

Vergaderjaar 2003–2004

29 566

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 januari 2004 en het nader rapport d.d. 7 mei 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2003, no.03.004649, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet (wijziging taakstelling gemeenten met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 november 2003, nr. 03.004649, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 2004, nr. W08.03.0478/V, bied ik U hierbij aan.

De gemeentebesturen moeten op grond van de Huisvestingswet zorgdragen voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Op basis van het aantal inwoners wordt een taakstelling per gemeente vastgesteld. Sinds enige tijd stagneert de huisvesting van verblijfsgerechtigden, doordat het merendeel van de gemeentebesturen de taakstelling niet realiseert. Het wetsvoorstel beoogt dit probleem op te lossen door de minister meer toezichtsbevoegdheden te geven. Daarnaast vinden enkele wijzigingen met betrekking tot de rapportage over de huisvesting plaats. Ten slotte verruimt het wetsvoorstel de groep personen die meetellen voor de taakstelling. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar plaatst hierbij opmerkingen over de probleemanalyse en de personen die onder de taakstelling vallen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan de opmerkingen van de Raad aandacht zal zijn geschonken.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Het rapport van de Werkgroep Huisvesting Statushouders noemt een aantal oorzaken voor het stagneren van de huisvesting van verblijfsgerechtigden, waaronder de inzet vanuit het gemeentelijk apparaat bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de overgang van de Wet gemeentelijke zorg voor

houders van een voorwaardelijke vergunning voor verblijf in reguliere voorzieningen. Daarnaast wordt in het rapport geconstateerd dat een groot aantal gemeenten en andere betrokkenen een afwachtende houding gingen aannemen. Deze afwachtende houding kan deels worden verklaard door de vrees dat met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 de corporaties een groot aantal ontruimingën zouden moeten uitvoeren. Het rapport constateert daarnaast dat er geen tekort is aan betaalbare huurwoningen, noch een tekort aan vrijkomende betaalbare huurwoningen om verblijfsgerechtigden in voldoende mate te kunnen huisvesten overeenkomstig de gemeentelijke taakstellingen. Er is echter geen aandacht besteed aan eventuele andere oorzaken, zoals een mogelijk tekort aan juridische middelen die de gemeentebesturen ter beschikking staan om huisvesting van verblijfsgerechtigden bij corporaties of bij particuliere verhuurders te realiseren. De Raad constateert dat de memorie van toelichting noch op de in het rapport genoemde, noch op andere mogelijke oorzaken van het stagneren van de huisvesting van vergunninghouders ingaat en acht dit voor een beoordeling van de voorgestelde oplossingen een gemis. Het college adviseert de toelichting aan te vullen met een analyse van de oorzaken.

1. De oorzaken van het stagneren van de huisvesting van vergunninghouders (ook wel statushouders genoemd) zijn onderzocht door de Werkgroep Huisvesting Statushouders, bestaande uit de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van Justitie, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en Aedes vereniging van woningcorporaties. Uit het rapport van deze werkgroep blijkt dat de woningmarktsituatie niet de oorzaak van de achterstanden in de huisvesting 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 deze wet zou leiden tot een groot aantal ontruimingsprocedures. Het invoeringstraject van die wet 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 meermalen 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, en is het bemiddelingssysteem van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers op een aantal punten aangepast.

Uit het rapport blijkt verder dat gemeenten veelal niet of nauwelijks gebruik maken van de (juridische) instrumenten die zij ter beschikking hebben. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld prestatieafspraken maken met woningcorporaties over de huisvesting van statushouders. Indien dergelijke prestatieafspraken onvoldoende effect sorteren, kunnen gemeenten op grond van de Huisvestingswet overgaan tot ofwel het doen van een bindende voordracht aan een verhuurder ofwel het vorderen van woonruimte ten behoeve van statushouders. Gemeenten maken echter zelden of nooit gebruik van de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt. Van een gebrek aan (juridische) instrumenten voor gemeenten om hun taakstelling uit te voeren, is dus geen sprake.

Gemeenten maken evenmin gebruik van de mogelijkheid om gedeputeerde staten te verzoeken om de taakstelling opnieuw te verdelen over de gemeenten in bijvoorbeeld de regio. Het komt voor dat een gemeente ten opzichte van haar mogelijkheden een te zware taakstelling krijgt. In een dergelijk geval kunnen gedeputeerde staten op verzoek van de gemeente tot herverdeling van de taakstelling overgaan. Een dergelijke herverdeling van de

taakstelling kan dus alleen op verzoek van een of meer gemeenten. Zoals gezegd, worden dergelijke verzoeken niet gedaan. Tenslotte moet geconcludeerd worden dat het toezicht op het voldoen aan de taakstelling door gemeenten en waar nodig de handhaving onvoldoende gestalte krijgen. Gedeputeerde staten hebben de taak toe te zien op het voldoen aan de taakstelling door gemeenten. Indien gemeenten niet voldoen aan de taakstelling, dienen gedeputeerde staten over te gaan tot voorziening in de huisvesting van de betrokken vergunninghouders op kosten van de betreffende gemeente. Tot nog toe is dit niet gebeurd. Dit wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van een adequaat hand-havingsinstrumentarium voor de rijksoverheid. Indien een gemeente niet voldoet aan de taakstelling en gedeputeerde staten niet voorzien in de huisvesting van de betrokken vergunninghouders op kosten van de gemeente staat het Rijk met lege handen. Het Rijk heeft geen instrumenten om de af te dwingen dat gemeenten voldoen aan de taakstelling. Het wetsvoorstel beoogt hierin te voorzien. De conclusie is gerechtvaardigd dat de bestaande wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden en instrumenten biedt voor gemeenten om uitvoering te geven aan de voor hen geldende taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders. Wel blijkt dat het ontbreken van een actieve herverdelingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten leidt tot het niet toepassen van de mogelijkheid van herverdeling van de taakstellingen. Voorts blijkt dat op het punt van het rijkstoezicht het wettelijke instrumentarium tekort schiet. Dit wetsvoorstel beoogt in de geconstateerde leemten te voorzien.

De memorie van toelichting is op deze onderdelen aangevuld.

2. Op grond van artikel 60a Huisvestingswet vallen thans alleen de verblijfs-gerechtigden met een vergunning voor bepaalde tijd asiel (artikel 8, onder c, Vreemdelingenwet 2000) onder de gemeentelijke taakstelling. De groep van verblijfsgerechtigden, genoemd in artikel 60a Huisvestingswet, wordt in artikel 1, onderdeel A, uitgebreid met verblijfsgerechtigden met een vergunning voor onbepaalde tijd asiel (VOTA), voor bepaalde tijd regulier (VBTR) en voor onbepaalde tijd regulier (VOTR). Het gevolg hiervan is dat gemeenten in huisvesting moeten voorzien van meer mensen. Deze wijziging is ingegeven door een beleidswijziging in november 2001 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹

De Raad mist in de toelichting een passage over de wijze waarop in de praktijk personen met een VOTA, VBTR dan wel een VO-TR zijn gehuisvest vanaf november 2001. Ook geeft de toelichting niet aan welke gevolgen de uitbreiding van de groep van verblijfsgerechtigden voor gemeenten en andere betrokkenen heeft. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

2. De taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet is beperkt tot vergunninghouders met een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000 betreft de vergunning bepaalde tijd asiel (VBTA). Daarnaast kent de Vreemdelingenwet 2000 de vergunning onbepaalde tijd asiel (VOTA), de vergunning bepaalde tijd regulier (VBTR) en de vergunning onbepaalde tijd regulier (VOTR). Omdat het voorkomt dat personen die een asielaanvraag hebben ingediend een andere status krijgen dan de VBTA, bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000, tellen die vergunninghouders sinds de invoering van de huisvestings-taakstelling (op 1 april 2001) mee voor de taakstelling op grond van artikel 60b van de Huisvestingswet. Dit is vastgelegd in 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)). Deze categorieën vergunninghouders worden dus al sinds 1 april 2001 gehuisvest op grond van de taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet. De voorgestelde wijziging van artikel 60a, onderdeel a, van de Huisvestingswet beoogt slechts ook in de wet vast te leggen dat deze categorieën vergunninghouders meetellen voor de taakstelling. Deze uitbreiding van de taakstelling heeft in de praktijk geen gevolgen. Noch voor de vergunninghouders noch voor de gemeenten, aangezien deze categorieën vergunninghouders al tot de taakstelling werden gerekend.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf II (Artikelsgewijze toelichting), Artikel I, Onderdeel A.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De door de Raad in overweging gegeven redactionele kanttekening is overgenomen.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wijziging van artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet op te nemen. Voorts is de voorgestelde wijziging van artikel 60e van de Huisvestingswet anders vormgegeven en wordt voorgesteld om een maximale termijn op te nemen in artikel 60e, derde lid, van de Huisvestingswet.

De artikelen 13a en 13b van de Huisvestingswet bieden gemeenten de mogelijkheid om eisen van economische of maatschappelijke gebondenheid aan de regio of de gemeente te stellen. Artikel 13c van de Huisvestingswet bedoelt te bewerkstelligen dat dergelijke eisen niet van toepassing zijn op vergunninghouders die onder de taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet vallen. Zou dat wel het geval zijn dan zou de huisvesting van vergunninghouders daarmee gefrustreerd kunnen worden. Nu in de wet wordt verankerd dat alle categorieën vergunninghouders onder die taakstelling vallen, moet dit ook in artikel 13c van de Huisvestingswet worden vastgelegd. Tegelijkertijd beoogt het nieuwe artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet duidelijker dan nu het geval is, vast te leggen dat deze uitzondering voor vergunninghouders alleen geldt voor de vergunninghouders die voor de eerste maal op zoek zijn naar woonruimte, dat wil zeggen vergunninghouders die nog in de opvangcentra of op de gemeentelijke opvangplaatsen verblijven en dus nog niet over eigen woonruimte beschikken. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen vergunninghouders die op eigen initiatief en vergunninghouders die op grond van de gemeentelijke taakstelling woonruimte verkrijgen. Vergunninghouders die op een later tijdstip willen verhuizen, dus vanuit eigen woonruimte naar andere woonruimte willen, hebben geen bijzondere status ten opzichte van andere woningzoekenden.

Artikel 13c, eerste lid, onderdeel c, wordt op deze twee punten aangepast: in de eerste plaats worden alle categorieën vergunninghouders onder de reikwijdte van deze bepaling gebracht, in de tweede plaats wordt duidelijker dat de uitzondering alleen geldt voor vergunninghouders die nog in de opvangcentra verblijven.

Voorgesteld wordt om het tweede en derde lid van artikel 60e van de Huisvestingswet samen te voegen tot een nieuw tweede lid. Het voorgestelde vijfde en zesde lid zijn samengevoegd tot het nu voorgestelde vierde lid. In het nu voorgestelde tweede lid wordt voorts een maximum gesteld aan de door gedeputeerde staten te stellen termijn. Het voorgestelde artikel 60e, tweede lid, van de Huisvestingswet (nu nog artikel 60e, derde lid) verplicht gedeputeerde staten om de gemeente die niet aan de taakstelling voldoet een termijn te stellen waarbinnen die gemeente alsnog aan haar taakstelling kan voldoen. Aan deze termijn is nu geen maximum gesteld. Om de handhaafbaarheid van deze bepaling te vergroten, wordt voorgesteld in artikel 60e, tweede lid, van de Huisvestingswet op te nemen dat de door gedeputeerde staten te stellen termijn maximaal zes maanden na afloop van het kalenderhalfjaar waarvoor de taakstelling geldt, bedraagt. Na het verstrijken van die termijn dienen gedeputeerde staten zelf te voorzien in de huisvesting van de vergunninghouders. Doen gedeputeerde staten dat niet, dan zal ik op grond van het voorgestelde artikel 60e, derde lid, van de Huisvestingswet overgaan tot huisvesting van die vergunninghouders op kosten van de provincie. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

5. Tenslotte zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 januari 2004,
no.W08.03.0478/V met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In het algemene deel, hoofdstuk 1, vierde alinea, van de memorie van toelichting «het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer» vervangen door: de inspecteur-generaal van de volkshuisvesting.