

VNG-reactie op wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

Dit wetsvoorstel stelt te voorzien in de wettelijke vertaling van het hernemen van regie op de volkshuisvesting door overheden. Het instrumentarium in dit wetsvoorstel vormt, naast bestuurlijke afspraken en verschillende financiële instrumenten die beschikbaar zijn vanuit het rijk, de basis om het woningtekort op te lossen. Ook vormt het de basis om tot een meer evenwichtige woningvoorraad te komen die in het bijzonder past bij de behoeften van mensen met een middeninkomen of een laag inkomen.

Dit wetsvoorstel bevat voorstellen tot wijziging van de Omgevingswet, de Woningwet, de Huisvestingswet en de Wmo. De wijzigingen geven het rijk de bevoegdheid om de kaders uit te zetten ten aanzien van de volkshuisvesting, breiden de coördinerende rol uit die provincies vervullen op het terrein van de fysieke leefomgeving en geven gemeenten enkele instrumenten om op lokaal niveau te sturen op de volkshuisvesting.

De VNG is positief over de inzet van het kabinet om te voorzien in meer betaalbare woningen en om de huisvesting van een aantal urgent woningzoekenden beter te organiseren. Er zijn wel diverse kritische kanttekeningen te maken.

Grote lijn van onze kritiek is dat

1. het rijk zich teveel in detail bemoeit met de uitvoeringspraktijk van de gemeenten,
2. de provincie een te brede verantwoordelijkheid krijgt in het volkshuisvestingsbeleid en
3. gemeenten te weinig instrumenten krijgen aangereikt om de sturing van het volkshuisvestingsbeleid vorm te geven.

In onze reactie zullen wij achtereenvolgens ingaan op de wijzigingen van de Omgevingswet (paragraaf 1), de wijzigingen van de Huisvestingswet (paragraaf 2) en de wijzigingen van de Woningwet (paragraaf 3). Wij hebben geen opmerkingen bij de wijzigingen van de Wmo. Vervolgens vragen wij uw aandacht voor de huisvesting van arbeidsmigranten (paragraaf 4); gegevenslevering en monitoring (paragraaf 5) en het onderzoek op basis van Artikel 2 Financiële verhoudingswet en Uitvoeringstoets (paragraaf 6). Tot slot vragen wij in paragraaf 7 uw aandacht voor de eerder door ons gestelde technische vragen en opmerkingen.

1 De wijzigingen van de Omgevingswet

In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op nieuwbouw van woningen (1.1), bestuurlijke verhoudingen (1.2), het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma (1.3) en andere onderwerpen uit de Omgevingswet (1.4).

1.1 Nieuwbouw van woningen

Hoofddregel uit het wetsvoorstel is: de gemeenten worden verplicht om bij nieuwbouwprojecten 2/3 deel betaalbaar te bouwen. Dat komt dan neer op: 30% in de vrije sector; 40% nieuwbouw in het middensegment (goedkope koop en middenhuur) en 30% sociale huur. Als in een gemeente het aandeel sociale huur lager is dan het landelijk gemiddelde (momenteel 27%) dan moet die gemeente inzetten op 30% sociale huur en 37% op het middensegment (want dat maakt samen 67% = 2/3e betaalbaar).

Als in een gemeente het aandeel sociale huur hoger is dan het landelijk gemiddelde, dan hoeft de gemeente zich niet te houden aan de norm van 30% sociale huur en kan die gemeente relatief meer inzetten op het middensegment.

Deze regel is van toepassing op *nieuwbouw*. Hiermee wil het kabinet bevorderen dat in principe alle gemeenten toegroeien naar voldoende sociale huurwoningen in hun totale woningvoorraad. Bovenstaande normen van 40 en 30% in de nieuwbouw gelden niet per individuele gemeente, om te zorgen dat er regionale afwegingsruimte blijft. Ook hierbij is er dus ruimte om af te wijken, binnen de door de provincie gegeven instructieregels en afhankelijk van instemming van andere gemeenten in de regio en van de provincie.

Onze reactie

- Inzetten op betaalbare nieuwbouw is wenselijk. Als in een gemeente het aandeel sociale huur lager is dan het landelijk gemiddelde moet deze gemeente inzetten op 30% sociale huur en 37% in het middensegment. Dat is dan een mooie stap vooruit. Bij de nieuwbouwplannen is -binnen marges- voorzien in lokaal maatwerk en dat is goed.
- Wij zijn het niet eens met de verplichting voor gemeenten met een sociale huurvoorraad van meer dan 30% om per definitie dan 40% middensegment in de nieuwbouw te realiseren. Het gaat namelijk vaak om gemeenten die relatief veel huishoudens tellen die op de sociale huur zijn aangewezen. Laat de keuze voor meer sociale huurwoningen of het toevoegen van meer woningen in het middensegment aan de gemeenten over.
- 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. Bovendien blijft het tekort aan sociale huurwoningen fors en er is zorg dat dat tekort op deze manier niet wordt ingelopen. Het doel moet zijn dat we toegroeien naar een aandeel sociale huurwoningen dat groot genoeg is om in de behoefte te voorzien.
- Daarom is het zaak dat het kabinet in de (toelichting op de) wet schetst dat blijvend en fors moet worden geïnvesteerd in een robuuste sociale voorraad. Rijk, VNG, Aedes en Woonbond hebben daarover in de Nationale Afspraken woningcorporaties afspraken gemaakt. Deze afspraken moeten worden gemonitord en doelstellingen moeten zo nodig worden bijgesteld.

- De VNG wil nogmaals aandacht vragen voor de noodzakelijke toevoeging van sociale huurwoningen, juist ook tot aan de aftoppingsgrens (mede gelet op de huisvesting van urgent woningzoekenden).
- 30% sociale huur moet ook echt sociale huur zijn. In het wetsvoorstel dient helder geregeld te zijn dat flexwoningen, die aanmerkelijk korter dan 25 jaar ergens worden geplaatst, geen deel uit mogen maken van het aandeel sociale huur.

1.2 Bestuurlijke verhoudingen

We zijn verheugd dat we nu aan de slag kunnen gaan met de Omgevingswet. De VNG onderschrijft de verbeterdoelen van de stelselherziening omgevingsrecht, die met de Omgevingswet worden ingevoerd. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn “decentraal, tenzij”, integrale benadering van de fysieke leefomgeving en het beginsel van vertrouwen tussen de verschillende overheidslagen rijk, provincies en gemeenten.

Nu het kabinet de regie op de volkshuisvesting zegt te willen hernemen ligt het voor de hand om de woningbouw te incorporeren in de Omgevingswet. Gemeenten, provincies en rijk, werken samen, als één overheid aan dit doel. De instrumenten uit de Omgevingswet kunnen worden ingezet om te zorgen voor een goede doorvertaling van het landelijke en provinciale beleid naar het lokale beleid en de uitvoering.

Het is in eerste instantie aan de rijksoverheid om te bepalen wat de nationale doelen zijn in de volkshuisvesting. Met het doel om veel meer woningen te bouwen die ook betaalbaar zijn, te sturen op een evenredige verdeling van het aantal sociale huurwoningen per gemeente en het borgen dat elke gemeente naar evenredigheid zorgdraagt voor de huisvesting van urgente aandachtsgroepen is de VNG het helemaal eens.

Dit wetsvoorstel maakt logischerwijs gebruik van het instrumentarium uit de Omgevingswet. Maar wat opvalt is dat dit wetsvoorstel vooral tot doel heeft om rijk en provincies een coördinerende rol te geven. Niet meer “decentraal, tenzij” is het uitgangspunt, maar het instrumentarium wordt gebruikt om in het kader van sectorale doelen te sturen op gemeenten.

Het wetsvoorstel gaat daarmee voorbij aan de uitgangspunten van de Omgevingswet en aan de vergaande regionale samenwerkingsverbanden die er bestaan bij steden en gemeenten onderling, bijvoorbeeld in regionale woningbouwplannen, verstedelijkingsstrategieën of woondeals. Daarover worden nu afspraken gemaakt. Waarom dit nu niet zou werken, blijkt niet uit het wetsvoorstel.

Artikel 1.3.

Rijk en provincie krijgen op grond van het artikel 1.3 een taak op ‘de volkshuisvesting’ en op basis van artikel 2.1. en een nieuw artikellid bij 2.18 de taak te bevorderen dat gemeenten hun taken en bevoegdheden inzetten ‘ter bevordering van de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad’.

Volkshuisvesting is een breed begrip. Bij de volkshuisvesting gaat het er om mensen aan een goede woning te helpen. Dat kan slaan op het bouwen van woningen, maar ook op herstructurering en sanering en op renovatie. En goed wonen gaat ook om de zorg voor de leefbaarheid in de wijk, het tegengaan van woonoverlast, huurbeleid, hypotheeknormen, zorg en begeleiding van die bewoners die niet in staat zijn de regie over hun leven in eigen hand te houden etc. etc.

De afgelopen periode hebben overheden de eerste inspanningen geleverd om werk te maken van de bouw van bijna een miljoen woningen, waarvan 2/3^e betaalbaar en zijn er afspraken gemaakt over groepen bewoners die met urgentie gehuisvest moeten worden.

Het zwaartepunt voor de provincies ligt daarbij op de *woningbouw*.

Naast het interbestuurlijk toezicht zijn provincies nu al op basis van de Omgevingswet verantwoordelijk voor bovengemeentelijke afstemming, een goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau en bescherming van het landschap.

- Wij vinden dat de rol van de provincie in de Omgevingswet beperkt moet blijven tot *woningbouw*. Die taak behelst dan dat de provincie, met andere overheden, mede zorg draagt voor de juiste woning, op de juiste plek voor de juiste doelgroep. Een brede coördinerende rol voor de provincies op het terrein van de volkshuisvesting wijzen wij af. Dat haalt teveel overhoop, levert teveel interbestuurlijke drukte op en miskent het uitgangspunt van de Omgevingswet, de Woningwet en de Huisvestingswet waar de gemeente als eerste 'aan de lat staat'.
- De provincie heeft wat ons betreft geen wettelijke taak bij thema's als wonen en zorg, de gemeentelijke regulering van de bestaande woningvoorraad op basis van de Huisvestingswet, het huurbeleid, leefbaarheid en de te maken prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersorganisaties. De rol die de provincie speelt bij de evenredige verdeling van de huisvesting van urgent woningzoekenden als gemeenten zelf niet tot overeenstemming komen, zien wij niet als een volkshuisvestelijke taak, maar als een uitvoering van de bestaande taak van de provincie in de bovengemeentelijke afstemming.

Artikelen 2.1 en 2.18

Ten aanzien van de toevoeging bij artikel 2.1. en 2.18 ('de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband') merken wij het volgende op. Tot op heden zijn provincies onder meer verantwoordelijk voor bovengemeentelijke afstemming, een goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau en bescherming van het landschap. De taak ten aanzien van bovengemeentelijke afstemming houden zij, ook zonder deze specifieke toevoeging van artikel 2.18, vierde lid, van de Omgevingswet. De analyse waarom de provincie niet kan volstaan met haar bestaande instrumentarium op grond van de Omgevingswet ontbreekt.

- De VNG stelt voor om de toevoeging in de wetsartikelen: 'evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad' achterwege te laten.

Volkshuisvesting als doel in de Omgevingswet naast andere doelen

Zoals hiervoor aangegeven stellen wij voor om volkshuisvesting te wijzigen in woningbouw. Los daarvan. Graag zouden we een toelichting willen in het wetsvoorstel in hoeverre 'volkshuisvesting' als zwaarwegend belang kan worden ingeroepen in de besluitvorming. De Omgevingswet gaat uit van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Kan het belang van de volkshuisvesting de balans meer richting benutten laten opgaan? Zoals in de toelichting bij dit wetsvoorstel terecht wordt geconstateerd, is er bij besluitvorming en uitvoering van (woning)bouwprojecten in het omgevingsrecht vaak een veelheid van (deels tegenstrijdige) belangen aan de orde. Het is niet duidelijk hoe tegen deze belangenafweging wordt aangekeken.

Vanuit verschillende departementen wordt sectorale wetgeving gemaakt, die allemaal samenkomt bij een concreet bouwplan in de gemeente. En die sectorale wetgeving tezamen kan een belemmerende werking hebben op de woningbouw, zonder dat een gemeente hier iets aan kan doen. Denk aan regels rondom bodem en water, PFAS, stikstof, en geluid van wegen, spoor en luchtvaart. In hoeverre kan het belang van 'volkshuisvesting' de bescherming van deze belangen 'ondergeschikt' maken?

In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag hoe vanuit het rijk zorg wordt gedragen voor een meer integrale aanpak ten aanzien van landelijke wetgeving. Nu wordt wetgeving sectoraal benaderd waardoor gemeenten bij de uitvoering in de knel kunnen komen. En wat als een gemeente wegens botsende landelijke wetgeving het woningbouwprogramma niet kan uitvoeren? De VNG vraagt zich af wie uiteindelijk verantwoordelijk is als de woningbouwdoelen binnen een bepaalde regio niet worden gehaald? Rijk, provincie of gemeenten of bouwende partijen als corporaties en private ontwikkelaars?

De gemeenten hebben doorgaans niet de mogelijkheid om maatregelen te treffen om de beperkingen van andere opgaven in de leefomgeving op te heffen. Het rijk en provincies hebben die mogelijkheid wel.

1.3 Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om niet langer een 'woonvisie' op te stellen maar een 'verplicht programma volkshuisvesting'. Daarmee wordt een nieuw verplicht programma voorgeschreven waar het rijk, provincies en gemeenten op basis van onderzoek naar de actuele woonbehoefte (en de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte per aandachtsgroep), hun beleid voor woningbouw en locaties dienen te concretiseren. Deze fundamentele keuze voor een verplicht programma heeft een aantal consequenties en brengt vooral een aantal vragen met zich mee.

Een gemeentelijk volkshuisvestelijk programma moet worden vastgesteld door het college van B&W. Dit terwijl de woonvisie, waarin het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor de eerstvolgende vijf kalenderjaren is neergelegd, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het wetsvoorstel gaat hier aan voorbij. Dit, terwijl de vaststelling van een visie, juist door de gemeenteraad, door gemeenten van groot belang wordt geacht.

Vanuit het oogpunt decentraal tenzij, lokaal maatwerk en vertrouwen tussen de overheden, vraagt de VNG zich af in hoeverre is onderzocht of een instrument met een minder 'verplicht' karakter zoals de bestaande woonvisie eventueel in combinatie met een onverplicht programma, afdoende zou kunnen zijn. Bovendien gaat deze focus op het instrument 'programma' eraan voorbij dat het op grond van de Awb elke overheid vrij staat haar voorgenomen beleid op te nemen in beleidsnota's. Ook is niet onderzocht waarom niet kan worden volstaan met de gemeentelijke omgevingsvisie. Het ligt voor de hand om een visie te vervangen door een andere visie en niet door een programma. Zeker niet als het daarmee ook weggehaald wordt bij het hoogste bestuursorgaan in de gemeente, de gemeenteraad.

Daarnaast hoort bij een verplicht programma, een PlanMER-procedure te worden doorlopen. In het wetsvoorstel is niet aangegeven hoe dit proces zal moeten worden vormgegeven. Daar moet nog in worden voorzien.

Tot slot, als het verplichte programma volkshuisvesting alleen nieuwbouw betreft en de woonvisie vervangt, waar zou de raad dan haar beleid voor de bestaande voorraad moeten vastleggen en waarop moeten de corporaties hun bod voor de prestatieafspraken baseren?

- Al met al is de VNG er voorstander van om de woonvisie in de Woningwet te laten en géén verplicht volkshuisvestelijk programma op basis van de Omgevingswet voor te schrijven. De basis voor het gemeentelijk beleid is dan de woonvisie en het omgevingsplan. De woonvisie bestrijkt de hele volkshuisvesting en is de basis voor de te maken prestatieafspraken met corporaties en huurdersorganisaties. Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving en beschrijft de plannen voor de woningbouw.

Nadere regelgeving; amvb en instructieregels

Het rijk kondigt in het wetsvoorstel aan bij een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere instructieregels te stellen over onderwerpen die in ieder geval in het verplichte gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Niet alleen het rijk, maar ook provincies beschikken over de mogelijkheid instructieregels te stellen over de inhoud van volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten.

Met een verplicht programma en bijbehorende instructies wordt afgeweken van het principiële uitgangspunt van de Omgevingswet dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen primair bij gemeenten ligt. Provincies krijgen meer bevoegdheden om in te grijpen in het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, en blijkens de toelichting op het wetsvoorstel wil het rijk instructies vaststellen over wat het verplicht gemeentelijk programma zoal moet bevatten. Bij instructieregels of instructiebesluiten gelden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit zoals neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat instructieregels en instructiebesluiten niet meer dan nodig treden in de bevoegdheid van andere overheden.

In het Bkl zal worden opgenomen wat de instructieregels zijn voor de volkshuisvestingsprogramma's van rijk, provincie en gemeenten. Het stellen van instructieregels en een instructiebesluit voor de inhoud van een volkshuisvestingsprogramma is een nieuw instrument. Dit past in principe niet in het bestaande stelsel en is daarmee een doorkruising van het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 Ow. Feitelijk wordt er nu een bijzondere vorm van een programma gecreëerd, voor een sectoraal belang. Door dit programma ook nog te laden met interbestuurlijke instructieregels en/of een instructiebesluit kan de provincie de gemeente feitelijk onder toezicht stellen voor een sectoraal gebied. Dit leidt tot minder onderling vertrouwen en samenwerking en is een aantasting van de rechtszekerheid, waar uiteindelijk niemand mee gebaat is. De VNG vraagt daarom met klem aandacht voor het bewaken van de uitgangspunten 'stelselherziening Omgevingswet', indien gekozen wordt voor het wijzigen van de Omgevingswet.

- Los van ons standpunt dat wij pleiten voor de woonvisie en niet voor een programma wijzen wij af dat het rijk dwingend gaat voorschrijven hoe de inhoudsopgave van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma (of van een gemeentelijke woonvisie) eruit moet zien. Niet in de wet, niet in de memorie van toelichting en niet in nadere regelgeving zoals een amvb of ministeriële regeling. Dit zet de deur open voor oneigenlijke bemoeienis vanuit het rijk met de vraag *hoe* gemeenten de doelen van de volkshuisvesting moeten invullen en leidt alleen maar tot meer papierwerk en bestuurlijke drukte. De VNG vindt dat het rijk geen instructieregels moet kunnen vaststellen, tenzij een nationaal belang het rijk noopt zo een instructie te geven. Als het rijk rechtstreeks allerhande instructies kan geven aan

gemeenten gaan taken en verantwoordelijkheden door elkaar lopen en dat werkt niet. Het rijk stelt nationale doelen vast die de provincie moet uitwerken. Het is vervolgens aan de provincies om deze doelen in samenspraak met de (samenwerkende) gemeenten op te pakken. Het rijk zou daarin hooguit een getrapte instructie kunnen geven (aan de provincie). Dat is passender en in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet.

1.4 Andere onderwerpen uit de Omgevingswet

Participatie

Een andere 'lacune' van de Omgevingswet zou bij dit wetsvoorstel moeten worden opgelost. Het gaat om het begrip participatie. Het wetsvoorstel voegt een definitie van het begrip participatie toe aan Bijlage I bij artikel 1 van de Omgevingswet. Het doel van het wetsvoorstel is om meer duidelijkheid te verschaffen, zodat lange bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden voorkomen. Het verschaffen van duidelijkheid over wat er verwacht wordt van participatie kan een doel zijn, maar daar zijn ook andere oplossingen voor mogelijk, zoals gemeenten de bevoegdheid geven om eisen te stellen aan participatie vooraf, ook voor andere initiatieven dan hun eigen gemeentelijke beleid. Daarbij zouden gemeenten als vergunningverlener en planwetgever juist in staat moeten worden gesteld om aan te geven welk niveau van participatie gewenst is. Alleen dat zou tot meer rechtszekerheid en duidelijkheid vooraf leveren. Een begripsbepaling opnemen in de wetgeving biedt onzes inziens weinig meerwaarde.

Integratie Hoofdstuk 4 Huisvestingswet

In het wetsvoorstel is sprake van een scheidslijn tussen Huisvestingswet (bestaande voorraad) en Omgevingswet (toevoegen van woningen door nieuwbouw). De VNG heeft in de consultatiereacties bij de Invoeringswet OW (februari 2017) en in de reactie op de Verzamelwet OW 2022, aandacht gevraagd voor het verkennen van een mogelijke integratie van Hoofdstuk 4 Huisvestingswet 2014 in de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet gaat over wijzigingen in de woonruimtevoorraad.

Het voordeel van een integratie van hoofdstuk 4 Huisvestingswet naar de Omgevingswet zou kunnen zijn dat er een procesmatige samenloop ontstaat met andere omgevingsvergunningen en de mogelijkheid ontstaat om in het omgevingsplan integrale afwegingen te maken over de samenstelling van de woningvoorraad. Juist het omgevingsplan is de plek om per locatie te kunnen sturen. De VNG zou graag met het rijk en een aantal gemeenten een verkenning willen starten.

Definitie sociale huur

Het is belangrijk dat er een eenduidige wettelijke definitie bestaat over wat een sociale huurwoning is. Zo kan de gemeente eenvoudiger sturen op het realiseren van sociale huurwoningen. We missen in de definitie een relatie tussen prijs en kwaliteit. De (aanvangs)huur zou moeten worden gekoppeld aan de kwaliteit van de woning.

- De VNG stelt voor om in het wetsvoorstel aan te geven dat via het wetsvoorstel betaalbare huur wordt geregeld dat ook voor sociale huurwoningen die niet door de woningcorporaties worden gebouwd het woningwaarderingstelsel (WWS) van toepassing wordt verklaard.
- De VNG stelt voor om te verkennen in hoeverre het huidige WWS toereikend is om een redelijke prijs – kwaliteitsverhouding van een huurwoning te borgen.

- De VNG is er een voorstander van om een ondergrens aan de oppervlakte van een woning te stellen.

Op zich zijn wij positief over de 'instandhoudingstermijn' van 25 jaar voor een sociale huurwoning. Dit moet er echter niet toe leiden dat na ommekomst van die 25 jaar een woning 'automatisch' onttrokken wordt aan de sociale voorraad. Anders creëer je nu een probleem dat zich over 25 jaar in volle omvang manifesteert.

- De VNG vindt dat na ommekomst van de 25 jaarstermijn, gemeenten gemotiveerd moeten kunnen afdwingen dat een woning in de sociale voorraad blijft. Het wetsvoorstel dient daarin te voorzien.
- Het wetsvoorstel dient er in te voorzien dat er een deugdelijke registratie komt van de woningen die als sociale huurwoningen worden aangemerkt.

Sturing op marktpartijen

In het wetsvoorstel wordt een arrangement neergelegd dat overheden committeert aan de nieuwbouw van twee derde deel betaalbare woningbouw. De positie van de marktpartijen die die woningen moeten neerzetten blijft echter onbenoemd. In de memorie van toelichting wordt slechts aangegeven: 'Indien de bestemming sociale huur door de gemeente op een locatie wordt gelegd, zal deze gelden voor woningcorporaties en particuliere eigenaren.' Dat is onzes inziens wel erg minimaal. De huidige praktijk leert dat private partijen vaak een dermate sterke positie hebben dat ze kunnen afdwingen dat er wat anders (duurder) gebouwd wordt dan wat de gemeente wenst. Nu het kabinet er -terecht- voor kiest om in te zetten op twee derde betaalbaarheid in de nieuwbouw en deze doelstelling via onder andere de Omgevingswet ook doorzet naar de provincies en de gemeenten, zal het kabinet ook moeten borgen dat een ontwikkelaar (die vaak de grondpositie in handen heeft of zich kan beroepen op het zelfrealisatierecht) wordt gecommiteerd om betaalbaar te bouwen. Het wetsvoorstel voorziet daar nu niet in.

- Het wetsvoorstel moet voorzien in een helder kader voor marktpartijen waarmee ze gecommiteerd zijn aan de nationale doelstelling om betaalbaar te bouwen.

Onderbouwing van een onteigeningsbesluit

Wij begrijpen dat in dit wetsvoorstel geen voorstellen worden gedaan voor grondbeleidsinstrumenten, maar wij willen graag toch nu aandacht vragen voor het onderwerp onteigening. Onteigening is in de Omgevingswet namelijk niet adequaat geregeld (artikel 11.6). De VNG en ambtenaren van BZK hebben gezamenlijk geconstateerd dat het artikel ongelukkig is geformuleerd en dat de toelichting niet aansluit op de tekst van het artikel. Het is van groot belang dat onteigening 'als stok achter de deur' op korte termijn goed geregeld wordt. Van het ministerie hebben wij begrepen dat men geen voorstander is om een inhoudelijke wijziging van het artikel 11.6 door te voeren in de (technische) Verzamelwet Omgevingswet. We stellen daarom voor om in dit wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting een wijziging van artikel 11.6 op te nemen.

Via de Community of Practice onteigening, gesteund door VNG, IPO, UvW en Rijkswaterstaat hebben wij een voorstel ontwikkeld voor een herzien artikel 11.6:

- Voorstel tekstwijziging art. 11.6:
De huidige tekst:

Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer, mogelijk is gemaakt:

a. in een vastgesteld omgevingsplan (...)

Te vervangen door:

Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving:

a. mogelijk is gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan (...)

De extra eis “onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer” is in de praktijk onwerkbaar en een beperking tot wat onder de huidige wetgeving mogelijk is. Deze eis is niet nodig. De belangen van eigenaren zijn al geborgd door de criteria van art. 11.5 Omgevingswet voor het geven van een onteigeningsbeschikking en de extra rechtsbescherming in twee instanties die de Omgevingswet hen biedt ten opzichte van de onteigeningswet.

Ook de voorgestelde artikelsgewijze toelichting bij 11.6, laatste alinea moet worden aangepast.

2 De wijzigingen van de Huisvestingswet

In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op de diverse te huisvesten groepen mensen (2.1), afspraken over huisvesting van urgent woningzoekenden (2.2), rol van de particuliere huursector (2.3) en andere wijzigingen van de Huisvestingswet (2.4).

2.1 Diverse groepen mensen moeten worden gehuisvest

Gemeenten zijn -naast de opvang van asielzoekers- verantwoordelijk voor de huisvesting van diverse doelgroepen. Het gaat om de huisvesting van reguliere woningzoekenden die aangewezen zijn op een sociale huurwoning. Het gaat om ouderen, arbeidsmigranten, bewoners die omwille van de stadsvernieuwing -met urgentie- elders gehuisvest moeten worden, starters op de woningmarkt (waarvan een deel straks voorrang kan krijgen omdat ze een sociale of economische binding hebben met hun eigen gemeente). Het gaat om de in dit wetsvoorstel aangewezen urgent woningzoekenden, statushouders en, meer recent, vluchtelingen uit Oekraïne.

Gemeenten maken nu al gezamenlijke afspraken over de huisvesting van diverse aandachtsgroepen. De regionale afstemming over de woonvisie en de woonzorgvisie maakt het mogelijk dat aandachtsgroepen ‘logisch’ verdeeld worden binnen de regio: afhankelijk van het woonverleden, het sociale netwerk, de aanwezigheid van voorzieningen en werk, enzovoorts. Huisvestings- en ondersteuningsopgaven kunnen worden ‘uitgeruild’ tussen gemeenten om dit mogelijk te maken. Wanneer een gemeente er door schaarste aan passende woningen nog niet in slaagt om een bijdrage in deze verdeling te leveren, zou het mogelijk moeten zijn om op andere wijze bij te dragen. Bijvoorbeeld door bij te dragen aan de zorgkosten in de gemeenten die de huisvesting zolang opvangen. Deze huidige werkwijze binnen de gemeenten moet vertrekpunt zijn voor te ontwikkelen wetgeving.

In de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties zijn afspraken gemaakt over nieuwbouw. Samen met de prognoses over te slopen en verkopen aantallen sociale huurwoningen komt het

netto aantal toe te voegen sociale huurwoningen tot aan 2030 op zo'n 100.000 extra sociale huurwoningen. Dat is volgens ons niet genoeg om in de vraag van al deze woningzoekenden naar passende huisvesting binnen het sociale segment te voorzien.

In het wetsvoorstel is niet in beeld gebracht om hoeveel mensen het gaat die urgent woningzoekend zijn en hoeveel anderen op zoek zijn naar een sociale huurwoning. Daar komt bovenop dat de huisvesting van statushouders inmiddels vraagt om een inzet van meer dan 10% van de vrijkomende sociale voorraad, en vaak meer dan dat. Daarnaast zullen naar verwachting steeds meer vluchtelingen uit Oekraïne een beroep doen op structurele huisvesting. Bij de voornemens uit dit wetsvoorstel met betrekking tot de huisvesting van urgent woningzoekenden missen wij het gegeven dat een (kwantitatieve) onderbouwing helaas ontbreekt.

- In dit wetsvoorstel wordt verwoord wat de inzet zou moeten zijn van gemeenten, regio's en provinciale overheden met betrekking tot woningbouw en het met voorrang huisvesten van urgent woningzoekenden. We missen in dit wetsvoorstel een beschrijving van de inzet vanuit het rijk om dit mogelijk te maken. Waar mogen wij het rijk op aanspreken? Omdat een kwantitatief beeld ontbreekt naar de vraag naar woningen, wordt de vraag 'of het allemaal wel uit kan' niet helder beantwoord. De VNG vindt dat het rijk per categorie woningzoekenden helder in beeld dient te brengen om hoeveel woningzoekenden het gaat, zodat een realistisch beeld kan worden geschetst in hoeverre gemeenten in staat worden gesteld om woonruimte toe te kennen aan (urgent) woningzoekenden.
- Het wetsvoorstel geeft geen duidelijkheid over de vraag hoe de categorieën wettelijk urgent woningzoekenden en de statushouders zich (qua urgentie) tot elkaar verhouden. Er dreigt nu een situatie te ontstaan dat er twee regimes naast elkaar gaan lopen. Uit de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders vloeit voort dat statushouders met urgentie moeten worden gehuisvest. En nu worden in dit wetsvoorstel daar een aantal categorieën urgent woningzoekenden aan toegevoegd. Dan rijst de vraag hoe gemeenten hier mee moeten omgaan. Dat dient in het wetsvoorstel verduidelijkt te worden anders wordt het voor gemeenten onwerkbaar.
- Het wetsvoorstel geeft geen duidelijkheid over de positie van de aandachtsgroepen die wel in de memorie van toelichting zijn genoemd, maar niet behoren tot de bij wet aan te wijzen urgent-woningzoekenden. Hebben ze een specifieke positie in de regelgeving of niet?
- In het wetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten naast het verplicht opnemen van wettelijk urgent woningzoekenden in een urgentieregeling ook 'eigen' urgente categorieën kunnen toevoegen aan die regeling. De VNG stelt 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.
- Het is niet verstandig om uitstromers uit detentie als wettelijke urgentiecategorie te benoemen. Gemeenten kunnen individuele uitstromers uit detentie goed helpen, zoals is vastgelegd in 'Kansen bieden voor re-integratie', het Bestuurlijk Akkoord uit 2019 over de re-integratie van (ex-)justitiabele burgers. Iemand die uit detentie terugkeert en dakloos is kan ook via de weg van de toegang tot MO voor een urgentie in aanmerking kan komen. Een op nationaal niveau aan te wijzen aanvullende urgentiecategorie is hiervoor niet nodig en schiet zijn doel voorbij.

2.2 Gemeenten maken afspraken over huisvesting van urgent woningzoekenden

Belangrijk element in het wetsvoorstel is dat de gemeenten worden verplicht om een evenredig deel van de vrijkomende sociale huurvoorraad toe te wijzen aan urgent woningzoekenden. Dit moeten gemeenten neerleggen in een urgentieregeling. Urgente categorieën worden in de wet gedefinieerd. Er wordt géén percentage van de vrijkomende sociale huurvoorraad die moet worden toegewezen aan te huisvesten urgent woningzoekenden opgenomen in de wet. De gemeenten moeten over de huisvesting van urgent woningzoekenden afspraken maken in de regio. Als het niet lukt om tot regionale afspraken te komen dan is de gemeente waar betrokkene staat ingeschreven verantwoordelijk voor passende huisvesting voor mensen met urgentie. Vanuit het interbestuurlijk toezicht kan de provincie hier (achteraf) een rol spelen.

Onze reactie

- De VNG heeft ingestemd met het interbestuurlijke programma Een thuis voor iedereen. Daarin is opgenomen dat alle gemeenten voldoende sociale huurwoningen in de woningvoorraad moeten krijgen en dat alle gemeenten voldoende huisvesting moeten bieden aan aandachtsgroepen. Daarbij moet de vrijblijvendheid ervan af. Dit betekent dat een aantal zaken bij wet moet worden geregeld en dat er doorzettingmacht nodig is als gemeenten er onderling niet uitkomen of als gemeenten hun bijdrage onvoldoende leveren. Dit laat onverlet dat er oog moet zijn voor verschillen tussen gemeenten en regio's. Gemeenten moeten voorzien in de behoefte aan huisvesting van urgent-woningzoekenden, dat is de opgave. Maar het rijk moet voldoende ruimte laten aan gemeenten om onderling tot afspraken en naleving daarvan te komen.
- Gemeenten moeten in regionaal verband onderling afspraken maken over de verdeling van de huisvesting van aandachtsgroepen. Het hete hangijzer hierbij is de terugvaloptie in het wetsvoorstel. BZK stelt dat als het gemeenten niet lukt om tot regionale afspraken te komen de gemeente waar betrokkene als inwoner staat ingeschreven verantwoordelijk is voor passende huisvesting voor mensen met urgentie. De VNG vindt dat dit niet werkt, omdat veel mensen die in de opvang zitten (maatschappelijke opvang etc.) ingeschreven worden in de stad. Dus de steden moeten dan teveel urgent woningzoekenden gaan huisvesten ten opzichte van de gemeenten er omheen; van evenredigheid is dan geen sprake meer.
- De VNG wil een andere terugvaloptie voorstellen:
 - De gemeenten worden verplicht om in de regio afspraken te maken over huisvesting van urgent woningzoekenden.
 - Komen gemeenten er binnen de regio onderling niet uit, dan is het aan de provincie om in samenspraak met de gemeenten per regio een verplichte regionale verdeelsleutel vast te stellen.
 - Als de provincie geen overeenstemming bereikt met de gemeenten, *moet* de provincie een verdeling naar rato van het aantal inwoners per gemeente opleggen. Dit uitgangspunt wordt neergelegd in de wet.
 - Bij die wettelijke verankering wordt tevens bepaald hoelang gemeenten op regioniveau de gelegenheid krijgen om zelf afspraken te maken; hoe lang de provincie de tijd heeft om in samenspraak met de gemeente een voorstel uit te werken en op welk moment de provincie een verdeling naar rato van het aantal inwoners per gemeente moet opleggen. Dit om bij wet helderheid te scheppen over het tijdpad van de procedure.
- In het wetsvoorstel wordt er van uitgegaan dat *alle* urgent woningzoekenden gehuisvest moeten worden. Een evenwichtige verdeling over de diverse groepen woningzoekenden

lijkt ondergeschikt te zijn aan het recht op verzilvering van een urgentie. Dat betekent dat niet-urgente woningzoekenden pas aan de beurt zijn als urgent woningzoekenden zijn gehuisvest. Dit kan in regio's ongewenste effecten geven. De VNG stelt voor om gemeenten de mogelijkheid te geven om op regionaal niveau een maximum aan het aantal te huisvesten urgent woningzoekenden te kunnen stellen.

2.3 Particuliere huursector

De positie van de particuliere huursector moet in dit wetsvoorstel verduidelijkt worden. In de memorie van toelichting wordt gesteld: "Voor het toewijzen aan de doelgroep is een woonruimteverdeelsysteem niet noodzakelijk en biedt een huisvestingsverordening voldoende sturing om ervoor te zorgen dat particuliere huurwoningen voor de DAEB-doelgroep beschikbaar zijn."

Bovendien wordt in de memorie een redenering gehanteerd dat een gemeente waar het aandeel sociaal lager ligt dan het gemiddelde geen schaarste hoeft aan te tonen en particuliere verhuurders kan opnemen in de huisvestingsverordening en gemeenten die hoger zitten dan het gemiddelde wél schaarste moeten aantonen. Dit vinden wij een merkwaardige redenering. De VNG vindt dat het schaarste begrip sowieso uit de Huisvestingswet geschrapt moet worden.

Het is niet duidelijk of de gemeente kan afdwingen dat de particuliere huursector mee doet in de huisvesting van (urgent) woningzoekenden. Het is onhelder of de definitie van sociale huur op dit punt een gelijk speelveld voor marktpartijen en corporaties creëert. Er moet een verplichting komen voor particuliere verhuurders om (urgent) woningzoekenden te huisvesten op basis van de toewijzing door de gemeente; als de gemeente daartoe besluit. Ook zaken als een meldplicht en het aanleveren van gegevens moeten geregeld worden. Het lijkt ons dat de gemeente dat niet eigenstandig kan regelen op basis van de huisvestingsverordening. Er moet hierover een bepaling opgenomen worden in de wet. Nu is het onduidelijk.

- De VNG vindt dat de particuliere huursector net als de sociale huursector van de corporaties moet participeren in de verdeling van woonruimten op basis van de huisvestingsverordening / urgentieregeling en vraagt het kabinet dat in het wetsvoorstel te regelen.
- Er moet ook duidelijkheid komen over de vraag of gemeenten een beroep kunnen doen op particulier verhuurders die *onzelfstandige* woonruimte verhuren.

2.4 Andere wijzigingen van de Huisvestingswet

Bij de huisvesting van aandachtsgroepen, de definiëring daarvan en de beantwoording van de vraag welke urgent woningzoekende wel en welke niet hoeft te worden gehuisvest wil het rijk dit bij wet en nadere regelgeving bepalen. Met het programma Een thuis voor iedereen hebben wij steun uitgesproken om bepaalde groepen te benoemen die urgentie moeten krijgen. En we hebben vastgesteld dat deze groepen zeer smal gedefinieerd moeten worden, om te voorkomen dat deze groepen te groot worden. Maar het wetsvoorstel regelt bijvoorbeeld ook 'verboden weigeringsgronden' voor het verlenen van een urgentie. Dat werkt niet, en gaat ten koste van het noodzakelijke maatwerk en de flexibiliteit op lokaal niveau. Gemeenten kunnen hierdoor in grote problemen komen met hun urgentieverlening en woonruimteverdeling.

Datzelfde geldt voor de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te bepalen in welke situaties wel en geen woonruimte aan een urgent woningzoekende gegeven dient te worden. Daarmee gaat het rijk bijna op casusniveau bepalen wanneer een urgent woningzoekende recht heeft op woonruimte. De ministeriële regeling krijgt op die manier de kenmerken van een landelijke huisvestingsverordening, en reduceert de gemeentelijke bevoegdheden aanzienlijk. Bovendien zal je met zo'n ministeriële regeling altijd achter de feiten aanlopen.

- De VNG stelt voor dat de definitie van wie urgent woningzoekende is bij AMvB nader wordt bepaald, maar dat het daarbij moet blijven. Voor het overige is het aan de gemeenten om te bepalen in welke situatie woonruimte ook echt op basis van de lokaal op te stellen urgentieregeling ter beschikking wordt gesteld. Alleen op lokaal niveau kun je per geval, op een eerlijke en transparante manier bepalen wie in aanmerking komt voor woonruimte. Dit borgt ook beter dat we het te huisvesten aantal urgent woningzoekenden beheersbaar en uitlegbaar kunnen houden, hetgeen het draagvlak voor het gemeentelijk beleid ten goede komt.
- Deze verantwoordelijkheid moet in de wet bij gemeenten worden neergelegd door te regelen dat de gemeenteraad via een verordening een regeling vaststelt. In de wet kunnen daarbij regels gesteld worden wat in zo een regeling moet worden opgenomen.
- Gelet op het voorgaande is het logisch dat de verboden weigeringsgronden uit de wet moeten worden geschrapt.
- Door introductie van het begrip 'goedkope huurwoonruimte' lijkt het er op dat urgent woningzoekenden alleen in zelfstandige woonruimte gehuisvest kunnen worden. De VNG wil de mogelijkheid openlaten om (urgent)-woningzoekenden ook te huisvesten in onzelfstandige woonruimte. Dit kan bij een aantal urgente groepen (bijvoorbeeld jongvolwassen uitstromers uit instellingen) heel wenselijk zijn.

3 De wijzigingen van de Woningwet

In deze paragraaf gaan wij in op de rol van de adviescommissie geschilbeslechting (3.1), regie op de woningcorporaties (3.2) en het werkgebied van woningcorporaties (3.3).

3.1 De Adviescommissie geschilbeslechting

In het wetsvoorstel staat dat de taken van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet worden uitgebreid met de nakoming van prestatieafspraken. Daarnaast kan de minister zich niet alleen over de redelijke bijdrage van corporaties uitspreken, maar ook over de inspanningen van gemeenten en huurdersorganisaties. De VNG is van mening dat de geschillencommissie geen geschikt orgaan is om de minister hierover te adviseren. Wij denken dat het ministerie deze taak beter zelf kan uitvoeren. Of, als tweede optie, de Autoriteit woningcorporaties (Aw).

Hoe werkt het nu? In de Woningwet art. 42 lid 1 staat:

De toegelaten instelling draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is.

Wanneer de drie partijen het niet eens worden en daardoor in het geheel geen prestatieafspraken tot stand kunnen komen, kan dit worden voorgelegd aan de minister. Hij laat zich over dit geschil adviseren door de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet. Geschillen over de nakoming van reeds tot stand gekomen prestatieafspraken kunnen niet aan de minister worden voorgelegd. Datzelfde geldt voor geschillen over (de inhoud van) gemeentelijk beleid; deze vallen buiten het bestek van de geschilbeslechting.

De geschillencommissie heeft zich vanaf 2016 over 10 geschillen gebogen. De conclusie is dat geen van de partijen die een geschil aan de commissie heeft voorgelegd gelijk heeft gekregen. Zes keer is het geschil afgewezen – de bezwaarmaker kreeg geen gelijk. Vier keer was de bezwaarmaker niet-ontvankelijk. In de gevallen dat de partij die het geschil heeft voorgelegd en dit is afgewezen, geeft de commissie wel een toelichting op de afwijzing. Die komt er dan op neer dat de andere partijen zich niet onredelijk hebben opgesteld. In vijf van de zes afgewezen geschillen worden de partijen teruggestuurd naar de onderhandelingstafel.

Er wordt nu voorgesteld ook geschillen over de naleving van prestatieafspraken te kunnen laten beoordelen en dat de minister het advies gebruikt om een bindende uitspraak te doen. Voor een goede beoordeling hiervan is gedetailleerde kennis vereist over alle onderwerpen waarover prestatieafspraken worden gemaakt. Plus inzicht in de mogelijkheden die zowel corporaties als gemeenten hebben. Die kennis zit niet bij de geschillencommissie, maar wel bij het ministerie zelf. Voordat de minister een besluit over een geschil neemt, kan hij zich naar mening van de VNG door zijn eigen ambtenaren laten adviseren. Daar is geen extern advies voor nodig. En het voordeel van directe betrokkenheid van ambtenaren van VRO is dat zij zowel de kennis over corporaties als die over gemeenten in huis hebben. Plus inhoudelijke kennis van de wetgeving en, dankzij de woondeals, van de regionale omstandigheden en prioriteiten. De 'bindende uitspraak' van de minister over het geschil aan de gemeente en corporatie kan via twee lijnen lopen (de minister kan geen bindende uitspraak aan de derde partij, de huurdersorganisatie, opleggen). De lijn richting corporaties loopt via de Aw. Die kan namelijk sancties opleggen. De lijn richting gemeenten loopt rechtstreeks (als het gaat om nationale belangen) of via de provincie (als het gaat om provinciale belangen).

Een tweede, maar wat ons betreft iets minder voor de hand liggende oplossing, is advisering door de Aw. De Aw ziet erop toe dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Nu en in de toekomst. Zij houdt toezicht op het gedrag van woningcorporaties en op hun financiële beheer. De Aw kan sancties opleggen aan woningcorporaties, zoals een boete of het aanstellen van een toezichthouder. Zij rapporteert ook over de financiële situatie van de sector als geheel. De Aw is sinds de oprichting in 2015 geleidelijk toegegroeid naar een breed toezicht op het functioneren van corporaties. Aanvankelijk lag de nadruk op de financiële condities en de governance. Inmiddels kijkt de Aw ook naar de volkshuisvestelijke inzet. De Aw publiceert jaarlijks de 'Staat van de corporatiesector'. In de meest recente 'Staat van de corporatiesector' concludeert de Aw dat woningcorporaties meer en helderder inzicht moeten geven in hun prestaties.

Wanneer geschillen over prestatieafspraken aan de Aw worden voorgelegd, krijgt de Aw niet alleen kennis uit haar eigen inspectieactiviteiten en uit klachten en meldingen, maar ook uit geschillen. De Aw verbreedt hiermee haar volkshuisvestelijke kennis. De Aw heeft minder kennis van de taken en bevoegdheden van gemeenten. Die kennis zou volgens ons dan wel moeten worden versterkt. Een bijkomend voordeel van advisering door de Aw is dat zij in haar oordeel gelijk de eigen ervaringen en constatering meer kan nemen. In het voorliggend wetsvoorstel is een conflicterend oordeel van

de geschillencommissie en de Aw nu niet opgelost en wordt gesteld dat hier nadere afspraken over moeten worden gemaakt.

- De VNG is van mening dat de geschillencommissie niet over de kennis beschikt om goed te kunnen adviseren over geschillen over de nakoming van prestatieafspraken. Wat de VNG betreft behandelt het ministerie zelf de geschillen en kan de minister na ambtelijk advies tot een bindende uitspraak komen. Mocht de minister hier niks voor voelen, heeft advisering door de Aw voor de VNG de voorkeur boven de taakverzwaring van de geschillencommissie.

3.2 Regie op de woningcorporaties

Gemeenten hebben niet altijd grip op de werkzaamheden van de corporaties. Het ontbreekt gemeenten ook aan een transparant inzicht wat er van de woningcorporaties verwacht kan worden. Tegelijkertijd constateert de Autoriteit woningcorporaties dat het aantal sociale huurwoningen met een lagere huurprijs (tot aan de kwaliteitskortingsgrens of aftoppingsgrens) de afgelopen jaren steeds verder aan het afnemen is, onder meer door sloop en verkoop. En blijven de financiële middelen in de commerciële tak van de corporaties nog steeds onderbenut.

Gemeenten hebben hier weinig grip op. Weliswaar stelt de Woningwet dat corporaties 'naar redelijkheid moeten bijdragen' aan het gemeentelijk beleid; maar daar waar de samenwerking tussen gemeenten en corporaties niet goed uit de verf komt hebben gemeenten weinig in handen om zich te verzekeren van een adequate inzet van de corporatie. Te vaak bereiken ons signalen dat een corporatie teveel verkoopt naar de zin van de gemeente of weigert te bouwen in kleinere dorpen omdat dat qua bedrijfsvoering niet wenselijk is. Dat zijn praktijken die eigenlijk niet meer moeten kunnen voorkomen.

- De VNG vindt dat het kabinet met voorstellen moet komen hoe rijk en gemeenten meer zicht en meer grip kunnen krijgen op de prestaties van de corporaties. Wij denken dat de Autoriteit woningcorporaties hier een duidelijkere rol in kan spelen.
- Rijk en gemeenten moeten er op kunnen sturen dat daar waar dat noodzakelijk is door de corporatie woningen worden toegevoegd aan de bestaande voorraad.

3.3 Het werkgebied van de woningcorporaties

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de huidige woningmarktregio's aan te passen zodat de werkgebieden van de woningcorporaties gelijkgesteld worden met de provinciale grenzen. De VNG vindt dit een slecht voorstel.

Ten eerste heeft de provincie wat ons betreft geen directe en ook geen indirecte rol ten opzichte van woningcorporaties. Dus de redenering dat een op provinciale schaal werkzame woningcorporatie beter aansluit bij de coördinerende rol van de provincie op het gebied van de volkshuisvesting is wat ons betreft niet valide.

Ten tweede betekent overstappen naar de provincie als werkgebied dat in een deel van de huidige woningmarktregio's de deur wordt opengezet voor verdere schaalvergroting van corporaties. Op dit moment vormen de huidige woningmarktregio's nu juist nog een drempel in het schaalvergrotingsproces. De VNG is voor een sterke lokale binding van corporaties. De afgelopen jaren is die schaalvergroting gewoon doorgegaan, alleen de grenzen van de woningmarktregio's

konden een rem betekenen. De bewering in de memorie van toelichting “die sterkere lokale binding is afgelopen jaren gerealiseerd” kunnen wij niet onderschrijven.

Ten derde kan deze schaa sprong er ook toe leiden dat een corporatie zijn middelen in andere gemeenten in de provincie gaat inzetten, terwijl er gerechtvaardigde belangen liggen van gemeenten en huurders om de middelen blijvend in te zetten in de gemeente waar de corporatie nu werkzaam is. Het biedt corporaties ook meer ‘verdeel en heers’ mogelijkheden op: “kunnen er geen goede zaken gedaan worden met de gemeente en de huurders? Dan gaan we wel naar de bure n.”

Ten vierde wil het rijk corporaties nog steeds de mogelijkheid bieden om over de provinciegrenzen heen hun werkgebied te laten hebben. Dit is dan weer in tegenspraak met het gekozen standpunt dat een corporatie op provincieniveau werkzaam moet zijn.

Ten vijfde. Dit voorstel zou er toe moeten leiden dat corporaties gemakkelijker kunnen bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgaven waar de betreffende provincie voor staat. “Eventuele regionale ongelijkheden binnen provincie ten aanzien van financiële mogelijkheden van corporaties kunnen daarmee worden opgepakt”. Dat lijkt ons een te gemakkelijke redenering, die voorbij gaat aan het gegeven dat een verschil in financiële slagkracht van corporaties vereist dat op nationaal niveau solidariteit (via ‘matching’ van middelen of projectsteun) moet worden georganiseerd. De minister heeft helder in beeld gebracht hoe het staat met de bestedingsruimte en opgaven van woningcorporaties. Daaruit blijkt dat er medio 2026 al regio’s zijn (zoals de regio Rotterdam en Haaglanden) die al fors in de financiële problemen komen en waarbij de corporaties de maatschappelijke opgaven niet meer aan kunnen. Dat is niet op een provinciale schaal recht te trekken door een beroep te doen op de corporaties in de provincie. Projectsteun moet dus beter geregeld worden.

- De VNG stelt voor de voorgestelde wijziging van art. 41 b van de Woningwet te schrappen. De VNG vindt het verbreden van het werkgebied van de corporaties naar provinciale schaal geen goed voorstel en stelt voor de huidige woningmarktregio’s in stand te laten.
- Het kabinet moet nu echt snel werk maken van de financiële solidariteit in de corporatiesector. We kunnen het ons niet veroorloven dat juist de corporaties die in gespannen woningmarkten werkzaam zijn, blijvend te weinig middelen hebben om de maatschappelijke opgaven op te pakken. In dit wetsvoorstel dient hier een oplossing voor geboden te worden door uitwerking van de regeling voor projectsteun.

4 De huisvesting van arbeidsmigranten

Naast de regie op de woningbouw en de zorg voor een evenredige verdeling van de woningvoorraad ligt er een grote huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten. Dit hangt met elkaar samen. Er is een fors tekort aan voldoende huisvesting voor arbeidsmigranten. De prognose is dat het aantal arbeidsmigranten in 2030 gaat stijgen van nu 800.000 naar 1.200.000.

- De VNG wil dat het kabinet gemeenten beter faciliteert om inzicht te krijgen in aantallen arbeidsmigranten.

Veel arbeidsmigranten zijn opgenomen in het Register Niet-Ingezetenen (RNI), waar het pas recent mogelijk is om een tijdelijk verblijfsadres te laten registreren. Voor gemeenten is dit echter nog

onvoldoende: de gegevens zijn nog niet inzichtelijk voor gemeenten, doorgeven van verhuizingen is niet verplicht en nu nog niet mogelijk en het overgrote deel van de arbeidsmigranten staat al in het RNI zónder tijdelijk verblijfsadres.

- De VNG pleit voor een nationaal overzicht, waarin per gemeente indicaties worden gegeven waar arbeidsmigranten nu verblijven en waar zij werken.

Op dit moment zijn gemeenten onvoldoende in staat om te komen tot een goede raming van hoeveel arbeidsmigranten in de eigen gemeente verblijven en waar deze mensen werken. Een nationaal overzicht moet voor gemeenten behulpzaam zijn bij het vaststellen van de actuele woonbehoefte van deze groep. De ramingen kunnen gemeenten vervolgens uitwerken in het eigen volkshuisvestingsprogramma.

- De VNG pleit voor een faciliterende rol van provincies om te komen tot regionale afspraken over de huisvesting van arbeidsmigranten. Indien gemeenten in regionaal verband er niet uit komen moeten provincies hier de regie in kunnen nemen.

Primair zijn werkgevers/uitzenders verantwoordelijk voor het daadwerkelijk realiseren van geschikte huisvesting voor arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven. Over het algemeen wil 'de markt' dit type huisvesting graag realiseren. In beginsel hebben gemeenten een opgave om die huisvesting mogelijk te maken.

Bij huisvesting van arbeidsmigranten ligt afstemming in de regio voor de hand als er sprake is van een regionaal belang. De provincie dient hierbij faciliterend op te treden en te sturen op regionale afspraken. Vrijwilligheid binnen regionaal verband is daarbij het uitgangspunt. Indien gemeentelijk of in regionaal verband geen overeenstemming wordt bereikt en de huisvestingsopgave van arbeidsmigranten niet in overeenstemming is met de landelijke ramingen, vraagt dit om regie vanuit de provincie. De provincie dient dan met het instrumentarium uit de Omgevingswet in te grijpen en besluiten te nemen.

- De VNG stelt voor dat dit wetsvoorstel voorziet in een effectentoets bij nieuwe bedrijvigheid. Met deze toets kan de toekomstige woonbehoefte van arbeidsmigranten ten gevolge van grootschalige economische ontwikkelingen tijdig in beeld worden gebracht.

De VNG ziet in dit wetsvoorstel aanknopingspunten om de effectentoets bij nieuwe bedrijvigheid (aanbeveling 4.2.C rapport 'Geen tweederangsburgers' van het Aanjaagteam Arbeidsmigranten) als instrument in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen.

Op basis van deze toets kunnen gemeenten vervolgens de extra huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten verankeren in het eigen beleid en tijdig nieuwe huisvestingslocaties aanwijzen. Aangezien het veelal een (boven)regionaal vraagstuk betreft zou de afstemming en uitwerking hiervan ook in regionaal verband moeten plaatsvinden.

De VNG ontwikkelt momenteel deze toets. Daarnaast ontwikkelt de VNG een monitor aan de hand waarvan overheden bij nieuwe economische ontwikkelingen of bij omvangrijke uitbreidingen van bestaande bedrijven de komst van extra arbeidsmigranten kunnen ramen. Hierop kunnen de volkshuisvestingsprogramma's in regionaal verband worden afgestemd.

5 Gegevenslevering en monitoring

- Gemeenten moeten gegevens verzamelen en aanleveren over de ontwikkelingen in de plancapaciteit en de realisatie daarvan, de woningvoorraad, de woningmarkt, de raming van de woningbehoefte en ontwikkelingen in de huursector.
- Bij de gegevens gaat het ook om inzicht in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen, specifieke aandachtsgroepen en ouderen, alsmede de betaalbaarheid van woningen.
- Bij de woonbehoefte van aandachtsgroepen zal de Omgevingsregeling eisen aan gemeenten gaan stellen over de monitoring van mantelzorgverleners en -ontvangers, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke beperking of psychische kwetsbaarheid, uitstromers uit intramurale zorginstellingen (maatschappelijke opvang, opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring/ 'vrouwenopvang', opvang van slachtoffers van mensenhandel, beschermd wonen, instellingen voor klinische geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg, instellingen voor jeugdzorg), woningzoekenden na detentie, (dreigend) dakloze mensen, stoppende sekswerkers, statushouders, ouderen, arbeidsmigranten, studenten, woonwagengebwoners en ouderen.
- Bij toepassing van de urgentieregeling wordt een monitoringsplicht geïntroduceerd. Gemeenten krijgen de verplichting om per jaar het volgende te monitoren:
 - a. het aantal verleende urgentieverklaringen;
 - b. het aantal woonruimten die in gebruik zijn genomen op grond van een toegewezen urgentieverklaring; en,
 - c. het aantal toegewezen urgentieverklaringen per urgentiecategorie.Deze gegevens moeten worden aangeleverd bij gedeputeerde staten en bij de minister.

Dit is de lijst aan monitoringsgegevens die we hebben kunnen terugvinden in de memorie van toelichting.

- De VNG wil een dringend beroep op het kabinet doen: houd het werkbaar! Gemeenten willen hun beperkte ambtelijke capaciteit effectief en naar eigen lokaal inzicht kunnen inzetten. Zodat we samen vooral bezig zijn met de juiste woningen op de juiste plek te bouwen en alle woningzoekenden een eerlijke kans te geven op een dak boven hun hoofd.
- De diverse rapportage- en monitoringsverplichtingen die op deze manier bij alle individuele gemeenten worden neergelegd zijn zeer arbeidsintensief. Dat vraagt teveel van de uitvoeringskracht van gemeenten die toch al onder druk staat. Een deel van de gegevens zal overigens door verhuurders aan gemeenten moeten worden geleverd. Dat is nu in het wetsvoorstel niet geregeld. Monitoring is zeer dienstbaar, primair voor lokaal beleid en regionale verdeelafspraken, maar het moet wel zo effectief en zo arbeidsextensief mogelijk georganiseerd worden.
- Diverse lijstjes bijhouden en die inleveren bij de 'hogere' overheden is niet de manier om de monitor vorm te geven. Nogmaals, wij onderkennen het nut van een goede monitor, maar doen een klemmend beroep op het kabinet om dit op een slimmere manier te organiseren en willen daarover graag met het rijk in gesprek.

6 Onderzoek op basis van Artikel 2 Financiële verhoudingswet en Uitvoeringstoets

De VNG heeft zorg over de wijze waarop BZK op dit moment het onderzoek op basis van artikel 2 Financiële Verhoudingswet en de Uitvoeringstoets wil vormgeven. Wij begrijpen de haast waarmee deze onderzoeken worden opgepakt, maar dit mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid waarmee deze onderzoeken moeten worden uitgevoerd. Er moet gedegen aandacht zijn voor de financiële consequenties van dit wetsvoorstel en voor de uitvoerbaarheid van het geheel. De overheden hebben hierover recentelijk ook duidelijke interbestuurlijke afspraken gemaakt. Ook dit wetsvoorstel moet langs de lijn van die gemaakte afspraken worden opgepakt. Dit wetsvoorstel is te belangrijk om het punt financiering en uitvoering er maar een beetje bij te doen. Daar zijn gemeenten niet mee gediend.

Wij willen daarom dat de gevolgen voor gemeenten eerst onderzocht worden met een uitvoeringstoets. Hiermee dient het volgende in kaart te worden gebracht:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het nieuwe beleid?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van het gewijzigde beleid?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

7 Tot slot

Eerder hebben wij u op basis van de "90% versie" van het wetsvoorstel en memorie van toelichting twee documenten toegestuurd (de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, met daarbij in de kantlijn onze meer technische en verduidelijkende vragen). Wij verzoeken u om in overleg met ons deze twee documenten nog eens goed door te lopen.