

Vergaderjaar 1995–1996

**24 486**

## **Wijziging van de Huisvestingswet (provinciale toets toewijzingscriteria voor woonruimte veilig stellen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

##### *Toewijzingscriteria voor woonruimte*

Artikel 259 van de Gemeentewet bepaalt dat besluiten van gemeentebesturen slechts aan voorafgaand toezicht kunnen worden onderworpen in bij de wet bepaalde gevallen of in krachtens de wet bij provinciale verordening bepaalde gevallen.

De Gemeentewet bepaalt voorts in artikel 290, tweede lid, dat besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten waarvan de inhoud in strijd is met die wet binnen twee jaar na de inwerkingtreding van die wet daarmee in overeenstemming worden gebracht of worden ingetrokken. Bij achterwege blijven daarvan vervallen die besluiten van rechtswege.

Deze bepalingen nopen er toe in de Huisvestingswet enkele bepalingen op te nemen die thans in het Huisvestingsbesluit zijn opgenomen, namelijk die voorschrijven dat de door een gemeenteraad in de door hem vastgestelde huisvestingsverordening opgenomen criteria waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen woningzoekenden die al dan niet een economische of maatschappelijke binding hebben aan een in die verordening aangeduide regio, gemeente of afzonderlijke kern van een gemeente, de voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten behoeven.

Daarnaast is gebleken dat de Huisvestingswet (zoals zij nu luidt) in de praktijk onbedoelde neveneffecten sorteert en tevens discussies over de interpretatie oproept, die niet voorzien zijn. De onbedoelde neveneffecten zijn hierin gelegen, dat gemeenten binnen een regio in restrictief beleidsgebied niet altijd goed zullen kunnen samenwerken, terwijl dit wel de bedoeling is. Deze situatie ontstaat met name in een restrictief beleidsgebied, waar een centrumgemeente een regionale opvangtaak heeft en niet in aanmerking kan komen voor het hanteren van hogere kooprijsgrenzen en lokale bindingseisen. Dit terwijl de omliggende gemeenten dit wel mogen doen op grond van hun – in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende – geringe mogelijkheden om de woningvoorraad uit te breiden.

De «geringe» mogelijkheden om de woningvoorraad uit te breiden blijken inmiddels door veel gemeenten en provincies veel ruimer te zijn

geïnterpreteerd dan de wetgever voor ogen stond. Beide punten geven daarom aanleiding om de in deze wet voorziene evaluatie (vijf jaar na invoering van die wet) voor de onderhavige onderdelen te vervroegen.

Afhankelijk van de resultaten daarvan zal de Huisvestingswet op onderdelen wellicht ook nog moeten worden aangepast.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er echter alleen toe om, vooruitlopend op de vorenbedoelde mogelijke materiële wijzigingen van de Huisvestingswet, op «korte» termijn de noodzakelijke geheel technische wijziging aan te brengen waartoe de Gemeentewet dwingt.

Deze thans voorgestelde wijziging van de Huisvestingswet omvat geen enkele materiële wijziging van enig belang van de regelgeving, doch slechts een overheveling van bepalingen van het besluit naar de wet om een vacuüm per 1 januari 1996 te voorkomen. Hetgeen hierna nog wordt opgemerkt in deze memorie van toelichting dient slechts voor het goede begrip en niet om enige thans voorgestelde wijziging te beargumenteren, met dien verstande dat de laatste alinea een kleine verbetering naar aanleiding van het advies van de Raad van State toelicht.

#### *Financiële gevolgen*

Er zijn geen financiële consequenties.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel I*

##### *Onderdeel A*

Economische binding en maatschappelijke binding

De begrippen «economische binding» en «maatschappelijke binding» aan een gebied zijn ontleend aan het Huisvestingsbesluit. In beide gevallen is gekozen voor een algemene omschrijving, waarna is aangegeven welke categorieën woningzoekenden – bij hantering van het betrokken criterium – in elk geval als economisch, onderscheidenlijk maatschappelijk gebonden zullen moeten worden aangemerkt.

In de huisvestingsverordeningen zullen gemeenten de reikwijdte van deze begrippen nader kunnen regelen, maar dat zal niet tot gevolg kunnen hebben dat de genoemde categorieën weer geheel of ten dele worden uitgesloten. Wel zullen categorieën kunnen worden toegevoegd.

Een economische binding zal in elk geval moeten worden aangenomen ten aanzien van woningzoekenden die voor de voorziening in het bestaan zijn aangewezen op het duurzaam verrichten van arbeid binnen of vanuit het gebied waarop de eis van economische binding betrekking heeft. Niet elke dienstbetrekking of bedrijfsuitoefening zal iemand economisch gebonden maken in de hier bedoelde zin. De omschrijving («voor de voorziening in het bestaan zijn aangewezen») impliceert dat het hier wel een substantieel deel van de inkomensverwerving zal moeten betreffen. Verder moet niet alleen sprake zijn van een duurzaam karakter van de arbeid als zodanig maar ook van de relatie tussen die arbeid en het betrokken gebied. Zo zullen uitzendkrachten over het algemeen eerder economisch gebonden zijn aan het gebied vanwaar hun uitzendorganisatie opereert (en vanwaar zij hun arbeid verrichten) dan aan het gebied waarbinnen zij op een bepaald moment daadwerkelijk arbeid verrichten. Naast de genoemde categorie zullen in de huisvestingsverordening ook andere categorieën woningzoekenden als economisch gebonden kunnen worden aangemerkt indien zij, met het oog op de voorziening in het bestaan, een redelijk belang hebben zich in dat gebied te vestigen.

Als maatschappelijk gebonden worden in elk geval aangemerkt die woningzoekenden die op het moment van de beslissing over de vergunning ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene zijn dan wel gedurende de voorafgaande tien jaar ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene zijn geweest van het gebied waarop de eis van maatschappelijke binding betrekking heeft (de zogenoemde «spijtoptanten»). Ook hier geldt dat gemeenten dit in de huisvestingsverordening zullen kunnen uitbreiden, bij voorbeeld weer tot alle woningzoekenden die ooit zes jaar ingezetene waren.

#### Regio

Ook het begrip «regio» is ontleend aan het Huisvestingsbesluit. Dat begrip is hier omschreven als: een gebied dat uit een oogpunt van het functioneren van de woonruimtemarkt als een samenhangend geheel kan worden beschouwd. Een regio zal steeds bestaan uit een groep van gemeenten. De schaal en begrenzing ervan worden bepaald door het niveau waarop de woningmarktprocessen zich afspelen. Krachtens artikel 7 van de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten de schaal en de begrenzing tevens worden afgestemd op de indeling in samenwerkingsgebieden als bedoeld in artikel 2 van die wet. Wanneer het niveau waarop de woningmarktprocessen zich afspelen een duidelijk andere schaal of afbakening kent dan die indeling kan daarvan worden afgeweken.

Wellicht ten overvloede zij er hier overigens op gewezen dat de Kaderwet bestuur in verandering aan gemeenten die deel uit maken van de in die wet aangewezen samenwerkingsgebieden het initiatief tot regiovorming ontnemt. De betrokken gemeenten dienen ten minste te voorzien in een gemeenschappelijke regeling waarmee zij een regionaal openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen instellen en waaraan zij onder meer de bevoegdheid tot het vaststellen van de huisvestingsverordening dienen over te dragen.

#### Onderdeel B

De krachtens artikel 13 gestelde regels zijn ingevolge artikel 4, derde lid, van overeenkomstige toepassing op de criteria die worden toegepast bij het in gebruik geven van woonruimten waarvoor een overeenkomst met de eigenaar is gesloten. Nu een aantal van deze regels van het besluit in de wet zelf worden opgenomen dienen die regels (opgenomen in de artikelen 13a tot en met 13c) voor de bedoelde overeenkomsten te blijven gelden. De onderhavige wijziging strekt daartoe.

#### Onderdeel C

De nieuwe redactie van artikel 13 vloeit voort uit artikel 259 van de Gemeentewet waarin wordt bepaald dat besluiten van gemeentebesturen slechts aan voorafgaand toezicht kunnen worden onderworpen indien dit bij de wet of krachtens de wet in provinciale verordening bepaalde gevallen is bepaald. Hetgeen geregeld werd in de artikelen 3 tot en met 5 van het Huisvestingsbesluit is nu ondergebracht in dit voorstel van wet (nl. in de artikelen 13a tot en met 13c). Het gewijzigde artikel 13 geeft nog de mogelijkheid andere criteria te geven voor vergunningverlening.

#### Onderdeel D

##### Artikel 13a

De gemeentelijke huisvestingsverordening kan onderscheid maken tussen woningzoekenden die al of niet een economische of maatschappelijke binding hebben met de betrokken regio. De daarbij vast te stellen criteria behoeven de toestemming van gedeputeerde staten.

Het gaat hierbij in de eerste plaats om criteria die met zoveel woorden woningzoekenden zonder een dergelijke binding uitsluiten van de toelating tot de regionale distributiemarkt (toelatingscriteria). Voor zover de toepassing van andere soorten criteria tot gevolg zal hebben dat een

onderscheid als hier bedoeld wordt gemaakt, is daarvoor eveneens de toestemming van gedeputeerde staten vereist. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn wanneer urgentiemaatstaven een onderscheid maken tussen woningzoekenden die wel of niet ingezetene zijn van de gemeente.

Het derde lid regelt de gronden waarop gedeputeerde staten hun toestemming zullen kunnen onthouden. Naast de omvang en de begrenzing van de voorgestelde regio (onderdeel a), zullen zij bij hun toetsing vooral acht moeten slaan op de strekking van deze regeling: de bescherming van woningzoekenden die geen economische of maatschappelijke binding hebben met de regio waar zij zich willen vestigen (onderdeel b). Bij hun oordeelsvorming ter zake zullen gedeputeerde staten eveneens acht moeten slaan op eventuele belemmeringen voor de interlokale doorstroming. Krachtens onderdeel c betrekken zij bij hun oordeel voorts de samenhang met de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening en de samenhang tussen het door de afzonderlijke gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid.

Bij de onder a en c bedoelde toetsingen zullen gedeputeerde staten tevens moeten betrekken welke gebiedsindeling en welke criteria voor de vergunningverlening de andere in de regio gelegen gemeenten hanteren of willen hanteren. Zo brengt het beginsel van vestigingsvrijheid bijvoorbeeld mee dat het niet snel toelaatbaar zal zijn een woningmarktgebied in zijn geheel af te schermen voor woningzoekenden zonder een economische of maatschappelijke binding met (een gemeente binnen) de betrokken regio. Wanneer een dergelijke afscherming in sommige delen van een woningmarktgebied aangewezen lijkt, zal de opvang van niet gebonden woningzoekenden dus in beginsel in andere delen van dat gebied mogelijk moeten zijn.

Dat betekent dat bij het stellen van eisen van economische of maatschappelijke binding onderlinge afstemming tussen de gemeenten binnen eenzelfde woningmarktgebied noodzakelijk zal zijn. Zo nodig zullen gedeputeerde staten een coördinerende rol kunnen spelen bij die afstemming.

Indien er een richtlijn is vastgesteld, zal die zich over het algemeen reeds uitlaten over het stellen van eisen als hier bedoeld. Voor zover daarmee in overeenstemming wordt gehandeld, zal daarom het vereiste van toestemming van gedeputeerde staten kunnen vervallen. Hiertoe strekt het vierde lid.

#### Artikel 13b

Ook indien de huisvestingsverordening de mogelijkheid regelt om bij het verlenen van huisvestingsvergunningen een onderscheid te maken naar economische of maatschappelijke binding aan de gemeente of aan een of meer kernen binnen de gemeente is voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten een vereiste.

De gronden waarop gedeputeerde staten hun toestemming zullen kunnen onthouden, zijn geregeld in het derde lid. Zij komen overeen met de onderdelen b en c van artikel 13a, derde lid. Onderdeel a brengt mee dat gedeputeerde staten bij hun toetsing tevens acht zullen moeten slaan op de huisvestingsmogelijkheden voor niet-gebonden woningzoekenden in andere kernen binnen de betrokken gemeente of in andere gemeenten binnen de betrokken regio.

Het vierde lid komt overeen met het vierde lid van artikel 13a (zie de toelichting aldaar).

#### Artikel 13c

Het eerste lid somt een aantal bijzondere categorieën woningzoekenden op ten aanzien waarvan, ter bescherming van hun zwakke positie op de woningmarkt, een eventueel onderscheid naar economische of

maatschappelijke binding in beginsel niet zal mogen worden gemaakt. De bijzondere positie van de genoemde categorieën woningzoekenden geldt slechts ten aanzien van eventuele eisen inzake economische of maatschappelijke binding bij de toelating tot de distributiewoningmarkt. Het is geenszins de bedoeling dat deze woningzoekenden hierdoor, met terzijdestelling van de belangen van andere woningzoekenden, ook steeds met voorrang voor vergunningverlening in aanmerking moeten komen. Zij zullen dus wel steeds aan de andere geldende maatstaven voor vergunningverlening, zoals bijvoorbeeld passendheids- en urgentiecriteria moeten voldoen.

De opsomming in onderdeel a is niet limitatief: het gaat hier slechts om verduidelijkende voorbeelden, hetgeen ook blijkt uit het gebruik van het woord «zoals». Als langdurig werkloos kunnen in beginsel diegenen worden aangemerkt, die gedurende een aaneengesloten periode van twee en een half jaar bij de daartoe aangewezen instantie als werkzoekende staan ingeschreven. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden op het punt van de werkgelegenheid, of van de persoonlijke omstandigheden van de betrokken woningzoekende (zoals leeftijd of de redelijkerwijs aan te nemen kans op het vinden van een passende werkkring), zal redelijkerwijs een kortere periode kunnen worden gehanteerd. Daaronder vallen zeker niet diegenen die nog geen werk hebben, zoals bijvoorbeeld schoolverlaters of studenten.

Hoewel de onder d of e genoemde categorieën weliswaar geacht kunnen worden een maatschappelijke binding met de woonplaats (ingezetenschap) te hebben, zullen zij zich in de meeste gevallen niet op economische en/of maatschappelijke binding aan enige andere gemeente kunnen beroepen. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat ten aanzien van degenen die in verband met ernstige huwelijksproblemen niet alleen gedwongen zijn de echtelijke woning te verlaten, maar ook gedwongen zijn hun toevlucht elders buiten de gemeente te zoeken, het ontbreken van een economische of maatschappelijke binding als weigeringsgrond bij de verlening van de huisvestingsvergunning wordt gehanteerd.

Gemeenten waarin krachtens bovengemeentelijk ruimtelijk beleid, blijkend uit het streekplan, slechts geringe uitbreiding van de woningvoorraad is toegestaan, kunnen, voor zover nodig ontheven worden van de in het eerste lid neergelegde beperkingen. Ook hier geldt dat hiervoor geen toestemming van gedeputeerde staten zal zijn vereist, voor zover een en ander in overeenstemming is met een provinciale richtlijn.

Het tweede lid is niet van toepassing op de woningzoekenden, die zijn genoemd in het eerste lid, onder c.

Artikel 13c, tweede lid, zou er anders theoretisch toe kunnen leiden dat gemeenten toestemming van gedeputeerde staten verkrijgen, alle in artikel 13c, eerste lid, genoemde categorieën woningzoekenden te kunnen weren, waarmee uitvoering van de taakstelling die zij op grond van artikel 60b dienen te realiseren zou worden bemoeilijkt. Gemeenten zouden de verblijfsgerechtigden dan immers buiten de distributiewoonruimte (in pensions e.d.) moeten kunnen huisvesten. Hoewel weinig waarschijnlijk is dat gedeputeerde staten na invoering van bedoelde taakstelling een zo ruim gebruik van hun toestemmingsbevoegdheid op grond van artikel 13c, tweede lid, gebruik zouden maken, in het bijzonder al niet omdat gedeputeerde staten zelf ingevolge artikel 60e, huisvesting moeten zoeken indien de gemeente de taakstelling niet of niet volledig uitvoert, is het beter indien de wet zelf reeds een voorziening bevat om te voorkomen dat het probleem zou kunnen ontstaan. Om hierin duidelijkheid te scheppen is in het tweede lid een uitzondering gemaakt voor de

woningzoekenden, die zijn genoemd in het eerste lid, onder c. Tevens is in dit verband – in artikel II, eerste lid – een daarmee overeenstemmende regeling getroffen voor gevallen waarin artikel 5 van het Huisvestingsbesluit toepassing heeft gevonden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
D. J. K. Tommel