarbij altijd gaan om het goedkope deel van de woonruimtevoorraad.

De uitzondering hierop vormen de bevoegdheden met betrekking tot urgentieverlening (de artikelen 12 en 13). Die bevoegdheden kan de gemeenteraad altijd gebruiken, ook als er geen sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste of leefbaarheidsproblemen. De inbreuk die het gebruik van die bevoegdheden maakt op de vrijheid van vestiging is beperkt. Het belang van de mogelijkheid om, in noodsituaties dan wel vanuit een maatschappelijk belang, bepaalde groepen woningzoekenden met voorrang te huisvesten weegt daar altijd tegen op. Ook als niet aan de zwaardere eisen voor de toepassing van de overige bevoegdheden wordt voldaan. Het is zaak dat de gemeenten deze bevoegdheid terughoudend inzetten en richten op de algemeen aanvaarde groepen.

De bevoegdheid van artikel 7 mag de gemeenteraad ook altijd gebruiken voor zover noodzakelijk voor de toepassing van de artikelen 12 en 13. De in de artikelen 12 en 13 gegeven bevoegdheden kunnen alleen gebruikt worden als er sprake is van een huisvestingsvergunningstelsel. Artikel 7

geeft de gemeenteraad de bevoegdheid een dergelijk stelsel in te stellen. Daarom kan de gemeenteraad de bevoegdheden van artikel 7 altijd gebruiken ten behoeve van de toepassing van de artikelen 12 en 13. De gemeenteraad kan dus besluiten om een huisvestingsverordening uitsluitend te laten bestaan uit een urgentieregeling.

Het eerste vereiste is het bestaan van schaarste of leefbaarheidsproblemen. Bij het vaststellen van de huisvestingsverordening zal aangevoerd moeten worden dat er sprake is van schaarste of leefbaarheidsproblemen. Dat is echter niet genoeg. De gemeenteraad moet ook onderbouwen dat de toepassing van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. geschikt en noodzakelijk is voor de beoogde rechtvaardige en evenwichtige verdeling respectievelijk de bevordering van de leefbaarheid. Indien de gemeenteraad toepassing wil geven aan artikel 14 zal hij specifiek voor de aan te wijzen complexen of straten moeten onderbouwen dat het gebruik van die bevoegdheid voor de complexen of straten noodzakelijk en geschikt is.

Geschikt wil zeggen dat het beoogde doel gegeven de omstandigheden bereikt kan worden met de toepassing van de bevoegdheden. Als het doel niet bereikt kan worden met de toepassing van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. omdat de problemen van andere aard zijn mogen ze niet worden toegepast.

Noodzakelijk wil zeggen dat het beoogde doel zonder het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. niet bereikt kan worden. Met andere woorden, zonder overheidssturing en met minder ingrijpende middelen kan het beoogde doel niet bereikt worden.

Tot slot moet de gemeenteraad onderbouwen dat voldaan is aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook hiervoor geldt dat indien de gemeenteraad toepassing wil geven aan artikel 14 hij specifiek voor de aan te wijzen complexen of straten moet onderbouwen dat het gebruik van die bevoegdheid voor die complexen of straten voldoet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

Subsidiariteit wil zeggen dat er geen andere oplossingen of andere maatregelen mogelijk zijn om de problemen op te lossen (subsidiariteit) dan het gebruik van deze bevoegdheden.

Proportionaliteit wil zeggen dat het gebruik van de bevoegdheden in verhouding is met het beoogde doel gelet op de mate en ernst van de problematiek. Het middel mag niet erger zijn dan de kwaal en meer nadelige dan positieve effecten hebben. Zo is er bijvoorbeeld rekening mee te houden dat verhoging van de kansen van de ene groep woningzoekenden niet andere groepen onrechtvaardig benadeelt.

Artikel 3

Indien een gemeente is gelegen in een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen komen de bevoegdheden die de Huisvestingswet 20.. toekent aan de gemeenteraad uitsluitend toe aan het algemeen bestuur van de plusregio. In dergelijke gemeenten kan dus geen gemeentelijke huisvestingsverordening bestaan maar uitsluitend een regionale.

Burgemeester en wethouders blijven bevoegd ten aanzien van de verlening van huisvestings- en overige vergunningen. Alleen de voorbereiding van de huisvestingsverordening en het overleg daarover met de relevante partijen (artikel 6) komt toe aan het dagelijks bestuur van de plusregio.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt waarop een huisvestingsverordening betrekking kan hebben. De gemeenteraad kan uitsluitend in de huisvestingsverordening regels stellen omtrent het in gebruik nemen of geven van goedkope woonruimte, omtrent de uitgifte van bouw kavels en omtrent wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad. Daarbij kan een gemeente een verordening vaststellen voor een maximale periode van vier jaar.

De gemeenteraad dient daarbij te bepalen waar de grens ligt voor goedkope woonruimte. In het algemeen kan gesteld worden dat voor de afbakening van de goedkope voorraad aansluiting gezocht kan en moet worden bij een huurprijs waarvoor de bewoners nog in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Wat betreft koopwoningen kan aangesloten worden bij de prijsgrenzen die gesteld worden in de Wet bevordering eigenwoningbezit.

De gemeenteraad kan voor een kortere maar niet voor een langere termijn kiezen. Indien (een deel van) de problemen niet zijn opgelost na deze periode, moet de gemeenteraad dat deel van de huisvestingsverordening verlengen en daarbij opnieuw de noodzaak daarvan onderbouwen.

Over deze onderwerpen kunnen uitsluitend in de huisvestingsverordening regels worden gesteld. Het anderszins stellen van eisen aan deze onderwerpen, bijvoorbeeld bij de feitelijke uitgifte van bouw kavels of via afspraken met woningeigenaren is dus niet toegestaan.

Zoals hiervoor al is opgemerkt kan de gemeente bij de uitgifte van bouw kavels antispeculatiebedingen opnemen, zolang die bedingen geen betrekking hebben op de in de Huisvestingswet 20.. geregelde onderwerpen.

Artikel 5

Indien de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een vergunningplicht opneemt, voor het in gebruik nemen, in gebruik geven, onttrekken, samenvoegen of omzetten in onzelfstandige woonruimte van woonruimte of het splitsen van gebouwen, moet hij in de huisvestingsverordening ook regels stellen omtrent de wijze van aanvragen van die vergunningen en de bij de aanvraag over te leggen gegevens.

Degene die een vergunning nodig heeft op grond van de huisvestingsverordening moet ook kunnen weten hoe hij aan zo'n vergunning kan komen.

Artikel 6

eerste lid

Burgemeester en wethouders dienen bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van de huisvestingsverordening overleg te plegen met de in de gemeente werkzame toegelaten instellingen, bedoeld in artikel 70 van de Woningwet (hierna: de woningcorporaties), met woonconsumentenorganisaties en met andere daarvoor in aanmerking komende organisaties. Ook de provincie is een overlegpartner voor gemeenten bij de voorbereiding van de huisvestingsverordening. De provincie kan een belangrijke rol spelen bij het goed functioneren van de regionale woningmarkt. Woningcorporaties hebben op grond van de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector een belangrijke taak in het huisvesten van de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid. Het gaat dan niet alleen om de lagere inkomens, maar ook om ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Ook de Huisvestingswet 20.. richt zich met name op deze doelgroepen voor wat betreft de mogelijke schadelijke effecten voor hen van schaarste. Het ligt daarom voor de hand

dat in ieder geval de in de gemeente actieve woningcorporaties betrokken worden bij de voorbereiding van een huisvestingsverordening.

Omdat het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. vrijwel altijd ook de particuliere verhuurders raakt, moeten zij ook altijd betrokken worden bij het overleg. Omdat het gezien het aantal lastiger zal zijn om alle particuliere verhuurders te betrekken, strekt de verplichting zich uit tot de organisaties van die particuliere verhuurders. Dat kunnen zowel plaatselijke als landelijk opererende organisaties zijn. Uiteraard staat het gemeenten vrij om alle particuliere verhuurders te betrekken bij het overleg.

Woonconsumentenorganisaties als de Woonbond, huurdersorganisaties of Vereniging Eigen Huis dienen ook in ieder geval betrokken te worden bij het overleg. Het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 20.. raakt altijd de woonconsument. Het is daarom zaak dat de organisaties die woonconsumenten vertegenwoordigen altijd betrokken worden bij de voorbereiding van een huisvestingsverordening.

Als de huisvesting van specifieke doelgroepen, als ouderen en gehandicapten, in het geding is, kunnen ook organisaties op het gebied van welzijn en zorg in aanmerking komen. Welke organisaties voorafgaand worden betrokken is aan de gemeenten. Niet altijd zal aan iedere organisatie een recht op overleg toegekend kunnen worden, omdat dat al snel tot onhanteerbare situaties kan leiden. Belangrijk is daarom dat de organisaties, zoals hier bedoeld, een duidelijk met de verordening samenhangend belang van voldoende omvang hebben en met voldoende representativiteit opereren. Gemeenten wordt de nodige ruimte gelaten om dit te beoordelen, maar kunnen niet willekeurig te werk gaan.

Over de vorm van het overleg tenslotte is niets bepaald. Hierin hebben gemeenten de vrijheid om dit naar eigen inzicht in te vullen. De vorm zal ook kunnen variëren al naar gelang de ingrijpendheid van de maatregelen of de wijziging daarvan. De tijdelijkheid van verordeningen die met de Huisvestingswet 20.. wordt geïntroduceerd, maakt het wel noodzakelijk om de frequentie en continuïteit van het overleg hierop af te stemmen.

tweede lid

Afstemming van een voorgenomen huisvestingsverordening is onontbeerlijk omdat gemeenten niet geïsoleerd opereren, maar onderdeel zijn van een woningmarktregio. Overlastsituaties zijn wel veelal van meer specifiek lokale aard, maar schaarste en verdringing spelen op een meer regionaal niveau. De vorm en mate van afstemming tussen gemeenten is niet voorgeschreven, maar mede af te stemmen op het belang van de regionale woningmarkt en het belang van samenwerking tussen gemeenten gezien de regionaal voorliggende opgaven. Om te bepalen welke vorm van afstemming het meest passend is, zal het goed zijn vooraf inzicht te hebben in de schaarste en verdringing die zich voordoet op de regionale woningmarkt en de positie van de verschillende gemeenten daarbij. Als ingrijpen onderbouwd en gemotiveerd kan worden, verdienen ook de regionale afstemming over de tijdelijkheid van maatregelen, de monitoring van de effecten daarvan en de uitvoering speciale aandacht. Vanuit een oogpunt van kosten- en klantvriendelijkheid, transparantie en efficiëntie zou gestreefd moeten worden naar gemeenschappelijke voorzieningen voor het aanbieden van woningen en voor de registratie van woningzoekenden.

Indien de gemeente in een plusregio is gelegen geldt de eis van afstemming met de gemeenten in de woningmarktregio niet. In dat geval stelt

het algemeen bestuur van de plusregio de huisvestingsverordening vast. In dat algemeen bestuur zijn alle gemeenten vertegenwoordigd.

Artikelen 7 en 8

De gemeenteraad kan een zogenoemd huisvestingsvergunningstelsel instellen. Woonruimte die in de huisvestingsverordening is aangewezen op grond van artikel 7 mag op grond van het artikel 8 niet in gebruik worden genomen door of in gebruik worden gegeven aan woningzoekenden die niet over een huisvestingsvergunning beschikken.

De aanwijzing van categorieën woonruimte kan plaatsvinden aan de hand van verschillende criteria. Het kan gaan om woonruimte gelegen in een deel of delen van de gemeente (wijken, buurten, straten of complexen) en kenmerken als de prijs, de aard of de grootte van de woonruimte. De aard van de woonruimte wordt daarbij bepaald door de geschiktheid van die woonruimte voor bepaalde groepen woningzoekenden, zoals ouderen en mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

Voor de aangewezen categorieën woonruimten moet zijn voldaan aan de vereisten van artikel 2 van de Huisvestingswet 20...

De aanwijzing van categorieën woonruimte op grond van artikel 7 is ook van belang voor de toepassing van de artikelen 11 tot en met 15. De voor-rangsregels van die artikelen kunnen alleen van toepassing zijn op (een deel van) de overeenkomstig artikel 7 aangewezen woonruimten.

Artikel 9

Indien de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een huisvestingsvergunningstelsel heeft ingesteld moet hij in die verordening de criteria die bij de verlening van huisvestingsvergunningen van toepassing zijn vastleggen. De gemeenteraad is vrij in het vaststellen van die criteria. Deze criteria kunnen betrekking hebben op de verhouding tussen prijs en inkomen of tussen oppervlakte en gezinssamenstelling.

Artikel 10

eerste lid

De transparantie van het huisvestingsvergunningstelsel vereist dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening vastlegt welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning. Bij deze zogenoemde toelatingscriteria kan het bijvoorbeeld gaan om algemene leeftijdsgrenzen (alleen meerderjarige woningzoekenden) of, indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 15 van de Huisvestingswet 20.., om maatschappelijke of economische binding.

tweede lid

De gemeenteraad wijst de categorieën woningzoekenden aan die voor een huisvestingsvergunning in aanmerking komen. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat de woningzoekende die een huisvestingsvergunning aanvraagt rechtmatig in Nederland verblijft.

Artikel 11

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat ten aanzien van bepaalde categorieën woonruimte voorrang wordt gegeven aan bepaalde categorieën woningzoekenden. Het gaat dan om woning-

zoekenden voor wie de woonruimte gelet op de aard, de grootte of de prijs daarvan, bijzonder passend moet worden geacht. Ten aanzien van de prijs gaat het dan veelal om betaalbare woningen die bij voorrang bestemd zijn voor woningzoekenden met de laagste inkomens.

De aard van de woonruimte heeft betrekking op bijzondere kenmerken van de woning. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de afwezigheid van drempels en eventuele andere voorzieningen die de woonruimte bij voorrang geschikt maken voor woningzoekenden met een lichamelijke handicap en een laag inkomen.

Bij grootte van de woonruimte gaat het vooral om het aantal kamers in relatie tot de omvang van het huishouden van de woningzoekende. Bij woonruimte met meer dan vier kamers zal dan voorrang worden gegeven aan grote gezinnen.

Indien er geen woningzoekenden, die behoren tot een op grond van artikel 11 van de Huisvestingswet 20.. aangewezen categorie, belangstelling hebben voor een op grond van dat artikel aangewezen woonruimte komen andere woningzoekenden in aanmerking voor een huisvestingsvergunning ten aanzien van zo'n woonruimte.

Artikel 12

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte behoeven. Zoals in paragraaf 2.3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is opgemerkt kan de gemeenteraad van deze bevoegdheid altijd gebruik maken.

De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening de criteria vast volgens welke woningzoekenden worden ingedeeld in urgentiecategorieën. Randvoorwaarde hierbij is dat mantelzorgers, personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven en verblijfsgerechtigden die voor de eerste keer een woning zoeken in ieder geval tot de urgente woningzoekenden behoren. Deze groepen kunnen dus niet van indeling in een urgentiecategorie worden uitgesloten. Dat geldt voor alle gemeenten altijd. Dat wil zeggen dat een woningzoekende die in een blijf-van-mijn-lijfhuis in een andere gemeente verblijft ook in de urgentiecategorieën dient te worden ingedeeld.

Artikel 13

De indeling van woningzoekenden in urgentiecategorieën als bedoeld in artikel 12, tweede lid, geschiedt door burgemeester en wethouders. In de huisvestingsverordening bepaalt de gemeenteraad hoe woningzoekenden kunnen verzoeken om indeling in een urgentiecategorie. Tegen een beslissing omtrent de indeling in een urgentiecategorie kan de woningzoekende bezwaar aantekenen en beroep instellen.

Burgemeester en wethouders kunnen van hun bevoegdheid om woningzoekenden in urgentiecategorieën in te delen mandaat verlenen. Dit kan zowel aan ambtenaren als aan niet-ambtenaren. Bij dat laatste valt te denken aan een in te stellen urgentiecommissie. Huisvesting van urgenten is niet alleen het probleem van een gemeente of woningaanbieder. Het is een gezamenlijk probleem wat ook gezamenlijk opgepakt moet worden. Een centrale urgentieregeling met een urgentiecommissie kan voor eenduidigheid zorgen. Dit draagt bij aan een effectievere aanpak van dit probleem.

Artikel 14

Indien is voldaan aan de vereisten van artikel 2 kan de gemeenteraad bepalen dat voor specifiek aangewezen woonruimtecomplexen of straten voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met bepaalde sociale kenmerken. Dat wil zeggen dat voor ieder complex of iedere straat onderbouwd moet zijn dat de aanwijzing van dat complex of die straat op grond van artikel 14 noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van de bestaande leefbaarheidsproblemen en dat is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

Deze bevoegdheid kan worden gebruikt indien er sprake is van leefbaarheidsproblemen. Deze problemen kunnen worden veroorzaakt door een concentratie van of te veel aan bepaalde bewonersgroepen op een specifieke plek of juist de aanwezigheid daar van bewonersgroepen met botsende of conflicterende levensstijlen. Voorbeelden hiervan zijn de opeenhoping van probleemgezinnen in een straat of de in een seniorencomplex samen met ouderen gehuisveste jongeren. De problemen op de specifieke plek kunnen een onaanvaardbare negatieve uitstraling hebben op de leefbaarheid ter plekke, maar ook op een groter deel van de wijk of buurt. Het geven van voorrang aan bewonersgroepen gelet op hun sociale kenmerken kan, als andere maatregelen zijn uitgetoetst en niet hebben gewerkt, een bijdrage leveren aan de bestrijding van de oorzaken van de leefbaarheidsproblemen.

Qua kenmerken kan het bijvoorbeeld gaan om een gewenste levensstijl of gezinssamenstelling. De kenmerken of vereisten dienen te worden vastgelegd in de huisvestingsverordening.

Niet op alle kenmerken kan worden gestuurd. Sturing op etniciteit is verboden, terwijl sturing op het hebben van werk en inkomen alleen mogelijk is op basis van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

Het ingrijpen is hooguit mogelijk voor een periode van vier jaar en dient na verloop van de tijdsperiode waarvoor de maatregelen zijn ingesteld opnieuw te worden onderbouwd, waarbij opnieuw voldaan moet zijn aan bovengenoemde vereisten. Dit om de democratische legitimatie optimaal te waarborgen.

Dat de maatregelen alleen mogelijk zijn voor straten of complexen impliceert dat het om specifieke problemen moet gaan op een ruimtelijk beperkte plek. In principe is het mogelijk dat gemeenten zoveel straten benoemen dat daarmee hele buurten of wijken onder deze vorm van woonruimteverdeling vallen. Voor elke straat dient echter afzonderlijk voldaan te worden aan de bovengenoemde vereisten, zodat zich dit in de praktijk vrijwel niet voor zal kunnen doen. Indien het lange straten betreft, dient de aanwijzing zich te beperken tot het deel waar de specifieke problemen zich aantoonbaar voordoen.

Omdat woningzoekenden ook op grond van artikel 12, eerste lid, voorrang kunnen krijgen, kan dat betekenen een woningzoekende met voorrang op grond van artikel 12, eerste lid, en een woningzoekende met voorrang op grond van artikel 14, eerste lid, belangstelling tonen voor dezelfde woonruimte. Met het oog op die situatie is het noodzakelijk dat de gemeenteraad beslist welke woningzoekende in dat geval voorrang krijgt.

Sturing op leefbaarheid op grond van artikel 14 van de Huisvestingswet 20.. kan geen betrekking hebben op de binding van woningzoekenden aan een regio, gemeente of kern.

Artikel 15

eerste lid

In dit artikel wordt het stellen van bindingseisen geregeld. Dit is alleen toegestaan indien er geen of zeer beperkte mogelijkheden voor nieuwbouw zijn als gevolg van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening of een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van die wet.

In dergelijke gemeenten kan zich in delen van de markt schaarste en daardoor verdringing van eigen woningzoekenden door woningzoekenden van buitenaf voordoen, omdat er niet of slechts weinig gebouwd mag worden. Van de bevoegdheid om bindingseisen te stellen kan gebruik worden gemaakt indien en voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Om tot bindingseisen over te gaan moet het bestaan van de schaarste en de noodzaak tot ingrijpen onderbouwd worden en voldaan zijn aan alle procesvereisten uit de artikelen 2 en 6.

Bij bovengemeentelijk ruimtelijk beleid, dat grenzen stelt aan de uitbreidingsmogelijkheden van gemeenten of regio's, kan het gaan om zowel rijks- als provinciaal beleid. Bij de beoordeling van de mate waarin er voor een gemeente uitbreidingsmogelijkheden zijn, vormt de migratiesaldo nul benadering uit de Nota Ruimte (2006) en nader uitgewerkt in de amvb Ruimte het uitgangspunt. Essentie van deze benadering is dat iedere gemeente voldoende ruimte krijgt om woningen te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Als die ruimte onvoldoende is, kan er gesproken worden van geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden. In nationale landschappen is er sprake van een regionale benadering van het migratiesaldo nul.

Bindingseisen kunnen betrekking hebben op binding aan een woningmarktregio, gemeente of een tot de gemeente behorende kern, maar het vraagstuk van woonruimteverdeling is een bij uitstek regionale problematiek. Schaarstesituaties en de effecten daarvan alsmede de uitbreidingsmogelijkheden in de gehele woningmarktregio, waartoe een gemeente behoort, zijn relevant. Het ligt voor de hand dat wanneer een beperking van de toelating al noodzakelijk is, deze in beginsel en bij voorkeur betrekking heeft op en niet verder gaat dan de regionale schaal, zodat woningzoekenden zich in elk geval kunnen vestigen binnen het gehele gebied waarmee zij een binding hebben. Uit de huisvestingsverordening zal in ieder geval duidelijk moeten blijken voor welk gebied bindingseisen gelden.

Indien de gemeente is gelegen in een plusregio wordt de huisvestingsverordening vastgesteld door het algemeen bestuur van die plusregio. Het is denkbaar dat de beperkingen slechts betrekking hebben op één of enkele gemeenten die deel uitmaken van die plusregio. In dat geval zal de economische of maatschappelijke binding alleen kunnen gelden voor die gemeente(n) en dus niet voor alle gemeenten in de plusregio.

tweede lid

Van economische binding is in ieder geval sprake als woningzoekenden voor de voorziening in het bestaan aangewezen zijn op het duurzaam verrichten van arbeid binnen of vanuit het gebied waarop de bindingseis betrekking heeft. Niet elke arbeid zal iemand echter economisch gebonden maken. Het moet wel een substantieel deel van de inkomensverwerving betreffen. Verder moet niet alleen sprake zijn van werk met een duurzaam karakter, maar ook van een duurzame relatie tussen de

arbeid en het betrokken gebied. Zo zullen uitzendkrachten over het algemeen eerder economisch gebonden zijn aan het gebied van waaruit hun uitzendorganisatie opereert en van waaruit zij werken, dan aan het gebied waarbinnen zij op enig moment daadwerkelijk werken.

Een woningzoekende wordt in ieder geval geacht een maatschappelijke binding te hebben als deze ten minste de laatste zes jaar onafgebroken heeft gewoond in de regio, gemeente of kern dan wel dat gedurende de voorafgaande tien jaar heeft gedaan.

Mantelzorgers die zorgen voor een inwoner van de woningmarktregio, gemeente of kern hebben eveneens een redelijk met de plaatselijke samenleving verband houdend belang om zich in de woningmarktregio, gemeente of kern te vestigen.

Gemeenten kunnen nadere invulling geven aan de omschrijving van economische en maatschappelijke binding.

Artikel 16

Artikel 16 regelt de verlening of weigering van een huisvestingsvergunning. Bij hun beslissing daaromtrent zijn burgemeester en wethouders gebonden aan de door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening vastgestelde maatstaven. Buiten deze verordening om kunnen geen regels gelden voor de verdeling van woonruimte of tot behoud van de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Uitgangspunt bij de toetsing aan artikel 10 is dat daarop een eenmalige toetsing plaatsvindt bij inschrijving van de woningzoekende. Dit is anders voor de toetsing aan de passendheidscriteria van artikel 12. Toetsing aan de in de verordening opgenomen criteria zal in de regel op het moment van vergunningverlening plaats kunnen vinden. Het tweede lid regelt dat ingeval een woningzoekende die op grond van de artikelen 11, 12, 14 of 15 voorrang geniet belangstelling heeft voor deze woning deze voorgaat.

Artikel 17

Artikel 17 noemt twee categorieën woningzoekenden ten aanzien van wie een eventueel in de huisvestingsverordening geregelde voorrang voor woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding niet van toepassing is.

Het betreft een limitatieve opsomming: de uitzondering kan alleen gelden voor verblijfsgerechtigden die uit de opvang komen en dus technisch dakloos zijn en personen die in blijf-van-mijn-lijf-huizen verblijven.

De personen die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang vanwege problemen van relationele aard of geweld in de relationele sfeer mogen niet worden geweigerd, ook niet indien ze zich in een andere gemeente willen vestigen dan waar het opvanghuis of de voormalige woning ligt.

Artikel 18

Dit artikel verplicht de gemeenteraad ertoe om in de huisvestingsverordening een termijn te stellen waarna de huisvestingsvergunning, op voorwaarde dat de betreffende woonruimte gedurende die termijn deugdelijk en tegen een realistische prijs is aangeboden, aan iedere aanvrager moet worden verstrekt. Deze termijn mag ten hoogste 13 weken betreffen, maar kan ook korter gesteld worden. De waarde van de woonruimte in het economisch verkeer betreft een marktconforme waarde van de woonruimte die getoetst kan worden aan de gemeentelijke WOZ-waarde.

Artikel 16, tweede lid, bepaalt dat een huisvestingsvergunning mag worden geweigerd als er een of meer andere woningzoekenden, die op grond van de artikelen 11, 12, 14 of 15 voorrang genieten, in aanmerking wensen te komen voor de woonruimte. Omdat woningzoekenden niet verplicht zijn een aangeboden woonruimte te aanvaarden, is voorzien in een termijn gedurende welke de eigenaar de woonruimte moet aanbieden aan woningzoekenden die voorrang genieten. Als dat niet heeft geleid tot een aanvaarding van de woonruimte mag de eigenaar de woonruimte aan iedere woningzoekende aanbieden. Aan de wijze van aanbieden worden wel enkele eisen gesteld. Wat betreft de wijze van aanbieding geldt dat die sterk afhankelijk zal zijn van de plaatselijke situatie en of de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 21. Daarom dient de gemeenteraad dit nader in te vullen in de huisvestingsverordening.

Artikel 19

Burgemeester en wethouders kunnen in twee gevallen een eenmaal verleende huisvestingsvergunning weer intrekken.

Ten eerste kan dit wanneer de vergunninghouder de betrokken woonruimte niet binnen de bij de vergunningverlening bepaalde termijn in gebruik heeft genomen.

Ten tweede kan dit wanneer de vergunning is verleend op grond van door de aanvrager verstrekte gegevens waarvan deze wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij onjuist of onvolledig waren.

Gelet op de ingrijpende gevolgen die de intrekking van de verleende vergunning voor de betrokkenen kan hebben, dient in deze de bewijslast bij de gemeente te berusten.

Artikel 20

Dit artikel geeft de mogelijkheid om burgemeester en wethouders aan eigenaren of beheerders van woonruimte het mandaat te verlenen voor verlening van de huisvestingsvergunning. Wanneer een woningzoekende bij een eigenaar van woonruimte komt voor het huurcontract kunnen direct de benodigdheden voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning worden meegenomen. Hierdoor ontstaat minder regeldruk voor de burger. Bij eigenaren van veel woonruimte of met veel wisselingen bespaart dit ook de gemeente werk.

De mandaatconstructie maakt duidelijk dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk blijven voor en aanspreekbaar op de verlening van huisvestingsvergunningen. Ook kunnen burgemeester en wethouders te allen tijde besluiten de verlening zelf weer ter hand te nemen.

Artikel 21

Transparantie in het woningaanbod draagt voor woningzoekenden bij aan het gericht vinden van voor hem beschikbare woonruimte. Daarom kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening regels stellen over de wijze van bekendmaking aan woningzoekenden van de beschikbaarheid van vergunningplichtige woonruimte. Te denken valt aan het voorschrijven van de publicatie van het aanbod op een website of in een huis-aan-huisblad of aanbieding van beschikbare woonruimte in een woonwinkel. Omdat de wijze waarop dit het beste kan geschieden sterk afhankelijk is van de plaatselijke situatie dient de gemeenteraad dit nader in te vullen.

Artikel 22

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat het verboden is om woonruimte geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, met andere woonruimte samen te voegen of van

zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten zonder vergunning daartoe van burgemeester en wethouders. Voor een toelichting op de achtergrond van deze bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 2.4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De gemeenteraad bepaalt in de huisvestingsverordening op welke woonruimten het vergunningvereiste van toepassing zal zijn. Het gaat hierbij om het gebied en de hoogte van de huur- en koopprijs van de woonruimte.

Het kan van belang zijn om woonruimte die niet behoort tot de op grond van artikel 7 aangewezen categorieën met het oog op de leefbaarheid voor onttrekking te behoeden. Op basis van artikel 22 kunnen gemeenten bijvoorbeeld sturen op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen. Het omzetten van een gewone woning in een «tweede woning» kan worden aangemerkt als een onttrekking in de zin van dit artikel. Het gebruik van een woning om deze (gemeubileerd) te verhuren voor periode van een halfjaar of langer geldt niet als onttrekking.

Artikel 23

Voor in appartementsrechten splitsen van een gebouw dat behoort tot een in de huisvestingsverordening aangewezen categorie is een vergunning van burgemeester en wethouders nodig. De gemeenteraad kan hiermee greep houden op de hoeveelheid goedkope woonruimte in de vorm van appartementen. Het in appartementsrechten splitsen van een appartementscomplex is noodzakelijk om de appartementen te kunnen verkopen. De verkoop van die appartementen kan ongewenst zijn in het licht van het behoud van de voorraad betaalbare huurappartementen.

Artikel 24

De activiteiten waarvoor op grond van de artikelen 22 en 23 een vergunning kan worden vereist hebben alle gevolg voor de eigendom van de betrokken woonruimten en gebouwen. Om zeker te stellen dat de eigenaar van de betrokken woonruimte respectievelijk het gebouw instemt met de voorgenomen activiteiten kan alleen de eigenaar de benodigde vergunning aanvragen. Daarmee is ook duidelijk dat die eigenaar kan worden aangesproken op de activiteiten.

Artikel 25

De gemeenteraad dient in de huisvestingsverordening de weigeringsgronden vast te leggen ten aanzien van het verlenen van een vergunning voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten of splitsen van woonruimte. Daarbij kan gedacht worden aan de samenstelling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste, wijkverbetering en leefbaarheid, maar bij splitsing ook de onderhoudstoestand van de betreffende woonruimte. De gemeenteraad dient de afweging te maken in welke gevallen het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder moet wegen dan het belang van de eigenaar bij onttrekking, samenvoeging, omzetting of splitsing. Een weigeringsgrond is slechts aan de orde indien door voorwaarden of voorschriften het belang van behoud of samenstelling onvoldoende gewaarborgd kan worden.

Artikel 26

Burgemeester en wethouders moeten uiterlijk 14 weken na ontvangst van een aanvraag om een vergunning voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten en splitsen van woonruimte daarop beslissen. Indien zij dat niet

doen is de vergunning van rechtswege verleend (de zogenoemde *lex silencio positivo*).

Artikel 27

Burgemeester en wethouders kunnen in de genoemde gevallen een verleende vergunning voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten en splitsen van woonruimte intrekken.

De reden waarom aan burgemeester en wethouders een bevoegdheid wordt verleend om op de onder a genoemde grond een vergunning in te trekken is dat een vergunningverlening steeds zal plaatsvinden na een beoordeling door het gemeentebestuur van alle relevante omstandigheden op het moment waarop de beslissing genomen wordt. Het feit dat de vergunning is verleend, zal zelf weer in eventuele andere vergunningprocedures een rol kunnen spelen. Dit geldt met name bij de weigeringsprocedures die verband houden met de omvang of samenstelling van de woonruimtevoorraad. Wordt van een vergunning binnen een bepaalde termijn geen gebruik gemaakt, dan moet het gemeentebestuur daarom, mede in het belang van andere aanvragers, kunnen zeker stellen dat aan de vergunning in de toekomst geen rechten meer kunnen worden ontleend.

Artikel 29

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de huisvesting in hun gemeente van verblijfsgerechtigden overeenkomstig de voor hun gemeente geldende van rijkswege vastgestelde taakstelling.

Artikelen 30 en 31

Deze artikelen bevatten regels omtrent de berekening van de taakstelling met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden. De huisvesting van verblijfsgerechtigden vindt plaats op gemeentelijk niveau. Uitgangspunt hierbij is dat het aanbieden van woonruimte aan verblijfsgerechtigden gelijk is aan die van de overige woningzoekenden. Verblijfsgerechtigden moeten gelijk aan de andere woningzoekenden een vrije keus hebben voor de eigen woonruimte. Dit in tegenstelling tot het veel gebruikte toewijzen van een woonruimte aan een verblijfsgerechtigde waarbij deze geen keus in de woonruimte heeft.

Artikel 32

Bij een plotselinge toestroom van vluchtelingen of repatrianten of na bijvoorbeeld grote overstromingen kan er ineens sprake zijn van een groep woningzoekenden die bijzondere steun van de overheid behoeven bij het zoeken van woonruimte. Dergelijke groepen kunnen op grond van artikel 32 door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie bij ministeriële regeling worden aangewezen. Ten behoeve van de huisvesting van zo'n aangewezen groep kan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aanwijzingen geven aan burgemeester en wethouders.

Artikel 35

De in het voorgestelde artikel 35 neergelegde bevoegdheid is in de geldende Huisvestingswet opgenomen in het aan dat artikel gelijke artikel 77. Die bevoegdheid is nu niet minder noodzakelijk dan ten tijde van inwerkingtreding van de geldende Huisvestingswet het geval was. In gemeenten waar een huisvestingsverordening geldt, zal bij de aanwijzing van de daarin opgenomen categorieën woningen veelal van prijs-

grenzen gebruik zijn gemaakt. In die gemeenten kan er sprake zijn van het door een verhuurder in rekening brengen van een boven de huurprijs-grens liggende huurprijs in situaties dat het aantal punten dat voortvloeit uit het woningwaarderingssysteem tot een huurprijs zou moeten leiden die onder die grens ligt, waardoor die verhuurder de huisvestingsvergunningplicht ontduikt. Deze handelwijze druist zodanig in tegen de bedoeling van de huisvestingsverordening, dat een bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner in de woning te kunnen controleren of een verhuurder zich al dan niet daaraan schuldig maakt niet kan worden gemist.

Ook kan het nodig zijn om in een woonruimte zonder toestemming van de bewoner te controleren of er sprake is van kamergewijze verhuur, zonder dat een vergunning is verleend tot omzetting van die woonruimte van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, dan wel of een woonruimte zonder vergunning aan de bestemming tot bewoning is onttrokken. Deze vergunningen zijn verplicht ingevolge het voorgestelde artikel 22.

Op de bevoegdheid om woningen binnen te treden is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. In dit geval is er sprake van het zonder toestemming van de bewoner moeten kunnen binnentreden door een toezichthoudende gemeenteambtenaar voor andere doeleinden dan strafvordering. Hiervoor is, ingevolge artikel 2, eerste lid, en artikel 3, tweede lid, van die wet steeds een schriftelijke machtiging van de burgemeester vereist.

Artikel 36

eerste lid

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd vanwege het zonder huisvestingsvergunning in gebruik nemen van een vergunningplichtige woonruimte (artikel 8, eerste lid), vanwege het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan iemand die geen huisvestingsvergunning heeft (artikel 8, tweede lid) en vanwege het zonder vergunning geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning onttrekken, met andere woonruimte samenvoegen of van zelfstandige woonruimte omzetten in onzelfstandige woonruimte van krachtens artikel 22 aangewezen woonruimte (artikel 22) of het zonder vergunning splitsen van een recht op een krachtens artikel 23, eerste lid, aangewezen gebouw in appartementsrechten (artikel 23, eerste lid). Het zonder vergunning splitsen van een recht op een gebouw in appartementsrechten (artikel 23) is nieuw ten opzichte van artikel 85a van de Huisvestingswet. Dit artikel is toegevoegd om eenduidigheid in de bestuurlijke handhaving te realiseren.

In de bedoelde gevallen hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bevoegdheid heeft het karakter van een bestuursbevoegdheid en komt, gelet op de taakverdeling binnen de gemeente, toe aan burgemeester en wethouders.

tweede lid

De bestuurlijke boete wordt gebonden aan een maximum. De gemeenteraad dient bij verordening vast te leggen hoe hoog de boete voor de verschillende overtredingen zal zijn, waarbij het wettelijk maximum niet overschreden mag worden.

onderdeel a

Voor de overtreding van artikel 8, eerste lid (het in gebruik nemen van

vergunningplichtige woonruimte zonder huisvestingsvergunning), is het boetemaximum € 340.

Op het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van artikel 8, eerste lid, is de zogenoemde lichte procedure van toepassing. De overtreder hoeft niet om zijn zienswijze gevraagd te worden en er hoeft geen rapport of proces-verbaal opgemaakt te worden. Een rapport of proces-verbaal mag uiteraard wel worden opgemaakt.

onderdeel b

Voor de overtreding van de artikelen 8, tweede lid, 22 en 23, eerste lid (het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan iemand zonder huisvestingsvergunning en het zonder vergunning onttrekken, samenvoegen of omzetten in onzelfstandige woonruimte), is het boetemaximum € 18 500. Dat komt overeen met een strafrechtelijke boete van de vierde categorie.

Op grond van het artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is op het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van de artikelen 8, tweede lid, en 22, eerste lid, in beginsel de zogenoemde zware procedure van toepassing. Dat wil zeggen dat de overtreder in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze te geven en dat altijd een rapport moet worden opgemaakt.

derde lid

Het tweede lid stelt de maximumbedragen vast voor de bestuurlijke boetes die voor de verschillende overtredingen kunnen worden opgelegd. Daarom is het zaak dat de gemeenteraad bij verordening de boetebedragen vaststelt. Dat geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de hoogte te bepalen op basis van de plaatselijke situatie. Daarbij mag uiteraard geen hoger bedrag dan het genoemde maximum worden vastgesteld. De door de gemeenteraad vastgestelde bedragen zijn gefixeerde bedragen, het betreft hier geen maximale bedragen. De gemeenteraad kan bij het bepalen van de hoogte van de boete per overtreding desgewenst onderscheid maken naar bijvoorbeeld al dan niet bedrijfsmatige exploitatie van de woonruimte of recidive. Het staat de gemeenteraad vrij om te bepalen dat bij bedrijfsmatige exploitatie een hogere boete wordt opgelegd dan wanneer bijvoorbeeld de ouders van een student(e) een woning kopen voor hun kind en enkele kamers verhuren aan medestudenten. Ook kan de gemeenteraad bepalen dat de woningeigenaar die al eerder is beboet bij herhaling een hogere boete krijgt opgelegd. De verschillende overtredingen zijn duidelijk omschreven en eenduidig. Er zal in de praktijk weinig voor de beboeting relevante variatie in de geconstateerde overtredingen zijn. Daarom is het verantwoord om de gemeenteraad vaste bedragen voor de boetes te laten vaststellen. Ondanks het gelden van vaste bedragen zullen burgemeester en wethouders in voorkomende gevallen toepassing moeten geven aan artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat bepaalt dat indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is het bestuursorgaan de boete lager vaststelt.

Artikelen 37, 38 en 39

Deze artikelen zijn gelijk aan de artikelen 78, derde lid, 60e en 60f van de geldende Huisvestingswet. Op het moment dat de voorstellen van de commissie-Oosting aangaande het interbestuurlijk toezicht zijn verwerkt in de wetgeving kunnen deze artikelen worden geschrapt. Tot die tijd is er behoefte aan een specifiek informatierecht voor het Rijk (artikel 37) en een specifieke taakverwaarlozingsbevoegdheid voor de provincie en het Rijk

met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden (de artikelen 38 en 39).

Artikel 43, onderdeel C

De bevoegdheid van artikel 9 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is overgenomen in artikel 14. Artikel 9 van die wet kan daarom vervallen.

Artikel 47, tweede lid

De huisvestingsverordeningen die van kracht zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de Huisvestingswet 20.. blijven gedurende een half jaar na dat tijdstip van kracht. Dit geeft de gemeenten de gelegenheid om op basis van de nieuwe bepalingen eventueel een nieuwe huisvestingsverordening vast te stellen.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan