

Vergaderjaar 1993-1994

23 248

Wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 november 1993

Alvorens te antwoorden op de vragen die door de leden van verschillende fracties zijn gesteld, wil ik mijn erkentelijkheid uitspreken voor de mogelijkheid die zij hebben geopend om de openbare behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zo veel mogelijk te bespoedigen. Hierdoor blijft het mogelijk om de wetgevingsarbeid op het terrein van de uniformering en de verzelfstandiging van de sociale-huursector volgens de beleidsvoornemens die in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (kamerstukken II 1988/89, 20 691, nr. 3) ter zake zijn neergelegd, nog in deze kabinetsperiode af te ronden.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zal worden aangesloten bij de indeling die in het verslag is aangehouden.

Algemeen deel

De leden van de fractie van het CDA begrepen niet waarom de verantwoordelijkheid van de toegelaten instellingen met betrekking tot standplaatsen en woonwagens niet nu in de wet geregeld wordt. Het voorstel om na deze wijziging een nieuw voorstel van wet tot aanpassing van de Woningwet en de Woonwagenwet aan de Kamer voor te leggen kwam op hen als omslachtig over. Zij hadden graag gezien dat nu al geregeld werd hoe de verhouding is tussen het provinciaal woonwagenplan, de locatiekeuze van de gemeente en de uitwerking van de bevoegdheden van de toegelaten instellingen met betrekking tot standplaatsen en woonwagens.

Een wettelijke regeling van de verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen in de Woningwet betekent dat het primaat bij het bouwen van woonwagens en standplaatsen aan toegelaten instellingen wordt toegekend. Daartoe dient artikel 75, tweede lid, van de Woningwet te worden aangepast. Gezien de rol van de provincie en de gemeente bij de voltooiing van het kleine-centraal beleid zou een aanpassing van genoemd artikellid in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, terwille van een voldoende heldere verdeling van bevoegdheden, mede een beperking op dat primaat moeten omvatten. Dit zou moeten inhouden dat het primaat vooralsnog niet geldt in gevallen waar de voltooiing van het kleine-centraal beleid aan de orde is en waarin de eerste verantwoordelijkheid bij

de gemeente zou moeten worden gelaten, in overeenstemming met artikel 2 van de huidige Woonwagenwet. Die gevallen zouden sluitend moeten worden omschreven. Na voltooiing van het kleine-centra-beleid zou de beperking op het primaat van toegelaten instellingen inzake woonwagens en standplaatsen weer uit de Woningwet geschrapt moeten worden. Dit betekent dat na voltooiing van het kleine-centra-beleid hoe dan ook een wijziging van de Woningwet noodzakelijk is. Het verdient naar mijn oordeel, juist vanwege het wenselijke vermijden van omslachtigheid, de voorkeur de regeling van de verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen voor het bouwen van standplaatsen en woonwagens niet in twee etappes te realiseren, maar in één keer. Het tijdstip dat dit kan is het moment dat zij aan deze verantwoordelijkheid op gelijke wijze, dat wil zeggen zonder beperkingen die uit verantwoordelijkheden van anderen voortvloeien, invulling kunnen geven als aan de verantwoordelijkheid voor het bouwen van woningen. De Woonwagenwet kan daarbij tevens worden ingetrokken, zodat steeds een heldere, zo kort mogelijke verantwoordelijkheidstoedeling bestaat. Het nu achterwege laten van een wettelijke regeling op dit punt, die gezien het bovenstaande onvermijdelijk een tijdelijk karakter zou hebben, levert derhalve per saldo minder wetswijzigingen op. Ook zonder een wettelijke regeling ter zake is de huidige verhouding tussen het provinciaal woonwagenplan, de locatiekeuze van de gemeente en de uitwerking van de bevoegdheden van de toegelaten instellingen voldoende duidelijk. Het provinciaal woonwagenplan schept de ruimtelijke randvoorwaarden voor locaties en legt aan de gemeenten een taakstellende verplichting op om een bepaald aantal standplaatsen planologisch en feitelijk te realiseren. In de periode dat het kleine-centra-beleid nog niet is voltooid, verandert deze verhouding niet. De realisatie van standplaatsen zal feitelijk, nu in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) uitdrukkelijk is vastgelegd dat het bouwen van woonwagens en standplaatsen behoort tot de werkzaamheden van toegelaten instellingen op het gebied van de volkshuisvesting, in toenemende mate door toegelaten instellingen gaan geschieden. De noodzaak om voor die realisatie een gemeentelijk woningbedrijf in stand te houden is daarmee immers weggenomen. Zo zal de feitelijke verantwoordelijkheid voor het bouwen van woonwagens en standplaatsen, vooruitlopend op de wettelijke vastlegging daarvan, reeds geleidelijk naar de toegelaten instellingen kunnen verschuiven, ofwel langs de weg van omzetting van gemeentelijke woningbedrijven in nieuwe toegelaten instellingen, ofwel langs de weg van het overdragen door woningbedrijven van hun bezit en taken aan bestaande toegelaten instellingen. Het binnen enkele jaren door een wijziging van de Woningwet formaliseren van die verantwoordelijkheid zal bij deze gang van zaken voor de praktijk geen ingrijpende gevolgen hebben.

De leden van de fractie van het CDA wilden tevens weten wanneer het proces van deconcentratie ver gevorderd wordt geacht en op welke termijn wordt verwacht dat de wijziging kan worden voorgelegd. Tevens wilden zij weten wat de positie van de toegelaten instellingen in de tussentijd is. Tenslotte wilden zij weten welke gevolgen uitstel van een wettelijke regeling inzake de verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen inzake woonwagens en standplaatsen zal hebben voor de gemeentelijke organisatie.

Het tijdstip waarop naar verwachting de gemeenten de thans nog resterende regionale centra zullen hebben opgeheven of verkleind, dan wel dusdanig vergevorderde plannen daartoe hebben ontwikkeld dat een toekomstige opheffing of verkleining zeker zal worden gerealiseerd, is 1 januari 1996. Vanaf dat tijdstip zal de overheidsbemoëienis met dit aspect van de volkshuisvesting niet meer verschillen van de bemoëienis met de reguliere woningbouw. Indiening van een daartoe strekkend

wetsvoorstel bij de Tweede Kamer valt in 1994 te verwachten.

Tot eerdergenoemd tijdstip zal in de juridische positie van de toegelaten instellingen, zoals deze met de inwerkingtreding van het BBSH is gewijzigd, geen wijziging komen. Wel zal, vooruitlopend op de formalisering van hun juridische positie inzake standplaatsen en woonwagens, een intensivering van hun bemoeienis met het bouwen daarvan optreden. Ik moge verwijzen naar de beantwoording van de door deze leden ter zake gestelde vragen. Voor de gemeentelijke organisatie heeft het niet nu juridisch vastleggen van de verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen voor standplaatsen en woonwagens het vervolg, dat de initiatieven tot verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven in het door de gemeenten gewenste tempo kunnen worden ontplooid, en dat er geen wijziging komt in de verhouding van de gemeente tot de provincie waar het gaat om de voltooiing van het kleine-centrabeleid.

De leden van de fractie van de PvdA konden zich vinden in de nog komende wijziging van de Woningwet waarbij een groot deel van het wettelijk instrumentarium met betrekking tot woonwagens en standplaatsen vervalt, maar waren wel benieuwd naar het moment waarop dat zo ver is. Deze leden wilden gaarne vasthouden aan de eerder afgesproken datum van 1 januari 1995.

Zoals ik naar aanleiding van een door de leden van de fractie van het CDA in dit kader gestelde vraag heb opgemerkt, zal de betrokken wijziging van de Woningwet – onder gelijktijdige intrekking van de Woonwagenwet – naar verwachting op 1 januari 1996 haar beslag kunnen krijgen. Ik wijs in dit verband nog op het feit, dat ook in het ontwerp voor een herzien Besluit woninggebonden subsidies, zoals om advies voorgelegd aan de Raad voor de Volkshuisvesting en tegelijkertijd ter kennisneming aan de Kamer gezonden, er van wordt uitgegaan dat het in 1995 nog noodzakelijk zal zijn een subsidievoorwaarde te stellen die gericht is op het voltooiën van het kleine-centrabeleid. Ik verwijs naar artikel 24 van dat ontwerp en de toelichting daarop.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering naar de stand van zaken ten aanzien van de verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven. Deze leden vroegen of dat al overal is gebeurd en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. De verzelfstandiging van de gemeentelijke woningbedrijven geschiedt op initiatief van de gemeenten. Vanaf eind 1992 zijn acht woningbedrijven toegelaten op voet van de Woningwet. Thans zijn twaalf verzoeken om toelating van woningbedrijven in behandeling, die naar verwachting nog dit jaar zullen worden afgedaan. Daarnaast zijn er gemeenten die hun woningbezit hebben overgedragen of zullen overdragen aan bestaande toegelaten instellingen. Het is op dit moment niet precies bekend hoeveel gemeenten nog een initiatief tot verzelfstandiging van hun woningbedrijven zullen nemen. Naar verwachting zullen nog enkele tientallen verzoeken om toelating van gemeentelijke woningbedrijven worden ingediend.

Omdat de verzelfstandiging van gemeentelijke woningbedrijven nog maar kort geleden is begonnen, zijn nog geen gegevens voorhanden waaruit ervaringen met die verzelfstandiging kunnen worden afgeleid. Zo komen de jaarstukken over 1993, het eerste boekjaar waarin gemeentelijke woningbedrijven in verzelfstandigde vorm functioneren, eerst in de loop van 1994 beschikbaar.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of het al mogelijk was de controlerende taak van de gemeenten af te schaffen wanneer het woningbedrijf in enkele gemeenten nog deel uitmaakt van de ambtelijke organisatie. Deze leden wilden weten wat voor relaties er in dergelijke gemeenten ontstaan tussen gemeente, woningbedrijf en

rijksoverheid ten aanzien van aansturing, taakuitoefening en controle na invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Het feit dat gemeentelijke woningbedrijven onder de werking van het BBSH gaan vallen, betekent niet dat de controlerende taak van de gemeente wordt afgeschaft. In de eerste plaats ligt volgens het BBSH het zwaartepunt bij de uitvoering van het toezicht juist bij de gemeenten. In de tweede plaats blijft op gemeentelijke woningbedrijven – die dus niet zijn geprivatiseerd – het reguliere begrotingstoezicht van toepassing. De gemeente blijft dus primair verantwoordelijk voor de aansturing van en het toezicht op het gemeentelijk woningbedrijf. De rijksoverheid heeft de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de sociale verhuurders; op dit punt houdt het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging in ten opzichte van de bestaande situatie. Uit die eindverantwoordelijkheid vloeit logischerwijs voort, dat de mogelijkheid voor het Rijk om aanwijzingen te geven gaat gelden ten aanzien van alle sociale verhuurders – niet alleen, zoals nu, de toegelaten instellingen, maar ook de gemeentelijke woningbedrijven. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling ter zake.

Artikelen

Artikel I, onderdeel A

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of zij goed hadden begrepen dat een woonwagen in overwegende mate gezien kan worden als een krappe, vrijstaande woning op weggewerkte wielen, alsmede dat de constructie veelal niet meer verdraagt dat het bouwsel daadwerkelijk kan rijden (zodat niet letterlijk meer van «wagen» gesproken kan worden). Deze leden vroegen voorts in welke mate en hoe frequent woonwagens worden verplaatst naar een andere standplaats. Tenslotte vroegen zij hoe de woonvorm «woonwagen» wordt beschouwd vanuit de huidige optiek van «duurzaam bouwen» en energiezuinigheid.

De ontwikkelingen in de vormgeving van woonwagens zijn zodanig, dat zij steeds meer gaan lijken op reguliere woningen. Met het loslaten van maximale lengte- en breedtematen als subsidievoorwaarde en het in het Bouwbesluit vastleggen van de bouw- en woontechnische voorschriften waaraan een woonwagen moet voldoen, wordt deze ontwikkeling erkend en bevestigd. De veranderingen van de woonwensen van woonwagenbewoners zijn de belangrijkste oorzaak van deze ontwikkeling, die tevens inhoudt dat woonwagens in toenemende mate een plaatsgebonden karakter krijgen en dat zij in de regel niet meer zonder hulpmiddelen verplaatsbaar zijn.

In de regel zijn woonwagens vrijstaand; er komen echter ook zogenoemde «dubbele» woonwagens voor, die met «twee-onder-één-kap»-woningen zouden kunnen worden vergeleken. De wielen zijn in de regel niet zozeer weggewerkt, als wel geheel afwezig. De eerder geschetste ontwikkelingen in de vormgeving van woonwagens houden inderdaad, zoals de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen, in dat zij in de regel niet meer daadwerkelijk kunnen rijden, zodat ook niet meer van een «wagen» in de letterlijke betekenis van dat woord gesproken kan worden. De kwalificatie van een woonwagen als «krap» hangt naast de maatvoering af van persoonlijke inzichten. Bewoners van reguliere woningen zullen veelal de generatie woonwagens die aan maximale afmetingen waren gebonden als krap beschouwen, maar voor de bewoners van die wagens kan dat anders liggen. Het vervallen van eisen aan de maatvoering als subsidievoorwaarde is echter een vingerwijzing voor de veronderstelling dat ook die bewoners geleidelijk aan de voorkeur zijn gaan geven aan een onderkomen met wat ruimere afmetingen. De kwalificatie «krap» zal daarom op de huidige generatie en

toekomstige generaties woonwagens steeds minder van toepassing zijn.

Met betrekking tot de verplaatsing van woonwagens zijn alleen gegevens bekend over de woonwagens waarvoor van rijkswege subsidie is verleend. Bij deze wagens gaat het om 60 à 70 verplaatsingen per jaar. Over de verplaatsingen van niet-gesubsidieerde, in de regel door de eigenaar bewoonde, woonwagens valt slechts aan te geven dat uit gegevens van verschillende provincies blijkt dat dit met name voorkomt bij de opheffing van regionale of andere – te grote of slecht gelegen – centra. Naarmate woonwagens, zoals hierboven aangegeven, meer gaan lijken op woningen, ligt het voor de hand, dat de opvattingen over «duurzaam bouwen» en energiezuinigheid voor zover daaromtrent niet al voorschriften bij en krachtens het Bouwbesluit zijn gegeven, ook ten aanzien van woonwagens gemeengoed zullen worden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of kon worden ingegaan op het artikel «Woonwagens verhuizen naar woningcorporaties» van ir. J. Landkroon in Stedebouw en Volkshuisvesting, jaargang 1993, nr. 4, blz. 40 t/m 42, vooral waar het gaat over de gewenste beheersvorm en over de financiële vergelijking van een woonwagen met een sociale huur- of koopwoning. Zij vroegen of de regering het impliciet in dit artikel ingenomen standpunt deelt dat een woonwagen een dure en kwalitatief matige woonvorm is ten opzichte van een sociale-huur- of -koopwoning.

Het artikel van ir. Landkroon schetst aspecten van de gemeentelijke beleidspraktijk die hij kennelijk als vanzelfsprekend beschouwt, maar naar mijn oordeel de kosten voor de bouw van woonwagens en standplaatsen onnodig verhogen. Tot die aspecten behoort dat woonwagenstandplaatsen geen deel uitmaken van de exploitatie van een groter bestemmingsplan. Bovendien is nogal eens sprake van kavels die (veel) groter zijn dan die voor sociale-huur- of -koopwoningen. Ook wordt de gesubsidieerde kavelgrootte nogal eens afhankelijk gemaakt van de op die kavel te plaatsen woonwagens, terwijl in de andere bouwsectoren de hoeveelheid beschikbare grondoppervlak bepalend is voor het bouwvolume. De achtergrond van deze keuzen wordt mede bepaald door de omstandigheid dat sommige gemeenten de huisvesting van woonwagenbewoners nog niet op een gelijke wijze benaderen als de huisvesting van personen in woningen. Deze gemeenten beschouwen de huisvesting van woonwagenbewoners daarentegen nog steeds als een op voorhand problematische zaak, waarbij de oplossing van meet af aan wordt gezocht in afgeschermd locaties met (te) grote kavels en een relatief (te) hoog voorzieningenniveau.

Zouden zij op dit punt hun beleid wijzigen, dan zou de financiële vergelijking tussen woonwagens en sociale-huur- en -koopwoningen gunstiger voor de woonwagens uitpakken dan bij ongewijzigd beleid het geval is. Daarbij moet wel worden erkend dat, waar het gaat om de prijs als optelsom van investeringskosten en exploitatiekosten, een woonwagen relatief duur is. Slechts in zoverre kan ik mij met de opvattingen die aan het betrokken artikel ten grondslag lijken te liggen, verenigen.

De meest gewenste wijze van beheer van woonwagens is het beheer door toegelaten instellingen. Het BBSH brengt dat tot uitdrukking. Als gevolg daarvan zal naar verwachting het «verhuizen» van woonwagens naar woningcorporaties toenemen. Nadat het kleine-centra-beleid is afgerond zal deze beheersvorm als de eerst aangewezen in de wet worden vastgelegd door middel van een wijziging van de Woningwet. Ik moge verwijzen naar mijn beschouwingen over de verantwoordelijkheid van de toegelaten instellingen inzake standplaatsen en woonwagens naar aanleiding van de daarover gestelde vragen van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wat het voor bewoners van toer- en trekkerswagens betekent dat aan deze wagens nu

wettelijk het bestaansrecht wordt ontnomen, nadat dit soort wagens in de loop van de afgelopen jaren al langzaam maar zeker uit de regelgeving is verdwenen.

Toer- en trekkerswagens zijn ongeschikt om als onderkomen voor permanent verblijf te dienen. Zij zijn daartoe niet geconstrueerd en uit het oogpunt van huisvesting en gezondheid ook niet geschikt. Voor zover deze wagens niet bestonden op het tijdstip van inwerkingtreding van de herziene Woningwet kunnen zij dan ook niet als permanente woongegelegenheid worden geaccepteerd, zo min als dat voor vakantiehuizen het geval is. De acceptatie als permanente woongegelegenheid van een toer- of trekkerswagen die wel bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van de herziene Woningwet duurt overigens ingevolge artikel 133 van die wet slechts tot het tijdstip van vervanging van die wagen.

De bewoning van een toer- of trekkerswagen is, binnen de doelgroep van de woonwagengewoners, veelal als tijdelijk te beschouwen. Die wagens plegen nogal eens de functie te hebben van extra slaapkamers voor opgroeiende kinderen of bij de ouders op de standplaats geplaatste starterswagens. Het verdwijnen van deze wagens uit de regelgeving is in overeenstemming met het streven om de regels inzake woonwagens te integreren met die voor woningen. Ook in de regels voor woningen hebben caravans en degenen die deze blijvend zouden willen bewonen geen speciale positie.

Artikel I, onderdeel B

De leden van de fractie van de PvdA waren benieuwd te vernemen wat de actuele visie van de regering is op en de gronden waarop intrekking van de toelating kan worden overwogen. Zijn er in de laatste jaren situaties geweest waarbij intrekking van de toelating is overwogen en, zo ja, wat deed zich dan voor?

In de jaren 1990 en 1991 is in totaal drie maal een toelating ingetrokken. Het betrof hier steeds gevallen waarin geen sprake meer was van instellingen die nog op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam waren. In alle drie de gevallen was er zelfs geen bestuur meer.

De gronden waarop intrekking van de toelating mogelijk is, zijn vastgelegd in artikel 70, tweede lid, vierde volzin en tiende lid van de Woningwet en in artikel 44, eerste lid van het Besluit beheer sociale-huursector.

De toelating wordt ingetrokken indien de toegelaten instelling niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of uitkeringen doet anders dan in het belang van de volkshuisvesting, en kan worden ingetrokken indien de instelling (kort samengevat):

- geen uitvoering geeft aan bepalingen om binnen een gestelde termijn haar statuten aan te passen aan terzake geldende regelgeving;
- heeft gehandeld in strijd met haar statuten, of de voorschriften omtrent haar werkzaamheden in het Besluit beheer sociale-huursector;
- niet heeft voldaan aan bepalingen inzake besluiten van aanmerkelijk belang;
- niet binnen de gestelde termijn heeft voldaan aan een ministeriële aanwijzing omtrent haar handelen of nalaten.

Hieromtrent kan de conclusie worden getrokken dat intrekking van de toelating in het algemeen een laatste middel is, als ministeriële besluiten inzake de te volgen gedragslijn geen zin hebben of niet werden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de PvdA stellen het voorts op prijs een visie te vernemen op de betekenis van toelating en het intrekken van toelating in de situatie na de brutering.

Op 9 november 1993 heeft de Tweede Kamer de motie-De Pree/Ramlal (kamerstukken II 1993/94, 23 400 XI, nr. 24) aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken in hoeverre de bestaande instrumenten toereikend zijn dan wel aanvulling behoeven in het licht van de voorgenomen balansverkortings en van het feit dat er vanaf 1995 geen sprake meer zal zijn van generieke exploitatiesubsidies in de sociale woningbouw. In het kader van de uitkomsten van dat onderzoek zal ik de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde visie presenteren.

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