

Vergaderjaar 1996–1997

25 333

Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

§ 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel heeft ten doel de integratie van de regelgeving voor woonwagenbewoners in de reguliere wetgeving te voltooien. Tevens worden regels ten aanzien van ligplaatsen voor woonschepen in de reguliere wetgeving opgenomen. Tegelijkertijd worden de Woonwagenwet en de Wet op Woonwagens en Woonschepen ingetrokken.

In de Notitie wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig (kamerstukken II 1990/91, 22 059, nr. 13) is, voortvloeiende uit de beleidsvoornemens in de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig (kamerstukken II 1988/89, 20 691, nrs. 2–3), het voornemen aangekondigd de Woonwagenwet in te trekken. Woonschepen, ligplaatsen, woonwagens en standplaatsen behoren tot de laatste onderdelen van de volkshuisvesting die nog niet volledig onder het reguliere huisvestings- en ruimtelijke-ordeningsbeleid zijn gebracht.

In afwachting van het in 1987 aan de vaste commissie voor het minderhedenbeleid van de Tweede Kamer reeds toegezegde evaluatierapport over het totale woonwagenbeleid is het voornemen tot intrekking van de Woonwagenwet enige tijd uitgesteld. Medio 1992 heeft de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de opdracht verleend tot het verrichten van de evaluatie. Het evaluatierapport, getiteld «Woonwagenbeleid, 20 jaar later halverwege», is medio 1994 verschenen en op 9 februari 1995 in een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer besproken.

Uit het evaluatierapport blijkt dat in het algemeen de kwaliteit van deze woonvorm enorm vooruit is gegaan en dat de huidige woonsituatie niet of nauwelijks van invloed is op de maatschappelijke positie van de groep woonwagenbewoners als geheel.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken toonde zich door de positieve ontwikkelingen van deze woonvorm en het feit dat de huisvestingssituatie nog slechts een mineure rol speelt bij het inlopen van de maatschappelijke achterstand, voorstander van een volledige

«normalisatie» van het huisvestingsbeleid voor woonwagengebouwen (kamerstukken II 1994/95, 23 901, nr. 13).

§ 2. Deregulering van overgebleven bepalingen in de Woonwagenwet

Bij eerdere wijzigingen van de Woonwagenwet en andere wetten zijn de toewijzing van standplaatsen, het reguliere bouwvergunningstelsel, de huur- en huurprijzbescherming en het subsidiestelsel reeds opgenomen in reguliere wet- en regelgeving (nl. in de Huisvestingswet, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies, het Burgerlijk Wetboek en in het Besluit woninggebonden subsidies).

Er resteert nog een aantal bepalingen in de Woonwagenwet dat thans voor deregulering in aanmerking komt. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. De verplichting voor gemeenten een woonwagencentrum in stand te houden (art. 2)

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagengebouwen onderdeel uitmaakt en waarbij alle burgers gelijk dienen te worden behandeld. Deze zorg voor het voorzien in passende woonruimte behelst het treffen van de benodigde maatregelen ten behoeve van een goede huisvesting voor hun ingezetenen, ongeacht of zij in een woning, een woonwagen of op een woonschip willen wonen. Deze verantwoordelijkheid houdt ook in dat een wettelijke verplichting voor een gemeente om een woonwagencentrum in stand te houden niet meer noodzakelijk is.

De toegelaten instellingen (woningbouwcorporaties) zijn al verantwoordelijk voor de uitvoering van de lokale huisvesting van de doelgroep woonwagengebouwen (geregeld in het Besluit beheer sociale-huursector) en dienen zorg te dragen voor de aanleg van standplaatsen en het beschikbaar stellen van huurwoonwagens. Op grond van deze verantwoordelijkheden behoren gemeenten beheer en eigendom van bestaande standplaatsen en huurwagens over te dragen aan de toegelaten instellingen. Door wijziging van artikel 75, tweede lid, van de Woningwet verkrijgen de toegelaten instellingen ook het primaat bij de aanleg van standplaatsen en de bouw van huurwoonwagens.

2. De bevoegdheid van de provincies om een woonwagenplan vast te stellen (art. 4a), de bevoegdheid van de provincies om tijdelijk ontheffing te verlenen voor standplaatsen buiten een centrum (art. 11 en 11a) en de bevoegdheid van de provincies om een woonwagen te ontruimen, te sluiten en te slopen (art. 32 e.v.)

Ten gevolge van de herverdeling van de verantwoordelijkheden binnen de volkshuisvesting is het niet meer passend de provincie extra bevoegdheden te geven ten aanzien van het voorzien in woonruimte voor een specifieke groep burgers.

Het provinciaal woonwagenplan bood de provincies de mogelijkheid om aan de gemeenten een taakstelling op te leggen met betrekking tot het te realiseren aantal standplaatsen. De looptijd van de meeste provinciale woonwagenplannen is inmiddels verstreken. Provinciale staten hebben, vooruitlopend op de komende situatie, vrijwel geen nieuwe plannen meer opgesteld en de bestaande plannen zijn niet meer herzien.

De instrumenten die de provincies ten behoeve van de woonwagengebouwen ter beschikking blijven, te weten de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de Huisvestingswet en de Woningwet, zijn gelijk aan die voor de andere huisvestingsvormen. Bestuurlijk gezien worden deze voldoende geacht voor de provincies om invulling te geven aan hun

verantwoordelijkheid voor het reguliere volkshuisvestingsbeleid, waartoe nu ook de zorg voor de woonwagengewoners behoort.

3. De bevoegdheid van de gemeenten om voor het gebruik van een standplaats retributie (staangeld) te heffen in plaats van huur te innen (art. 9)

Met de intrekking van de Woonwagewet komt de bijzondere wettelijke grondslag voor het door een gemeenteraad opstellen van een retributieverordening ten behoeve van standplaatsen te vervallen. Zoals de Woonwagewet bepaalde, diende de gemeenteraad een retributieverordening vast te stellen indien de gemeente géén huurovereenkomst heeft gesloten met de gebruiker van de standplaats. De gemeente had dus de keuze tussen de privaatrechtelijke weg (een huurovereenkomst) en de publiekrechtelijke weg (de retributieverordening). Indien een gemeente na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vast wenst te houden aan een retributieverordening om een vergoeding voor standplaatsen te krijgen, kan dat op basis van de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 149 Gemeentewet).

In het kader van de integratie van de regelgeving ligt het echter in de rede om ook met woonwagengewoners huurovereenkomsten af te sluiten, nu voor deze bewoners aangesloten wordt bij de reguliere regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting. Een huurovereenkomst voor het gebruik van een standplaats biedt tevens een betere rechtspositie voor de bewoner, omdat hij dan voor de standplaats recht op huurbescherming heeft.

Op grond van overgangsrecht blijven retributieverordeningen die gebaseerd zijn op de Woonwagewet nog tot zes maanden na inwerkingtreding van de wet hun rechtskracht behouden, zodat gedurende deze periode een huurovereenkomst kan worden gesloten met de woonwagengewoner, dan wel een retributieverordening op grond van de Gemeentewet kan worden vastgesteld.

4. De bevoegdheid van de gemeenten om (voor onbepaalde tijd of tijdelijk) ontheffing te verlenen voor het aanleggen van standplaatsen buiten een centrum (art. 10 e.v.)

Een aparte regeling voor standplaatsen buiten een centrum is niet langer noodzakelijk. Daartoe biedt de WRO voldoende mogelijkheden. Zo kan de gemeente op basis van artikel 17 van de WRO voor ten hoogste 5 jaar vrijstelling verlenen van de bepalingen van het bestemmingsplan, terwijl artikel 19 van de WRO de mogelijkheid biedt tot het verlenen van een permanente vrijstelling. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht.

Op grond van het overgangsrecht (artikel V) handelt de gemeente de voor de intrekking van de Woonwagewet ingediende aanvragen tot het verlenen van ontheffing van het verbod om met een woonwagen een standplaats buiten een centrum te hebben nog af op basis van de voorschriften van de Woonwagewet. Ten aanzien van standplaatsen waarvoor een ontheffing van tijdelijke aard is verleend blijven de betreffende voorschriften van de Woonwagewet van kracht tot het moment dat de standplaats daadwerkelijk verlaten is. De gemeente dient de standplaatsen waarvoor onder de Woonwagewet voor onbepaalde tijd ontheffing is verleend van het verbod om met een woonwagen een standplaats buiten een centrum te hebben, binnen een termijn van vijf jaar op te nemen in het bestemmingsplan. Deze termijn is te billijken, aangezien het niet wenselijk is dat de betreffende voorschriften van de ingetrokken Woonwagewet te lang van toepassing blijven en de termijn van vijf jaar voldoende mogelijkheden biedt voor een gemeente om de betreffende standplaatsen in een bestemmingsplan op te nemen.

5. Het afstammingsbeginsel; de bevoegdheid van de provincies tot het toetsen van de doelgroep (art 14 e.v.)

In de doelgroepomschrijving, gebaseerd op het afstammingsbeginsel, is opgenomen wie in een woonwagen mag wonen. Het afstammingsbeginsel is de afgelopen decennia diverse malen aangevochten bij de rechter, maar heeft zowel nationaal als internationaal steeds de rechterlijke toets doorstaan.

Het totale aantal standplaatsen is toegenomen van naar schatting 2 500 in 1974 tot circa 7 500 in 1996. Uit het in de inleiding reeds genoemde evaluatierapport is, zoals gezegd, gebleken dat de huisvestingssituatie momenteel nog slechts een ondergeschikte rol speelt in het inlopen van de maatschappelijke achterstand van de woonwagenbewoners. Daarop heeft in de Tweede Kamer een herbezinning op het afstammingsbeginsel plaats gevonden, die heeft geleid tot het standpunt dat handhaving van het afstammingsbeginsel niet meer opportuun is. Gelet hierop, en omdat de doelgroepoetsing in de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden niet langer een provinciale bevoegdheid zou behoren te zijn, wordt het afstammingsbeginsel in dit wetsvoorstel niet meer gehandhaafd.

Om te voorkomen dat ten gevolge van de schaarste aan nieuwe standplaatsen in bepaalde gebieden de huidige woonwagenbewoners in een ongunstiger positie komen te verkeren dan thans, wordt in de Huisvestingswet een voorrangsregel opgenomen. Gemeenten kunnen zo bij de toewijzing van standplaatsen voorrang verlenen aan woonwagenbewoners. Met het opnemen van deze voorrangsregeling wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1994/95, 23 901, nr. 13, blz. 11).

6. De bevoegdheid van gemeenten om illegaal geplaatste woonwagens naar een standplaats binnen of buiten de gemeentegrens te verslepen (art. 61)

De Woonwagenwet bood de gemeente de mogelijkheid om gebruik te maken van het wegsleepartikel, indien zonder toestemming van burgemeester en wethouders een standplaats werd ingenomen. Deze bepaling wordt thans niet meer nodig geacht.

Zoals bij paragraaf 2, onder 3 (huur of retributie) al gemeld is, kan de gemeente voor het vragen van een vergoeding voor een standplaats kiezen tussen de privaatrechtelijke weg (een huurovereenkomst) of de publiekrechtelijke weg (een retributieverordening). Indien er vanuit het verleden (artikel 8 van de Woonwagenwet tot 15 juni 1992) geen duidelijk onderscheid bestaat tussen een huurovereenkomst en een retributieverordening, omdat er op het moment van het innemen van een standplaats niet expliciet behoefde te worden gekozen tussen een privaatrechtelijke dan wel een publiekrechtelijke weg, dan zal de gemeente na inwerkingtreding van deze wet de oplossing met de meeste waarborgen voor de burger moeten kiezen. De voorkeur gaat in zo'n situatie uit naar een huurovereenkomst.

Indien de gemeente, gelijk aan de toegelaten instellingen, de privaatrechtelijke weg bewandelt, en de woonwagenbewoner in gebreke blijft om de huur te voldoen, geldt bij het niet voldoen van de huur door de woonwagenbewoner dezelfde ontruimingsprocedure als voor andere bewoners waarmee een huurovereenkomst is gesloten. Ontruiming zal dus altijd vooraf moeten worden gegaan door een procedure bij de rechter tot ontbinding van de huurovereenkomst.

Indien de gemeente echter kiest voor vaststelling van een retributieverordening en de woonwagenbewoner blijft in gebreke om de retributie voor de standplaats te voldoen, kan de gemeente op grond van artikel 125 van de Gemeentewet zonedig door toepassing van bestuursdwang de

woonwagenvrijder. Dit geldt ook indien een woonwagen zonder huisvestingsvergunning op een legale standplaats staat en indien op of buiten een centrum met een woonwagenstandplaats wordt ingenomen en daarmee strijd ontstaat met de bouwvoorschriften en/of het geldende bestemmingsplan.

Een zorgvuldige belangenafweging zal er toe moeten leiden dat de gemeente een weloverwogen besluit zal nemen tot verplaatsing van de wagen naar een alternatieve locatie of opslag op de gemeentewerf. Bij gebrek aan alternatieve locaties is een gezamenlijke aanpak met andere gemeenten te bevorderen, aangezien slepen over de gemeentegrens slechts mogelijk is na toestemming van de betreffende buurgemeente(n).

Een eventueel in de Algemene plaatselijke verordening op te nemen parkeerexcesbepaling is toepasbaar als er op grond van de openbare orde sprake is van een ongewenste situatie, waarbij geen sprake is van permanente bewoning. Ook hier zal de gemeente een grote zorgvuldigheid ten aanzien van de betreffende woonsituatie in acht moeten nemen.

In het voorafgaande zijn de diverse onderwerpen behandeld die thans nog geregeld worden in de Woonwagenwet. Algemene conclusie is dat bij de gewenste integratie van de specifieke woonwagenregelgeving in het reguliere huisvestingsbeleid de verschillende volkshuisvestingsactoren de beschikking houden over voldoende instrumenten (Woningwet, WRO, Huisvestingswet) om de zorg voor huisvesting voor bewoners van woonwagens te kunnen realiseren.

Voor één onderdeel, en dan nog slechts tijdelijk, wordt voorgesteld voor woonwagenbewoners een uitzondering te maken op het reguliere stelsel van de Huisvestingswet. Het betreft het verlenen van voorrang bij de toewijzing van standplaatsen ter uitvoering van het deconcentratiebeleid.

§ 3. Voorrangsregeling in het kader van het deconcentratiebeleid

Zes centrumgemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de afspraken tussen gemeenten, provincie en/of Rijk die in het kader van de uitvoering van het deconcentratiebeleid zijn gemaakt, te nuanceren (kamerstukken II 1994/95, 23 901, blz. 11 en 12). De hier uit voortvloeiende afspraken en de ongewijzigde afspraken ten aanzien van de andere regionale woonwagencentra moeten nog worden nagekomen. De afspraken omvatten het opheffen van elf regionale woonwagencentra waarvan gemeenten hebben aangegeven deze inderdaad op te heffen, het oplossen van de knelpunten op zes regionale centra waarvan de gemeenten hebben aangegeven dat zij onder voorwaarde van oplossing van die knelpunten geheel of in verkleinde vorm kunnen blijven bestaan en het op termijn aanpassen of saneren van een aantal kleine centra die geen regionale functie hebben. Deze beleidsafspraken, die veelal waren verwoord in provinciale woonwagenplannen, kunnen op grond van de WRO worden vastgelegd in streekplannen en bestemmingsplannen.

Specifieke interventie is geboden waar het gaat om de toewijzing van standplaatsen ter vervanging van de standplaatsen op die op te heffen of te verkleinen regionale woonwagencentra. Voorgesteld wordt tijdelijk een voorrangsregeling in het leven te roepen voor bewoners die als gevolg van het deconcentratiebeleid moeten verhuizen van deze centra. Gelet op het feit dat er ook thans nog een relatieve schaarste bestaat aan standplaatsen, is een dergelijke voorrangsregeling te billijken. In de Huisvestingswet wordt een bepaling opgenomen die de in de bijlage van het wetsvoorstel genoemde gemeenten die een opvangtaak hebben ten aanzien van deze centra, verplicht een huisvestingsverordening op te stellen. Bij de toewijzing van standplaatsen moeten de desbetreffende

gemeenten voorrang verlenen aan woonwagenbewoners die afkomstig zijn van deze centra. Gemeenten die een verordening hebben, vullen de verordening zo nodig met dit voorrangaspect aan. De bepaling kent als tijdhorizon 1 januari 2003. Indien het deconcentratieproces op 1 januari 2003 nog niet is voltooid, kan door middel van een wetswijziging deze termijn worden verlengd en kan de bijlage worden aangepast.

Om verdere vertraging in de voortgang van het deconcentratieproces te voorkomen, is artikel 26 van de Huisvestingswet, de zogenaamde vruchteloze aanbidding, eveneens tot 1 januari 2003 niet van toepassing op standplaatsen die gereserveerd worden voor de bewoners die moeten verhuizen van in de bijlage genoemde centra. Een andere aanvrager kan dan na het verstrijken van de in artikel 26 genoemde termijn van 13 weken geen beroep doen op het aan hem verstrekken van een huisvestingsvergunning voor deze standplaats.

Voorts is in artikel 82 van de Huisvestingswet bepaald dat de in de bijlage genoemde gemeenten waarin een regionaal centrum is gevestigd, de te nemen besluiten voor het ontruimen van de standplaats op dat centrum en het in gebruik nemen of geven van een nieuwe standplaats tot 1 januari 2003 kunnen bundelen tot één samenhangend besluit. Daarmee kan de betreffende gemeente de besluitvorming coördineren en ontstaat er voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep een gebundeld besluit.

§ 4. Regels ten aanzien van ligplaatsen voor woonschepen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er tevens in dat de specifieke wetgeving voor woonschepen en ligplaatsen wordt ingetrokken. Om in de rechtsbescherming van de woonschipbewoners te blijven voorzien, wordt een bepaling in de Huisvestingswet opgenomen (artikel 88) die de strekking van artikel 31 van de Wet op Woonwagens en Woonschepen onverkort voortzet. De over dat artikel bestaande jurisprudentie blijft zodoende van praktisch belang. Op grond van deze jurisprudentie heeft artikel 31 zich ontwikkeld tot een vorm van rechtsbescherming voor woonschipbewoners die voorkomt, dat gemeenten woonschepen volledig van hun grondgebied weren (Afdeling rechtspraak Raad van State, 25 april 1985, nr. R03.84 244, APV Middelharnis). Artikel 31 kan echter niet de strekking hebben dat iedere gemeente verplicht is plaatsen in te richten, die toereikend zijn voor elk willekeurig aantal gegadigden (Hoge Raad 22 mei 1951, NJ 1951, 560 en Afdeling rechtspraak Raad van State, 14 aug. 1980, AB 1981, 314).

Uit de jurisprudentie blijkt voorts, dat niet uitsluitend gemeenteraden doch ook provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat bevoegd zijn bepalingen vast te stellen betreffende de plaats, door woonschepen bij verblijf binnen de gemeente in te nemen, mits deze bepalingen een eigen van de wet te onderscheiden doel dienen (Hoge Raad 22 januari 1963, NJ 1963, 121; Hoge Raad 25 jan. 1966, NJ 1966, 427; Afdeling rechtspraak Raad van State 22 oktober 1979, AB 1980, 460).

Deze hiervoor genoemde bevoegdheid om ter behartiging van andere belangen bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf eveneens inperken, mag echter niet zover gaan dat deze bepalingen het recht van woonschipbewoners om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor toepassing van de wet (Hoge Raad 2 april 1971, NJ 1971, 271).

§ 5. Wijzigingen in andere wetten

De Woningwet

Bij de behandeling van een recente wijziging van de Woningwet (kamerstukken II 1993/94, 23 248, nr. 4) is aan de Tweede Kamer toegezegd artikel 75, tweede lid, van deze wet te wijzigen teneinde de verantwoordelijkheid voor de realisering van standplaatsen en woonwagens primair bij de toegelaten instellingen te leggen. In het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) is reeds expliciet opgenomen dat de bouw van standplaatsen en woonwagens voor de doelgroep tot de taak van de toegelaten instellingen behoort. Door intrekking van de Woonwagenwet (waar de zorg voor de aanleg en bouw van standplaatsen en woonwagens nog primair aan de gemeente is toegewezen) en de wijziging van artikel 75, tweede lid, van de Woningwet, komt de verantwoordelijkheid voor de aanleg en bouw van standplaatsen en woonwagens voor de doelgroep nu primair bij de toegelaten instellingen te liggen.

De Huursubsidiewet, de Wet voorzieningen gehandicapten en de Wet op de openluchtrecreatie

Het vervallen van de doelgroepbepaling en het opnemen van de begripsbepalingen «woonwagen» en «standplaats» in de Huisvestingswet heeft tot gevolg dat ook de Huursubsidiewet, de Wet voorzieningen gehandicapten en de Wet op de openluchtrecreatie, waar zij verwezen naar de Woonwagenwet, moeten worden aangepast.

§ 6. Financiële gevolgen

De financiële consequenties van het voorliggende wetsvoorstel zijn zeer beperkt. Het intrekken van de Woonwagenwet en daarmee het vervallen van enige specifieke taken van de provincies ten aanzien deze doelgroep levert de provinciale besturen enige besparing op.

§ 7. Overleg

Over het onderhavige wetsvoorstel, met name waar het de intrekking van de Woonwagenwet betreft, is overleg gepleegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Landelijk Platform van Woonwagenbewoners en Zigeuners (LPWZ) en het Inspraakorgaan Woonwagenbewoners Rom en Sinti (IWRS).

De VNG en het IPO stemmen in met de lijn zoals die in het voorliggende voorstel is gekozen. Zowel de VNG als het IPO heeft toegezegd te zullen bevorderen dat de afspraken tussen provincies, gemeenten en/of Rijk die in het kader van de uitvoering van het deconcentratiebeleid zijn gemaakt, worden nagekomen.

De VNG acht een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding een goede zaak. Hiermee wordt recht gedaan aan het standpunt van de VNG dat de huisvesting van woonwagenbewoners een algemene taak is van de gemeenten en toegelaten instellingen, waarvoor geen afzonderlijke regelgeving vereist is.

Het IPO is van mening dat de Woonwagenwet wat betreft het provinciaal instrumentarium alleen kan worden ingetrokken als tegelijkertijd een zogenaamd taakverwaarlozingsartikel in de Woningwet wordt opgenomen. Een dergelijk voorschrift zou de provincies de bevoegdheid moeten geven om, als een gemeente naar het oordeel van de provincie in onvoldoende mate voorziet in de huisvesting van woonwagenbewoners, op kosten van de gemeente in de fysieke aanleg van één of meer standplaatsen te voorzien.

Dit voorstel is niet overgenomen. Het opnemen van het taakverwaarlozingsartikel past niet binnen de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het huisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid. De huidige sanctiemogelijkheden in de WRO en de Huisvestingswet bieden de provincies voldoende mogelijkheden om zo nodig corrigerend op te treden.

Het LPWZ betreft de intrekking van de Woonwagenwet en daarmee de afschaffing van het afstammingsbeginsel op dit moment. Het platform vreest dat de woonwagenbevolking als afzonderlijke minderheidsgroepering niet meer herkenbaar zal zijn, waardoor het achterstandsbeleid op andere gebieden in gevaar dreigt te komen. Het LPWZ realiseert zich echter dat vanuit volkshuisvestelijke optiek handhaving van de Woonwagenwet en het afstammingsbeginsel niet meer realistisch is.

Het LPWZ is per 1 januari 1996 opgeheven. Het IWRS heeft met ingang van 1 januari 1996 de inspraakfunctie van het LPWZ overgenomen. Het IWRS onderschrijft het standpunt van het LPWZ. Het is van mening dat huisvesting (nog) niet los van het gehele woonwagenbeleid kan worden gezien. Men bepleit een adequate voorrangregeling voor de huidige woonwagenbewoners bij de toewijzing van standplaatsen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Woonschip

De omschrijving van het begrip «woonschip» is direct ontleend aan de in de Wet op Woonwagens en Woonschepen gehanteerde omschrijving van dat begrip.

Ligplaats

Op grond van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek omvat grond tevens het water dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap staat met water op eens anders erf. Bij de definitie van het begrip «ligplaats» is daarom gekozen voor de neutrale omschrijving «een plaats in het water». Hierbij is het dus niet relevant wie de eigenaar is van de grond onder dit water. Dit kan zowel een rechtspersoon (gemeente, provincie, waterschap, Rijk) als een natuurlijke persoon zijn.

De ligplaats dient bestemd (bestemmingsplan) of aangewezen te zijn (o.a. Woonschepenverordening, Havenverordening of Algemene plaatselijke verordening) om door woonschepen te worden ingenomen. Het gaat hier niet om tijdelijke ligplaatsen zoals wachtplaatsen bij sluizen e.d.

De gemeente kan de bestemde of aangewezen plaatsen in haar stelsel van woonruimteverdeling opnemen, voor zover de gemeente in de huisvestingsverordening heeft bepaald dat ligplaatsen niet voor bewoning in gebruik mogen worden genomen of gegeven zonder huisvestingsvergunning.

Standplaats

Voor het begrip «standplaats» is zowel aangesloten bij de Wet van 15 december 1993 houdende wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet (Stb. 711) als bij de Wet van 14 februari 1994, houdende

wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van de huurprijs- en huurbescherming tot overeenkomsten van huur en verhuur van woonwagens en woonwagenstandplaatsen (Stb. 133).

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, onder 1°, verwijst naar de definitie van standplaats in artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Woningwet. Deze definitie luidt: «een standplaats is een kavel, bestemd voor het plaatsen van een woonwagen, waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten».

Woonwagen

Voor de omschrijving van het begrip «woonwagen» is aangesloten bij de omschrijving van dat begrip in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Woningwet.

B en C

Het toevoegen van een derde lid aan artikel 2 is noodzakelijk om te bewerkstelligen dat de in de bijlage genoemde gemeenten, die een taak hebben in het kader van het deconcentratiebeleid, hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van het huisvesten van woonwagenbewoners die afkomstig zijn van het in de bijlage genoemde regionale centrum. De in de bijlage opgenomen centra betreffen centra met te saneren of te deconcentreren standplaatsen. De betrokken gemeenten dienen voor het in gebruik nemen of geven van een woonwagen op een standplaats binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze wet (artikel VI) een huisvestingsverordening vast te stellen en de in artikel 2, derde lid, genoemde voorrangregel in hun verordening op te nemen, dan wel een reeds bestaande huisvestingsverordening overeenkomstig vorengenoemd artikellid aan te passen.

Indien echter een van de in de bijlage genoemde gemeenten behoort tot een samenwerkingsgebied als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Kaderwet bestuur in verandering, voorziet het bestuur van een regionaal openbaar lichaam, als bedoeld in hoofdstuk 2 van die wet, in de vaststelling dan wel aanpassing van de in het derde lid bedoelde verordening.

Deze verplichting geldt in principe tot 1 januari 2003. Zo nodig, als het deconcentratieproces nog niet is voltooid, kan die termijn worden verlengd en kan de bijlage worden aangepast.

Artikel 5, tweede volzin, regelt dat in de in de bijlage genoemde gemeenten tot 1 januari 2003 een huisvestingsvergunning voor een standplaats is vereist voor het in gebruik nemen of geven van een woonwagen.

E

Omdat onder woonruimte mede een standplaats begrepen wordt, heeft artikel 26 ook betrekking op de vruchteloze aanbieding van een standplaats. Dit betekent dat als een standplaats voor ten hoogste 13 weken vruchteloos is aangeboden, iedere aanvrager een huisvestingsvergunning voor die standplaats kan krijgen.

De procedure van vruchteloze aanbieding heeft ongewenste consequenties voor het deconcentratiebeleid (zie ook Rechtbank Maastricht, 27 juni 1996, nrs. 95/2573 en 95/2574: «Artikel 26 is ook van toepassing als de betreffende standplaats is aangeboden ter uitvoering van de opheffing van een regionaal centrum»). Om deze reden is aan artikel 26 een vierde lid toegevoegd. Dit lid regelt dat het eerste lid, dat de vruchteloze

aanbieding regelt, tot 1 januari 2003 niet geldt als de leegstaande standplaats bestemd is voor een woonwagenbewoner die met een woonwagen op een standplaats staat die is gelegen op een van de in de bijlage genoemde centra.

F

Artikel 82 biedt aan de in de bijlage genoemde gemeenten waarin een regionaal woonwagencentrum is gevestigd tot 1 januari 2003 de mogelijkheid om de te nemen besluiten voor het opheffen van de standplaats op dat centrum en het in gebruik nemen of geven van een woonwagen op een nieuwe standplaats samen te voegen tot één besluit. Daarbij kan gedacht worden aan de verlening van een huisvestingsvergunning als bedoeld in artikel 5 en de intrekking van een verleende ontheffing als bedoeld in artikel 10 van de Woonwagenwet. Indien de betreffende gemeente voor het opheffen van de standplaats op het regionale centrum en het in gebruik nemen of geven van een woonwagen op een nieuwe standplaats nog andere besluiten moet nemen, kunnen deze eveneens onderdeel uitmaken van dit gebundelde besluit. Deze gecoördineerde besluitvorming heeft tot gevolg dat bezwaar en beroep zich concentreren op één samenhangend besluit.

G

Artikel 88 wordt vervangen door een geheel nieuwe tekst. Het oorspronkelijke eerste lid kan vervallen, daar dit rechtstreeks voortvloeit uit de Gemeentewet en de Provinciewet. Het oorspronkelijke tweede lid dat regelt dat bepalingen van verordeningen tot een jaar na in werking treden van de wet (1 juli 1994) van kracht blijven, is uitgewerkt en kan eveneens vervallen.

Artikel 88, zoals dit artikel komt te luiden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, heeft betrekking op woonschepen en ligplaatsen.

Opgemerkt zij, dat de gemeenteraad op grond van haar autonome bevoegdheid in principe vrij is regels te stellen ten aanzien van woonschepen en ligplaatsen. De raad kan dit doen in een verordening (in de praktijk gebeurt dit veelal op een ligplaatsenkaart in de bijlage behorende bij de verordening) of in een bestemmingsplan. Dit artikel 88, waarmee beoogd is doel en strekking van artikel 31 van de Wet op Woonwagens en Woonschepen alsmede de terzake gevormde jurisprudentie onverkort voort te zetten, doorbreekt die autonome bevoegdheid ten dele. In dit artikel wordt namelijk bepaald dat ten aanzien van ligplaatsen geen algeheel verbod kan worden opgenomen om woonschepen te weren.

Duidelijkheidshalve, de verdeling van de ligplaatsen zelf (woonruimteverdeling) wordt bestreken door artikel 5, juncto artikel 1, derde lid, van de Huisvestingswet.

Artikel II

A

De wijziging van artikel 75, tweede lid, van de Woningwet bewerkstelligt dat de toegelaten instellingen het primaat bij de bouw van standplaatsen en woonwagens verkrijgen, waarmee de eerste verantwoordelijkheid voor standplaatsen en woonwagens nu in zijn geheel bij de toegelaten instellingen wordt neergelegd. Bij de behandeling van de wijziging van de Woningwet en de Woonwagenwet is dit aan de Tweede Kamer toegezegd (kamerstukken II 1993/94, 23 248, nrs. 4 en 5).

Artikelen III en IV

Deze artikelen voorzien in aanpassing van de in andere wetten voorkomende verwijzingen bij de omschrijving van de begrippen «woonwagen» en «woonschip» naar de in te trekken Woonwagenwet of de Wet op Woonwagens en Woonschepen.

Tevens wordt een onjuiste verwijzing in de Wet op de openlucht-recreatie gecorrigeerd.

Artikel V

Eerste lid

Hier wordt voorzien in de integrale intrekking van de Woonwagenwet. Daarmee wordt onder andere het in artikel 18 van de Woonwagenwet neergelegde afstammingsbeginsel ingetrokken. Korthedshalve zij verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting, waar in hoofdstuk I, §2, onder 5 hier nader op wordt ingegaan.

Tweede lid

Bestaande woonwagenplannen komen met de intrekking van de Woonwagenwet te vervallen. Zie hiervoor ook hoofdstuk I, §2, onder 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De WRO biedt de mogelijkheid om de afspraken die in provinciale woonwagenplannen zijn of waren opgenomen alsnog vast te leggen in streekplannen en bestemmingsplannen.

Derde lid

De retributieverordeningen die op grond van de Woonwagenwet zijn vastgesteld, blijven nog maximaal zes maanden na inwerkingtreding van deze wet van kracht. Gedurende deze periode kan de gemeente een huurovereenkomst met de bewoner afsluiten dan wel een retributieverordening vaststellen op grond van de Gemeentewet.

Vierde lid

Dit lid regelt dat een ten tijde van inwerkingtreding van deze wet reeds ingediende aanvraag voor een ontheffing tot het innemen van een standplaats buiten een centrum als bedoeld in artikel 10 van de Woonwagenwet, danwel een tegen een besluit omtrent ontheffing bij gedeputeerde staten ingesteld beroep op grond van artikel 10a, nog zal worden afgedaan op grond van de desbetreffende bepalingen van de Woonwagenwet.

Zoals in hoofdstuk I, §2 onder 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is gemeld, is een aparte regeling voor standplaatsen buiten een centrum niet langer noodzakelijk, aangezien de Wet op de Ruimtelijke Ordening daartoe voldoende mogelijkheden biedt.

Vijfde lid

Deze bepaling regelt dat het regime van de Woonwagenwet van toepassing blijft op een ontheffing die op grond van artikel 10 tijdelijk is verleend tot het moment dat de standplaats daadwerkelijk verlaten is. Op grond van deze bepaling is het ook mogelijk na afloop van de tijdelijke vergunning gebruik te maken van de instrumenten van de Woonwagenwet (bijvoorbeeld van het wegsleepartikel).

Zesde lid

Dit lid bepaalt dat standplaatsen waarvoor voor onbepaalde tijd ontheffing is verleend (artikel 10 van de Woonwagenwet) onder het regiem van de Woonwagenwet blijven vallen tot het tijdstip waarop de gemeenteraad deze standplaatsen in het bestemmingsplan heeft opgenomen.

De gemeenteraad dient binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een bestemmingsplan te hebben aangepast dan wel een bestemmingsplan te hebben vastgesteld. Deze bepaling is dus ook van toepassing indien een standplaats zich bevindt binnen de bebouwde kom, waarvoor de gemeenteraad geen bestemmingsplan heeft vastgesteld. Daarmee wordt afgeweken van artikel 10 van de WRO, dat een gemeenteraad immers niet verplicht tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de bebouwde kom. Indien een gemeente niet binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet de betreffende standplaats(en) in het bestemmingsplan heeft opgenomen, kunnen gedeputeerde staten direct overgaan tot vaststelling van het plan. Ze hoeven dus niet eerst gebruik te maken van de opdracht dan wel aanwijzingsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 37 van de WRO. Derhalve is alleen artikel 38, vierde en vijfde lid, van de WRO van overeenkomstige toepassing verklaard.

Zevende lid

Deze bepaling ziet op tijdelijke ontheffingen (ten hoogste vier weken) verleend door gedeputeerde staten. Op deze aanvragen zal geen beschikking meer volgen. Artikel 11 van de Woonwagenwet was bedoeld voor acute situaties en bood de mogelijkheid tot het verlenen van een tijdelijke ontheffing in afwachting van een artikel 10 procedure (artikel 11a van de Woonwagenwet).

Achtste lid

Dit lid geeft aan dat op aanvragen voor een bewoningsvergunning die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend en waarop nog niet is beslist, niet meer zal worden beschikt. Het verlenen van een vergunning heeft geen zin meer nu met het intrekken van de Woonwagenwet ook de «doelgroepoetsing» komt te vervallen.

Artikel VI

Om de afbouw of sanering van regionale woonwagencentra voorspoedig te laten verlopen, dienen de in de bijlage genoemde gemeenten, dan wel in voorkomend geval het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam, binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet de in artikel 2, derde lid, bedoelde voorrangregeling in een huisvestingsverordening op te nemen dan wel een reeds bestaande huisvestingsverordening aan te passen.

In het vierde lid is geregeld dat tot het moment dat de voorrangregeling in de verordening is opgenomen, de doelgroepbescherming niet komt te vervallen.

Artikel VII

In dit artikel wordt de Wet op Woonwagens en Woonschepen, die nog slechts enige artikelen ten aanzien van woonschepen bevatte, ingetrokken. Hieronder vallen artikel 1 (de definitiebepaling van woonschepen) en artikel 31 (de bevoegdheid tot het stellen van regels ten aanzien van het aanwijzen van ligplaatsen en de inning van gelden voor ligplaatsen op openbare plaatsen). Artikel 1 van de Wet op Woonwagens

en Woonschepen is voor wat betreft de woonschepen opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet. De strekking van artikel 31 van de Wet op Woonwagens en Woonschepen is neergelegd in artikel 88 van de Huisvestingswet. Dit laatste artikel voorkomt dat gemeenten in een verordening een algeheel verbod opnemen om in de gemeente ligplaats in te nemen met een woonschip.

Verder wordt geregeld dat gemeentelijke verordeningen die op grond van artikel 31 van de Wet op Woonwagens en Woonschepen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn vastgesteld, worden aangemerkt als verordeningen op grond van de Gemeentewet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel