

Vergaderjaar 2003–2004

29 566

Wijziging van de Huisvestingswet (wijziging bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfgerechtigden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

Hoofdstuk 1 Inleiding

In de artikelen 60a tot en met 60g van de Huisvestingswet is het huisvesten door gemeenten van verblijfgerechtigden die in de centrale opvangvoorzieningen verblijven, geregeld. De huisvesting door de gemeenten betreft vreemdelingen die, na de beslissing op hun asielverzoek, een vergunning bepaalde tijd asiel (hierna: VBTA) of onbepaalde tijd asiel (hierna: VOTA) hebben gekregen, dan wel een vergunning bepaalde tijd regulier (hierna: VBTR) of onbepaalde tijd regulier (hierna: VOTR). Na het verkrijgen van een van deze vergunningen hebben deze vreemdelingen (hierna te noemen: vergunninghouders) recht op reguliere voorzieningen zoals bijstand en huursubsidie en dient in hun huisvesting te worden voorzien.

Ingevolge de Huisvestingswet dragen burgemeester en wethouders zorg voor de voorziening in de huisvesting in de gemeente van vergunninghouders overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Die per kalenderhalfjaar vastgestelde taakstelling is de uitkomst van de verdeelsleutel die is vastgelegd in artikel 60b, tweede lid, van de Huisvestingswet en die is gebaseerd op het inwonertal van de gemeente. Burgemeester en wethouders brengen over de huisvesting van vergunninghouders telkens acht weken voor het einde van het kalenderhalfjaar verslag uit aan gedeputeerde staten en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gedeputeerde staten houden toezicht op de realisatie door gemeenten van de verplichting tot huisvesting van vergunninghouders ingevolge de taakstelling. Indien een gemeente niet aan de taakstelling kan voldoen, biedt de Huisvestingswet die gemeente de mogelijkheid om, al dan niet tezamen met andere gemeenten, gedeputeerde staten te verzoeken tot herverdeling van de taakstelling over te gaan (de zogenoemde passieve herverdelingsbevoegdheid van gedeputeerde staten). Die gemeente kan dan (deels) ontheven worden van de voor haar geldende taakstelling, ten laste van andere gemeenten.

De Huisvestingswet bepaalt dat ingeval van taakverwaarlozing door een gemeente gedeputeerde staten voorzien in het huisvesten van de vergunninghouders namens burgemeester en wethouders van die

gemeente en ten laste van die gemeente. Alvorens daartoe over te gaan dienen gedeputeerde staten overleg te plegen met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente en dienen zij burgemeester en wethouders een termijn te geven waarbinnen die alsnog zelf in de uitvoering kunnen voorzien (tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet). Artikel 75, tweede lid, van de Huisvestingswet geeft voorts de VROM-Inspectie een toezichtsbevoegdheid.

Hoofdstuk 2 De achtergronden van het onderhavige wetsvoorstel

De afgelopen jaren is in het huisvesten van vergunninghouders vanuit de centrale opvangvoorzieningen naar de Nederlandse gemeenten een achterstand op de wettelijke taakstellingen ontstaan. Teveel vergunninghouders verblijven daardoor te lang in de centrale opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). Dit brengt voor het Rijk onnodig hoge opvangkosten met zich mee. Voorts kan in deze situatie, waarbij vergunninghouders in de centrale opvangvoorzieningen moeten verblijven, geen aanvang worden gemaakt met het proces van integratie door deze categorie vreemdelingen (waaronder de wettelijke verplichting tot inburgering op grond van de Wet inburgering nieuwkomers).

Om zicht te kunnen krijgen op mogelijke maatregelen is in het bestuurlijk overleg van 5 december 2001 tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) besloten tot de instelling van een werkgroep bestaande uit de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van Justitie, en het IPO, de VNG, het COA en Aedes vereniging van woningcorporaties. Deze werkgroep, de Werkgroep Huisvesting Statushouders, heeft in april 2002 gerapporteerd over de mogelijkheden tot versnelling van de uitplaatsing van vergunninghouders vanuit de centrale opvangvoorzieningen naar woonruimte in de afzonderlijke Nederlandse gemeenten.

Uit het rapport van deze werkgroep blijkt dat de woningmarktsituatie niet de oorzaak van de achterstanden in het huisvesten van de vergunninghouders is. De stagnatie is ten dele het gevolg van problemen bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000. Zo namen gemeenten en woningcorporaties (tijdelijk) een afwachtende houding aan na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000, onder meer uit vrees dat die wet zou leiden tot een groot aantal ontruimingsprocedures. Het invoeringstraject van de Vreemdelingenwet 2000 vergde bovendien veel inzet van het gemeentelijk apparaat. Deze problemen zijn inmiddels opgelost, maar daarmee verdwijnt de stagnatie niet vanzelf.

De stagnatie is blijkens het rapport van de werkgroep hoofdzakelijk het gevolg van een complex aan oorzaken in de sfeer van de uitvoering. De werkgroep constateerde dat door de systematiek van halfjaarlijkse taakstellingen de gemeenten niet kunnen anticiperen op de voor hen geldende taakstelling. Daarnaast bleek onvoldoende duidelijk welke weigeringsgronden er voor een vergunninghouder zijn en ontstond er meermaals verwarring omdat een vergunninghouder die door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers bij een gemeente werd aangeboden inmiddels zelf woonruimte had gevonden. Op voorstel van de werkgroep zijn inmiddels maatregelen getroffen om hierin verbetering te brengen. Zo is onder meer de prognoseperiode voor de wettelijke taakstellingen met een half jaar verlengd, zodat gemeenten kunnen anticiperen. Ook is het bemiddelingsstelsel van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers op een aantal punten aangepast.

Uit het rapport blijkt verder dat gemeenten de bestaande (juridische) mogelijkheden, zoals het maken van (prestatie-)afspraken met verhuurders of het vorderen van woonruimte, onvoldoende benutten. Er is derhalve geen sprake van een gebrek aan instrumenten voor gemeenten

om te voldoen aan de voor hen geldende taakstelling, maar wel van onvoldoende inzet van de beschikbare instrumenten.

Ook maken gemeenten in de praktijk geen gebruik van de mogelijkheid om gedeputeerde staten te vragen om herverdeling van de taakstelling in situaties waarin de lokale woningmarkt (tijdelijk) geen mogelijkheden biedt voor het huisvesten van vergunninghouders. Ook niet als voor zo'n verzoek wel reden is. Daarom wordt voorgesteld om in de Huisvestingswet een actieve herverdelingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten op te nemen.

Tenslotte moet geconcludeerd worden dat het toezicht op het huisvesten van vergunninghouders door gemeenten en waar nodig de handhaving onvoldoende gestalte krijgen. Gedeputeerde staten hebben de taak er op toe te zien dat de gemeenten uitvoering geven aan de voor hen geldende taakstelling. Indien gemeenten dat niet adequaat doen, dienen gedeputeerde staten over te gaan tot het huisvesten van de vergunninghouders op kosten van de betreffende gemeente. Tot nog toe is dit niet gebeurd. Dat wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van een adequaat handhavingsinstrumentarium voor de rijksoverheid. Indien een gemeente niet voldoet aan haar verplichting en gedeputeerde staten niet voorzien in het huisvesten van de vergunninghouders op kosten van de gemeente staat het Rijk met lege handen. Het Rijk heeft geen instrumenten om uitvoering van de taakstelling af te dwingen.

Daarom wordt voorgesteld dat, in die gevallen waarin gedeputeerde staten nalaten te voorzien in de huisvesting van vergunninghouders, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM) voorziet in de huisvesting van de betreffende vergunninghouders op kosten van de provincie. Daarmee is de handhavingsketen gesloten.

Daarnaast is reeds in het kader van toezicht en handhaving een Leidraad Huisvesting Statushouders opgesteld waarin het toezicht van provincie en Rijk wordt geoperationaliseerd in termen van wettelijke verplichtingen, sanctie-instrumentarium, procedures, normen en termijnen. De VROM-inspectie heeft bovendien het toezicht op de uitvoering van de taakstellingen sinds begin 2003 verscherpt.

Hoofdstuk 3 Het wetsvoorstel

Het rapport van de Werkgroep Huisvesting Statushouders en het naar aanleiding van het rapport gevoerde bestuurlijk overleg op 6 mei 2002 hebben geresulteerd in het onderhavige voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet. Voorgesteld wordt om gedeputeerde staten naast de vigerende passieve bevoegdheid een actieve bevoegdheid tot wijziging van de gemeentelijke taakstellingen toe te kennen en daarnaast de Minister van VROM op te dragen in geval van taakverwaarlozing door gedeputeerde staten de betrokken vergunninghouders te huisvesten op kosten van de provincie. Voorts wordt voorgesteld wettelijk te verankeren dat alle personen die op grond van een asielerzoek een verblijfsvergunning hebben verkregen, meetellen in het kader van de taakstelling. De Huisvestingswet bevat op dit punt een leemte, waarop bij de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel B) nader zal worden ingegaan. Tevens wordt de bepaling met betrekking tot het stellen van regionale en lokale bindingseisen op dit punt aangepast. Ten slotte worden een aantal grotendeels uit de voornoemde voorstellen voortvloeiende wijzigingen met betrekking tot de rapportage voorgesteld.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

De artikelen 13a en 13b van de Huisvestingswet bieden gemeenten de mogelijkheid om ten aanzien van woningzoekenden eisen van economische of maatschappelijke gebondenheid aan de regio of de gemeente te stellen. Het huidige artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet bepaalt dat dergelijke eisen niet van toepassing zijn op vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf hebben op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, indien zij in verband daarmee woonruimte behoeven. Deze bepaling is in de Huisvestingswet opgenomen om zeker te stellen dat eisen van economische of maatschappelijke gebondenheid aan de regio of gemeente niet tot gevolg kunnen hebben dat het huisvesten van vergunninghouders op basis van de taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet wordt gefrustreerd.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 60a van de Huisvestingswet (artikel I, onderdeel B) wordt het aantal categorieën vergunninghouders dat (wettelijk) tot de taakstelling wordt gerekend, uitgebreid. Artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet beslaat slechts een van die categorieën, namelijk de vergunninghouders met een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. Derhalve moet de reikwijdte van artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet worden verruimd met de andere drie categorieën vergunninghouders, die tot de taakstelling worden gerekend. Met de voorgestelde wijziging wordt tevens duidelijker tot uitdrukking gebracht dat deze uitzondering op de mogelijkheid voor een gemeente om eisen van economische of maatschappelijke gebondenheid te stellen, beperkt is tot de vergunninghouders die uit de centrale opvangvoorzieningen komen. De vergunninghouders die woonruimte hebben gevonden en dus niet meer in de centrale opvangvoorzieningen verblijven, zijn bij een volgende verhuizing gelijkgesteld aan de overige woningzoekenden. Het enkele feit dat ze vergunninghouder zijn, leidt voor die woningzoekenden dan niet meer tot een andere positie op de woningmarkt. Hiertoe is in het voorgestelde artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, bepaald dat aan vergunninghouders die na een asielverzoek een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met d, hebben verkregen en voor de eerste maal woonruimte buiten de opvangvoorzieningen zoeken, geen regionale of lokale bindingseisen mogen worden gesteld.

Onderdeel B

Met dit onderdeel moet worden bereikt dat vier categorieën vergunninghouders meetellen in de gemeentelijke taakstelling met betrekking tot het huisvesten van vergunninghouders.

Artikel 60a van de Huisvestingswet regelt thans uitsluitend dat vergunninghouders met een vergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000 (het betreft hier de VBTA) worden meegerekend voor het vaststellen van de gemeentelijke taakstelling. Het komt evenwel voor dat aan personen die een asielverzoek hebben ingediend een andere verblijfsvergunning wordt verleend dan die bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. Ingevolge een beleidsregel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (circulaire van 20 november 2001 (kenmerk: CIM2001/85 020) en circulaire van 28 mei 2002 (kenmerk: CIM2002/70 321)) worden ook die andere categorieën tot de taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet gerekend. Het betreft hier personen met een verblijfsver-

gunning in een van de categorieën VOTA, VBTR en VOTR, voorzover zij die vergunning hebben gekregen via het asieltraject in de centrale opvangvoorzieningen.

Er is geen sprake van uitbreiding van de doelgroep, maar van een gewijzigde definiëring van de doelgroep van vergunninghouders die op grond van de huisvestingstaakstelling in de gemeenten van huisvesting moeten worden voorzien. Vanaf 1 april 2001 geldt voor de gemeenten reeds één wettelijke huisvestingstaakstelling voor alle categorieën vergunninghouders die vanuit de centrale opvangvoorzieningen op grond van de huisvestingstaakstelling in de gemeenten moeten worden gehuisvest. In de praktijk zijn, ongeacht de soort van vergunning tot verblijf, steeds alle daarvoor in aanmerking komende personen op grond van de huisvestingstaakstelling in de gemeenten van huisvesting voorzien. Deze vanaf 1 april 2001 geldende uitvoeringspraktijk ten aanzien van de overige categorieën vergunninghouders is, vooruitlopend op verankering in de Huisvestingswet, als beleidsregel vastgelegd in de hiervoor genoemde circulaire.

Onderdeel C

Deze wijziging is technisch van aard.

Onderdeel D

onder 1

Met dit onderdeel moet het mogelijk worden dat gedeputeerde staten, naast een herverdeling op verzoek van een of meer gemeenten, ook op eigen initiatief de huisvestingstaakstellingen voor gemeenten wijzigen. Artikel 60c van de Huisvestingswet maakt een herverdeling enkel mogelijk na een verzoek daartoe van een of meer gemeenten. Gemeenten maken niet of nauwelijks gebruik van deze mogelijkheid. Gelet op de ontwikkelingen binnen de regionale woningmarkt en gelet op de mogelijkheden voor woningbouw kan in sommige gevallen de conclusie gerechtvaardigd zijn dat herverdeling van de taakstelling wenselijk is. Echter als de bewuste gemeente daar niet om vraagt, kunnen gedeputeerde staten niet overgaan tot herverdeling en blijft de gemeente zitten met een onuitvoerbare verplichting. Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 60c van de Huisvestingswet kunnen provincies actiever anticiperen op mogelijke problemen bij het huisvesten van vergunninghouders op grond van de taakstelling. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet (voorziening in de huisvesting van bepaalde categorieën verblijfs-gerechtigden) (Kamerstukken II 1994/95, 23 930, nrs. 1–2), voorzag aanvankelijk ook in een actieve herverdelingsbevoegdheid. Bij amendement is die bevoegdheid indertijd gewijzigd in een enkel passieve herverdelingsbevoegdheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 930, nr. 8). Gelet op de huidige stagnatie in het huisvesten van vergunninghouders wordt een actieve herverdelingsbevoegdheid van de provincies thans gewenst geacht.

onder 2

Met de artikelen 60a tot en met 60g worden gemeenten verplicht vergunninghouders die in de centrale opvangvoorzieningen verblijven, te huisvesten. De herverdelingsbevoegdheid is een flankerend instrument om die huisvesting op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau te bevorderen. Het huidige tweede lid schrijft voor dat ten minste zes weken voor de aanvang van het kalenderhalfjaar waarop de taakstelling betrekking heeft tot een eventuele herverdeling van gemeentelijke taakstellingen wordt gekomen. Om de herverdelingsfaciliteit beter te laten aansluiten op de behoefte in de praktijk van gemeenten, regio's, provincies en kaderwetgebieden, wordt, met het schrappen van het tweede lid van artikel 60c, de periode van herverdeling verruimd tot aan het eind van het lopende

kalenderhalfjaar waarop de taakstelling betrekking heeft. Aldus kunnen gemeenten en toezichthouders de taakstellingen ook gedurende de taakstellingsperiode op regionaal en provinciaal niveau waar nodig beter verdelen. Het instrument van de herverdeling wordt daarmee flexibeler, hetgeen tot gevolg kan hebben dat beter aan de taakstelling wordt voldaan.

Onderdeel E

In het voorgestelde tweede lid zijn het tweede en derde lid van artikel 60e samengevoegd tot een lid. In dat nieuwe tweede lid wordt bovendien voorgesteld een maximum te stellen aan de termijn die gedeputeerde staten moeten stellen. Het is uit handhavingsoogpunt effectiever indien in artikel 60e, tweede lid, een maximale termijn van zes maanden wordt opgenomen waarbinnen burgemeester en wethouders zelf alsnog, overeenkomstig de taakstelling, in de huisvesting van de vergunninghouders kunnen voorzien, alvorens gedeputeerde staten dat doen namens burgemeester en wethouders en ten laste van de gemeente. Dit om te voorkomen dat die termijn feitelijk onbegrensd is en het Rijk (bij taakverwaarlozing) nooit kan overgaan tot effectuering van de in het voorgestelde artikel 60e, derde en vierde lid, opgenomen sanctie: het voorzien in de huisvesting van vergunninghouders ten laste van de provincie. Het stellen van een wettelijke termijn komt de handhaafbaarheid van de verplichting, bedoeld in artikel 60b, eerste lid, van de Huisvestingswet ten goede. Hierbij wordt opgemerkt dat gedeputeerde staten slechts kunnen overgaan tot voorziening in de huisvesting van vergunninghouders ten laste van de gemeente indien zij burgemeester en wethouders van die gemeente een termijn als bedoeld in artikel 60e, tweede lid, van de Huisvestingswet hebben gesteld en burgemeester en wethouders die termijn ongebruikt voorbij hebben laten gaan.

Voorts wordt voorgesteld een derde en vierde lid toe te voegen aan artikel 60e. Het derde en vierde lid moeten het mogelijk maken dat indien een provincie in geval van taakverwaarlozing door een gemeente evenmin voorziet in de huisvesting van vergunninghouders (waartoe ze op grond van artikel 60e, eerste lid, van de Huisvestingswet gehouden is), de Minister van VROM voorziet in die huisvesting namens gedeputeerde staten en ten laste van die provincie. In de praktijk betekent dit dat de Minister van VROM de huisvesting van de vergunninghouders regelt door middel van het huren of verwerven van woon- of verblijfsruimte en alle daaruit voortvloeiende kosten bij de provincie in rekening brengt. Voordat de Minister van VROM overgaat tot huisvesting van de vergunninghouders op kosten van de provincie, zal hij overleg moeten plegen met gedeputeerde staten en een termijn moeten stellen waarbinnen gedeputeerde staten alsnog kunnen voorzien in de huisvesting van de vergunninghouders. Gedeputeerde staten kunnen dan alsnog zelf voorzien in de huisvesting en de kosten bij de betrokken gemeente in rekening brengen. De tweede volzin van het voorgestelde vierde lid leidt ertoe dat gedeputeerde staten vanaf het tijdstip dat de Minister met hen in overleg treedt niet meer hoeven te overleggen met burgemeester en wethouders en hen geen termijn meer hoeven te stellen, maar direct kunnen overgaan tot voorziening in de huisvesting van de vergunninghouders.

Onderdeel F

Dit onderdeel brengt een aantal wijzigingen aan in de verslagleggingsplicht voor de gemeenten en introduceert een verslaglegging door de provincies aan de Minister van VROM met afschrift aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Thans hebben burgemeester en wethouders op grond van de Huisvestingswet de plicht om acht weken vóór beëindiging van de halfjaarlijkse periode over de voortgang van de uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 60b, tweede lid, van de Huisvestingswet verslag uit te brengen aan gedeputeerde staten met toezending van een afschrift daarvan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit tijdstip van rapportage heeft het nadeel dat geen inzicht wordt verkregen omtrent de vraag of aan het eind van de halfjaarlijkse periode ook daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de taakstelling. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde rapportage (binnen vier weken na afloop van het kalenderhalfjaar) geeft die duidelijkheid wel.

Het voorgestelde artikel 60f, tweede lid, van de Huisvestingswet, heeft betrekking op de verslaglegging door gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten brengen telkens binnen acht weken na afloop van het kalenderhalfjaar verslag uit aan de Minister van VROM met toezending van een afschrift van dat verslag aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Deze verslaglegging moet de basis bieden voor een eventueel ingrijpen door de Minister van VROM in de gevallen van taakverwaarlozing door gedeputeerde staten. Het verslag dient duidelijkheid te geven over de gevallen van wijziging van de taakstellingen door gedeputeerde staten, alsmede over de gevallen van taakverwaarlozing door de gemeenten en de maatregelen die gedeputeerde staten in verband daarmee hebben getroffen. Ook omtrent de gevallen waarin sprake is van taakverwaarlozing door de gemeenten zonder dat gedeputeerde staten hebben ingegrepen, dient het verslag duidelijkheid te geven.

Artikel II

Het voorgestelde artikel II is een bepaling van overgangsrecht. Om te voorkomen dat gemeenten tweemaal over dezelfde periode verslag moeten uitbrengen, wordt in dit artikel geregeld dat het in het voorgestelde artikel 60f, eerste lid, van de Huisvestingswet bedoelde verslag voor de eerste maal wordt opgesteld nadat sedert de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een geheel kalenderhalfjaar is verstreken.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker