D'66
1980

STICHTING
WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66

VOORONTWERP VAN EEN WET OP DE WONINGSPLITSING

VRO 15

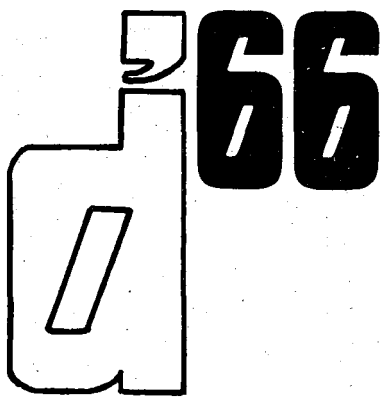
september 1980

Samengesteld door:

Jitske de Jong
E. Lukács
E. Nijpels, lid Tweede Kamer
fractie D'66
G.F. Wolffensperger, wethouder
te Amsterdam

VOORONTWERP VAN EEN WET OP DE WONINGSPLITSING

VRO 15



Deze nota is tot stand gekomen na intensief beraad binnen de partij. De nota weerspiegelt niet noodzakelijk het uiteindelijke standpunt van D'66 over de woningsplitsing. Ook binnen D'66 gaat de discussie daarover verder.
Het bestuur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66 vindt het echter van groot belang dit ontwerp van wet in brede kring ter discussie te stellen daar de woningsplitsing zeer actueel is en van grote invloed is op de volkshuisvesting.

R.D. Stam,
directeur

VOORONTWERP VAN EEN WET OP DE WONINGSPLITSING

Nr. 1. Aanbiedingsbrief

Aan personen en instellingen die geïnteresseerd zijn in de problematiek van de splitsing en verkoop van huurwoningen.

De splitsing en verkoop van (étage)huurwoningen vormt met name in de grote steden nog steeds een probleem. Vooral de in redelijke bouwkundige staat verkerende, relatief goedkope huurwoningen, gebouwd in de jaren twintig en dertig van deze eeuw, worden door juridische splitsing - al of niet met toepassing van het appartementsrecht - omgezet in koopwoningen en dusdoende aan het toch reeds steeds kleiner wordende bestand aan goedkope huurwoningen onttrokken.

D'66 acht de mogelijkheid tot behoud van de bestaande voorraad huurwoningen binnen de verschillende gemeenten in deze tijd van terugkerende woningschaarste van het allergrootste belang. De thans bestaande woningnood doet zich immers sterk voelen op de huurwoningmarkt. De huidige artikelen 56a en b Woningwet, die vanuit volkshuisvestingsoogpunt de juridische splitsing van woningen regelen, bevatten slechts weigeringsgronden voor de afgifte van een splitsingsvergunning, gebaseerd op de bouwtechnische indeling en toestand van een te splitsen gebouw alsmede de planologische situatie waarin dit zich bevindt. Deze artikelen bieden geen mogelijkheden waar het betreft het tegenhouden van splitsing en verkoop van huurwoningen uit een oogpunt van doelmatige woonruimteverdeling. Het hierbij gepubliceerde, door ondergetekenden opgestelde voorontwerp van een Wet op de Woningsplitsing strekt ertoe deze leemte in de bestaande wetgeving wet te nemen.

Ons voorstel heeft tot doel naast de bestaande in artikel 56a Woningwet opgenomen weigeringsgronden voor de afgifte van een splitsingsvergunning facultatieve weigeringsgronden te introduceren ontleend aan overwegingen van doelmatige woonruimteverdeling. Deze weigeringsgronden dienen te worden belichaamd in een door de Gemeenteraad vast te stellen splitsingsverordening. Burgemeester en Wethouders kunnen vervolgens een splitsingsvergunning weigeren wanneer deze naar het oordeel van dit College in strijd is met de bepalingen van de splitsingsverordening.

Met dit voorontwerp stellen wij tevens voor een aparte Wet op de Woningsplitsing tot stand te laten komen. De regeling van deze materie in zijn totaliteit past namelijk noch in de Woningwet noch in de Woonruimtewet. Een en ander betekent dat ook de huidige regeling van de artikelen 56a en b Woningwet in het wetsontwerp is opgenomen. De strekking van ons voorstel is voor het overige beperkt. Zoveel mogelijk is getracht de inhoud van de huidige regeling te handhaven. Wel heeft een hergroepering van de inhoud van de artikelen 56a en b Woningwet plaatsgehad en is de rechtsbescherming van belanghebbenden bij de splitsing uitgebreid en gewijzigd.
Een afdoende regeling van de problematiek van de woningsplitsing verdient o.i. de hoogste prioriteit, gelet op de nog steeds bestaande nijpende toestanden terzake, vooral in de grote steden en de gebrekkige juridische middelen die ter beperking van de splitsing en verkoop van huurwoningen door deze thans zijn of kunnen worden aangewend.

Het lijkt ons zinvol de discussie over de onderhavige materie zowel binnen als buiten D'66 te versnellen en te structureren. Wij nodigen U daarom uit tot 1 december 1980 commentaar te leveren op en suggesties te doen naar aanleiding van ons voorstel bij de S.W.B. D'66, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag. De fractie van D'66 is in principe voornemens na verwerking van eventuele aanbevelingen zo spoedig mogelijk een initiatief-wetsontwerp bij de Tweede Kamer in te dienen.

Jitske de Jong
E. Lukács
E. Nypels
G.F. Wolffensperger

Nr. 2. Ontwerp van Wet.

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, EMZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nadere voorschriften te geven voor de splitsing van rechten op gebouwen in appartementsrechten, als bedoeld in artikel 875 a, eerste en derde lid, van het Derde Boek van het Burgerlijk Wetboek.

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden bij deze:

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder gebouw:
elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Artikel 2

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (Splitsingvergunning) een recht op een vóór en door Ons aan te wijzen gemeente of gedeelte van een gemeente, te splitsen in appartementsrechten, als bedoeld in artikel 875 a, eerste en derde lid, van het Derde Boek van het Burgerlijk Wetboek, indien één of meer appartementsrechten de bevoegdheid omvatten tot het gebruik van bepaalde gedeelten van het gebouw die bestemd zijn of worden om als afzonderlijke woning te worden gebruikt. Ons besluit wordt genomen op verzoek van burgemeester en wethouders of nadat burgemeester en wethouders zijn gehoord. Ons besluit wordt bekend gemaakt in de Nederlandse Staatscourant. Burgemeester en wethouders maken Ons besluit tevens in één of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente verspreid worden, en voorts op de gebruikelijke wijze bekend.
2. Het is aan een rechtspersoon verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning als bedoeld in het vorig lid deelnemings- of lidmaatschapsrechten te verlenen of een verbintenis aan te gaan tot verlening van de deelnemings- of lidmaatschapsrechten, die betrekking hebben op een gebouw, waarop het bepaalde in het vorige lid van toepassing is, indien deze deelnemings- of lidmaatschapsrechten recht geven op het gebruik van één of meer bepaalde gedeelten van dat gebouw die bestemd zijn of worden om als een afzonderlijke woning te worden gebruikt.
3. Voor de toepassing van deze wet wordt mede als woning aangemerkt elk gedeelte van een gebouw, dat, hoewel geen afzonderlijke woning zijnde, bestemd is of wordt om na splitsing in appartementsrechten onderscheidenlijk de verlening van deelnemings- of lidmaatschapsrechten, bedoeld in het eerste en tweede lid als zodanig te worden gebruikt door één persoon of huishouden.

Artikel 3

1. De splitsingsvergunning wordt geweigerd indien de toestand van het gebouw of van een gedeelte daarvan zich uit een oogpunt van indeling - mede in aanmerking genomen het in artikel 6, eerste lid, onder a, bedoelde splitsingsplan - of staat van onderhoud verzet tegen de splitsing in appartementsrechten of de verlening van deelnemingsrechten of lidmaatschapsrechten, als bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid. Dit is steeds het geval:
a. indien burgemeester en wethouders ingevolge het bepaalde in de artikelen 25 - 31 van de Woningwet degene, die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, hebben aangeschreven de door hen aan te geven voorzieningen te treffen en deze voorzieningen nog niet zijn getroffen dan wel hem, tegelijk met de beslissing omtrent het verzoek om splitsingsvergunning, alsnog aanschrijven zodanige voorzieningen te treffen.
b. indien het gebouw, waarop de aanvraag om splitsingsvergunning betrekking heeft, één of meer woningen bevat, die door de gemeenteraad onbewoonbaar zijn verklaard.
2. Burgemeester en wethouders houden de beslissing omtrent het al of niet verlenen van een splitsingsvergunning aan, indien, vóórdat de aanvraag om vergunning is ontvangen,

a. de inspecteur van de volkshuisvesting ingevolge het bepaalde in artikel 33 van de Woningwet advies is gevraagd omtrent onbewoonbaarverklaring van één of meer woningen, waarop de aanvraag om splitsingsvergunning betrekking heeft, of
b. de inspecteur van de volkshuisvesting een voorstel, als bedoeld in artikel 34 van de Woningwet, strekkende tot onbewoonbaarverklaring van één of meer van de hiervoor bedoelde woningen heeft gedaan.
De aanhouding duurt totdat onherroepelijk omtrent de onbewoonbaarverklaring is beslist.
3. Burgemeester en wethouders zijn gehouden de splitsingsvergunning te verlenen nadat de voor het verkrijgen van een splitsingsvergunning vereiste voorzieningen, die tegelijk met de beslissing omtrent het verzoek om splitsingsvergunning schriftelijk aan de aanvrager van een splitsingvergunning dienen te worden medegedeeld, zijn getroffen.
4. Aan een aanschrijving als bedoeld in het eerste lid, onder a., wordt -voorzover daarbij artikel 2, derde lid, toepassing heeft gevonden - geen gevolg gegeven, indien alsnog van de splitsing wordt afgezien.

Artikel 4

1. De splitsingsvergunning kan worden geweigerd indien redelijkerwijs mag worden verwacht dat de uitvoering van sanerings-, reconstructie- of verbeteringsplannen nadelig door het afgeven van de vergunning en de mogelijk daaraan verbonden rechtsgevolgen kan worden beïnvloed, mits vóórdat de aanvraag om vergunning is ingekomen, voor het gebied, waarin het gebouw is geleggen, een ontwerp van een bestemmingsplan of voor een herziening daarvan ter inzage is gelegd of een bestemmingsplan van kracht is, waarin bedoelde plannen zijn vervat.
2. Burgemeester en wethouders kunnen de beslissing omtrent het al of niet verlenen van een splitsingsvergunning aanhouden, indien vóórdat de aanvraag om vergunning is ingekomen, voor het gebied, waarin het gebouw is gelegen, een voorbereidingsbesluit, als bedoeld in artikel 21 van de Wet of de Ruimtelijke Ordening, bekend is gemaakt en redelijkerwijs mag worden verwacht dat de uitvoering van sanerings-, reconstructie- of verbeteringsplannen nadelig door het afgeven van de vergunning en de mogelijke daaraan verbonden rechtsgevolgen zou worden beinvloed.
Ten aanzien van de duur van de aanhouding zijn artikel 50, derde en vierde lid, van de Woningwet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

1. De gemeenteraad kan ten aanzien van gebouwen, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, een splitsingsverordening vaststellen.
2. De splitsingsverordening bevat gronden van weigering, verbandhoudende met de bevordering van een doelmatige verdeling van de woonruimte over de bevolking.
3. Binnen veertien dagen na de vaststelling of wijziging van de splitsingsverordening zenden burgemeester en wethouders aan Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening afschrift daarvan.
4. De splitsingsvergunning wordt geweigerd indien de splitsing naar het oordeel van burgemeester en wethouders in strijd is met de bepalingen van de splitsingsverordening.

Artikel 6

1. Een aanvraag om splitsingvergunning dient vergezeld te gaan van
a. een splitsingsplan dat voldoet aan de vereisten als neergelegd in artikel 875 b, tweede lid, van het Derde Boek van het Burgerlijk Wetboek en het krachtens dat artikel vastgestelde Besluit betreffende splitsing in appartementsrechten,
b. een taxatierapport betreffende het gebouw en de tot afzonderlijke woning bestemde gedeelten van het gebouw, opgemaakt door een beëdigd makelaar. Dit rapport bevat in elk geval mede een beschrijving en een beoordeling van de onderhoudstoestand van het gebouw.
2. Burgemeester en wethouders doen van de ontvangst van een aanvraag om splitsingsvergunning terstond mededeling aan de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze mededeling gaat vergezeld van een afschrift van het taxatierapport. De mededeling bevat tevens inlichtingen over de inhoud van de in dit artikel en artikel 7, eerste lid, neergelegde regeling en moet de bewoners wijzen op de mogelijkheid hun zienswijze met betrekking tot de aanvraag aan burgemeester en wethouders kenbaar te maken.

Artikel 7

1. Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag om splitsingsvergunning binnen twee maanden na de dag waarop de aanvraag is ontvangen. Zij kunnen hun beslissing éénmaal voor ten hoogste vier maanden verdagen. Zij zenden afschrift van het verdagingsbesluit aan de aanvrager en de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag betrekking heeft. Burgemeester en wethouders doen van de intrekking van een aanvraag om splitsingsvergunning mededeling aan de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag betrekking heeft.
2. Een besluit omtrent een aanvraag om splitsingsvergunning is met redenen omkleed. Burgemeester en wethouders zenden een afschrift van hun besluit aan de aanvrager en aan de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag om splitsingsvergunning betrekking heeft.

Artikel 8

1. Tegen een besluit omtrent een aanvraag om splitsingsvergunning, alsmede indien burgemeester en wethouders niet binnen de in artikel 7, eerste lid, gestelde termijn hebben beslist kan de natuurlijke of rechtspersoon, die door het besluit respectievelijk het niet nemen van een besluit rechtstreeks in zijn belang is getroffen binnen dertig dagen na de dag, waarop het afschrift van het besluit is verzonden, respectievelijk na afloop van de in artikel 7, eerste lid, gestelde termijn, bij de gemeenteraad voorziening vragen. De gemeenteraad beslist binnen twee maanden na de dag waarop het verzoek om voorziening is ontvangen. Hij kan zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste twee maanden verdagen. Burgemeester en wethouders zenden een afschrift van het verdagingsbesluit aan degene, die de voorziening heeft gevraagd, alsmede aan de aanvrager en de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag betrekking heeft.
2. De gemeenteraad omkleedt zijn beslissingen met redenen, burgemeester en wethouders zenden een afschrift van het besluit van de gemeenteraad aan degene die de voorziening heeft gevraagd, alsmede aan de aanvrager en de bewoners van het gebouw, waarop de aanvraag betrekking heeft.
3. Een door burgemeester en wethouders verleende splitsingsvergunning blijft buiten werking gedurende de termijn voor en de behandeling van de voorziening.

Artikel 9

Overtreding van artikel 2 wordt gestraft met hechtenis van 6 maanden of met geldboete van ten hoogste zesduizend gulden.

Artikel 10

1. Op aanvragen om splitsingsvergunning waaromtrent op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet nog geen onherroepelijke beslissing is genomen wordt beslist met toepassing van de bepalingen van deze wet.
2. Bij Gedeputeerde Staten op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanhangig zijnde verzoeken om voorziening worden door deze met toepassing van deze wet afgedaan.

Artikel 11

De artikelen 56 a en 56 b van de Woningwet vervallen.

Artikel 12

1. Deze wet kan worden aangehaald als de Wet op de woningsplitsing.
2. Zij treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

De Minister van Justitie

Nr.3. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De indiening van dit wetsontwerp strekt ertoe een leemte, welke thans bestaat in de wetgeving terzake de zgn. 'horizontale splitsing' van gebouwen in (appartements)-rechten weg te nemen.
Het ontwerp heeft in hoofdzaak tot doel naast de bestaande in het huidige artikel 56 a Woningwet opgenomen weigeringsgronden tot afgifte van een splitsingsvergunning facultatieve weigeringsgronden te introduceren, ontleend aan overwegingen van doelmatige woonruimteverdeling. Deze weigeringsgronden dienen te worden belichaamd in een door de Gemeenteraad vast te stellen splitsingsverordening. Hiermede wordt beoogd gemeenten een instrument te verschaffen, waarmede de verkoop van voormalige (étage)huurwoningen nog meer aan banden kan worden gelegd en een noodzakelijk bestand aan goedkope huurwoningen kan worden gehandhaafd.

1.2. Voorgeschiedenis

De verkoop van (étage)huurwoningen en de daaraan verbonden gevolgen zijn sedert de Herziening van de regeling in het Burgerlijk Wetboek betreffende splitsing in appartementen in 1972, voorwerp van maatschappelijke en politieke discussie geweest. Gedurende de behandeling van bedoelde wetswijziging in de Tweede Kamer werd door het Kamerlid Wieringa gewezen op de misstanden, die voortvloeien uit het gebruik dat vooral in oude buurten van de grote steden van het appartementsrecht wordt gemaakt. Deze misstanden betroffen de voortgaande verkoop van voormalige vaak in bouwvallige staat verkerende huurwoningen, die ook voor wat betreft indeling nauwelijks het woord woning of appartement verdienden.
Naar aanleiding van een door hem ingediend amendement dat uit oogpunt van de belangen van de volkshuisvesting beperking tot doel had van de bevoegdheid tot splitsing in appartementen van gebouwen totstandgekomen na 5 mei 1945 (Tweede Kamer, zitting 1971-1972, nr.10987-10), werd door de Minister van Justitie namens zijn collega van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening toegezegd te bezien in hoeverre bedoelde misstanden bestreden zouden kunnen worden door een wijziging van de woningwet (Tweede Kamer, zitting 1971-1972, Hand.3179-3184).

In 1974 werd vervolgens een wetsontwerp ter invoering van (o.a.) artikel 56 a en b Woningwet ingediend dat - zij het op een aantal onderdelen gewijzigd - op 15 oktober van dat jaar in werking trad. Genoemde artikelen beogen in door de Minister aan te wijzen gebieden de splitsing in (appartements)rechten van bepaalde categorieën gebouwen aan een vergunning (de zgn. splitsingsvergunning) van burgemeester en wethouders te onderwerpen. Artikel 56 a bepaalt imperatief dat burgemeester en wethouder een splitsingsvergunning weigeren "indien de toestand van het gebouw of een gedeelte daarvan zich uit oogpunt van indeling of staat van onderhoud verzet tegen de splitsing ...."

Een facultatieve weigeringsgrond doet zich voor, wanneer onder omstandigheden een sanerings-reconstructie- of verbeteringsplan nadelig door het afgeven van de vergunning zou worden beïnvloed. Burgemeester en wethouders kunnen voorts onder omstandigheden de beslissing omtrent de vergunning aanhouden, indien voor het betreffende gebied een voorbereidingsbesluit ex. artikel 21 Wet Ruimtelijke Ordening gelding heeft.

De weigeringsgronden van artikel 56 a richten zich derhalve uitsluitend op de indeling en bouwtechnische toestand van het te splitsen gebouw, alsmede op de planologische situatie daarvan.

In de afgelopen jaren is gebleken dat ten tijde van de parlementaire behandeling van artikel 56 a en b Woningwet, onvoldoende is onderkend de invloed van het splitsen en vervolgens verkopen van voormalige huurwoningen op de omvang van het totale beschikbare bestand aan huurwoningen, welke vallen onder de distributieregels ingevolge de Woonruimtewet 1947. Weliswaar werd door het lid Kombrink tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een amendement (Tweede Kamer, zitting 1973-1974, nr.10987-13) ingediend, dat voorzag in de toevoeging van een weigeringsgrond gebaseerd op de doelmatige verdeling van woonruimte, doch dit amendement ontmoette bij de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, drs.M.P.A.van Dam,

ernstige bezwaren. Hij meende dat de Woningwet op het terrein van de woonruimteverdeling geen taak heeft en oneigenlijk zou worden gebruikt indien een dergelijke weigeringsgrond in artikel 56a zou worden opgenomen (Tweede Kamer, zitting 1973-1974, Hand.4148). Het amendement werd daarop verworpen.

Inmiddels is men zich echter allerwege bewust van de relatie tussen de voortgaande verkoop van (étage)huurwoningen en het vooral in de grote steden teruglopende bestand aan (goedkope) distributie woningen. Men is voorts doordrongen van het besef, dat artikel 56 a Woningwet op dit punt een ontoereikend instrumentarium biedt. Verwezen zij hiervoor o.a. naar de gedachtenwisseling tussen de Staatssecretaris en de Tweede Kamer gedurende de begrotingsbehandeling 1979 (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, Hand.3426/27, 3454/55, 3512/13) en in de Vaste Kamercommissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr.15543, blz.1441 e.v.). Dit overleg heeft ertoe geleid dat de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te ontwerpen model-woonruimteverordening ook op dit punt soelaas zou moeten gaan bieden, evenals een in te voeren voorkeursrecht van koop voor de huurder van een woning, een voorkeursrecht voor de gemeenten en de voorkeursregeling in het wetsontwerp op de stadsvernieuwing (Tweede Kamer,zitting '78-'79,O.C.V.29/8/79,blz.1449/50).

De staatssecretaris blijft van mening dat verruiming van de regeringsgronden tot afgifte van een splitsingsvergunning via een wijziging van artikel 56 a Woningwet, gelet op de aard van de Woningwet, niet mogelijk is en dat de beheersing van splitsing van gebouwen uit oogpunt van doelmatige verdeling van woonruimte via het instrumentarium van de Woonruimtewet op bevredigende wijze kan geschieden.

Inmiddels heeft een aantal gemeenten (o.a. Amsterdam, Delft, Utrecht) in afwachting van een landelijke regeling getracht in hun woonruimteverordening de materie afdoende te regelen. De ontworpen constructies hebben echter veel kritiek ondervonden en er is twijfel geuit over de vraag of deze rechterlijke toetsing door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State zullen kunnen doorstaan.

1.3. Aanleiding tot dit initiatiefontwerp

Anders dan de Staatssecretaris menen de ondergetekenden, dat de door hem voorgestelde remedies onvoldoende zullen zijn om het probleem van de voortgaande splitsing en verkoop van voormalige étage-huurwoningen op te lossen. De aangekondigde regelingen zullen de voortgaande vermindering van het aantal distributie huurwoningen door omzetting in koopwoningen niet afdoende tegen (kunnen) gaan met als gevolg dat de zuigkracht van de koopsector - waarvoor geen prijsregulering van toepassing is vergelijkbaar met die voor huurwoningen - op de huursector blijft bestaan.

Doel, strekking en instrumentarium van de Woonruimtewet 1947 zullen geen uitzicht op afdoende bestrijding van dit probleem kunnen geven.
In de eerste plaats zal een regeling gebaseerd op de Woonruimtewet de splitsing van goede en goedkope woonruimte op zich niet tegen kunnen houden, waar deze immers onafhankelijk van het in gebruik geven of nemen van woonruimte kan plaatsvinden.
In de tweede plaats zal de Woonruimtewet ook geen oplossing kunnen bieden voor de verkoop van huurwoningen aan de bewoners. Van in gebruik geven of nemen van woonruimte in de zin van de Woonruimtewet is alsdan immers geen sprake.
In de derde plaats zal een regeling in de woonruimteverordening, welke voorziet in strenge criteria voor de afgifte van een woonvergunning ingeval van een voormalige huurwoning, slechts bij de eerste ingebruikneming na verkoop effect kunnen sorteren. Daarna zal de betreffende woning immers dienen te vallen onder de algemene distributieregels geldende voor koopwoningen.

Hoewel op zich zelf genomen het verschaffen van een voorkeursrecht tot koop aan de huurder van een woning valt toe te juichen, dient men zich toch af te vragen of dit met name waar het betreft étage-huurwoningen wel altijd mogelijk en wenselijk zal zijn. De wetgever ziet zich in dit geval met niet geringe juridische obstakels geconfronteerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan het feit dat bedoelde woningen uit oogpunt van indeling en bouwkundige toestand niet altijd geëigend zullen zijn om juridisch te worden gesplitst. Ook zal één of andere vorm van prijsstelling c.q. contrôle onontkoombaar zijn daar anders het voorkeursrecht immers veelal illusoir zal zijn.

Het valt voorts niet te ontkennen dat het verschaffen van een voorkeursrecht tot koop

koop aan huurders negatieve effecten zal hebben op de omvang van het bestand aan huurwoningen. De ondergetekenden nemen aan dat de vele complicaties, verbonden aan een wettelijk geregeld voorkeursrecht tot koop van de huurder, er de oorzaak van zijn geweest dat tot op heden het daartoe strekkende wetsontwerp nog niet is ingediend. De regeling vervat in de Ontwerpwet Voorkeursrecht Gemeenten (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 13713, nr.33) zal tenslotte slechts in een beperkt aantal gevallen een oplossing bieden.

Resumerend kan dan ook gesteld worden dat de reeds nu te constateren gebreken in de door de Staatssecretaris voorgestelde remedies ter oplossing van het probleem der splising en verkoop van huurwoningen de aanleiding hebben gevormd tot de indiening van dit wetsontwerp.

2. Het Wetsontwerp

2.1. Doel en strekking

Zoals hierboven in de inleiding is gesteld, is het doel van het onderhavige wetsontwerp gemeenten een extra instrument te verstrekken, waardoor de splitsing en verkoop van (êtage)huurwoningen verder kan worden beheerst. Het huidige artikel 56 a Woningwet bevat slechts weigeringsgronden voor de afgifte van splitsingsvergunningen, gebaseerd op de bouwtechnische indeling en toestand van het te splisen gebouw, alsmede de planologische situatie waarin het zich bevindt. Het biedt daarom onvoldoende mogelijkheden voor wat betreft het kunnen tegenhouden van splitsing en verkoop uit oogpunt van de handhaving van een redelijk bestand aan goede en goedkope huurwoningen. Het belang van een doelmatige verdeling van woonruimte over de bevolking kan door verruiming van de huidige weigeringsgronden, gelet op de grote vraag naar goede en goedkope huurwoningen, in dit opzicht worden gewaarborgd. Het zijn immers vooral de in redelijk bouwkundige staat verkerende relatief goedkope huurwoningen, gebouwd in de jaren twintig en dertig van deze eeuw en meestal gelegen in de zgn. tweede ring der grote steden, die in de afgelopen jaren door splitsing aan het toch reeds steeds kleiner wordend bestand aan goedkope huurwoningen worden onttrokken. Het is in hoofdzaak op dit punt dat dit wetsontwerp een wijziging beoogt van de huidige regeling van de artikelen 56 a en b Woningwet: het invoeren van nieuwe weigeringsgronden voor de afgifte van een splitsingsvergunning gebaseerd op overwegingen ontleend aan de doelmatige verdeling van woonruimte in de gemeente.

De strekking van het onderhavige wetsontwerp is voor het overige beperkt. Zoveel mogelijk is getracht de inhoud van de huidige regeling van de artikelen 56 a en b te handhaven. Wel wordt voorgesteld de regeling uit de Woningwet te lichten en als separate wet te doen verschijnen. Daarnaast heeft een hergroepering van de artikelen plaatsgehad en is uitbreiding en wijziging gegeven aan de rechtsbescherming, thans nog vervat in artikel 56 a, lid 11 en 12.

2.2. De keuze voor een separate wet

Zoals reeds hiervoor onder 1.2. is aangeduid, is door de opvolgende bewindslieden zowel bij de parlementaire behandeling van de artilelen 56 a en b Woningwet als daarna bij herhaling gesteld dat een weigeringsgrond voor de afgifte van een splitsingsvergunning, gebaseerd op de doelmatige verdeling van woonruimte, gelet op de aard van de Woningwet, daarin geen plaats kan vinden.

Door de ondergetekenden is voorts onder 1.3. aangegeven dat regeling van deze materie krachtens de Woonruimtewet 1947 onvoldoende soelaas zal bieden, terwijl daartegen eveneens pleit het feit dat alsdan de regeling van de horizontale splitsing in drie wetten, te weten het Burgerlijk Wetboek, de Woningwet en de Woonruimtewet, verdeeld zou worden.

Terwille tevens van een snelle behandeling en invoering van deze wetswijziging is daarom gekozen voor onderbrenging van de huidige regeling van de artikelen 56 a en b Woningwet met de daarin voorgestelde wijzigingen in een aparte wet op de woningsplitsing.

De invoering van het onderhavige wetsontwerp verdient de hoogste prioriteit, gelet

op de nog steeds bestaande nijpende toestanden terzake, vooral in de grote steden, en de gebrekkige juridische middelen, die ter beperking van de splitsing en verkoop van huurwoningen door deze thans zijn of kunnen worden aangewend.
Verwezen zij hiervoor bijvoorbeeld naar de kritiek, die de wijziging van de Amsterdamse woonruimteverordening terzake van de zijde van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft ondervonden (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1978-1979, OCV 29/8/1979, blz.1452).

2.3. De inhoud van de voornaamste wijziging

De ondergetekenden menen dat het ongewenst zou zijn in de wet een algemene weigeringsgrond op te nemen, gericht op de doelmatige verdeling van woonruimte. Het spreekt vanzelf dat van een imperatieve weigeringsgrond geen sprake kan zijn. Niet in elke gemeente zal de vraag naar goedkope huurwoningen zodanig zijn dat een vergunning om redenen van woningdistributie altijd zou moeten worden geweigerd. Een facultatieve weigeringsgrond, gebaseerd op de doelmatige verdeling van woonruimte over de bevolking zonder meer bevat echter een zodanig vage norm, dat deze aanleiding zou kunnen geven tot grote rechtsonzekerheid. Immers in dat geval zou op dit punt aan burgemeester en wethouders een ongewenst grote discretionaire bevoegdheid worden gelaten.

Zowel de wens om al naar gelang de plaatselijke situatie de invulling van de norm te kunnen differentiëren, als de noodzaak uit oogpunt van rechtszekerheid de norm te concretiseren, hebben ertoe geleid om de mogelijkheid van gebruikmaking van weigeringsgronden, gebaseerd op overwegingen van woonruimteverdeling, afhankelijk te stellen van de vaststelling door de gemeenteraad van een splitsingsverordening, welke bevat "de gronden van weigering verbandhoudende met de bevordering van een doelmatige verdeling van de woongelegenheid over de bevolking."

Naar de mening van ondergetekenden zal de verordening slechts zelden een algeheel verbod tot het splitsen van woonruimte kunnen inhouden. Immers, een dergelijk verbod zal onder omstandigheden op gespannen voet komen te staan met de strekking van artikels van het ontwerp: het door middel van de vaststelling van een verordening slechts kunnen weigeren van een splitsingsvergunning uit oogpunt van doelmatige woonruimteverdeling, wanneer de locale woningmarkt daartoe noopt. Hoogst zelden zal in een gemeente voor alle sectoren woonruimte de marktsituatie zo gespannen zijn dat een algeheel verbod gerechtvaardigd is.

Door toezending van de verordening aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt de wijze waarop de gemeente de norm "doelmatige verdeling van woonruimte" heeft geconcretiseerd - mede gelet op de locale situatie - aan direct repressief toezicht van de Minister onderworpen.

Na vaststelling van de splitsingsverordening kunnen burgemeester en wethouders een splitsingsvergunning weigeren, indien de splitsing naar het oordeel van burgemeester en wethouders in strijd is met de bepalingen van de splitsingsverordening.

2.4. De overige wijzigingen

De ondergetekenden zijn van mening dat de artikelen 56 a en b Woningwet in de huidige groepering van de leden een weinig systematisch en onoverzichtelijk geheel vormen. Om die reden hebben zij de artikelen gehergroepeerd en verschillende leden in nieuwe artikelen ondergebracht. Hoewel ook de tekst in velerlei opzicht zou kunnen worden verbeterd, hebben de ondergetekenden afgezien van het geheel opnieuw redigeren der artikelen. Slechts op enkele plaatsen zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht.

Nu wordt voorgesteld de artikelen 56 a en b in een aparte wet op te nemen, menen de ondergetekenden dat wel de gelegenheid moet worden aangegrepen om artikel 56 a lid 9 t/m 12 te herzien. Deze bepalingen regelen de wijze waarop tegen een besluit van burgemeester en wethouders omtrent een splitsingsvergunning voorziening kan worden gevraagd. Zij dateren nog van vóór de inwerkingtreding van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB) op 1 juli 1976. De wet AROB heeft aan de

rechtsmiddelen die tegen een besluit van burgemeester en wethouders omtrent een splitsingsvergunning kunnen worden aangewend uitbreiding gegeven. Artikel 56 a verschaft slechts aan de aanvrager van een splitsingsvergunning de mogelijkheid om een voorziening te vragen. De Wet AROB biedt thans een ruimere kring van belanghebbenden de mogelijkheid hun bezwaren tegen een besluit van burgemeester en wethouders geldend te maken. Met name de bewoners van te splitsen percelen maken van hun recht gebruik om als belanghebbende in de zin van artikel 7 Wet AROB bij burgemeester en wethouders bezwaar te maken tegen de afgifte van splitsingsvergunningen en vervolgens zonodig in beroep te gaan bij de Raad van State, afdeling Rechtspraak.

Door het algemeen aanvullend karakter van de Wet AROB is echter een zekere discongruentie met de bijzondere rechtsgang van artikel 56 a ontstaan, waardoor de totale regeling onoverzichtelijk is geworden. Afgezien van procedurele verschillen moet het voornaamste bezwaar van de huidige situatie gezocht worden in het feit dat de beoordeling van het besluit van burgemeester en wethouders omtrent een splitsingsvergunning thans in eerste instantie in handen ligt van drie verschillende organen t.w. Burgemeester en Wethouders, de Raad en Gedeputeerde Staten.

De ondergetekenden menen dat bestendiging van deze situatie zowel uit oogpunt van de belangen van de justitiabele als uit oogpunt van proceseconomie ongewenst is en dat daarom deze regeling gestroomlijnd dient te worden. Zij geven daarbij de voorkeur aan behandeling van alle bezwaren, ongeacht wie de belanghebbende is en ongeacht de aard van het bezwaar, door de Gemeenteraad. De Raad vervult immers voor wat betreft de vaststelling van het volkshuisvestingsbeleid op gemeentelijk niveau een belangrijke rol. Daarnaast wordt in het kader van de Woningwet op velerlei terrein aan de Raad opgedragen de beslissingen van burgemeester en wethouders te toetsen aan de uitgangspunten van de Woningwet. Waar thans met dit ontwerp wordt beoogd dat de Raad haar beleid m.b.t. de inperking van de mogelijkheid tot woningsplitsing vanuit het oogpunt der doelmatige woonruimteverdeling in een verordening dient te expliciteren, ligt het te meer voor de hand dat de toetsing van de uitvoering van dat beleid door burgemeester en wethouders, ook aan de Raad wordt opgedragen.

Uit deze redenering blijkt reeds dat de ondergetekenden de regeling van een aparte rechtsgang in de Wet op de Woningsplitsing prefereren boven een andere mogelijkheid: het geheel laten vervallen van de bepalingen van het huidige artikel 56 a lid 9 t/m 12 in de nieuwe regeling, waardoor de Wet AROB integraal van toepassing zou worden. Een en ander zou immers betekenen dat burgemeester en wethouders zelf in het kader van de bezwaarschriften-procedure hun besluit opnieuw moeten overwegen.
De argumenten die bij de totstandkoming van de artikelen 56 a en b Woningwet hebben geleid tot de rol van Gedeputeerde Staten in het kader van de voorziening tegen de weigering of aanhouding van een splitsingsvergunning, vooral bestaande in het feit dat aan Gedeputeerde Staten ook de beslissing in beroep op de onbewoonbaarverklaring is gegeven, spelen ons inziens, gelet op materiële aspecten van dit ontwerp en de invoering van de Wet AROB, geen overwegende rol meer.

De aard van de voorziening blijft die van vol administratief beroep. De kring van belanghebbenden die voorziening bij de Raad kan vragen, is dezelfde als onder de Wet AROB: de formulering van artikel 7 Wet AROB is overgenomen. De termijn waarbinnen de voorziening kan worden gevraagd is naar analogie van de Wet AROB uitgebreid tot 30 dagen. Naar analogie van o.a. artikel 30 lid 5 Woningwet is de vergunning van rechtswege geschorst gedurende de termijn dat daartegen een verzoek om voorziening kan worden ingebracht. De schorsing blijft gehandhaafd totdat daarop onherroepelijk is beslist. Voor het overige is getracht de inhoud van de regeling van artikel 56 a lid 9 t/m 12 zoveel mogelijk te handhaven.

3. Artikelsgewijze toelichting

Zoals reeds in het algemene gedeelte is gesteld, heeft het grootste gedeelte van de artikelen van dit ontwerp in vergelijking met de corresponderende bepalingen van de huidige artikelen 56 a en b Woningwet geen wijziging ondergaan en heeft ondanks de bezwaren van de huidige tekst m.b.t. deze artikelen slechts een hergroepering en op sommige punten een ondergeschikte wijziging plaatsgehad. In het onderstaande zal dan ook voor het overgrote deel worden volstaan met verwijzing naar de betreffende leden van artikel 56 a en b Woningwet.

Artikel 1

Nu de materie welke in de artikelen 56 a en b Woningwet werd geregeld uit deze wet wordt gelicht en wordt ondergebracht in een aparte wet is het noodzakelijk het centrale begrip gebouw, dat voor artikel 56 a Woningwet gedefinieerd was in artikel 1, lid 1 Woningwet, in het kader van deze wet opnieuw te definiëren.
Bij de formulering is de definitie van artikel 1, lid 1 Woningwet overgenomen.

Artikel 2

De tekst van dit artikel is gelijk aan de leden 1, 2 en 4 van artikel 56 a Woningwet, met dien verstande dat in lid 1 "de Tiende Titel A van het Tweede" is gewijzigd in "artikel 875 a, eerste en derde lid van het Derde ",en het laatste woord "gezin" is gewijzigd in "huishouden".

Artikel 3

De tekst van lid 1 is nagenoeg gelijk aan lid 3 van artikel 56 a tot aan de alinea die begint met "De splitsingsvergunning kan worden geweigerd indien redelijkerwijs ...", zij het dat de tekst is aangepast aan de inhoud van artikel 6.
De tekst van lid 2 is gelijk aan lid 7 van artikel 56 a tot aan de alinea die begint met "Burgemeester en wethouders kunnen de beslissing aanhouden ...."
De tekst van lid 3 is gelijk aan artikel 56 b Woningwet.
De tekst van lid 4 is gelijk aan lid 5 van artikel 56 a.

Artikel 4

De tekst van lid 1 is gelijk aan artikel 56 a lid 3 beginnend vanaf "De splitsingsvergunning kan worden geweigerd indien redelijkerwijs ..."
De tekst van lid 2 is gelijk aan artikel 56 a lid 7 beginnend van "Burgemester en wethouders kunnen de beslissing aanhouden ....."

Artikel 5

Dit artikel is nieuw en vormt de kern van dit wetsontwerp. Te dezen mag allereerst verwezen worden naar het algemene gedeelte van deze Memorie van Toelichting met name onder 2.3.
Niet iedere gemeente in welker gebied de wet op de woningsplitsing van toepassing zal zijn, zal gebruikmaken van de mogelijkheid een splitsingsverordening vast te stellen. In ieder geval zal hiertoe veelal worden overgegaan wanneer de situatie op (sommige sectoren van) de huurwoningmarkt daartoe aanleiding geeft. De verordening zal op de voet van lid 2 van dit artikel de gronden van weigering verbandhoudende met de doelmatige woonruimteverdeling moeten vermelden. Hiermede hebben de indieners beoogd aan te geven dat deze op zich vage norm geconcretiseerd dient te worden in zoveel mogelijk gedetailleerde locale (sub)normen.
De rechtszekerheid is ermede gebaat wanneer de burger het beleid van de gemeente op dit punt zoveel mogelijk in de verordening kan lezen. Het repressieve toezicht van de Minister voortvloeiend uit lid 3 zal zich o.a. ook op dit punt moeten richten.
Op de afkondiging en inwerkingtreding van de verordening zijn de artikelen 199 en 202 t/m 208 van de Gemeentewet vanzelfsprekend van toepassing.

Artikel 6

De tekst van dit artikel is de gewijzigde vorm van lid 6 van artikel 56 a Woningwet tot aan de zin die begint met "Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag ...." etc. Het gedeelte is gesplitst in twee leden.
Lid 1 geeft aan welke stukken (een splitsingsplan en een taxatierapport) een aanvraag om splitsingsvergunning dienen te begeleiden. De omschrijving van het splitsingsplan ontbrak in artikel 56 a en b Woningwet. Slechts artikel 56 a lid 3 verwees ernaar. Artikel 6 lid 1 b, alsmede lid 2 zijn gelijk aan de tekst van het dienovereenkomstige gedeelte van lid 6 van artikel 56 a.

Artikel 7

De tekst van lid 1 van dit artikel is gelijk aan lid 6 van artikel 56 a Woningwet vanaf het gedeelte dat begint met "Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag ....." etc.

Lid 2, eerste zin, is de herziene versie van lid 8, eerste zin van artikel 56 a Woningwet. Thans dient ook een besluit tot vergunningverlening met redenen te zijn omkleed. Overigens noopte de toetsing van het besluit ingevolge de Wet AROB door de afdeling Rechtspraak van de Raad van State reeds hiertoe, in verband met de belangen van derden.
De tweede zin van dit lid is gelijk aan lid 8, tweede zin artikel 56 a Woningwet.

Artikel 8

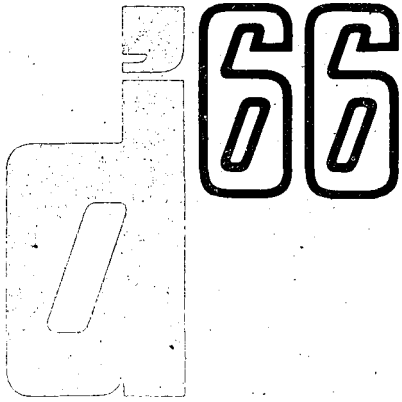
Dit artikel vervangt de leden 9 t/m 12 van artikel 56 a Woningwet. Voor het doel en de achtergrond van deze wijziging moge worden verwezen naar het algemene gedeelte van deze Memorie van Toelichting onder 2.4. Zoals uit de inhoud en strekking van artikel 8 moge blijken, wordt onder "een besluit omtrent een aanvraag om splitsingsvergunning" begrepen een besluit tot verlening, weigering of aanhouding van een splitsingsvergunning. De zinsnede "de natuurlijke of rechtspersoon, die door het besluit, respectievelijk het niet nemen van een besluit, rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen" in lid 1 verwijst onmiddellijk naar de omschrijving van artikel 7 lid 2 wet AROB, zodat de kring van personen die onder artikel 9 een rechtsmiddel hebben tegen een besluit omtrent een aanvraag om splitsingsvergunning identiek is aan die van de wet AROB artikel 7 lid 2.
De bezwaarschriften procedure van deze wet is nu niet van toepassing, omdat voor alle belanghebbenden in de zin van deze wet een voorziening openstaat op de Gemeenteraad. In de termijnen waarbinnen de Gemeenteraad (vroeger Gedeputeerde Staten) een besluit moet nemen, is geen verandering gebracht. Ook de mogelijkheid om het besluit te verdagen is gehandhaafd.
Lid 2 vormt de herziene versie en is een samentrekking van de leden 10 en 12 van artikel 56 a Woningwet.
Lid 3 strekt ertoe om de splitsingsvergunning pas in werking te laten treden na afloop van de termijn waarbinnen daartegen voorziening openstaat of nadat over de vergunning een onherroepelijke beslissing door de afdeling Rechtspraak van de Raad van State is genomen. Zonder deze bepaling zou in vele gevallen de mogelijkheid van voorziening illusoir zijn, waar immers de houder van de vergunning, dra hij deze heeft ontvangen, onmiddellijk de akte van splitsing bij een notaris kan doen verlijden en vervolgens in de openbare registers laten overschijven, hetwelk binnen één dag gerealiseerd kan zijn.

Artikel 9

Gekozen is hier voor de hoogst mogelijke boete uit oogpunt van de grote financiële belangen die dikwijls met de mogelijkheid van splitsing van woonruimte zijn gemoeid. De ondergetekenden menen dat de vergelijking met een economisch delict voor de hand ligt.

Artikel 10

De ondergetekenden wijzen er op dat met de onderhavige bepaling terugwerkende kracht van het wetsontwerp wordt beoogd.

STICHTING WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66

Bezuidenhoutseweg 195
2594 AJ Den Haag
Telefoon: 070-858303
Postgiro: 3322213