

# Petitie

## van de VNG ten behoeve van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

De VNG heeft met belangstelling kennis genomen van de nieuwe versie van het wetsvoorstel.

In reactie op het consultatiedocument heeft de VNG een uitputtende reactie gegeven op het wetsvoorstel. Deze reactie is bestuurlijk en ambtelijk met heel veel (groepen van) gemeenten vooraf afgestemd. Helaas moeten wij constateren dat met veel van onze opmerkingen op dit wetsvoorstel weinig is gedaan en dat is jammer. Des te meer omdat we het met het rijk op hoofdlijnen eens zijn over de doelen van deze wet. We delen de ambitie van het kabinet om te voorzien in meer betaalbare woningen, om de huisvesting van aandachtsgroepen beter te organiseren en daartoe de regie op de volkshuisvesting meer bij de overheid te leggen.

In deze notitie gaan we in aanvulling op onze reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel op hoofdlijnen in op een aantal elementen uit dit wetsvoorstel, zoals dat nu bij de Raad van State voorligt.

We zien in dit wetsvoorstel dat de regierol voor rijk en provincies wordt uitgewerkt, maar dat een versterking van de regierol voor de gemeenten ontbreekt. Gemeenten krijgen wel meer bureaucratie naar zich toegeschoven, maar extra regiemogelijkheden kent het wetsvoorstel nauwelijks. We zien dat het rijk zich teveel in detail bemoeit met de uitvoeringspraktijk van de gemeenten en dat de provincie een te brede verantwoordelijkheid krijgt in het volkshuisvestingsbeleid. Het inperken van de beleidsruimte van gemeenten heeft consequenties voor de uitvoering. 'Op maat' kan er weinig meer en dat is een groot risico. Dit wetsvoorstel leidt tot meer bestuurlijke drukte en niet tot een beter functionerende volkshuisvesting; zo betwijfelen wij of de 'fair share' in het hebben van een aandeel sociale huurwoningen per gemeente met dit wetsvoorstel snel genoeg dichterbij komt.

Een grote zorg die wij hebben is dat gemeenten voor veel zaken verantwoordelijk worden gemaakt, maar dat gemeenten niet meer mogelijkheden krijgen om de corporaties en private partijen te bewegen om in lijn met het overheidsbeleid werk te maken van wonen.

Onduidelijk blijft waar wij als medeoverheden het rijk op aan kunnen spreken. Waar gaat de minister ons helpen om het grote maatschappelijke vraagstuk van de woningnood op te lossen? Waar kunnen we betaalbaar bouwen als we geen sturing hebben op de corporatie en de projectontwikkelaar? Hoe komen de gemeenten aan bouwgrond als ze die zelf niet meer hebben, of hoe kunnen we ervoor zorgen dat de eigenaren van de grond aan de slag gaan? Hoe gaat het rijk ons helpen om uit de stikstofcrisis te komen? Hoe helpt het rijk ons met het op orde krijgen van de infrastructuur en nutsvoorzieningen? Hoe krijgen we (vanwege de norm om betaalbaar te bouwen) de grotere publieke onrendabele top gefinancierd? Hoe gaat het rijk ons helpen om de beperkte

ambtelijke capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten en niet te vermorsen aan bureaucratie, het aanleveren van gegevens en tijdovende monitoring? Waarom worden uitvoeringskosten voor gemeenten niet duidelijk in beeld gebracht en gecompenseerd? En hoe sluit deze wet aan op de woondeals waarin het rijk, provincies en gemeenten inmiddels gezamenlijk sluitende afspraken hebben gemaakt?

Het zijn vragen die in dit wetsvoorstel onbeantwoord blijven. Daarmee rijst de vraag of we met dit wetsvoorstel in den brede wel iets opschieten.

Ten opzichte van de consultatieversie vinden wij het voorstel over verplichte urgentie voor een aantal aandachtsgroepen gelukkig aanzienlijk verbeterd. Wel hebben wij verschillende suggesties voor verduidelijking en verdere verbetering. Wij gaan daar nader op in onder 'Onderdeel Huisvestingswet'. Wij kunnen ons vinden in de voorstellen voor versnelling van procedures. Wij hebben moeite met de overstap van woonvisie naar gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Dat zit hem vooral in de concretisering in lagere regelgeving en de uitwerking in rijks- en provinciale volkshuisvestingsplannen. Wij onderschrijven de wenselijkheid om in alle gemeenten te komen tot een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad met daarin voldoende sociale huur, maar in welke mate wordt de gemeentelijke autonomie straks ingeperkt? Wat de VNG betreft is de gemeentelijke autonomie het uitgangspunt, en alleen in uitzonderlijke gevallen zou het rijk en/of de provincie kunnen ingrijpen. Bijvoorbeeld bij het verdelen van de bouw- en huisvestingsopgaven. Wij gaan hier onder 'Onderdeel Omgevingswet' verder op in. In de wijzigingen van de Woningwet is niet veel veranderd ten opzichte van de consultatieversie. De VNG is tegen de voorgestelde verandering van het werkgebied van corporaties naar de gehele provincie, of in een aantal gevallen zelfs naar twee of drie provincies. Wij vinden dat gemeenten nu al moeite hebben om corporaties een redelijke bijdrage aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid te laten leveren. Dit zet de deur open voor verdere schaalvergroting en daarmee een grotere afstand van corporaties tot gemeenten. Wij gaan hier onder 'Onderdeel Woningwet' verder op in.

## 1. Onderdeel Huisvestingswet

Een gunstige verandering in dit onderdeel ten opzichte van de consultatieversie is dat gemeenten in regionaal verband afspraken maken over de toewijzing van woningen aan verplichte urgenten en deze afspraken vastleggen in de huisvestingsverordening. Als men er in regionaal verband niet uitkomt, gaat een landelijk percentage voor toewijzing aan verplicht urgenten in elke gemeente gelden.

Wij willen op de volgende punten reageren:

- 1.1. In de RvS-versie staat niet heel scherp verwoord hoe de verhoudingen tussen verschillende urgente groepen liggen. Hoe verhoudt de huisvesting van statushouders zich tot de huisvesting van wettelijk aan te wijzen urgent woningzoekenden en door gemeenten aan te wijzen urgent woningzoekenden en tot slot reguliere woningzoekenden? De MvT stelt dat statushouders, verplicht urgenten en eigen urgenten gelijkwaardig zijn, maar dat zijn ze niet. Ten eerste ziet het provinciale toezicht alleen op de huisvesting van statushouders en

verplicht urgenten. De provincie zal dus niet het toezichtsinstrumentarium (tot en met indeplaatsstelling) toepassen als een gemeente te weinig eigen urgenten huisvest, maar wel als de huisvesting van statushouders en verplicht urgenten achterblijft. Ten tweede geldt voor de huisvesting van statushouders geen limiet, en wel voor alle andere groepen. Dit is een politieke keuze, maar deze moet geëxpliciteerd worden omdat het tot gevolg heeft dat gemeenten niet kunnen sturen op de balans tussen statushouders en andere groepen woningzoekenden.

- 1.2. De VNG stelt wederom voor om in het wetsvoorstel te regelen dat als een gemeente een categorie urgent woningzoekenden toevoegt aan de regeling, deze woningzoekenden dezelfde urgente status krijgen als de bij wet aangewezen urgent woningzoekenden. Dit naar analogie van de huidige urgentieregeling in de Huisvestingswet. Als de verplichte urgenten eerst moeten worden gehuisvest, kan dat in sommige gemeenten namelijk betekenen dat er geen ruimte meer is voor bijvoorbeeld stadsvernieuwingurgenten en categorieën mensen met ernstige sociale problematiek (zoals dreigend daklozen met kinderen).
- 1.3. Een punt van kritiek is wat de VNG betreft de onduidelijkheid over het maximeren van toewijzingen aan verplicht urgenten. Heeft iemand met een urgentieverklaring “recht” op toewijzing van een woning op korte termijn? Of kunnen in de regionale afspraken (die uiteindelijk in de huisvestingsverordening worden vastgelegd) minimale en maximale percentages of aantallen toewijsbare woningen worden gereserveerd voor verplichte urgenten? Als gemeenten in een regio onderling niet tot afspraken over ieders aandeel komen, dan wordt het aantal toewijzingen aan verplichte urgenten bepaald door toepassing van één landelijk percentage. Daardoor worden de kansen voor andere groepen woningzoekenden beschermd. Het limiteren in de terugvaloptie beoordelen wij als positief, maar volgens ons is het, ook als gemeenten wél tot onderlinge afspraken over ieders aandeel komen, nodig dat toewijzingen aan verplichte urgenten op gemeentelijk niveau gelimiteerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door lokale bindingseisen te mogen stellen als in een gemeente het aantal urgentieaanvragen significant hoger ligt dan in andere gemeenten in de regio, en/of door wettelijk te regelen dat een evenwichtige verdeling over de diverse groepen woningzoekenden boven het recht op verzilvering van een urgentie gaat. Zeker in de steden is de druk van urgent woningzoekenden zo hoog, dat het gevaar dreigt dat lokale urgenten en reguliere woningzoekenden niet meer in aanmerking komen voor een woning.
- 1.4. In de wet staat dat verplicht urgenten in de hele regio urgent zijn. Nu worden urgenties door het college van b en w toegekend. Dat kan uitsluitend voor het gemeentelijk grondgebied. In de wet moet toekenning van regionale urgenties worden geregeld.
- 1.5. Voor de monitoring van de sociale huurvoorraad en de toewijzingen aan urgenten is een goed overzicht van huurwoningen en huurprijzen belangrijk (ook voor wat betreft de particuliere huurvoorraad). In de wet ontbreekt een voorstel om te komen tot een nationaal register van huurwoningen. Daarnaast ontbreekt een wettelijke basis die verhuurders verplicht om bepaalde gegevens aan de gemeente te leveren, zoals het aantal toewijzingen aan de verschillende soorten verplicht urgenten.
- 1.6. Ondanks uitbreiding van de MvT blijft onduidelijk wanneer en hoe onderbouwing van schaarste op de woningmarkt noodzakelijk is.

## 2. Onderdeel Omgevingswet

De wijziging van de Omgevingswet gaat uitgebreider in op de procedure voor versnelling van grotere woningbouwprojecten (beroep in een instantie en de versnelde behandeling van een beroep). Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vervangt de woonvisie. De VNG had daar in de consultatiefase bezwaren tegen. Die bezwaren hebben te maken met de dreigende detailbemoeienis van rijk en provincie met gemeentelijk beleid, de verplichte PlanMER die in veel gevallen bij een programma behoort en de vaststelling van het programma door het college van b en w in plaats van de gemeenteraad, die verantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van het beleid.

Wij willen op de volgende punten reageren:

- 2.1. In deze versie van het wetsvoorstel wordt in artikel 2.1. een vijfde lid toegevoegd, luidende: 'Een omgevingsvisie en regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden mede vastgesteld met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden'. Deze bepaling betreft een inbreuk op één van de uitgangspunten van de Omgevingswet, namelijk dat er geen inhouds- en vormvereisten aan een omgevingsvisie/plan gesteld mogen worden. Wij verwijzen hiervoor naar de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet: voor omgevingsvisies worden – anders dan dat deze conform digitale standaarden elektronisch worden vastgesteld en de kennisgeving ook elektronisch plaatsvindt – geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p.115-116). Kortom: de omgevingsvisie is vormvrij, maar moet wel elektronisch raadpleegbaar zijn en voldoen aan de publicatiestandaarden in het digitale stelsel (DSO). Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken bedoeld in artikel 2.1, lid 1 een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie artikel 3.2 OW). Dit is in strijd met artikel 4.2 Ow (omgevingsplan). Het omgevingsplan wordt vastgesteld met het oog op de maatschappelijke doelen (art. 2.1 lid1). Het derde lid van 2.1 Ow staat toe te versmallen naar verschillende doelen waaronder die genoemd onder 2.1, derde lid. Het enige verplichte doel voor het omgevingsplan is 'een evenwichtige toedeling aan locaties' genoemd in art. 4.2 met een toevoeging in 2.1, vierde lid voor gezondheid en dat is een rekening houden met bij de evenwichtige toedeling. Door via artikel 2.1 van dit wetsvoorstel eisen te stellen aan de inhoud, namelijk 'mede met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden', wordt niet alleen gebroken met het vereiste van een 'vormvrije' omgevingsvisie en met de doelen van het omgevingsplan, maar ook met de principes van de Omgevingswet. De VNG kan zich niet vinden in deze zeer inhoudelijke wijziging, die te zien is als een koerswijziging op de uitgangspunten van de Omgevingswet, met veel ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. En dat ook nog zonder VNG en IPO hiervan op de hoogte te stellen, dan wel te betrekken.
- 2.2. Met het niet expliciteren van de eis dat elke gemeente op termijn moet voldoen aan 30% sociale huur t.o.v. de gehele woningvoorraad, blijft er de zorg dat hierdoor een evenredige verdeling van de woningvoorraad over de gemeenten onvoldoende wordt bereikt. In de woondeals is opgenomen dat moet worden toegegroeid naar 30% sociaal, soms juist onder verwijzing naar de in voorbereiding zijnde wetgeving. Nu dit in het huidige wetsvoorstel niet

als zodanig wordt opgenomen, is onze zorg dat gemeenten onvoldoende kaders krijgen om zich ook aan de gemaakte woondeal-afspraken te moeten houden en ook anderen daaraan te committeren.

- 2.3. Artikel 2.3 van de Omgevingswet stelt dat de gemeentelijke autonomie het uitgangspunt is, tenzij het belang de gemeente overstijgt en de gemeente zelf dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. Enige inperking van de autonomie is bijvoorbeeld gerechtvaardigd bij de verdeling van de sociale woningbouw en huisvesting van urgente groepen, waarbij juist door gemeenten is geconstateerd dat niet elke gemeente haar fair share heeft genomen. Maar dit wetsvoorstel gaat veel te ver en hiermee worden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit niet gevolgd. Dit blijkt uit de volgende punten.
- 2.4. Wij vinden dat de lijst van verplichte onderwerpen voor het volkshuisvestingsprogramma (MvT p. 20 en verder) te ver gaat. Door het stellen van instructieregels en een instructiebesluit voor de inhoud van een volkshuisvestingsprogramma kan de provincie de gemeente feitelijk onder toezicht stellen over *hoe* de volkshuisvesting wordt vormgegeven.
- 2.5. Het onderwerp 'Voldoende nieuwe woningen voor huishoudens met een middeninkomen' gaat te ver: laat gemeenten met een hoger percentage sociale huur dan het landelijk gemiddelde zelf bepalen hoeveel middenhuur er nodig is. Een 'one size fits all benadering' doet geen recht aan de afwegingen die kleinere gemeenten en grotere steden moeten kunnen maken.
- 2.6. Daarnaast willen we dat het onderwerp flexwoningen (MvT p. 23) als verplicht onderdeel wordt geschrapt. De VNG ziet flexwoningen als een oplossing voor specifieke situaties (locatie tijdelijk beschikbaar, tijdelijke vraag), maar de voorkeur gaat uit naar permanente woningen. Laat concretisering en een eventuele keuze voor het realiseren van flexwoningen over aan gemeenten. Zij zitten niet te wachten op landelijke of provinciale quota.
- 2.7. In de definitie sociale huur (MvT p. 28) ontbreekt één kwalificatie: een huurwoning 'waarvan de toewijzing op grond van de huisvestingsverordening vergunningplichtig is'.
- 2.8. Uit de MvT blijkt dat in veel gevallen een planMER nodig zal zijn bij het opstellen van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. In het artikel 2 onderzoek is dit buiten beschouwing gelaten. Bovendien heeft de planMer verplichting consequenties voor de invoeringstermijn van een gemeentelijk volkshuisvestingsplan: een planMer procedure neemt al snel een jaar in beslag.
- 2.9. In het wetsvoorstel is niet beschreven of en hoe gemeenten worden betrokken bij de totstandkoming van het rijks- en provinciale volkshuisvestingsprogramma. Dat is wel essentieel voor draagvlak en geeft invulling aan het uitgangspunt dat volkshuisvestingsbeleid in eerste instantie een aangelegenheid is van de gemeente. Plannen moeten in gezamenlijkheid tussen overheden worden vastgesteld.
- 2.10. Er wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat de volkshuisvestingsprogramma's uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet gereed moeten zijn. Er wordt geen rekening mee gehouden dat er een hiërarchie en dus ook een volgorde in de tijd in de plannen zit: een provinciaal volkshuisvestingsplan moet rekening houden met het nationale volkshuisvestingsplan en de gemeentelijke plannen volgen op het provinciale plan.

## 3. Onderdeel Woningwet

Er is een artikel over flexwoningen toegevoegd. En een onduidelijk artikel over woningmarktregio's voor corporaties. Wij hebben vooral problemen met de vergroting van woningmarktregio's.

Wij willen op de volgende punten reageren:

- 3.1. De toevoeging van lid 7 aan artikel 41 zijn wij het niet mee eens. Dat gaat over verplaatsbare woningen die tijdelijk worden geplaatst op door gemeenten aangewezen locaties. Dan hoeft de corporatie geen verklaring van geen bezwaar aan te vragen bij het college van burgemeester en wethouders van die gemeente en van de gemeente waar zij haar woonplaats heeft. Het lijkt ons dat een gemeente daar wel grip op wil hebben en niet alleen indirect via het ruimtelijk instrumentarium of verhuur van grond.
- 3.2. Al bij de consultatieversie hebben wij aangegeven groot tegenstander te zijn van de wijziging van artikel 41b over de werkgebieden van corporaties. Wij vinden dat veel corporaties nu al te ver van het lokaal bestuur af staan, waardoor gemeenten te weinig sturing kunnen geven aan de werkzaamheden van corporaties. Het voorstel om provinciegrenzen te gaan hanteren en desnoods corporaties twee of drie provincies als werkgebied te geven, maakt het risico van ongewenste schaalvergroting nog groter. Aanpassing van de regio's doorsnijdt bestaande woningmarktgebieden en bestaande samenwerkingsverbanden. Dit is onwenselijk. De VNG stelt voor artikel 41b niet te wijzigen. Of om aansluiting te zoeken bij de 35 woondealregio's.
- 3.3. In de MvT worden de werkgebieden van corporaties ook nog groter gemaakt door te stellen dat 'nieuwe ontheffingen worden verleend voor een gehele provincie' (p. 116) en 'zowel bestaande en nieuwe ontheffingen gaan daarom voor onbepaalde tijd gelden' (p. 117). Wij zien de logica hiervan niet in.
- 3.4. Het in de RvS-versie toegevoegde artikel 41 b lid 2 begrijpen wij niet ('kan op verzoek van een toegelaten instelling (...) worden bepaald dat een toegelaten instelling in niet meer dan in alle gemeenten van twee provincies werkzaam mogen zijn'). Kennelijk zijn sommige corporaties bang dat hun werkgebied te groot wordt.
- 3.5. Het is goed dat zorgpartijen in dit wetsvoorstel worden betrokken bij het maken van lokale afspraken. We missen in dit wetsvoorstel wel de afstemming tussen het domein zorg en wonen op provinciaal en rijksniveau.

## 4. Woondealregio's

- 4.1. Wij missen in de wet Regie de aanpak van de woningbouw zoals deze is gekozen in de woondealregio's. De afgelopen periode is er een landsdekkende samenwerking in 35 woondealregio's ontstaan. In al die regio's zijn afspraken tussen rijk, provincie(s) en gemeenten gemaakt over woningbouw. In deze wet regie, die toch vooral over woningbouw zou moeten gaan, vinden we van deze aanpak niets terug.

## 5. Financiële gevolgen

In paragraaf 8 van de MvT wordt verwezen naar een artikel 2 Financiële Verhoudingswet onderzoek.

Met de uitkomsten van het art. 2 onderzoek kunnen we -voor wat betreft de incidentele kosten voor de invoering van de wet- in grote lijnen leven, maar bij het onderzoek naar de financiële kosten van deze wet zijn veel vragen te stellen.

Uit het onderzoek blijkt namelijk dat er soms grote verschillen zijn in bedragen zijn tussen grotere en kleinere gemeenten, terwijl ze dezelfde handelingen moeten uitvoeren. Die kunnen we niet goed verklaren. Het lijkt erop dat de kosten in kleine gemeenten onvoldoende zijn onderzocht. Ook bevat het onderzoek nog een aantal PM-posten (kosten die niet konden worden berekend, maar waarvoor gemeenten wel werk moeten verzetten) en zijn kosten voor de planMER procedure niet meegenomen.

Daarnaast is het rapport gebaseerd op de wettekst en toelichting zoals deze indertijd in consultatie is gegeven en is het onderzoek dus niet gebaseerd op de wettekst zoals deze voorligt bij de Raad van State.

Voor nu kunnen we dus leven met het totaalbedrag aan incidentele kosten voor invoering van de wet zoals dat in het rapport is opgenomen. Maar, naar onze mening bevat het artikel 2 FVW rapport teveel onvolkomenheden, onduidelijkheden en hiaten om als basis te dienen voor een dekking van de structurele kosten voor de komende jaren.

Het is ook tegen die achtergrond dat we vinden dat bij de uitvoeringstoets van de nadere regelgeving gekeken moet worden naar de financiële consequenties.

Wij vinden dat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel beter in beeld moeten worden gebracht. Zeker omdat de uitvoeringskracht van gemeenten toch al fors onder druk staat.

Wij voelen ons gesterkt in onze kritiek omdat uit ons eigen onderzoek is gebleken dat de uitvoeringsconsequenties van deze nieuwe wet voor gemeenten aanmerkelijk groter kunnen zijn dan in bevindingen van het rapport van het ministerie wordt weergegeven.