

Vergaderjaar 2020–2021

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 696

BRIEF VAN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2020

Op 1 januari 2020 was het vijf jaar geleden dat de Huisvestingswet 2014 (Kamerstuk 32 271) in werking trad. In deze wet is een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat vijf jaar na inwerkingtreding ervan een evaluatie van de wet aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Daarom heb ik in het najaar van 2019 opdracht verstrekt aan RIGO om een dergelijk evaluatieonderzoek uit te voeren. Ik heb aan het RIGO gevraagd de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet te onderzoeken, alsmede in hoeverre de reikwijdte van de wet voldoende is voor het aanpakken van de maatschappelijke opgave waartoe de wet in het leven is geroepen. Hierbij bied ik u het rapport van het RIGO¹ aan².

De Huisvestingswet 2014

Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. De vrijheid van vestiging is een groot goed. Toch kan het noodzakelijk zijn voor het algemeen belang in een democratische samenleving dat dit recht wordt ingeperkt. Omdat er zich op de Nederlandse woningmarkt verschillende maatschappelijke problemen voordoen, biedt deze wet hiervoor de inkadering. De Huisvestingswet 2014 is daarmee een van de belangrijkste instrumenten die een gemeente heeft om te sturen op de woonruimteverdeling en de samenstelling van de (bestaande) woonruimtevoorraad. Gemeenten kunnen op grond van deze wet in een huisvestingsverordening regels stellen over de verdeling van woonruimte om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste aan woonruimte te bestrijden. Het gaat dan om schaarste aan (betaalbare) woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen voor bijvoorbeeld ouderen of gehandicapten en schaarste aan woonruimte

¹ Evaluatie Huisvestingswet 2014, Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid, RIGO 12 mei 2020.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voor de eigen bevolking (met name in gebieden zonder nieuwbouwmogelijkheden).

Deze regels beschrijven welke groepen woningzoekenden in aanmerking komen voor welke categorieën schaarse huurwoningen. Het gaat er daarbij niet alleen om dat er in dit land een beperkt aantal woningen beschikbaar is voor mensen met de krappe beurs, maar ook dat categorieën woningzoekenden in een kwetsbare positie met urgentie gehuisvest kunnen worden. Het gaat daarbij onder meer om woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang voor personen die hun woning hebben moeten verlaten in verband met relationele problemen of geweld, personen met een ernstige medische indicatie of mensen die plotseling dakloos zijn geworden, zoals woningzoekenden na een echtscheiding of nadat hun woning is afgebrand. Ook biedt de Huisvestingswet de mogelijkheid om bij toewijzing van huurwoningen waarvoor in de gemeente een huisvestingsvergunning geldt, in beperkte mate voorrang te geven aan huishoudens met maatschappelijke of economische binding aan de gemeente (lokale voorrang). Op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer is deze wet tevens van belang. Zo kunnen gemeenten zorgen dat bijvoorbeeld schaarse eengezinswoningen behouden blijven en niet worden omgezet in onzelfstandige woonruimte of voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor ze bedoeld zijn (bijvoorbeeld bedrijfsmatig gebruik of illegaal gebruik zoals een hennepkwekerij in de woning). Ook kan onwenselijke samenvoeging van woonruimte worden tegengegaan indien de druk in bepaalde wijken toch al groot is. Gemeenten kunnen bewust beleid maken waar onzelfstandige woonruimte, splitsing, samenvoeging of verbouwen in meerdere appartementen wel van toegevoegde waarde is. Bij de vergunningverlening kunnen zij rekening houden met de leefbaarheid in bepaalde straten, buurten of wijken. Gemeenten kunnen verschillende bevoegdheden inzetten, waarbij vaak ook sprake zal zijn van een samenhang met bijvoorbeeld de bouwregelgeving en/of ruimtelijke ordening.

Maatregelen uit deze wet kunnen uitsluitend worden opgenomen in een huisvestingsverordening die door de gemeenteraad vastgesteld wordt. Dit is noodzakelijk wegens de democratische legitimatie van het nut, de noodzaak, de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen die worden ingezet. Tevens wordt hiermee de transparantie, openheid en rechtsbescherming voor zowel woningzoekenden als woningeigenaren bevorderd.

Ik ben verheugd dat uit de evaluatie blijkt dat gemeenten onderschrijven dat er een grote behoefte aan dit instrumentarium is. Er is waardering voor het feit dat de wet het mogelijk maakt dat de huisvestingsverordening zoveel mogelijk aansluit bij de lokale omstandigheden. De Huisvestingswet 2014 is een krachtig instrument waarmee gemeenten kunnen sturen in de bestaande voorraad om de onevenwichtige effecten van schaarste tegen te staan. Ik wil dat gemeenten die kampen met problematiek op het gebied van schaarste en leefbaarheid in verschillende gebieden over voldoende toereikend instrumentarium beschikken om iets aan die problematiek te doen, naast uiteraard de inzet die ik van gemeenten ook verwacht op het creëren van voldoende woonruimte. Ik zal dan ook komen met een pakket van wijzigingen waarmee ik de mogelijkheden voor woonruimteverdeling en -voorraadbeheer verder zal verbeteren.

Hierbij betrek ik de evaluatie, maar ook signalen uit de praktijk. Samen met partijen uit het veld zal ik daarbij kijken naar een aantal gesignaleerde (knel)punten. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- de wenselijkheid om naast huurwoningen ook sociale koopwoningen toe te kunnen wijzen aan de doelgroep;

- de onderlinge samenhang van de regels op het gebied van schaarste en leefbaarheid in het woondomein³;
- de ruimte voor gemeenten om voorrang te geven aan eigen inwoners;
- de looptijd van de verordening
- de mogelijkheid tot experimenteren, en
- de wisselwerking tussen gemeenten en provincies op het gebied van het huisvestingsbeleid en de woningprogrammering.

Het pakket van wijzigingen dat hieruit voortvloeit zal bijdragen aan een beter woon- en leefklimaat waar de kans op verdringing kleiner is en de onevenwichtige effecten van schaarste afnemen.

In de bijlagen vindt u een reactie op de specifieke aanbevelingen die het RIGO heeft gedaan en het rapport zelf.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

³ Zoals de Huisvestingswet, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de ruimtelijke ordeningsregelgeving (en straks de Omgevingswet) en de bijzondere bepalingen uit de Woningwet.

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer de helft (179 van de 355 gemeenten) van de gemeenten gebruik maakt van een huisvestingsverordening. Dit zijn vooral gemeenten in het westen en het midden van het land. De meeste gemeenten gebruiken de huisvestingsverordeningen voor woonruimteverdeling (137 gemeenten), inclusief een regeling voor urgente groepen (166 gemeenten). Het zijn vooral de grote gemeenten die (ook) gebruik maken van de mogelijkheid om voor woonruimtevoorraad-beheer regels in te stellen (77 gemeenten).

In het rapport komt RIGO met een aantal aanbevelingen en voorstellen voor mogelijke wijzigingen van de wet.

Aanbevelingen RIGO

RIGO heeft in het rapport drie aanbevelingen opgenomen⁴. Bij elk van die aanbevelingen geef ik aan op welke manier ik daarmee om wens te gaan.

1. *«Vanwege de wenselijkheid van een goede afstemming tussen het lokale huisvestingsbeleid en de regionale woningbouwprogrammering bevelen wij aan om de betrokkenheid van provincies bij de huisvestingsverordeningen van gemeenten te vergroten.»*

Ik ben voornemens hierover met VNG en IPO in gesprek te gaan om te kijken hoe een betere afstemming tussen de inzet van de Huisvestingswet op gemeentelijk niveau en de (regionale) woningbouwprogrammering kan worden vormgegeven.

2. *«In het licht van de doelstelling van de Huisvestingswet 2014 om de vrijheid van vestiging, zoals vastgelegd in internationale verdragen, te beschermen bevelen wij aan om te heroverwegen in hoeverre de huidige wettelijke mogelijkheden om woningzoekenden met lokale of regionale binding voorrang te geven bij deze doelstelling passen.»*

In de Huisvestingswet 2014 is opgenomen dat gemeenten bij het verlenen van huisvestingsvergunningen bij maximaal 50% van een categorie woningen die is aangewezen in de verordening voorrang kunnen geven aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio. Hierbinnen mag bij maximaal de helft (25%) voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met een binding aan een tot de gemeente behorende kern. Ik heb begrip voor de opvatting dat de vrijheid van vestiging wordt beperkt door de mogelijkheden om woonruimten met voorrang toe te wijzen aan huishoudens die reeds een band (economisch of maatschappelijk) hebben met de regio of gemeente. Tegelijk zie ik echter dat gemeenten veel gebruik maken van die mogelijkheden. Ik ben voornemens om met VNG in gesprek te gaan over de hoogte van het genoemde percentage voor economische en maatschappelijke binding aan een gemeente.

3. *«Gezien de behoefte van gemeenten om regels te stellen aan wijzigingen van de woonruimtevoorraad op grond van leefbaarheidsoverwegingen, bevelen wij aan om gemeenten meer duidelijkheid te bieden in welke gevallen dit is toegestaan.»*

Ik deel de observatie van het RIGO. Er heerst onduidelijkheid over de mogelijkheden van het reguleren van het woonruimtevoorraadbeheer in het kader van leefbaarheid. Ik zal bezien in hoeverre het nodig is om hierin wijzigingen aan te brengen. In het interbestuurlijke programma Leefbaarheid en Veiligheid worden gebiedsgerichte handelingsperspectieven verkend⁵.

⁴ Zie pagina 43 van het rapport.

⁵ Kamerstuk 30 995, nrs. 97 en 98.

In dat verband wordt ook een instrument als woonruimtevoorraadbeheer genoemd door gemeenten ter voorkoming en bestrijding van leefbaarheidsproblemen in kwetsbare buurten en wijken. De mogelijkheden die de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek daarvoor biedt worden in die verkenning meegenomen.

Voor gemeenten blijkt ook niet altijd duidelijk wat de verhouding is tussen het woonruimtevoorraadbeheer in de Huisvestingswet 2014 en soortgelijke instrumenten in het ruimtelijke ordeningsrecht en (straks) de relatie met mogelijkheden om regels te stellen ten aanzien van de fysieke leefomgeving in het kader van de Omgevingswet. In bestemmingsplannen kunnen bijvoorbeeld regels opgenomen worden die een soortgelijke uitwerking hebben als de regels rond woonruimtevoorraadbeheer. Ik wil daarom graag in samenhang bezien hoe hierin verbetering aan te brengen.

Bij het bezien van deze punten betrek ik dan ook een aantal andere onderwerpen die in het rapport van het RIGO aan de orde zijn gekomen, zoals de looptijd van de huisvestingsverordening en de vraag of er ruimte moet blijven om te experimenteren, gezien die mogelijkheid er nu via de Crisis- en herstelwet is en vooralsnog niet overgenomen wordt onder de Omgevingswet (daar de Huisvestingswet niet integraal onderdeel wordt van de Omgevingswet).

Overige voorstellen ter verbetering

Los van de aanbevelingen geef ik een reactie geven op een aantal punten dat in het rapport van het RIGO naar voren komt:

- Uit de evaluatie bleek dat niet duidelijk was of middeldure huurwoningen ook onder de reikwijdte van de Huisvestingswet vallen. Sinds 1 juli 2019 is de Huisvestingswet 2014 gewijzigd waardoor duidelijk is dat middeldure huurwoningen kunnen worden aangewezen in de huisvestingsverordening voor woonruimteverdeling. Ook wordt gevraagd om de mogelijkheid sociale koopwoningen aan de doelgroep toe te kunnen wijzen. Ik zal met partijen kijken naar de wenselijkheid om dit onder de Huisvestingswet toe te staan.
- Er is een spanning tussen enerzijds de verbeterde democratische legitimering en transparantie (ten opzichte van de oude Huisvestingswet) en anderzijds de verminderde flexibiliteit in vergelijking met een convenant. Onlangs is ook bij de bespreking van de Wet toeristische verhuur gebleken hoezeer aan de democratische legitimatie wordt gehecht door zowel uw Kamer als het kabinet. Op korte termijn voorzie ik hierin dan ook geen wijzigingen. Ik wil bezien of op specifieke onderdelen delegatie wenselijk zou kunnen zijn.
- De voorgeschreven werkwijze voor gemeenten die een Huisvestingsverordening in het leven moeten roepen voor enkel een urgentievergunning is niet erg efficiënt. Ik zal onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de Huisvestingswet 2014 zo wijzigen dat er in dit geval geen vergunningsstelsel gehanteerd hoeft te worden.
- In de Huisvestingswet 2014 is er voor gekozen de systematiek van het generieke toezicht te volgen. Het effect ervan is dat het generieke toezicht door provincies op gemeenten verschillend wordt uitgevoerd. De meeste provincies zijn, met uitzondering van het toezicht op de huisvesting van vergunninghouders, zeer terughoudend om invulling te geven aan het generiek toezicht wat betreft het gebruik van de Huisvestingswet 2014. Ik wil samen met IPO en VNG kijken of er meer uniformiteit in het toezicht kan plaatsvinden.