

# Volkshuisvesting in Nederlandse wet- en regelgeving

*M. J. de Groot\**

## 1 Inleiding

De term volkshuisvesting is verbonden aan nogal wat problematiek en roept daarom evenzovele vragen op. Is er wel een recht op huisvesting? En zo ja, voor wie geldt dit dan? Jegens wie kan het tot aanspraken leiden? In hoeverre kunnen die aanspraken met succes in rechte worden afgedwongen? Welke partijen hebben verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het volkshuisvestingsrecht? Het zijn fundamentele vragen die vele pennen in beweging brachten. Een artikel van deze omvang kan slechts globaal een dergelijke fundamentele problematiek behandelen.

Dit artikel schetst de contouren van de belangrijkste wet- en regelgeving over de huisvesting in Nederland, meer in het bijzonder de volkshuisvesting. Als rode draad fungeert het thema van de rechten, plichten en taken, alsmede de bevoegdheden daarin van de meest relevante actoren.

‘Volkshuisvesting’ is in de wet niet gedefinieerd en is voor het eerst terug te vinden in een van de oudste wetten die Nederland kent: de Woningwet. De Woningwet 1901 is geëvolueerd tot onze huidige Woningwet. De term volkshuisvesting wordt doorgaans in verband gebracht met de huisvesting van ‘aandachtsgroepen’. Daarmee wordt bedoeld wat nu in art. 46 lid 1 onder a Woningwet is beschreven: de groep personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.

Deze bijdrage in het themanummer van dit tijdschrift richt zich in het bijzonder op de problematiek van (volks)huisvesting van die doelgroep. De problematiek wordt vooral toegespitst op de aanspraken en rechtspositie van de relevante actoren in de volkshuisvesting, te weten de burger jegens de overheid en woningcorporaties en de bestuursorganen van de overheid onderling. De indeling is als volgt. In paragraaf 2 wordt de achtergrond van huisvesting als grondrecht behandeld, waarbij ook gekeken wordt naar de horizontale werking van grondrechten. Vervolgens komt in paragraaf 3 de wijze waarop dit recht op huisvesting uitwerkt in de verhouding tussen de overheid en woningcorporaties aan bod. In paragraaf 4 wordt

de specifieke uitwerking in de relevante wetten bekeken, waarna met een conclusie wordt afgerond (par. 5).

## 2 Huisvesting als grondrecht

### 2.1 Een recht op huisvesting

Regelmatig klinkt het dat huisvesting een grondrecht is.<sup>1</sup> Wat impliceert die kwalificatie? In de juridische literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen klassieke en sociale grondrechten, hoewel inmiddels is onderkend dat het onderscheid niet scherp te maken is. Klassieke grondrechten strekken ertoe dat de overheid zich van optreden onthoudt, althans, dat zij niet optreedt anders dan met wettelijke machtiging. Het zijn dus in zekere zin negatief geformuleerde rechten, ook wel ‘onthoudingsrechten’ genoemd. Sociale grondrechten vragen daarentegen om actief optreden van de overheid.<sup>2</sup>

Het grondrecht op huisvesting heeft meerdere elementen. Art. 12 Grondwet (Gw) bepaalt bijvoorbeeld dat het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen geoorloofd is in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Deze bescherming van de burger tegen onnodig binnentreden door de overheid in de woning is een klassiek grondrecht. Art. 22 lid 2 Gw bepaalt dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. Die bepaling is dus geformuleerd als een sociaal grondrecht. De formulering roept vragen op over de afdwingbaarheid van het grondrecht.<sup>3</sup> Op de betekenis van het artikellid wordt in paragraaf 2.2 verder ingegaan. In ieder geval kan worden geconstateerd dat de overheid ten aanzien van huisvesting zowel positieve als negatieve verplichtingen heeft.

Voor deze bijdrage is vooral art. 22 lid 2 Gw van belang. De daarin opgenomen regeling wortelt in verdragsrechtelijke be-

\* Mr. M.J. de Groot is advocaat bij Ten Holter Noordam advocaten en buitenpromovendus aan de Vrije Universiteit.

1 Zie bijv. M. Bongenaar, Het recht op huisvesting is meer dan een populaire term, Parool 19 februari 2020 of M. Gogna, Het grondrecht om te wonen in een geëxplodeerde woningmarkt, Advocatie 8 oktober 2021. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan de Tweede Kamer van 2 juni 2022 over de aanpak van de dakloosheid.  
2 D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2014, p. 454-455.  
3 Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 456 merken op dat het rechtskarakter van het artikel twijfelachtig is.

palingen en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Art. 25 lid 1 UVRM noemt dat eenieder het recht heeft ‘(...) to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including (...) housing (...)’. In het verdragsrecht komen we een concrete zorgverplichting tegen in art. 11 lid 1 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Het legt onder meer het recht op ‘adequate housing’ vast onder de noemer ‘adequate standard of living’, waartoe de overheid verplicht wordt ‘appropriate steps to ensure the realization of this right’ te nemen. De verplichting die daarmee ontstaat voor de lidstaten, klinkt in het Nederlandse bestel door in art. 22 lid 2 Gw. In de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het IVESCR wordt opgemerkt dat destijds gestalte werd gegeven aan het recht van eenieder in ons land op passende huisvesting voor zichzelf en zijn gezin, door de Woningwet, de Woonruimtwet 1947 en de daarop gebaseerde regelingen, alsmede de financiële steun die door de overheid aan het bouwen en wonen wordt verleend.<sup>4</sup> Volgens de aanhef geeft de Woningwet voorschriften omtrent het bouwen en de volkshuisvesting. De Woonruimtwet is inmiddels vervangen door de Huisvestingswet,<sup>5</sup> die de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad regelt.

In Europees verband formuleert onderdeel 31 van deel I van het Europees Sociaal Handvest (ESH) – uitgewerkt in art. 31,<sup>6</sup> dat in deel II van het ESH is opgenomen – concreet het recht op huisvesting: ‘Everyone has the right to housing.’<sup>7</sup> Het is concreter dan het IVESCR omdat het een directe formulering biedt. Art. 11 IVESCR noemt huisvesting binnen de context van meerdere aspecten die een ‘adequate standard of living’ moeten bieden.

Klassieke grondrechten hebben een directe, verticale werking tussen staat en individu.<sup>8</sup> De burger kan zich tot de overheid wenden met een beroep op die grondrechten. In de Nederlandse jurisprudentie kwam dit bijvoorbeeld aan de orde in een uitspraak van de rechtbank Utrecht van 18 juni 1991.<sup>9</sup> Het is een oudere uitspraak, maar omdat in die casus art. 22 lid 2 Gw expliciet aan de orde komt (wat niet vaak het geval is in de gepubliceerde rechtspraak), is die het noemen waard. Het ging om een verzoek van een (eerder overlast veroorzaken-

de en daarom ontruimde) vrouw met drie kinderen, die maar geen woning kreeg toegewezen door de gemeente. De president noemde de (inspannings)verplichting van de overheid die uit art. 22 lid 2 Gw voortvloeit ‘in overeenstemming met hetgeen in zeer algemene zin is bepaald in diverse internationale verdragen’, om voor voldoende woongelegenheden te zorgen. De president baseerde zich indirect op het grondwetsartikel. Vervolgens verwees hij naar het toenmalige art. 61 Woningwet (nu art. 75 Woningwet), dat de mogelijkheid noemde om van gemeentewege in woningbouw te voorzien. De president oordeelde dat voortdurende weigering van de gemeente eiseres een woning toe te wijzen onrechtmatig was.

De grondwetsbepaling werd in die uitspraak in samenhang met verdragsbepalingen gezien. Voor de doorwerking van verdragen in het nationale recht zijn art. 93 en 94 Gw belangrijk. Er kan directe of indirecte werking (ook wel: toepassing) zijn. Slingenberg noemt dat bij directe toepassing nationaal recht wordt getoetst aan internationaal recht, en bij eventuele strijdigheid wordt het nationale recht buiten toepassing gelaten. Internationaal recht heeft daarmee voorrang boven nationaal recht.<sup>10</sup> Slingenberg wijst erop dat voor directe toepassing van internationaal recht door de rechter in Nederland vereist is dat de betreffende verdragsbepaling ‘een ieder verbindend’ is. De Hoge Raad heeft hierover uitgesproken dat indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, de inhoud van die bepaling beslissend is.<sup>11</sup> Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast. Slingenberg merkt op dat in de rechtspraak in toemende mate belang gehecht wordt aan de precisie van die bepaling.<sup>12</sup> Het ESH werkt het recht op huisvesting uit in art. 31, dat de verdragspartijen aanzet om maatregelen te treffen.<sup>13</sup> De grondwetgever heeft dit in een zorgplicht om voldoende huisvesting te bevorderen vertaald en de huisvesting vooral in handen van woningcorporaties gelegd, met het verderop te bespreken art. 75 Woningwet. Daarmee heeft de overheid als wetgever gehandeld en invulling gegeven aan de verdragsrechtelijke opdrachten, mede door de uitvoering in handen van private organisaties te leggen. Oorspronkelijk hadden gemeenten ook uitvoeringsafdelingen, de gemeentelijke woningbedrijven. Deze zijn er bijna niet meer. Voor de huisvesting zijn daarom vooral de hierna te bespreken horizontale en indirecte werking van grondrechten van belang.

4 Kamerstukken II 1975/76, 13932, nr. 3, p. 50; zie ook C.A. Adriaansens & A.Ch. Fortgens, *Volkshuisvestingsrecht* (diss. Delft), Deventer: Kluwer 1990, p. 63.

5 Art. 89 lid 1 Huisvestingswet.

6 Art. 31 ESH bepaalt: ‘Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich maatregelen te nemen die erop zijn gericht: 1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen; 2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen; 3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt.’

7 Trb. 2004, 13, bekendgemaakt in Trb. 2006, 128.

8 R. Nehmelman & C.W. Noorlander, *Horizontale werking van grondrechten*, Deventer: Kluwer 2013/2.1.

9 Rb. Utrecht (pres.) 18 juni 1991, ECLI:NL:RBUTR:1991:AD1434, NJ 1992/370.

10 L. Slingenberg, *Toepassing van het Europees Sociaal Handvest in Koppelingwetaken*. Eén rechtsvraag, drie hoogste rechters, NTM/NJCM-bull. 2015/29. Zij onderzocht met name uitspraken in het kader van de Koppelingwet (een wijzigingswet van de Vreemdelingenwet, in 1998).

11 HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, NJ 2015/12 m.nt. Alkema.

12 Slingenberg 2015.

13 Art. 31 luidt: ‘With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed: 1. to promote access to housing of an adequate standard; 2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination; 3. to make the price of housing accessible to those without adequate resources.’

## 2.2 Horizontale en indirecte werking grondrechten

Naast verticale werking, waarbij een grondrecht werking heeft tussen burger en staat, kunnen grondrechten ook horizontale werking hebben. Het betreffende grondrecht heeft dan werking tussen burgers onderling.<sup>14</sup>

Er kan horizontale werking van grondrechten zijn bij privaatrechtelijke rechtsverhoudingen.<sup>15</sup> Een dergelijke werking kan er volgens de doctrine zijn als in een bepaald deel van de private sector – in vergelijkbare zin als in de publieke sector – door particuliere organisaties en personen over aanzienlijke macht wordt beschikt ten opzichte van andere individuele burgers. Met de van de publiekrechtelijke grondrechten af te leiden rechtswaarborgen kan dan een correctie worden aangebracht om, als sprake is of lijkt van misbruik van die aanzienlijke positie, het gewenste evenwicht te herstellen.<sup>16</sup>

Woningcorporaties hebben een aanzienlijke positie in de volkshuisvesting in Nederland. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de verplichtingen van woningcorporaties op basis van de Woningwet. In de rechtsverhouding tussen een (potentiële) huurder en een woningcorporatie zou door de (potentiële) huurder een beroep kunnen worden gedaan op het grondrecht op huisvesting, bijvoorbeeld bij een geschil over de aanspraken op een woning. Nehmelman en Noorlander<sup>17</sup> merken op dat een dergelijk beroep niet nodig hoeft te zijn, omdat art. 3:12 BW al bepaalt dat bij de vaststelling van wat redelijkheid en billijkheid eisen, rekening moet worden gehouden met algemeen erkende rechtsbeginselen, met de in Nederland levende rechtsovertuigingen en met de maatschappelijke en persoonlijke belangen die bij het gegeven geval zijn betrokken. In wat de redelijkheid en billijkheid eisen, ligt – zo volgt uit de analyse van die auteurs – het recht op huisvesting besloten. Voorts wijzen genoemde auteurs op art. 3:14 BW, dat bepaalt dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

Grondrechten kunnen een concrete invulling krijgen in private rechtsverhoudingen met de hiervoor genoemde horizontale werking. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte werking. De werking is direct als het grondrecht op dezelfde manier als in de verticale werking wordt toegepast. De werking is indirect als belangen worden bepleit in een privaatrechtelijke rechtsverhouding die als evenknie zijn te duiden van een publiekrechtelijk grondrecht.<sup>18</sup>

Wat betekent dit voor het recht op huisvesting? Bunschoten geeft aan dat art. 22 lid 2 Gw geen recht geeft op woonruimte, maar dat het beleid erop gericht moet zijn dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal wooneenheden zou bestaan.<sup>19</sup> De motivering ligt voor de hand als de tekst wordt bekeken: 'Bevordering van voldoende wooneenheden is voorwerp van zorg der overheid.' De formulering laat veel ruimte open voor invulling door de overheid van de wijze waarop en de mate waarin voldoende wooneenheden wordt bevorderd. Dit sluit aan op de in paragraaf 2.1 gegeven beschrijving van directe werking van grondrechten, waarvoor geldt dat het grondrecht onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast. Het tegemoetkomen aan een recht op huisvesting zal altijd actieve handelingen vergen, waarbij de overheid primair regulerend zal moeten optreden, hetgeen de Nederlandse overheid heeft gedaan. Het is daarom niet onlogisch dat Bunschoten ook aangeeft dat de grondrechten zoals opgenomen in art. 22 Gw zich niet voor horizontale werking lenen. Voor een horizontale werking lijkt te minder ruimte nu de bepaling zich concreet op de overheid richt. Discussie kan worden gevoerd over de vraag of aanspraken op basis van het grondrecht op huisvesting met een beroep op art. 93 Gw dan versterkt zullen doorklinken bij aanspraken op woningcorporaties. Daarop wordt hierna in deze paragraaf ingegaan. In het algemeen kan erop worden gewezen dat in de literatuur wordt opgemerkt dat de Nederlandse rechter slechts zelden directe werking van grondrechten in particuliere verhoudingen aanneemt.<sup>20</sup>

Hoe werkt het concreet uit in de praktijk? Corporaties zijn meerdere malen op een recht op huisvesting aangesproken. In de uitspraak van de Hoge Raad van 11 januari 1991<sup>21</sup> ging het om een verzoek van twee personen toegelaten te worden als lid van een woningbouwvereniging en daarmee tevens als woningzoekende. De vereniging stelde de eis van economische binding.<sup>22</sup> Eisers deden een beroep op enige verdragsbepalingen die strekken tot het recht van vrije vestiging.<sup>23</sup> Ook werden art. 22 lid 2 Gw en de voorloper van het huidige art. 75 Woningwet (waarover in par. 3) genoemd. Daarnaast werd een beroep gedaan op art. 15 en 16 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv (oud); de toenmalige op de Woningwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur (AMvB) droeg dezelfde naam als de huidige AMvB). Die artikelen uit het Btiv

14 Zie hierover uitgebreid Nehmelman & Noorlander 2013.

15 Vooral Nehmelman & Noorlander 2013 hebben hier onderzoek naar gedaan. In dit artikel is omtrent het onderwerp van (horizontale werking van) grondrechten veel aan dit boek ontleend. Er zal worden verwezen naar de betreffende paragrafen. Voor de privaatrechtelijke rechtsverhoudingen tussen burgers onderling wordt verwezen naar par. 3.12.

16 Nehmelman & Noorlander 2013, par. 5.31.

17 Voor een uitgebreide beschouwing: Nehmelman & Noorlander 2013, vooral hoofdstuk 5.

18 Nehmelman & Noorlander 2013, par. 5.3.3.

19 Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut, art. 22 Gw, aant. 1 en 3. Bunschoten motiveert het niet nader in het kader van het korte commentaar op het grondwetsartikel, maar de uitleg ligt wel voor de hand.

20 T. Barkhuysen e.a., De Nederlandse Grondwet geëvalueerd, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 48.

21 HR 11 januari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0110, NJ 1992/650 m.nt. E.A. Alkema (St. Joseph).

22 Hoewel dit in de uitspraak niet wordt uitgelegd, is dit waarschijnlijk te begrijpen als binding aan de betreffende gemeente door middel van werk of uitkering.

23 Art. 2 lid 1 Vierde Protocol bij het EVRM ('Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence') en art. 12 IVBPR (een vergelijkbare bepaling).

(oud) bevatten vergelijkbare teksten als die van art. 46-48 Woningwet nu.<sup>24</sup>

De ingeroepen verdragsbepalingen behelsden het recht van vrije keuze van verblijfplaats aan eenieder die zich wettig op het grondgebied van de betrokken staat bevindt. De Hoge Raad bepaalde dat dit recht niet inhoudt dat tegenover een woningbouwvereniging aanspraak kan worden gemaakt op toewijzing van een huurwoning. Hij voegde daaraan toe dat in het midden kon blijven of de door die bepalingen gewaarborgde rechten uitsluitend jegens de overheid geldend kunnen worden gemaakt. Er werd dus niet uitgesproken of hier al dan niet sprake was van directe werking van het (grond)recht op huisvesting (dan wel vrije vestiging). Ook het samenspel van de genoemde verdragsrechtelijke en wettelijke bepalingen leverde in het betreffende geval geen aanspraken op huisvesting op. Ook later is dit in de rechtspraak niet opgehelderd.

Bij de onduidelijkheid in de jurisprudentie over de vraag of er horizontale werking van het recht op huisvesting mogelijk is, kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste: in de noot onder het arrest merkt Alkemade op dat de woningcorporatie kennelijk het door de gemeente voorgestane beleid volgde en dat zij bij de distributie van woningen een monopolie had, waarbij woningverdeling primair een overheidstaak is. Hij voegt daaraan toe:

‘Het lijkt daarom niet gewaagd een corporatie die zich daarmee bezighoudt, ook voor wat betreft de eerbiediging van de grondrechten, met de overheid op een lijn te stellen.’

Art. 42 lid 2 en 3 Woningwet bepalen nu dat corporaties hun middelen bij voorrang inzetten ten behoeve van het gemeentelijk beleid (de woonvisie). Het artikel is nogal dwingend geformuleerd. De stelling van Alkemade is daarmee te meer actueel. Immers, als voor woningcorporaties een beginselplicht bestaat het gemeentelijk beleid te volgen, is de stap niet groot naar de stelling dat woningcorporaties het gemeentelijk beleid in beginsel ook dienen uit te voeren.<sup>25</sup> De vraag is hierbij echter of dit als directe of als indirecte werking van het grondrecht op huisvesting moet worden gezien, waarbij dat laatste meer voor de hand ligt.

Ten tweede is in 1996 het ESH aangevuld met het eerdergenoemde onderdeel 31, dat direct een recht op huisvesting formuleert. De verdragswijziging waarmee het onderdeel is toegevoegd, is geldend in Nederland vanaf 1 juli 2006. Deze ver-

dragsrechtelijke bepaling is dus niet in de uitspraak betrokken. Voor wat betreft de verticale werking – het ging om een urgentieaanvraag op basis van de huisvestingsverordening – volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State enerzijds dat art. 31 ESH zich niet voor rechtstreekse toepassing door de rechter leent. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 april 2020,<sup>26</sup> geannoteerd door Barkhuysen en Van Emmerik. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt anderzijds dat uitspraken van het Europees Sociaal Comité (ESC) aan de rechtstreekse werking van grondrechten kunnen bijdragen, wat tot een motivering noopt als van de bepalingen uit het ESH wordt afgeweken.<sup>27</sup> In het verlengde daarvan zou een motiveringsplicht bij afwijken van de bepaling dat eenieder recht heeft op *adequate housing* ook bij horizontale werking van het grondrecht kunnen worden bepleit.

Een tweede relevante uitspraak is die van het gerechtshof 's-Gravenhage van 24 mei 2011.<sup>28</sup> Daarin wordt art. 22 lid 2 Gw niet genoemd, noch het ESH. Wel wordt de ‘maatschappelijke zorgplicht’ van de betreffende woningcorporatie jegens appellant genoemd. Het arrest vormt een voorbeeld van een oordeel over een indirecte werking van het grondrecht op huisvesting. In deze casus werd echter het weigeren van de woningcorporatie een huurovereenkomst aan te gaan, vooral vanwege een forse eerdere betalingsachterstand en daaropvolgende ontruiming, gebillijkt.

In een oudere uitspraak van de Hoge Raad van 10 december 1982<sup>29</sup> speelden meerdere grondrechten. Met name het discriminatieverbod gaf hier de doorslag, zodat deze uitspraak niet per se antwoord geeft op de vraag in hoeverre ook het recht op huisvesting horizontaal werkt. De woningcorporatie werd discriminatie op grond van afkomst verweten bij het weigeren van toewijzing van een huurwoning. Zo bereikte de burger wel het doel. Om met Alkema in zijn noot onder voornoemde uitspraak uit 1991 te spreken: de Hoge Raad gaf het recht op huisvesting het volle pond en bevestigde de onrechtmatigheid van (een bij de wet verboden vorm van) discriminatie in het toewijzingsbeleid van een particuliere woningcorporatie.

### 2.3 Samenvatting

De oogst voor wat betreft aanspraken van burgers jegens woningcorporaties is beperkt. Dat sluit aan bij de eerder aange-

<sup>24</sup> Te weten: dat woningcorporaties hun woningen verhuren aan personen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting en dan aan personen met een dermate laag inkomen dat die daarvoor het meest in aanmerking komen.

<sup>25</sup> Hierover is overigens discussie mogelijk, omdat het stelsel bij en krachtens de Woningwet geen duidelijke positie aan gemeenten biedt om nakoming van de plicht van woningcorporaties op grond van art. 42 Woningwet af te dwingen. Het voert te ver hier in het kader van dit artikel op in te gaan. In mijn nog af te ronden proefschrift besteed ik hier aandacht aan.

<sup>26</sup> ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:922, AB 2021/93 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik. Overigens zijn de annotatoren kritisch, met name over het gegeven dat de Afdeling niet ingaat op de uitspraken van het ESC. Zij verwijzen naar jurisprudentie van de Hoge Raad, waaruit volgt dat invullende en preciserende oordelen van gezaghebbende toezichthoudende comités aan de rechtstreekse werking kunnen bijdragen.

<sup>27</sup> HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, AB 2015/21 m.nt. Philipsen en De Wit (het CAN-arrest).

<sup>28</sup> Hof 's-Gravenhage 24 mei 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ6606, Prg. 2011/197.

<sup>29</sup> HR 10 december 1982, ECLI:NL:PHR:1982:AG4496, NJ 1983/687 m.nt. E.A. Alkema (Woningbouwvereniging Bindere/Kaya).

haalde opmerking uit de literatuur dat het rechtskarakter – en daarmee dus de afdwingbaarheid – van art. 22 lid 2 Gw twijfelachtig is. Het recht op huisvesting heeft nog niet tot voor burgers direct gunstige uitspraken geleid. Ook in meer algemene zin is de horizontale werking van het grondrecht op huisvesting verre van een zekere rechtsgrondslag bij aanspraken van burgers jegens private (rechts)personen.

### 3 Recht op huisvesting uitgewerkt in de verhouding tussen woningcorporaties en de overheid

#### 3.1 Primaat voor woningcorporaties

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw is de uitvoerende rol van gemeenten in het volkshuisvestingsrecht (het treffen van voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting) steeds kleiner geworden, ten gunste van woningcorporaties. Nagenoeg alle gemeentelijke woningbedrijven zijn opgegaan in (private) woningcorporaties. Dat is gevolgd op de invoering van de voorloper van het huidige art. 75 lid 2 Woningwet. Dat artikel regelt een uitvoeringsprimaat in de volkshuisvesting voor woningcorporaties. Het eerste lid bepaalt dat als dit noodzakelijk is voor het naar behoren uitvoeren van de Woningwet, burgemeester en wethouders kunnen besluiten rechtstreeks van gemeentewege voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting te treffen.<sup>30</sup> Het tweede lid regelt dat als het gaat om het bouwen van woonegelegenheden, burgemeester en wethouders dit slechts doen als door toegelaten instellingen niet voldoende in de woningbehoefte wordt voorzien. Gemeenten treffen dus pas voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting als niet aannemelijk is als woningcorporaties dat doen. Gemeenten hebben dus weliswaar het primaat in de volkshuisvesting om voorzieningen te treffen, maar zijn afhankelijk van woningcorporaties, die daarom *feitelijk* het (uitvoerings)primaat hebben.<sup>31</sup>

Langzamerhand is het gemeentelijk beleid steeds belangrijker geworden voor het handelen van woningcorporaties. Het

heeft geleid tot de plicht van woningcorporaties een bod te doen op de gemeentelijke woonvisie om vervolgens tot prestatieafspraken te komen (art. 42-44 Woningwet). Daarnaast is er een ruime bevoegdheid voor woningcorporaties ontstaan wat betreft de aard van de te treffen voorzieningen. Tot hun bevoegdheden behoort ook het verrichten van werkzaamheden die niet direct de huisvesting van specifieke aandachtsgroepen behelst. Art. 45 lid 2 Woningwet geeft hiervan een opsomming. Het geheel van die werkzaamheden wordt in dat artikel benoemd als ‘het gebied van de volkshuisvesting’. De daarin benoemde werkzaamheden omvatten de bouw en exploitatie van maatschappelijk onroerend goed en bedrijfs-onroerendgoed, en werkzaamheden voor de leefbaarheid van wijken. Per 1 januari 2022 zijn werkzaamheden ter verbetering van energetische prestaties toegevoegd. Het neemt niet weg dat binnen die ruime bevoegdheid voorrang moet worden gegeven aan de zogenoemde ‘kerntaak’ (kort gezegd: bouw en verhuur voor aandachtsgroepen). Art. 46 Woningwet bevat daartoe een voorrangregeling. Hoewel art. 75 Woningwet dit niet duidelijk maakt, mag worden aangenomen dat de primaatregeling met name die kerntaak betreft.

#### 3.2 Samenwerking woningcorporaties en gemeenten

De positie van woningcorporaties in Nederland is uniek. Zij beschikken over bijna 30% van de gehele woningvoorraad,<sup>32</sup> in totaal 2,4 miljoen woonegelegenheden.<sup>33</sup> Op basis van de verhuurexploitatie was in 2019 het vermogen van de sector € 87,3 miljard.<sup>34</sup> De positie van woningcorporaties is ook uniek vanwege het vanaf het begin van de vorige eeuw ontwikkelde wettelijke stelsel.<sup>35</sup> Zonder het gehele stelsel te beschrijven kunnen enkele opvallende aspecten worden genoemd. Vooral de samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten is kenmerkend voor het stelsel. Dit is als volgt in de Woningwet geregeld.

30 Het voert te ver dit art. 75 Woningwet hier volledig te analyseren en verklaren. Wel kan de opmerking worden geplaatst dat niet per se uit dit artikel de conclusie mag worden getrokken dat hier een bevoegdheid aan gemeenten is geattribueerd, omdat gemeenten die bevoegdheid voor invoering van dat artikel al hadden. Het artikel ziet op een bevoegdhedenverdeling tussen gemeenten en woningcorporaties. Gemeenten zijn in algemene zin aangewezen voor het treffen van voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting. Woningcorporaties zijn de eerst aangewezenen als het om het bouwen van woonegelegenheden gaat. Hoewel de bepaling dat niet expliciteert, mag ervan worden uitgegaan dat het hier om woonegelegenheden voor aandachtsgroepen gaat, in lijn met art. 46 en 47 Woningwet.

31 Het voert te ver in het kader van dit artikel de achtergrond van deze wettelijke regeling te bespreken. Kort gezegd was die oorspronkelijk gericht op het doen doorgeleiden door gemeenten van rijks gelden naar woningcorporaties. De financiële band tussen gemeenten en woningcorporaties is echter in de afgelopen vijftig jaar aanzienlijk veranderd. Wat resteert is de werking van het primaat voor woningcorporaties. Ook is relevant zich af te vragen wat het primaat precies behelst. Ook dat is door de vele ontwikkelingen in de volkshuisvesting in een ander licht komen te staan, maar gaat het kader van dit artikel te buiten. In mijn proefschrift zal ik daar wel op ingaan.

32 Ministerie van BZK, Staat van de woningmarkt 2021, p. 10.

33 Staat van de corporatiesector 2020, p. 2.

34 Kamerstukken II 2020/21, 29453, nr. 530, p. 6 (brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 5 februari 2021).

35 De Woningwet 1901 was een reactie op slechte woontoestanden in de negentiende eeuw. Woningcorporaties konden als toegelaten instellingen gelden verkrijgen van gemeenten voor maatregelen ter verbetering van de volkshuisvesting. De Woningwet 1962 legde de basis voor een nadere regeling voor de taken en bevoegdheden van woningcorporaties. In de jaren negentig tenderden de wetswijzigingen naar steeds meer handelsvrijheid voor woningcorporaties, met vooral de op de Woningwet gebaseerde AMvB, het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh). Dat vatte het handelen van woningcorporaties in ‘prestatievelen’ gericht op het wonen, en werd later uitgebreid tot de leefbaarheid. Er werd achteraf toezicht gehouden. Ook werden de financiële banden tussen woningcorporaties en de overheid overwegend losgesneden. Twee ontwikkelingen leidden tot een omslag in de Woningwet. De Europese Commissie concludeerde in 2005 tot gebreken aan het Nederlandse stelsel, en nam in 2009 een besluit waarin de in overleg voorgestelde reparatie werd vastgelegd. Tussen ongeveer 2009 en 2014 bleken er in enkele casus met investeringen grote verliezen te zijn geleden. Na een parlementaire enquête werd in 2015 de Woningwet ingrijpend veranderd. De regels voor de bedrijfsvoering van en het toezicht op woningcorporaties werden aangescherpt. Nadien werden de regels weer wat verruimd en meer op principes gebaseerd, laatstelijk met de wetswijziging van de Woningwet in 2022.

De gemeenteraad moet een woonvisie vaststellen (art. 42 lid 1 Woningwet). Die geeft richting aan het handelen van woningcorporaties. Als onderdeel van het stelsel werd hiervoor al beschreven dat burgemeester en wethouders primair aangewezen zijn om voorzieningen te treffen in het belang van de volkshuisvesting, maar dit in beginsel aan woningcorporaties overlaten (art. 75 Woningwet).

De rol van gemeenten in de volkshuisvesting is dus primair en prominent. Echter, gemeenten hebben slechts de bevoegdheid de door hen gekozen richting te bewerkstelligen door het sluiten van overeenkomsten met woningcorporaties, de prestatieafspraken. Art. 43 en 44 Woningwet regelen dat woningcorporaties een bod doen op de woonvisie en partijen vervolgens overleggen over de te maken prestatieafspraken. Het bestuursrechtelijk deel (wet- en regelgeving en sturing met beleid) gaat hier dus over in privaatrechtelijk handelen (het maken van afspraken). Komen partijen er niet uit, dan kunnen zij het geschil dat in de weg staat aan het maken van afspraken voorleggen aan de bevoegde minister, die dan een bindende uitspraak doet (art. 44 Woningwet). De gemeente heeft geen publiekrechtelijke toezichtsbevoegdheden in de volkshuisvesting. Alle toezichtsbevoegdheden liggen op rijksniveau en zijn gemandateerd aan de Autoriteit Woningcorporaties: art. 60 e.v. Woningwet. De taken en bevoegdheden zijn dus over twee bestuurslagen verdeeld, waarbij de richtinggevende bestuurslaag (gemeenten) geen toezichts- en handavingsbevoegdheden heeft en de toezichthoudende bestuurslaag (het rijksniveau) nauwelijks een rol in de Woningwet krijgt om beleidsmatig richting te geven aan de uitvoering door woningcorporaties. Daarnaast gaat het publiekrechtelijke stelsel (wet- en regelgeving en daarop gebaseerd beleid) over in een privaatrechtelijk stelsel met prestatieafspraken.

Het levert een stelsel op waarin de grondwettelijke zorgtaak van de overheid voor aandachtsgroepen grotendeels via de Woningwet naar privaatrechtelijk handelen geleid wordt, en gemeenten en woningcorporaties nauw met elkaar samenwerken,<sup>36</sup> maar als het spannend wordt de knopen in een andere bestuurslaag (de centrale overheid) worden doorgemaakt dan waar het beleid wordt gemaakt (de woonvisies van gemeenten). Het komt dan aan op afstemming tussen de bestuurslagen onderling en met woningcorporaties. Dat kan goed uitwerken, maar in tijden van problemen op de woningmarkt kan er behoefte zijn aan coördinatie en doorzettingsmacht van de verantwoordelijke minister.<sup>37</sup> De Woningwet voorziet daar nu niet in.

### 3.3 Samenvatting

Er zijn voor rechtssubjecten bepaalde aanspraken op huisvesting op basis van het internationale recht. Die vertalen zich in

een plicht voor de lidstaten die partij zijn bij de verdragen, waaronder Nederland, maatregelen te nemen om de realisatie van die aanspraken te verzekeren. Voor de huisvesting in de zin van het hebben van een dak boven het hoofd met een kwalitatief voldoende woongelegenheid is dat vertaald in art. 22 lid 2 Gw, dat de overheid verplicht voldoende woongelegenheid te bevorderen. Tijdens het tot stand komen van dat artikellid ging de Nederlandse wetgever ervan uit dat de verplichting die in dat artikellid is opgenomen, is vertaald in de Woningwet en de voorloper van de huidige Huisvestingswet. In de Woningwet zijn de gemeenten aangewezen om voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting te treffen. Die bouwen echter pas woongelegenheden als aannemelijk is dat woningcorporaties dat niet doen. Zo ‘druppelt’ het recht op huisvesting via een (overheids)plicht te handelen door naar de Nederlandse Staat en voor wat betreft het treffen van voorzieningen vervolgens naar de meest decentrale bestuurslaag – gemeenten (voor wat betreft het treffen van voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting) – en daarna (deels) naar woningcorporaties, omdat die het uitvoeringsprimaat overgedragen krijgen.

Een vereenvoudigde weergave van deze cyclus is als volgt:

Verdragen > art. 22.2 Grondwet > art. 75.1 Woningwet (gemeenten) > art. 75.2 Woningwet (corporaties)

Dit is een grofmazige benadering. De realiteit is veel complexer, omdat de rijksoverheid wel degelijk allerlei verplichtingen behoudt. Genoemd is al dat de beleidsvorming met de woonvisies primair op gemeentelijk niveau gebeurt, maar het toezicht op rijksniveau ligt. Er is dus een bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende bestuurslagen. Ook is er tussen de overheid enerzijds en woningcorporaties anderzijds een bevoegdhedenverdeling. Daarnaast zijn er uiteraard nog vele andere partijen die een rol bij de huisvesting spelen.<sup>38</sup>

## 4 Uitwerking in diverse specifieke wetten

### 4.1 Woonruimteverdeling volgens de Huisvestingswet

Ook met de Huisvestingswet wordt invulling gegeven aan art. 22 lid 2 Gw. Die wet regelt de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Zie hiervoor art. 4 Huisvestingswet, dat ook bepaalt dat de bevoegdheid op het decentrale niveau ligt. De gemeenteraad kan ervoor kiezen een huisvestingsverordening vast te stellen. Art. 2 Huisvestingswet bepaalt dat de gemeenteraad van zijn bevoegdheden op grond van die wet slechts gebruik maakt indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Het is een eis die streng getoetst wordt door de Afdeling be-

<sup>36</sup> Bij de prestatieafspraken worden ook organisaties van bewoners en huurders betrokken (art. 44 lid 1 Woningwet). Het valt buiten het kader van dit artikel hier nader op in te gaan.

<sup>37</sup> Zie ook art. 116 Gemw, dat de minister zowel tot coördinatie met rijksbeleid als tot bevordering van beleidsvrijheid voor gemeenten verplicht.

<sup>38</sup> Naast de doelgroepen voor huisvesting (huurders/bewoners), partijen als zorginstellingen, projectontwikkelaars, enz. In dit artikel moesten keuzes worden gemaakt over de te bespreken actoren en over de beschrijving van de bevoegdheden.

stuursrechtspraak.<sup>39</sup> Via de huisvestingsverordening kan de verdeling van woonruimten vorm worden gegeven. Zo kan er een voorrangregeling worden opgenomen voor bepaalde categorieën woonruimte ('in verband met de aard, grootte of prijs van die woonruimte') en bepaalde categorieën woningzoekenden (art. 11 Huisvestingswet). Of voor urgente gevallen (art. 12 Huisvestingswet), of woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio (art. 13 Huisvestingswet). Ook kunnen wijzigingen in de woonruimtevoorraad vergunningplichtig worden gemaakt (art. 21 Huisvestingswet) en kunnen categorieën woningen worden aangewezen waar toeristische verhuur beperkt wordt (art. 23a e.v. Huisvestingswet). De Huisvestingswet biedt daarnaast de basis voor de plicht van gemeenten zorg te dragen voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling (art. 28 e.v.). Een recente – en ingrijpende – regeling is die van de opkoopbescherming, zoals geregeld in art. 41 e.v. Huisvestingswet.

De Huisvestingswet kan voor burgers aanspraken op een urgentiebehandeling opleveren voor het verkrijgen van woonruimte. De Huisvestingswet levert geen directe aanspraken voor burgers jegens woningcorporaties op, maar die wet legt woningcorporaties ook geen bijzondere verplichtingen op ten opzichte van andere marktpartijen. Wel regelt art. 6 Huisvestingswet dat (onder meer) woningcorporaties bij het vaststellen of wijzigen van een huisvestingsverordening in het overleg worden betrokken. Art. 9 Huisvestingswet regelt dat de criteria voor de verlening van huisvestingsvergunningen niet tot gevolg hebben dat de in de gemeente werkzame woningcorporaties belemmerd worden in de uitvoering van hun kerntaak.

Ook voor wat betreft de woonruimteverdeling liggen de bevoegdheden dus overwegend bij gemeenten en wordt de belangrijke rol van woningcorporaties onderkend.

#### 4.2 Omgevingsrecht

Het valt buiten het kader van dit artikel het omgevingsrecht extensief te behandelen, maar enige aspecten kunnen niet onbenoemd blijven. Volkshuisvesting en omgevingsrecht zijn nauw verwant. De Woningwet 1901 was niet alleen de eerste wet die regels gaf over de taakuitvoering van woningcorporaties, het was ook de eerste wet die regels stelde die direct relevant waren voor de ruimtelijke omgeving. Met de Woningwet 1901 werd de voorloper van de bouwverordening voor gemeenten verplicht gesteld. Het bleef nadien niet bij die wet. Na WO II was vooral de Wederopbouwwet van belang, waarbij woningcorporaties een belangrijke taak kregen met de bouw van 'woningwetwoningen', aldus de woningen die gefin-

nancierd werden op basis van de Woningwet (toen de Woningwet 1901, later de Woningwet 1962). Het werd duidelijk dat er een specifieke regeling nodig was voor de ruimtelijke ordening. De Woningwet 1901 werd ingetrokken en vervangen door de Woningwet 1962, waarnaast in 1964 de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd ingevoerd. Die is vervangen door de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro). Er zijn vele nadere voor de ruimtelijke ordening relevante wetten van kracht geworden die tezamen het omgevingsrecht vormen. Vele worden samengebundeld in de Omgevingswet, die waarschijnlijk per 1 januari 2023 in werking treedt.

Waar het volkshuisvestingsrecht de realisatie en verdeling van woonruimte voor vooral aandachtsgroepen betreft, betreft het omgevingsrecht vooral het faciliteren voor en het bestemmen van het gebruik van gronden.<sup>40</sup> In het volkshuisvestingsrecht spelen woningcorporaties een belangrijke rol. In het omgevingsrecht zijn ook andere marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en beleggers, primair relevant. Waar gemeenten in de volkshuisvesting sturend kunnen optreden jegens woningcorporaties, leidend tot prestatieafspraken, is de invloed van de overheid in het omgevingsrecht in beginsel beperkt tot het bieden van de mogelijkheid aan initiatiefnemers te kunnen bouwen en exploiteren, door de juiste besluiten – al dan niet op aanvraag – te nemen.

#### 4.3 Vergelijking decentrale werking Woningwet en wetten uit het omgevingsrecht

De Woningwet, de Huisvestingswet en de wetten uit het omgevingsrecht behoren alle tot het domein van het bestuursrecht. In dat rechtsgebied zijn de verdeling van bevoegdheden onder de bestuursorganen van de overheid en de wisselwerking tussen de bevoegdheden in de verschillende bestuurslagen belangrijke onderwerpen. Met de bevoegdhedenverdeling wordt bepaald welk bestuursorgaan welke taken en bevoegdheden heeft, en ten opzichte van wie dat het geval is. In de vorige paragrafen bleek dat de bevoegdheden in het volkshuisvestingsrecht en de aanverwante rechtsgebieden voor een groot deel en als uitgangspunt op decentraal, vooral gemeentelijk niveau liggen. Ook in de wetten die samen het omgevingsrecht vormen, is decentrale besluitvorming het uitgangspunt. Art. 2.3 Omgevingswet gaat dit expliciet bepalen met de formulering dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van die wet overgelaten wordt aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Decentraliteit is de hoofdregel, maar het omgevingsrecht biedt wel mogelijkheden voor 'hogere' (minder decentrale) bestuurslagen om in te grijpen met bijvoorbeeld het inpassingsplan (art. 3.26 Wro), of in de Omgevingswet straks met een instructie (art. 2.33 en 2.34).

<sup>39</sup> Recent is de huisvestingsverordening van de gemeente Rotterdam deels buiten toepassing verklaard omdat onvoldoende aan deze eis werd voldaan (ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1155, AB 2020/249 m.nt. M. van Zanten). Ook een latere versie van de huisvestingsverordening trof dit lot: Rb. Rotterdam 14 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:1764.

<sup>40</sup> Deze indeling is niet in beton gegoten. Een duidelijke afbakening is niet te geven. In hun dissertatie over het volkshuisvestingsrecht behandelden Adriaansens en Fortgens bijv. eveneens het ruimtelijke orderingsrecht (Adriaansens & Fortgens 1990).

De Woningwet kent wel de eerdergenoemde bevoegdheden op rijksniveau tot toezicht en handhaving, maar kent geen bepaling die gemeenten verplichtingen ten aanzien van hun te voeren beleid op kan leggen, anders dan dat de woonvisie moet worden vastgesteld. Er is geen verplichte doorwerking van rijks- naar gemeentelijk beleid. Wel bepaalt art. 39 lid 1 Btv (oud) dat rijksprioriteiten door de woningcorporatie moeten worden meegenomen in het bod aan de gemeente op de woonvisie. Gezien de tekst van dat artikellid gaat de wetgever daarbij uit van afstemming tussen de bestuurslagen op vrijwillige basis.

De huidige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is zoekende om meer invloed te kunnen uitoefenen. Dat blijkt uit zijn uitlatingen in recente beleidsstukken meer regie te gaan voeren.<sup>41</sup> Dat het uitgangspunt het decentrale stelsel is en zijn invloed beperkt is, is mogelijk de reden dat hij aanvullende wetgeving zal gaan voorstellen.<sup>42</sup>

### 5 Conclusie

De volkshuisvesting is gegrond in verdrags- en grondwettelijke bepalingen, die aanspraken voor burgers op kunnen leveren, hoewel de rechtspraak geen overvloed van uitspraken biedt waarin dit is bekrachtigd. Een belangrijke reden daarvoor is dat de Nederlandse grondwetgever het recht op huisvesting heeft vertaald in een zorgplicht voor de overheid voldoende huisvesting te bevorderen, hetgeen in de literatuur een niet heel krachtige formulering wordt genoemd. De Nederlandse jurisprudentie heeft (nog) nauwelijks voorbeelden opgeleverd van succesvolle aanspraken van burgers op het recht op huisvesting. De zorgplicht van de overheid voldoende woonegelegenheden te bevorderen is enerzijds vormgegeven met regels voor woningcorporaties, die een primaat op de uitvoering van het bouwen van woonegelegenheden hebben. Anderzijds is er de verdeling van woonegelegenheden via de Huisvestingswet. Het omgevingsrecht is faciliterend. De bevoegdheden in de wetten die relevant zijn voor de volkshuisvesting zijn primair aan de gemeentelijke bestuurslaag toegekend, maar ook andere bestuurslagen beschikken over bevoegdheden. De verdeling van de bevoegdheden tussen de bestuurslagen varieert. In het omgevingsrecht kunnen minder decentrale bestuurslagen (Rijk en provincie) invloed op de gemeentelijke bestuurslaag uitoefenen. In de Woningwet ligt de beleidsvorming primair op gemeentelijk niveau, maar het toezicht is een bevoegdheid die exclusief op rijksniveau ligt. Dit leidt tot steeds andere aanspraken tussen de bestuurslagen onderling, en tussen die bestuurslagen en woningcorporaties. Woningcorporaties zijn de belangrijkste uitvoerende actoren in het volkshuisvestingsrecht.

Met dit artikel is in grote lijnen de belangrijkste relevante wet- en regelgeving weergegeven aangaande en rond het volkshuisvestingsrecht, met bijbehorende taakverdelingen en aanspraken. De vooral decentrale bevoegdhedentoedeling lijkt te gaan wijzigen, gezien de aankondigingen van de huidige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Nu er een problematische situatie is op de huidige woningmarkt, wordt interessant te bezien wat dat gaat opleveren.

<sup>41</sup> Zie onder meer de Nationale Woon- en Bouwagenda, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 878, de brief van de minister van 11 maart 2022.

<sup>42</sup> Het voert te ver de recente plannen van de minister in dit artikel te bespreken. Verwezen kan worden naar M.J. de Groot, in: Omgevingsweb (online): [www.omgevingsweb.nl/artikel/iedereen-wil-meer-woningen-maar-hoe-komen-die-er-deel-2-regie-van-de-minister/](http://www.omgevingsweb.nl/artikel/iedereen-wil-meer-woningen-maar-hoe-komen-die-er-deel-2-regie-van-de-minister/).