

Vergaderjaar 1992-1993

23 248

Wijziging van de Woningwet en de Woonwagewet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

§ 1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in enkele wijzigingen van de Woningwet en een wijziging van de Woonwagewet. Deze hebben voornamelijk betrekking op de verdere uniformering van de regels inzake instellingen die in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, en de verdere verzelfstandiging van die instellingen. De beleidsvoornemens op dat terrein zijn neergelegd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Kamerstukken II 1988/89, 20 691, nr. 3) en de Nota gemeentelijke woningbedrijven (Kamerstukken II 1989/90, 21 112, nr. 3). Onder uniformering wordt in dit verband verstaan het zo veel mogelijk gelijk-trekken van de voorschriften voor toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven, en daarmee het bewerkstelligen van een zo veel mogelijk gelijke positie van die instellingen ten opzichte van het Rijk en de gemeenten. De belangrijkste kenmerken van de nagestreefde verzelfstandiging van de sociale-huursector zijn een afnemende financiële bemoeienis van de overheid, een stelsel van globale voorschriften dat er op is gericht dat die instellingen zich achteraf over hun gevoerde beleid verantwoorden en dat beleid motiveren, welke voorschriften ook beogen te bevorderen dat de gemeente en de instelling tot afspraken komen over de wijze waarop ter plaatse in de volkshuisvesting wordt voorzien, en een toezichtregime waarbij de nadruk ligt op toezicht binnen de instelling en een beperkt en repressief toezicht op die instelling door de overheid.

Naast de wijzigingen van de Woningwet die met de verdere uniformering en verzelfstandiging van de sociale-huursector samenhangen, bevat dit voorstel van wet nog enkele andere wijzigingen van uiteenlopende aard. Hierop wordt in het artikelsgewijze deel van deze memorie ingegaan.

§ 2. Verdere uniformering en verzelfstandiging van de sociale huursector

Aan de verzelfstandiging van de toegelaten instellingen is tot nu toe met name invulling gegeven door achtereenvolgens het Besluit Centraal

Fonds voor de Volkshuisvesting en het Besluit beheer sociale-huursector. Eerstgenoemd besluit staat met name in het teken van het streven de sociale-huursector in financieel opzicht zo onafhankelijk mogelijk te maken van de overheid; het is met ingang van 26 december 1988 van kracht geworden. Laatstgenoemd besluit heeft met name betrekking op de andere in paragraaf 1 genoemde aspecten van de verzelfstandiging en is met ingang van 1 januari 1993 in de plaats gekomen van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

In het kader van een verdere uniformering en verzelfstandiging van de sociale-huursector wordt in de eerste plaats voorgesteld dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer enkele van diens bevoegdheden op het gebied van het toezicht op toegelaten instellingen tevens kan uitoefenen jegens gemeentelijke woningbedrijven. Daarnaast wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat de voorschriften, die toegelaten instellingen bij hun werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting in acht dienen te nemen, ook op gemeentelijke woningbedrijven van toepassing worden verklaard. Hierdoor zullen op de werkzaamheden van gemeentelijke woningbedrijven de regels van het Besluit beheer sociale-huursector van toepassing kunnen worden, die aanzienlijk minder gedetailleerd zijn dan die van het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting en, vooral, van de (mede) daarop gebaseerde ministeriële regelingen.

Tenslotte wordt voorgesteld het onmogelijk te maken dat de gemeenten tot toegelaten instellingen gerichte voorschriften geven die liggen op het terrein waarop bij of krachtens de Woningwet voorschriften aan die instellingen zijn gegeven. Een van de belangrijkste kenmerken van de verzelfstandiging van de sociale-huursector is immers, dat gemeenten en sociale verhuurders, binnen een stelsel van globale regels, tot afspraken komen over de wijze waarop in de volkshuisvesting wordt voorzien. Die afspraken dienen niet te kunnen worden beïnvloed door vanwege de gemeente gestelde regels.

Eveneens in aansluiting op het streven naar dergelijke afspraken, en in het verlengde van het meer algemene streven naar decentralisatie, wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat gemeenten taken opgedragen krijgen ter zake van het toezicht op toegelaten instellingen.

In de nota van toelichting bij het Besluit beheer sociale-huursector zijn de in deze paragraaf genoemde voorstellen tot wijziging van de Woningwet aangekondigd. Met die voorstellen wordt beoogd het juridische kader voor de uniformering en de verzelfstandiging van de sociale-huursector als aangekondigd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig te voltooien. Aanvaarding van die voorstellen leidt tot volledige inwerkingtreding van het Besluit beheer sociale-huursector, dat daarna op de gehele sociale-huursector van toepassing zal zijn. Op dat tijdstip kunnen de bepalingen van het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting die op de werkzaamheden van gemeentelijke woningbedrijven betrekking hebben, vervallen, en kunnen twee op dat besluit gebaseerde ministeriële regelingen, te weten de Beschikking regelen exploitatie toegelaten instellingen en de Beschikking inrichting administratie toegelaten instellingen worden ingetrokken. Nadat in 1994 de gemeentelijke woningbedrijven voor het laatst volgens de voorschriften van genoemd besluit verslag over hun werkzaamheden zullen hebben uitgebracht, kan dat besluit, alsmede de Beschikking voorschriften beredeneerd verslag van de werkzaamheden en jaarrekening toegelaten instellingen, worden ingetrokken.

Dit voorstel van wet is een uitwerking van beleidsintenties die alle, in het kader van met name het Besluit beheer sociale-huursector, reeds

voor de opstelling ervan aan de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) om advies zijn voorgelegd.

De RAVO heeft daarom van een afzonderlijk advies over dit voorstel van wet afgezien. De raad heeft echter wel aanbevolen om artikel 75, tweede lid, van de Woningwet in die zin aan te passen, dat het daarin geregelde primaat van de toegelaten instellingen bij de woningbouw wordt uitgebreid tot de bouw van standplaatsen en woonwagens. Deze aanbeveling is niet overgenomen, omdat overneming daarvan op gespannen voet zou staan met de Woonwagenwet, waarin aan de provincie (provinciaal woonwagenplan) en de gemeente (locatiekeuze woonwagencentra) thans nog belangrijke taken in het kader van het beleid inzake standplaatsen en woonwagens zijn toegekend. Het ligt meer voor de hand om in dit opzicht een wijziging van de Woningwet voor te stellen bij de wetswijziging waarbij een groot deel van het wettelijk instrumentarium dat in het bijzonder op woonwagens en standplaatsen van toepassing is, vervalt vanwege de gevorderde stand van het deconcentratieproces.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A

Dit onderdeel strekt ertoe in de Woningwet de definitie van woonwagen op te nemen, die is aangekondigd in de notitie Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig (Kamerstukken II 1990/91, 22 059, nrs. 1–3). Over die notitie is op 5 december 1991 overleg met de Tweede Kamer gevoerd, die zich bij die gelegenheid in meerderheid met de voorstellen ter zake bleek te kunnen verenigen. De voorgestelde definitie is ontwikkeld naar aanleiding van de adviezen en commentaren – met name het advies van de Raad voor de Volkshuisvesting was in deze bepalend op het gedeelte van het voorontwerp van het Bouwbesluit, dat betrekking had op woonwagens en standplaatsen. De beweegredenen om een nieuwe definitie van het begrip «woonwagen» voor te stellen zijn de volgende.

In de eerste plaats past de tekst «voor bewoning bestemd gebouw» beter in het juridische begrippenkader van de Woningwet dan de tekst «als woning wordt gebezigd of daartoe is bestemd». Het begrip «woning» is in de Woningwet namelijk niet gedefinieerd. In de tweede plaats bewerkstelligt het element «is geplaatst op een standplaats» een ondubbelzinnig onderscheid tussen woonwagens en woningen. Voorts sluit het element «dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst» aan bij de belevingswereld van woonwagenbewoners, die een (verplaatsbare) aanbouw aan een woonwagen beschouwen als onderdeel van die woonwagen; dit houdt in dat zogenoemde dubbele woonwagens onder de definitie vallen. Het hanteren van de term «verplaatsen» brengt tenslotte, in combinatie met het element «of in delen», tot uitdrukking, dat er geen beperkingen bestaan ten aanzien van de wijze van overbrengen van een woonwagen naar een andere standplaats. Een woonwagen behoeft dus niet op eigen wielen verrijdbaar te zijn, en daarmee geen «wagen» te zijn in de letterlijke zin van dat woord. Ook dit sluit aan bij de praktijk en bij de belevingswereld van woonwagenbewoners. De woonwagen heeft immers gaandeweg een meer plaatsgebonden karakter gekregen en wordt dan ook, blijkens de jurisprudentie inzake het begrip «bouwwerk», beschouwd als een bouwwerk in de zin van de bij en krachtens de Woningwet gegeven voorschriften. Dit geldt ook als een woonwagen op eigen wielen verrijdbaar is.

De voorgestelde definitie heeft voor de betrokkenen geen materiële gevolgen, maar biedt voor woonwagenbewoners wel immateriële voordelen, omdat bepaalde in de praktijk gegroeide woonsituaties met de voorgestelde definitie in de bouwregelgeving zullen worden erkend.

Voorgesteld wordt deze definitie niet alleen in de Woningwet, maar ook in de Woonwagenwet op te nemen. Hiertoe strekt artikel IV van het voorstel van wet.

Artikel I, onderdeel B

Algemeen

Bij de nummering van de verschillende leden van artikel 70 van de Woningwet die in dit onderdeel is gehanteerd, is er van uit gegaan dat het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929, en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 2), nadat het tot wet is verheven, tegelijk met of eerder dan het onderhavige voorstel van wet in werking treedt. Met genoemd voorstel van wet vervalt artikel 70, vijfde lid, van de Woningwet en worden het zesde tot en met tiende lid van dat artikel vernummerd tot vijfde tot en met negende lid.

In wetstechnisch opzicht is de keuze om in de tekst van onderdeel B ook bij gelijktijdige inwerkingtreding van beide betrokken voorstellen van wet uit te gaan van de in eerdergenoemd voorstel van wet opgenomen nieuwe nummering van de betrokken leden van artikel 70 van de Woningwet, ingegeven door de wetstechnische aanpak die is gevolgd in titel 4 («Wijziging van bijzondere wetten in verband met te treffen definitieve voorzieningen in kroongeschillen»), hoofdstuk E («Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer»), onder 11, onderdeel D, onder 3 en 5, van eerdergenoemd voorstel van wet. In de aangehaalde twee wijzigingen in artikel 70 van de Woningwet is steeds eerst sprake van een vernummering van een lid en vervolgens van een, tegelijk met die vernummering in werking tredende, wijziging in dat lid. In de bewoordingen van het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van dit voorstel van wet zal regelen, zal een en ander buiten twijfel worden gesteld.

Mocht eerdergenoemd voorstel van wet later in werking treden dan het onderhavige voorstel van wet, dan dient tot dat tijdstip van de oude nummering van de verschillende leden van artikel 70 van de Woningwet te worden uit gegaan. Een en ander is neergelegd in artikel II van dit voorstel van wet.

Onder 1

In het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting was als verplicht element van de statuten voorgeschreven, dat de vereniging of de stichting bij intrekking van de toelating is ontbonden. Dit voorschrift was in overeenstemming met artikel 19, eerste lid, onderdeel c, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat tot en met 1991 luidde, welk onderdeel inhield dat een rechtspersoon werd ontbonden bij het intreden van een gebeurtenis die volgens de statuten de ontbinding tot gevolg had – in casu de intrekking van de toelating. De genoemde bepaling van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting is niet overgenomen in het Besluit beheer sociale-huursector, omdat die bepaling zich niet verdraagt met genoemd artikel van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat met ingang van 1992 is gewijzigd. Die wijziging houdt in, dat de gebeurtenis die volgens de statuten de ontbinding tot gevolg heeft, geen besluit of een op ontbinding gerichte handeling mag zijn, met andere woorden een vereniging of stichting niet direct of indirect kan worden ontbonden door een besluit van een derde dat op die ontbinding is gericht. Een besluit tot intrekking van de toelating is zo'n besluit. Dit betekent dat intrekking van de toelating niet meer automatisch tot ontbinding van de vereniging of

de stichting leidt, waarmee die sanctie in het kader van het toezicht minder effectief is geworden.

Het voortbestaan van deze situatie is ongewenst. Er dient zekerheid over te bestaan dat een instelling die kennelijk niet meer tegemoet komt aan de eisen die aan toegelaten instellingen mogen worden gesteld, na de intrekking van de toelating wordt ontbonden, om te voorkomen dat haar onder meer uit geldelijke steun van rijkswege verkregen geldmiddelen buiten de sfeer van de volkshuisvesting worden aangewend.

Artikel 19, eerste lid, onderdeel f, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een rechtspersoon door de rechter wordt ontbonden in de gevallen die de wet bepaalt. De voorgestelde aanvulling van artikel 70, tweede lid, van de Woningwet bepaalt in het verlengde van genoemd onderdeel dat die ontbinding geschiedt na onherroepelijke intrekking van de toelating en op vordering van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het koninklijk besluit tot intrekking van de toelating is in elk geval onherroepelijk, indien de termijn waarbinnen daartegen beroep kan worden ingesteld, is verstreken, of indien een dergelijk beroep in hoogste instantie is verworpen.

Onder 2

De voorgestelde wijziging van het zevende lid van artikel 70 van de Woningwet bevat enige aanvullingen van het toezichtregime voor de sociale-huursector.

De voorgestelde derde volzin strekt ertoe aan de bepalingen die in het Besluit beheer sociale-huursector aangaande de gemeentelijke toezichttaken zijn opgenomen, een wettelijke grondslag te geven, zodat zij in werking kunnen treden. Die taken houden met name in dat de jaarstukken van de toegelaten instellingen, bestaande uit een volkshuisvestingsverslag en de financiële jaarstukken, aan de beoordeling van de gemeenten worden onderworpen. De betrokken volzin beoogt voorts te bewerkstelligen, dat de bepalingen in het Besluit beheer sociale-huursector inzake het door de minister kunnen opvragen van gegevens en inzake het kunnen geven van een aanwijzing, ook ten aanzien van gemeentelijke woningbedrijven gaan gelden.

In de eerste twee volzinnen van het zevende lid worden geen wijzigingen voorgesteld, omdat het gewenst is dat het Rijk de eindverantwoordelijkheid inzake het toezicht aan zich houdt. Deze wens is met name ingegeven door het grote belang van het doelmatig functioneren en van de continuïteit van de sociale-huursector, alsmede het beperken van de financiële risico's die gemeente, Rijk en anderen lopen op grond van aan corporaties verstrekte leningen en garanties. Het Rijk vervult voorts een belangrijke functie waar het gaat om het scheppen van voorwaarden voor de zelfstandigheid van toegelaten instellingen en van evenwichtige verhoudingen op het lokale niveau.

Onder 3

Het voorgestelde nieuwe tiende lid van artikel 70 van de Woningwet beoogt te bewerkstelligen, dat de voorschriften over de werkzaamheden van toegelaten instellingen die in het Besluit beheer sociale-huursector zijn opgenomen, ook ten aanzien van gemeentelijke woningbedrijven gaan gelden. Dit zou, samen met de inwerkingtredingen, bedoeld in de toelichting op onderdeel B, onder 2, het sluitstuk vormen van de beoogde uniformering van de regels voor de instellingen die in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn.

In de voorgestelde tekst wordt verwezen naar een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 70, vijfde lid, derde volzin, van de Woningwet. Gedoeld wordt op de derde volzin van genoemd lid zoals

deze in dat lid is ingevoegd bij artikel 89, tweede lid, van de Huisvestingswet, die op 1 juli 1993 in werking is getreden.

Artikel I, onderdeel C

Het voorschrift dat in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 75 van de Woningwet is opgenomen, is nu neergelegd in artikel 5, eerste lid, van het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting. In het Besluit beheer sociale-huursector is geregeld, dat laatstgenoemd artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het kader van uniformering van de sociale-huursector is eerderbedoeld voorschrift echter onmisbaar. Ook los daarvan is het op zijn plaats een bepaling als deze in een wet in formele zin neer te leggen.

Artikel I, onderdeel D

Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 80, eerste lid, van de Woningwet wordt beoogd enkele verbeteringen in dat lid aan te brengen. Met de wet van 28 september 1992, Stb. 509, tot wijziging van de Woningwet waren in dat lid enkele onjuiste wijzigingen aangebracht, waardoor onder meer, overigens zonder materiële gevolgen, een doublure met artikel 80, tweede lid, was ontstaan.

Artikel I, onderdeel E

De regels, neergelegd in het Besluit beheer sociale-huursector, zijn toereikend waar het gaat om de werkzaamheden van, de verantwoording door en het toezicht op toegelaten instellingen. Zij beogen dan ook een uitputtende regeling van de betrokken onderwerpen te geven. In genoemd besluit is dan ook geen delegatiebepaling opgenomen die de ruimte biedt om die regels bij ministeriële regeling uit te werken of daar nadere invulling aan te geven. In de nota van toelichting bij genoemd besluit is eveneens de intentie tot uitdrukking gebracht, dat het beleid niet bij ministeriële regelingen of beleidsregels nader wordt uitgewerkt. In dat licht gezien was het consequent om ook een nadere uitwerking in een gemeentelijke verordening onmogelijk te maken. Dat is tot op heden bepaald in artikel 59, eerste lid, van het Besluit beheer sociale-huursector. Dit is echter een aangelegenheid die regeling op het niveau van de formele wet vergt. Het tweede lid van laatstgenoemd artikel loopt op die regeling vooruit. De voorgestelde aanvulling van artikel 121 van de Woningwet beoogt in de bedoelde formeel-wettelijke regeling te voorzien. De regeling is toegespitst op toegelaten instellingen. Door de omstandigheid dat gemeentelijke woningbedrijven takken van dienst zijn in de zin van artikel 198 van de Gemeentewet, is het niet mogelijk de beperking van de bevoegdheden van de gemeenteraad voor woningbedrijven te laten gelden.

Artikel III

In dit artikel zijn enkele voorzieningen neergelegd in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet. In de vernummeringen, bedoeld in het tweede lid, kon niet worden voorzien door artikel 3 van hoofdstuk XIII van het voorstel voor een Invoeringswet Gemeentewet, omdat artikel 7 van hoofdstuk VII van genoemd voorstel slechts op de aanpassing van artikel 121 van de Woningwet betrekking heeft.

Artikel V

Artikel V van de wet van 28 september 1992, houdende wijziging van de Woningwet, is indertijd in die wijzigingswet opgenomen om zeker te

stellen dat overdrachten van taken door provincies, die vóór inwerking-treding van die wijzigingswet hadden plaatsgevonden, onder de werking van die wijzigingswet werden gebracht. De voorgestelde wijziging van dat artikel beoogt die bedoeling beter in de bepaling tot uitdrukking te laten komen.

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