

WOONRUIMTEVERDELING IN DE HUISVESTINGSWET

7541

- eindrapport -

Amsterdam, oktober 2007

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van VROM-Inspectie

drs. J. Bos

drs. P.L.A. Kroon

mr. H.B.G. Aarninkhof (Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen)

mr. J.W.A. Meesters (Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen))





1	Samenvatting	5
2	Inleiding	7
2.1	Achtergrond	7
2.2	Onderzoeksdoel en vraagstelling	7
2.3	Onderzoeksmethode	8
2.4	Leeswijzer	8
3	Achtergrond Huisvestingswet	9
3.1	Wetsgeschiedenis	9
3.2	Opzet Huisvestingswet	10
4	De Huisvestingswet in de praktijk	15
4.1	Bindingseisen zonder schaarste	15
4.2	Bindingseisen boven de prijsgrens	16
4.3	Bindingseisen bij (bouw)kavels	16
4.4	Disproportionele voorwaarden bij koop	17
4.5	Ongeoorloofde criteria voor voorrangverlening	18
4.6	Niet-naleving formele vereisten	19
4.7	Conclusie	19
5	De Huisvestingswet herzien	21
5.1	Effecten	21
5.2	Oorzaak: inhoud wet	22
5.3	Oorzaak: beleidsomgeving	23
5.4	Aandachtspunten herziening	24
5.5	Conclusie	26
6	Conclusies	27

1 Samenvatting

Een herziening van de Huisvestingswet is in voorbereiding. Ten behoeve hiervan en naar aanleiding van signalen over het niet-naleven van de wet door gemeenten op het punt van woonruimteverdeling, hebben Regioplan Beleidsonderzoek en Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen een onderzoek gedaan. Dit onderzoek, in opdracht van de VROM-Inspectie, richtte zich op de niet-naleving van de Huisvestingswet bij het gebruik van het woonruimteverdelingsinstrumentarium.

Het doel van de Huisvestingswet is een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. De wet kan worden gezien als een gereedschapskist met instrumenten die de overheid kan gebruiken om dit doel te bereiken. De wet richt zich hierbij op drie hoofdthema's: 1) de woningvoorraad, 2) bovengemeentelijke voorschriften en 3) woonruimteverdeling. Dit onderzoek richt zich op woonruimteverdeling.

Eén van de instrumenten voor woonruimteverdeling is het stellen van lokale of regionale bindingseisen: woningzoekenden van buiten een woningmarktregio worden dan niet toegelaten tot bepaalde woningen om de kansen van woningzoekenden binnen de regio te vergroten. Het toepassen van het instrumentarium betekent echter per definitie een inbreuk op een grondrecht als het recht op vrijheid van vestiging, in dit geval die van de woningzoekenden van buiten de woningmarktregio. Het gebruik van de instrumenten uit de Huisvestingswet moet dan ook worden gezien als een middel dat zeer spaarzaam moet worden ingezet en alleen bij uiterste noodzaak. De wet zelf stelt ook een aantal specifieke randvoorwaarden aan het gebruik van het instrumentarium. Algemene grond voor deze randvoorwaarden is het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel dat hierbij in acht moet worden genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten zowel in materiële als in formele zin de Huisvestingswet overtreden. Zo worden bindingseisen gesteld en dus woningmarkten afgeschermd, zonder dat er sprake is van schaarste op de woningmarkt. Ook wordt ingegrepen in woonruimteverdeling op dat deel van de woningmarkt waarop dat in ieder geval niet is toegestaan (het middeldure en dure segment) en worden procedurele voorschriften, als toetsing van bindingseisen door de provincie en het vastleggen van passendheidscriteria in verordeningen, niet nageleefd.

Binnen de kaders van dit onderzoek kunnen over de omvang van de niet-naleving geen uitspraken worden gedaan. Wel wordt duidelijk dat de overtredingen van de wet de grondrechten van burgers onnodig beperken en dus als ernstig moeten worden beschouwd. Een herziene Huisvestingswet moet in hoge mate handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn, om zo de risico's op disproportioneel overheidsingrijpen te minimaliseren.

Bij de herziening van de Huisvestingswet moet in ieder geval de duidelijkheid van de wet verbeteren: begrippen moeten duidelijker worden omschreven en geoperationaliseerd en bepalingen moeten in heldere bewoordingen voor duidelijkheid bij de uitvoerders zorgen.

Daarnaast is toezicht op naleving een punt van aandacht. Gebleken is dat beperkt verticaal toezicht het risico op niet-naleving van de Huisvestingswet vergroot. Gemeenteraad en college van B&W hebben een gedeeld (lokaal) belang om ten gunste van de eigen ingezetenen te besluiten. Dit kan betekenen dat het instrumentarium uit de Huisvestingswet primair wordt gebruikt om de ingezetenen op de lokale of regionale woningmarkt te beschermen. Omdat het gevaar bestaat dat gemeenten op dit vlak onvoldoende zelfreinigend optreden, is juist een actief interbestuurlijk toezicht noodzakelijk.

2 Inleiding

Minister Vogelaar voor WWI bereidt momenteel een nieuwe Huisvestingswet voor. Voor een zorgvuldige voorbereiding van de nieuwe wet, heeft de VROM-Inspectie een onderzoek laten verrichten naar het gebruik van de huidige wet. De Huisvestingswet richt zich op drie hoofdthema's: de woningvoorraad (instrumenten gericht op wijziging van de woningvoorraad zoals woningonttrekking); bovengemeentelijke voorschriften (instrumenten voor bijzondere groepen zoals statushouders) en woonruimteverdeling. Op dit laatste onderdeel richt dit onderzoek zich. Het voorliggende toezichtrapport van de VROM-Inspectie moet bijdragen aan de discussie rondom de herziening van de Huisvestingswet op dit thema.

2.1 Achtergrond

Burgers hebben het recht om zich vrij te vestigen. Dit is vastgelegd in internationale verdragen. De Huisvestingswet biedt echter de mogelijkheid onder voorwaarden te sturen bij de verdeling van woonruimte en in te grijpen in het recht op vrije vestiging. Voor dit ingrijpen geldt het 'nee-tenzij'-principe. De VROM-Inspectie krijgt signalen dat gemeenten zich niet aan de regels houden die zijn gesteld in de Huisvestingswet. Het gaat hierbij onder andere om het hanteren van bindingsregels zonder dat hier op grond van de wet redenen voor zijn en het in de praktijk stellen van regels zonder dat deze zijn vastgelegd in een verordening of convenant.

2.2 Onderzoeksdoel en vraagstelling

Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de Huisvestingswet door gemeenten wordt toegepast. De nadruk heeft hierbij gelegen op het inventariseren van de manieren waarop de letter en de geest¹ van de wet worden bedreigd. Inzicht hierin dient bij te dragen aan de beleidsontwikkeling ten behoeve van een nieuwe Huisvestingswet.

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Worden bij woonruimteverdeling wettelijke regels correct toegepast?
2. Is de Huisvestingswet adequaat (duidelijk, hanteerbaar)?
3. Past het instrumentarium bij de doelen die met de wet worden beoogd?
4. Welke aspecten verdienen aandacht bij de ontwikkeling van een nieuwe Huisvestingswet?

¹ Hiermee wordt in de rechtspraak bedoeld op het impliciete doel of de essentie van de wet. Een beeld hiervan wordt gevormd op basis van wetsgeschiedenis, jurisprudentie e.d.

Dit onderzoek is verkennend van aard. Het richt zich specifiek op de niet naleving van de Huisvestingswet. Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoering van de Huisvestingswet door gemeenten en tot de onderdelen van de wet die de woonruimteverdeling betreffen.

2.3 Onderzoeksmethode

Er is bij dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling geweest om uit te zoeken welk deel van de gemeenten de Huisvestingswet overtreedt. Er is gezocht naar de *verschillende manieren* waarop de Huisvestingswet is gehanteerd door gemeenten in Nederland, en de achtergrond *waarom* deze gemeenten zo handelden.

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:

1. gericht zoeken naar 'casusgemeenten';
2. onderzoek in 'casusgemeenten';
3. juridische analyse 'casusgemeenten'.

1. *Gericht zoeken naar 'casusgemeenten'*

Er is gericht gezocht naar gemeenten waarvan signalen bestaan dat de Huisvestingswet niet correct wordt uitgevoerd.² Dit heeft een groslijst van gemeenten opgeleverd. Op basis hiervan is een selectie gemaakt waarbij een spreiding naar omvang en regio is nagestreefd.

2. *Onderzoek in 'casusgemeenten'*

Het onderzoek is in 27 gemeenten uitgevoerd. Bij deze casusgemeenten zijn de relevante beleidsstukken zoals huisvestingsverordeningen, convenanten en gemeentelijke besluiten en beleidsregels opgevraagd en bestudeerd. Vervolgens is één of meer ambtenaren of bestuurders van de betreffende gemeenten gevraagd het gemeentelijk beleid toe te lichten in een telefonisch interview. Bij de interviews is zowel het beleid zelf, als de motivering van het beleid aan de orde gekomen. In een aantal gemeenten is aanvullend gesproken met medewerkers van corporaties en regionale samenwerkingsverbanden die beleidsmatig betrokkenen zijn bij woonruimteverdeling.

3. *Juridische analyse 'casusgemeenten'*

De beleidsstukken en de interviewverslagen zijn door juristen van Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen beoordeeld op conformiteit met de Huisvestingswet. Nagegaan is in hoeverre de uitvoering van de Huisvestings-wet door gemeenten in overeenstemming is met (doel en strekking van) de wet. Ook is de wet op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid beoordeeld.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort teruggerepen op de wetsgeschiedenis van de Huisvestingswet. Tevens worden hierin de onderdelen die betrekking hebben op woonruimteverdeling uitgelegd. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het onderzoek. De onderdelen van de wet die door gemeenten niet juist worden uitgevoerd, worden hierin beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de achtergrond van het niet juist naleven van de Huisvestingswet. In het verlengde hiervan zal input worden gegeven die kan worden gebruikt in de ontwikkeling van een nieuwe wet. Tot slot staan in hoofdstuk 5 de conclusies beschreven.

² De volgende zoekkanalen en -bronnen zijn gebruikt: de interne 'Nieuwsflits Huisvestingswet' van VROM; navraag bij Aedes, Amsterdamse Federatie van woningcorporaties, IPO, Neprom, Maaskoepel, Stadsregio Amsterdam, Vereniging Eigen Huis (VEH), VNG, Woonbond; gestructureerd internetonderzoek; navraag bij gemeenten bij start van het onderzoek via de 'sneeuwbalmethode'.

3 Achtergrond Huisvestingswet

De Huisvestingswet is sinds 1993 van kracht. In paragraaf 2.1 beschrijven we de wetsgeschiedenis ervan. De werking en juridische context van de onderdelen die over de woonruimteverdeling handelen, worden uitgelegd in paragraaf 2.2.

3.1 Wetsgeschiedenis

De Huisvestingswet is in 1993 in werking getreden als opvolger van de Woonruimtetwet 1947. De Woonruimtetwet 1947 gaf gemeenten in de naoorlogse periode vanwege de woningnood betere mogelijkheden om de woongelegenheden te verdelen. Daartoe werd onder meer de woonvergunning geïntroduceerd. In de daaropvolgende decennia werden allerlei (nieuwe) problemen gesignaleerd, waarvoor de Woonruimtetwet 1947 onvoldoende oplossingen bood. Zo ontstonden er nieuwe vormen van schaarste, die per gemeente en per regio verschilden, en was er een grote diversiteit aan door gemeenten gehanteerde criteria. Ook was er onvoldoende afstemming tussen het gemeentelijke woonruimteverdelingbeleid en het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid. Anderzijds kwam er meer aandacht voor het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de woningzoekende en de gedachte dat overheidsingrijpen in het recht op vrije vestiging slechts onder uitzonderlijke omstandigheden is gerechtvaardigd. Al deze elementen leidden uiteindelijk tot het opstellen van de Huisvestingswet.

Al vrij snel na inwerkingtreding van de Huisvestingswet bleek dat veel gemeentelijke huisvestingsverordeningen bepalingen bevatten die strijdig waren met de wet. Zo werd er een te hoge prijsgrens gehanteerd en werden er, zonder dat daartoe enige noodzaak was, bindingseisen gesteld. Midden jaren '90 is hierover door het ministerie van VROM veelvuldig overleg gevoerd met het IPO en de VNG. Geconcludeerd werd dat – ter voorkoming van problemen rondom de uitvoering van de Huisvestingswet – de uitgangspunten en doelstellingen moesten worden verduidelijkt en aangescherpt. In april 1997 is er dan ook een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet aan de Tweede Kamer aangeboden.³ In 2003 heeft er een evaluatie van de Huisvestingswet plaatsgevonden.⁴ Vervolgens heeft de minister van VROM in 2004 besloten het wetsvoorstel in te trekken.

³ Kamerstukken II 1996-1997, 25 334, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2003-2004, 29 624, nr. 1.

De redenen daarvoor waren dat het wetsvoorstel niet voorzag in het kabinetsvoornemen ter zake van het reserveren van woningen voor de eigen bevolking én dat het kabinet eerst wilde bezien in hoeverre de Rotterdamse aanpak (later opgenomen in de zogenaamde 'Rotterdamwet'⁵) een plaats in de Huisvestingswet zou kunnen krijgen in het kader van de bevordering van de differentiatie van wijken.⁶ De minister was van oordeel dat het gewijzigde kabinetsbeleid en de resultaten van de evaluatie van de Huisvestingswet aanleiding gaven om de doelstelling, het nut en de toekomst van de Huisvestingswet opnieuw te bezien. Daarmee kwam een einde aan het wetsvoorstel en werd een begin gemaakt met een nieuwe doorlichting van de Huisvestingswet.

3.2 Opzet Huisvestingswet

Uitgangspunt is dat er door de overheid zo min mogelijk inbreuk mag worden gemaakt op het recht van vrije vestiging en het recht voor eenieder om vrijelijk te beschikken over zijn eigendom. Deze rechten zijn in verschillende internationale verdragen verankerd (Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten). Overheidsingrijpen dat een beperking aanbrengt in deze rechten kan slechts worden toegelaten wanneer daarvoor een objectieve rechtvaardiging (noodzaak) bestaat.

Woonruimte versus bouw kavels

De Huisvestingswet ziet in beginsel alleen op woonruimte: *'de besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden'* (art. 1 lid 1 aanhef en onder b Huisvestingswet). Indirect kan de Huisvestingswet echter ook van toepassing zijn op de uitgifte van bouw kavels. Indien aan de uitgifte van bouw kavels voorwaarden worden verbonden die feitelijk ingrijpen in de verdeling van de op die bouw kavels te realiseren woonruimten, dan moet toch worden beoordeeld of het stellen van dergelijke voorwaarden in het licht van de Huisvestingswet is geoorloofd.⁷

Schaarste of dreigende schaarste

De Huisvestingswet heeft als doel het bevorderen van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte, waarbij de zelfredzaamheid van de woningzoekende vooropstaat. Wanneer de huisvesting van bepaalde woningzoekenden (door hun zwakkere financiële positie op de woningmarkt) in het gedrang dreigt te komen als gevolg van schaarste aan goedkope woonruimte, is overheidsbemoeienis met de verdeling van woonruimte gerechtvaardigd. Bij de beoordeling of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is, vindt er een dubbele toetsing plaats:

- Is er een noodzaak voor ingrijpen door de overheid? Aan deze vereiste is alleen voldaan wanneer sprake is van het ontstaan of het bestaan van een woningtekort, met andere woorden van schaarste of dreigende schaarste op de woningmarkt.
- Staan de maatregelen die de overheid neemt in verhouding tot de mate waarin er (dreigende) schaarste is op de woningmarkt? Hoe minder schaarste, des te minder ingrijpend mag de overheidsbemoeienis zijn (proportionaliteit).

⁵ Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (22 december 2005).

⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 25 334 en 26 471, nr. 38.

⁷ Zo stelde de Hoge Raad in HR 14 april 2006 (AB 2006/198, ook te vinden in BR 2006/575, JOL 2006/236 en NJ 2006/445) in r.o. 3.10: *'In zijn algemeenheid kan het antwoord op de vraag of een overeengekomen anti-speculatiebeding de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruist niet reeds ontkennend luiden doordat het betrekking heeft op de uitgifte van bouw kavels. Het komt immers, naar uit hetgeen hiervoor in 3.7.4 is overwogen voortvloeit, erop aan of het beding betrekking heeft op de verdeling van – op het bouw kavel te realiseren – woonruimte en door het stellen van de bedoelde bindingseisen een onaanvaardbare beperking aanbrengt in de kring van personen die worden toegelaten tot de (te realiseren) woonruimte.'*

Uitvoering Huisvestingswet: in beginsel verantwoordelijkheid gemeenten

De Huisvestingswet richt zich primair tot de gemeenten: aan hen is immers de taak om een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling te waarborgen. Echter, ook een private partij kan onder omstandigheden worden gezien als verlengstuk van de gemeente en zo te maken krijgen met de verplichtingen én beperkingen voortvloeiende uit de Huisvestingswet.

Recent heeft de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Bosch geoordeeld dat een private partij die bindingseisen had opgelegd, was gebonden aan de publiekrechtelijke normen van de Huisvestingswet, nu bleek dat deze bindingseisen onder zware druk van de gemeente waren opgelegd en de gemeente volgens de Rechtbank als het ware dus zelf bindingseisen had opgelegd.⁸

Koopprijsgrens en huurprijsgrens

Van het instrumentarium van de Huisvestingswet kan enkel gebruik worden gemaakt bij woonruimten onder de zogenaamde 'prijsgrenzen'. Voor huurwoningen zijn deze prijsgrenzen ontleend aan de Wet op de huurtoeslag en voor koopwoningen aan de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (WEB). De huurprijsgrens bedraagt sinds 1 juli 2007 € 621,78 per maand⁹ en de koopprijsgrens bedraagt sinds 1 januari 2007 € 158.850,-.¹⁰ Om aan de doelstellingen van de Huisvestingswet te kunnen voldoen, kan het in bepaalde gemeenten nodig zijn de prijsgrenzen te verhogen en zo de reikwijdte van de Huisvestingswet op te rekken. De Huisvestingswet heeft in deze mogelijkheid voorzien: op grond van artikel 6 lid 4 kunnen gemeenten Gedeputeerde Staten verzoeken om ontheffing van de prijsgrens. De praktijk wijst uit dat in veel gemeenten inmiddels een koopprijsgrens van € 181.512,- wordt gehanteerd. Dit bedrag vloeit voort uit de in de motie Verbugt vastgelegde zogenaamde 50%-norm, die toentertijd is bepaald op fl. 400.000,-, ofwel € 181.512,-.¹¹ Voor toepassing van deze hogere koopprijsgrens is uiteraard wel toestemming van Gedeputeerde Staten vereist. De wettelijke koopprijsgrens ligt op het moment van gereedkomen van dit rapport immers nog steeds op € 158.850,-.

Verordening of overeenkomst

Indien aan beide hiervoor beschreven voorwaarden is voldaan – er is (dreigende) schaarste en de waarde van een woning ligt onder de prijsgrens – kan de gemeente gebruikmaken van de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt om in te grijpen in de woonruimteverdeling. De Huisvestingswet heeft gemeenten expliciet de keuze gelaten om hieraan op publiekrechtelijke of op privaatrechtelijke wijze vorm te geven.

De gemeenteraad kan op grond van artikel 5 Huisvestingswet in een huisvestingsverordening woonruimte aanwijzen die alleen op basis van een huisvestingsvergunning in gebruik mag worden genomen of gegeven. Dergelijke vergunningplichtige woonruimten mogen echter alleen worden aangewezen voor zover dit in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is.

In plaats daarvan kan de gemeente ervoor kiezen om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten met bijvoorbeeld projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties en in die overeenkomsten voorwaarden voor de woonruimteverdeling opnemen (artikel 4). Voor dergelijke overeenkomsten gelden in principe dezelfde criteria en beperkingen als voor de huisvestingsverordening.

⁸ Rechtbank 's-Hertogenbosch 6 april 2007, LJN: BA2459.

⁹ Artikel 6 lid 3 sub b Huisvestingswet jo. artikel 13 lid 1 sub a Wet op de huurtoeslag.

¹⁰ Artikel 6 lid 3 sub a Huisvestingswet jo. artikel 15 lid 1 sub a Wet Bevordering Eigen Woningbezit.

¹¹ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 334, nr. 31.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat beide instrumenten naast elkaar kunnen worden gebruikt.¹² Ook als er in een gemeente een huisvestingsverordening van kracht is, kan een gemeente privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten ter zake van woonruimteverdeling.

Criteria voor woonruimteverdeling

In de artikelen 9 tot en met 13c Huisvestingswet zijn voorschriften opgenomen voor de criteria die de gemeente mag hanteren in het kader van het ingrijpen in de woonruimteverdeling. De volgende criteria kunnen worden gehanteerd:

- toelatingscriteria (bijvoorbeeld ingezetenschap, economische en maatschappelijke binding);
- passendheidscriteria (bijvoorbeeld verband tussen inkomen woningzoekende en prijs van de woning);
- urgentiecriteria (rangorde binnen bestand van woningzoekenden op basis van aard en mate van maatschappelijke binding).

Het stellen van eisen ten aanzien van lokale of regionale binding (toelatingscriteria) acht de wetgever meer ingrijpend dan passendheids- en urgentiecriteria. Daarom is die bevoegdheid aan striktere voorwaarden onderworpen. Lokale en regionale bindingseisen kunnen enkel worden gesteld wanneer Gedeputeerde Staten daarvoor toestemming hebben gegeven (artikelen 13a en 13b Huisvestingswet).

De Huisvestingswet kent een gesloten stelsel van criteria die kunnen worden gehanteerd bij de verdeling van woonruimte. Andere criteria dan de hier genoemde, bijvoorbeeld de bescherming van een etnische groepering, zijn niet geoorloofd.

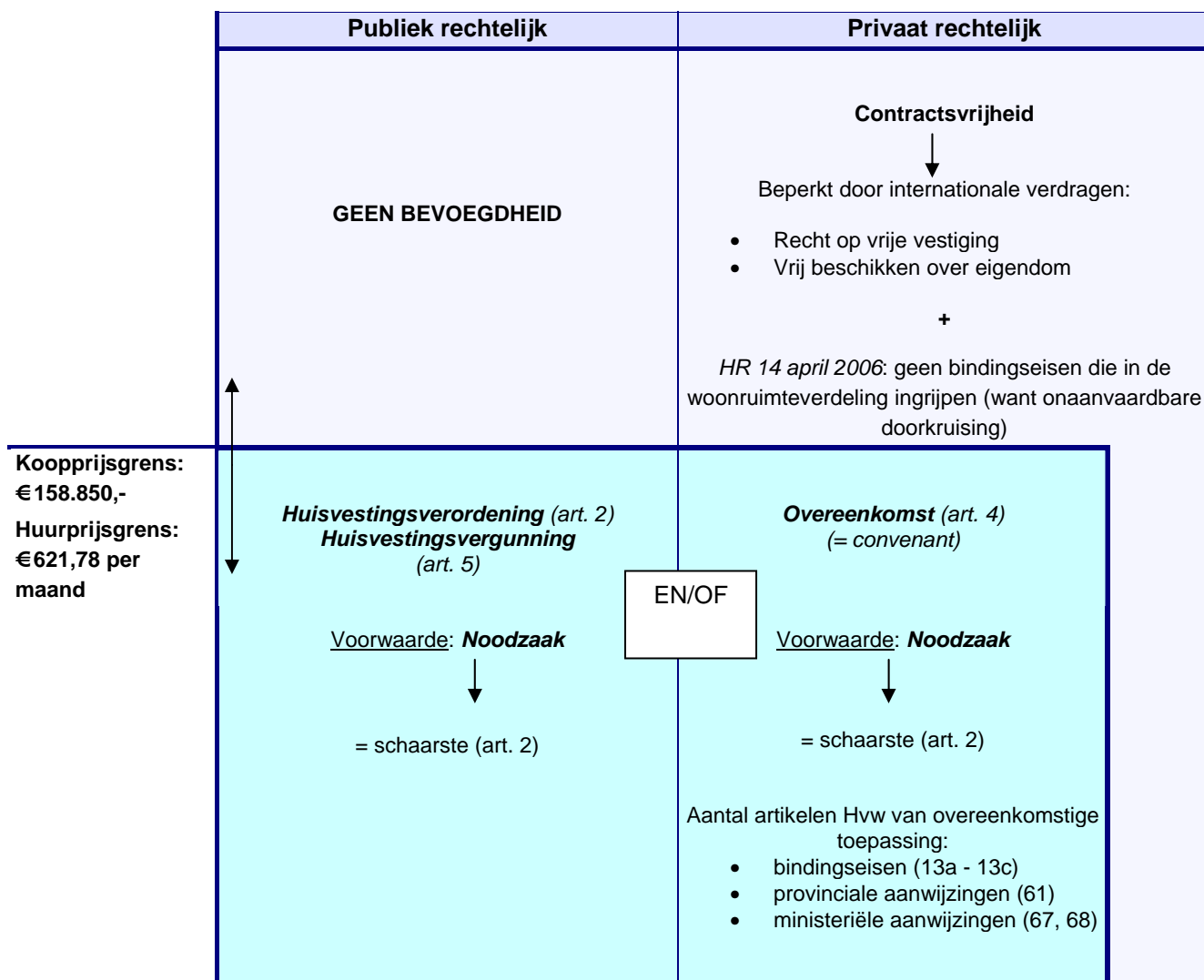
Publiekrechtelijke bevoegdheid versus contractsvrijheid

Het is van belang om publiekrechtelijk en privaatrechtelijk ingrijpen van elkaar te onderscheiden. Publiekrechtelijk ingrijpen op grond van de Huisvestingswet is alleen maar toegestaan in geval van (dreigende) schaarste onder de prijsgrenzen. Het privaatrecht gaat in beginsel uit van contractsvrijheid: partijen mogen met elkaar afspreken wat zij willen. Deze contractsvrijheid wordt voor de overheid wel beperkt door (1) de tweewegenleer¹³ en (2) de in internationale verdragen verankerde rechten van vrije vestiging en ieders vrije beschikking over zijn eigendom. Dat betekent het volgende. Onder de prijsgrenzen mag de gemeente in geval van (dreigende) schaarste via privaatrechtelijke overeenkomsten gebruikmaken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet. Is er géén schaarste en/of ligt de prijs van een woning boven de prijsgrenzen, dan staat het de gemeente weliswaar vrij om over woonruimte te contracteren met private partijen, maar mag zij daarbij géén afspraken maken die betrekking hebben op de *verdeling van woonruimte*. Zou de gemeente dit wel doen, dan doorkruist zij immers de systematiek van de Huisvestingswet (tweewegenleer) én handelt zij in strijd met de genoemde verdragsrechtelijke uitgangspunten.

¹² Kamerstukken II, 1996-1997, 25 334, nr. 3, p. 3.

¹³ Windmill-arrest (HR 26 januari 1990, NJ 1991/393).

Eén en ander is gevisualiseerd in het volgende schema:



Het is gemeenten overigens wel toegestaan om ter voorkoming van speculatie anti-speculatiebedingen op te leggen in overeenkomsten met kopers of huurders. Indien de woonruimte waarop een dergelijk anti-speculatiebeding betrekking heeft buiten de reikwijdte van de Huisvestingswet valt, is het van belang dat dit beding niet treedt in de verdeling van woonruimte (tweewegenleer) en geen beperkingen aanbrengt op het recht van vrije vestiging. Wel kan de gemeente bijvoorbeeld bedingen dat een koper de door hem te verkrijgen woning gedurende vijf jaar zelf moet bewonen. Dat daarmee mogelijk de doorstroming op de woningmarkt wordt beperkt, levert op zichzelf geen strijd op met de systematiek van de Huisvestingswet.

Er zijn gemeenten die zich niet houden aan de Huisvestingswet. In dit hoofdstuk staan verschillende wijzen beschreven waarop de Huisvestingswet niet goed wordt nageleefd. In het onderzoek is vooral gestuit op wetsovertredingen bij het stellen van bindingseisen.

4 De Huisvestingswet in de praktijk

Er zijn gemeenten die zich niet houden aan de Huisvestingswet. In dit hoofdstuk staan verschillende wijzen beschreven waarop de Huisvestingswet niet goed wordt nageleefd. In het onderzoek is vooral gestuit op wetsovertredingen bij het stellen van bindingseisen.

4.1 Bindingseisen zonder schaarste

Voorbeeld uit de praktijk

In een gemeente is in 2004 de contingentering afgeschaft en zijn de bouw mogelijkheden sindsdien vrijwel onbeperkt. De gemeente zet in op groei en heeft een vestigingsoverschot. Toch worden er sociaal-economische bindingseisen gesteld. Inwoners van de gemeente hebben voorrang bij de koop van nieuwbouwwoningen. Ook bij de verkoop van starterswoningen door een woningcorporatie is voorrang verleend aan starters uit de gemeente. De gemeente is zich bewust van het feit dat er wordt gehandeld in strijd met de wet.

Bovenstaand praktijkvoorbeeld is een overtreding van de Huisvestingswet: zonder dat er sprake is van schaarste op de woningmarkt worden bindingseisen gesteld aan woningzoekenden. In het onderzoek is gestuit op deze overtreding bij zowel de huur- (woningen onder de huurprijsgrens) als bij de koopsector.

Uit het onderzoek blijkt dat er gemeenten zijn die het instrument 'bindings-eisen' uit de Huisvestingswet gebruiken zonder dat zij de randvoorwaarden in acht nemen die de wet hieraan stelt. Dit uit zich met name in het stellen van bindingseisen zonder schaarste, zoals in het bovenstaande voorbeeld, én in het stellen van bindingseisen boven de prijsgrenzen (zie paragraaf 3.2). Er wordt bewust oneigenlijk gebruik gemaakt van het instrumentarium. Hiermee wordt een ander doel nagestreefd dan de wet beoogt: ingezetenen worden bevoordeeld op de lokale of regionale woningmarkt.

4.2 Bindingseisen boven de prijsgrens

Voorbeeld uit de praktijk

Een gemeente hanteert regionale bindingseisen. De gemeenteraad heeft voor nieuwbouwwoningen die boven de kooprijsgrens vallen inschrijvings- en toewijzingsregels gesteld. Onlangs zijn in een kleine kern in de gemeente vijf nieuwbouwwoningen verkocht. Alle woningen waren duurder dan de kooprijsgrens. De woningen zijn toegewezen met voorrang voor de inwoners van de betreffende kleine kern. Bij onvoldoende interesse komen inwoners uit de rest van gemeente in aanmerking. Als er dan nog niet voldoende interesse is voor de woningen, komen mensen van buiten de gemeente in aanmerking. Die mensen van buiten de gemeente moeten dan wel een regionale binding hebben.

Het stellen van bindingseisen boven de kooprijsgrens, zoals in het genoemde praktijkvoorbeeld gebeurt, is niet toegestaan. Het is een ongeoorloofde beperking van het recht op vrije vestiging en betekent een ongeoorloofde doorkruising van de Huisvestingswet. In het onderzoek is gebleken dat er meer gemeenten zijn die bindingseisen stellen voor dat deel van de woningmarkt dat boven de huur- en kooprijsgrens ligt. In de voorkomende gevallen gaat het vooral om gemeenten die bindingseisen stellen bij de verkoop van nieuwbouwoopwoningen.

Hoewel er gestuit is op een gemeente die niet op de hoogte was van het feit dat bindingseisen niet zijn toegestaan voor het deel van de woningmarkt boven de prijsgrens,¹⁴ mag worden aangenomen dat gemeenten over het algemeen op de hoogte zijn van de randvoorwaarden om het instrumentarium van de Huisvestingswet te mogen gebruiken. Bewust of niet, in genoemde gevallen streven gemeenten een ander doel na dan de wet beoogt, namelijk het bevoordelen van de eigen ingezetenen.

4.3 Bindingseisen bij (bouw)kavels

Voorbeeld uit de praktijk

Een gemeente geeft in één van de kernen een aantal bouwkvavels uit. Een deel van de kvavels is duurder dan de kooprijsgrens en een deel is goedkoper. Er is in de gemeente geen schaarste. De gemeente hanteert voor bouwkvavels in beide prijscategorieën een voorrangsregeling voor mensen met een maatschappelijke of economische binding aan de kern.

In beginsel ziet de Huisvestingswet niet op bouwkvavels. De Huisvestingswet heeft immers alleen betrekking op 'woonruimte'. Dit betekent dat in principe bepalingen uit de Huisvestingswet niet van toepassing zijn bij de uitgifte van kvavels. Anders ligt het wanneer de gemeente bij de uitgifte van bouwkvavels eisen stelt die feitelijk toch ingrijpen in de woonruimteverdeling. Daarvan is sprake wanneer de eisen die worden gesteld, betrekking hebben op de op de bouwkvavel te realiseren woonruimte en zien op de persoon die de woning gaat bouwen of bewonen (daarmee wordt ingegrepen in het recht van eenieder om zich vrij te vestigen). In het beschreven voorbeeld hanteert de gemeente bij de uitgifte van bouwkvavels een voorrangsregeling voor mensen met een maatschappelijke of economische binding aan de kern. Er worden met andere woorden bindingseisen gesteld die een beperking aanbrengen in de kring van personen die een woning op die kvavel mogen realiseren.

¹⁴ De betreffende gemeente houdt bewust de prijsgrens heel laag en stelt dan bindingseisen boven die prijsgrens door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten. Gedachte hierachter is dat je boven de prijsgrenzen weliswaar niet via het publiekrecht kunt ingrijpen, maar dat je wel via het privaatrecht bindingseisen zou kunnen opleggen (hetgeen niet juist is).

Daarmee wordt ingegrepen in de woonruimteverdeling.

Dat betekent dat de bouwkvavels in het voorbeeld tóch onder de reikwijdte van de Huisvestingswet vallen. Bindingseisen mogen alleen maar worden gesteld onder de prijsgrenzen in geval van (dreigende) schaarste. Nu er in deze gemeente geen sprake is van schaarste (en er bovendien deels bindingseisen worden gesteld boven de kooprijsgrens), handelt de gemeente in strijd met de Huisvestingswet.

Dat bouwkvavels onder omstandigheden onder de reikwijdte van de Huisvestingswet kunnen vallen, is nog niet zo lang bekend. In het verleden oordeelden rechters over het algemeen dat bouwkvavels nu eenmaal niet kwalificeerden als woonruimte en dat zij dus niet onder de wet konden vallen. De Hoge Raad heeft met zijn arrest van 14 april 2006 een eerste nuancering gegeven (zie kader).

Hoge Raad in HR 14 april 2006 in r.o. 3.10:

'In zijn algemeenheid kan het antwoord op de vraag of een overeengekomen anti-speculatiebeding de Huisvestingswet op onaanvaardbare wijze doorkruist niet reeds ontkennend luiden doordat het betrekking heeft op de uitgifte van bouwkvavels. Het komt immers, naar uit hetgeen hiervoor in 3.7.4 is overwogen voortvloeit, erop aan of het beding betrekking heeft op de verdeling van - op het bouwkvavel te realiseren - woonruimte en door het stellen van de bedoelde bindingseisen een onaanvaardbare beperking aanbrengt in de kring van personen die worden toegelaten tot de (te realiseren) woonruimte.'

De status van bouwkvavels is met het arrest nog niet volledig helder. Bij het stellen van voorwaarden aan de uitgifte van kvavels zal een gemeente zich immers iedere keer weer de vraag moeten stellen of deze voorwaarden feitelijk ingrijpen in de woonruimteverdeling. Het is niet denkbeeldig dat hierover nog meer juridische procedures zullen worden gevoerd, teneinde de grenzen verder af te bakenen. Meer duidelijkheid kan in de toekomst worden verkregen door de positie van bouwkvavels in een nieuwe Huisvestingswet expliciet te benoemen.

4.4 Disproportionele voorwaarden bij koop

Voorbeeld uit de praktijk

Een gemeente eist dat kopers van een bouwkvavel die in de gemeente al over een koopwoning beschikken, deze woning doorverkopen aan inwoners die langer dan vijf jaar in de gemeente wonen of economisch gebonden zijn. De woning moet ten minste zeven maanden aan de bevolking van de gemeente worden aangeboden. Pas als de woning niet binnen zeven maanden is verkocht, mag deze aan anderen worden aangeboden.

De Huisvestingswet staat gemeenten toe om, onder voorwaarden, regels te stellen die de doorstroming op de woningmarkt bevorderen. Te denken valt aan voorrang bij de verdeling van appartementen voor personen die een woning achterlaten die onder de reikwijdte van de Huisvestingswet valt. In de beschreven casus wordt het overheidsingrijpen onder andere met het argument 'stimuleren van doorstroming' onderbouwd. Hoewel op basis van de beschikbare informatie geen finaal oordeel kan worden gegeven over de toelaatbaarheid van deze handelswijze, is de beschreven maatregel dusdanig ingrijpend dat deze in veel gevallen in strijd zal zijn met de Huisvestingswet. De overheid heeft zich namelijk te houden aan het in de Algemene wet bestuursrecht verankerde proportionaliteitsbeginsel (ook wel evenredigheidsbeginsel genoemd).

Dit betekent concreet dat een gemeente een dubbele toets zal moeten uitvoeren om te beoordelen of ingrijpen op grond van de Huisvestingswet geoorloofd is:

1. Er mag pas worden ingegrepen als daartoe noodzaak bestaat, namelijk schaarste of dreigende schaarste op de woningmarkt.
2. De mate waarin mag worden ingegrepen hangt af van de ernst van de (dreigende) schaarste: hoe groter de schaarste, hoe ingrijpender de maatregelen mogen zijn.

In het geschetste voorbeeld wordt degene die een eigen woning moet verkopen, ernstig belemmerd in zijn vrijheid om over zijn eigendom te beschikken. Hij mag immers niet in alle vrijheid bepalen aan wie hij zijn woning verkoopt. Er moet sprake zijn van enorme schaarste, wil deze maatregel proportioneel zijn.

In het onderzoek is in meer gemeenten aangetroffen dat vergelijkbare vergaande voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld bij de verkoop van nieuwbouwwoningen. Niet alleen de Huisvestingswet is hierbij in het geding, het kan ook in strijd zijn met andere wetgeving (zoals de Algemene wet bestuursrecht).

4.5 Ongeoorloofde criteria voor voorrangverlening

Voorbeeld uit de praktijk

In de jaren '80 is een door Molukkers bewoond kamp opgeheven. Een deel van de Molukkers is in een groep van huurwoningen in een gemeente terecht gekomen. Er is destijds toegezegd dat bij verhuizingen de vrijkomende huurwoningen weer aan Molukkers worden toegewezen. Over de verdeling is een afspraak gemaakt tussen de gemeente en de corporatie. Wanneer één van de betreffende woningen vrijkomt, licht de woningcorporatie het Molukse wijkcomité in. Dat wijkcomité zoekt een geschikte Molukse kandidaat. Die kandidaat krijgt dan de woning toegewezen. De voorrang is op etnische grond, niet op sociaal-economische grond.

In de Huisvestingswet zijn limitatief de criteria omschreven die mogen worden gehanteerd bij het ingrijpen in de woonruimteverdeling. Het gaat om urgentiecriteria, passendheidscriteria en lokale en regionale bindingseisen. De Huisvestingswet voorziet niet in de mogelijkheid om eisen te stellen aan bijvoorbeeld de afkomst of nationaliteit van woningzoekenden. De in het voorbeeld genoemde gemeente handelt dus in strijd met de Huisvestingswet. Bovendien is de beschreven handelswijze in strijd met het in de Grondwet en internationale verdragen verankerde verbod op discriminatie.

Net als in eerder beschreven voorbeelden is in de handelswijze van de beschreven gemeente sprake van het nastreven van een ander doel dan de wet beoogt. Een deel van de woningmarkt wordt namelijk gereserveerd voor een lokale gemeenschap.

Bij gemeenten komt de behoefte om woningen in een complex met voorrang toe te wijzen aan een bepaalde etnische groep zoals Turkse ouderen vaker voor. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het instrument 'passendheid' uit de wet. De Huisvestingswet maakt weliswaar mogelijk om een bepaald type woningen, zoals Wibo- of RIBW-woningen, toe te wijzen aan een groep woningzoekenden, zoals ouderen, de mogelijkheid om op etnische gronden een bepaalde groep woningzoekenden aan te wijzen, biedt de wet niet.

4.6 Niet-naleving formele vereisten

Voorbeeld uit de praktijk

In een regio hebben verschillende kleine gemeenten geen regionale verordening opgesteld omdat de provincie niet akkoord ging met de door de gemeenten gewenste lokale bindingseisen. Er worden nu door de gemeenten zonder verordening wél bindingseisen gehanteerd. Dat doet men door afspraken te maken met projectontwikkelaars en corporaties, die men vooraf niet ter goedkeuring voorlegt aan Gedeputeerde Staten. Zo zorgt men ervoor dat de verdeling van woningen en uitgifte van kavels via de gemeente plaatsvindt.

De Huisvestingswet laat gemeenten de mogelijkheid zelf te bepalen of zij gebruik willen maken van het instrument van de huisvestingverordening of van privaatrechtelijke overeenkomsten met ontwikkelaars of woningcorporaties.

Wanneer een gemeente door middel van een convenant regionale of lokale bindingseisen wil opleggen, is echter wel toestemming van Gedeputeerde Staten vereist.¹⁵ In het beschreven voorbeeld wordt gehandeld in strijd met de Huisvestingswet.

In eerder beschreven praktijkvoorbeelden, is sprake van een materiële overtreding van de Huisvestingswet: er wordt gehandeld in strijd met doel en strekking van de regelgeving. In dit voorbeeld is echter sprake van een formele overtreding: de procedures die de wet voorschrijft voor het ingrijpen in de woonruimteverdeling, worden niet nageleefd.

Op dit type overtreding is ook gestuit bij het toepassen van passendheidscriteria. De Huisvestingswet staat gemeenten toe om binnen randvoorwaarden woonruimte passend te verklaren voor bepaalde categorieën woningzoekenden. De aard, grootte of prijs van de in gebruik te nemen woonruimte moeten hierbij achterliggende motieven zijn. De passendheidscriteria moeten zijn vastgelegd in een verordening of een convenant. Zij kunnen mede afhankelijk worden gemaakt van de aard van de woonruimte die de woningzoekende achterlaat, wanneer dit uit oogpunt van doorstroming gewenst is; ook de daarvoor geldende regels moeten in de verordening of het convenant worden vastgelegd. Onder de onderzochte gemeenten bevonden zich gemeenten die de passendheidscriteria en de eventuele doorstromingsregels niet hadden vastgelegd. Ook als de passendheidscriteria conform de Huisvestingswet worden toegepast, wordt dan toch gehandeld in strijd met de Huisvestingswet.

4.7 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat er bij gemeenten een sterke wens kan bestaan om ingezetenen en doelgroepen voorrang te geven op de eigen woningmarkt. Het eigenlijke doel van de Huisvestingswet wordt hierbij uit het oog verloren of bewust genegeerd. Het instrumentarium uit de Huisvestingswet waaronder 'bindingseisen', wordt oneigenlijk gebruikt.

¹⁵Artikel 4 lid 3 jo. artikelen 13a en 13b Huisvestingswet.

5 De Huisvestingswet herzien

In hoofdstuk 3 is een aantal situaties beschreven waarin de Huisvestingswet niet wordt nageleefd. Het onderzoek heeft zich eenzijdig gericht op niet-naleving van de Huisvestingswet. Er is gericht gezocht naar materiële en formele niet-naleving. Alvorens in te gaan op effecten en achterliggende oorzaken van geconstateerde overtredingen, dienen de uitkomsten van dit onderzoek in een context te worden geplaatst. Er zijn gemeenten en regio's die het instrumentarium uit de Huisvestingswet niet gebruiken. Zo stelt de regio Haaglanden geen bindingseisen. Ook zullen er gemeenten zijn die de instrumenten uit de Huisvestingswet wel op een correcte manier gebruiken en de wet wel naleven. Deze situaties zijn niet in dit onderzoek betrokken.

In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op het effect van (oneigenlijk) overheidsingrijpen. In paragraaf 4.2 en 4.3 wordt gezocht naar een verklaring voor het niet naleven van de Huisvestingswet. Deze kan liggen in de inhoud van de wet zelf (paragraaf 4.2), in de omstandigheden waarin de wet moet worden toegepast (paragraaf 4.3) of in een combinatie van beide. In de afsluitende paragraaf 4.4 zal ten behoeve van de ontwikkeling van een herziening van de wet een aantal aanbevelingen worden gedaan.

5.1 Effecten

De Huisvestingswet is bedoeld om bij schaarste woonruimte rechtvaardig te verdelen. De wet richt zich hierbij op kwetsbare groepen op de woningmarkt. In dit onderzoek zijn situaties geconstateerd waarin bij woonruimteverdeling gemeenten oneigenlijk gebruikmaken van het instrumentarium uit de wet. Het ging hier met name om het (ten onrechte) stellen van bindingseisen.

Het (oneigenlijk) ingrijpen van de overheid op de woningmarkt heeft de volgende onwenselijke effecten:

1. *inperking grondrechten;*
2. *verstoring woningmarkt.*

1. *Inperking grondrechten*

Het ingrijpen van de overheid in de woonruimteverdeling is in beginsel in strijd met in internationale verdragen verankerde grondrechten. Er wordt getreden in het recht op vrije vestiging en het recht van een burger om vrijelijk te beschikken over zijn eigendom. In praktische zin beperkt het de keuzevrijheid van de woningzoekende. Ook veroorzaakt het een vorm van rechtsongelijkheid: woningzoekenden met een lokale of regionale binding worden bevoordeeld boven die zonder binding. Gebleken is ook dat gemeenten bij de verkoop van bouw kavels als voorwaarde stellen dat de woning die wordt achtergelaten, wordt verkocht aan een woningzoekende met een binding aan de gemeente. Deze voorwaarde grijpt in op het recht van de burger om vrijelijk over zijn eigendom te beschikken. Voor dergelijk ingrijpen is een objectieve rechtvaardiging (noodzaak) vereist.

2. Verstoring woningmarkt

Het stellen van bindingseisen, terecht of onterecht, betekent een ingrijpen in de werking van de woningmarkt. De geografische begrenzing van het gebied waarop bindingseisen worden toegepast, zijn in veel gevallen arbitrair. De Huisvestingswet stelt dat bij het gebruik van bindingseisen het niveau waarop de woningmarktprocessen zich afspelen de schaal van de begrenzing bepaalt. Uit het onderzoek blijkt dat de grenzen van woningmarktregio's en hiermee die van de werking van bindingsregels, veelal de grenzen volgen van de jurisdictie van het bestuursniveau waarop de afspraken zijn gemaakt. Zo zijn er, een enkele uitzondering daargelaten, geen bindingsregels gesteld die over provinciegrenzen heengaan. Dit terwijl de woningmarkt in sommige gevallen duidelijk over de grenzen van een provincie heen functioneert. Het 'afschermen' van de woningmarkt is vooral beperkend voor woningzoekenden die aan de grens van een woningmarktgebied wonen en net over de grens willen zoeken. Het stellen van bindingseisen is in veel gevallen niet alleen arbitrair omdat moeilijk de grens van een woningmarktgebied kan worden bepaald, ook beperkt het vooral de keuzevrijheid van woningzoekenden aan de grenzen van het gebied.

Overheidsingrijpen en zoekgedrag

De veronderstelling die in de wet wordt gemaakt is dat de keuze en slaagkansen van woningzoekenden die op de lokale woningmarkt zoeken, gebaat zijn bij het 'afschermen' van deze markt voor concurrentie van buiten. Op basis van onderzoek naar zoek- en verhuisgedrag, is de vraag gerechtvaardigd of dit effect in werkelijkheid zo groot is. Onderzoek in de provincies Noord-Holland en Utrecht heeft aangetoond dat de neiging van woningzoekenden om over grote afstand naar een woning te zoeken zeer beperkt is.¹⁶ Ook Booi en Köster signaleren een beperkt zoek- en verhuisgedrag over de grenzen van gemeenten en regio's: 'Mensen verhuizen vooral binnen één woningmarktgebied en wie van buiten instroomt, heeft een legitieme reden'.¹⁷ Onderzoek in Haaglanden, een regio waarin bindingseisen zijn losgelaten, laat zien dat de instroom van buiten de regio beperkt is. Bijna driekwart van de verhuizingen zijn verhuizingen binnen de regio.

Gezien de aanwijzingen uit ander onderzoek die duiden op een beperkte verdringing door woningzoekenden van buiten de eigen gemeente of regio, zou de noodzaak van het instrument 'bindingseisen' ter discussie kunnen worden gesteld.

5.2 Oorzaak: inhoud wet

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten de Huisvestingswet moeilijk uitvoerbaar vinden. Er zijn gemeenten waar onzekerheid bestaat over een juiste uitleg van de wet. De klachten bij gemeenten over de uitvoerbaarheid van de Huisvestingswet wordt door het ministerie van VROM gedeeld. In 1995 werd het onderdeel woonruimteverdeling uit de Huisvestingswet door de Inspectie Volkshuisvesting als niet-Handhaafbaar, -Uitvoerbaar en -Fraudebestendig ('niet-HUF') aangemerkt. In het onderzoek is gestuit op gemeenten die gebruikmaken van de situatie waarin niet wordt gehandhaafd.

In het onderzoek naar de uitvoering van de Huisvestingswet wordt een aantal knelpunten bij gemeenten gesignaleerd die hun oorzaak hebben in de inhoud van de wet:

– *Complexiteit wettekst*

Gemeenten blijken de wettekst ingewikkeld te vinden. Gezien onderstaand voorbeeld uit de Huisvestingswet, is dit een begrijpelijk punt van kritiek. De wet lijkt onnodig ingewikkeld.

¹⁶ Rigo/OTB (2006). *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*. Amsterdam: Rigo.

¹⁷ Booi, T. en F. Köster (2006). *Perspectief op een wooncarrière. Van woonruimteverdeling naar woonmarketing*.

Artikel 12, lid 1 HVW

De gemeenteraad kan, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening bovendien bepalen dat voor daarbij aan te wijzen categorieën van woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan personen die zijn geplaatst op een door burgemeester en wethouders aan de eigenaar van de betrokken woonruimte gedane voordracht.

– *Ontbreken van cruciale informatie*

In de wet staan begrippen die niet of beperkt zijn geoperationaliseerd. Een voorbeeld hiervan is het artikel dat betrekking heeft op de vergunningplicht van woningen (artikel 5). In het artikel wordt gesteld dat gemeenten in het belang van een 'evenwichtige en rechtvaardige verdeling' van woonruimte een vergunningplicht in een verordening kunnen vastleggen. Dé randvoorwaarde hierbij is dat er sprake moet zijn van '(dreigende) schaarste' op de woningmarkt. Het begrip 'schaarste' wordt in dit artikel echter niet genoemd en geoperationaliseerd. Een ander voorbeeld is dat van de bouwkvavels. Het feit dat de bouwkvavels niet in de wet zijn opgenomen, maakt dat bij gemeenten onduidelijkheid is over hoe met de uitgifte van bouwkvavels moet worden omgegaan.

– *Publiek- én privaatrechtelijke bevoegdheden*

De Huisvestingwet biedt gemeenten de mogelijkheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling en laat hierbij de keuze om dit publiekrechtelijk (in een verordening) of privaatrechtelijk (in een convenant) vast te leggen (ook een combinatie is mogelijk). Deze opties leiden bij gemeenten tot onduidelijkheid over wat op welke manier mag (of moet) worden georganiseerd. Daarnaast komt de mogelijkheid om woonruimteverdeling privaatrechtelijk te organiseren of te combineren met verordeningen (publiekrechtelijk) de transparantie voor burgers en overheden met een toezichthoudende functie (provincie en ministerie) niet ten goede.

5.3 Oorzaak: beleidsomgeving

In de voorgaande paragraaf is gezocht naar de oorzaken binnen de wettekst voor een niet juiste uitvoering van deze wet. De oorzaken kunnen (ook) liggen in de zogenoemde beleidsomgeving waarbinnen de wet wordt uitgevoerd. In het onderzoek komen we de volgende omstandigheden tegen die niet-naleving in de hand (kunnen) werken:

1. politiek-maatschappelijke omgeving;
2. toezicht.

1. Politiek-maatschappelijke omgeving

De Huisvestingswet legt de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad primair neer bij de gemeente. Als een gemeente dit noodzakelijk acht, kan zij sturend optreden in verdeling van woonruimte. Dit kan door bepalingen vast te leggen in een verordening of in een convenant met lokaal actieve corporaties, particuliere verhuurders of projectontwikkelaars. Zowel het initiatief voor het ingrijpen in woonruimteverdeling, de bevoegdheid tot het nemen van het besluit hiertoe als de controle op de uitvoering ervan liggen primair bij het lokale bestuur. De functie van lokale volksvertegenwoordiging die de gemeenteraad heeft, vergroot het risico dat de raad ten behoeve van het lokale electoraat gebruikmaakt van de mogelijkheden tot het afschermen van de eigen woningvoorraad zonder dat hier gronden voor zijn. Het horizontale gemeentelijk nalevingstoezicht blijkt op dit vlak niet altijd te functioneren.

2. Toezicht

De gemeente is eerstelijns toezichthouder. De provincie heeft een goedkeuringsbevoegdheid en kan beleidsregels vaststellen. De VROM-Inspectie heeft bevoegdheden in eerste en tweede lijn. De Huisvestingswet geeft een reactieve toezichthoudende taak aan de provincie en een reguliere toezichthoudende rol aan de VROM-Inspectie. De provincie toetst verzoeken van gemeenten die bindingseisen willen stellen of huur- of koopprijsgrenzen willen ophogen. Gemeenten hebben hierbij de plicht om de provincie te benaderen voor de toets. Van actief toezicht in de vorm van controle door de provincie is geen sprake. Het ministerie van VROM (de Inspectie) vervult deze rol evenmin. In 1995 heeft de VROM-Inspectie het onderdeel woonruimteverdeling in de Huisvestingswet de status 'niet-Handhaafbaar, niet-Uitvoerbaar en niet-Fraudebestendig ('niet-HUF') toegekend. Ze beperkt zich sindsdien voor wat de Huisvestingswet betreft tot gericht toezicht op de huisvesting van statushouders. Ook worden enkele onderwerpen onderzocht in de provincieonderzoeken.

Gebleken is dat de tegenkrachten voor gemeenten van hogere overheden om woonruimteverdeling te organiseren en de eigen woningmarkt af te schermen beperkt zijn. Het feit dat het gemeentebestuur zich voornamelijk zal richten op de belangen van de eigen bevolking (zie vorige punt) en de beperkte tegenkrachten vergroten het risico dat gemeenten oneigenlijk gebruikmaken van de Huisvestingswet.

5.4 Aandachtspunten herziening

In de discussie ten behoeve van de herziening van de Huisvestingswet verdienen op basis van dit onderzoek de volgende punten aandacht:

1. vorm en inhoud;
2. bereik adressanten;
3. toezicht en handhaving;
4. reikwijdte;
5. doelbereik.

1. Vorm en inhoud

Duidelijk is geworden dat de wet zo veel mogelijk van ingewikkelde formuleringen en verstopte bepalingen moet worden ontdaan. Daarnaast bestaat bij gemeenten behoefte aan een duidelijker operationalisering van begrippen en bepalingen in de wet of toelichting. Overwogen kan worden om de bevoegdheid tot ingrijpen op de woningmarkt uitsluitend publiekrechtelijk toe te staan. Het bestaan van publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden in de wet, komt de uitvoerbaarheid, transparantie en handhaafbaarheid niet ten goede.

- Wet ontdoen van verstopte en ingewikkelde bepalingen.
- Duidelijker uitleg begrippen en bepalingen.
- Uitsluitend publiekrechtelijke bevoegdheden opnemen.

2. Bereik gemeenten

Vooraf gemeenten moeten de wet uitvoeren. Gezien de soms geconstateerde ervaren onduidelijkheid en beperkte kennis bij gemeenten zal bij de herziening van de wet aandacht moeten zijn voor het op peil brengen en houden van de kennis van de wet bij gemeenten.

- Kennisoverdracht naar gemeenten.

3. Toezicht en handhaving

Gebleken is dat het feit dat de bevoegdheden voor gebruik, organisatie en controle van de uitvoering van de Huisvestingswet bij de gemeente liggen een risico op oneigenlijk gebruik ervan vergroot. College en gemeenteraad hebben een gedeeld belang in het vertegenwoordigen van de belangen van de lokale woningzoekende. Gezien de passieve of ontbrekende toezichthoudende rol van provincie en ministerie in het (tweedelijns)toezicht, voelen gemeenten weinig externe druk om het instrumentarium kritisch en proportioneel toe te passen. In de herziening van de wet zal de organisatie van toezicht en handhaving kritisch moeten worden bekeken. Gezien belangen en bevoegdheden is aan te bevelen om mede in te zetten op verticaal nalevingstoezicht.¹⁸ Provincie en/of VROM-Inspectie zullen een actieve, controlerende rol moeten krijgen in het toezicht op de toepassing van de Huisvestingswet. Aangezien de provincie als 'naast hogere bestuurslaag' nu al een toetsende rol heeft in de uitvoering van de Huisvestingswet en het ruimtelijk beleid over gemeentegrenzen heen overziet, ligt de versterking van de toezichthoudende rol van de provincie voor de hand.

Vooralsnog ontbreekt een dekkend en actueel overzicht van gemeentelijke en regionale uitvoering van de Huisvestingswet. Een dergelijk overzicht kan bijdragen aan een efficiënte en doelmatige handhaving. Daarnaast kan het voor burgers de transparantie van het beleid vergroten.

- Actief toezicht (controle) op de uitvoering van de wet.
- Verticaal toezicht door provincie versterken.
- Transparantie vergroten door centrale plaats voor informatie over lokaal beleid.

4. Reikwijdte

In de Huisvestingswet zijn bouw kavels niet opgenomen. Er is met een uitspraak van de Hoge Raad een opening geboden om overheidsingrijpen bij de uitgifte van kavels (verder) aan de orde te stellen. Als kaveluitgifte niet bij de herziene Huisvestingswet wordt ondergebracht, zal de jurisprudentie hier de grenzen van het overheidsingrijpen gaan bepalen.

- Bouwkavels opnemen in de nieuwe wet.

5. Doelbereik

Het instrument 'bindingseisen' grijpt diep in op de grondrechten van burgers. Over het positieve effect ervan op de kansen van de lokale woningzoekende is weinig bekend. Er zijn in sommige regio's op basis van onderzoek zelfs aanwijzingen dat dit effect beperkt kan zijn. Gezien de ingrijpendheid van het instrument, verdient de opname ervan in een nieuwe Huisvestingswet heroverweging.

- Instrument 'bindingseisen' heroverwegen.

¹⁸ De noodzaak van interbestuurlijk toezicht in het belang van een goede woonruimteverdeling door provincie of rijk op gemeenten, wordt ook gevoeld door het ministerie van VROM (zie 'Bijlage 3.5.1 Doorlichtingsrapportage VROM Huisvestingswet' door de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting), d.d. 10 april 2007). De commissie Oosting zelf vindt echter dat de noodzaak voor een interbestuurlijk toezichtarrangement specifiek gericht op de Huisvestingswet onvoldoende is aangetoond (zie *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen* (oktober 2007). Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen).

5.5 Conclusie

Instrumenten die de Huisvestingswet biedt, kunnen diep ingrijpen in de grondrechten van burgers. Een niet-correcte toepassing ervan is dus zeer onwenselijk. Zowel in de wet zelf als in de context waarin de wet wordt uitgevoerd, schuilen risico's die (kunnen) bijdragen aan wetsovertreding. De Huisvestingswet kan met name op het punt van begrijpelijkheid en hiermee uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden verbeterd. Daarnaast zijn er goede argumenten om in te zetten op verticaal toezicht en stelselmatig actief vanuit de (naast hogere bestuurlaag) toe te zien op de uitvoering van de Huisvestingswet.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vier onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. De eerste onderzoeksvraag gaat over hoe de gemeenten de huidige Huisvestingswet toepassen. Onderzoeksvraag 2 en 3 betreffen de beoordeling van vorm en inhoud van de huidige Huisvestingswet. Tot slot betreft onderzoeksvraag 4 aandachtspunten bij de ontwikkeling van de nieuwe Huisvestingswet.

Onderzoeksvraag 1

Worden bij woonruimteverdeling wettelijke regels goed toegepast?

Uit dit onderzoek blijkt dat bij diverse gemeenten de Huisvestingswet niet correct wordt toegepast. De aangetroffen overtredingen zijn:

- materiele overschrijding van de Huisvestingswet: regelgeving wordt onjuist uitgevoerd;
- formele overschrijding: de procedures die de wet voorschrijft, worden niet nageleefd.

Meer concreet kwamen we tegen:

- Bindingseisen worden gesteld zonder dat er sprake is van (dreigende) schaarste.
- Gemeenten beperken zich niet tot de doelgroep van de wet; mensen die bij (dreigende) schaarste op de woningmarkt in de knel komen.
- Gemeenten stellen eisen bij de verdeling van woningen die boven de kooprijsgrens of huurrijsgrens liggen.
- Er worden criteria gehanteerd die niet mogen van de wet, bijvoorbeeld toewijzing op etnische grond.
- Er worden bindingseisen gesteld die de goedkeuring vereisen van Gedeputeerde Staten, zonder dat die goedkeuring is gegeven.

Gemeenten hanteren passendheidscriteria zonder dat deze zijn opgenomen in een huisvestingsverordening of convenant.

Onderzoeksvraag 2

Is de Huisvestingswet adequaat (duidelijk, hanteerbaar)?

De Huisvestingswet blijkt niet duidelijk en overzichtelijk. Een aantal begrippen is beperkt geoperationaliseerd en wordt in de praktijk door gemeenten verschillend uitgelegd.

Onderzoeksvraag 3

Past het instrumentarium bij de doelen die met de wet worden beoogd?

Met het instrumentarium kan de woonruimte binnen een regio of kern in geval van schaarste rechtvaardig worden verdeeld. De slaagkans van de door de gemeente gedefinieerde doelgroep stijgt, ten koste van woningzoekenden van buiten de regio.

De meeste verhuisbewegingen in Nederland vinden overigens plaats binnen woningmarktregio's. Het is daarom de vraag of waar regionale bindingseisen worden gesteld, dit altijd noodzakelijk is.

Onderzoeksvraag 4

Welke aspecten verdienen aandacht bij de ontwikkeling van een nieuwe Huisvestingswet?

De formulering van de Huisvestingswet kan duidelijker. Gebruikte begrippen moeten goed geoperationaliseerd zijn. Gezien de sterke drang van sommige gemeenten om de eigen woningmarkt af te schermen voor de eigen bevolking, is het raadzaam de reikwijdte van de wet explicieter te stellen. Een heldere formulering en duidelijke afbakening van de reikwijdte van de wet, dragen niet alleen bij aan een betere naleving van de wet, ook kan het de neiging om tegen de uitvoering ervan te procederen verminderen. De wet kan in termen van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid ('HUF') aan kwaliteit winnen.

Daarnaast is het van belang dat het toezicht op de juiste naleving van de wet adequaat is. In de huidige situatie is het reactieve toezicht van provincie en rijk niet afdoende. Het is van belang dat de controle ook op een ander dan gemeentelijk niveau plaatsvindt. De gemeenteraad en het college hebben immers vaak een gedeeld belang. De provincie of de VROM-Inspectie moet zich actiever bezighouden met het toezicht op de naleving van de wet.¹⁹ Centrale toetsing van bindingseisen en lokaal maatwerk door VROM kan ook worden overwogen. Niet alleen leidt dit tot een uniforme toepassing van de wet, er ontstaat ook een helder landelijk overzicht van lokaal en regionaal woonruimteverdelingsbeleid.

Het zou interessant zijn een onderzoek te doen naar de noodzaak van bindingseisen. Omdat woningzoekenden vooral binnen de eigen woningmarktregio zoeken, lijken bindingseisen een beperkte invloed te hebben op de beschikbaarheid van woonruime voor lokale woningzoekenden. Mocht uit onderzoek blijken dat de noodzaak niet duidelijk aantoonbaar is, dan kan worden overwogen deze uit de Huisvestingswet te schrappen. Gerealiseerd moet worden dat bij ingrijpen in de woonruimteverdeling het voordeel voor de ene woningzoekende het nadeel kan zijn van de andere woningzoekende.

¹⁹ Overigens is dit niet conform de conclusie van de Commissie Oosting, die stelt dat er op basis van haar onderzoek ('Van specifiek naar generiek') geen noodzaak is aangetoond voor specifiek interbestuurlijk toezicht op de Huisvestingswet. Het ministerie van VROM zelf ervaart deze noodzaak op basis van een onderzoek voor de commissie Oosting echter zelf wel.

Adressen regionale kantoren

VROM-Inspectie Regio Noord

(Groningen, Friesland, Drenthe)

Cascadeplein 10

Postbus 30020

9700 RM Groningen

Telefoon 050 - 599 27 00

Fax 050- 599 26 99

VROM-Inspectie Regio Oost

(Overijssel, Gelderland)

Pels Rijckenstraat 1

Postbus 136

6800 AC Arnhem

Telefoon 026 - 352 84 00

Fax 026 - 352 84 55

VROM-Inspectie Regio Zuid

(Noord-Brabant, Limburg)

Kennedyplein 6–12, Gebouw B1

Postbus 850

5600 AW Eindhoven

Telefoon 040 - 265 29 11

Fax 040 – 265 30 30

VROM-Inspectie Regio Noord-West

(Noord-Holland, Flevoland, Utrecht)

Kennemerplein 6-8

Postbus 1006

2001 BA Haarlem

Telefoon 023 – 515 07 00

Fax 023 - 515 07 77

VROM-Inspectie Regio Zuid-West

(Zuid-Holland, Zeeland)

Weena 723

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Telefoon 010 – 224 44 44

Fax 010 – 224 44 50

