

Vergaderjaar 1996–1997

25 333

## Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 januari 1997 en het nader rapport d.d. 25 april 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 16 juli 1996, no. 96.003735, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Huisvestingswet (integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 1996, nr. 96.003735, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 1997, nr. W08.96.0303, bied ik U hierbij aan.

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

*1. Ingevolge artikel I, onderdeel A, van het voorstel van wet wordt aan artikel 1 van de Huisvestingswet een aantal onderdelen toegevoegd. De Raad van State geeft in overweging dit artikelonderdeel af te stemmen met de wijzigingen, zoals voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet teneinde in het kader van de woonruimteverdeling het verband met de ruimtelijke ordening te versterken en de mogelijkheden tot doorstroming te verbeteren, waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt (no. W08.96.0304).*

1. Aan de opmerkingen van de Raad zal tegemoet gekomen worden bij nota van wijziging, waarmee de betreffende artikelonderdelen afgestemd zullen worden op het nog bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet in verband met het restrictief beleid, waarbij eveneens onderdelen aan artikel 1 worden toegevoegd.

*2. Ingevolge artikel I, onderdeel B, onder 1, van het voorstel van wet wordt aan artikel 2, tweede lid, van de Huisvestingswet een volzin toegevoegd waarin de desbetreffende gemeenteraad in de regio van de in de bijlage genoemde regionale centra wordt opgedragen na te gaan hoe kan worden bewerkstelligd dat bij het in gebruik nemen of geven van een woonwagen voorrang wordt verleend aan woningzoekenden die in een woonwagen wonen of hebben gewoond.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*Dit artikelonderdeel wordt niet toegelicht. Weliswaar wordt de specifieke voorrangregeling betreffende de toewijzing van standplaatsen in geval van uitvoering van het deconcentratiebeleid belicht (algemeen deel van de toelichting onder «Voorrangregeling»), maar de hier bedoelde verplichting geldt in het algemeen in het kader van de vaststelling of de wijziging van een huisvestingsverordening en is dan ook niet aan een bepaalde termijn gebonden.*

*De Raad beveelt aan de toelichting aan te vullen.*

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting in Hoofdstuk 1, paragraaf 2, onder 5 (toetsing doelgroep) verduidelijkt dat indien de gemeenteraad nagaat of een huisvestingsverordening vastgesteld zou moeten worden, ook bezien moet worden hoe aan (voormalige) woonwagengewoners voorrang kan worden verleend om in aanmerking te komen voor een standplaats, met name in gebieden waarin sprake is van schaarste aan standplaatsen. Deze algemene voorrangregel hangt samen met het vervallen van het afstammingsbeginsel.

3. *De in het voorgestelde derde lid van artikel 2 van de Huisvestingswet gegeven opdracht tot het vaststellen van een huisvestingsverordening is gericht tot de gemeenteraad in de regio van de in de bijlage genoemde regionale centra.*

*Het begrip «regio» is in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, omschreven als een gebied dat uit een oogpunt van het functioneren van de woonruimtemarkt als een samenhangend geheel kan worden beschouwd. De omvang van de regio wordt nader bepaald door de gemeente in de door haar vast te stellen huisvestingsverordening (artikel 13a). Door de vereiste toestemming van gedeputeerde staten betreffende de omvang en de begrenzing van de voorgestelde regio (artikel 13a, derde lid, onderdeel a) mag ervan worden uitgegaan dat afstemming op de indeling in samenwerkingsgebieden als bedoeld in artikel 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen plaatsvindt. Nu evenwel in het voorgestelde derde lid niet nader wordt aangegeven op welke wijze de regio is begrensd en wie de grenzen vaststelt en de gemeente bovendien niet verplicht is uitvoering te geven aan artikel 13a, dient voorzien te worden in een duidelijke afbakening van het begrip regio, zodat gemeenten in de regio van de in de bijlage genoemde woonwagencentra kunnen nagaan dat op hen terzake de in het derde lid genoemde verplichting rust.*

*De Raad geeft in overweging het wetsvoorstel aan te vullen.*

3. Conform de opmerking van de Raad is in het wetsvoorstel opgenomen voor welke gemeenten de in artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet genoemde opdracht tot vaststelling van een huisvestingsverordening voor het in gebruik nemen of geven van een standplaats geldt. Daartoe is de bij het wetsvoorstel behorende bijlage in die zin aangepast dat het begrip «regio» is losgelaten, en dat per regionaal woonwagencentrum de gemeenten zijn genoemd die een opvangtaak hebben. Deze aanpassing is met de betrokken provincies en centrumgemeenten afgestemd.

4. *Ingevolge de Kaderwet bestuur in verandering (hierna: Kaderwet) kunnen gemeenten die deel uitmaken van de in die wet aangewezen samenwerkingsgebieden (artikel 2) niet zelf besluiten tot regiovorming over te gaan (artikel 3). De betrokken gemeenten dienen ten minste te voorzien in een gemeenschappelijke regeling waarmee zij een regionaal openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen instellen en waaraan zij onder meer de bevoegdheid tot het vaststellen van de huisvestingsverordening dienen over te dragen (artikel 15, eerste lid).*

*Aangezien vorengenoemd artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet alleen verwijst naar artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet, noopt het toe te voegen derde lid eveneens tot aanpassing van de Kaderwet terzake. De Raad geeft in overweging hierin te voorzien.*

4. Gelet op de opmerking van de Raad is in het wetsvoorstel aan artikel 2 van de Huisvestingswet een vierde lid toegevoegd. Indien namelijk een van de in de bijlage genoemde gemeenten behoort tot een samenwerkingsgebied als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Kaderwet bestuur in verandering, voorziet het bestuur van een regionaal openbaar lichaam, als bedoeld in hoofdstuk 2

van die wet, in de vaststelling van de in het derde lid bedoelde huisvestingsverordening. Aangezien artikel 15 van de Kaderwet bestuur in verandering uitgaat van een bevoegdheid voor het bestuur, en niet van een verplichting, is er voor gekozen om in het onderhavige wetsvoorstel de verplichting uitdrukkelijk te verwoorden.

*5. Ingevolge artikel III wordt de Wet individuele huursubsidie aangepast in verband met het vervallen van het afstammingsbeginsel en de bewonersvergunning.*

*De Raad wijst erop dat dit artikel afgestemd zal moeten worden op het voorstel inzake de Huursubsidiewet (kamerstukken II 1996/97, 25 090).*

5. Aan de opmerking van de Raad tot afstemming met het voorstel inzake de Huursubsidiewet (kamerstukken I 1996/97, nr. 25 090) zal gevolg worden gegeven bij nota van wijziging, aangezien het in de verwachting ligt dat het voorstel van wet inzake de Huursubsidiewet binnen afzienbare termijn kracht van wet zal krijgen en dan afstemming op de Huursubsidiewet plaats kan vinden.

*6. Ingevolge artikel V, eerste lid, wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de openluchtrecreatie de verwijzing naar artikel 47 van de Woningwet gewijzigd in een verwijzing naar artikel 40 van de Woningwet. Eenzelfde wijziging moet worden aangebracht in het derde lid van genoemd wetsartikel in verband met een onjuiste verwijzing naar artikel 47, eerste lid, van de Woningwet.*

*De Raad beveelt aan de tekst van het wetsvoorstel en van de toelichting aan te vullen.*

6. Conform de opmerking van de Raad is het wetsvoorstel alsmede de memorie van toelichting aangepast.

*7. Ingevolge artikel VI, vijfde lid, blijven standplaatsen ten aanzien waarvan voor onbepaalde tijd ontheffing is verleend onder het regime van de Woonwagewet vallen tot het tijdstip waarop de gemeenteraad deze standplaatsen in het bestemmingsplan heeft opgenomen. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat de gemeenteraad binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet het bestemmingsplan dient te hebben aangepast. Indien de gemeenteraad hieraan niet voldoet, voorzien gedeputeerde staten hierin.*

*De tekst van het vijfde lid is hiermee naar het oordeel van de Raad niet in overeenstemming. In de tweede volzin is genoemde verplichting niet uitdrukkelijk neergelegd, maar wordt gesteld dat, indien de gemeenteraad bij vaststelling of herziening van een bestemmingsplan ingevolge artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) de standplaats niet binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet in het bestemmingsplan heeft opgenomen, gedeputeerde staten hierin voorzien.*

*Aangezien op grond van artikel 10 geen verplichting voor de gemeente bestaat om althans voor het gebied dat tot de bebouwde kom behoort een bestemmingsplan vast te stellen (artikel 10, tweede lid) zal een verplichting, zoals hier bedoeld, om standplaatsen in een bestemmingsplan op te nemen uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd.*

*Voorts wordt artikel 38 WRO van overeenkomstige toepassing verklaard. Aangezien dit artikel echter aansluit op de onder meer door gedeputeerde staten ingevolge artikel 37, vierde lid, aan de gemeente opgelegde verplichting een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien en de in dat verband gegeven termijnen, kunnen alleen het vierde lid en het vijfde lid van overeenkomstige toepassing zijn.*

*De Raad geeft in overweging het artikelonderdeel nauwkeuriger te formuleren en van een uitgebreidere toelichting te voorzien.*

7. Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad is aan de gemeenteraad uitdrukkelijk de verplichting opgelegd om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de betreffende standplaats in een bestemmingsplan op te nemen.

Daarmee is de koppeling met artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening losgelaten en is in de Huisvestingswet een verplichting tot vaststelling van een bestemmingsplan opgenomen waarin de standplaats is

opgenomen, waarbij die verplichting zich ook uitstrekt tot het gebied van een gemeente dat tot de bebouwde kom behoort.

Indien de gemeenteraad niet binnen vijf jaar de standplaats in een bestemmingsplan heeft opgenomen, gaan gedeputeerde staten, zonder voorafgaande opdracht of aanwijzing aan de gemeenteraad, over tot vaststelling van het bestemmingsplan. In verband hiermee is artikel V, zesde lid, van het wetsvoorstel (oorspronkelijk artikel VI, vijfde lid) alsmede de toelichting daarop aangepast.

*8. In de formulering van artikel VII dienen de woorden «van gemeenten» te vervallen, aangezien het vervolg van de volzin betrekking heeft op de verordeningen die overeenkomstig artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet worden vastgesteld. Daarnaast is niet voorzien in de mogelijkheid dat reeds een huisvestingsverordening bestaat die alleen moet worden aangepast op het punt van de voorrangsregel voor woonwagenbewoners, zoals in de toelichting op artikel I, onderdelen B en C, wordt gesteld. Het artikel behoeft aanvulling.*

8. De redactionele opmerking van de Raad is overgenomen. Voorts is in artikel VI, tweede lid, bepaald dat de in de bijlage genoemde gemeenten reeds bestaande verordeningen binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet moeten hebben aangepast.

*9. In het algemeen deel van de toelichting, onder het opschrift «Inleiding» is een overzicht opgenomen van een aantal bepalingen in de Woonwagenwet die thans voor deregulering in aanmerking komen en ingevolge dit wetsvoorstel komen te vervallen. In het vervolg van de toelichting wordt op deze artikelen nader ingegaan.*

*Niet nauwkeurig is aangegeven welke artikelen op grond van andere regelingen de functie hiervan overnemen. De Raad geeft in overweging de tekst van de toelichting aan te vullen.*

9. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting in hoofdstuk I, §2, aangegeven welke resterende bepalingen van de Woonwagenwet gedereguleerd worden en hoe deze in de reguliere regeling ingepast worden.

*10. In het algemeen deel van de toelichting, onder «Zorg voor huisvesting», wordt opgemerkt dat de afspraken tussen provincie, gemeenten en/of Rijk die in het kader van de uitvoering van het deconcentratiebeleid zijn gemaakt, dienen te worden nagekomen. De beleidsafspraken in het kader van dit beleid kunnen alsnog in streekplannen en bestemmingsplannen worden vastgelegd.*

*Voorts wordt onder het opschrift «Overleg» gesteld dat zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het Interprovinciaal Overleg toegezegd heeft te zullen bevorderen dat deze afspraken worden nagekomen.*

*In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de inhoud van de bedoelde afspraken. Mede tegen het licht van de notitie «Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig» (kamerstukken II 1990/91, 22 059, nr. 2, blz. 5, en nr. 3, blz. 4, onder 6) geeft de Raad in overweging de toelichting te actualiseren.*

10. Conform de opmerking van de Raad wordt in de memorie van toelichting, te weten in hoofdstuk I, paragraaf 3, ingegaan op de bestaande afspraken, die gemaakt zijn in het kader van het deconcentratiebeleid.

*11. In het algemeen deel van de toelichting, onder «Huur of retributie», wordt de wenselijkheid uitgesproken de retributieheffing om te zetten in een huurovereenkomst. Evenwel wordt in de toelichting onder «Wegsleupartikel» aanbevolen dat gemeentebesturen in hun verordeningen een wegsleepregeling opnemen welke met behulp van bestuursdwang kan worden geëffectueerd.*

*In het verleden is echter reeds gebleken dat het bestaan van zulk een publiekrechtelijke regeling privaatrechtelijke bevoegdheidsuitoefening onmogelijk kan maken. De Raad verwijst naar de zogenaamde doorkruisingsjurisprudentie, in het bijzonder H.R. 9 juli 1990, N.J. 1991, 394, en H.R. 13 oktober 1995, R.v.d.W., 1995, 206.*

*De Raad adviseert tussen de publiekrechtelijke weg en de privaatrechtelijke weg een duidelijk onderscheid te maken en de toelichting in het licht van genoemde jurisprudentie nog eens te bezien.*

11. Gelet op de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting het onderscheid tussen de door de gemeente te kiezen privaatrechtelijke weg, te weten het afsluiten van een huurovereenkomst, of de publiekrechtelijke weg, namelijk vaststelling van een retributieverordening, verduidelijkt. Daarbij wordt ook ingegaan op de instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft indien een woonwagenbewoner weigert om zijn verplichtingen aan de gemeente na te komen.

*12. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

12. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van de opmerking om in de considerans en in de memorie van toelichting «reguliere» te wijzigen in «algemene».

13. Naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtbank te Maastricht van 27 juni 1996, is in het wetsvoorstel opgenomen dat aan artikel 26 van de Huisvestingswet een vierde lid wordt toegevoegd. Daarin is bepaald dat het eerste lid van artikel 26, dat ziet op de vruchteloze aanbieding, tot 1 januari 2003 niet van toepassing is ten aanzien van een standplaats voor een woningzoekende die met een woonwagen op een standplaats staat die is gelegen op een van de in de bijlage genoemde regionale woonwagencentra.

Daarmee wordt voorkomen dat met artikel 26 van de Huisvestingswet het deconcentratiebeleid wordt doorkruist.

In verband met het deconcentratiebeleid is in het wetsvoorstel in artikel 82 van de Huisvestingswet tevens opgenomen dat de gemeenten waarin een te deconcentreren regionaal woonwagencentrum ligt, zoals vermeld in de bijlage bij de wet, de ten behoeve van het opheffen van die standplaats en het in gebruik nemen of geven van een woonwagen op een nieuwe standplaats benodigde besluiten kunnen bundelen tot één besluit. Dit heeft twee belangrijke voordelen. Enerzijds kan de gemeente een integrale afweging maken van alle bij het besluit betrokken belangen, anderzijds is alleen tegen dit besluit bezwaar en beroep mogelijk, zodat ook de rechtsgang geconcentreerd is op één besluit.

14. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting beter te structureren en om redactionele verbeteringen in de wettekst aan te brengen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 januari 1997, no. W08.96.0303, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In de considerans «regelgeving» vervangen door: regeling.
- In het opschrift aanwijzing 106, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- Voorts na «Huisvestingswet» invoegen: , de Woningwet en enige andere wetten in verband met de; de haakjes voor «integratie» en na «woonschepen-regelgeving» weglaten.
- In de considerans «reguliere» wijzigen in: algemene.
- De ingevolge artikel I, onderdeel A, voorgestelde onderdelen k tot en met n van artikel 1, eerste lid, van de Huisvestingswet niet aan het slot opnemen, maar invoegen na onderdeel b onder vernummering van de daaropvolgende onderdelen, zodat mede wordt voldaan aan aanwijzing 78, tweede lid, Ar.
- In het voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet (artikel I, onderdeel B) in de tweede volzin «in de vorige volzin» wijzigen in: in de eerste volzin (naar analogie van aanwijzing 80, tweede lid, Ar) en «in ieder geval» schrappen. Voorts aan het slot «op een regionaal centrum» wijzigen in: op een in de bijlage genoemd regionaal centrum.
- In artikel I, onderdeel C, de volzin die wordt toegevoegd aan artikel 5 formuleren als een afwijking van de eerste volzin.
- In artikel VI, derde lid, tweede volzin, na «betreft» invoegen: , zoals bedoeld in artikel 10a van de Woonwagewet.

*Memorie van toelichting*

- Op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen «reguliere» wijzigen in: algemene.
- De onderdelen van de toelichting van een nummer voorzien (aanwijzing 217 Ar).
- Aanwijzing 219 Ar nauwkeurig in acht nemen.
- In het algemeen gedeelte van de toelichting, onder het opschrift «Regels ten aanzien van ligplaatsen voor woonschepen» de verwijzing naar de jurisprudentie completeren met een aantal voorbeelden.
- In het algemeen gedeelte van de toelichting, onder het opschrift «Wijzigingen in andere wetten», in het opschrift van de tweede alinea na de Wet voorzieningen gehandicaptten invoegen: Wet op de openluchtrecreatie.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel A, met betrekking tot «woonwagewet» (bladzijde 6, midden) de verwijzing naar de Wet van 15 december 1993 houdende wijziging van de Woningwet en de Woonwagewet (Stb. 711) wijzigen in: artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Woningwet, zoals gewijzigd bij de wet van 15 december 1993 (Stb. 711).
- In de toelichting op artikel I, onderdeel A, met betrekking tot «standplaats», in de eerste volzin, de zinsnede «bij de hierboven genoemde wet» tot en met het slot als volgt wijzigen: bij artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Woningwet als bij artikel 1, onderdeel c, van de Huurprijzenwet woonruimte, artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de huurcommissies en artikel 1623a, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek, zoals deze artikelen zijn gewijzigd bij de wet van 14 februari 1994 (Stb.133).
- In de toelichting op artikel I, onderdelen B en C, in de voorlaatste volzin «artikel VI, achtste lid» wijzigen: artikel VII.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel E, de verwijzingen naar de Gemeentewet en de Provinciewet preciseren door de vermelding van de desbetreffende artikelen, respectievelijk: 121 en: 118.
- In de toelichting op artikel VI, laatste volzin, na «deze memorie» toevoegen: van toelichting.