

TBR 2012/118

# Huisvestingswet 2012. Een gedoogconstructie

Prof. mr. C.A. Adriaansens<sup>1</sup>

## 1. Voorgeschiedenis

Op 1 juli 1993 is na een wetgevingsproces van acht jaren (en bijna twintig jaar nadat de term *Huisvestingswet* voor het eerst was gevallen) de Huisvestingswet ingevoerd.<sup>2</sup> Deze wet bevat de grondslag voor de woonruimteverdeling ('distributie'), het beheer van de woningvoorraad middels een stelsel van splitsings- en onttrekkingsvergunningen en de vordering van woonruimte. Tevens bevat deze wet een artikel 80, waarin is vastgelegd dat de minister om de vijf jaar verslag uitbrengt aan de Staten Generaal over de wijze waarop deze wet is toegepast. Er zijn wel meer wetten die een dergelijke evaluatie-bepaling (ter apaisering van sputterende kamerleden) kennen en het komt ook wel vaker voor dat het er niet van komt. Zo ook bij de Huisvestingswet.

Voordat aan de eerste evaluatie kon worden toegekommen was de eerste wijziging van de wet al in het *Staatsblad* gepubliceerd.<sup>3</sup> De nieuwe artikelen 13a t/m c brachten een als beperkt bedoelde mogelijkheid om in de plaatselijke huisvestingsverordening - met toestemming van Gedeputeerde Staten - de eis van sociale of economische gebondenheid aan de gemeente, kern of regio op te nemen.

De daarop volgende jaren is gebleken dat tal van gemeenten van de hier geboden mogelijkheden om voorrang te geven aan 'eigen mensen' druk gebruik hebben gemaakt, veelal met een door GS wat makkelijk toegestane of ook wel met een ongevraagde verhoging van de huur- en koopprijsgrenzen, waaronder deze eisen konden worden gesteld. Aldus bleek uit een in 2003 dan wél gehouden evaluatie.<sup>4</sup> Deze praktijken - afschermen van de woningmarkt ten behoeve van de eigen bevolking(saanwas) waren voor de wetgever aanleiding om in te grijpen; het aan de Huisvestingswet ten grondslag liggende beginsel van de vrije vestiging, zoals ook verwoord in het Vierde Protocol bij het EVRM werd volgens

de toenmalige regering geweld aangedaan, maar vooral: het ruimtelijk beleid van regionalisering werd erdoor gefrustreerd.<sup>5</sup> Een en ander heeft geresulteerd in wetsontwerp 25 334 ('doorwerking ruimtelijk beleid') waarin de mogelijkheden voor het stellen van eisen aan economische en/of sociale gebondenheid sterk werden ingesnoerd.<sup>6</sup> Maar het wetsontwerp heeft de eindstreep niet gehaald, ondanks de toevoeging van een tweetal novelles tijdens de behandeling in de Eerste Kamer; het is in 2004 ingetrokken.<sup>7</sup>

In opdracht van de VROM-inspectie is in 2007 een onderzoek gedaan naar het gebruik van de vigerende Huisvestingswet.<sup>8</sup> Dit onderzoek is, met de evaluatie uit 2003 en ruim parlementaire en buitenparlementaire overleg, de inspiratiebron geweest voor een geheel nieuw wetsontwerp dat inmiddels door het leven gaat als Huisvestingswet 2012 - en dat tijdens de kamerbehandeling al weer ingrijpend is gewijzigd.<sup>9</sup> Inmiddels voorziet het wetsontwerp in een vergaand gedogen van een voorkeursbehandeling voor sociaal en economisch aan een gemeente of kern gebonden woningzoekenden.

## 2. Uitgangspunt: vrije vestiging vs schaarste

Ook voor de nieuwe Huisvestingswet geldt dat het in het EVRM vastgelegde recht van vrije vestiging het uitgangspunt vormt. Dat betekent dat er van bijzondere omstandigheden sprake zal moeten zijn wil een ingrijpen in dit fundamentele recht gerechtvaardigd kunnen worden - en ook dat die ingrepen dan proportioneel dienen te zijn. De wetgever heeft die bijzondere omstandigheden geconcentreerd rond het begrip 'schaarste':

<sup>1</sup> Carel Adriaansens is directeur van Hortensia Legal BV, juridisch adviesbureau voor de bona fide vastgoedpraktijk.

<sup>2</sup> Wet van 1 oktober 1992, *Stb.* 548, zoals nadien gewijzigd.

<sup>3</sup> *Stb.* 1995, 620.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 624, nr. 1.

<sup>5</sup> Zie nader Adriaansens/Fortgens, *Volkshuisvestingsrecht*, zesde druk, Kluwer 2000, p.168 e.v.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 334, nr. 3.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 25 334, nr. 38.

<sup>8</sup> Regioplan i.s.m. Holland Van Gijzen advocaten en notarissen, *Woonruimteverdeling in de Huisvestingswet*, Amsterdam 2007, te downloaden van internet.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 271, nr. 8.

'Teneinde de rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken dient dit ingrijpen niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is ten behoeve van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte.....Overheidsingrijpen moet beperkt blijven tot dat deel van de woningmarkt waar schaarste heerst.'<sup>10</sup>

Hiermee is de wet gelegitimeerd, maar wat schaars- te is wordt niet aangegeven; dat moeten de gemeen- ten zelf uitmaken. De memorie van toelichting geeft wel enkele voorbeelden: meer vraag dan aanbod van goedkope woningen, meer vraag dan aanbod van doelgroepspecifieke woningen, meer vraag dan aanbod door geringe gemeentelijke uitbreidingsmo- gelijkheden. De memorie vervolgt:

'Is bijvoorbeeld aangetoond dat er schaarste is aan grote woningen, dan dient de huisvestingsveror- dening betrekking te hebben op de distributie van grote woningen en niet op bijvoorbeeld alle goed- kope woningen. Daarnaast dient ook aangegeven te zijn in welk gebied deze schaarste voorkomt.'<sup>11</sup>

Gebruik van de wet, aldus artikel 2 lid 1 van de wet, mag alleen worden gemaakt, indien dat noodzake- lijk en geschikt is voor het bestrijden van oneven- wichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Maar het tweede lid biedt de gemeenteraad de mogelijkheid urgentie- criteria voor specifieke doelgroepen te formuleren, ook als de in lid 1 genoemde negatieve schaarste- effecten niet aan de orde zijn.

### 3. De Huisvestingsverordening

De Huisvestingsverordening vormt in de nieuwe Huisvestingswet opnieuw de basis voor de toepas- sing van het instrumentarium voor verdeling en behoud van de woonruimtevoorraad. Nieuw is dat de Huisvestingsverordening straks maar vier jaar geldig blijft. Dat legt nogal een last op de plaatse- lijke politiek, te meer waar het aanwijzen van cate- gorieën woonruimte in delen van de gemeente en van categorieën urgent woningzoekenden tot felle en langdurige discussies aanleiding zullen geven, en ook de verplichte raadpleging van maatschappelijke organisaties en intergemeentelijke afstemming de nodige tijd en energie zullen kosten. Per datum van invoering van haar Huisvestingsverordening zal een gemeente dus al weer aan de volgende moeten gaan werken.

De MvT maakt duidelijk dat buiten de huisves- tingsverordening geen privaat- of publiekrechtelijke

instrumenten mogen worden toegepast die betrek- king hebben op behoud en verdeling van de wo- ningvoorraad. Dus de talrijke gemeenten die thans behoud en verdeling van de woningvoorraad langs privaatrechtelijke weg hebben georganiseerd zullen - als ze hun beleid willen voortzetten - een huisves- tingsverordening moeten opstellen.

### 4. Woonruimteverdeling

Belangrijkste onderdeel van de nieuwe Huisves- tingswet vormt ook nu weer, de woonruimteverde- ling. Ook al is het aantal artikelen op dit onderdeel belangrijk teruggebracht (veel wordt naar de lokale wetgever doorgeschoven), de belangrijkste elemen- ten blijven fier overeind: de passendheidscriteria (relatie inkomen - huur- en koopprijs en/of huishou- densamenstelling vs. woninggrootte), de rangorde- criteria en de urgentiecriteria als mogelijk door de gemeente te hanteren instrumenten. Daarnaast is de wetgever toch weer gezwicht voor de gemeentelijke druk om bindingseisen te mogen opnemen. Artikel 15 bepaalt dat in de huisvestingsverordening kan worden aangegeven dat de huisvestingsvergunning in gemeenten met geen of beperkte uitbreidings- mogelijkheden voor bepaalde, nader aan te wijzen categorieën woonruimte bij voorrang kan worden verleend aan economisch en maatschappelijk aan de regio, de gemeente of de kern gebonden. In gemeenten die wel nog uitbreidingsmogelijkheden hebben mag de helft van de aan te wijzen cate- gorieën schaarse woningen aan economisch en/of maatschappelijk gebonden worden toegewezen.

We hebben binnen de woonruimteverdeling dus te maken met drie categorieën woonruimte: de schaarse goedkope woonruimte, de niet per se schaarse woonruimte die geschikt is voor urgenten en de overige woonruimte voor de vrije vestiging. Daarnaast hebben we te maken met vier categorieën woningzoekenden: gewone woningzoekenden die in aanmerking komen voor een huisvestingsvergun- ning, bijzonder woningzoekenden, zijnde 'urgenten' (daar zijn bij nota van wijziging, naast de overige categorieën urgenten, de mantelzorgers bijgeko- men), de economisch en/of sociaal gebonden wo- ningzoekenden en de overige woningzoekenden die zich op de niet gereguleerde markt begeven.

Het huidige artikel 4 van de Huisvestingswet dat privaatrechtelijke convenanten ter zake van de woonruimteverdeling mogelijk maakt, verdwijnt, gelukkig. Het heeft tot veel ellende geleid<sup>12</sup>; het is

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 271 nr. 3, par. 1.2.1.

<sup>11</sup> T.a.p., par. 2.3.1.

<sup>12</sup> Zie o.m. J.C. Dieleman, Privaatrechtelijke verdeling van woonruimte en bouw kavels, *BR* 2002, p. 127 e.v.; HR 14 april 2006 (*Doetinchem*), m.nt. M. Fokkema, *BR* 2006, p. 575 e.v.; J.J. Hoekstra en G.A. van der Veen, Kw, Illeits- en bindingseisen bij nieuwbouw, wat mag wel en wat niet?, *TBR* 2008, p. 430 e.v.; C.A. Adriaansens, Splitsen en de Huisvestingswet, *TBR* 2010, p. 597 e.v.

al jarenlang de kapstok geweest waaraan gebrek-  
kig onderbouwd behoud- en verdelingsbeleid van  
woonruimte werd opgehangen, niet zelden op basis  
van stokoude gronduitgiftevoorwaarden. Vaak kun-  
nen daardoor zelfs appartementengebouwen in de  
huursector mét een splitsingsvergunning toch niet  
gesplitst worden verkocht aan huurders. En ook de  
vermaledijde tweede woningverordeningen worden  
aan dit artikel opgehangen, ook al hebben de opstel-  
lers ervan klaarblijkelijk geen moment aan de Huis-  
vestingswet gedacht.<sup>13</sup>

In de loop van het wetgevingsproces is een be-  
langrijk sturingsmiddel uit de wet geschrapt, het  
sturen op 'leefbaarheid'. De gedachte was dat in  
probleemwijken bij verlening van de huisves-  
tingsvergunning voorrang gegeven zou moeten  
kunnen worden aan personen die voldoen aan in  
de huisvestingsverordening vast te leggen 'sociale  
kenmerken'. Op dit onderdeel van de wet is veel  
kritiek gekomen, van de Raad van State en van  
de Tweede Kamer. Bij nota van wijziging van 31  
augustus 2011 is het artikel geschrapt. De regering  
was tot het inzicht gekomen dat de verbetering van  
wijken en buurten een bredere aanpak vergt dan met  
het instrument van de huisvestingsvergunning zou  
kunnen worden gerealiseerd.<sup>14</sup>

Van belang is hier tenslotte nog dat ook voor (nader  
aan te wijzen, schaarse) bouwkvavels een verdelings-  
systeem kan worden voorgeschreven. Er is al enige  
tijd onduidelijkheid over de vraag of gemeenten  
bij de uitgifte van bouwkvavels (privaatrechtelijke)  
bindingseisen mogen stellen. Nu artikel 15 van de  
nieuwe Huisvestingswet de mogelijkheid biedt om  
ook de verdeling van bouwkvavels publiekrechtelijk  
te reguleren, het stellen van bindingseisen daaron-  
der begrepen, zullen de privaatrechtelijke varianten  
daarvan definitief de prullenbak in moeten. Alleen  
voor strikte anti-speculatiebedingen lijkt nog ruimte  
te bestaan (maar wie heeft daar op dit moment nog  
behoefte aan?).

## 5. Woningvoorraad

Onder het kopje Wijzigingen in de Woonruimte-  
voorraad vinden we in artikel 22 van de nieuwe  
Huisvestingswet de aloude woningonttrekkings-  
vergunning terug, ofwel de vergunning voor het  
onttrekken van woonruimte aan de bestemming,  
het samenvoegen van woonruimten en het omzeten  
van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige  
woonruimten.

Artikel 23 regelt de splitsingsvergunning.  
Hoewel dit uit de wetstekst zelf niet blijkt is het de  
bedoeling van de wetgever dat deze instrumenten  
alleen toegepast kunnen worden op categorieën  
woonruimte waarvoor in de Huisvestingsverorde-  
ning een huisvestingsvergunning is voorgeschreven  
- dus schaarse goedkope woningen en voor urgen-  
tie-categorieën geormerkte woningen. Dat bete-  
kent onder meer dat de aan de kust geldende tweede  
woningverordeningen zullen moeten worden aan-  
gepast: die regelen alleen maar de onttrekking van  
woonruimte aan de bestemming tot permanente  
bewoning. Dat kan straks alleen als de verdeling  
van woonruimte gereguleerd is en alleen voor de in  
dat verband aangewezen categorieën woonruimte.  
Dat zijn sterke bijkomende administratieve lasten!  
Een andere noviteit in de onttrekkingsvergunning  
is dat niet langer een geldelijke bijdrage als voor-  
waarde aan de vergunningverlening mag worden  
gekoppeld. Dat was natuurlijk ook wel raar: het is  
zoiets als 'we hebben wel schaarste, maar voor een  
bepaald bedrag per m2 onttrokken woonruimte wil-  
len we dat wel even vergeten'.

Wat de splitsingsvergunning betreft is het te ho-  
pen, dat de op gemeentelijk niveau te formuleren  
voorwaarden en criteria wat meer zijn toegespitst  
op de schaarse voorraad goedkope woningen en op  
de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die  
van het verlenen van zo'n vergunning het gevolg  
zullen zijn. Onder de huidige wet kan een split-  
singsvergunning immers eigenlijk altijd worden  
geweigerd.<sup>15</sup>

## 6. Elementen die verdwenen

### 6.1 Woonruimtevoordering

De vordering van woonruimte, hetzij ter bestrijding  
van leegstand, hetzij als sanctie op het niet naleven  
van een van de vergunningsverplichtingen onder  
de Huisvestingswet, is van het toneel verdwenen.  
Getuige de MvT<sup>16</sup> is de minister van mening dat dit  
instrument niet thuis hoort in de Huisvestingswet en  
hij verwijst naar de Leegstandwet. Maar het enige  
dat de overheid in de Leegstandwet doet is het  
faciliteren van tijdelijke verhuur door de eigenaar  
zelf, binnen de beperkingen van - met name - de  
huurprijsregulering. Bij toepassing van de woon-  
ruimtevoordering had de vorderende overheid daar  
zelf last van: ze moest aan de eigenaar een markt-  
conforme vergoeding betalen, terwijl ze bij uitgifte  
van de woning aan een woningzoekende onderhevig

<sup>13</sup> C.A. Adriaansens, Aan zee, *TBR* 2011, p. 744 e.v.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 271, nr. 8, onderdeel 5 van de toelichting. De zogenoemde 'Rotterdamwet' (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, van 22 december 2005, *Stb.* 2005, 726) blijft overigens gewoon bestaan; de regering ziet dit kennelijk als een voorbeeld van het gewenste 'lokaal maatwerk' binnens de in die wet genoemde gemeenten.

<sup>15</sup> Zie mijn 'Splitsen in de Huisvestingswet', noot 12 hiervoor, par. 2.4.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 31.

was aan het huurprijsregime. Het negatieve saldo dat daar bijna per definitie uit voortvloeide bleef voor rekening van de vorderende overheid, evenals de kosten van eventueel benodigde aanpassingen en het terugbrengen daarvan aan het eind van de vorderingsperiode. Het is dus niet verwonderlijk dat het instrument bijna nooit werd toegepast. Onder de nieuwe wet wordt de vordering als sanctie vervangen door de bestuurlijke boete, en als middel ter bestrijding van leegstand wordt ze 'geprivatiseerd' naar de Leegstandwet.

## 6.2 Privaatrechtelijke convenanten

Met artikel 4 zijn de privaatrechtelijke convenanten ter zake van de verdeling van woonruimte van het toneel verdwenen. Aangenomen mag worden dat ook privaatrechtelijke bedingen ter zake van gesplitste verkoop en behoud van (delen van) de woningvoorraad hun geldigheid zullen verliezen.<sup>17</sup> Ook daar wordt straks in de nieuwe Huisvestingswet exclusief in voorzien.

## 6.3 Toezicht/aanwijzingen

De oude Provinciale Beleidsregels en Aanwijzingen keren niet terug en de Ministeriële aanwijzingen evenmin. Wat resteert is een (mogelijke) ministeriële regeling voor de huisvesting van categorieën woningzoekenden 'wier huisvesting bijzondere zorg van rijkswegs behoeft'. Het toezicht en de handhaving is overgelaten aan de colleges van B en W, met een gemaximeerde bestuurlijke boete als sanctie. Daarbij is er vanuit gegaan dat de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht<sup>18</sup> eerder van kracht zal worden dan deze nieuwe Huisvestingswet. Op basis van die wet - die inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen - zullen de hogere overheden toezicht kunnen houden op de wijze waarop de gemeenten met de Huisvestingswet en deszelfs instrumentarium omgaan.

## 7. Conclusie

Ik heb ernstige twijfels of de komende Huisvestingswet 2012 tot verbetering van het functioneren van de woningmarkt leidt. In de eerste plaats vrees ik een lappendeken van gemeentelijke huisvestingsverordeningen verspreid over Nederland, met allerhande verschillende huur- en kooprijsgrenzen. Verder ben ik bang dat gemeenten het ook onder de nieuwe wet niet zullen kunnen laten om binnen de wet meer categorieën woningen voor huisvestingsplitsings- en onttrekkingsvergunningen aan te wijzen dan uit een oogpunt van goede volkshuisvesting noodzakelijk is - en uit EVRM-oogpunt aanvaardbaar. De buitenwettelijke maatregelen zullen niet zo maar verdwijnen. En ook over de hoogte van de aan te duiden huur- en kooprijsgrenzen maak ik me grote zorgen. Het optimisme van de minister (*Het zal meer uitzondering dan regel zijn dat er voor een hogere prijsgrens dan de huurliberalisatiegrens gekozen wordt*)<sup>19</sup> deel ik niet.

En verder moet worden afgewacht of - onder druk van de bezuinigingen - het 'gerevitaliseerde bestuurlijk toezicht' voldoende tijd en aandacht voor de juiste toepassing van de wet zal hebben. Als ergens ervaringen uit het verleden geen garantie voor de toekomst bieden, dan is het wel op het vlak van verdeling en behoud van de woningvoorraad.

Ten slotte: opnieuw wordt de behandeling van een te herziene Huisvestingswet doorkruist door een kabinetscrisis. Destijds heeft dat het einde ingeleid van het toenmalige wetsontwerp. Met de grote plannen voor herziening van de woningmarkt die nu circuleren is het niet denkbeeldig dat het wetsontwerp - inmiddels overigens niet controversieel verklaard - onder druk van de Eerste Kamer opnieuw zal worden ingetrokken. Wat mij betreft is dat niet erg: het is toch een beetje teveel gedoogsteun voor het gemeentelijke 'eigen volk eerst'-beleid.<sup>20</sup>

17 Kamerstukken II 2010/11, 32 271, nr. 7, p. 14.

18 Kamerstukken I 2010/11, 32 389, nr. D (ader voorlopig verslag).

19 Kamerstukken II 2010/11, 32 271, nr. 7, p. 7; en verderop (p. 9): *De veronderstelling is dat gemeenten door deze werkwijze zich telkens weer afvragen of de huisvestingsverordening nog wel nodig is. Dat leidt eerder tot het afschaffen van overbodige regelgeving.* Na lezing van het rapport genoemd in noot 8 hiervoor lijkt mij deze veronderstelling tamelijk naïef.

20 Uit het onderzoek genoemd in noot 8 blijkt dat er eigenlijk helemaal geen behoefte is aan dergelijke bindingseisen. En ook het onderzoek blijkend uit Kamerstukken II 32 271, nr. 7 is voor het gebruik van de Huisvestingswet op gemeentelijk niveau nogal ontluisterend. Tal van gemeenten blijken er niets vanaf te weten en doen maar gewoon wat op eigen houtje... Strenger toezicht zal echt nodig zijn. En geld kosten!