

Vergaderjaar 2003–2004

29 624

Evaluatie Huisvestingswet

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2004

De Huisvestingswet biedt gemeenten instrumenten om te sturen op de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. Ingrijpen op de woonruimteverdeling kan van belang zijn als door schaarste of dreigende schaarste aan (goedkopere) woonruimte de huisvesting van groepen met een zwakke positie op de woningmarkt in gevaar komt.

Sinds 1995 wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet. Gezien de stand van zaken rondom het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet, enkele maatschappelijke verlangens met betrekking tot aanpassing van de Huisvestingswet en de resultaten van de herijking regelgeving waar de Huisvestingswet onderdeel van uit maakte, heeft in 2003 een evaluatie van de Huisvestingswet plaatsgevonden. Deze treft u hierbij aan¹. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van de evaluatie en geef ik aan welke conclusies ik trek voor de ontwikkeling van mijn toekomstige beleid.

Terugblik

De vigerende Huisvestingswet is in 1993 in werking getreden. Twee jaar na de inwerkingtreding bleken er interpretatieverschillen te zijn met gemeenten en provincies met betrekking tot de gehanteerde kooprijsgrenzen. De Tweede Kamer is hierover in 1995 per brief (TK 1994/95 23 900 XI, nr. 75 en 24 400 XI, nr. 46) geïnformeerd. Deze problematiek, de weinig transparante woonruimteverdeling, alsmede het verschil in interpretatie over het toepassen van bindingseisen, heeft geleid tot het formuleren van een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet. In dit wetsvoorstel zijn ondermeer de toetsingscriteria voor het stellen van bindingseisen strakker geformuleerd (EK 1997/98, 25 334, no. 324, met novelle EK 1999/2000, 26 471, nr. 172). Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel bleek een tweede novelle noodzakelijk. Deze novelle was nodig vanwege de synchronisatie van het wijzigingsvoorstel met de Vijfde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Nota Ruimtelijke Ordening. De novelle is inmiddels voorzien van een advies van de Raad van State.

In eerdergenoemde brieven is aan de Tweede Kamer voorgesteld twee jaar na invoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet, over te gaan tot een (uitgebreidere) evaluatie van de Huisvestingswet. Het wetsvoorstel is nog niet in werking getreden. Hierdoor heeft er sinds de inwerkingtreding van de wet tot op heden geen integrale evaluatie van de wet plaatsgevonden.

Daarbij komt dat er de laatste tijd ontwikkelingen gaande zijn die van invloed zijn op de Huisvestingswet. Zo is er ten opzichte van 1995 sprake van een wat meer gespannen woningmarkt en is er de problematiek van de differentiatie van wijken. Deze ontwikkelingen hebben mede aanleiding gegeven tot de nu gereed zijnde evaluatie.

2 Evaluatie

Zoals hiervoor al is aangegeven is er op het terrein van de Huisvestingswet veel in beweging. Reden om bij de evaluatie te kijken op welke wijze de Huisvestingswet op dit moment wordt toegepast. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet is hierin niet meegenomen, aangezien dit nog niet in werking is getreden. Het doel van de evaluatie is om een uitspraak te doen over de vraag of de Huisvestingswet gefunctioneerd heeft zoals was beoogd. Dit is gedaan door te kijken naar de mate waarin en de wijze waarop de instrumenten van de Huisvestingswet en hetbesluit worden gebruikt.

Hiertoe is een schriftelijke enquête gehouden onder gemeenten en provincies naar het gebruik van en de ervaringen met de instrumenten die de Huisvestingswet biedt. Ook hebben diepte-interviews met enkele gemeenten en provincies plaatsgevonden. Daarnaast is een literatuurstudie gedaan. Tot slot is een bijeenkomst georganiseerd met een groot aantal maatschappelijke organisaties en marktpartijen.

Zoals eerder aangegeven biedt de Huisvestingswet gemeenten instrumenten om nadere regels te stellen met betrekking tot de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. Bij de woonruimteverdeling gaat het om nadere regels betreffende de toelating tot de woningmarkt en de toewijzing van woningen. Bij de samenstelling van de woningvoorraad gaat het om regels betreffende het splitsen van woningen en het onttrekken van woningen aan de woningvoorraad.

De belangrijkste conclusies zijn:

Woningmarkttoelating

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

Woningtoewijzing

In de Huisvestingswet wordt de nadruk gelegd op het passend toewijzen aan woningzoekenden, in ieder geval qua inkomen in relatie tot de prijs maar ook qua overige kenmerken van de woning en de woningzoekende. Doordat het instrumentarium toegepast kan worden op een deel van de voorraad, het zogeheten distributiebested, betekent dat voor een aantal groepen (met een te hoog inkomen) met een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt geen oplossing binnen de kaders van de Huisvestingswet gevonden kan worden, bijvoorbeeld gehandicapten met een hoger inkomen.

Woningvoorraad

De Huisvestingswet bevat naast instrumenten ten behoeve van de woonruimteverdeling ook instrumenten die het behoud of de samenstelling van de woningvoorraad kunnen reguleren. Dit zijn de splitsingsvergunning, de onttrekkingsvergunning en het instrument vordering van woonruimte. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten deze instrumenten bruikbaar en belangrijk vinden, onder meer omdat gemeenten met behulp van deze instrumenten invloed kunnen uitoefenen op de woningvoorraad.

Daarnaast is nog geconcludeerd 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.

In aansluiting op de evaluatie heeft in mei 2003 een bijeenkomst met betrokken maatschappelijke organisaties en marktpartijen plaatsgevonden. De volgende partijen waren bij deze bijeenkomst vertegenwoordigd: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), de Vereniging van Woningcorporaties (Aedes), de Vereniging van Institutionele Beleggers (IVBN), de Nederlandse Vereniging van Beleggers en Eigenaren (Vastgoedbelang), de Woonbond, de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen (NVM), de Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed (VBO), de Landelijke Makelaars Vereniging (LMV), de Vereniging Eigen Huis (VEH), de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom), het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemingen (NVB), VVE-belang en het Expertisecentrum Leeftijd en Maatschappij (LBL).

Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de knelpunten van de huidige Huisvestingswet en de wensen voor een eventuele toekomstige Huisvestingswet.

Als knelpunt is door de organisaties onder meer gewezen op de ondoorzichtigheid van regels die in de verschillende lokale/regionale woningmarkten worden gehanteerd. Voor de toekomst heeft de meerderheid van de organisaties aangegeven dat de Huisvestingswet zich uitsluitend zou moeten richten op de woonruimteverdeling. Hierbij moet de wet zich beperken tot het stellen van kaders met mogelijkheden voor lokaal en/of regionaal maatwerk. Daarnaast hebben de aanwezigen aangegeven dat het beperken van de toelating tot de woningmarkt alleen publiekrechtelijk mogelijk moet zijn. Uitgangspunt hierbij moet zijn het principe van «vrije vestiging, tenzij...». Heldere kaders moeten worden gesteld die transparant en toetsbaar moeten zijn. Tot slot is gewezen op de kwetsbare groepen op de woningmarkt, waarbij is opgemerkt dat aandacht voor deze groepen van belang blijft.

Samenvattend kan worden gezegd dat blijkt dat partijen sterk tegengestelde verwachtingen hebben ten aanzien van de toelatingscriteria. Voor wat betreft de regels voor de woningvoorraad wordt hier belang aan gehecht door gemeenten maar minder door maatschappelijke organisaties. Met betrekking tot de woningtoewijzing is aangegeven dat het stellen van regels hiervoor zo veel mogelijk zou moeten worden overgelaten aan gemeenten. Het blijkt dus dat er sterk verschillende verwachtingen, ambities en beelden zijn over waarvoor de Huisvestingswet er zou moeten zijn. Een nadere bezinning op de wet vind ik dan ook nodig.

3 Beleidsvoornemens

Verschillende politieke afspraken en maatschappelijke wensen hebben een relatie met de Huisvestingswet. Zo is er in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken dat gemeenten in het landelijk gebied de mogelijkheid moeten hebben om te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. De toewijzing van woningen aan de natuurlijke bevolkingsaanwas kan worden gereguleerd op grond van de Huisvestingswet. De gemeente Rotterdam heeft de wens geuit om de Huisvestingswet op een aantal punten aan te passen zodat deze gericht kan worden ingezet om de differentiatie in wijken te bevorderen. Deze afspraken, wensen en de resultaten van de evaluatie hebben mij aanleiding gegeven om doel, nut en toekomst van de Huisvestingswet opnieuw te bezien. In mijn voorstellen tot herijking van de VROM regelgeving (TK 2003/2004, 29 200 XI, nr. 7) heb ik daarom aangekondigd dat de huidige Huisvestingswet zal worden doorgelicht. Bovendien is aangegeven dat de lopende wetswijzigingen zullen worden heroverwogen en zonodig ingetrokken.

Wijzigingsvoorstel

Eerder genoemd wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet heeft een lange voorbereidingsprocedure gekend. Deze lange doorlooptijd werd onder meer veroorzaakt door de tussentijds wijzigende inzichten in welke zaken er nu wel of niet in de Huisvestingswet geregeld zouden moeten worden. Mede hierdoor is een gedetailleerde regeling ontstaan met meer en meer uitzonderingsbepalingen en begrippen die om nadere bepalingen en uitleg vragen.

In het wijzigingsvoorstel ontbreekt het kabinetsvoornemen om gemeenten in landelijk gebied de mogelijkheid te geven om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit voornemen uit het Hoofdlijnenakkoord sluit aan op de eerder aan u gezonden Stellingnamebrief (TK 2002/2003 28 667, nr. 1) en is nader uitgewerkt in de Nota Ruimte. Hierin is aangegeven dat «in iedere gemeente voldoende ruimte zal worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijk gebied, waar vooral starters en ouderen moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan.»

Voor de Huisvestingswet is dit van belang omdat bedoelde gemeenten deze te bouwen woningen ook zouden moeten kunnen toewijzen aan de natuurlijke bevolkingsaanwas. De vigerende Huisvestingswet biedt, onder bepaalde voorwaarden, mogelijkheden tot een inperking van het recht op vrije vestiging. De inperking op lokaal niveau moet dan wel noodzakelijk zijn met het oog op «een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de betrokken gemeente of kern». Met toepassing van hetzelfde criterium kan daarbij, met toestemming van Gedeputeerde Staten, van hogere dan de reguliere prijsgrenzen worden uitgegaan. Het opnemen in het wijzigingsvoorstel van een juridische basis voor het kabinetsvoornemen om gemeenten de mogelijkheid te bieden tot het stellen van lokale bindingseisen ten behoeve van de natuurlijke bevolkingsaanwas, zou er toe leiden dat het wijzigingsvoorstel twee onverenigbare uitgangspunten zou krijgen. Namelijk die van de reeds in het wijzigingsvoorstel opgenomen regels (regionale eisen) en die van de nieuw op te nemen regels als gevolg van het kabinetsbeleid (lokale bindingseisen). In de Europese regelgeving zijn het recht op vrije vestiging, het vrije personenverkeer (het vrije reis en verblijfsrecht voor iedere onderdaan van de Europese Unie) en het vrije kapitaalverkeer vastgelegd. Bij een beperking van dit recht moet er, kort samengevat, sprake zijn van dwingende redenen van openbaar belang, objectieve en openbare criteria en proportionaliteit. Van de opzet van het wijzigingsvoorstel (en de vige-

rende Huisvestingswet) kan worden gesteld dat deze voldoet aan het Europese recht. Het wijzigingsvoorstel biedt slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijkheden tot het stellen van bindingseisen. Daarnaast biedt het wijzigingsvoorstel mogelijkheden woningen bij voorrang toe te wijzen – het gaat hier om woningtoewijzing en niet om woningmarkttoelating – aan bepaalde groepen lokale woningzoekenden (lokaal maatwerk). Het gebruik daarvan kan echter gemakkelijk leiden tot het stellen van (indirecte) bindingseisen. Dit is gedurende de behandeling van het wijzigingsvoorstel steeds met klem door het kabinet afgewezen omdat deze mogelijkheid uitsluitend bedoeld ten aanzien van belangrijke volkshuisvestelijke problemen in een gemeente.

Wanneer de behandeling van het bij de Eerste Kamer reeds ingediende wijzigingsvoorstel zou worden voortgezet, zou een fundamentele aanpassing van de tweede novelle nodig zijn. Het is daarbij de vraag in hoeverre de nu in het wijzigingsvoorstel opgenomen systematiek kan worden gehandhaafd of dat er al snel sprake zal zijn van een nieuw wijzigingsvoorstel. Bedoelde aanpassing van het wijzigingsvoorstel vraagt een vergelijkbaar tijdsbeslag als een fundamentele herziening van de Huisvestingswet. Daar komt nog bij dat ik wil bezien in hoeverre de vigerende Huisvestingswet voldoende mogelijkheden biedt om de differentiatie in wijken te bevorderen.

Mede gezien het kabinetsvoornemen met betrekking tot vereenvoudiging van de regelgeving, acht ik het niet zinvol om op de ingeslagen weg met het wijzigingsvoorstel en de tweede novelle door te gaan. Bovendien zijn de resultaten van de evaluatie van dien aard dat ik van mening ben dat een fundamentele herziening van de Huisvestingswet noodzakelijk is.

Herziening Huisvestingswet

Gezien het bovenstaande ben ik voornemens over te gaan tot intrekking van het reeds ingediende wijzigingsvoorstel en zal ik een verkenning uitvoeren naar een fundamentele herziening van de Huisvestingswet. Hierbij heb ik de volgende uitgangspunten voor ogen:

1. eenvoudige en transparante regelgeving die handhaafbaar en uitvoerbaar is;
2. het al of niet stellen van regels met betrekking tot woonruimteverdeling is een lokale verantwoordelijkheid;
De vigerende Huisvestingswet biedt instrumenten die ingezet kunnen worden wanneer sprake is van (dreigende) schaarste aan goedkope woonruimte. Omdat er naast schaarste nog andere imperfecties op de woningmarkt kunnen zijn (bijvoorbeeld de eenzijdige samenstelling van wijken) die het reguleren van de woningmarkt noodzakelijk maken zal het aan de lokale overheid worden overgelaten of zij een of meerdere instrumenten van de Huisvestingswet willen toepassen.
3. gemeenten in landelijk gebied moeten, binnen de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt, de mogelijkheid hebben om woningen toe te wijzen aan de natuurlijke bevolkingsaanwas;
De vigerende Huisvestingswet biedt gemeenten hiervoor slechts onder voorwaarden mogelijkheden. De herziene Huisvestingswet moet gemeenten hiervoor ruime mogelijkheden bieden zodat bijvoorbeeld starters en senioren op de woningmarkt in deze gemeenten voldoende mogelijkheden krijgen.
4. regels voor specifieke groepen, zoals statushouders, zullen onderdeel blijven uitmaken van de Huisvestingswet.
De huisvesting van statushouders is in de Huisvestingswet geregeld. Het huisvesten van deze doelgroep stagneert echter. Reden waarom binnenkort een kleine wijziging van de vigerende Huisvestingswet zal worden ingediend. Om de huisvesting voor deze groep te waarborgen

zal bij de herziening van de Huisvestingswet ook regelgeving voor specifieke groepen worden meegenomen.

Bij de verkenning zal ik nagaan of de huidige regels met betrekking tot de woningvoorraad moeten worden behouden en of de Huisvestingswet de aangewezen regelgeving is om deze in op te nemen.

Differentiatie van wijken

Met betrekking tot de differentiatie van wijken heb ik eerder al de relatie tussen het woonruimteverdelingsbeleid en de differentiatie van wijken geschetst (TK 2003/2004, 29 200 XI, nr. 20).

Inmiddels heeft het kabinet een reactie uitgebracht op het «Actieprogramma Rotterdam 2004» en zal binnenkort een reactie uitbrengen op het rapport «Bruggen bouwen» van de Commissie Onderzoek Integratiebeleid. Bij de herziening zal een sterke relatie worden gelegd met het kabinetsstandpunt van beide rapportages. Bij de herziening zal dan ook bekeken worden in hoeverre er mogelijkheden moeten worden geboden om tegemoet te komen aan de wens om te kunnen sturen op de differentiatie van wijken. Dit zou als consequentie kunnen hebben dat regelgeving wordt ontwikkeld die toegepast kan worden op de gehele woningvoorraad. Op korte termijn zullen gemeenten gebruik moeten maken van de mogelijkheden die het huidige instrumentarium biedt.

De verkenning naar de fundamentele herziening van de Huisvestingswet zal de nodige tijd in beslag nemen. Ik zal u over de voortgang en de resultaten van dit onderzoek nader berichten. Uiteraard zullen VNG, IPO en andere betrokken organisaties bij de verkenning worden betrokken. Ik besef dat in de tussenliggende tijd een aantal zaken om een oplossing vraagt. Een van deze zaken is de stagnatie van de huisvesting van statushouders. Reden om hiervoor binnenkort een kleine wijziging van de vigerende Huisvestingswet in te dienen.

4. Conclusie

Op basis van de bestuurlijke wensen met betrekking tot aanpassing van de Huisvestingswet op het gebied van toewijzen van woningen aan de natuurlijke bevolkingsaanwas en het kunnen sturen op leefbaarheidsproblemen, de resultaten van de evaluatie van de Huisvestingswet en de resultaten van de herijking regelgeving ben ik tot de volgende beleidsvoornemens gekomen.

Ik ben voornemens het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet (EK 1997/98, 25 334, no. 324, met novelle EK 1999/2000, 26 471, nr. 172) in te trekken, een verkenning te starten naar een fundamentele herziening van de Huisvestingswet en op korte termijn een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet in te dienen met betrekking tot de huisvesting van statushouders.

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