

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014

Memorie van Toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verbetering van de werking, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid van die wet. Om dit te bereiken worden de regels aangaande woonruimteverdeling, woonruimtevoorraadbeheer en de sturing en het toezicht op het lokale huisvestingsbeleid aangevuld en aangepast. Daarnaast worden een aantal technische wijzigingen doorgevoerd en wordt verduidelijkt hoe de Huisvestingswet 2014 zich in de praktijk verhoudt tot andere aanverwante wet- en regelgeving. De voorgestelde wijzigingen komen voort uit de door onderzoeksbureau RIGO uitgevoerde evaluatie van de Huisvestingswet 2014¹ en de signalen en (knel)punten die de laatste jaren op basis van de praktijkervaringen van gemeenten, provincies en belangenorganisaties aan het licht zijn gekomen.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd:

Inhoudsopgave

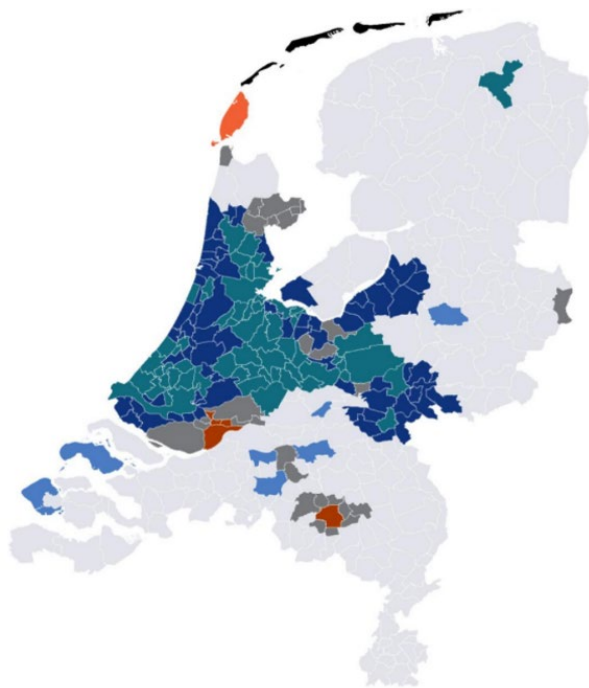
| | |
|--|----|
| I Algemeen deel..... | 1 |
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Aanleiding | 2 |
| 3. Inhoud van het wetsvoorstel..... | 3 |
| 3.1 Woonruimteverdeling | 3 |
| 3.2 Woonruimtevoorraadbeheer..... | 7 |
| 3.3 Sturing en toezicht op het huisvestingsbeleid | 9 |
| 3.4 Technische wijzigingen..... | 11 |
| 3.5 Verduidelijking samenhang met andere wet- en regelgeving | 14 |
| 4. Verhouding tot het hoger recht | 16 |
| 5. Uitvoering, toezicht en handhaving | 19 |
| 6. Gevolgen voor burgers en bedrijven | 19 |
| 7. Advies en consultatie | 19 |
| 8. Inwerkingtreding..... | 20 |
| II Artikelsgewijze toelichting..... | 21 |

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

2. Aanleiding

Op grond van artikel 52, eerste lid van de Huisvestingswet 2014 is deze wet geëvalueerd met het oog op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau RIGO, waarbij betrokkenheid is geweest van gemeenten, provincies, het Rijk, woningcorporaties, particuliere verhuurders en consumentenorganisaties. Het evaluatierapport is in november 2020 naar de Tweede Kamer gezonden, waarbij in de begeleidende brief² door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wijziging van de Huisvestingswet 2014 is aangekondigd.

Uit de evaluatie blijkt dat de Huisvestingswet 2014 voorziet in een grote behoefte van gemeenten om regels te kunnen stellen over woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. Daarbij is waardering voor het feit dat de wet het mogelijk maakt dat de huisvestingsverordening zoveel



mogelijk aansluit bij de lokale omstandigheden. Uit de cijfers blijkt dan ook dat ongeveer de helft van de gemeenten (179 van de 352) gebruik maakt van een huisvestingsverordening. Zoals uit deze figuur³, die de geografische spreiding van huisvestingsverordeningen in Nederland en het gebruikte instrumentarium op grond van de Huisvestingswet 2014 per verordening weergeeft, zijn dit zijn vooral gemeenten in het westen en het midden van het land. Als meer gedetailleerd gekeken worden naar de regels die deze verordeningen stellen, blijkt dat 137 gemeenten (39%) in hun huisvestingsverordening regels hebben opgenomen ten aanzien van woonruimteverdeling om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte te bestrijden. Gemeenten kunnen, ook zonder dat hierbij sprake hoeft te zijn van schaarste, een urgentieregeling in hun huisvestingsverordening opnemen om op deze

manier voorrang te geven aan groepen woningzoekenden die dringend een woning nodig hebben. In totaal maken 166 gemeenten (47%) gebruik van deze mogelijkheid. Tot slot maken in totaal 77 gemeenten (21%) gebruik van de mogelijkheid om regels te stellen inzake woonruimtevoorraadbeheer. Op basis van de evaluatie kan in zijn algemeenheid geconcludeerd worden dat doelstellingen van de Huisvestingswet 2014 worden bereikt en de regeling gehandhaafd dient te blijven. De regering acht grote stelselwijzigingen dan ook niet nodig noch wenselijk.

Dit laat echter onverlet dat er wel zaken zijn die binnen het stelsel van de Huisvestingswet 2014 beter kunnen en aanpassing behoeven. Zo signaleert de evaluatie bijvoorbeeld dat (I) de kwaliteit van de onderbouwing van schaarste door gemeenten wisselend is, (II) er behoefte blijkt te zijn aan meer duidelijkheid over wanneer de instrumenten uit de wet op grond van leefbaarheid ingezet mogen worden, (III) de hoge mate van democratische legitimiteit enerzijds gewenst is, maar dat dit anderzijds ook tot minder flexibiliteit leidt voor gemeenten en (IV) door minder bestuurlijk toezicht de provincies het zicht op de lokale huisvestingsverordeningen verloren hebben. Ook vanuit de uitvoeringspraktijk zijn verschillende punten aangedragen waarop verbetering en/of verduidelijking gewenst is.

Voor de totstandkoming van dit voorstel is uitgebreid overleg gevoerd met gemeenten, provincies, belangenorganisaties (Aedes, VastgoedBelang, IVBN, VNG, IPO en de Woonbond). Hoewel dit

² Kamerstukken II, 2021-2021, 32 847, nr. 696

³ Deze figuur is inclusief legenda terug te vinden op pagina 16 van het evaluatierapport

uiteraard niet betekent dat elk van deze organisaties zich volledig schaaft achter elk van de gemaakte beleidskeuzes, heeft dit wel geleid tot voorliggend voorstel dat in zijn geheel op zeer breed draagvlak kan rekenen en zal gaan bijdragen aan de werkbaarheid van de wet in de praktijk.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van de evaluatie en op basis van signalen uit de praktijk is besloten tot de voorliggende wijziging van de Huisvestingswet 2014. Dit heeft geleid tot wijzigingen en verduidelijkingen op een vijftal thema's, te weten:

1. Woonruimteverdeling
2. Woonruimtevoorraadbeheer
3. Sturing en toezicht op het huisvestingsbeleid
4. Technische wijzigingen
5. Samenhang met andere wet- en regelgeving

De volgende hoofdstukken lichten de wijzigingen toe.

3.1 Woonruimteverdeling

Gemeenten kunnen in hun huisverordening regels stellen met betrekking tot woonruimteverdeling voor zover dit nodig is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste. Binnen deze systematiek worden wijzigingen voorgesteld die raken aan het verlenen van voorrang op basis van lokale binding, het verlenen van voorrang aan beroepsgroepen, het toewijzen van sociale koopwoningen, het delegeren van de uitvoering van urgentieregelingen en enkele verduidelijkingen.

3.1.1 Verhogen percentage voor het verlenen van voorrang op basis van lokale binding

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 is de vrijheid van vestiging. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. De instrumenten die de Huisvestingswet 2014 biedt op het gebied van woonruimteverdeling kunnen deze vrijheid beperken. Deze fundamentele rechten kunnen alleen worden beperkt indien dat noodzakelijk is voor het algemeen belang in een democratische samenleving. Dat belang is gelegen in het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Daarom regelt de wet onder welke voorwaarden gemeenten deze instrumenten mogen inzetten. Zo kan bij toewijzing van huurwoningen waarvoor een huisvestingsvergunning geldt in beperkte mate voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding aan de gemeente (lokale voorrang). 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 huisvestingsverordening voorrang kunnen geven aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio. Binnen dit percentage mag bij maximaal de helft (hetgeen in totaal dus neerkomt op een maximum van 25%) voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met een binding aan een tot de gemeente behorende kern.

Uit de evaluatie van de Huisvestingswet 2014 blijkt dat sinds de invoering van de Huisvestingswet 2014 steeds meer gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden met regionale en lokale binding. Het percentage (van alle gemeenten die verdelingsregels stellen) is gestegen van 55% in 2016 naar 74% in 2020⁴. Graag zouden zij de mogelijkheid zien om een hoger percentage (dan de huidige 25%) van de beschikbare woningen toe te wijzen aan woningzoekenden met lokale binding. Zo krijgen woningzoekenden die een lokale binding met de gemeente hebben meer kansen op de woningmarkt. Dat hier behoefte aan is blijkt ook uit cijfers uit WoON2018, die indiceren dat circa 67% van de woningzoekenden uit gemeenten die een huisvestingsverordening hebben per se of het liefst binnen de eigen woonplaats verhuizen. Daarentegen wil 18% per se of het liefst naar een andere gemeente en tot

⁴ Evaluatie Huisvestingswet 2014. Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid. RIGO, 12 mei 2020.

slot is het voor 15% onduidelijk. Deze wens van gemeenten en woningzoekenden moet evenwel afgewogen worden tegen het recht op vrijheid van vestiging. Het evaluatierapport van RIGO beaamt dit en beveelt in dit kader ook aan om de wettelijke mogelijkheden om woningzoekenden met lokale of regionale binding te heroverwegen.

Op basis van deze afweging wordt voorgesteld om het totale percentage op basis waarvan voorrang verleend kan worden aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio ongewijzigd te laten op 50% van het totaal. Een wijziging van dit percentage wordt geacht een te grote inbreuk te maken op de vrijheid van vestiging, en met deze mogelijkheid om in totaal 50% van de vrijkomende woningen met voorrang toe te wijzen aan woningzoekenden die reeds een band hebben met de regio hebben zodat woningzoekenden zonder maatschappelijke en economische binding kans maken op de overige 50% van de vrijkomende woningen. Binnen dit percentage wordt wel voorgesteld om een iets grotere toewijzing op basis van lokale binding mogelijk te maken, door het percentage te verhogen naar 60% (hetgeen in totaal dus neerkomt op 30%). Ook hier geldt dat een grotere wijziging van dit percentage geacht wordt een te grote inbreuk te maken op de vrijheid van vestiging. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

| Huisvestingswet 2014 (huidige regeling) | | Voorstel ter wijziging (nieuwe regeling) | |
|---|---|---|---|
| Percentage voorrang aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio | Maximaal 50% van het totaal | Percentage voorrang aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio | Maximaal 50% van het totaal |
| Percentage voorrang aan woningzoekenden met lokale binding | Maximaal 50% van het bovenstaande percentage (25% van het totaal) | Percentage voorrang aan woningzoekenden met lokale binding | Maximaal 60% van het bovenstaande percentage (30% van het totaal) |

Dit voorstel wordt breed gedragen door gemeenten. Op deze wijze kan namelijk meer en beter maatwerk geleverd worden voor lokale woningzoekenden en is het mogelijk dat starters en ouderen hun wooncarrière kunnen voortzetten in de eigen gemeente en makkelijker passende woonruimte vinden. Onverlet blijft dat de gemeenteraad het percentage voor lokale binding dat het uiteindelijk kiest afhankelijk van de schaarste aan de aangewezen categorieën van woonruimte vast dient te stellen.

3.1.2 Voorrang aan beroepsgroepen

Uit gesprekken met gemeenten met schaarste aan categorieën van (goedkope en middeldure) woonruimte blijkt dat zij het noodzakelijk vinden om woningzoekenden met een beroep dat van vitaal belang is voor de plaatselijke samenleving, zoals woningzoekenden die werkzaam zijn bij politie, brandweer of andere hulpdiensten of die werkzaam zijn in het onderwijs of de zorg, met voorrang te huisvesten. Door de schaarste aan woonruimte kunnen deze beroepsgroepen onvoldoende passende woonruimte vinden in de gemeente. Dit heeft tot gevolg dat ze elders op zoek gaan naar werk en er een tekort ontstaat in bepaalde gemeenten aan deze beroepsgroepen.

Op grond van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014 is het mogelijk om voorrang te verlenen aan personen die maatschappelijk of economisch gebonden zijn aan de gemeente of regio. Van economische binding is sprake als de woningzoekende voor de voorziening in het bestaan aangewezen is op het duurzaam verrichten van arbeid binnen of vanuit het gebied waarop de bindingseis betrekking heeft. Het moet daarbij gaan om een substantieel deel van zijn

inkomensverwerving. Verder moet het niet alleen gaan om het duurzaam karakter van de arbeid, maar ook om een duurzame relatie tussen de arbeid en het betrokken gebied. Daarbij kan momenteel geen onderscheid gemaakt worden tussen beroepsgroepen, waardoor beroepsgroepen met een vitaal belang voor de lokale samenleving in 'dezelfde vijver vissen' als alle andere beroepsgroepen met maatschappelijke of economische binding.

Om beroepsgroepen met een vitaal belang voor de (lokale en regionale) samenleving voorrang te kunnen geven bij het toewijzen van een woning wordt artikel 14 zodanig gewijzigd, dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat er bij maatschappelijke en economische binding voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden die een vitaal beroep uitoefenen in de gemeente. Daarmee kan aan woningzoekenden die werken of willen werken in een gemeente met schaarste aan woonruimte voorrang worden gegeven bij het verkrijgen van een woning in de gemeente waar ze werkzaam zijn. Het wonen van deze beroepsgroepen in de gemeente is immers essentieel voor het goed functioneren van de lokale samenleving. Ter voorkoming van willekeur en een onevenredige benadeling van andere beroepsgroepen krijgt de gemeenteraad de verplichting om in de huisvestingsverordening te onderbouwen dat de schaarste aan woonruimte in de gemeente ertoe leidt dat noodzakelijke beroepsgroepen zich niet kunnen vestigen in de gemeente. Het is de veronderstelling dat deze ingreep bijdraagt aan het oplossen van het tekort aan een bepaalde beroepsgroep. In het geval een tekort daadwerkelijk is opgelost, volgt dat het niet langer wenselijk is om nog voorrang te verlenen aan deze beroepsgroep. Om deze reden krijgt de gemeenteraad ook de mogelijkheid om een maximumaantal van een categorie woonruimten vast te stellen per beroepsgroep.

3.1.3 Toewijzen van sociale koopwoningen

Als gevolg van het grote woningtekort en de schaarste aan woningen in den brede, hebben veel doelgroepen, zoals starters en mensen met een middeninkomen, behoefte aan een betaalbare (nieuwbouw) koopwoning. Deze schaarste leidt tot een verdelingsvraagstuk wat op de vrije koopwoningmarkt wordt beslecht door een biedprocedure waarbij de hoogste bieder wint en aspirant-kopers met een midden- of meer bescheiden inkomen buiten de boot vallen. Vooral mensen met een lager inkomen, zoals starters of eenverdieners in loondienst hebben het daardoor moeilijk op de koopwoningmarkt. Hoewel gemeenten reeds de mogelijkheid hebben om via een doelgroepenverordening te regelen dat woningen in de categorie sociale koop worden gebouwd (op grond van de Wet ruimtelijke ordening), kunnen zij niet regelen dat deze woningen ook daadwerkelijk bewoond gaan worden door mensen die tot de doelgroep behoren en daardoor in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning (op grond van de Huisvestingswet 2014⁵). In de vorige Huisvestingswet was dit nog wel mogelijk.

Deze situatie is onwenselijk, ook vanuit het perspectief van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van het wonen voor mensen met een laag en middeninkomen. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de gemeente sociale koopwoningen, die in het bestemmings- of omgevingsplan ook al zodanig als woningcategorie gebouwd zijn, toe kan gaan wijzen aan de doelgroep. Voor een goede uitvoering is het van belang dat het wetsvoorstel duidelijkheid verschaft over wat onder sociale koop wordt verstaan. In dit kader is ervoor gekozen om sociale koop te definiëren als een koopwoning met een sociaal karakter, wat inhoudt dat deze voldoet aan een aantal voorwaarden, te weten (I) dat de woning niet meer kost dan de geldende NHG-grens van het betreffende kalenderjaar (€325.000 op 1 januari 2021, red.) en (b) dat de woning kan worden bewoond door mensen met een aantoonbare behoefte aan betaalbare koopwoning. Om binnen deze en de bredere kaders van de Huisvestingswet 2014 lokaal maatwerk toe te staan, krijgen gemeenten de ruimte om nadere voorwaarden te stellen aan de doelgroep die in aanmerking komt om in een sociale koopwoning te wonen.

3.1.4 Delegatie van uitvoering van urgentieregelingen

De Huisvestingswet 2014 maakt het voor gemeenten mogelijk om te sturen op de woonruimteverdeling, onder meer door het aanwijzen van urgentiecategorieën. Daartoe dienen

⁵ Overigens maakt de Huisvestingswet dit momenteel al wel expliciet mogelijk voor de Waddeneilanden

gemeenten in een huisvestingsverordening regels op te nemen over onder meer het verdelen van woonruimte en, indien er sprake is van urgentiecategorieën, de bepalingen hieromtrent nader in de verordening te omschrijven. Het is aan gemeenten of ze gebruik willen maken van een huisvestingsverordening en zij kunnen deze alleen opstellen als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Indien een gemeente alleen gebruik maakt van een urgentieregeling, kan dat ook indien er geen sprake is van schaarste. Bij een huisvestingsverordening en een urgentieregeling stuurt de gemeente zelf op de woonruimteverdeling. Dit kan zowel zien op huurwoningen als – na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – op sociale koopwoningen.

De Huisvestingswet 2014 is op grond van artikel 4 het enige wettelijke kader op basis waarvan de gemeente dergelijke toewijzingsregels (waaronder op basis van urgentie) kan stellen en is daarmee een uitputtende regeling ten aanzien van de verdeling van woonruimte zowel wat betreft de aangewezen huurwoningen van particulieren als van woningcorporaties. Het is niet mogelijk voor gemeenten om op andere wijze (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten of woonvisies) directe of indirecte regels rondom woonruimteverdeling op te stellen. Prestatieafspraken, woonvisies en convenanten tussen gemeenten en woningcorporaties kunnen daarentegen wel worden gemaakt, maar mogen geen regels betreffende woonruimteverdeling bevatten. Deze kunnen gaan over werkafspraken en te halen doelstellingen, zoals aantallen te bouwen woningen en renovaties en dergelijke. Indien er geen huisvestingsverordening is, mag de corporatie zelf (in plaats van de gemeente) een transparant woningtoewijzingsbeleid voeren waarbij aandacht is voor urgent woningzoekenden (conform de Woningwet).

Indien een gemeente in de huisvestingsverordening urgentiebepalingen opneemt, dan dienen daarin ook de kaders te worden vastgelegd over de wijze waarop woningzoekenden kunnen verzoeken om indeling in een urgentiecategorie. Tegen een beslissing omtrent de indeling in een urgentiecategorie moeten woningzoekende bezwaar maken en beroep kunnen instellen. Burgemeester en wethouders kunnen van hun bevoegdheid om woningzoekenden in urgentiecategorieën in te delen mandaat verlenen. Mandaat kan bijvoorbeeld worden verleend aan een corporatie of aan een in te stellen urgentiecommissie. Een urgentieregeling met een urgentiecommissie zorgt voor eenduidigheid. Dit draagt bij aan een effectievere huisvesting van urgente groepen. Als er mandaat is verleend is er nog steeds sprake van een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Uit de evaluatie van de Huisvestingswet 2014 is gebleken dat er gemeenten zonder verordening zijn die toch met corporaties afspraken maken (in bijvoorbeeld convenanten) over woonruimteverdeling. In dergelijke gevallen is door woningzoekenden geen bezwaar mogelijk. Omdat die situatie onwenselijk is biedt deze toelichting op dit punt een verduidelijking.

Zowel regels over huurwoningen als sociale koopwoningen

Gemeenten kunnen met deze wijziging inzake woonruimteverdeling zowel regels stellen voor huurwoningen, als voor sociale koopwoningen, zoals dat momenteel al het geval is ten aanzien van de Waddeneilanden vanwege hun specifieke woningmarkt ten gevolge van het insulaire karakter. Aangezien de Huisvestingswet 2014 een uitputtende regeling is ten aanzien van de verdeling van woonruimte is het evenmin toegestaan dat een gemeente via de privaatrechtelijke weg aanvullende maatregelen neemt die de werking van dit wetsvoorstel doorkruisen. Het is dus niet mogelijk voor een gemeente buiten de huisvestingsverordening andere of aanvullende afspraken te maken over de verdeling van sociale koopwoningen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Enkel op basis van de criteria in deze wet kunnen gemeenten sturen bij de woonruimteverdeling.

3.1.5 Verduidelijking: urgenten met lokale binding en de verhouding met de percentages

Overeenkomstig artikel 12 van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening urgentiecategorieën aanwijzen waaraan bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang kan worden gegeven. Op basis van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten de mogelijkheid om bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang te geven aan woningzoekenden die economisch of

maatschappelijk gebonden zijn aan de regio of aan de gemeente. Dit is aan maximale percentages gebonden. Het doel van deze maximum percentages is gelegen in het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014, namelijk borgen van de vrijheid van vestiging. Dit is internationaalrechtelijk vastgelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, en dit grondrecht kan slechts bij wet beperkt worden indien dat noodzakelijk is voor het algemeen belang in een democratische samenleving.

Beide bepalingen omtrent voorrang voor bepaalde groepen woningzoekenden kunnen naast elkaar worden gehanteerd. Indien een gemeente in de verordening heeft bepaald dat een urgente groep ook maatschappelijk of economische binding moet hebben of indien binnen de groep urgenten extra voorrang gegeven wordt aan woningzoekenden die maatschappelijke of economische binding hebben, tellen die ook mee voor de percentages, bedoeld in artikel 14. Het is in verband met de vrijheid van vestiging niet toegestaan om deze percentages te omzeilen, hetgeen feitelijk gebeurt indien de bindingseisen als voorwaarde worden meegenomen bij de urgentie categorieën of aan urgenten met binding extra voorrang wordt verleend terwijl dit niet wordt meegerekend binnen de geldende percentages. Dit wetsvoorstel bevat een verduidelijking op dit punt.

3.2 Woonruimtevoorraadbeheer

Gemeenten kunnen op dit moment in hun huisverordening regels stellen met betrekking tot woonruimtevoorraadbeheer voor zover dit nodig is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste. Uit de evaluatie van de Huisvestingswet 2014 en de gesprekken met betrokken partijen blijkt dat op dit thema twee punten naar voren komen die geadresseerd zouden moeten worden. Het betreft hier ten eerste de constatering dat de belangrijkste reden voor gemeenten om te willen sturen op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer niet het voorkomen van schaarste is maar het bestrijden van leefbaarheidsproblemen. Ten tweede ervaren gemeenten onduidelijkheden over welk instrument zij het beste kunnen gebruiken in het geval van woonruimtevoorraadbeheer en de verhouding tot de Wet ruimtelijke ordening. Via het bestemmingsplan kan immers ook vastgelegd worden dat verkamering niet mag of bepaald gebruik niet is toestaan. Op deze twee punten worden wijzigingen voorgesteld die het mogelijk maken om ook op grond van leefbaarheid te sturen op woonruimtevoorraadbeheer en die het gebruik van de instrumenten voor woonruimtevoorraadbeheer voortvloeiend uit de Huisvestingswet 2014 en de Wet ruimtelijke ordening stroomlijnen door middel van samenloopbepalingen.

3.2.1 Sturen op grond van leefbaarheid bij woonruimtevoorraadbeheer

Uit het evaluatieonderzoek van RIGO blijkt dat de belangrijkste reden voor gemeenten om te willen sturen op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer niet het voorkomen van schaarste is maar het bestrijden van leefbaarheidsproblemen⁶. Dit geldt met name voor regels op het gebied van omzetting, woningvorming en splitsing. Een van de redenen hiervoor is dat gemeenten in minder populaire buurten, veelal buurten waar de leefbaarheid toch al onder druk staat, willen voorkomen dat woningen worden verkamerd voor de huisvesting van meerdere personen die geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen, zoals veelal het geval is bij studenten en arbeidsmigranten. Daarnaast willen gemeenten voorkomen dat eigenaren hun woningen verkameren of bouwkundig splitsen in kleinere woningen, omdat dit zou kunnen leiden tot een grotere druk op de openbare ruimte (parkeerplekken, afvalcontainers) en klachten van bewoners (geluidsoverlast, vervuiling). Om voor deze woningen toch gebruik te kunnen maken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 zoeken sommige gemeenten de randen van de wet op: woningen worden als schaars bestempeld, terwijl de motivering daarvoor niet voldoende is. Daarbij nemen zij het risico dat een eigenaar de regels met succes aanvecht bij de rechter, indien onvoldoende onderbouwd kan worden dat er schaarste is aan dergelijke woningen. De gemeente dient daarom instrumenten te krijgen die het ook kan inzetten voor het behoud van de leefbaarheid in bepaalde buurten indien woonruimtevoorraadbeheer niet noodzakelijk is vanuit het oogpunt van schaarste.

⁶ Zie pagina 35 van het evaluatierapport

De huidige Huisvestingswet 2014 maakt het enkel mogelijk om bij verordening regels te stellen over woonruimtevoorraadbeheer indien dit noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Als dit het geval is mag bij de uiteindelijke vergunningverlening wel rekening worden met het effect op de leefbaarheid. Met de komst van de Wet toeristische verhuur⁷ is die eis van schaarste aan woonruimte voor de inzet van de instrumenten inzake toeristische verhuur verbreed. Daarmee is het ook mogelijk gemaakt om regels inzake de toeristische verhuur van woningen te stellen als dat noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de omgeving. In aanvulling hierop maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om ook op grond van het behoud van de leefbaarheid regels te introduceren inzake woonruimtevoorraadbeheer. Hiermee krijgen gemeenten een extra instrument in handen om ongewenste verkamering en de daarmee gepaard gaande overlast en grote druk op de openbare ruimte te voorkomen.

3.2.2 Samenhang en samenloop met de Wet ruimtelijke ordening

De redenen om te willen sturen in de woningvoorraad zijn gelegen in het tegengaan van schaarste aan bepaalde categorieën van woonruimte, het behoud van de leefbaarheid in de publieke ruimte en het beschermen van de rechten van anderen. Het gaat daarmee om het behoud en de beschikbaarheid van bepaalde typen woonruimte in buurten en wijken gerelateerd aan de invloed van wijzigingen in de voorraad op de fysieke leefomgeving en daarmee ook de leefbaarheid van de omgeving voor zittende bewoners. De genoemde problematiek van bijvoorbeeld de parkeerdruk of (geluids)overlast vallen in principe onder het bereik van de ruimtelijke ordening, bouwregelgeving en straks de Omgevingswet waarin die regels op zullen gaan. Via die route kan dan ook in bestemmingsplannen worden geregeld welke woningen ergens worden gebouwd en in beheerverordeningen kan ook worden geregeld hoe de ordening behouden dient te blijven (indien er geen grote ruimtelijke ontwikkelingen te verwachten zijn of wenselijk zijn). De redenering dat er bij voorraadbeheer geen sprake hoeft te zijn van schaarste komt in die zin overeen met het ruimtelijke ordeningsrecht, aangezien daar geen sprake hoeft te zijn van schaarste om regels te kunnen opnemen in een beheerverordening.

Nu dit wetsvoorstel het ook in de Huisvestingswet 2014 mogelijk maakt om regels te stellen over woonruimtevoorraadbeheer op grond van leefbaarheid maakt dit de overlap met het omgevingsrecht groter. Door het toevoegen van de mogelijkheid voor gemeenten om dit instrumentarium ook in te kunnen zetten in het kader van het behoud van de leefbaarheid in de omgeving, hetgeen gezocht moet worden in voldoende parkeerplekken, beperken van (geluids)overlast en dergelijke, komen de doelen (groten)deels overeen met het beperken van de invloed die wijzigingen in het gebruik en de bebouwing kan hebben op de fysieke leefomgeving. Voor een goede fysieke leefomgeving is ook van belang dat er voldoende woningen zijn. De ruimtelijke programmering van nieuwe woningen, maar ook het behoud van woningen kan geregeld worden in het omgevingsplan door het toedelen van een goede mix van functies aan locaties en bijbehorende regels.

Gezien deze overlap ligt het voor de hand om de regels in de Huisvestingswet 2014 aangaande woonruimteverdeling op een zeker moment over te hevelen naar de Omgevingswet. Daar is bij deze wijziging echter nog niet voor gekozen, omdat gemeenten met de komst van de Omgevingswet een grote opgave hebben om dit te implementeren. Daarom is besloten om op dit moment leefbaarheid als grondslag voor woonruimtevoorraadbeheer toe te voegen aan de Huisvestingswet 2014 en (nog) niet de regels over te hevelen naar de Omgevingswet – dit zal bij de volgende evaluatie van de Huisvestingswet 2014 opnieuw gewogen worden. Hiermee wordt er evenwel meer ruimte gecreëerd de betreffende regels op grond van de Huisvestingswet 2014 te introduceren en eventueel af te stemmen op het gebruik van de huisvestingsvergunning, maar de mogelijkheid blijft om dergelijke regels in het omgevingsplan op te nemen. Het wordt daarmee een keuze aan de gemeente of ze het voorraadbeheer regelt via het omgevingsplan op basis van de Omgevingswet door het juist toedelen van bestemmingen aan locaties of via de Huisvestingswet

⁷ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 353

2014. Doet de gemeente dit op grond van de Huisvestingswet 2014, dan gelden de kaders van de Huisvestingswet 2014.

Gezien de overlap tussen beide wetten en om ervoor te zorgen dat er in de praktijk geen dubbele vergunningen aangevraagd hoeven te worden (voorkomen van onnodige regeldruk), wordt in de Huisvestingswet 2014 een samenloopbepaling opgenomen.

3.3 Sturing en toezicht op het huisvestingsbeleid

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 is dat de verantwoordelijkheid voor het huisvestingsbeleid berust bij de gemeente. Dit zal ook in dit wetsvoorstel het uitgangspunt blijven. Wel wordt voorgesteld om binnen deze systematiek enkele verbeteringen door te voeren die zien op een verduidelijking van de werking van artikel 4, de mogelijkheid voor de gemeenteraad om besluiten over uitvoeringsaspecten te delegeren naar het college van B&W, een verduidelijking van de mogelijkheid voor gemeenten om een hardheidsclausule in de huisvestingsverordening op te nemen, voorwaarden voor gemeenten om gebruik te kunnen maken van de Huisvestingswet 2014 en een grotere rol voor de provinciale bestuurslaag.

3.3.1 Verduidelijking artikel 4: de gemeente kan uitsluitend via de huisvestingsverordening sturen op woonruimteverdeling

Gemeenten kunnen alleen sturen op woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat de democratische legitimiteit van de regels die in de huisvestingsverordening opgenomen worden gewaarborgd is. De Huisvestingswet 2014 is op dit punt een uitputtende regeling, zoals ook blijkt uit de terminologie die gebruikt is in artikel 4, eerste lid. Het is niet mogelijk voor gemeenten om op andere wijze (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten of woonvisies) directe of indirecte regels rondom woonruimteverdeling op te stellen. In de praktijk blijkt echter⁸ dat sommige gemeenten deze regels toch omzeilen door met woningcorporaties en urgentiecommissies afspraken te maken over het verdelen van woonruimte en deze in een woonvisie of convenant neer te leggen. Hoewel prestatieafspraken, woonvisies en convenanten tussen gemeenten en woningcorporaties wel gemaakt mogen worden, mogen zij geen regels betreffende woonruimteverdeling bevatten. Naar oordeel van de regering behoeft de wet op dit punt geen aanpassing, omdat artikel 4, eerste lid, al duidelijk stelt dat de gemeente uitsluitend per verordening regels kan stellen over woonruimteverdeling. Wel is deze verduidelijking in de toelichting noodzakelijk geacht, om in de praktijk te voorkomen dat de regels uit de Huisvestingswet 2014 omzeild worden.

3.3.2 Delegatie naar college van B&W

Gemeenten kunnen alleen gebruikmaken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 via een huisvestingsverordening, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit maakt onder meer dat de democratische legitimiteit van de regels die in de huisvestingsverordening opgenomen worden gewaarborgd is. Uit de praktijk van de laatste jaren blijkt dat gemeenten het soms als lastig en als bestuurlijke last ervaren dat iedere wijziging van de regels een aanpassing van de huisvestingsverordening en een raadsbesluit vergt. Echter, gezien de inhoudelijke zwaarte, bijvoorbeeld ten aanzien van de vrijheid van vestiging, van de maatregelen die een gemeente op basis van de Huisvestingswet 2014 kan introduceren weegt de benodigde democratische legitimatie van deze maatregelen zwaarder dan de praktische overwegingen van gemeenten om eenvoudiger de regels aan te kunnen passen. Om deze reden wordt het niet mogelijk gemaakt om fundamentele punten van de Huisvestingswet 2014 – zoals het stellen van regels omtrent de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer – te delegeren naar het college van B&W. Wel is overwogen dat het voor de uitvoerbaarheid van de wet en met het oog op de bestuurlijke lasten wenselijk is dat het mogelijk is voor de gemeenteraad om besluiten inzake uitvoeringsaspecten van deze wet te delegeren naar het college van B&W. In de praktijk gaat het hier bijvoorbeeld om zaken als het vaststellen van vergunningsprocedures en lotingsregels. Omdat het op grond van artikel 156 van de Gemeentewet reeds mogelijk is voor de gemeenteraad om te

⁸ Bijvoorbeeld uit de brief die door A.C.S. Advocatenkantoor op 17 juni 2020 aan Tweede Kamercommissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestuurd over dit thema

besluiten dergelijke zaken te delegeren aan het college van B&W, wordt de Huisvestingswet 2014 op dit punt niet gewijzigd.

3.3.3 De mogelijkheid van een hardheidsclausule in de huisvestingsverordening

In de praktijk kan het in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat het niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning, hetgeen volgens de letter van de huisvestingsverordening van een gemeente gerechtvaardigd is, leidt tot een dusdanige situatie van onbillijk- en/of hardheid dat het nodig is om af te kunnen wijken van de huisvestingsverordening. Uit de evaluatie van de Huisvestingswet 2014 blijkt dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de vraag of dit juridisch mogelijk is. Om deze reden biedt de toelichting op dit punt de verduidelijking dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een bepaling kan opnemen dat het college van burgemeester en wethouders mag afwijken van de regels in de huisvestingsverordening aangaande woonruimteverdeling, voor zover toepassing van die regels gelet op het belang van het verdelen van schaarste van woonruimte zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Benadrukt zij dat van deze bevoegdheid met terughoudendheid en slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik moet worden gemaakt. Voorts wordt opgemerkt dat het in geen geval mogelijk is om af te wijken van de bepalingen in de Huisvestingswet 2014.

3.3.4 Voorwaarden voor het gebruik van de Huisvestingswet 2014

Uit de evaluatie en de gesprekken met belanghebbenden blijkt dat vrijwel alle gesprekspartners het gebruik van de Huisvestingswet 2014 een middel vinden dat gerechtvaardigd is om in te zetten in het geval van schaarste. Hierbij is meermaals het belang geuit dat vooraf goed wordt onderbouwd waarom dit noodzakelijk en proportioneel is in het licht van de lokale situatie. Dit wordt per gemeente verschillend ingevuld, waarbij de kwaliteit van de onderbouwing wisselend is en bovendien is de onderbouwing hierdoor voor veel partijen moeilijk te doorgronden. Daarom hebben meerdere partijen de suggestie gedaan om gemeenten vooraf enkele voorwaarden op te leggen waar zij aan moeten voldoen op het moment dat zij een huisvestingsverordening willen gaan introduceren. Omdat gemeenten meer mogelijkheden krijgen voor het gebruiken van de Huisvestingswet 2014 (zoals de toewijzing van sociale koopwoningen en het verlenen van voorrang aan beroepsgroepen) is het geëigend om strengere voorwaarden te stellen aan het gebruik van de Huisvestingswet 2014. Daarom introduceert deze wetswijziging de verplichting voor gemeenten om, zodra zij een huisvestingsverordening willen gaan introduceren, in de woonvisie (die vanuit Woningwet reeds verplicht is) aandacht te besteden aan de onderbouwing van de schaarste en de inzet van de gemeente op het gebied van de (regionale) woningbouwprogrammering. Hierdoor wordt bereikt dat de onderbouwing en beweegredenen van een gemeente inzichtelijker worden en beter integraal gewogen kunnen worden.

3.3.5 Grotere rol provincie bij totstandkoming huisvestingsverordening

Op basis van het interbestuurlijk toezicht dienen gedeputeerde staten van de provincies toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten gebruik maken van hun bevoegdheden op basis van de Huisvestingswet 2014. Deze rol wordt door provincies in de praktijk zeer verschillend uitgevoerd. Hoewel provincies actief toezien op de wijze waarin gemeenten de taakstelling inzake de huisvesting van vergunninghouders uitvoeren is er vaak minder aandacht voor hetgeen gemeenten in hun huisvestingsverordening regelen omtrent woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. In de Huisvestingswet 2014 is reeds bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van de huisvestingsverordening deze afstemmen met de colleges van burgemeester en wethouders van de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio⁹. Toch blijkt in de praktijk dat in bepaalde regio's niet altijd een goede afstemming plaatsvindt tussen het lokale huisvestingsbeleid en de regionale woningbouwprogrammering. Voorgesteld wordt om het generieke toezicht als uitgangspunt te blijven hanteren, waarbij gemeenten verantwoordelijk blijven voor het huisvestingsbeleid in hun gemeente. Wel krijgen gemeenten de wettelijke plicht om tijdens de totstandkoming van hun huisvestingsverordening advies te vragen aan

⁹ Artikel 6, tweede lid van de Huisvestingswet 2014

gedeputeerde staten. De gemeenteraad moet een goede afweging maken als van dit advies wordt afgeweken.

3.4 Technische wijzigingen

Naast de inhoudelijke wijzigingen op het gebied van woonruimteverdeling, woonruimtevoorraadbeheer en de sturing en het toezicht op het huisvestingsbeleid is in de praktijk gebleken dat de Huisvestingswet 2014 op diverse meer technische punten gewijzigd moet worden. De volgende paragrafen lichten deze wijzigingen toe.

3.4.1 Mogelijkheid tot een tijdelijke vergunning bij woonruimtevoorraadbeheer

De Huisvestingswet 2014 bevat de mogelijkheid om een vergunning in te trekken, maar geeft geen expliciete grondslag voor het verlenen van tijdelijke vergunningen. In de praktijk blijkt dat het onduidelijk is of een vergunning voor een beperkte duur mag worden verleend. Het is echter op basis van de Dienstenrichtlijn een verplichting om bij schaarse vergunningen voor economische diensten de vergunningen tijdelijk te verlenen zodat periodiek mededingingsruimte voor nieuwe gegadigden ontstaat. Om deze redenen wordt in artikel 21 expliciet duidelijk gemaakt dat vergunningen voor onttrekking, omzetting en toeristische verhuur voor beperkte duur kunnen worden verleend, waarbij ook wordt verhelderd dat tijdelijke vergunningen van rechtswege vervallen op het moment dat de duur van de vergunning is verlopen. Gezien de rechtszekerheid van personen die bij de inwerkingtreding van de gewijzigde Huisvestingswet 2014 reeds in het bezit zijn van een vergunning, is het alleen mogelijk om nieuwe vergunningen tijdelijk te verlenen.

3.4.2 Verduidelijking zelfstandige toevoeging aan de voorraad

De omzettingsvergunning geeft een mogelijkheid om een zelfstandige woonruimte om te zetten naar onzelfstandige ruimtes, zoals kamers. Echter kent de omgekeerde route geen beschrijving in de Huisvestingswet 2014 of haar geschiedenis. Daarom is het bij omzetting in de praktijk voor woningeigenaren vaak onduidelijk hoe de woning weer zelfstandig aan de woningvoorraad wordt toegevoegd. In gesprekken met gemeenten is geopperd om in het geval een dergelijke situatie zich voordoet een algehele meldplicht te introduceren in de Huisvestingswet 2014. Echter is overwogen dat het introduceren van de mogelijkheid tot het verlenen van een tijdelijke vergunning voor onder meer omzetting (zie paragraaf 3.4.1) dit probleem grotendeels oplost. Daarom is een algehele wettelijke meldplicht niet aan de orde. Wel zij opgemerkt dat gemeenten dit desgewenst wel kunnen opnemen in de voorwaarden die zij op grond van artikel 24 van de Huisvestingswet 2014 kunnen verbinden aan een omzettingsvergunning.

3.4.3 Het vormen van onzelfstandige woonruimten

De Huisvestingswet 2014 bepaalt in artikel 21, eerste lid, onderdeel d, dat het verboden is om een (zelfstandige) woonruimte zonder vergunning van burgemeester en wethouders tot twee of meer (zelfstandige) woonruimten te verbouwen of in die verbouwde staat te houden. De Raad van State heeft in een uitspraak¹⁰ bepaald dat deze bepaling ook voor onzelfstandige woonruimten (verkamering) geldt. Dit betekent in de praktijk dat voor één handeling, in casu verkamering, twee vergunningen onder de Huisvestingswet 2014 nodig zijn: een omzettingsvergunning (artikel 21, eerste lid, onderdeel c) en een vergunning voor woningvormen (artikel 21, eerste lid, onderdeel d). Daarom wordt, om te voorkomen dat zelfstandige en onzelfstandige woonruimten door elkaar gaan lopen, in artikel 21, eerste lid, onderdeel d, het woord 'zelfstandig' toegevoegd.

3.4.4 Toeristische verhuur

Sinds 1 januari 2021 is de Wet toeristische verhuur van woonruimte van kracht, die een wijziging inhoudt van de Huisvestingswet 2014. Dit deel van de Huisvestingswet 2014 biedt mogelijkheden aan gemeenten om regels te stellen aan aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur. Zo is het, op basis van de lokale situatie, mogelijk om een eenmalige registratieplicht, een nachtcriterium met daarbij eventueel een meldplicht per verhuring en een vergunningplicht in te voeren.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2020:2778

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte zijn voorts amendementen aangenomen die directe verplichtingen introduceren voor diensten van de informatiemaatschappij (digitale platforms) die een dienst verlenen gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur: het amendement Smeulders-Koerhuis¹¹ ziet op een verbod om advertenties zonder registratienummer te tonen in gemeenten waar een registratieplicht geldt (artikel 23a, derde lid) en het amendement Nijboer¹² op een verplichting om de aanbieders van woonruimte te informeren over de lokaal ingestelde wet- en regelgeving omtrent het legaal toeristisch verhuren van woonruimte (artikel 23d). Beide artikelen zijn op 1 juli 2021 in werking getreden, nadat de betreffende notificatieprocedures bij de Europese Commissie zijn doorlopen. Daarnaast zijn amendementen aangenomen die het voor gemeenten mogelijk maken om aanwijzingen te geven aan digitale platforms¹³: het amendement Beckerman-Koerhuis¹⁴ introduceert de definitie van een 'digitaal platform' (artikel 1, eerste lid, onder a) en maakt het mogelijk voor gemeenten om een digitaal platform een aanwijzing te geven om de aanbieder voor toeristische verhuur van de aanbieder aan wie een verbod tot het in gebruik geven van een woning voor toeristische verhuur is opgelegd te blokkeren (artikel 33a, onder b) en het amendement Nijboer-Van Eijs¹⁵ geeft de gemeente de mogelijkheid om een digitaal platform de aanwijzing te geven om de aanbieder voor toeristische verhuur van de aanbieder die het nachtcriterium heeft overschreven voor de rest van het kalenderjaar niet te tonen (artikel 23e).

Bij de implementatie van deze regels voor digitale platforms is gebleken dat als gevolg van deze amendementen enkele omissies en inconsistenties in de wet terecht zijn gekomen, die in de praktijk tot onduidelijkheid zouden kunnen leiden. Deze omissies en inconsistenties worden via deze wijziging weggenomen en zien concreet op de volgende vier zaken.

Informatieverplichtingen voor digitale platforms

Op grond van artikel 23d zijn digitale platforms verplicht om aanbieders van toeristische verhuur te informeren over de geldende (lokale) wet- en regelgeving voor het aanbieden van woonruimte. Het gaat hier, volgens dit artikel, specifiek over de verboden, bedoeld in artikel 23a, eerste lid en artikel 23b, eerste en tweede lid. Dit betreft de regels over de registratieplicht, de meldplicht en het nachtcriterium. In de praktijk houdt dit in dat deze verplichting niet zouden gelden voor de vergunningplicht, die is vastgelegd in artikel 23c. In gemeenten waar een dergelijke plicht geldt, ontstaat daardoor de situatie dat digitale platforms wel informatie moeten verstrekken over de registratieplicht, de meldplicht en een nachtcriterium, maar niet over de vergunningsplicht. Om deze reden wordt een verwijzing naar artikel 23c toegevoegd aan artikel 23d.

Overgangstermijn voor digitale platforms

Artikel 51, eerste lid, voorziet op het moment dat de gemeenteraad een registratieplicht heeft ingesteld in een overgangstermijn van zes maanden. Die geldt, volgend uit dat artikel, specifiek voor aanbieders die hun woonruimte al voor de inwerkingtreding van de registratieplicht aanboden (bestaande aanbieders). Strikt genomen spreekt het artikel niet over een overgangstermijn voor digitale platforms. Echter is het gezien de wettelijke verplichtingen die voor hen volgen uit deze wet redelijk dat ook voor hen de overgangstermijn van zes maanden geldt, aangezien zij immers hun systemen moeten aanpassen aan de regelgeving die lokaal wordt ingesteld. Daarom wordt artikel 51 op dit punt aangepast.

Handhaving richting digitale platforms met bestuurlijke boetes

Op dit moment kan op grond van artikel 23e, van de Huisvestingswet 2014, een digitaal platform beboet worden, indien het geen gevolg geeft aan een aanwijzing van de gemeente om een

¹¹ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 353, nr. 27

¹² Kamerstukken II, 2020-2021, 35 353, nr. 20

¹³ NB. ook over deze amendementen is de Europese Commissie geïnformeerd

¹⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 353, nr. 22

¹⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 353, nr. 39

advertentie die het nachtcriterium heeft overschreden te verwijderen. Het is echter niet mogelijk om een digitaal platform te beboeten indien het geen gevolg geeft aan een aanwijzing van de gemeente om een advertentie waarvoor een verhuurverbod geldt te verwijderen. Deze omissie wordt weggenomen door het voor gemeenten ook mogelijk te maken om voor overtreding van artikel 33a, onderdeel b, van de Huisvestingswet 2014 een bestuurlijke boete op te kunnen leggen aan een digitaal platform indien het geen gevolg geeft aan een aanwijzing van de gemeente om een advertentie waarvoor een verhuurverbod geldt, te verwijderen.

Samenloop met onttrekkingsvergunning bestemming woonruimte

In sommige gemeenten is voorgeschreven dat een onttrekkingsvergunning benodigd is om een woonruimte toeristisch te mogen verhuren. In dat geval zou de woonruimte immers op een andere manier gebruikt worden dan waar deze voor bestemd is. Met het oog op eenduidigheid en het verlichten van administratieve lasten voor burgers introduceert dit wetsvoorstel een samenloopbepaling, waarbij de aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 23c, eerste lid van de Huisvestingswet 2014 gelijk wordt gesteld aan een vergunning die nodig is voor het onttrekken van de woonruimte aan de bestemming.

3.4.5 Vergunninghouders

Verlening huisvestingsvergunning aan personen die op verlenging van verblijfsvergunning wachten

Artikel 10, tweede lid van de Huisvestingswet 2014 stelt dat woningzoekenden alleen in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning als zij een Nederlandse nationaliteit hebben of vreemdeling zijn en rechtmatig verblijf hebben in Nederland als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). Als hier niet aan wordt voldaan volgt dwingend uit de Huisvestingswet 2014 dat de betreffende aanvrager geen huisvestingsvergunning kan krijgen. In de praktijk heeft dit in enkele gemeenten tot praktische problemen geleid voor statushouders waarbij het aflopen van hun tijdelijke huurcontract samenvalt met de periode waarin zij in afwachting zijn van een verlening van hun verblijfsvergunning. In deze periode krijgen zij op basis van onderdeel g of h van artikel 8 Vw een zogeheten W-document. Omdat onderdelen g en h buiten de reikwijdte van de Huisvestingswet 2014 vallen heeft dit als gevolg dat gemeenten geen huisvestingsvergunning kunnen verlenen op het moment dat een tijdelijk huurcontract afloopt terwijl de verblijfsvergunning nog niet is verlengd. Om deze situatie te voorkomen, worden artikelen 8(g) en 8(h) Vw, uitsluitend daar waar het gaat om verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zoals bedoeld in artikelen 14 en 28 Vw, als grondslag opgenomen in artikel 10, tweede lid, sub b van de Huisvestingswet 2014. In het geval de verblijfsvergunning niet wordt verlengd, treedt het reguliere terugkeerproces in werking zoals vastgelegd in Hoofdstuk 6 Vw. Opgemerkt zij dat het niet mogelijk wordt gemaakt om vreemdelingen met een W-document die in afwachting zijn van een besluit op hun eerste vergunningsaanvraag een huisvestingsvergunning te verlenen.

Vaststelling inwoneraantal bij gemeentelijke herindeling

De voorgestelde wijzigingen in artikel 29 en 30 van de Huisvestingswet 2014 hebben betrekking op de berekening van het inwonersaantal van een gemeente die betrokken was bij een grenscorrectie of gemeentelijke herindeling. Dit is noodzakelijk omdat door deze herindeling of grenscorrectie het aantal inwoners kan toenemen daarmee ook de taakstelling van het aantal te huisvesten statushouders. In de vigerende Huisvestingswet 2014 is er een opdracht aan gedeputeerde staten bij grenscorrecties of gemeentelijke herindelingen het aantal inwoners van de gemeente(n) in kwestie vast te stellen en door te geven aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Aangezien er geen andere bevolkingscijfers voor handen zijn dan deze van het Centraal Bureau voor de Statistiek, moeten Gedeputeerde Staten zich hierop baseren. Gezien deze situatie is vreemd om deze taak te beleggen bij de Gedeputeerde Staten en wordt de verantwoordelijkheid voor deze herberekening gelegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid.

Gemeentelijke taakstelling na gemeentelijke herindeling

Meestal worden bij een herindeling meerdere gemeenten samengevoegd, waarbij de taakstelling en achterstand van de gemeenten bij elkaar opgeteld worden. Over het inwonertal na herindeling

geeft artikel 30 van de Huisvestingswet 2014 uitsluitel. Wordt een gemeente opgesplitst over meerdere gemeenten dan geeft artikel 30 van de Huisvestingswet 2014 ook uitsluitel over het inwonertal, zodat er een berekening van de taakstelling gemaakt kan worden. Er wordt echter niets bepaald over de verdeling van een achterstand van de gemeentelijke taakstelling van de opgesplitste gemeente. De Huisvestingswet 2014 voorziet niet in een specifieke oplossing voor resterende taakstellingen bij een splitsing. De huisvestingstaak voor statushouders is voordat de gemeenten werden opgesplitst berekend naar aantal inwoners van de gehele gemeente. Bij dit criterium moet derhalve na de herindeling worden aangesloten ingeval van het verdelen van de achterstanden. Het is redelijk dat de resterende taakstelling wordt verdeeld naar rato van het aantal inwoners dat overgaat naar de ontvangende gemeenten. Daarbij moet worden gekeken naar de delen die naar de diverse gemeenten gaan: als 1/3 van de inwoners naar de ontvangende gemeente gaat, dient ook 1/3 van de achterstand naar de ontvangende gemeente te gaan.

3.4.6 Experiment Crisis- en Herstelwet

Het experiment in de Crisis- en herstelwet van de Regionaal Actie Plan-regio (RAP), die gevormd wordt door gemeenten van de voormalige Stadsregio Amsterdam¹⁶, moet worden betrokken in de huidige evaluatie van de Huisvestingswet 2014. Dit is bepaald in Artikel 6s (doelbinding woningmarktregio) van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet. Het experiment betreft de mogelijkheid tot uitbreiding van de lokale bindingseisen en het met voorrang huisvesten van beroepsgroepen. De huidige wijziging van de Huisvestingswet 2014 loopt parallel aan het betreffende experiment, waardoor het nog niet mogelijk is om de uitkomsten hiervan mee te nemen in de onderhavige wetwijziging. Om deze reden zullen deze uitkomsten meegenomen worden bij de volgende evaluatie en mogelijke wijziging van de Huisvestingswet 2014, die vijf jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden.

3.4.7 Correcties opkoopbescherming

Per 1 januari 2022 wordt de Huisvestingswet 2014 uitgebreid met regels aangaande opkoopbescherming. Gebleken is dat artikel 43, vierde lid als gevolg van een verschrijving gecorrigeerd moet worden. Momenteel verwijst dit vierde lid namelijk naar hetzelfde vierde lid, waar dit een verwijzing naar het derde lid moet zijn. Dit artikel wordt daarom dienovereenkomstig aangepast. Hetzelfde geldt voor artikel 51, zevende en achtste lid. Hierin wordt verwezen naar 'vijfde lid', daar waar dit 'zesde lid' behoort te zijn. Ook dit wordt dienovereenkomstig aangepast. Daarnaast blijkt uit signalen van gemeenten dat de wetstekst niet voldoende duidelijk maakt dat een afgegeven vergunning enkel geldig is voor de activiteit waarvoor deze is afgegeven. Ook dit is in de wet verduidelijkt. Tot slot wordt verduidelijkt dat ook woningen die op het moment van eigendomsoverdracht minder dan zes maanden in gebruik waren gegeven onder de opkoopbescherming vallen.

3.5 Verduidelijking samenhang met andere wet- en regelgeving

De Huisvestingswet 2014 kent raakvlakken met andere wet- en regelgeving op het gebied van de woningmarkt en de inrichting van de openbare ruimte. In de praktijk blijkt dat de samenhang tussen en samenloop met deze wetten niet altijd even duidelijk is. Dit leidt in sommige gevallen tot praktische problemen bij de vormgeving van het lokale huisvestingsbeleid. Om dit te voorkomen geeft dit hoofdstuk een nadere toelichting op de samenhang van de Huisvestingswet 2014 met andere wet- en regelgeving.

3.5.1 Huisvestingswet 2014 en de Woningwet

Zowel de Huisvestingswet 2014 als de Woningwet kennen bepalingen over het toewijzen van woonruimte. De Huisvestingswet 2014 maakt het mogelijk voor gemeenten om op basis van de lokale situatie op de woningmarkt toewijzingsregels vast te leggen voor specifiek aangewezen woningvoorraad in de huursector (en straks ook sociale koop). De Woningwet ziet specifiek op de toewijzing van sociale huurwoningen door corporaties gerelateerd aan het inkomen van een

¹⁶ Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland en Zaanstad

huishouden. Als gevolg hiervan bestaan in de praktijk situaties waarbij de beide wetten met elkaar interacteren:

- In de eerste situatie heeft de gemeente in een huisvestingsverordening regels gesteld over de toewijzing van woonruimte. In dit geval geldt dat in de aangewezen woonruimten – waaronder vaak de woonruimten die in het bezit van corporaties – alleen personen gehuisvest mogen worden die van de gemeente een huisvestingsvergunning hebben verkregen als bedoeld in de Huisvestingswet 2014. Bij de toewijzing van sociale huurwoningen door corporaties geldt specifiek dat zij zich ook aan de '80-10-10'-regel (staatssteunnorm) en aan de passendheidsnormen uit de Woningwet moeten houden. Voor de invulling van de 10% vrije toewijzingsruimte geldt voorts dat huishoudens die in het bezit zijn van een huisvestingsvergunning voorrang krijgen. Indien er dan nog ruimte resteert, mag de corporatie zelf woningen in deze categorie toewijzen op basis van een open, eerlijke en transparante wijze.
- In de tweede situatie heeft de gemeente geen huisvestingsverordening of heeft de gemeente in de huisvestingsverordening geen regels gesteld over de toewijzing van woonruimte. In dit geval geldt dat corporaties meer mogelijkheden hebben bij het toewijzen van sociale woonruimte. Immers blijft de '80-10-10'-regel uit de Woningwet onverkort van toepassing, maar zijn er geen regels vanuit de lokale huisvestingsverordening waar een corporatie rekening mee moet houden bij het toewijzen van woonruimte. Bij het toewijzen van woonruimte dient de corporatie wel een open, eerlijk en transparant proces te hanteren.

3.5.2 Huisvestingswet 2014 en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Zowel de Huisvestingswet 2014 als de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) maken het mogelijk voor gemeenten om in bepaalde situaties regels te stellen inzake woonruimteverdeling. Op basis van beide wetten kan het instellen van dergelijke regels uitsluitend via een huisvestingsverordening. Op grond van de Huisvestingswet 2014 is dat alleen toegestaan in het geval van schaarste op de woningmarkt. Het is niet toegestaan om in het kader van de woonruimteverdeling eisen te stellen aan woningzoekenden met het oog op de bevordering van de leefbaarheid. Daarvoor kunnen gemeenten gebruik maken van de Wbmgp. Deze wet maakt het voor gemeenten mogelijk om selectieve woningtoewijzing toe te passen in bepaalde aangewezen wooncomplexen, straten en andere kwetsbare gebieden, waar de leefbaarheid en veiligheid (ernstig) onder druk staat en andere maatregelen al zijn ingezet. Er hoeft daarbij geen sprake te zijn van schaarste op de woningmarkt. De term die in de wet wordt gebezigd is grootstedelijke problematiek, maar grootstedelijke problematiek beperkt zich niet tot de grote steden. Ook in ruraal gebied en dorpen kan dus sprake zijn van grootstedelijke problematiek. Het gaat veelal om een cumulatie van verschillende problematiek op het gebied van wonen, werk, school, sociale problematiek etc.

Op grond van de Wbmgp kunnen gemeenten bij woningtoewijzing onder meer sturen door het weren van woningzoekenden op aard van het inkomen en door voorrang te verlenen op grond van bepaalde sociaaleconomische kenmerken van woningzoekende huurders. Ook kan aan woningzoekenden bij een verleden van overlast of criminele gedragingen een huisvestingsvergunning worden geweerd. De gemeenteraad doet daarvoor een onderbouwde aanvraag bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarbij 'voldoende aannemelijk' moet worden gemaakt dat voldaan is aan de toetsingscriteria die in de wet zijn vastgelegd: er moet sprake zijn van grootstedelijke problematiek, en de inzet van de maatregelen worden vervolgens bezien op noodzakelijkheid, geschiktheid, subsidiariteit, en proportionaliteit. Bij sociaaleconomische kenmerken kan het gaan om de samenstelling van het huishouden, beroepen uit bepaalde sectoren, een bepaald opleidingsniveau (bv. minimaal startkwalificatie) of het doen van vrijwilligerswerk. Gemeenten krijgen hierbij beleidsruimte waarbij rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden en behoeften.

3.5.3 Huisvestingswet 2014 en de doelgroepenverordening op grond van de Wro

In een doelgroepenverordening kunnen gemeenten vastleggen dat bepaalde categorieën nieuwbouwwoningen bedoeld zijn voor bewoning door bepaalde groepen woningzoekenden. Het is echter niet mogelijk om in de doelgroepenverordening ook regels vast te leggen over de daadwerkelijke toewijzing van deze woningen aan de specifieke doelgroepen. Dit kan alleen op basis van de Huisvestingswet 2014, die het na de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging mogelijk maakt om ook sociale koopwoningen toe te wijzen door middel van een vergunningstelsel. Onder de Omgevingswet zal er geen doelgroepenverordening meer zijn, maar worden de mogelijkheden van gemeenten in dit kader (niet) als zodanig benoemd. De regels die eerst in de zogenaamde doelgroepenverordening konden worden opgenomen, zullen straks in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

4. Verhouding tot het hoger recht

De in dit wijzigingsvoorstel voorgestelde instrumenten zijn volgens de regering een gerechtvaardigde regulering van het eigendomsrecht, de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

4.1 Eigendomsrecht

Dit wetsvoorstel maakt het voor gemeenten mogelijk om sociale koopwoningen toe te wijzen aan de doelgroep en om voor het behoud van de leefbaarheid regels te stellen inzake woonruimtevoorraadbeheer. Dit kan een inmenging vormen van het recht op ongestoord genot van de eigendom¹⁷ zoals dit is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Deze maatregelen kunnen de mogelijkheden van eigenaren beperken bij het bewonen en eventueel verhuren van hun woning. Een inmenging in het eigendomsrecht is gerechtvaardigd indien voldaan is aan drie voorwaarden:

- de maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn;
- de inmenging moet noodzakelijk zijn in het algemeen belang;
- er moet sprake zijn van een "fair balance" tussen het nagestreefde doel en de belangen van de eigenaren.

Bij wet voorzien

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan de eis 'bij wet voorzien' een materiële invulling. Het gaat er om dat de inmenging voldoende toegankelijk en voorzienbaar ('*accessible and foreseeable*') is. De mogelijkheden op sociale koop toe te wijzen en om voor het behoud van de leefbaarheid regels te stellen inzake woonruimtevoorraadbeheer zijn neergelegd in dit wetsvoorstel. De wijze waarop de gemeente gebruik kan maken van deze bevoegdheden zijn in het wetsvoorstel nader omschreven en daarnaast dient de gemeenteraad de precieze uitwerking hiervan vast te stellen in een gemeentelijke verordening. Hierdoor wordt enerzijds de rechtszekerheid gegarandeerd en willekeur voorkomen en anderzijds zijn de maatregelen daarmee toegankelijk en voorzienbaar. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn ruim van tevoren aangekondigd en bij de inwerkingtreding van deze wet zal rekening worden gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten. De maatregelen zijn daardoor voorzienbaar en kenbaar,¹⁸ zodat woningzoekenden, huurders en kopers in staat zijn hun gedrag daarop aan te passen.¹⁹ Hierdoor is voldaan aan het criterium dat de regulering van het eigendomsrecht bij wet moet zijn voorzien.

¹⁷ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹⁸ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 7 juni 2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd./Ierland, app. no. 44460/16, para. 107.

CBB 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, r.o. 6.4.1.

¹⁹ Rechtbank Den Haag, 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, r.o. 4.53.

Noodzakelijkheid

De noodzakelijkheid van de maatregel wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beoordeeld op de noodzaak van de maatregel in het algemeen belang, alsmede de proportionaliteit en de subsidiariteit. Daarbij speelt ook de geschiktheid en de effectiviteit van de maatregel om het doel ervan te bereiken een rol.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn noodzakelijk in het belang van het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte en het behoud van de leefbaarheid. In het geval van het kunnen toewijzen van sociale koop draagt deze maatregel bij aan het oplossen van de schaarste voor bijvoorbeeld starters en mensen met een middeninkomen. En in het geval van woonruimtevoorraadbeheer kunnen gemeenten straks voorkomen dat juist in minder populaire gebieden waar de leefbaarheid toch al onder druk staat, woningen worden verkamerd voor de huisvesting van meerdere personen die geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen, zoals veelal het geval is bij studenten en arbeidsmigranten. Daarnaast willen gemeenten voorkomen dat eigenaren hun woningen verkameren of bouwkundig splitsen in kleinere woningen, omdat dit zou kunnen leiden tot een grotere druk op de openbare ruimte (parkeerplekken, afvalcontainers) en klachten van bewoners (geluidsoverlast, vervuiling).

Fair balance

- Toewijzen van sociale koop

In dit wetsvoorstel wordt het mogelijk voor gemeenten om sociale koopwoningen toe te wijzen aan de doelgroep. Hiermee wordt beoogd om de schaarste aan sociale koopwoningen voor bijvoorbeeld starters en middeninkomens, tegen te gaan. Bij het mogelijk maken voor gemeenten om sociale koopwoningen toe te wijzen aan de doelgroep is er sprake van een 'fair balance' tussen enerzijds het belang van het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte voor bijvoorbeeld starters en mensen met een middeninkomen en anderzijds het belang van een eigenaar om zijn eigendom naar eigen goeddunken aan een persoon te kunnen verkopen.

- Sturen op woonruimtevoorraadbeheer voor het behoud van de leefbaarheid

In dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt dat gemeenten regels kunnen stellen inzake woonruimtevoorraadbeheer als er sprake is van leefbaarheidsproblematiek. Voordat gemeenten hiertoe over kunnen gaan, moeten zij kunnen onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake is van leefbaarheidsproblematiek door bijvoorbeeld verkamering. Hierdoor is er sprake van een 'fair balance' tussen enerzijds het algemeen belang van de bescherming van de leefbaarheid en anderzijds het belang van de pandeigenaar om zijn eigendom naar eigen goeddunken te gebruiken en te verhuren.

4.2 Vrijheid van vestiging

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk voor gemeenten om maximaal 30% van de woningvoorraad met voorrang toe te wijzen aan personen met lokale binding. Dit is een inperking van de vrijheid van vestiging zoals vastgelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Dit grondrecht kan slechts bij wet beperkt worden indien dat noodzakelijk is voor het algemeen belang in een democratische samenleving.

Bij wet voorzien

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan de eis 'bij wet voorzien' een materiële invulling. Het gaat er om dat de inmenging voldoende toegankelijk en voorzienbaar ('*accessible and foreseeable*') is. De mogelijkheid om maximaal 30% van de woningvoorraad met voorrang toe te wijzen aan personen met lokale binding is neergelegd in dit wetsvoorstel. De wijze waarop de gemeente gebruik kan maken van deze bevoegdheid is in het wetsvoorstel nader omschreven en daarnaast dient de gemeenteraad de precieze uitwerking hiervan vast te stellen in een gemeentelijke verordening. Hierdoor wordt enerzijds de rechtszekerheid gegarandeerd en

willekeur voorkomen en anderzijds zijn de maatregelen daarmee toegankelijk en voorzienbaar. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn ruim van tevoren aangekondigd en bij de inwerkingtreding van deze wet zal rekening worden gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten. De maatregelen zijn daardoor voorzienbaar en kenbaar,²⁰ zodat woningzoekenden, huurders en kopers in staat zijn hun gedrag daarop aan te passen.²¹ Hierdoor is voldaan aan het criterium dat de inperking van de vrijheid van vestiging bij wet moet zijn voorzien.

Noodzakelijk voor het algemeen belang in een democratische samenleving

Het algemeen belang dat deze wijziging rechtvaardigt is het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Daarom regelt dit wetsvoorstel onder welke voorwaarden gemeenten deze instrumenten mogen inzetten. Het verhogen van de lokale bindingseisen van 25% naar 30%, laat het recht op de vrijheid van vestiging vrijwel onaangetast, omdat er niets wijzigt aan het maximale percentage (50%) waarbij van een categorie woningen die is aangewezen in de huisvestingsverordening voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio.

4.3 Vrij verkeer van diensten

Het kunnen toewijzen van sociale koopwoningen aan personen die in het bezit zijn van een huisvestingsvergunning is een vergunningstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn.²² Een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.²³ Het toewijzen van sociale koopwoningen is het verrichten of ontvangen van een dienst. Een vergunningstelsel kan alleen worden ingevoerd indien:

- dat noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dat met deze beperking wordt gediend, dit middel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en het niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken;²⁴
- het beoogde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt²⁵ en het verbinden van voorwaarden aan de vergunning niet op willekeurige wijze kan plaatsvinden,²⁶ en;
- de maatregel geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, en Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen en die uit andere lidstaten gelijk behandelt.

Noodzakelijkheid

Het kunnen toewijzen van sociale koop draagt bij aan het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte voor bijvoorbeeld starters en mensen met een middeninkomen. Als gevolg van het grote woningtekort en de schaarste aan woningen in den brede, hebben veel doelgroepen behoefte aan betaalbare (nieuwbouw)woningen. Deze schaarste leidt tot een verdelingsvraagstuk wat op de vrije koopwoningmarkt wordt beslecht door een biedprocedure waarbij de hoogste bidder wint en aspirant-kopers met een midden- of meer bescheiden inkomen buiten de boot vallen. Vooral mensen met een lager inkomen, zoals starters of eenverdieners in loondienst ondervinden moeilijkheden op de koopwoningmarkt. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat de gemeente sociale koopwoningen toe kan gaan wijzen. Hierdoor

²⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 7 juni 2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd./Ierland, app. no. 44460/16, para. 107.

CBB 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, r.o. 6.4.1.

²¹ Rechtbank Den Haag, 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377, r.o. 4.53.

²² Artikel 4, zesde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

²³ Artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt).

²⁴ Artikel 15, eerste en derde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

²⁵ Arresten van het Europees Hof van Justitie in de zaken C-340/14 en C-341/14, Trijber, r.o. 70.

²⁶ Artikelen 10 tot en met 13 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

kan de gemeente meer regie voeren op de (lokale) woningmarkt en wordt het voor starters en mensen met een laag en middeninkomen, zoals starters, bereikbaarder gemaakt om een koopwoning te bemachtigen.

Minder beperkende maatregelen

Om ervoor te zorgen dat de juiste doelgroep in sociale koopwoningen terecht komt zijn geen minder beperkende maatregelen beschikbaar. De Huisvestingswet 2014 schrijft namelijk voor dat gemeenten alleen op grond van die wet woonruimteverdeelregels mogen stellen. Vanwege de vrijheid van vestiging en de democratische legitimiteit van overheidsbesluitvorming is het voor gemeenten dan ook niet toegestaan om op een andere, wellicht minder beperkende, manier dan via de Huisvestingswet 2014 dergelijke regels op te stellen.

Non-discriminatoire

De maatregelen zijn dusdanig vormgegeven dat zij geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit. Eenieder die in aanmerking wenst te komen voor een sociale koopwoning kan een huisvestingsvergunning aanvragen ook de voorwaarden die aan de vergunning verbonden kunnen worden, zijn voor iedereen hetzelfde.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De met deze wet geïntroduceerde wijzigingen brengen een aantal gevolgen met zich mee voor de uitvoering. Allereerst is verduidelijkt dat de gemeenteraad een aantal uitvoeringsaspecten kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Ten tweede moet de gemeenteraad de toepassing van de Huisvestingswet 2014 straks in een breder kader bezien. Enerzijds door in de vanuit de Woningwet verplichte woonvisie aandacht te besteden aan de onderbouwing van schaarste en de (regionale) woningbouw en anderzijds door advies te vragen aan gedeputeerde staten tijdens het opstellen van de huisvestingsverordening. Ten derde wordt het stellen van regels inzake woonruimtevoorraadbeheer ook mogelijk gemaakt als er sprake is van leefbaarheidsproblematiek. In de uitvoering komt deze wet tegemoet op verschillende punten die zijn aangegeven door gemeenten waardoor de wet beter uitvoerbaar wordt. Ten vierde zal deze wetswijziging voor wat betreft het toezicht en de handhaving geen grote impact hebben op de huidige praktijk. De wijzigingen betreffen voornamelijk de hoogtes van boetes, de feiten waarvoor boetes opgelegd kunnen worden en het feit dat de gemeenteraad wellicht meer woonruimtes onder de huisvestingsverordening kan brengen. Het toezicht op de naleving blijft belegd bij het college van burgemeester en wethouders. De mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht) blijft hetzelfde. Daarnaast is het college van burgemeesters en wethouders op grond van artikel 35 van de Huisvestingswet 2014 bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor verschillende overtredingen.

6. Gevolgen voor burgers en bedrijven

Met dit wetsvoorstel komt er geen wijziging in de administratieve lasten voor burgers of bedrijven. De burgers waar deze wetswijziging betrekking op heeft, zijn de woningzoekenden die in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning en die hebben onder de huidige wetgeving ook geen of weinig administratieve lasten. Dit wetsvoorstel geeft vanwege de extra verplichtingen voor gemeenten om bij het gebruik van de huisvestingsverordening (I) in de integrale woonvisie aandacht te besteden aan de onderbouwing van de schaarste en de (regionale) woningbouw en (II) advies te vragen aan gedeputeerde staten wel een beter inzicht voor diverse partijen in de onderbouwing en doelstelling van de verordening.

7. Advies en consultatie

Naast de evaluatie is in aanloop naar en tijdens het schrijven van dit wijzigingsvoorstel samengewerkt met alle belanghebbende partijen zoals gemeenten, provincies en belangenorganisaties (waaronder de Woonbond, Aedes, Vastgoedbelang en IVBN) om hun standpunten en advies in te winnen.

[Voorts heeft een (internet)consultatie plaatsgevonden. In dit kader zijn ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) schriftelijk om een advies gevraagd. [PM. Verder aanvullen na de consultatie van dit wetsvoorstel]

8. Inwerkingtreding

Deze wet zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarbij rekening wordt gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten.

II Artikelsgewijze toelichting

A

In dit onderdeel is een definitie opgenomen van zelfstandige woonruimte, waardoor tevens duidelijk is wat onder onzelfstandige woonruimte wordt verstaan. Doordat onder woonruimte als bedoeld in paragraaf 1a. van Hoofdstuk 4 ook onzelfstandige woonruimte valt, is het mogelijk dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening ook voor bijvoorbeeld kamerverhuur een registratieplicht kan invoeren.

B

Verwezen wordt naar § 3.2.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting (hierna: algemene deel).

C en E

Met deze wijziging krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om ook toewijzingsregels inzake sociale koop op te nemen in de huisvestingsverordening.

D

Verwezen wordt naar § 3.3.5 van het algemene deel.

G

Artikel 10, tweede lid van de Huisvestingswet 2014 stelt dat woningzoekenden alleen in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning als zij een Nederlandse nationaliteit hebben of vreemdeling zijn en rechtmatig verblijf hebben in Nederland als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). Als hier niet aan wordt voldaan kan de betreffende aanvrager geen huisvestingsvergunning krijgen. In de praktijk heeft dit in enkele gemeenten tot praktische problemen geleid voor statushouders waarbij het aflopen van hun tijdelijke huurcontract samenvalt met de periode waarin zij in afwachting zijn van een verlening van hun verblijfsvergunning. In deze periode krijgen zij op basis van onderdeel g of h van artikel 8 Vw een zogeheten W-document. Omdat onderdelen g en h buiten de reikwijdte van de Huisvestingswet 2014 vallen, heeft dit als gevolg dat gemeenten geen huisvestingsvergunning kunnen verlenen op het moment dat een tijdelijk huurcontract afloopt terwijl de verblijfsvergunning nog niet is verlengd. Om deze situatie te voorkomen, worden artikelen 8, onderdelen g en h Vw, uitsluitend daar waar het gaat om verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zoals bedoeld in artikelen 14 en 28 Vw, als grondslag opgenomen in artikel 10, tweede lid, onderdeel b van de Huisvestingswet 2014. In het geval de verblijfsvergunning niet wordt verlengd, treedt het reguliere terugkeerproces in werking zoals vastgelegd in Hoofdstuk 6 Vw. Opgemerkt zij dat het niet mogelijk wordt gemaakt om vreemdelingen met een W-document die in afwachting zijn van een besluit op hun eerste vergunningsaanvraag een huisvestingsvergunning te verlenen.

H

In dit onderdeel wordt uitwerking gegeven aan een motie van de leden Koerhuis en Ronnes²⁷, waarin onder meer wordt gevraagd om te regelen dat mensen in een flexwoning hun wachttijd kunnen behouden. Bij brief van 2 maart 2020 aan de Tweede Kamer inzake

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII, nr. 78

“Huuraangelegenheden” is daarbij aangegeven dat aangesloten kan worden bij de artikelen 11a en 11b van de Huisvestingswet 2014.²⁸ In deze artikelen is geregeld dat jongeren, die een jongerenhuurcontract hebben, en huishoudens die een tijdelijke huurovereenkomst hebben, hun inschrijftijd niet verliezen bij het aangaan van deze huurcontracten. Analoog hieraan is in dit wetsvoorstel een dergelijke bepaling voor huurders van een flexwoning opgenomen, zodat gemeenten dit in hun huisvestingsverordening kunnen regelen. Een flexwoning is een woning waarvoor een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit is afgegeven (art. 2.23a, eerste lid, van de Wabo). In het geval huurders verhuizen naar een flexwoning gaat de inschrijving, en daarmee de opgebouwde inschrijvingsduur, niet verloren door die verhuizing.

I

In dit artikel is het begrip “kern” overal geschrapt, omdat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wat hier precies onder wordt verstaan. Verder wordt verwezen naar § 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.5 van het algemene deel.

K

Voor de toelichting bij de eerste wijziging wordt verwezen naar § 3.4.3 van het algemene deel.

Verder wordt in dit onderdeel verduidelijkt dat burgemeester en wethouders ook tijdelijke vergunningen kunnen afgeven. Op basis van de Dienstenrichtlijn is het verplicht om bij schaarse vergunningen voor economische diensten de vergunningen tijdelijk te verlenen zodat periodiek mededingingsruimte voor nieuwe gegadigden ontstaat. Tevens heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 21 juli 2021²⁹ bepaald dat bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdiendtijd van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen. Een tijdelijke vergunning vervalt van rechtswege.

L

Op grond van artikel 23d van de wet zijn digitale platforms verplicht om aanbieders van toeristische verhuur te informeren over de geldende wet en regelgeving. Het gaat hierbij specifiek over de verboden als bedoeld in art. 23a, eerste lid en art. 23b, eerste en tweede lid. Dat zijn de registratieplicht, de meldplicht en het nachtcriterium. Abusievelijk is de inlichtingenplicht niet opgenomen ten aanzien van vergunningplichten. Deze omissie wordt in dit onderdeel hersteld.

M

In dit onderdeel wordt geregeld dat bepaalde vergunningen op grond van de Huisvestingswet 2014 worden geweigerd indien deze strijdig zijn met bepaalde bepalingen van de ruimtelijke ordening. Tevens wordt geregeld dat een aanvraag voor bepaalde vergunningen op grond van de Huisvestingswet 2014 wordt aangehouden om te voorkomen dat een aanvraag voor een vergunning op grond van de Huisvestingswet 2014 moet worden geweigerd zolang op de aanvraag om een omgevingsvergunning nog niet is beslist.

Onderdelen N en O

De voorgestelde wijzigingen in artikel 29 en 30 van de Huisvestingswet 2014 hebben betrekking op de berekening van het inwonersaantal van een gemeente die betrokken was bij een grenscorrectie of gemeentelijke herindeling. Dit is noodzakelijk omdat door deze herindeling of

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 27926, nr. 317

²⁹ ECLI:NL:RVS:2021:1588

grenscorrectie het aantal inwoners kan toenemen daarmee ook de taakstelling van het aantal te huisvesten statushouders. In de vigerende Huisvestingswet 2014 is er een opdracht aan gedeputeerde staten bij grenscorrecties of gemeentelijke herindelingen het aantal inwoners van de gemeen(n) in kwestie vast te stellen en door te geven aan de aan Onze Minister van Justitie en Veiligheid. Aangezien er geen andere bevolkingscijfers voor handen zijn dan deze van het Centraal Bureau voor de Statistiek, moeten gedeputeerde staten zich hierop baseren. Het is vreemd om deze taak te beleggen bij de gedeputeerde staten aangezien deze herberekening ook kan uitgevoerd worden door Onze Minister van Justitie en Veiligheid. Verder wordt in onderdeel G "Onze Minister van Veiligheid en Justitie" gewijzigd in "Onze Minister van Justitie en Veiligheid, het geen een gevolg is van het aantreden van het kabinet Rutte III.

P

Met deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt dat zowel de aanwijzing van een advertentie die over het nachtcriterium heen is als de aanwijzing voor een advertentie die gaat over een verhuurverbod, bij niet verwijderen door het digitale platform, kan worden beboet.

Q

In dit onderdeel wordt verduidelijkt dat ook woningen die op het moment van eigendomsoverdracht minder dan zes maanden in gebruik waren gegeven onder de opkoopbescherming vallen.

Verder wordt in dit onderdeel verduidelijkt dat een vergunning wordt afgegeven voor een bepaalde verhuuractiviteit. Een verleende vergunning geldt slechts voor gebruik waarvoor deze is afgegeven. Wanneer een vergunning is afgegeven voor verhuur aan een familielid in de eerste of tweede graad, kan de woning alleen aan een familielid in de eerste of tweede graad worden verhuurd. Indien een andere activiteit dan vergunde huur plaatsvindt, moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

R

Met deze wijziging wordt een kennelijke verschrijving hersteld. In het vierde lid, tweede volzin, moet naar het derde lid worden verwezen.

S

Artikel 51, eerste lid van de Hvw 2014 voorziet in een overgangstermijn van zes maanden indien de gemeenteraad een registratieplicht heeft ingevoerd voor een in de huisvestingsverordening omschreven vorm van toeristische verhuur. Het artikel stelt dat dit specifiek geldt voor aanbieders die hun woonruimte al voor de inwerkingtreding van het verbod aanboden. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de overgangstermijn van zes maanden ook voor digitale platforms geldt.

Tevens is een kennelijke verschrijving hersteld. In artikel 51, zevende en achtste lid wordt verwezen naar 'vijfde lid', daar waar dit 'zesde lid' behoort te zijn.

T en U

In deze onderdelen zijn samenloopbepalingen opgenomen voor wanneer de Omgevingswet eerder in werking treedt of in werking is getreden.

Artikel II

Artikel 33b van de Huisvestingswet 2014 is gelijkloidend aan artikel 33a, eerste lid, van de wet en dus dubbelop. Om die reden is het in artikel I, onderdeel Ib, van de wet van 7 oktober 2020 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 en de Gemeentewet in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte en de aanpak van woonoverlast (Wet toeristische verhuur van woonruimte) (Stb. 2020, 460) opgenomen artikel 33b van genoemde wet niet in werking getreden. Artikel I, onderdeel Ib, van de voornoemde wet kan dus vervallen.