

20 520

## Regelen met betrekking tot woonruimte (Huisvestingswet)

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 juli 1992

Ik ben verheugd dat de vaste commissie voor Volkshuisvesting het voorbereidend onderzoek inzake dit wetsvoorstel zo voortvarend ter hand heeft genomen dat het voorlopige verslag reeds op 19 mei jl. kon worden vastgesteld. Ik stel het op prijs dat de leden van de Commissie op zo korte termijn aandacht hebben willen besteden aan dit voor de implementatie van de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig (Kamerstukken II, 1988/89, 20 961, nrs. 2-3, verder te noemen; de Nota volkshuisvesting) belangrijke wetsvoorstel. De door de leden van de fracties geformuleerde vragen zijn in volgorde van vraagstelling beantwoord. Dit heeft tot gevolg dat op sommige punten in deze memorie kan worden verwezen naar een eerder gegeven uiteenzetting.

### Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hadden behoefte aan een nadere uiteenzetting over de vraag waarom ik invoering van de Huisvestingswet thans noodzakelijk, dan wel nodig acht. Ik geef daar graag gehoor aan.

Het wetsvoorstel is mede tot stand gekomen vanuit het besef dat het bestaande wettelijke stelsel inzake woonruimteverdeling een onvoldoende oplossing biedt voor de bestaande problemen op dat beleidsterrein. Deze problemen betreffen vooral de minder draagkrachtige woningzoekenden en binnen deze categorie in het bijzonder een aantal specifieke bevolkingsgroepen zoals ouderen, bejaarden en minderheden, die moeilijkheden ondervinden bij het verkrijgen van hen passende huisvesting. Deze woningzoekenden zijn voor hun huisvesting in het bijzonder aangewezen op de relatief goedkope woningvoorraad. Het aanbod van dergelijke woonruimte is evenwel schaars. Ook in de toekomst zal nog sprake zijn van schaarste. De sociale nieuwbouw neemt in verhouding tot de omvang van de voorraad in betekenis af. Tegelijkertijd is een belangrijk deel van de goedkope voorraad bewoond door huishoudens met relatief hoge inkomens. Vandaar dat woonruimteverdeling nodig is om de schaarse goedkope voorraad primair toe te wijzen aan de bovengenoemde minder draagkrachtige huishoudens. Indien deze huishoudens op andere wijze in hun woningbehoefte moeten voorzien, zullen zij hun toevlucht moeten zoeken tot wel beschikbare duurdere

woonruimte, waardoor zij geconfronteerd kunnen worden met woonlasten die hun financiële draagkracht te boven gaan. Dit leidt ertoe dat in meer gevallen een beroep moet worden gedaan op een bijdrage op grond van de Wet individuele huursubsidie, hetgeen een extra aanslag op 's Rijks middelen betekent. Voorkomen moet derhalve worden dat de goedkope woningen in de voorraad aan huishoudens worden toegewezen die, gelet op het inkomen, voor hun huisvesting niet op die woningen zijn aangewezen. Een zorgvuldig woonruimteverdelingsbeleid is een noodzakelijke voorwaarde voor een adequate huisvesting van de doelgroep en tevens voor een adequate aanwending van financiële middelen voor de volkshuisvesting. De overheid dient te bevorderen dat de beschikbare voorraad van relatief goedkope woonruimte wordt gebruikt door die personen die in verband met hun omstandigheden daarop zijn aangewezen. En hiertoe is toereikende regelgeving een vereiste.

De woningmarkt heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een regionale markt. Dat heeft tot het inzicht geleid dat een evenwichtig en rechtvaardig woonruimteverdelingsbeleid, mede met het oog op een goede doorstroming, meer vanuit regionaal perspectief moet worden gezien. Gemeenten zullen zowel onderling alsook met de (sociale) verhuurders meer moeten gaan samenwerken om te bereiken dat de woningvoorraad op regionaal niveau beter wordt verdeeld. Onder de huidige wetgeving ontbreekt het nog aan stimulansen om tot meer regionale aanpak van het woonruimteverdelingsbeleid te komen. Een van de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel is dan ook een betere regionale afstemming van het gemeentelijk woonruimteverdelingsbeleid te bevorderen.

Ten slotte levert de Huisvestingswet ook een bijdrage aan de doorzichtigheid van de woonruimteverdeling en aan de opheffing van de verbroekelheid van de bestaande regelingen op dit beleidsterrein.

De vraag van de hier aan het woord zijnde leden of het niet meer zou passen in het beleid van de Nota volkshuisvesting om te volstaan met het sluiten van overeenkomsten tussen gemeenten en verhuurdersorganisaties moet ik ontkennend beantwoorden. In mijn visie is de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarop gemeenten van rijkswege aangesproken moeten kunnen worden. Daarom kan een publiekrechtelijk instrumentarium ook in de toekomst niet worden gemist. Ik benadruk hierbij tegelijkertijd dat ik de rol van de corporaties van wezenlijk belang acht. Gemeenten zullen samen met corporaties tot afspraken moeten komen en daartoe bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid van convenanten. Publiekrechtelijke gemeentelijke bemoeienis in de woningmarkt kan achterwege blijven indien en zolang de gemeente samen met de verhuurders op basis van een samenwerkingsovereenkomst invulling geven aan de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Het wetsvoorstel biedt daartoe voldoende mogelijkheden. Het wetsvoorstel legt voorts niet een bepaalde manier van woonruimteverdeling vast. Zowel de van ouds bekende aanbodsbenadering als de moderne vraaggerichte verdelingssystemen zijn op voet van deze wet mogelijk. De wet biedt derhalve meer een gereedschapkast aan dan een spoorboekje. Op grond van dit alles concludeer ik dat het wetsvoorstel volledig past binnen de uitgangspunten waarop de Nota volkshuisvesting is gebaseerd.

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vroegen zich af of invoering van de voorgestelde wet geen onnodige regelgeving en bureaucratie met zich mee zal brengen.

Met de herziening van de wetgeving is onder andere beoogd de gemeenten meer flexibiliteit en meer mogelijkheden voor differentiatie te

bieden op het punt van het voeren van een woonruimteverdelingsbeleid. Het wetsvoorstel biedt de gemeenten de instrumenten om een volledig op de lokale en regionale situatie afgestemd verdelingsbeleid te voeren. De beslissing om een vergunningstelsel in het leven te roepen en, zo ja, de bepaling van het bereik daarvan, is in het wetsvoorstel in beginsel bij de plaatselijke politieke besluitvorming neergelegd. Ik heb er alle vertrouwen in dat de gemeenteraden – binnen de in het wetsvoorstel getrokken grenzen – in staat zijn de verantwoordelijkheid te dragen voor de beantwoording van de vraag in hoeverre gemeentelijke bemoeienis met het functioneren van de plaatselijke dan wel regionale woningmarkt noodzakelijk is en het daartoe benodigde maatwerk te leveren, zonder te vervallen in bureaucratie. In dit verband is van belang dat bij de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening ook voorafgaand overleg is voorgeschreven met de in de gemeente werkzame sociale verhuurders en met andere daarvoor in aanmerking komende organisaties van woonconsumenten. Langs die weg kan mede worden voorkomen dat onnodige gemeentelijke regelgeving en bureaucratie in het leven worden geroepen. Bij de afstemming op regionaal niveau zullen de provincies zo nodig een coördinerende rol kunnen vervullen. Ten slotte bevat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om, naast of in plaats van publiekrechtelijke regels, overeenkomsten met verhuurders te sluiten over de verdeling van woonruimte. Wat betreft het antwoord op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of ik nog mogelijkheden zie om tot vereenvoudiging van regelgeving te komen, mag ik volstaan met verwijzing naar de eerste nota van wijzigingen (Kamerstukken II, 1990/91, 20 520, nr. 6). Zoals uit die nota blijkt is een groot aantal bepalingen, mede naar aanleiding van opmerkingen van verschillende fracties in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer, bij nader inzien geschrapt, dan wel vervangen door een opdracht aan gemeenten om een en ander zelf in de huisvestingsverordening te regelen. Met deze operatie heeft het wetsvoorstel reeds een aanmerkelijke vereenvoudiging ondergaan, is de beslissingsvrijheid van de gemeenten vergroot en is de rol van de verhuurders versterkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe naar mijn oordeel de doorstroming met behulp van de Huisvestingswet kan worden bevorderd. Voorts vroegen zij in hoeverre de Huisvestingswet ertoe kan bijdragen dat de in de memorie van toelichting signaleerde knelpunten – waaronder achterblijvende doorstroming – op het terrein van de woonruimteverdeling worden opgelost en welke mogelijkheden er overigens zijn om tot een oplossing van deze knelpunten te komen.

Zoals aan het begin van deze memorie reeds is uiteengezet vinden de signaleerde knelpunten op het terrein van de woonruimteverdeling vooral hun oorzaak in de scheve verdeling van de bestaande voorraad en de stagnerende doorstroming als gevolg waarvan er in onvoldoende mate goedkope(re) woningen beschikbaar komen voor toewijzing aan de minder draagkrachtige woningzoekenden en specifieke bevolkingsgroepen zoals ouderen, bejaarden en minderheden. Het wetsvoorstel bevat instrumenten waarmee gemeentebesturen een uitdrukkelijk op de plaatselijke situatie toegesneden distributiebeleid kunnen voeren. In dit verband is primair van belang dat in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel een algemene opdracht aan de gemeenteraad is opgenomen, inhoudende na te gaan hoe door vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening een bijdrage kan worden geleverd aan het streven om de goedkopere woonruimten bij voorrang toe te wijzen aan huishoudens met een relatief gering inkomen. Deze opdracht zal in het Huisvestingsbesluit verder worden geconcretiseerd in de vorm van een verplichting voor de gemeenteraad om – indien huurwoningen onder het stelsel van de huisvestingsvergunning worden gebracht – in elk geval

criteria vast te stellen inzake de passendheid van de verhouding tussen de huurprijs en het inkomen van de vergunningaanvrager. Bij de vaststelling van de bedoelde criteria dient de doelstelling te worden nagestreefd om het beschikbare aanbod goedkopere woningen (met een – kale – huurprijs tot f 480,- per maand, prijspeil 1991) zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan huishoudens die tot de doelgroep van beleid behoren, zoals deze door middel van inkomensgrenzen in de Nota van Volkshuisvesting is afgebakend. Op deze wijze wordt bereikt dat de beschikbaar komende goedkopere woningen in de voorraad met voorrang worden toegewezen aan woningzoekenden, die gelet op hun financiële draagkracht, in het bijzonder op die woonruimte zijn aangewezen. In dit verband wijs ik deze leden op de mogelijkheid van de ministeriële aanwijzing op grond van artikel 67 van het wetsvoorstel. Een aanwijzing is steeds mogelijk wanneer een gemeente zonder aannemelijke reden niet aan de vorengenoemde opdracht voldoet. Ook door stimulering van de intergemeentelijke samenwerking op het terrein van de woonruimteverdeling beoogt het wetsvoorstel, zoals eerder is aangegeven, om tot een betere benutting van de bestaande voorraad te komen. Dit is zeker in het belang van de genoemde categorieën. Zonodig kunnen de provincies hiervoor gebruik maken van de in het wetsvoorstel neergelegde richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid. Ten slotte wijs ik ook nog op de bepalingen in artikel 11, derde lid, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat langs de weg van urgentievaststelling voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden die bij verhuizing een woonruimte zullen achterlaten waaraan dringende behoefte bestaat. Een soortgelijke bepaling is ook te vinden in artikel 12, derde lid, met betrekking tot het voordrachtstelsel.

Andere mogelijkheden ter oplossing van deze knelpunten, zoals deze leden vroegen, bestaan hierin dat gemeenten voor deze woningzoekenden desgewenst kunnen bemiddelen en met verhuurders afspraken kunnen maken over de huisvesting van de door haar aan te merken urgente kandidaten. Mochten dergelijke afspraken niet leiden tot het gewenste resultaat dan staat de gemeenten altijd de mogelijkheid open gebruik te maken van de instrumenten van de Huisvestingswet, zoals het voordrachtstelsel en in het uiterste geval van de vordering. Naast het woonruimteverdelingsbeleid blijft een strategisch gevoerd nieuwbouwen verbeterbeleid van groot belang bij het streven naar een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Via een op doorstroming gericht nieuwbouwen verbeterbeleid kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de verhuisstromen teneinde te bewerkstelligen dat de goedkopere woningen ter beschikking komen van de doelgroep van beleid. Ten slotte zal een betere informatie over doorstroommogelijkheden kunnen bijdragen om de gewenste doorstroming op gang te krijgen. Een prognose ten aanzien van de cijfers met betrekking tot de scheefheid in het jaar 2000, waar deze leden nog naar informeerden, kan thans nog niet worden gegeven. De toekomstige ontwikkeling van de scheefheid zal sterk afhangen van de wijze waarop (sociale) verhuurders, gemeenten en provincies invulling geven aan een verscherpt toewijzingsbeleid met inachtneming van de relatie huurinkomen en aan een strategisch gevoerd nieuwbouwen verbeteringsbeleid. Aan een prognose op basis van het Trendrapport volkshuisvesting 1992, alsmede aan de analyse van de recente ontwikkelingen, wordt momenteel gewerkt. De eerste resultaten daarover zullen naar verwachting in het vierde kwartaal van dit jaar beschikbaar zijn.

Met betrekking tot de noodzakelijke voorwaarden voor een goede afstemming tussen het gemeentelijk woonruimteverdelingsbeleid en het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid is door deze leden de vraag gesteld hoe dit in de praktijk gestalte dient te krijgen, mede gelet op de in artikel

2, lid 2, genoemde doelgroep. In verband hiermee werd tevens gevraagd of dan bij voorbeeld een aanwijzing wordt gegeven met betrekking tot gemeentelijke bestemmingsplannen.

In antwoord op de eerste vraag geldt dat gedeputeerde staten bij de uitoefening van hun in het Huisvestingsbesluit toegekende bevoegdheden zullen nagaan of via het gemeentelijk woonruimteverdelingsbeleid wordt ingespeeld op het in het streekplan neergelegde ruimtelijk beleid. Het gaat hierbij om het verlenen van toestemming door gedeputeerde staten voor het hanteren van criteria voor de verlenging van huisvestingsvergunningen. Als een gemeente bij voorbeeld een (regionale) opvangtaak- of groeitaakstelling heeft, dan is het hanteren van criteria die veel beperkingen voor woningzoekenden betekenen, daar niet mee in overeenstemming. Ingeval een gemeente daarentegen in het kader van het restrictief verstedelijkingsbeleid voor de open ruimten nagenoeg geen nieuwbouw mag plegen, dan kunnen gedeputeerde staten er op toezien dat de gemeente geen al te ruimhartig beleid voert. Er zal evenwel geen aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (kunnen) worden gegeven met betrekking tot een bestemmingsplan in verband met de doelgroep van het woonruimteverdelingsbeleid, te weten woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder zijn aangewezen op woonruimten met een verhoudingsgewijs lage prijs. Het is namelijk niet mogelijk om door middel van aanwijzingen op grond van die wet een evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling te bewerkstelligen. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van die wet wordt – voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is – bij een bestemmingsplan de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen. In verband met de bestemming worden zonodig voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. De inkomenssituatie van de gebruiker van een woning mist echter ruimtelijke relevantie, zoals ook uit jurisprudentie van de Kroon volgt.

Een regionaal perspectief voor een doelmatig woonruimteverdelingsbeleid, zoals deze leden bedoelden, wordt op de volgende wijze geboden. Voor de Huisvestingswet en het Huisvestingsbesluit geldt als uitgangspunt dat een ieder in beginsel vrij is in de keuze van een plaats van vestiging. Beperkingen van die vrijheid via hantering van eisen van economische en maatschappelijke binding zijn alleen toegelaten indien deze noodzakelijk zijn in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Met het oog daarop zal het Huisvestingsbesluit regels bevatten omtrent de mogelijkheid tot het stellen van eisen van economische of maatschappelijke binding aan een gebied. Hantering van deze eisen zal in beginsel alleen op regionaal woningmarktniveau zijn toegestaan. Voor het mogen hanteren daarvan zal voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten zijn vereist. Een regionale woningmarkt bestrijkt hierbij – deze leden informeerden hiernaar – een gebied bestaande uit een groep gemeenten waarvan de schaal en de begrenzing worden bepaald door het niveau waarop woningmarktprocessen zich als samenhangend geheel afspelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of uit overleg met gemeenten (VNG), provincies (IPO), verhuurdersorganisaties en woonconsumentenorganisaties is gebleken dat een grotere eenvoudigheid op het terrein van de woonruimteverdeling gehanteerde regelingen dringend is gewenst.

Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is de plaatselijke en de regionale woningmarkt inzichtelijker te maken voor de woningzoekenden, de woningbeheerders en de gemeenten. Zoals op bladzijde 14 van de memorie van toelichting, waar deze leden naar verwezen, is uiteengezet, is er onder het huidige wettelijk regime van de Woonruimtetwet 1947

sprake van een te grote pluriformiteit in regelgeving, waardoor er onaanvaardbare belemmeringen ontstaan voor een goed functionerende woningmarkt. Zoals daar ook is uiteengezet, is een grotere eenvormigheid op het terrein van de woonruimteverdeling noodzakelijk, zowel uit een oogpunt van bevordering van de doorstroming binnen eenzelfde woningmarktgebied en tussen diverse woningmarktgebieden als ook met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de woningzoekenden. Het wetsvoorstel beoogt in deze situatie de nodige voorwaarden te scheppen om tot de gewenste grotere eenvormigheid te komen, waarmee de actoren op de woningmarkt beter uit de voeten kunnen. Met inachtneming van dit uitgangspunt is destijds een voorontwerp van wet opgesteld, dat met het ontwerp van een daarbij behorende memorie van toelichting voor commentaar is voorgelegd aan onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg/Ruimtelijke Ordening (IPO/RO), het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV), de Nationale Woningraad (NWR) en ook de toenmalige woonconsumentenorganisatie Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH). Uit de toen van die zijde ontvangen reacties en met deze instanties en organisaties in de loop van het wetgevingsproces gevoerde gesprekken is mij gebleken dat er over de behoefte aan een grotere eenvormigheid op het terrein van de woonruimteverdeling geen meningsverschil bestond. Overleg met de genoemde instanties en organisaties – de leden van de CDA-fractie hadden daarnaar geïnformeerd – heeft telkens aangetoond dat deze organisaties weliswaar gematigd maar positief staan tegenover het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich vervolgens af wanneer aanwijzing van vergunningplichtige woonruimte noodzakelijk is en hoe het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte wordt bepaald.

Volgens het wetsvoorstel geldt als uitgangspunt dat overheidsbemoeienis met de woonruimtemarkt niet een vanzelfsprekende zaak is. Voor de aanwijzing van vergunningplichtige woonruimte op grond van artikel 5 geldt dan ook de eis dat deze aanwijzing noodzakelijk moet zijn in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Er dient met andere woorden sprake te zijn van (dreigende) schaarste aan woonruimte. Schaarste is elke situatie waarin de vraag naar een bepaalde categorie woonruimte het aanbod overtreft. Overheidsingrijpen is aan de orde in situaties waarin – als gevolg van schaarste – bepaalde groepen woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt niet meer of moeilijk zelf in adequate huisvesting kunnen voorzien. Ook wanneer de schaarste slechts op een deel van de markt voorkomt of het gevolg is van ruimtelijk beleid, zal dat reden kunnen zijn voor overheidsingrijpen in de woonruimteverdeling.

Op grond van de vorengenoemde overweging – deze leden informeerden hiernaar – kan de gemeenteraad tot het oordeel komen dat voor het in gebruik nemen van bepaalde woonruimte een huisvestingsvergunning nodig is. In dat geval stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening vast en wijst daarin de (soorten) woonruimte aan waarvoor het vergunningvereiste geldt (artikel 5). Wellicht ten overvloede wil ik hierbij evenwel duidelijk stellen dat de gemeente naast of in de plaats van een huisvestingsverordening ook convenanten kan sluiten met verhuurders over de woonruimteverdeling. Ingeval een gemeente heeft besloten tot aanwijzing in de huisvestingsverordening van woonruimte overeenkomstig artikel 5, is de gemeente in beginsel gehouden om die woonruimte tevens aan te wijzen als woonruimte waarvoor het vergunningstelsel voor het onttrekken (hoofdstuk III, paragraaf 1, van de wet)

geldt, tenzij zo'n aanwijzing naar het oordeel van de gemeente niet nodig is met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. De gemeente kan een huisvestingsverordening voorts noodzakelijk achten om het splitsen van de eigendom van een gebouw in appartementsrechten aan een vergunningstelsel te onderwerpen.

De leden van de CDA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de bij amendement in artikel 79 opgenomen rapportageverplichting van de sociale verhuurders, de in het ontwerp-Besluit beheer sociale-huursector al voorziene rapportageverplichting en de door mij in de Tweede Kamer gemaakte opmerkingen dat hier sprake is van duplicering, waarom ik mij niet krachtiger tegen aanneming van dit amendement heb verzet. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik met nadruk kanttekeningen geplaatst bij het amendement dat voorzag in een bevoegdheid voor de gemeenteraad om sociale en andere verhuurders verslag te laten uitbrengen over de huisvesting van aandachtsgroepen. In de eerste plaats heb ik in herinnering geroepen dat in het ontwerp-Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) al is voorzien in een rapportageverplichting voor de sociale verhuurders over hun toewijzingsbeleid aan de gemeente en meer dan eens is mij gesteld dat er sprake zal zijn van duplicering. Voorts heb ik gemerkt dat het in mijn ogen niet nodig is om naast het BBSH ook nog een rapportageverplichting voor sociale verhuurders in de Huisvestingswet op te nemen. Door de Tweede Kamer is dit weersproken in die zin dat met de opneming van deze bepaling in de Huisvestingswet een betere wettelijke grondslag zou worden gegeven aan datgene wat op dit onderdeel in het BBSH komt te staan. Ik heb daarop niet alleen verwezen naar het BBSH, maar ook letterlijk gesteld dat men de zwaarte van de wet ten opzichte van een algemene maatregel van bestuur zoals het BBSH, zodanig kan wegen, dat men het dupliceren voor lief neemt. Alles afwegende, heb ik, rekening houdend met duidelijke signalen vanuit de Tweede Kamer, geconcludeerd mij niet verder te moeten verzetten tegen opneming van een rapportageplicht van de sociale verhuurders in de Huisvestingswet. Dat lag anders ten aanzien van het deel van het amendement dat de rapportageverplichting beoogde uit te breiden tot de particuliere verhuurders. Aanvaarding van dat deel van het amendement heb ik ontraden aangezien ik – anders dan de leden van de CDA-fractie – er nog niet van overtuigd was dat een verplichting tot verslaglegging door deze wenselijk is. Ik heb daarbij gewezen op de vraag naar de sanctie op niet-nakoming en op een aantal andere zaken van uitvoering, en ik heb er voor gewaarschuwd dat de bepaling op dit onderdeel een lege huis kan blijken te zijn.

De leden van de CDA-fractie informeerden voorts of bij de verdeling van woonruimte het zogenaamde Delftse model in iedere gemeente toepasbaar is.

Het systeem van het wetsvoorstel biedt de gemeenten alle ruimte om met de geboden instrumenten een systeem op te zetten dat inspeelt op de praktijk van vraag en aanbod op de woningmarkt en op de zelfwerkzaamheid en de zelfredzaamheid van de woningzoekenden. Aan een systeem van woonruimteverdeling overeenkomstig het zogenaamde Delftse model staat het wetsvoorstel in ieder geval niet in de weg. Of dit model in iedere gemeente toepasbaar is, zal evenwel vooral afhangen van de situatie op de plaatselijke woningmarkt en van de bereidheid van verhuurders daaraan hun medewerking te verlenen. Met betrekking tot de vraag van deze leden of er ook andere voorbeelden zijn wat betreft woonruimteverdeling, waarbij huurders en woningzoekenden worden geactiveerd merk ik op dat bij verschillende gemeenten op dit moment wordt bediscussieerd of het Delftse systeem geheel of gedeeltelijk zal

worden overgenomen. Wat de aan dit model mogelijk verbonden nadelen betreft, waar deze leden naar informeerden, zou ik willen noemen de korte tijd (3 dagen) die gegadigden voor een woning uit de Woonkrant wordt gelaten om een keuze te maken uit de daarin geadverteerde woningen. Het is waarschijnlijk ook daaraan te wijten dat na de toewijzing toch nog een hoog percentage woningzoekenden de woning, na deze te hebben bezichtigd, weigert te aanvaarden. Een punt van aandacht bij de evaluatie door de gemeente is of woningzoekenden die om welke reden dan ook minder in staat zijn dan wel geacht kunnen worden om op eigen kracht in hun huisvesting te voorzien, toch hun weg weten te vinden.

Bij toepassing van het Delftse model kunnen urgente woningzoekenden – deze leden informeerden hiernaar – na bepaling van de mate van hun urgentie, in het bezit worden gesteld van een urgentieverklaring. Daarna kunnen zij, zoals in Delft ook het geval is, in het register van uitsluitend urgente woningzoekenden worden ingeschreven. In het Delftse systeem moeten deze woningzoekenden vervolgens binnen drie maanden zelf reageren op een aanbod van passende woonruimte uit de Woonkrant, waarbij zij wel de garantie krijgen dat zij met voorrang aan passende woonruimte zullen worden geholpen.

Onder verwijzing naar artikel 25 informeerde de leden van de CDA-fractie verder wie beoordeelt of de woonruimte voor de aanvrager passend is en welke criteria hiervoor gelden.

Burgemeester en wethouders beoordelen of de woonruimte voor de aanvrager passend is. Dit dienen zij te doen aan de hand van de door de gemeenteraad vast te stellen passendheidscriteria. Bij de vaststelling van deze passendheidscriteria is de gemeenteraad gebonden aan de in de Huisvestingswet en het ontwerp-Huisvestingsbesluit daaromtrent gegeven regels. Zoals aan het begin van deze memorie reeds is aangegeven, is in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel een opdracht aan de gemeenteraad vervat om na te gaan hoe door vaststelling van een huisvestingsverordening een bijdrage kan worden geleverd aan het streven om de goedkopere woonruimte bij voorrang toe te wijzen aan huishoudens met een relatief gering inkomen. Deze opdracht wordt in het Huisvestingsbesluit nader uitgewerkt in de vorm van een verplichting voor de gemeenteraad om – indien huurwoningen onder het stelsel van de huisvestingsvergunning worden gebracht – in elk geval criteria vast te stellen inzake de passendheid van de verhouding tussen de huurprijs en het inkomen van de vergunningaanvrager. Daarbij dient de doelstelling te worden nagestreefd om het beschikbare aanbod goedkopere woonruimten zoveel als mogelijk ten goede te doen komen aan de minder draagkrachtige huishoudens, te weten de doelgroep van beleid van de Nota volkshuisvesting.

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 26, derde lid, niet onnodig ingewikkeld is en wat het belang is, dat hier wordt geregeld.

De in artikel 26, eerste lid, opgenomen regeling strekt ertoe de gemeenteraad te verplichten om in de huisvestingsverordening een termijn te stellen waarna de huisvestingsvergunning aan iedere aanvrager moet worden verstrekt, indien de betrokken woonruimte gedurende die termijn vruchteloos is aangeboden aan woningzoekenden die daarvoor primair in aanmerking komen. In zoverre wordt de eigenaar die die woonruimte aanbiedt, beschermd tegen het hem in de weg leggen van al te vergaande belemmeringen bij verhuur of verkoop van zijn eigendom.

Het tweede en derde lid van artikel 26 strekken ertoe te voorkomen dat de eigenaar misbruik maakt van de in het eerste lid vervatte bepaling. De desbetreffende woonruimte zal tegen een realistische prijs (tweede lid)



en op een behoorlijke wijze (derde lid) moeten zijn aangeboden. Wat een behoorlijke van aanbieden is, is in hoge mate afhankelijk van plaatselijke gebruiken ter zake. Om die reden zal de gemeenteraad zelf in de huisvestingsverordening moeten vaststellen wat deze eisen behelzen. Vervolgens kan de gemeenteraad nog regels stellen inzake het bewijs van en het verslag over de aanbiedingsprocedure. Het mag duidelijk zijn dat ik de regeling niet onnodig ingewikkeld acht.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of ik met voorbeelden wil aantonen wanneer het noodzakelijk is dat provinciale staten richtlijnen vaststellen met betrekking tot de in de hoofdstukken I, II en III geregelde onderwerpen, zoals in artikel, 61 is aangegeven.

De afstemming tussen het woonruimteverdelingsbeleid van de verschillende gemeenten binnen de woningmarkt en tussen dat beleid en het bovengemeentelijke beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening behoort tot de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenten. Er is reden voor provinciale bemoeienis indien die afstemming wezenlijke problemen geeft. Aanleiding voor provinciale bemoeienis bestaat, zoals ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, bij voorbeeld in de gevallen waarin tengevolge van (het ontbreken van) de gemeentelijke regelgeving het verstedelijkingsbeleid ernstig dreigt te worden doorkruist, de vraag van bepaalde categorieën woningzoekenden naar woonruimte ten onrechte op andere gemeenten of regio's wordt afgewenteld of de doorstroming in (inter)-regionaal verband onnodig wordt belemmerd. In dergelijke gevallen worden van de provincie initiatieven verlangd om de afstemming te bevorderen. De richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid behoren dan tot de mogelijkheden. Dit zal nimmer rauwelijks mogen geschieden. In artikel 62 is daartoe de verplichting tot voorafgaand overleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) opgenomen. Zoals door mij tijdens de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer in de memorie van antwoord op bladzijde 45 reeds is gesteld, verwacht ik overigens dat een provincie die een probleem signaleert, met de betrokken gemeenten aan tafel zal gaan zitten om samen te bezien hoe dat kan worden opgelost. De uitkomst van een dergelijk overleg zal bij voorbeeld ook kunnen bestaan in afspraken over het door de afzonderlijke gemeenten te voeren huisvestingsbeleid of over het aangaan of het verbeteren van een vorm van samenwerking tussen de betrokken gemeenten. Het is denkbaar dat er ook in dat geval voor wordt gekozen om de bereikte overeenstemming in een provinciale richtlijn vast te leggen, waarbij de provincie als het ware de taak op zich neemt toe te zien op de naleving ervan door de afzonderlijke gemeenten. Bij het uitblijven van overeenstemming moet de provincie een richtlijn kunnen vaststellen. Het belang van de woningzoekenden maakt dat noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat de beroepsmogelijkheden van de woningzoekende bij overeenkomsten zijn beperkt tot het beklag bij de onafhankelijke klachtencommissie of de rechter, en zij vroegen naar de wijze waarop ik dacht te kunnen bevorderen dat bij overeenkomsten met verhuurders gebruik wordt gemaakt van een door de gemeente verleend mandaat, zodat ook hier een Arob-procedure van toepassing kan zijn. In dat verband vroegen deze leden tevens of de mogelijkheid bestaat dat partijen zich niet aan een bindend advies houden en wat dan de beroepsmogelijkheid is.

Ik merk hierover op dat ik, juist met het oog op de voordelen van de mandaatsfiguur uit een oogpunt van rechtsbescherming, tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1991/92, 20 520, nr. 11, blz. 18, en Handelingen II, 20 februari 1992, blz. 3549) het toegezegd dat ik de gemeenten bij inwerkingtreding van de wet nog eens uitdrukkelijk zal

wijzen op mogelijkheden en voordelen van het mandaat als publiekrechtelijk alternatief voor het sluiten van overeenkomsten. Mandatering laat de uitvoering voor een belangrijk deel aan de verhuurders over, zonder afbreuk te doen aan de toepasselijkheid van de Wet Arob. Op grond van de systematiek van de wet is de keuze voor overeenkomsten of mandaat en de verdere vormgeving daarvan evenwel aan de gemeenten overgelaten.

In dit verband zij opgemerkt dat bij overeenkomsten de situatie niet ondenkbaar is dat een van de partijen zich niet aan het bindend advies van een klachtencommissie houdt. Van belang hierbij is dat een bindend advies geen vonnis is en als zodanig niet vatbaar voor tenuitvoerlegging, maar geacht wordt deel uit te maken van hetgeen tussen partijen is overeengekomen. Bij niet-nakoming ervan moet voor de rechter nakoming worden gevorderd. Ingeval een verhuurder in strijd met het bindend advies van de commissie een woning niet zou toewijzen aan de woningzoekende die een klacht indiende, bestaat voor de laatstgenoemde op zich nog wel de mogelijkheid aan de gemeente te verzoeken die woning te vorderen (mits aan de voorwaarden is voldaan). Weigering van de gemeente om de woning te vorderen, verschaft de woningzoekende ter zake toegang tot de Arob-rechter.

Niet-nakoming door een van de partijen kan tenslotte ten opzichte van de woningzoekende onder omstandigheden onrechtmatig zijn en voor deze aanleiding vormen tot het instellen van een actie uit onrechtmatige daad. Het spreekt vanzelf dat niet-nakoming door de verhuurder voor de gemeente als wederpartij reden kan zijn zich te bezinnen op het ongewijzigd voortzetten van de convenantrelatie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of stichtingen of verenigingen welke bejaardenoorden met aanleunwoningen beheren en welke tevens toegelaten instellingen zijn ook onder de bepalingen van deze wet vallen.

Het huisvestingsvergunningstelsel in het wetsvoorstel ziet uitsluitend op het in gebruik nemen of geven van door de gemeenteraad op grond van artikel 5 aangewezen woonruimte. Wie daarvan de eigenaar is, speelt daarbij geen rol. Van deze aanwijzingsmogelijkheid zijn in artikel 6 van het wetsvoorstel echter categorieën woonruimte uitgezonderd, waaronder de bejaardenoorden waarop paragraaf 4 van de Wet op de bejaardenoorden van toepassing is. De reden hiervan is dat het in gebruik nemen van woonruimte in deze bejaardenoorden reeds in deze wet is geregeld.

De leden van de CDA-fractie gaan er terecht vanuit dat passendheids-criteria op koopwoningen kunnen worden toegepast. Ik verwijs deze leden naar artikel 25, vijfde lid, van het wetsvoorstel op grond waarvan koopwoningen slechts van de toepassing van urgentiecriteria en het voordrachtstelsel zijn uitgesloten. De vraag evenwel of, en zo ja in hoeverre, passendheidscriteria ook daadwerkelijk voor koopwoningen zullen gelden, wordt op grond van het wetsvoorstel aan de gemeenten ter beantwoording gelaten. Zoals ik op een eerdere vraag van deze leden heb aangegeven, zal de gemeenteraad, op grond van het Huisvestingsbesluit, alleen worden verplicht dergelijke criteria vast te stellen, voorzover huurwoningen onder het stelsel van de huisvestingsvergunning worden gebracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts hoe tot «afstemming» tussen inschrijving bij gemeenten en verhuurders kan worden gekomen indien daarover bij verordening of convenant geen regels zijn gegeven.

Een op vrijwillige basis gesloten – privaatrechtelijk – convenant tussen verhuurders en gemeente, dan wel de – publiekrechtelijke – huisvestingsverordening vormen bij uitstek de instrumenten waarmee de nodige

afstemming tussen de inschrijving van woningzoekenden bij de verhuurders en de gemeente kan worden bewerkstelligd. Indien het convenant of de huisvestingsverordening geen regels bevat omtrent de onderlinge afstemming van die inschrijvingen kan een gemeente daarop worden aangesproken. Het toezicht daarop is primair neergelegd bij degenen die zijn belast met en betrokken bij de plaatselijke politieke besluitvorming. Daarnaast zou, gelet op artikel 75 van het wetsvoorstel, de inspecteur van de volkshuisvesting, bedoeld in artikel 94 van de Woningwet, bij het ontbreken van enige afstemming van de inschrijvingsregels, de gemeente kunnen adviseren daarin alsnog te voorzien.

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer het toegezegde wetsvoorstel aangaande de aanvullende doorstromingsinstrumenten in de vorm van een tijdelijke huisvestingsvergunning en een tijdelijk huurcontract zal worden ingediend.

Met de uitwerking van het toegezegde wetsvoorstel aangaande de aanvullende doorstromingsinstrumenten is inmiddels een aanvang gemaakt. Een voorontwerp dienaangaande zal in het vierde kwartaal van 1992 aan de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) ter advisering en aan de Tweede Kamer ter kennisneming worden toegezonden. Zoals het zich thans laat aanzien, kan de indiening van dit wetsvoorstel in de tweede helft van 1993 tegemoet worden gezien. Het is de bedoeling om deze instrumenten in 1995 aan de gemeenten en de (sociale) verhuurders ter beschikking te stellen, tenzij uit evaluatie blijkt dat de realisatie van de in de Nota volkshuisvesting vervatte taakstelling voor de reductie van de scheefheid op koers ligt en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de individuele huursubsidie daartoe geen aanleiding geeft.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte waar de «verhuurder» bij de inschrijving van een vreemdeling als woningzoekende of de opstelling van een huurcontract met een vreemdeling aan moet toetsen. Het leek deze leden raadzaam hiervoor bij de Wet individuele huursubsidie aan te sluiten in verband waarmee zij naar de inschrijving in het bevolkingsregister verwezen.

Het wetsvoorstel kent geen bepalingen aangaande te hanteren eisen voor de inschrijving van vreemdelingen als woningzoekende of voor de opstelling van een huurcontract met een vreemdeling. Momenteel wordt onderzocht of een koppeling van de gemeentelijke bevolkingsadministratie met het vreemdelingenadministratiesysteem tot de mogelijkheden behoort. In tegenstelling tot wat deze leden kennelijk meenden, geldt inschrijving in het bevolkingsregister niet als voorwaarde om voor individuele huursubsidie in aanmerking te komen. Het ligt evenwel in het voornemen om die voorwaarde in de toekomst wel te stellen. Om voor individuele huursubsidie in aanmerking te komen dient de aanvrager alleen als huurder, dus op basis van een huurovereenkomst, in een woning zijn hoofdverblijf te hebben. Afgezien van voorwaarden die gesteld worden aan huur- en inkomensgrenzen en aan leeftijd van de huurder, gelden geen andere criteria in de Wet individuele huursubsidie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

Met voldoening heb ik ervan kennis genomen dat de leden van de PvdA-fractie het als de sterke kant van het voorliggend wetsvoorstel zagen dat daarmee aan de gemeenten een uiterst gedifferentieerd en goed doordacht instrumentarium wordt geboden, waarvan zij, al naar de noodzaak gevoeld wordt, gebruik kunnen maken. De hier aan het woord zijnde leden interpreteerden het juist dat in verband met de mogelijkheid van de «ministeriële aanwijzing» op grond van artikel 67, van elke

gemeente verwacht wordt – zoals in artikel 2 van het wetsvoorstel ook wordt opgedragen – dat zij een beleid voert, waarbij in voldoende mate voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder zijn aangewezen op woonruimte met een relatief lage prijs. Een aanwijzing is dan ook steeds mogelijk wanneer sprake is van een aantoonbaar onevenwichtige en onrechtvaardige verdeling van de woningvoorraad en de gemeente zonder aannemelijke reden niet voldoet aan de bovengenoemde algemene opdracht. De aanwijzing kan bij voorbeeld betrekking hebben op de omvang van het distributiebesteding, op de criteria voor vergunningverlening of op de noodzaak om de huisvestingsverordening aan te passen of alsnog in het leven te roepen. Een aanwijzing dient bovendien bij de uitvoering van convenanten in acht te worden genomen. In dit verband vroegen deze leden hoe de nodige informatie wordt verkregen om te komen tot het oordeel dat in een bepaalde gemeente een onvoldoende beleid wordt gevoerd. Informatieverzameling zal primair via de inspecties van de volkshuisvesting lopen. Immers, de inspecties zijn het oog en oor van het ministerie. Voor dit onderzoek zijn gemeenten geselecteerd op de mate van scheefheid aan de hand van een aantal indicatoren. Huisvestingsverordeningen, nieuwbouw- en verbeterprogramma's en het gebruik van individuele huursubsidie spelen daarbij een belangrijke rol.

Terzijde merkten de leden van de PvdA-fractie nog op dat het hun een overbodige toevoeging leek dat de aanwijzing, bedoeld in artikel 68, «schriftelijk» dient te worden gegeven. A contrario redenerend, zou de aanwijzing als bedoeld in artikel 67 eventueel mondeling gegeven kunnen worden, hetgeen hun inziens een onjuiste conclusie is.

Ik ben het met deze leden eens dat het onjuist is te concluderen dat een aanwijzing als bedoeld in artikel 67 eventueel mondeling gegeven zou kunnen worden. De in artikel 67 bedoelde aanwijzing wordt schriftelijk gegeven. Ik mag hiertoe wijzen op de regeling voor het instellen van beroep bij de Kroon tegen zo'n aanwijzing. Daarbij is sprake van het «toegezonden» zijn van het besluit houdende een aanwijzing. Artikel 67 is bij nota van wijzigingen aan het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel toegevoegd. Met betrekking tot de tekst van het artikel is destijds overwogen dat expliciete verwoording van de eis van schriftelijkheid met inwerkingtreding van de regeling voor bekendmaking van beschikkingen in de Algemene wet bestuursrecht overbodig zou zijn. Strikt genomen gold die overweging ook ten aanzien van artikel 68. De toevoeging «schriftelijk» in dat artikel komt in lijn daarmee dan ook te vervallen bij inwerkingtreding van de Aanpassingswet Awb II (Kamerstukken II, 22 320).

Het was de leden van de PvdA-fractie niet geheel duidelijk welke materie het Huisvestingsbesluit nog zal bestrijken, nu beoogde delen daarvan via amendering in de wet zelf zijn opgenomen. In dat verband vroegen zij of het besluit overgelegd kon worden.

Ik kan deze leden in antwoord op hun vraag mededelen dat enkele delen van het oorspronkelijke voorontwerp-besluit thans inderdaad in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, na aanvaarding van daartoe strekkende amendementen. Het betreft de omschrijving van de begrippen «huurprijs» en «koopprijs» in artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel, de regeling voor de bepaling van de geldende huurprijs in artikel 1, vierde en vijfde lid, van het wetsvoorstel, de regeling van de distributiegrenzen ten behoeve van de aanwijzing van vergunningplichtige woonruimte in artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel, alsmede de aanwijzing ter zake van ingevolge de Vreemdelingenwet toegelaten personen en de regeling voor de aanwijzing van rijksvoorkeursgerechtigden in artikel 68 voor het wetsvoorstel. Het ontwerp-besluit, dat

uitvoering geeft aan de artikelen 13 en 34, derde lid van de ontwerp-Huisvestingswet, is momenteel onderwerp van advisering door de Raad van State.

Ik deel de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het begrip «onttrekking» in artikel 31 van de wet een aanduiding beoogt te geven van de in artikel 30, eerste lid, genoemde mogelijkheden tot wijziging van de woonruimtevoorraad. Ik deel evenwel niet de mening van deze leden dat dit begrip niet zonder meer als een adequate omschrijving kan worden opgevat.

Het verbod van artikel 30 komt in de plaats van het soortgelijke verbod dat tot op heden in artikel 56 van de Woningwet 1962 is opgenomen. De redactie is weliswaar gewijzigd, maar de reikwijdte van de verbodsbepaling is dezelfde gebleven. De wijzigingen in de redactie hangen samen met de ruime definitie van het begrip «woonruimte» in artikel 1 van de Huisvestingswet. Omdat daaronder ook onzelfstandige woonruimte valt, moesten in de bepaling van artikel 30 het samenvoegen van woonruimten en het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte afzonderlijk worden genoemd. Al deze handelingen vallen in de redactie van artikel 56 Woningwet 1962 onder het begrip «onttrekken», dat ook voorkomt in artikel 31. Zoals tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1990/91, 20 520, nr. 5, blz. 38) door mij is aangegeven, is aangenomen dat de jurisprudentie die over artikel 56 is gevormd, ook van toepassing zal zijn op de thans voorgestelde regeling, en derhalve ook op artikel 31.

Het was de leden van de PvdA-fractie onvoldoende duidelijk hoe op basis van de Huisvestingswet nog een beleid tot het weren van «tweede woningen» gevoerd zou kunnen worden, en in hoeverre deze wet er aan in de weg staat om zo'n beleid op andere basis te voeren. Naar de mening van deze leden lijkt de Wet op de Ruimtelijke Ordening door middel van het bestemmingsplan een dergelijke basis te bieden.

Op basis van de Huisvestingswet kan een gemeente «tweede woningen» weren met behulp van de huisvestingsverordening en het in hoofdstuk III van het wetsvoorstel vervatte vergunningstelsel met betrekking tot onttrekkingen, waarmee wijziging van de woonruimtevoorraad kan worden tegengegaan. Het in gebruik nemen van woonruimte als tweede woning – en dus niet als hoofdverblijf – moet immers worden aangemerkt als het onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning.

In een bestemmingsplan op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan worden geregeld dat een stuk grond al dan niet de bestemming «woningbouw» krijgt en daarbij kunnen eventueel nog regels worden gegeven met betrekking tot het soort woningen. Het plan kan echter geen voorschriften bevatten over de kwaliteit van de gebruikers van de bestemming «woningbouw» en kan dus ook niet regelen dat een woning alleen maar bewoond mag worden door iemand die niet reeds in het bezit is van een andere woning. De Kroon heeft in beroep eerder voorschriften in een bestemmingsplan afgewezen waarin een regeling was opgenomen over de gebruiksperiode voor recreatieve bewoning. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat niet elke woning die door iemand als een tweede woning wordt gebruikt, direct als een vakantiewoning kan worden aangemerkt, terwijl vakantiewoningen vaak «gewone» woningen in een dorpskern betreffen, zodat een eventuele uitsluiting van de bestemming «vakantiewoning» in een bestemmingsplan, anders dan deze leden meenden, reeds hierom geen basis kan bieden voor oplossing van de problematiek van de tweede woningen.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Onder verwijzing naar de Nota volkshuisvesting, waarin het behoud van de bestaande voorraad goedkope woningen ten behoeve van de huisvesting van de minder draagkrachtige woningzoekenden wordt benadrukt, vroegen de leden van de fractie van D66 of ik in het licht van het onderhavige wetsvoorstel en in dat van de wijziging van de Wet individuele huursubsidie het voldoen aan de genoemde in de Nota volkshuisvesting neergelegde uitgangspunten van nationaal belang acht.

Deze vraag beantwoord ik bevestigend. In de eerste plaats omdat de beschikbare voorraad van relatief goedkope woonruimte die veelal met subsidie van het Rijk tot stand is gekomen in eerste instantie behouden moet blijven voor de huisvesting van de minder draagkrachtige woningzoekenden. In de tweede plaats liggen de aanvangshuren in de sector nieuwbouw in de regel hoger dan de huren in de bestaande voorraad. Ook dat benadrukt het belang van het bereikbaar houden van de bestaande voorraad goedkope woningen voor de doelgroep van beleid. Tenslotte omdat door een evenwichtige verdeling van de voorraad goedkope woningen over de categorie huurders die, gezien hun inkomen, zijn aangewezen op die voorraad, een groter beroep op de individuele huursubsidie kan worden voorkomen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of ik van mening ben dat de gemeentebesturen de meest aangewezen organen zijn om te beslissen over al dan niet te nemen maatregelen tot behoud van goedkope woningen voor inwoners met lage inkomens. Zij vroegen zich voorts af of, gelet op het advies van de RAVO, de provincie op het punt van het behoud van de goedkope woningen voor inwoners met lage inkomens ook niet een stem behoort te krijgen.

Van oudsher ligt er een grote verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestingsbeleid bij het gemeentebestuur. Dit dient naar mijn oordeel ook zo te blijven. Naar mijn mening zijn de gemeentebesturen dan ook de meest aangewezen organen om te beslissen over al dan niet te nemen maatregelen tot behoud van goedkope woningen voor inwoners met lage inkomens. In mijn visie wordt de provinciale taak gevonden in het bewaken en bevorderen van een samenhangende ontwikkeling op volkshuisvesting- en ruimtelijke-ordeningsgebied. De betrokkenheid van de provincie op het terrein van de woonruimteverdeling is in het wetsvoorstel daarom toespitst op het bewerkstelligen van een betere afstemming van de woonruimteverdeling binnen de bestaande regionale woningmarkten en een betere afstemming tussen dat beleid en het bovengemeentelijke beleid voor de ruimtelijke ordening. In beide gevallen gaat het dan vooral om de afstemming van de bij de woonruimteverdeling gehanteerde criteria voor zover die gevolgen hebben voor de toelating van woningzoekenden tot de regionale en de plaatselijke woningmarkt. Het behoeft geen betoog dat juist met het oog op de bevordering van de doorstroming binnen de regionale woningmarkt een goede afstemming van deze criteria van het allerhoogste belang is. Met de voorgestelde rol van de provincies worden ook de belangen van de minder draagkrachtigen op het punt van de voorziening van hun huisvesting in voor hen passende woonruimte gediend.

Deze leden vroegen in dit verband ook nog of het met het oog op BON II niet wenselijk zou zijn de besluitvorming op het terrein van de woonruimteverdeling aan regionale organen toe te kennen. Zoals tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door mij in de nota naar aanleiding van het eindverslag op bladzijde 27 is gesteld, zal aanvaarding van een eventueel wetsvoorstel voor een nieuwe bestuurlijke organisatie uiteraard ook voor de ordening op het terrein van

de woonruimteverdeling gevolgen hebben. Met het oog daarop ligt het in mijn voornemen om in de betrokken stedelijke gebieden de bevoegdheid tot het vaststellen van een huisvestingsverordening op regionaal niveau te leggen. Wat dit betreft zal dan ook in het aangekondigde wetsvoorstel «Kaderwet bestuur in verandering» een wijziging van de Huisvestingswet in de vorengenoemde zin worden opgenomen. Dat wetsvoorstel bouwt voort op de reeds bestaande mogelijkheid tot samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De leden van de fractie van D66 vroegen verder of de minderende financiële draagkracht van de kandidaat-huurders geen invloed zal hebben op de taakstelling van de (sociale) verhuurders.

In een tijd van verzelfstandiging van en toedeling van meer eigen verantwoordelijkheid aan corporaties ligt het niet in de lijn der verwachting dat corporaties de bereikbaarheid van de goedkopere voorraad voor de lagere inkomensgroepen in gevaar zullen brengen. Huisvesting van deze categorie blijft immers ingevolge ook het op artikel 70 van de Woningwet te baseren Besluit beheer sociale-huursector de eerste verantwoordelijkheid van sociale verhuurders. Overigens beschouw ik, zulks in tegenstelling tot hetgeen deze leden dienaangaande opmerkten, de individuele huursubsidie niet als een «sociale uitkering». Immers, een dergelijke term veronderstelt een inkomensvervangende uitkering te zijn. De individuele huursubsidie beoogt daarentegen, naast een inkomen uit arbeid of een uitkering, bij te dragen in te hoge woonlasten in relatie tot de huurprijs.

De leden van de fractie van D66 vroegen eveneens of ik niet van mening ben dat meer bescherming aan de voorraad goedkope woningen en evenzeer aan de bewoners met lage inkomens is geboden.

Naar mijn oordeel bevat het wetsvoorstel en het daarop te baseren Huisvestingsbesluit voldoende waarborgen om de goedkope voorraad af te schermen ten behoeve van minder draagkrachtige huishoudens, zoals ik reeds eerder in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven.

De leden van de fractie van D66 vonden het geven van meer vrijheid van handelen aan de toegelaten instellingen een goede zaak maar, omdat deze instellingen tevens ondernemer zijn, niet zonder risico's. Zij vroegen daarom of de voorliggende regelgeving voldoende waarborgen biedt dat de sociale taak van de toegelaten instellingen ruim de overhand zullen blijven houden.

Het wetsvoorstel biedt naar mijn oordeel voldoende waarborgen dat de sociale taak van de toegelaten instellingen ruim de overhand zal blijven houden. Immers op grond van de Huisvestingswet is de gemeente primair verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van en het toezicht op de woonruimteverdeling. Zij kunnen deze verantwoordelijkheid gestalte geven door publiekrechtelijke regels voor de verdeling van woonruimte op te nemen in een huisvestingsverordening, ingeval met de toegelaten instellingen niet tot goede afspraken inzake de woonruimteverdeling kan worden gekomen. Onder deze distributieregels vallen dan ook alle huurwoningen van de toegelaten instellingen met een huurprijs onder de huurprijsgrens. Als niet voor een huisvestingsverordening wordt gekozen, maar voor de weg van het convenant, is artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel van belang. Dat artikellid bepaalt dat bij de uitvoering van een overeenkomst een aantal krachtens de Huisvestingswet gestelde regels of gegeven aanwijzingen, in acht moet worden genomen. Voorts zal het Besluit beheer sociale-huursector de verplichting voor de toegelaten instellingen bevatten om over de werkzaamheden over een bepaald jaar verslag te leggen, onder andere over het gevoerde beleid inzake het

in gebruik geven en verhuren van hun woningen. In die verslaglegging dienen zij aannemelijk te maken dat de goedkopere woningen inderdaad met voorrang aan de doelgroep zijn toegewezen. Deze rapportage biedt de gemeente de mogelijkheid het beleid van deze instellingen op zijn merites te beoordelen en zo nodig in te grijpen via haar publiekrechtelijke bevoegdheden als hiervoren bedoeld.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of ik bereid ben een maatregel te treffen dat voor sloop, samenvoeging, onttrekking aan bewoning, verkoop en splitsing in appartementsrechten in elke gemeente of regio bindende voorschriften dienen te bestaan voor de verkrijging van een vergunning daartoe, beantwoord ik ontkennend. In de eerste plaats wil ik vasthouden aan het systeem van het wetsvoorstel waarbij de beslissing of het nodig is een vergunningstelsel in het leven te roepen en, zo ja, wat daarvan het bereik zal moeten zijn, in beginsel bij de plaatselijke politieke besluitvorming is neergelegd. Ik ga er daarbij van uit dat gemeenten waar nodig in actie zullen komen. In de tweede plaats – en in samenhang met het voorgaande – omdat het naar mijn oordeel niet goed valt in te zien wat de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde voorschriften voor een dergelijke vergunningstelsel zouden moeten inhouden in gemeenten waarin de situatie geen aanleiding geeft voor de inzet van de hier bedoelde instrumenten. Een door de gemeente in een huisvestingsverordening te activeren regeling voor de onttrekkingsvergunning en de splitsingsvergunning is reeds in het wetsvoorstel opgenomen. Een regeling voor sloop is reeds in de Woningwet opgenomen. De omzetting van huurwoningen in koopwoningen betreft een onderwerp dat noch in het wetsvoorstel noch in enig andere wet is geregeld. Mijn mening ten aanzien van een vergunningstelsel voor deze omzettingen is reeds in de memorie van toelichting op bladzijde 21 tot en met 23 uitvoerig uiteengezet. Ik mag deze leden ook verwijzen naar de memorie van antwoord (bladzijde 15 e.v.) en de nota naar aanleiding van het eindverslag (bladzijde 14) tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Gegeven het feit dat de gemeentebesturen via het woonruimteverdelingsbeleid een indirecte invloed kunnen uitoefenen op de uitgaven op grond van de Wet individuele huursubsidie, vroegen de leden van de fractie van D66 of daarmee decentralisatie van deze wet met de financiële consequenties voor de bestuurslaag die mede bevoegdheden krijgt, niet een dringende noodzaak aan het worden is.

De invloed en mede-verantwoordelijkheid van gemeenten in het kader van het beheersen van uitgaven voor individuele huursubsidie, zijn thans reeds aanzienlijk. Door uitvoering te geven aan het fiatteringsbeleid worden gemeenten thans reeds actief betrokken bij het voorkomen van een onevenredig groot beslag op de individuele huursubsidie. Een zorgvuldige woningtoewijzing en toetsing van de relatie huurprijs-inkomen draagt ook in algemene zin bij aan een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad en heeft daarmee tevens een uitstralende werking naar beheersbaarheid van de individuele huursubsidie.

Ik ben het niet eens met de opmerking van de leden van de fractie van D66 dat in het onderhavige wetsvoorstel niets blijkt van de eigen verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen. Ik wil deze leden erop wijzen dat in het wetsvoorstel juist bijzondere aandacht is besteed aan de rol van de toegelaten instellingen bij de woonruimteverdeling en aan de mogelijkheid om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. In de eerste plaats is in artikel 3, eerste lid, bepaald dat de gemeentebesturen bij de voorbereiding van een huisvestingsverordening overleg plegen met in elk geval de toegelaten instellingen. In de tweede plaats



voorziet het wetsvoorstel (artikel 4) in de mogelijkheid voor gemeenten om met toegelaten instellingen (maar ook met andere verhuurders) overeenkomsten te sluiten over de verdeling van woningen, in plaats van een publiekrechtelijke regeling. Ten slotte is in het wetsvoorstel (artikel 29) de mogelijkheid geopend dat burgemeester en wethouders hun krachtens de huisvestingsverordening gegeven bevoegdheden inzake woonruimteverdeling mandateren aan verhuurders, waaronder de toegelaten instellingen.

Ook ben ik het niet eens met de opmerking van deze leden dat het wetsvoorstel zou uitgaan van het bestaande vergunningstelsel. Bij de vormgeving van de wettelijke mogelijkheden om de verhuurders bij de uitvoering van de woonruimteverdeling te betrekken, is namelijk als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat de Huisvestingswet vooral mogelijkheden aanreikt, maar dat de uiteindelijke keuzen (gemeentelijke huisvestingsverordening en/of overeenkomst met verhuurders/mandaat) op decentraal niveau zullen moeten worden gemaakt. Dat is ook het niveau waar deze beslissing, gelet op de kennis van de plaatselijke en regionale situatie, behoort te worden genomen. De in het wetsvoorstel neergelegde systematiek biedt de gemeenten verder alle ruimte om met de instrumenten die daarin worden geboden samen met de verhuurders een systeem op te zetten dat meer inspeelt op de praktijk van vraag en aanbod op de woningmarkt en – deze leden waren vooral daarin geïnteresseerd – op de zelfredzaamheid van de woningzoekenden. Aan een wijze van verdeling van woonruimte zoals in Delft plaatsvindt – ook daar hebben deze leden naar geïnformeerd – staat het onderhavige wetsvoorstel in het geheel niet in de weg.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

Het spijt mij te moeten vernemen dat de leden van de VVD-fractie verklaarden verscheidene aanmerkelijke bezwaren tegen het wetsvoorstel te hebben. Zo meenden zij dat liberalisatie in die gebieden waar de woningmarkt zulks toelaat geheel is komen te vervallen. In dit verband vroegen zij waarom ik deze mogelijkheid, die, zoals zij stelden, toch in de jaren 1967 to 1979 met succes in vrij grote delen van het land is toegepast, althans als mogelijkheid niet open heb gehouden.

Waar deze leden kennelijk op doelden is de mogelijkheid van liberalisatie van rijkswegen, met gebruikmaking waarvan in de jaren tussen 1969 en 1973 in grote delen van het land de Woonruimtetwet 1947 buiten toepassing is verklaard. Deze mogelijkheid is evenwel sedert de wijziging van de Woonruimtetwet 1947 bij wet van 12 september 1974 (Stb. 534), komen te vervallen. Sinds 1974 kunnen gemeenten die dit wensen de Kroon verzoeken de Woonruimtetwet 1947 in hun gemeente geheel of gedeeltelijk of voor bepaalde categorieën van woningen in de gemeente buiten toepassing of juist wederom van toepassing te verklaren. Het initiatief tot buiten of van toepassing verklaren van deze wet is sedertdien aan de gemeenten gelaten. Dit is nu op grond van het wetsvoorstel niet wezenlijk anders, met dien verstande dat voor het al of niet gebruik maken van het in het wetsvoorstel gegeven instrumentarium geen voorafgaande toestemming van de Kroon meer nodig is. Een raadsbesluit is daarvoor voldoende. Liberalisatie wordt door het wetsvoorstel derhalve op geen enkele wijze afgeremd.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder waarom koopwoningen niet geheel buiten de werking van de Huisvestingswet zijn gebracht. In dit verband vroegen zij ook nog wat er voor koopwoningen valt te regelen en met welk doel dit geschiedt.

Mijn beleid is er op gericht te bevorderen dat er voor huishoudens met een relatief laag inkomen voldoende kwalitatief goede en betaalbare

woningen beschikbaar zijn; daartoe kunnen ook koopwoningen behoren. Immers ook de goedkopere koopwoningen en met name die waarvoor inkomensafhankelijke rijksbijdragen worden verstrekt, dienen bereikbaar te zijn voor mensen met lage inkomens.

Deze leden vroegen ook nog waarom ik van mijn in hun ogen goede voornemen om de distributiegrens voor huurwoningen bij een maandhuur van f 670,- (prijspeil 1991) te leggen tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ben afgestapt.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een amendement ingediend (Kamerstukken II 1991/1992, 20 520, nr. 40) dat er onder meer toe strekte de huur- en kooprijsgrens te verruimen. Bij die gelegenheid heb ik ter motivering van de gemaakte keuzes dienaangaande in het wetsvoorstel gesteld dat voor mij het belangrijkste toetspunt bij de woonruimteverdeling is dat de huishoudens met lage inkomens goed en betaalbaar gehuisvest kunnen worden. In verband daarmee kan dan ook naar mijn mening in beginsel worden volstaan met de reglementering van de distributie van woningen waarop deze doelgroep primair is aangewezen. In de Nota volkshuisvesting en de brief van 2 mei 1990 aan de Tweede Kamer over de doorstromingsproblematiek (Kamerstukken II 1989/90, 20 691, nr. 9) zijn de grenzen vastgesteld van de voor de huishoudens met lage inkomens betaalbare woningvoorraad, dat wil zeggen dat deel van de woningvoorraad waarop huishoudens met lage inkomens met voorrang aanspraak kunnen maken. Voor wat betreft de huursector komt deze grens overeen met een – kale – huurprijs van f 670,- per maand (prijspeil 1991). Verdeling van de duurdere huurwoningen, waar de huishoudens met de hogere inkomens op zijn aangewezen, acht ik over het algemeen niet en zeker niet structureel noodzakelijk. Het toen voorliggende amendement (nr. 40) heb ik ontraden. De aanvaarding van het daartoe strekkende amendement leidt ertoe dat onder andere de huurrijsgrens is verhoogd tot de huurrijsgrens ingevolge de Wet individuele huursubsidie. Overigens moet hierbij aangetekend worden dat genoemde grenzen maximum grenzen zijn. Gemeenten kunnen dus besluiten lagere grenzen te hanteren.

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte nog om mijn commentaar op de mening van het NCIV over het wetsvoorstel zoals door dit instituut is verwoord in het persbericht van 4 maart 1992.

Vooreerst wil ik ingaan op de ook door deze leden aangehaalde passage uit bedoeld persbericht waarin wordt gesteld dat de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling voor woonruimteverdeling moeilijk valt te rijmen met mijn huidige beleid dat uitgaat van zelfredzaamheid van de burger en van de zelfstandigheid van de woningcorporaties. Het zal deze leden duidelijk zijn dat ik het met deze bewering volledig oneens ben. Het systeem van het wetsvoorstel biedt de gemeenten immers, zoals ik reeds eerder in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fracties van het CDA en van D66 heb gesteld en waarnaar ik de leden van de VVD-fractie mag verwijzen, alle ruimte om, samen met de (sociale) verhuurders, met de instrumenten die daarin worden geboden een systeem op te zetten dat inspeelt op de praktijk van vraag en aanbod op de woningmarkt en op de zelfredzaamheid van de woningzoekende. Ik heb daarbij ook aangegeven dat het wetsvoorstel bij voorbeeld invoering van een systeem van woonruimteverdeling overeenkomstig het Delftse model niet in de weg staat. Ten aanzien van de opmerking in het persbericht omtrent de zelfstandigheid van de woningcorporaties heb ik ook reeds in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 gesteld dat het in het wetsvoorstel juist bijzondere aandacht is besteed aan de rol van de woningcorporaties en aan de mogelijkheid om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid.

In het persbericht wijst het NCIV op de effecten die aanvaarding van onder andere het amendement (nr. 40) van de regeringsfracties met zich zal brengen. De aanvaarding van dit amendement heeft inderdaad ertoe geleid dat onder andere de voorgestelde huurprijsgrens van f 670,- is verhoogd tot de huurprijsgrens ingevolge de Wet individuele huursubsidie. Ook hierop ben ik hiervoor reeds ingegaan. De stelling van het NCIV dat bij aanvaarding van onder andere het desbetreffende amendement er niet alleen een inhoudelijk, maar ook een juridisch monstrum is ontstaan, wijs ik met kracht af. Overigens heeft het NCIV, zover mij bekend, weliswaar aanmerkingen op de ontwerp-Huisvestingswet, maar geeft desalniettemin daaraan de voorkeur boven de bestaande wetgeving.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
E. Heerma