

Consultatieverslag Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is in de verschillende fasen van totstandkoming van dit voorstel overleg gevoerd met betrokken partijen. Zo zijn diverse overleggen gevoerd met stakeholders, waaronder provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen. Ook is een expertsessie georganiseerd, waarbij partijen zijn uitgenodigd om over een eerdere versie van het wetsvoorstel mee te denken. In een latere fase van vormgeving van het wetsvoorstel zijn botsproeven gehouden, om te bezien hoe de voorgenomen wijzigingen in de praktijk uitpakken.

Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is in februari 2023 voor (internet)consultatie aangeboden. In het kader van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is het wetsvoorstel voor consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Interprovinciaal overleg (hierna: IPO). Ook zijn het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak om advies gevraagd. De Autoriteit Woningcorporaties is om een uitvoeringstoets gevraagd. De regering heeft alle consultatiereacties, argumenten en suggesties gewogen en heeft het wetsvoorstel naar aanleiding hiervan op diverse punten aangescherpt en in de toelichting aspecten verduidelijkt. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

1.1 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk stelt vast dat het voorliggende voorstel geen directe regeldrukgevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Het heeft daarom geen formeel advies uitgebracht. Wel wijst het college erop dat het wetsvoorstel veranderingen aanbrengt in de ordening van het volkshuisvestingsdomein, waarbij door het landelijke en provinciale niveau kan worden gestuurd op taken en bevoegdheden op het lokale niveau en door het landelijke niveau op het provinciale niveau. Deze herordening zal op termijn ook gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk constateert dat wetsvoorstel deze gevolgen niet benoemt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de gevolgen (niet financieel) van de voorgestelde wijzigingen in beeld gebracht, waarbij ook de gevolgen voor burgers en marktpartijen zijn benoemd.

In het wetsvoorstel wordt meermaals vooruitgeblikt op hetgeen middels lagere regelgeving geregeld zal worden. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk zal op het moment dat deze regelgeving in concept gereed is om een advies gevraagd worden.

1.2 Advies van de Raad voor de rechtspraak

Procedurele versnellingen in de beroepsprocedure

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat rechtspraak in twee feitelijke instanties uitgangspunt is en dat waar desondanks een uitzondering wordt beoogd, daarvoor een deugdelijke motivering dient te worden gegeven. De Raad onderkent het belang dat dergelijke projecten op redelijke termijn gerealiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd overweegt de Raad dat ook in die gevallen een deugdelijke rechtsbescherming geboden is. De Raad acht het moeilijk uit te leggen waarom een burger voor minder zwaarwegende maatschappelijke belangen wel in twee instanties mag procederen. Daarbij mist de Raad de onderbouwing dat met deze wijziging ook daadwerkelijk sprake zal zijn van een wezenlijke versnelling. In dit verband merkt de Raad nog op dat met het voorbeeld van de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied de lat voor de invulling van het begrip zwaarwegende belangen wel laag wordt gelegd.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan bij aangewezen projecten alleen nog beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden ingesteld. De Raad voor de rechtspraak verwacht dat door

het aantal zaken bij de rechtbanken zal dalen. Of die daling substantieel is, is nu echter niet in te schatten.

De inbreng van de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de in het wetsvoorstel opgenomen procedurele versnellingen wordt tezamen met de inbreng van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in paragraaf 1.3 besproken.

Urgentieregeling

Met de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt in artikel 12, derde lid, onder c, van de Huisvestingswet 2014 de woningzoekende aan wie wegens dakloosheid een voorziening voor opvang is verleend, als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, aangemerkt als verplichte categorie voor de urgentieregeling. Uit vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) volgt echter dat geen aanspraak bestaat op opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 als alleen sprake is van dakloosheid. De Raad voor de rechtspraak wijst in dit verband op de uitspraak van de CRvB van 29 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1651, waarin de CRvB oordeelde dat het weigeren van toegang tot de opvang bij dakloosheid zonder aanvullende feiten waaruit blijkt dat iemand zich niet op eigen kracht kan handhaven in de samenleving, gerechtvaardigd is. De Raad voor de rechtspraak adviseert in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe het voorgaande zich tot elkaar verhoudt. De wetstekst en toelichting ten aanzien van de verplichte urgentie categorie zijn verduidelijkt door aan te geven dat het woningzoekenden betreft aan wie *in ieder geval* wegens dakloosheid opvang is verstrekt. De tekst in dit wetsvoorstel gaat ervan uit dat om tot de urgentie categorie te behoren, al een voorziening (opvang) is verleend. De gemeente heeft dan reeds getoetst op de zelfredzaamheid van de aanvrager (of het gebrek daaraan op meerdere leefgebieden), breder dan alleen of er sprake is van dakloosheid. De Raad voor de rechtspraak geeft tevens aan dat het zelfredzaamheids criterium wat bij de opvang wordt gehanteerd om te zien of iemand toegang krijgt, er op deze manier voor zorgt dat toegang tot zowel opvang als huisvesting wordt tegengehouden. Ook SamenThuis2030 brengt een vergelijkbaar punt in. Dat is inderdaad het gevolg van de wijze waarop gemeenten beoordelen of toegang tot de opvang aan de orde is. Dit wetsvoorstel voorziet niet in aanpassing van die systematiek.

1.3 Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak ziet op het onderdeel versnellen van procedures in het wetsvoorstel, en met name op beroep in één instantie en de beslistermijn van zes maanden voor de bestuursrechter. Het is de Afdeling bestuursrechtspraak niet duidelijk of en in welke mate dit wetsvoorstel leidt tot een werkelijke versnelling van de totale beroepsprocedure. De Afdeling bestuursrechtspraak vraagt aandacht voor de mogelijke nadelen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak op zichzelf en de mogelijk nadelige gevolgen van het voorstel voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak.

Daarbij wijst de Afdeling bestuursrechtspraak erop dat bij de invoering van de Wabo in 2010 een zeer bewuste keuze is gemaakt voor het uitgangspunt dat tegen besluiten op dit terrein beroep in twee instanties openstaat en dat bij de Omgevingswet aan deze keuze is vastgehouden. Daarbij is aandacht geschonken aan de beschikbare gegevens over de zeefwerking van beroep in twee instanties in het bestuursrecht, aan de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak, maar nadrukkelijk ook aan overwegingen die samenhangen met de zorgvuldigheid en de kwaliteit van rechtspraak. Verder merkt de Afdeling bestuursrechtspraak – net op als de Raad voor de rechtspraak – op dat aandacht moet worden besteed aan de vraag of het gerechtvaardigd is een bestuursrecht van twee typen (snelheden) te introduceren.

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt verder haar zorg uit dat het door de hoogste bestuursrechter meer dan incidenteel niet kunnen halen van een door de wetgever gestelde termijn van zes maanden niet bevorderlijk is voor het vertrouwen dat burgers mogen hebben in hun rechter. Het wetsvoorstel zal tot een verzwaring van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak leiden en daarmee tot een verhoging van de totale doorlooptijden bij de Afdeling. De toestroom van zaken naar de Afdeling bestuursrechtspraak in combinatie met de

termijn van zes maanden voor een uitspraak, zal door de hoge werkvoorraad leiden tot het oplopen van de doorlooptijden en tot verdringingseffecten.

Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak over zwaarwegende maatschappelijke projecten merkt de regering op dat de besluiten en categorieën projecten niet in dit wetsvoorstel worden aangewezen. Het wetsvoorstel biedt een algemene grondslag, maar de uiteindelijke afweging zal bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gemaakt. Er moeten zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn, die de toepassing van de procedurele versnellingen rechtvaardigen. Het kan alleen gaan om projecten met een grote maatschappelijke urgentie en betekenis voor de samenleving. Bij de aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten wordt op dit moment gedacht aan woningbouwprojecten van een te bepalen omvang. Gezien het huidige woningtekort is de regering van mening dat dergelijke woningbouwprojecten in aanmerking komen voor aanwijzing. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal worden beoordeeld vanaf welk aantal woningen de versnellingen gerechtvaardigd zijn. Ook kan worden gedacht aan projecten in het kader van de energietransitie of om klimaatdoelstellingen te halen.

Naar de mening van de regering kunnen goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarbij het van belang is dat het geheel van procedures niet te lang duurt.¹ Ook aan de wetsgeschiedenis van de Awb zijn argumenten te ontleen om uitdrukkelijk te kiezen voor beroep in één instantie. Onvoldoende zekerheid of het doorprocederen in de tweede beroepsgang wel in beperkte mate zou plaatsvinden, is gezien als aanleiding om te kiezen voor beroep in één instantie.² In de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet is als argument gehanteerd dat beroep in één instantie gerechtvaardigd is als de rechtmatigheid van een besluit de voorwaarde vormt voor de rechtmatigheid van daarop gebaseerde besluiten.³ Het omgevingsplan vormt bijvoorbeeld de juridische basis voor verlening van omgevingsvergunningen. Snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van een omgevingsplan voorkomt juridische complicaties bij vervolgbesluiten. Om die reden is voor het omgevingsplan gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Beroep in één instantie kan leiden tot een aanzienlijke versnelling. Geregeld wordt door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak geprocedeerd om op te komen voor hun belangen. Het kan daardoor jaren duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en benodigde besluiten voor woningbouwprojecten onherroepelijk zijn. Het gevolg is dat er niet alleen voor de ontwikkelende partij, maar vaak ook voor toekomstige bewoners van de woningen langdurig onzekerheid bestaat over de doorgang van de woningbouw. Door beroep in één instantie komt er eerder duidelijkheid over de houdbaarheid van besluiten. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid, aangezien partijen sneller weten waar ze aan toe zijn. Het eerder beschikbaar zijn van onherroepelijk besluiten voor woningbouwprojecten, draagt bij aan het verkorten van (totale) doorlooptijden van woningbouwprojecten.

Binnen het omgevingsrecht zijn er diverse besluiten waartegen slechts beroep in één instantie mogelijk is.⁴ Zo geldt voor het bestemmingsplan, het tracébesluit, evenals bij bepaalde beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer en (onder de Omgevingswet) het omgevingsplan en het projectbesluit beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak opmerkt is - zonder dat daar een wetswijziging voor nodig is - al beroep in één instantie mogelijk bij omgevingsvergunningen die gecoördineerd worden voorbereid met een bestemmingsplan (en straks onder de Omgevingswet). Het is echter in de tijd niet in alle gevallen wenselijk om een omgevingsvergunning te coördineren met een

¹ Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 25.

² *Kamerstukken II* 1991/92, nr. 3, blz. 73.

³ *Kamerstukken I en II* 2013/23, 33118, 33962, 34986.

⁴ Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

bestemmingsplan. Ook gelden bij toepassing van de coördinatieregeling de andere versnellingsmaatregelen in het wetsvoorstel, zoals de rechterlijke beslistermijn van zes maanden, niet, tenzij tevens gecoördineerd wordt met een projectbesluit of een omgevingsplan waarbij de projectprocedure wordt toegepast.

Het is juist dat de in het wetsvoorstel opgenomen procedurele versnellingen niet in *alle* zaken tot versnelling zullen leiden en door het beroep in één instantie de zeefwerking van het beroep bij de rechtbank vervalft. Er wordt niet in alle zaken hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank. Echter, in zaken waarin dit wel het geval zou zijn, kan beroep in één instantie een belangrijke versnelling opleveren als wordt voorzien in beroep in één instantie. Juist bij complexe zaken waarbij meerdere belanghebbenden – met tegengestelde belangen – betrokken zijn, wordt geregeld doorgeprocedeerd.

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt haar zorg uit dat het door de hoogste bestuursrechter meer dan incidenteel niet kunnen halen van een door de wetgever gestelde termijn van zes maanden niet bevorderlijk is voor het vertrouwen dat burgers mogen hebben in hun rechter. De regering merkt op dat voor het vertrouwen in de rechtspraak ook moet worden gekeken naar de totale doorlooptijd van beroepsprocedures (van het beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak). Hoe sneller een procedure is afgerond, hoe sneller er duidelijkheid wordt verkregen. Die duidelijkheid is bevorderlijk voor het vertrouwen in de rechtspraak. De in het wetsvoorstel opgenomen versnellingen dragen daaraan bij.

De in het wetsvoorstel voorziene versnellingen kunnen ertoe leiden dat de Afdeling bestuursrechtspraak meer zaken versneld zal moeten behandelen en dat dit in bepaalde mate kan leiden tot vertraging en verdringing van andere zaken. Gezien de huidige woningnood en de urgentie om meer woningen te kunnen bouwen, acht de regering het voorrang geven aan bepaalde categorieën woningbouwprojecten en daardoor mogelijk enige vertraging en verdringing van andere zaken acceptabel.

De rechterlijke beslistermijn van zes maanden is in huidige wetgeving al opgenomen in de Crisis- en herstelwet (voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor projecten genoemd in bijlage I en II zoals ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied of herstructurering van woon- en werkgebieden), de Tracéwet (voor het tracébesluit) en de Wet ruimtelijke ordening (bij toepassing van de daarin opgenomen coördinatieregeling). Met de Omgevingswet vervallen de meeste van deze rechterlijke beslistermijnen. Er blijft slechts een rechterlijke beslistermijn van zes maanden bestaan voor het projectbesluit.⁵

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om deze rechterlijke beslistermijn en ook de andere procedurele versnellingen in de Crisis- en herstelwet, ook van toepassing te laten zijn op de bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten.

De Afdeling bestuursrechtspraak wijst er terecht op dat in de Omgevingswet niet is voorzien in een vergelijkbare regeling als artikel 1.7 van de Crisis- en herstelwet en hierin ook niet is voorzien in dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt - naar analogie van de Crisis- en herstelwet - aangevuld met een voorziening in het geval dat toepassing wordt gegeven aan de bestuurlijke lus, advies aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak wordt gevraagd dan wel prejudiciële vragen worden gesteld. Opgemerkt kan nog worden dat in artikel 16.87, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet is bepaald dat de Afdeling bestuursrechtspraak in bijzondere omstandigheden de genoemde termijn van zes maanden met ten hoogste drie maanden kan verlengen. Dit biedt de Afdeling bestuursrechtspraak de ruimte om in geval van complexe zaken te besluiten tot een langere termijn dan de zes-maanden-termijn.

Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak erop wijst dat geen gegevens zijn opgenomen waaruit volgt in hoeveel zaken waarin de rechtbanken uitspraken doen hoger beroep wordt ingesteld, geldt

⁵ En op grond van artikel 5.55 van de Omgevingswet (gemeentelijk project van publiek belang) voor een omgevingsplan dat is voorbereid met de zogenoemde projectprocedure.

dat alleen gegevens worden bijgehouden over omgevingsrechtelijke zaken dan wel bestuurszaken in algemene zin. Er zijn geen afzonderlijke cijfers beschikbaar over het aantal beroepszaken en hoger beroepszaken en de doorlooptijden bij de bestuursrechter over woningbouwprojecten. Het is wenselijk om samen met de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak te bekijken op welke wijze cijfermateriaal in de toekomst beschikbaar kan komen.

De regering onderkent dat de Afdeling bestuursrechtspraak te maken heeft met een grote werklast en een tekort aan personele capaciteit. Het is echter niet aanvaardbaar als door de aanwezige werkdruk en tekort aan personele capaciteit wenselijke procedurele versnellingen, die ook nu al bestaan onder de Crisis- en herstelwet, niet binnen afzienbare termijn zouden kunnen worden geëffectueerd. Dit laat onverlet het belang om gezamenlijk te bezien op welke wijze de werkdruk en het tekort aan personele capaciteit kan worden verminderd. Opgemerkt wordt nog dat om de procedurele versnellingen toe te passen, eerst besluiten voor categorieën projecten dienen te worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In dat traject zal nader aan de orde komen wat de (financiële) gevolgen (voor de rechtspraak) van die aanwijzing zijn. Daarbij kan tevens worden gekeken naar mogelijkheden om aanhangige zaken sneller te kunnen verwerken.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de inbreng van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak aangevuld.

1.4 Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties heeft op verzoek een Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel. Hieronder is een weergave opgenomen van de uitkomsten van deze toets per te wijzigen wet, alsook de reactie hierop en een aanduiding hoe de opmerkingen en adviezen zijn verwerkt.

De Autoriteit woningcorporaties merkt allereerst op dat zij zich bij het uitvoeren van de toets heeft gericht op de werking van het wetsvoorstel op woningcorporaties en het functioneren van het woningcorporatiestelsel als geheel, conform haar mandaat als toezichthouder op het stelsel van woningcorporaties. Verder merkt de Autoriteit woningcorporaties op dat voor een aantal onderwerpen in het wetsvoorstel geldt dat deze nader bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling zullen worden geregeld. Nu die concrete uitwerking nog volgt, is een beperkte HUF-toets uitgevoerd.

Geconcludeerd wordt dat het wetsvoorstel geen wijzigingen brengt in haar toezichtmandaat en derhalve voor de toezichthouder geen personele of financiële gevolgen meebrengt. De Autoriteit woningcorporaties constateert dat de gecoördineerde regie via de verschillende overheidslagen die dit wetsvoorstel regelt zal doorwerken in het stelsel van woningcorporaties.

Omgevingswet

De Autoriteit woningcorporaties wijst op het belang van een financiële paragraaf als onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma, en wijst er tevens op dat in het wetsvoorstel geen melding wordt gemaakt van een financiële paragraaf als onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma. De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat de financiële paragraaf van belang is voor alle betrokken partijen: gemeenten, ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties. De regering heeft goede nota genomen van dit punt, en zal dit meenemen bij de nadere uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma bij Besluit kwaliteit leefomgeving.

De Autoriteit woningcorporaties geeft aan dat de passages over de definitie voor sociale huur in de memorie van toelichting veel vragen oproepen, waar het gaat om andere verhuurders dan woningcorporaties. Gesignaleerd wordt dat de wijze waarop een huurwoning van een woningcorporatie of van een particuliere eigenaar als sociale huurwoning wordt gekwalificeerd sterk verschilt. Gevraagd wordt om hierin scherpe keuzes te maken, om bij te dragen aan meer helderheid en aan te sluiten bij de ordening in de woningmarkt. De regering deelt dat een heldere definitie voor sociale huur wenselijk is en beoogt daarom met de voorgestelde definitie die

benodigde helderheid te bieden. Verderop in deze paragraaf wordt ingegaan op deze opmerkingen, die ook door andere partijen zijn ingebracht. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal sociale huur worden gedefinieerd, voornoemde opmerkingen zullen hierbij worden meegenomen.

Huisvestingswet

De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat onduidelijk is welk effect het toewijzen van sociale huurwoningen aan de (nieuwe) aandachtsgroepen heeft op het passend toewijzen door woningcorporaties, en de omvang van de vrije toewijzingsruimte waarover een woningcorporatie beschikt. De Autoriteit woningcorporaties haalt in dit verband de verplichte urgentieregeling aan die dit wetsvoorstel regelt. Zij signaleert dat het wetsvoorstel lijkt te impliceren dat het huisvesten van de aandachtsgroepen die niet tot de inkomensdoelgroep horen, zonder inkomensdoelgroep via de huisvestingsverordening, ten laste van de vrije toewijzingsruimte komen.

Op dit punt moet worden verduidelijkt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de huisvesting van de aandachtsgroepen en meer specifiek de huisvesting van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. De wettelijk verplichte urgent woningzoekenden betreffen maar een deel van de aandachtsgroepen. Het zal in de meeste gevallen gaan om woningzoekenden met een laag inkomen die ook al in de bestaande situatie zijn aangewezen op sociale huurwoningen. Hiernaast mogen gemeenten in de huisvestingsverordening zelf bepalen voor welke categorieën van woonruimte een urgentieverklaring kan worden gebruikt. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om tevens een beroep op particuliere huurwoningen te doen. Ook zal bij een aanvraag om urgentie altijd nog een toets plaatsvinden of iemand voldoet aan de voorwaarden en of geen van de opgenomen weigeringsgronden van toepassing is. Een 'te hoog' inkomen kan ook zo'n weigeringsgrond zijn. Dit wetsvoorstel grijpt niet in op de uitgangpunten van het toewijzen volgens de regels voor staatssteun.

Wat betreft het toepassen van het passend toewijzen het volgende. Enkele groepen urgent woningzoekenden zijn uitgesloten van die inkomensdoelgroep, zoals uittredende sekswerkers. Indien mensen uit deze wettelijk verplichte urgentie categorieën worden toegewezen aan woonruimte in de sociale huur van een corporatie, tellen zij mee in de vrije toewijzingsruimte van corporaties. De regering verwacht echter niet dat het bij deze categorie urgenten om zodanig veel huishoudens zal gaan, dat dit tot problemen zal leiden bij de toewijzing van sociale huurwoningen volgens de regels van het passend toewijzen.

Verder wijst de Autoriteit woningcorporaties erop dat voor een verbeterde uitvoerbaarheid een concrete uitwerking nodig is van de wettelijk verplichte urgentie categorieën. De concrete uitwerking zal worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Hierin zullen de urgentie categorieën nader worden afgebakend en zullen de voorwaarden worden gesteld waaraan woningzoekenden verder moeten voldoen om urgent gehuisvest te kunnen worden. Ook wijst de Autoriteit woningcorporaties erop dat belangrijk is in de nadere uitwerking helder te maken wat de 'aangewezen categorieën van goedkope woonruimte' behelzen. Op dit onderdeel is de wet en de memorie van toelichting aangepast.

Tot slot geeft de Autoriteit woningcorporaties aan wenselijk te vinden helderheid te geven over een actualisatie van de huisvestingsverordening, nu dit niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook is helderheid gewenst over de aansluiting van de actualisatie van de huisvestingsverordening op de verplichting een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Gemeenten hebben op dit moment de plicht om – wanneer zij een huisvestingsverordening hebben - die om de vier jaar aan te passen. Tussentijds aanpassen mag altijd. Aan de plicht om elke vier jaar de huisvestingsverordening aan te passen verandert het wetsvoorstel niets. Ook met het verplicht inregelen van urgentie is er nog ruimte voor gemeenten om een lokale afweging te maken. Nu om de vier jaar verkiezingen voor de gemeenteraad plaatsvinden kan zo ook opnieuw een afweging gemaakt worden.

Woningwet

De Autoriteit woningcorporaties merkt op dat de memorie van toelichting in de consultatieversie van het wetsvoorstel leek te impliceren dat het maken van lokale prestatieafspraken verplicht is, terwijl het wetsvoorstel geen wetsartikel kent dat een dergelijke verplichting in het leven roept. De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat een eventuele verplichting tot het maken van prestatieafspraken niet handhaafbaar is. Dit punt leidde tot een verduidelijking van de memorie van toelichting, in die zin dat het maken van prestatieafspraken niet een juridische verplichting is en ook niet door het wetsvoorstel wordt voorgeschreven. Dit wetsvoorstel regelt echter wél dat de woningcorporatie een uitnodiging doet aan de gemeente en de huurdersorganisatie, voor overleg om tot de benodigde prestaties te komen. De regering verwacht dat gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties in de regel wel lokale prestatieafspraken zullen willen sluiten. Immers, de prestatieafspraken zijn het geëigende instrument om tot uitvoering te komen van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Ook zijn de prestatieafspraken het instrument waarmee de lokale partijen elkaar wegens hun onderlinge afhankelijkheid bij het behalen van de volkshuisvestingsdoelen over en weer aan de benodigde prestaties kunnen houden.

De Autoriteit woningcorporaties geeft aan dat een goed functionerend stelsel vraagt dat rollen en taken helder zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Zij vraagt hierbij expliciet aandacht voor de uitwerking van de rol van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken in relatie tot het toezichtmandaat van de Autoriteit woningcorporaties in de behandeling van geschillen over prestatieafspraken. De Autoriteit woningcorporaties laat weten de afbakening van rollen in het wetsvoorstel niet duidelijk te vinden. Dit punt heeft de Autoriteit woningcorporaties ook naar voren gebracht in reactie op de consultatie van het wetsvoorstel, zie in dit verband ook verderop in dit hoofdstuk. De Autoriteit woningcorporaties laat weten het onwenselijk te vinden wanneer een beoordeling door de toezichthouder in mandaat van de minister op gespannen voet zou komen te staan met adviezen van de Adviescommissie en/of met bindende uitspraken van de minister. Geadviseerd wordt in de regelgeving vast te leggen op welke wijze tegenstrijdigheden tussen haar oordelen en de adviezen van de Adviescommissie wordt voorkomen.

De regering deelt de opvatting dat het nuttig is de afbakening van taken en rollen tussen de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie te beschrijven en dat ongewenste samenloop of tegenstrijdigheden moeten worden voorkomen. In de memorie van toelichting is beschreven dat de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie hiervoor onderling werkafspraken kunnen maken. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd. Bij de uitwerking in lagere regelgeving zal nader worden bezien of de afbakening van taken en rollen verder moet worden verstevigd.

De Autoriteit woningcorporaties vraagt om de mogelijkheid van een aanwijzing van de minister, in relatie tot de geschilbehandeling, in wet- en regelgeving te verankeren. De Woningwet regelt in artikel 61d reeds de mogelijkheid van een aanwijzing van de minister; dat instrument is hetgeen waarop in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel wordt gedoeld. Een aanvullende bepaling is hiervoor in dit wetsvoorstel niet nodig.

De Autoriteit woningcorporaties adviseert de positie van zorgpartijen bij de totstandkoming van lokale prestatieafspraken verder uit te werken, met name voor de situatie dat geschillen ontstaan over het maken of nakomen van prestatieafspraken. Dit punt is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

De Autoriteit woningcorporaties constateert dat provincies in het wetsvoorstel een indirecte sturingsrelatie hebben op woningcorporaties. Hoe sterk deze relatie is zal afhangen van de breedte van het begrip volkshuisvesting waarop de provincies zich in hun volkshuisvestingsprogramma richten. De Autoriteit woningcorporaties vraagt om verduidelijking van de aard, de functie en reikwijdte van het volkshuisvestingsprogramma van de provincie. In de toelichting is hier aandacht geschonken.

Geadviseerd wordt verder om nader toe te lichten hoe woningcorporaties de benodigde steun en bouwlocaties van gemeenten kunnen verkrijgen, om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen daadwerkelijk te kunnen realiseren. De regering onderschrijft het belang dat corporaties moeten kunnen beschikken over voldoende locaties om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Onderdeel van dit wetsvoorstel is dan ook dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende woningbouwlocaties voor sociale huurwoningen in hun omgevingsplan. Daarnaast is ook verwerving van locaties belangrijk waarvoor inzet van het grondinstrumentarium belangrijk is. Dit laatste valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een Kamerbrief aangekondigd.⁶

Wat betreft de voorgestelde verandering van het werkgebied van woningcorporaties langs provinciegrenzen, vraagt de Autoriteit woningcorporaties in dit stadium aandacht voor ongewenste schaalvergroting die door deze wijziging kan optreden, alsook de vraag hoe de lokale binding met de huidige gemeenten en huurdersorganisaties wordt geborgd. Beide punten kwamen eveneens aan bod in de reactie op de consultatie, en leidden tot een nadere verduidelijking van de memorie van toelichting.

Ook gaat de Autoriteit woningcorporaties in op het onderwerp doorstroming: een uitwerking in de wet of bij algemene maatregel van bestuur is volgens haar noodzakelijk voor de handhaafbaarheid van afspraken over doorstroming. Bij de uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma middels het Besluit kwaliteit leefomgeving zal nader worden bezien op welke wijze de doorstroming in het volkshuisvestingsprogramma een plek krijgt, en of dit al dan niet een verplichtend karakter zal krijgen. Ook zal hierbij worden bezien hoe de lokale prestatieafspraken op dit punt kunnen aansluiten bij het volkshuisvestingsprogramma.

De Autoriteit woningcorporaties wijst tot slot op een weggefallen zinsnede in het voorgestelde gewijzigde artikel 42 van de Woningwet. Deze zinsnede was in de consultatie-versie abusievelijk weggefallen, de zinsnede is teruggebracht en het wetsartikel is daarmee hersteld.

1.5 Advies van andere partijen

De reacties en adviezen van andere dan bovengenoemde partijen worden in onderstaande paragraaf beschreven. Om de opbrengst uit de consultatie overzichtelijk te presenteren zal per te wijzigen wet de reacties (waar mogelijk) gebundeld worden besproken.

1.5.1 Omgevingswet

Hieronder wordt ingegaan op de reacties uit de consultatie die de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Taak- en rol overheden

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgesteld om volkshuisvesting aan de maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van de Omgevingswet toe te voegen. Ook is overwogen om in de redactie van artikel 1.3 de aan artikel 22 van de Grondwet ontleende overheidszorg voor het bevorderen van voldoende woongegelegenheid op te nemen. Nadere afweging heeft ertoe geleid dat hiervan is afgezien. Het voorstel kon onbedoeld de indruk wekken dat aan de maatschappelijke behoefte van de volkshuisvesting op grond van de Omgevingswet een hogere prioritering toekomt in de belangenafweging bij besluitvorming over het benutten van de fysieke leefomgeving dan aan andere maatschappelijke behoeften. Dit is niet beoogd met dit wetsvoorstel. Slechts is beoogd de overheidszorg voor voldoende woongegelegenheid, zoals die in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is verankerd, ook in de Omgevingswet als richtinggevend element voor de beleidsvorming en de uitoefening van bevoegdheden in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot uitdrukking te brengen.

⁶ Brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 22 mei 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 32847 nr. 1040.

In de plaats hiervoor wordt er voorgesteld om een vijfde lid aan artikel 2.1 van de Omgevingswet toe te voegen. Met het voorgestelde vijfde lid ontstaat in de eerste plaats een meer expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheid. De met dit wetsvoorstel voorgestelde volkshuisvestingsprogramma's geven een uitwerking van dat beleid. Daarnaast wordt verduidelijkt dat regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mede worden vastgesteld met het oog op voldoende woongelegenheid. Hiermee is niet beoogd op voorhand een bepaalde uitkomst van de belangenafweging bij afzonderlijke wijzigingen van het omgevingsplan aan te geven.

Vanuit breed perspectief geven veel consultatiereacties steun aan meer overheidsregie op het terrein van de volkshuisvesting. Ook is er steun voor het voorstel hiertoe de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te verbreden en het instrumentarium van de Omgevingswet ook beschikbaar te stellen voor het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting. Meerdere partijen plaatsen evenwel kanttekeningen bij de mogelijkheden die Rijk en provincies krijgen om te sturen op de beleidsuitvoering door gemeenten. Dit zou op gespannen voet staan met het uitgangspunt "decentraal, tenzij", zoals ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Ook wordt er op gewezen dat dit wetsvoorstel voorbij zou gaan aan bestaande regionale samenwerking bij gemeenten onderling, op het terrein van woonbeleid. Daarnaast wijzen partijen op het ontbreken van een regionale dimensie bij de aanpak van de volkshuisvestingsproblematiek.

In zijn algemeenheid kan gewezen worden op het feit dat de Omgevingswet taken, bevoegdheden, instrumenten en procedures samenbrengt op het terrein van de fysieke leefomgeving. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de volkshuisvesting nadrukkelijk binnen de brede maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gebracht. Het doel hiervan is om te expliciteren dat overheden hun taken en bevoegdheden inzetten om de volkshuisvestingsdoelen na te streven en buiten twiifel te stellen dat de instrumenten van de Omgevingswet ook daarvoor kunnen worden ingezet. Dat geldt in het bijzonder voor de regie-instrumenten uit de Omgevingswet, zoals instructieregels en instructies. Deze instrumenten bieden mogelijkheden voor juridische beleidsdoorwerking van Rijk en provincies door te sturen op de uitoefening van taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Dat laat onverlet dat de bestuurslagen gezamenlijk verantwoordelijkheden dragen om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te behartigen. De verdeling van verantwoordelijkheden ligt echter niet overal gelijk. Binnen het ene sectorale domein heeft het Rijk verstrekkender verantwoordelijkheid en regie aan zich gebonden dan op andere domeinen. De Omgevingswet is hierin neutraal en geeft hier op zichzelf geen invulling aan. De regierol van het Rijk en provincies krijgt vorm in de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentenpakket van de Omgevingswet. Op het terrein van de volkshuisvesting beoogt voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheden voor het Rijk en provincies om die regierol uit te oefenen te versterken.

Het blijft echter in de eerste plaats aan gemeenten om het belang van de volkshuisvesting in integrale afwegingen een plaats te geven. Het Rijk en provincies zullen evenwel in de vorm van instructieregels en instructies meer sturing gaan geven op de inhoud van het decentrale beleid in volkshuisvestingsprogramma's en omgevingsplannen van gemeenten. Provincies dragen, binnen de algemene randvoorwaarden voor de provinciale uitoefening van taken en bevoegdheden, zorg voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Om die reden ligt het voor de hand dat provincies een regionale aanpak op het terrein van de volkshuisvesting juist zullen stimuleren, afstemming van volkshuisvestingsprogramma's zullen voorschrijven en bepaalde gemeenten zelfs zullen opdragen om in regionaal verband één gezamenlijk volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. Een woningmarkt houdt immers niet op bij gemeente- of provinciegrenzen. Een regionale aanpak bij het volkshuisvestingsbeleid is om die reden onvermijdelijk. Net zoals bij onderdelen van het ruimtelijke beleid hebben provincies hierin een coördinerende rol te vervullen. Het wetsvoorstel sluit dus aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de gemeenten als eerste

verantwoordelijk zijn voor de algemene zorg voor de leefomgeving, maar waarbij Rijk en provincie voorwaarden kunnen stellen aan deze taak- of bevoegdheidsuitoefening. In de memorie van toelichting is hieraan meer aandacht geschonken.

Het voornemen bestaat om in het Besluit kwaliteit leefomgeving zowel voor het provinciale als het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma instructieregels te stellen. Daarmee geeft het Rijk sturing en bewerkstelligt het dat de kernonderdelen van het nationale beleid ten aanzien van de volkshuisvesting onderdeel zullen zijn van de volkshuisvestingsprogramma's van provincies en gemeenten. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zullen de geuite zorgen van onder andere het IPO, de VNG en diverse gemeenten en provincies over de gedetailleerd van dergelijke instructieregels worden betrokken.

Volkshuisvestingsprogramma

Diverse partijen ondersteunen het voorstel van een verplicht volkshuisvestingsprogramma. Het belang van een meer integrale benadering van de volkshuisvesting, waarbij verbinding wordt gelegd met andere opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving, zorg en ondersteuning, welzijn en verduurzaming wordt onderstreept. Ook wordt het belang onderkend dat het Rijk en provincies kunnen sturen op de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma, bijvoorbeeld gericht op de bouw van meer betaalbare koopwoningen en sociale huurwoningen. Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de haalbaarheid van dergelijke instructies en wordt gewezen op het belang van lokaal maatwerk. Ook wordt gewezen op de beperkte capaciteit bij gemeenten. Voorkomen moet worden dat kostbare capaciteit moet worden ingezet om onnodig visies om te schrijven naar programma's. Kritische kanttekeningen worden vooral door gemeenten geplaatst bij het feit dat burgemeester en wethouders het volkshuisvestingsprogramma vaststellen. Daarbij wordt benadrukt dat kaderstelling een taak is van de gemeenteraad. De vraag wordt daarom opgeworpen waarom niet de gemeenteraad wordt aangewezen als bevoegd gezag voor het vaststellen van het volkshuisvestingsprogramma. De VNG en enkele andere partijen gaan nog een stap verder en pleiten voor handhaving van de door de gemeenteraad vast te stellen woonvisie op grond van de Woningwet en geen door burgemeester en wethouders vast te stellen volkshuisvestingsprogramma voor te schrijven. De VNG vindt het daarnaast ongewenst dat bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden voorgeschreven welke onderwerpen het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moet bevatten.

Gezien het belang van de volkshuisvesting en de urgente woonopgaven van dit moment, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in een verplichting om een volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Hiermee worden de overheden actief aangespoord om op uitvoering gerichte voorstellen te ontwikkelen om de in de omgevingsvisie neergelegde beleidsdoelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting te verwezenlijken. Door daarnaast voor te schrijven welke onderwerpen het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in elk geval moet bevatten, wordt geborgd dat die onderwerpen de aandacht krijgen die zij behoeven, gelet op de volkshuisvestingsopgave en het volkshuisvestingsbeleid vanuit het Rijk. Het is vervolgens aan gemeenten om zo nodig in onderlinge samenspraak en in afstemming met de provincie de inhoudelijke invulling te geven aan het lokale volkshuisvestingsbeleid, rekening houdend met het provinciale volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten hebben de ruimte om daaraan vanuit hun lokale opgave desgewenst onderwerpen toe te voegen. De consultatiereacties hebben niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel op dit punt. Wel wordt in de memorie van toelichting beter toegelicht waarom de keuze van een verplicht volkshuisvestingsprogramma is gemaakt. Ook wordt beter toegelicht dat de woonvisie uit de Woningwet niet primair opgaat in het volkshuisvestingsprogramma, maar in de op grond van de Omgevingswet verplicht vast te stellen omgevingsvisie. Volkshuisvesting wordt daarmee een geïntegreerd onderdeel van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Overlap, fricties en tegenstrijdigheden tussen een aparte woonvisie en de omgevingsvisie worden daarmee vermeden. Met het introduceren van het verplichte volkshuisvestingsprogramma in combinatie met de omgevingsvisie is gekozen voor een optie die goed in de bestaande praktijk kan worden geïntegreerd door gemeenten en provincies. Dat

betekent dat de gemeenteraad ook op het terrein van de volkshuisvesting de kaders blijft stellen en de hoofdlijnen van het te voeren beleid vaststelt.

Het volkshuisvestingsprogramma dient er toe de in de omgevingsvisie vastgelegde beleidsvoornemens met een op uitvoering gericht programma te concretiseren. Hoewel het binnen het stelsel van de Omgevingswet past dat een programma door het dagelijks bestuur wordt vastgesteld, kan er altijd voor gekozen worden om het vooruitlopend op besluitvorming aan het algemeen bestuur voor te leggen en ter bespreking te agenderen. Bij gemeenten kunnen gemeenteraadsleden dan bijvoorbeeld moties indienen en zodoende desgewenst het college bewegen om voorgenomen onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma anders in te richten of om andere keuzes te maken. Het opstellen van volkshuisvestingsprogramma's vergt uiteraard capaciteit. Toch wordt het gezien als belangrijke en onvermijdelijke stap om doelstellingen uit een omgevingsvisie tot uitvoering te brengen in concrete plannen zoals aanpassingen van een omgevingsplan of afspraken met woningcorporaties.

Diverse partijen onderschrijven in hun reacties het belang van het in kaart brengen van de huisvestingsopgave en de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsvraag van aandachtsgroepen. Een enkele organisatie (Vereniging Cliëntenbelang Amsterdam) is van mening dat aandachtsgroepen niet apart gedefinieerd zouden moeten worden, maar stelt voor te werken met een inclusieparagraaf. Het wetsvoorstel wordt op dat punt niet herzien. The Shift, SamenThuis2030 en Straatconsulaat adviseren een brede definitie van dakloze mensen te hanteren bij het bepalen van de woonopgave en de woningbouwplannen daarop af te stemmen. Deze suggestie wordt meegenomen bij het uitwerken van de definities van aandachtsgroepen bij algemene maatregel van bestuur. Het Leger des Heils vraagt zich af of bij het in kaart brengen van de woonbehoeften voor aandachtsgroepen ook mensen worden meegenomen die op de wachtlijst staan voor verblijf in de maatschappelijke opvang. Dat is inderdaad beoogd.

Het Straatconsulaat gaf in haar consultatiereactie aan de woonzorgvisie in het wetsvoorstel te missen en daarmee te vrezen dat wat mensen uit aandachtsgroepen nodig hebben aan huisvesting en ondersteuning niet goed in kaart wordt gebracht. De memorie van toelichting is verduidelijkt waarbij is aangegeven is dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de woonzorgvisies, die nu reeds worden opgesteld, in 2026 onderdeel worden van het verplichte volkshuisvestingsprogramma.

Tot slot merkt VTW/NVTZ in haar reactie op dat naast gemeente en zorg- en welzijnsorganisaties ook andere partijen een rol dienen te spelen bij het in kaart brengen van woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoeften van aandachtsgroepen en ouderen, zoals zorgcoöperaties en ouderen burgerinitiatieven, gemeentelijke adviesraad sociaal domein. Ook de Adviesraad Sociaal Domein stelt dat organisaties die aandachtsgroepen en ouderen vertegenwoordigen, zoals adviesraden sociaal domein, bij de prestatieafspraken en de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma moet worden betrokken. In het wetsvoorstel wordt geen wettelijke verplichting tot participatie van deze partijen geïntroduceerd. Wel is de rol die deze partijen kunnen krijgen in de toelichting op het volkshuisvestingsprogramma en prestatieafspraken verduidelijkt. Middels de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb kunnen zij hun bijdrage leveren en zijn zij betrokken bij het volkshuisvestingsprogramma. Het staat gemeenten uiteraard vrij om voornoemde partijen uit te nodigen om mee te denken met de vormgeving van de lokale prestatieafspraken.

Brede steun voor regelgeving met als doel meer sociale woningbouw en evenwichtige verdeling

Uit de consultatie blijkt dat inzet van instrumentarium dat bijdraagt aan de doelstelling om te streven naar meer sociale huurwoningen en aan een meer evenredige verdeling daarvan tussen gemeenten breed wordt gedeeld door gemeenten, provincies, IPO, VNG, Aedes, Woonbond. Niet alleen bij overheden is er brede steun. Ook de NEPROM onderschrijft het opstellen van regels met als doel meer sociale woningbouw in de komende jaren en een rechtvaardiger verdeling.

30% sociale huurwoningen

In de consultatie is door diverse partijen naar voren gebracht dat zij de doelstelling van het streven naar 30% sociale woningbouw in de voorraad uit het programma 'Een thuis voor iedereen' terug willen zien in het wetsvoorstel. Zij zien een regeling waarin 30% moet worden bijgebouwd door gemeenten die onder het landelijke gemiddeld zitten, als onvoldoende om het tekort aan sociale huurwoningen op te lossen. Dit standpunt is onder meer naar voren gebracht door de provincie Zuid-Holland, Aedes, de Woonbond, de VNG en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De VNG heeft zorgen dat door het niet-expliciteren van de eis dat elke gemeente op termijn moet voldoen aan 30% sociale huur ten opzichte van de gehele woningvoorraad, een evenredige verdeling van de woningvoorraad over de gemeenten onvoldoende wordt bereikt en het tekort niet wordt ingelopen. Ook Aedes en de Woonbond hebben zorgen dat het aandeel sociale woningen in de voorraad achteruit zal gaan. Daarnaast brengen zij naar voren dat er geen doelstelling meer geldt voor gemeenten die een hogere voorraad hebben dan het landelijke gemiddelde. Hierdoor zou de voorraad kunnen teruglopen.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering het tekort aan sociale huurwoningen in te lopen door toename en instandhouding van het aantal sociale woningen – door middel de bouw van 250.000 sociale huurwoningen. Voor woningzoekenden met een laag inkomen is immers van belang dat door een absolute toename van het aantal betaalbare woningen sociale huurwoningen hun kansen op een passende woning toenemen.

Daarnaast is het instrumentarium in dit wetsvoorstel gericht op een meer evenwichtige verdeling (fair share) van sociale huurwoningen tussen gemeenten én een gezonde balans van de woningvoorraad per gemeente. De regering is voornemens om de wettelijke sturing op een evenwichtige verdeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving nader te regelen. Het voornemen is om daarin te bepalen dat gemeenten met een aandeel sociale huurwoningen dat lager ligt dan het landelijke gemiddelde, in het volkshuisvestingsprogramma maatregelen moeten treffen gericht op nieuwbouw van ten minste 30% sociale huurwoningen. Daarmee ligt een wettelijke opdracht voor deze gemeenten om te voorzien in voldoende locaties voor 30% sociale nieuwbouw. In het programma 'Een thuis voor iedereen' is de fair share doelstelling geformuleerd met streven naar 30% sociale huurwoningen in de voorraad. De beoogde regeling om te voorzien in 30% nieuwbouw is te zien als een nadere concretisering en aanscherping ten opzichte van het streven naar 30% in de voorraad. Daarmee worden ook bestuurlijke discussies over het groeipad om te streven naar 30% in de voorraad voorkomen.

40% bouwen voor het middensegment

De VNG is het niet eens met de voorgenomen verplichting in het Besluit kwaliteit leefomgeving van meer dan 40% nieuwbouw in het middensegment voor gemeenten met veel sociale voorraad. De VNG wil de keuze voor meer sociale huurwoningen of het toevoegen van meer woningen in het middensegment aan de gemeenten overlaten.

De regering constateert dat ook voor mensen met een middeninkomen het woningtekort nijpend is. De lokale optelsom van gemeentelijke besluiten leidt landelijk niet tot het aantal benodigde woningen voor mensen met een middeninkomen. Deze mensen zijn veelal aangewezen op het zeer beperkte aanbod van middenhuurwoningen, zij komen ook niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en een koopwoning is voor hen onbereikbaar.⁷ De regering vindt daarom dat naast regie op het aantal sociale huurwoningen er ook wettelijke sturing nodig is op het aantal woningen voor mensen met een middeninkomen en op een gezonde samenstelling van de woningvoorraad per gemeente. Het is belangrijk dat ook in gemeenten met veel sociale huurwoningen er voldoende betaalbare woningen zijn voor mensen met een middeninkomen.

Sturen op marktpartijen via het grondinstrumentarium.

In een aantal consultatiereacties wordt gewezen op de noodzaak om ook te kunnen sturen op marktpartijen om de betaalbaarheidsdoelstellingen te realiseren. Daarvoor is ook aanpassing van

⁷ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 986.

het grondinstrumentarium nodig. Zowel de VNG als het IPO wijzen erop dat er weinig instrumenten voorhanden zijn om een ontwikkelaar (die vaak de grondpositie in handen heeft of zich kan beroepen op het zelfrealisatierecht) te committeren om betaalbaar te bouwen. Het wetsvoorstel voorziet daar nu niet in. Zij pleiten ervoor dat het wetsvoorstel voorziet in een helder kader voor marktpartijen waarmee ze gecommitteerd zijn aan de nationale doelstelling om betaalbaar te bouwen.

De regering erkent dat naast dit wetsvoorstel ook modernisering van het grondbeleid nodig is om gebiedsontwikkeling te kunnen versnellen en de publieke en private financiële haalbaarheid ervan te verbeteren. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een Kamerbrief geschreven; modernisering van het grondbeleid.⁸ Mogelijk zal de modernisering van het grondbeleid ook leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving.

Dit wetsvoorstel draagt volgens de regering ook bij aan de financiële haalbaarheid van woningbouw doordat het voorziet in consistente sturing van overheden op de prijssegmentering van de nieuwbouw waarbij twee derde van de nieuwbouw betaalbaar moet zijn. Economisch gezien vertaalt een lagere woningprijs zich op termijn ook door in lagere grondprijzen.

Financiële uitvoerbaarheid betaalbaarheidsdoelstelling

Meerdere consultatiereacties gaan over de inzet van financiële middelen om de betaalbaarheidsdoelstellingen te realiseren. IVBN maakt zich zorgen dat kleinere projecten met een verplicht aandeel sociale huur financieel onhaalbaar blijken en niet tot stand kunnen komen. Diverse gemeenten pleiten voor extra middelen om de onrendabele toppen af te dekken.

De afgelopen jaren zijn er in verhouding te veel dure woningen gebouwd, wat heeft bijgedragen aan het tekort aan betaalbare woningen. Door consistente sturing op twee derde betaalbare woningen voor de langere termijn kan de regering zorgen voor voldoende woningen voor mensen met een laag of middeninkomen en voor duidelijkheid en zekerheid. Consistentie in de betaalbaarheidsdoelstelling geeft ook zekerheid voor het rendement voor marktpartijen waardoor de stabiliteit van de woningbouwproductie verbetert. De regering wil dan ook vasthouden aan de betaalbaarheidsdoelstellingen waarop via dit wetsvoorstel regie wordt gevoerd. Overigens gelden de doelstellingen ten aanzien van sociale huur en middenhuur niet per project maar per gemeente, mede gezien de financiële uitvoerbaarheid van een project.

Daarnaast constateert de regering dat juist door de bouw van te veel dure woningen grondeigenaren een te hoge verwachtingswaarde van de grond hebben ingerekend wat van invloed is op de financiële uitvoerbaarheid van een project. Op termijn verwacht de regering dat consistente sturing op een groter aandeel betaalbare woningen zal leiden tot neerwaartse aanpassing van grondprijzen. Voor de korte termijn betekent dit dat gemeenten, bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties gezamenlijk moeten overleggen over alle facetten van de financiële haalbaarheid van een project, bijvoorbeeld over de verdeling van de financiële pijn en risico's via bijvoorbeeld de grondprijzen of het toepassen van maatwerk zoals verhogen van de dichtheid, en aanpassen van eisen en woningbouwprogrammering. Daarnaast is het van belang dat gemeenten terughoudend zijn en proportioneel blijven bij het stellen van extra eisen met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van de bouw van betaalbare woningen. Daar waar gemeenten wel extra eisen stellen en de business case van de ontwikkelaar of investeerder onhaalbaar wordt, is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de ontwikkelaar of investeerder om te kijken naar mogelijkheden om de bouw wel door te kunnen laten gaan. Denk bijvoorbeeld aan compenseren op andere onderdelen, zoals parkeernormen of een lagere grondprijs. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook industriële bouw bijdragen aan het verlagen van de bouwkosten.

⁸ Brief van de Minister voor VRO aan de Tweede kamer, 19 juni 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 34682, nr. 164.

Daarnaast investeert dit kabinet meer dan 11 miljard euro in het mogelijk maken van de bouw van woningen. De belangrijkste financiële regelingen hiervoor zijn het Mobiliteitsfonds (7,5 miljard euro) en de Woningbouwimpuls (1,25 miljard euro).

Lokaal maatwerk

Diverse consultatiereacties wijzen op het belang van voldoende maatwerk ten aanzien van de sturing op de betaalbaarheidsdoelstellingen. Onder meer de provincie Drenthe en IVBN pleiten voor voldoende maatwerk bijvoorbeeld in situaties waarin de 30% nieuwbouw van sociale huurwoningen evident onlogisch is gelet op de regionale woningmarkt.

De regering onderschrijft het belang om oog te hebben voor situaties waarin het gezien de regionale situatie evident onlogisch is om in de nieuwbouw 30% sociale huurwoningen te realiseren. Gedacht kan worden aan regio's met een grote herstructureringsopgave. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit maatwerk nader vorm worden gegeven.

Doorstroming

IVBN en NEPROM willen dat in het wetsvoorstel meer aandacht wordt besteed aan maatregelen om de doorstroming te bevorderen om het woningtekort terug te dringen. IVBN wil dat dit onderwerp onderdeel is het van het volkshuisvestingsprogramma.

De regering onderschrijft het belang van doorstroming als onderdeel van de regie op de volkshuisvesting. Om die reden is onderdeel van de regie dat 40% van de nieuwbouw bestaat uit woningen in het middensegment. Daarmee kan ook de doorstroming van mensen met een middeninkomen die nu wonen in een sociale huurwoning worden bevorderd. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel ook in sturing op de bouw van voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen, zoals nul-treden woningen en geclusterde woonvormen. Deze nieuwbouw is belangrijk om te zorgen voor voldoende passende woningen voor ouderen, maar zorgt ook voor doorstroming. Zo zorgt de doorstroming van een oudere op de woningmarkt gemiddeld voor drie verhuisbewegingen. De bouw van voldoende passende woningen voor ouderen en de daarbij benodigde ondersteuning maakt deel van het wonen-, zorg- en ondersteuningscomponent dat onderdeel is van het volkshuisvestingsprogramma.

Definitie sociale huur

Een groot aantal partijen hebben vragen en opmerkingen gemaakt bij de voorstelde definitie van sociale huur, zoals die middels het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden vormgegeven. Hieronder volgt per onderwerp een bundeling van deze opmerkingen en reactie daarop.

Woonruimteverdeling en toewijzing

De Provincie Zuid-Holland, Samenwerkingsverband Wonen Regio Rotterdam (SvWvR), de Woonbond, Aedes, G4+Eindhoven en gemeente Hardinxveld-Giessendam pleiten ervoor om naast het opnemen van de toewijzing middels de huisvestingsverordening, aanbieders van huurwoningen die vallen onder definitie van sociale huur ook te verplichten hun woningen aan te bieden via een woonruimteverdeelsysteem.

In reactie op dit punt uit de consultatie geldt dat een van de voorwaarden van een sociale huurwoning is, dat deze bij mutatie voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens beschikbaar is. Voor woningcorporaties is deze voorwaarde al wettelijk verankerd in de Woningwet, voor andere verhuurders gelden deze voorwaarden niet vanzelfsprekend. Via de huisvestingsverordening kan een vergunningsplicht worden ingesteld voor specifieke categorieën van woonruimte waar schaarste aan is en waarbij de schaarste tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt. Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening regelen onder welke voorwaarden een vergunning wordt verleend voor deze categorieën van woonruimte. Alle verhuurders van die categorieën van woonruimte mogen de door hen verhuurde woonruimte alleen in gebruik geven aan huishoudens waarvoor een huisvestingsvergunning verleend.

Om huurwoningen van andere partijen dan woningcorporaties met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens onder de definitie van sociale huur te laten vallen, moet een gemeente dus in deze huisvestingsverordening opnemen dat voor deze huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens van een andere partij dan een woningcorporatie een vergunningsplicht geldt. Zo zorgt de gemeente ervoor dat de woning beschikbaar is voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-grens.

Voor het toewijzen van een woning aan de DAEB-doelgroep is een woonruimteverdeelsysteem dus niet wettelijk verplicht. Wel is het stellen van voorwaarden aan andere partijen dan woningcorporaties ten behoeve van de aanbidding van woonruimte, bijvoorbeeld door deelname aan een woonruimteverdeelsysteem, wel mogelijk. Indien een gemeente dit wenselijk acht, kan de wijze van aanbidding vastgelegd worden in de huisvestingsverordening.

Hoewel deelname aan een woonruimteverdeelsysteem niet verplicht wordt, wordt het gebruik wel aangemoedigd. Zowel voor het gebruikersgemak voor woningzoekenden als de mogelijkheid om beter te monitoren biedt een woonruimteverdeelsysteem voordelen. Momenteel wordt verkend of er extra inzet kan worden gepleegd op het stimuleren van het gebruik van woonruimteverdeelsystemen, zonder dit expliciet te koppelen aan de definitie sociale huur. De G4+Eindhoven geeft aan graag aan met het ministerie te onderzoeken op welke wijze woonruimteverdeling van particuliere sociale huur vorm zou kunnen krijgen. Bij de verkenning zal de G4+Eindhoven worden betrokken.

Toewijzing aan inkomensgrenzen en urgentiecategorieën

Verschillende partijen, zoals Aedes, VTW, Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland (hierna Woonwaard), Woningcorporaties Food Valley, Platform MRA Corporaties en Regioplatform Woningcorporaties maken zich zorgen dat enkel huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens worden genoemd als doelgroep, en dat er in de voorgestelde definitie van sociale huur, geen verdere eisen over urgenten of passend toewijzen worden gesteld. Een aantal partijen stelt dat hierdoor geen gelijk speelveld tussen woningcorporaties en andere partijen dan woningcorporaties ontstaat. De Woonbond ziet juist geen toegevoegde waarde in een koppeling met het inkomen van de huurder, omdat corporaties ook sociale huurwoningen in de vrije ruimte kunnen verhuren aan huishoudens met een hoger inkomen.

In reactie hierop geldt dat woningcorporaties en andere verhuurders dan woningcorporaties allen een belangrijke rol spelen in het bouwen en beheren van sociale huurwoningen in de Nederlandse woningvoorraad, maar er zijn daarnaast ook verschillen. Woningcorporaties zijn gebonden aan wettelijke kaders uit de Woningwet, en kunnen bij het uitoefenen van hun publieke taak, beroep doen op staatsteun zoals het afsluiten van geborgde leningen. Andere verhuurders dan woningcorporaties hebben geen toegang tot staatsteun, maar zijn ook niet gebonden aan de Woningwet.

De voorgestelde definitie van sociale huur heeft niet als doel om alle verschillen tussen woningcorporaties en andere partijen dan woningcorporaties weg te nemen, maar om helder te maken wat wordt gezien als sociale huur en daarmee een gelijk speelveld te creëren. Daarbij geldt dat een sociale huurwoning maximaal een huurprijs heeft tot de liberalisatiegrens en de woning bij mutatie beschikbaar moet zijn voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens. Indien dit wenselijk is, kan een gemeente via een huisvestingsverordening ook voorwaarden stellen over de huisvesting van urgenten door andere partijen dan woningcorporaties. Per gemeente is de lokale situatie verschillend en zal de gemeente daarom de afweging dienen te maken of dit wenselijk is.

Ten aanzien van de zorg van de Woonbond over het feit dat woningcorporaties sociale huurwoningen ook mogen toewijzen, al dan niet na overleg met de gemeente, geldt dat dit geen effect heeft op de vraag of een woning moet worden gezien als een sociale huurwoning, zolang deze woning in de DAEB-tak van een corporatie zit. Woningen in de DAEB-tak zijn immers langjarig beschikbaar voor sociale verhuur, en voldoen zodoende aan de definitie sociale huur.

Monitoring van de voorraad sociale huurwoningen

Een aantal partijen maakt zich zorgen over de monitoring van het aantal en aandeel sociale huurwoningen, met name als het gaat om woningen van andere partijen dan woningcorporaties. De SvWRR, de G4+Eindhoven en het G40 Steden netwerk vragen daarom om een nationaal gecoördineerd huurregister, waarin zowel de voorraad sociale huurwoningen van woningcorporaties als van andere verhuurders dan woningcorporaties wordt gemonitord per gemeente. Andere vormen van monitoring die worden voorgesteld zijn o.a. het monitoren van de aanvragers van huurtoeslag, het opvragen van deze informatie bij RVO of gemeenten (meer) middelen te geven om de voorraad goed te monitoren.

In reactie hierop geldt dat de voorraad sociale huur kan bestaan uit de DAEB-voorraad van woningcorporaties en woningen van andere verhuurders dan woningcorporaties, als ze aan de juiste voorwaarden voldoen. Er wordt niet verwacht dat gemeenten de voorwaarden waaraan sociale huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties moeten voldoen, al hebben geïmplementeerd. Daarom wordt er bij de monitoring van het aantal sociale huurwoningen in beginsel uitgegaan van de DAEB-voorraad van woningcorporaties, waarbij de voorraad sociale huurwoningen van andere verhuurders wordt opgeteld, indien gemeenten kunnen onderbouwen dat de particuliere sociale huurvoorraad aan de in de definitie gestelde voorwaarden voldoet. Een mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de sociale huurvoorraad, is het onderbrengen van de woningen onder een woonruimteverdeelsysteem. Dit is, zoals hiervoor toegelicht, aan de gemeente zelf om te bepalen.

Daarnaast wordt momenteel een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid en vorm van een mogelijk nationaal huurregister. De eventuele totstandkoming zal echter naar verwachting nog enkele jaren duren, zodat het vooralsnog niet kan worden ingezet als monitoringsinstrument.

Aanbieders van sociale huurwoningen

Een deel van de consultatiereacties gaat in op de vraag welke partijen sociale huurwoningen mogen bouwen en beheren. Regioplatform Woningcorporaties Utrecht, Provincie Zuid-Holland en Elkie vinden dat enkel woningcorporaties door hun toezicht en het stelsel van de Woningwet sociale huurwoningen mogen aanbieden. Huurdersvereniging Staedion merkt op dat voor huurders de verschillen tussen andere verhuurders dan woningcorporaties en woningcorporaties onduidelijk zijn. In andere reacties, zoals van het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, de G4 en Eindhoven en gemeente Hardinxveld-Giessendam wordt juist aandacht gevraagd voor de belangrijke rol die de particuliere sociale huurvoorraad speelt in het huisvesten van lagere inkomens. Woonwaard vraagt of de DAEB-voorraad van woningcorporaties ook een instandhoudingstermijn heeft. Tot slot vragen AKD en Woon Limburg of naar de niet-DAEB tak overgehevelde woningen met een gereguleerd contract ook mee tellen.

Zoals hiervoor in deze memorie van toelichting is verwoord dient de voorgestelde definitie voor sociale huur twee doelen: zorgen voor meer eenduidigheid en waarborgen dat deze woningen daadwerkelijk bijdragen aan de problemen die in het sociale huursegment spelen.

Een van deze problemen, schaarste, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, woningcorporaties en andere verhuurders dan woningcorporaties. Als een andere verhuurder dan een woningcorporatie een rol kan spelen in het verkleinen van het woningtekort, is de woningzoekende er niet bij gebaat dat deze partij wordt buitengesloten. Dan zullen de andere verhuurders dan woningcorporaties daarbij wel moeten kunnen onderbouwen dat zij de woning aanbieden aan de doelgroep en dat deze bij nieuwbouw langjarig beschikbaar is voor de DAEB-voorraad.

Voor woningcorporaties geldt, ook bij nieuwbouw, geen instandhoudingstermijn om te worden gezien als sociale huur. Tijdelijke woningen of verplaatsbare woningen (flexwoningen) in de DAEB-voorraad van woningcorporaties vallen dus ook onder de definitie van sociale huur.

Woningen in de niet-DAEB tak van woningcorporaties zijn veelal woningen die worden geliberaliseerd of verkocht en derhalve niet bij mutatie beschikbaar zijn voor de DAEB-doelgroep. Daarom zullen deze woningen aan dezelfde voorwaarden als woningen van andere partijen dan woningcorporaties moeten voldoen om te worden gezien als sociale huur.

Instandhoudingstermijn van sociale huur

Woonwaard informeert naar de praktische uitvoerbaarheid van de handhaving op de instandhoudingstermijn. Ten aanzien van de duur van de instandhoudingstermijn worden er ook verschillende voorstellen gedaan: er wordt door de Woonbond gepleit voor verlenging van de minimale instandhoudingstermijn, VNG pleit voor de mogelijkheid tot verlenging na 25 jaar en de G4+Eindhoven pleit ervoor om ook woningcorporaties in bepaalde gevallen een instandhoudingstermijn op te leggen.

Tot slot hebben enkele partijen gereageerd op de voorwaarde van de definitie dat er voor de DAEB-voorraad van woningcorporaties, geen instandhoudingstermijn geldt. Aedes en Sociale Verhuur Haaglanden ondersteunen dat flexibele woningen hier ook onder vallen, terwijl de Woonbond aangeeft geen voorstander te zijn van deze uitzonderingspositie woningcorporaties. In reactie hierop geldt het volgende. Voor nieuwbouw van huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties geldt een instandhoudingstermijn van ten minste 25 jaar om als sociale huur te worden gezien. De instandhoudingstermijn van 25 jaar is een minimumvereiste om een nieuwbouwwoning van een andere partij dan een woningcorporatie als sociale huur te beschouwen. Als een lokale situatie vraagt om een langere instandhoudingstermijn kan het bestaande ruimtelijke instrumentarium hiervoor worden ingezet. Indien een gemeente wenst om de instandhoudingstermijn te verlengen, zal dit via aanpassing van het Omgevingsplan moeten. Deze instandhoudingstermijn kan door een gemeente in het Omgevingsplan vastgelegd worden door middel van het bestemmen van grond met de categorie sociale huur. Hierdoor zijn de eigenaren gebonden aan gereguleerde huren, ook als de woning na enkele jaren van eigenaar verwisselt. Voor de handhaving wordt aangesloten op de instrumenten in het Omgevingsrecht. Dat betekent dat de gemeente bij strijdig gebruik met het Omgevingsplan, verplicht dient te handhaven. Bij strijdig gebruik kunnen er dwangsommen of bestuursdwang (bijvoorbeeld sluiting van de woning) worden opgelegd.

Voor nieuwbouw van woningcorporaties is er geen minimale instandhoudingstermijn vereist om te voldoen aan de definitie sociale huur. Dit betekent dat flexwoningen in de DAEB-voorraad ook als sociale huur worden gezien. Zoals aangegeven in de Nationale Prestatieafspraken is de opgave primair gericht op reguliere nieuwbouw. Indien een flexwoning bijvoorbeeld na tien jaar verplaatst wordt naar een andere gemeente, zal deze ook niet meer meetellen in de voorraad sociale huur van de gemeente waar deze uit wordt verwijderd omdat deze woning naar een andere gemeente wordt verplaatst.

Regulering van servicekosten

Het G40 Stedennetwerk vraagt om regulering van servicekosten en andere "bijkomende" kosten voor inwoners. Anders dan het G40 Stedennetwerk vraagt, is er voor gekozen in de definitie geen maximum te stellen aan de servicekosten, bovenop de bepalingen die al gelden uit het Besluit Servicekosten. In breder verband, los van het opnemen van een definitie voor sociale huur, wordt onderzoek gedaan naar de wijze waarop en voor welke zaken servicekosten in rekening kunnen worden gebracht. Daarom is een separaat traject gestart om te onderzoeken of het Besluit servicekosten herziening behoeft.

Huurwoningen met de goede huurprijs, maar niet in de huisvestingsverordening (of andersom)

De NVM vraagt zich af hoe woningen worden gezien die deels aan de voorwaarden van sociale huurwoningen voldoen maar niet aan alle voorwaarden van de definitie, bijvoorbeeld enkel een huurprijs onder de liberalisatiegrens of enkel beschikbaar voor de DAEB-doelgroep. Reagerend op de vraag van de NVM geldt dat woningen die niet aan alle voorwaarden voldoen voor sociale huur, geen sociale huurwoning zijn.

Onduidelijkheden over de keuzevrijheid om sociale huur aan te bieden

De Autoriteit woningcorporaties en de reactie van een individu wijzen op een onduidelijkheid in de memorie van toelichting over in hoeverre particuliere verhuurders anders dan woningcorporaties een keuze hebben om een sociale huurwoning te verhuren.

Er is geen keuze voor verhuurders om een woning als sociale huurwoning te verhuren of niet. De definitie van sociale huur bevat heldere elementen voor wanneer een woning van een particuliere verhuurder een sociale huurwoning is. De huurprijs is gekoppeld aan het corresponderende aantal punten in een woning. Of een woning met een huurprijs onder de liberalisatiegrens wordt aangeboden aan de doelgroep, bepaalt een gemeente via de huisvestingsverordening. De particuliere verhuurder dient zich te houden aan de voorschriften van het WWS en aan de gemeentelijke voorschriften uit de Huisvestingsverordening. De tekst van de memorie van toelichting is aangepast om mogelijke verwarring te voorkomen en een en ander te verduidelijken.

Koppeling prijs en kwaliteit

De Autoriteit woningcorporaties en de VNG uiten hun zorgen over de prijs-kwaliteitsverhouding van sociale huurwoningen. De VNG geeft aan dat moet worden onderzocht in hoeverre het WWS toereikend is voor een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding en zou graag een ondergrens zien in het aantal punten voor een sociale huurwoning.

De woonbehoefte van woningzoekenden is in elke gemeente anders. In de ene gemeente is meer behoefte aan kleinere appartementen voor alleenstaanden of studenten, terwijl in een andere gemeente juist meer behoefte is aan grotere eengezinswoningen. Het verplichten van een minimale oppervlakte doet geen recht aan de lokale situatie en woonwensen. Het is niet de bedoeling dat voor twee woningen van gelijke kwaliteit, door verschillende huurders ook verschillende huurprijzen kunnen worden gevraagd. In het wetsvoorstel betaalbare huur wordt voorgesteld om de huurprijsbescherming op basis van het WWS voor alle huurders en verhuurders in het lage- en middenhuursegment dwingend te maken. Dat betekent dat verhuurders zich aan maximale huurprijzen dienen te houden die het WWS voorschrijven en gemeenten het juridisch instrumentarium krijgen hierop te antwoorden. Hierdoor ontstaat er een betere koppeling tussen de kwaliteit van een woning en de huurprijs die hiervoor wordt gevraagd.

Te hoge residuele grondwaarde

Aedes geeft aan dat met deze definitie de residuele grondwaarde te hoog is en onvoldoende rekenschap geeft aan de bijkomende kosten van sociaal beheer en verhuur. Of de residuele grondwaarde te hoog is en of er voldoende rekening wordt gehouden met kosten voor sociaal beheer en verhuur is niet eenduidig vast te stellen en zal per locatie en verhuurder verschillen. Het effect van een nieuwe definitie zal dus verschillen. Bovendien heeft de nieuwe definitie heeft niet als doel om bovenstaande problemen op te lossen, maar om een eenduidige definitie te bieden over wat een sociale huurwoning is en ervoor zorgen dat deze woningen langjarig, met de juiste huurprijs voor de DAEB-doelgroep beschikbaar.

Versnellingen in de beroepsprocedure

In een aantal consultatiereacties wordt gevraagd om een nadere duiding van "zwaarwegende maatschappelijke belangen" en worden vraagtekens gesteld bij het aantal van twaalf woningen. In zijn consultatiereactie zet de NVM bijvoorbeeld vraagtekens bij de proportionaliteit en definitie 'zwaarwegend maatschappelijk belang'.

Verwezen wordt naar paragraaf 1.3, waarin de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden besproken. In deze paragraaf wordt inhoudelijk op dit aspect ingegaan. Mede naar aanleiding van de consultatiereacties is dat onderdeel in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Verschillende partijen, onder wie bijvoorbeeld VBTM advocaten, de Neprom en Bouwend Nederland, geven aan het wetsvoorstel wat betreft het versnellen van de beroepsprocedures te

ondersteunen. Beroep in één instantie kan in theorie een behoorlijke winst opleveren. Wel wijzen diverse partijen erop dat betwijfeld kan worden of er voldoende capaciteit is bij de Afdeling bestuursrechtspraak om binnen zes maanden uitspraak te doen; de werkdruk bij de Afdeling bestuursrechtspraak is nu al heel groot en de doorlooptijden lang.

Andere partijen, onder wie de Vereniging De Hollandse Molen en Pleiters Advocaten, pleiten juist voor het behoud de rechtsmogelijkheid om beroep in te stellen bij twee instanties. Zij wijzen erop dat met het beperken van beroepsmogelijkheden tot een beroep in één instantie de rechtsbescherming – en daarmee de rechtsstaat - op een onaanvaardbare wijze wordt aangetast. De Vereniging De Hollandse Molen vreest dat met beroep in één instantie het erfgoedbelang in ruimtelijke ordening te weinig wordt geborgd, vooral doordat de buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit te veel zal worden toegepast. De Vereniging De Hollandse Molen pleit verder voor het behoud de mogelijkheid om beroepsgronden in te stellen na afloop van de beroepstermijn, het zogenaamde pro forma beroep, omdat het een belanghebbende in staat stelt om meer en betere inhoudelijke beroepsgronden in te brengen. De Vereniging vreest dat het resultaat van deze wijziging zal zijn dat het belang van het erfgoed binnen de ruimtelijke ordening veel minder behartigd wordt. Verder maakt de Vereniging zich zorgen over het beperken van vooronderzoek ten gevolge van het opnemen van een beslistermijn van zes maanden en de versnelde behandeling van de beroepen.

Allereerst wordt verwezen naar paragraaf 1.3 waarin de inbreng van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden besproken. De regering herkent zich niet op voorhand in de vrees van de Vereniging De Hollandse Molen dat het erfgoedbelang onvoldoende zal worden geborgd. Ook bij beroep in één instantie, zoals nu het geval is bij een bestemmingsplan, beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak alle betrokken belangen, waaronder- indien aan de orde - het erfgoedbelang. Dit zal niet veranderen.

Ten aanzien van het behoud van de mogelijkheid om beroepsgronden in te stellen na afloop van de beroepstermijn, het zogenaamde pro forma beroep, wordt opgemerkt dat met het uitsluiten van de mogelijkheid van het pro forma beroep wordt beoogd vertragingen zoveel mogelijk te voorkomen en om tot een uitspraak binnen zes maanden te kunnen komen. Deze regeling is in de Crisis- en herstelwet opgenomen en zal onder de Omgevingswet ook gelden voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan. Het uitsluiten van de mogelijkheid van pro forma beroep belet overigens het nader onderbouwen van de al aangevoerde beroepsgronden niet. Belanghebbenden kunnen derhalve ook later nog nadere argumenten ter ondersteuning van de beroepsgronden kunnen inbrengen.

Onder meer de Regio Midden-Holland en de Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland menen dat de voorstellen in het wetsvoorstel te beperkt zijn en wijst op diverse andere knelpunten en noemt ook andere mogelijkheden tot versnelling, bijvoorbeeld ten aanzien van procedures bij welstandscommissies en vergunningsprocedures op grond van de Wet natuurbescherming. Ook het tekort aan personele capaciteit en een blijvend toenemende complexiteit worden genoemd.

Het is juist dat er een groot aantal oorzaken is dat kan leiden tot vertraging van woningbouwprojecten. Dit betreft niet alleen de doorlooptijden van juridische procedures, waaronder bezwaar- en beroepsprocedures. Uit verrichte onderzoeken blijkt dat er nog veel winst is te behalen door het beter organiseren van processen en procedures bij woningbouwprojecten. Naast dit wetsvoorstel wordt dan ook ingezet op andere wettelijke en niet-wettelijke maatregelen om de doorlooptijd van het gehele woningbouwproject te verkorten. Hiervoor is begin 2023 het Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw vastgesteld.⁹ Met dit plan van aanpak wordt – samen met betrokken partijen - met wettelijke en niet-wettelijke maatregelen ingezet op het fors verkorten van de ontwikkeltijd van een woningbouwproject. Hierbij gaat het onder andere om processen en procedures parallel te schakelen en het instellen van regionale en landelijke versnellingsstafels. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden voor standaardisatie bij welstandscommissies en mogelijke versnellingsmogelijkheden in vergunningsprocedures op grond

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.

van de Wet natuurbescherming. Mochten hier voorstellen uit komen die om een wetswijzigingen vragen, dan zullen deze voorstellen in een volgend wetsvoorstel worden meegenomen. Ook wordt ingezet op het verspreiden van kennis over 'best practices' en de 'lessons learned'.

Netbeheer Nederland vraagt om te voorzien in het terugkeren naar het oude regime met betrekking van de gedoogplichtprocedure ten behoeve van het sneller realiseren van energie-infrastructuur en het verbreden van de mogelijkheid om bouwwerken voor de energie-infrastructuur vergunningsrij te realiseren. Hierover kan worden opgemerkt dat dit in ander verband in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt onderzocht.

Participatie

In een aantal consultatiereacties zijn opmerkingen gemaakt over het voorstel om in de Omgevingswet te voorzien in een begripsomschrijving van participatie. Onder meer wordt opgemerkt dat de onduidelijkheid hiermee niet wordt weggenomen. Een aantal partijen is van mening dat een begripsbepaling opnemen in de wetgeving weinig meerwaarde biedt. Zij noemen daarbij ook andere oplossingsrichtingen, zoals het verplichten van decentrale overheden om in bepaalde mate participatiebeleid vast te stellen en gemeenten de bevoegdheid geven om eisen te stellen aan participatie vooraf, ook voor andere initiatieven dan hun eigen gemeentelijke beleid. De Neprom steunt daarentegen de formulering in het wetsvoorstel.

Zoals een aantal partijen aangeeft, leidt een verduidelijking in de vorm van een begripsomschrijving niet tot het gewenste effect. Daarom is besloten om geen begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet op te nemen. Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat in (de uitwerking van) het Plan van aanpak versnellen processen en procedures¹⁰ niet-wettelijke maatregelen worden voorgesteld voor participatie bij woningbouwprojecten. In dat kader wordt gekeken naar de wijze waarop participatie op passende wijze kan worden vormgegeven en kan worden versterkt. Daarbij wordt ook ingezet op het stimuleren dat *alle* betrokken partijen, zowel tegenstanders, zoals bijvoorbeeld omwonenden, als voorstanders, bijvoorbeeld toekomstige bewoners, hun belangen in een vroegtijdig stadium (nog) actiever in beeld te brengen. Een duidelijkere stem en een gezicht geven aan woningzoekenden en toekomstige bewoners in participatietrajecten en processen kan ertoe bijdragen dat hun belangen beter worden geborgd. Daarbij zullen ook overheidsorganen worden gestimuleerd om bij de besluitvorming over woningbouwprojecten de belangen van toekomstige bewoners een duidelijk zichtbare plaats te geven in de belangenafweging.

Voor zover VBTM Advocaten opmerkt dat het verplichten om participatiebeleid vast te stellen een mogelijkheid biedt om de onduidelijkheid van wat onder 'participatie' moet worden verstaan (deels) weg te nemen, kan worden verwezen naar het Omgevingsbesluit. In het Omgevingsbesluit is geregeld dat bij de verschillende instrumenten, bijvoorbeeld de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan, de bevoegde instantie moet aangeven op welke manier zij invulling geeft aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Decentrale overheden moeten dus al participatiebeleid voor instrumenten uit de Omgevingswet vaststellen en publiceren.

Ook de VNG merkt op dat voor het verschaffen van duidelijkheid over participatie ook andere oplossingen mogelijk zijn, zoals gemeenten de bevoegdheid geven om eisen te stellen aan participatie vooraf, ook voor andere initiatieven dan hun eigen gemeentelijke beleid. Hiervoor kan worden verwezen naar het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Dit wetsvoorstel voorziet in een algemene verplichting voor onder meer de gemeenteraad om een participatieverordening op te stellen. Met deze verordening regelt de gemeenteraad binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. De gemeenteraad is vrij te beslissen bij welke onderwerpen en op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken. Hierin kunnen ook kaders voor participatie bij de voorbereiding van

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.

beleidsonderwerpen onder de Omgevingswet worden opgenomen. Het blijft aan de beoordeling van de gemeenteraad over welke beleidsvoornemens participatie wordt ingericht en op welke manier de participatie wordt vormgegeven.

Voor zover een van de partijen stelt dat de toetsing vooraf in het kader van de openbare voorbereidingsprocedures wordt uitgehold omdat participatie al in de vroegere stadia van planontwikkeling al afdoende zou zijn, wordt opgemerkt dat is besloten om geen begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet op te nemen.

1.5.2 Huisvestingswet 2014

Hieronder wordt ingegaan op de reacties uit de consultatie die de voorgestelde wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Algemeen

Veel partijen onderschrijven in algemene zin het doel van de wijzigingen van de Huisvestingswet 2014, zijnde de verplichting voor gemeenten om een urgentieregeling te hebben, het opnemen van verplichte urgentiecategorieën en het zorgen voor een evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Wel pleiten veel partijen voor een duidelijke stok achter de deur bij de verdeling van urgent woningzoekenden. Enkel de verplichting voor gemeenten tot het maken van afspraken over een evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden is volgens veel partijen onvoldoende. De kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel ziet met name op de uitwerking en vragen zoals 'hoe dan precies, hoe veel en welke groepen zouden wel en geen urgentie moeten krijgen, welke woningen mogen gebruikt worden en dergelijken'. Er zijn ook partijen die beargumenteren dat de verplichte urgentie niet in verhouding staat tot het doel, dat deze te veel administratieve lasten met zich meebrengt of dat het überhaupt beter past om lokaal te bepalen welke groepen voorrang moeten krijgen op woonruimte.

Leefbaarheid in kwetsbare wijken en particuliere huurwoningen

In een groot deel van de consultatiereacties op de wijzigingen in de Huisvestingswet 2014 wordt de zorg benoemd dat de verplichtingen uit het wetsvoorstel tot het huisvesten van urgent woningzoekenden een grotere druk zal leggen op de sociale huurwoningen in bestaande wijken. Partijen spreken de zorg uit dat dit in kwetsbare wijken leefbaarheidsproblematiek zal versterken of veroorzaken. Veel partijen pleiten er in dit verband voor om gemeenten te verplichten om voor de huisvesting van urgenten ook een beroep te moeten doen op de particuliere huurwoningvoorraad. Ook de VNG pleit hiervoor. Vanuit de kant van verhuurders en beleggers wordt juist de oproep gedaan om dit niet te doen. Zij stellen dat zij geen wettelijke taak hebben voor de zorg van mensen met urgentie of de volkshuisvesting.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om te bepalen voor welke categorieën van woonruimte de urgentieverklaring geldig is. Daarin zijn gemeenten vrij om te bepalen welke categorieën ze daartoe aanwijzen. Dit blijft onder het wetsvoorstel onveranderd. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om ook een beroep te doen op de huurwoningen van particuliere verhuurders. Met dit wetsvoorstel wordt niets gewijzigd aan de bevoegdheden die gemeenten hebben om ook regels te stellen voor woningen die door particuliere verhuurders worden aangeboden. Gemeenten behouden dus de ruimte die zij hebben om daarvoor te kiezen. Met name in gemeenten waar sociale huurwoningen van woningcorporaties zich clusteren in kwetsbare wijken verdient het aanbeveling om hiervoor te kiezen.

Om niets aan het wetsvoorstel op dit punt te veranderen is allereerst gekozen omdat het vrij vergaand is om de vrijheid van particuliere verhuurders in te perken om te verhuren aan wie zij dat willen en zelf de huurder te kiezen. Het past beter om hier keuzevrijheid te laten bij gemeenten, om op lokaal of regionaal niveau deze afweging te maken. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenten of regio's waar weinig aanbod van woningcorporaties is of waar dit aanbod zich sterk clustert in een aantal kwetsbare wijken. Daarnaast hebben woningcorporaties als kerntaak zich in te zetten voor de volkshuisvesting. Zij kunnen om die reden ook goedkoper lenen. Voor

particuliere verhuurders, beleggers en ontwikkelaars geldt dit niet. Daarom mag ook niet als vanzelf van hen gevraagd worden dat zij altijd beperkingen opgelegd krijgen in hun vrijheid om hun huurders te kiezen, maar alleen in gevallen waar grote schaarste bestaat aan specifieke woningen.

In de toelichting is verduidelijkt dat de bevoegdheid voor gemeenten om ook regels te stellen die gelden voor particuliere verhuurders niet gewijzigd wordt.

Om leefbaarheidsproblematiek tegen te gaan wordt voorgesteld dat gemeenten straks afspraken maken over de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Daarnaast krijgen gemeenten ook de verplichting om in het volkshuisvestingsprogramma aan te geven hoe zij invulling geven aan 30% sociale huur in de nieuwbouw en zal dit op termijn ook bijdragen aan vermindering van clustering van sociale huur in wijken en dus aan het tegengaan van leefbaarheidsproblematiek. Tot slot kan het voor particuliere huurwoningen die straks vallen onder de definitie van sociale huur wel passend zijn om daar urgenten in te huisvesten.

Tot slot ziet een deel van de reacties op de vraag of gemeenten ook onzelfstandige woonruimte mogen gebruiken voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Ook op dit punt wordt de wet niet gewijzigd, gemeenten mogen zelf weten welke categorieën van woonruimte zij hiervoor aanwijzen – dus ook onzelfstandige woonruimten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Urgentiecategorieën

Veel partijen, onder wie de VNG, stellen in hun consultatiereactie de vraag waarom vergunninghouders geen urgentiecategorie vormen op grond van dit wetsvoorstel of betogen dat dit wel het geval had moeten zijn. Het huisvesten van vergunninghouders is al een wettelijke taak. In de Huisvestingswet 2014 is een taakstelling opgenomen waarin staat dat gemeenten elk halfjaar een bepaald aantal vergunninghouders dienen te huisvesten. Daarvoor kunnen gemeenten de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014, waaronder urgentie, gebruiken. Ook de verdeelsleutel voor de taakstelling van vergunninghouders over gemeenten is in de Huisvestingswet 2014 opgenomen. De provincie houdt vervolgens toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak. Er bestaat daarom geen noodzaak om vergunninghouders toe te voegen aan de lijst met verplichte urgentiegroepen.

Ook worden veel vragen gesteld over welke onderlinge volgorde er bestaat tussen de taakstelling voor vergunninghouders en de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Daarnaast worden vragen gesteld over prioritering tussen urgentiecategorieën zelf en de verhouding met urgentiecategorieën die gemeenten nog zelf toevoegen, zoals stadsvernieuwingsurgenten. Op dit onderdeel is de memorie van toelichting verduidelijkt.

Een aantal van de consultatiereacties ziet op de in het wetsvoorstel opgenomen afbakening van de urgentiecategorie 'uitstroom uit de maatschappelijke opvang' (Valente, The Shift, Samenthuis2030). Er zijn partijen die ervoor pleiten dat preventie van dakloosheid ook een afweging zou moeten zijn bij het verlenen van urgentie in plaats van eerst een beschikking of indicatie voor de opvang. Het op deze manier afbakenen van de groep dakloze mensen als urgentiecategorie is een bewuste keuze geweest. Het bleek niet mogelijk tot een uitvoerbare afbakening te komen waarbij een bredere groep (dreigend) dakloze mensen wettelijk verplichte urgentie krijgt. De groep economisch dakloze mensen of dreigend dakloze mensen zonder toegang tot de opvang is heel divers en uiteenlopend qua achterliggende problematiek. Dat maakt eenduidige uitvoering van de regeling ingewikkeld.

Valente wijst er in haar reactie op dat in de praktijk niet alle gemeenten beschikkingen afgeven voor verblijf in de maatschappelijke opvang, omdat de voorziening in de vorm van een algemene voorziening kan zijn vormgegeven. De bedoeling van het wetsvoorstel is dat alle mensen die door de gemeente toegang krijgen tot de opvang omdat zij op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 toegang hebben gekregen tot de maatschappelijke opvang, in aanmerking

komen voor urgentie. Dat is ook verduidelijkt in de toelichting. De manier waarop verlening van urgentie in de praktijk vormgegeven wordt (al dan niet met een beschikking) is aan de gemeente(n) en maatschappelijke partners.

Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in) en Per Saldo, evenals de VNG geven in hun reactie aan twee groepen in de verplichte urgentiecategorieën te missen. Het gaat dan ten eerste om (jong)volwassenen met een beperking die uitstromen uit een verblijfssetting, zoals een gezinshuis, trainingshuis, een behandelcentrum of een (tijdelijke) beschermde woonomgeving. Het zou hier vaak om (jong)volwassenen met een licht verstandelijke beperking gaan. In reactie hierop geldt dat ook jongvolwassenen voor indeling in een urgentiecategorie in aanmerking kunnen komen, wanneer zij beschermd wonen, de maatschappelijke opvang of een accommodatie voor jeugdhulp verlaten. Ten tweede missen Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in), Per Saldo en de VNG een verplichte urgentiecategorie voor woningzoekenden die uitstromen uit een revalidatiecentrum. Zoals ook verduidelijkt in de toelichting, kunnen deze woningzoekenden – afhankelijk van in de individuele omstandigheden van het geval – behoren tot de urgentiegroep van ernstig chronisch zieken en/of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die vanwege hun ziekte of beperking niet meer in hun woning kunnen blijven. Bij de uitwerking van een ministeriële regeling zullen de suggesties van deze partijen worden meegenomen.

Hiernaast zijn er uiteenlopende reacties op het opnemen van de urgentiecategorie uitstroom uit detentie. Onder meer wordt de suggestie gedaan om deze groep woningzoekenden niet als aparte urgentiecategorie in het wetsvoorstel op te nemen maar via de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Deze groep alleen via instroom van de maatschappelijke opvang urgentie te laten krijgen, is niet in lijn met de onderbouwing waarom deze groep woningzoekenden urgentie moet krijgen. De investering die de maatschappij heeft gedaan in herstel en voorkoming van recidive wordt daarmee grotendeels tenietgedaan. Het wetsvoorstel is op dit punt niet gewijzigd worden.

Voorts zijn er reacties op de opname van de groep uitstappende sekswerkers. De Woonbond stelt dat dit een legaal beroep is en mensen die op deze grond met voorrang worden gehuisvest, hun beroep opnieuw kunnen oppakken. Om in aanmerking te komen voor urgentie nemen mensen deel aan een programma dat gericht is op duurzaam uitstappen uit de seksbranche waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de seksbranche. Hoewel het in theorie mogelijk is dat mensen opnieuw sekswerk kunnen uitvoeren, is de gedachte achter het aanmerken van deze woningzoekenden als urgentiecategorie juist dat deze woningzoekenden met een sterke wens om te stoppen daarin belemmerd kunnen worden door woningproblematiek. Het Leger des Heils onderschrijft in haar reactie het belang van het opnemen van sekswerkers als urgenten, evenals van slachtoffers van mensenhandel. Het wetsvoorstel is ten aanzien van urgentie voor uitstappende sekswerkers niet gewijzigd.

Tot slot heeft de Kinderombudsman de oproep gedaan om beter te borgen dat het belang van het kind wordt meegewogen bij de verlening van urgentie. De Kinderombudsman doet de suggestie om in huisvestingsverordeningen op te nemen dat zij bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een urgentieverklaring voor een gezin, ook de belangen van kinderen en jongeren onder 18 jaar onderzoeken en betrekken. De regering onderschrijft dit belang ten zeerste, maar acht het niet passend om hier een wettelijke urgentiecategorie van te maken en ziet niet de ruimte om dit in de wet te verankeren. Dit is een belang waar op lokaal niveau door de gemeente zelf of door de urgentiecommissie aandacht aan moet worden gegeven. In de ministeriële regeling wordt opnieuw bezien of hier ruimte toe is op landelijk niveau.

Ook geeft de Kinderombudsman het advies mee om de door haar ontwikkelde handreiking "Het beste besluit voor het kind bij huisvestingsproblemen" onder gemeenten te verspreiden. Daar wordt uitvoering aan gegeven.

Verder is er een reactie waarin de schrijver suggereert ook jonge wezen aan te merken als verplichte urgentiecategorie. Recent zijn er verschillende maatregelen genomen om jonge wezen beter te beschermen.¹¹ Zo is er, samen met verhuurders en experts, een gedragscode opgesteld waarin verhuurders worden opgeroepen om maatwerk te leveren en de jonge wees een vast of tijdelijk huurcontract aan te bieden, afhankelijk van of de huurwoning passend is. Daarnaast is de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 aangepast, waardoor woningcorporaties jonge wezen een tijdelijke huurovereenkomst van maximaal twee jaar mogen aanbieden. Zij krijgen daardoor meer tijd om naar een blijvende huisvestingsoplossing te zoeken.

Evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden

VNG merkt in haar reactie op dat onvoldoende in beeld is gebracht hoeveel urgent woningzoekenden een woning zoeken en hoeveel anderen een woning zoeken. In de toelichting is toegevoegd welke onderzoeken naar de aantallen urgent woningzoekenden gepoogd zijn.

Daarnaast merkt VNG op dat geen rekening gehouden wordt met andere groepen, zoals vluchtelingen uit Oekraïne of de impact voor regulier woningzoekenden. De VNG doet ook een suggestie voor de wijze waarop de urgent woningzoekenden over gemeenten in de regio verdeeld moeten worden, waarbij gemeenten er eerst onderling uit proberen komen, als dat niet lukt wordt de provincie als bemiddelaar ingezet, mocht dat ook niet lukken dan legt de provincie een verdeling op naar rato van het inwoneraantal. De VNG pleit voorts ook voor een maximum op het aantal te huisvesten urgenten, omdat zonder zo'n maximum er geen ruimte meer voor regulier woningzoekenden overblijft. Ook andere reacties zien op de wijze waarop de verdeling van urgent woningzoekenden in het wetsvoorstel was vastgelegd. Eerder stond daar alleen de verplichting voor gemeenten tot het maken van afspraken over die verdeling. De reacties stellen allemaal dat dit onvoldoende is. Op enkel het maken van afspraken zonder duidelijke stok achter de deur kan geen toezicht gehouden worden en er is daarmee dan ook geen enkele garantie dat daadwerkelijk een verdeling van urgent woningzoekenden plaatsvindt. Ook is veel kritiek op de terugvaloptie waarbij de huidige woonplaats van de aanvrager leidend is. Verschillende voorstellen zijn gedaan voor de wijze waarop de evenwichtige verdeling bewerkstelligd kan worden en in de wet kan worden geregeld. Zo zijn voorstellen gedaan voor een verdeling naar rato van inwoneraantal en zijn voorstellen gedaan voor een verdeling waarbij een percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen per gemeente beschikbaar moet worden gesteld voor urgent woningzoekenden. Veel partijen pleiten er ook voor dat er een maximum moet komen op het aantal woningen dat naar urgenten gaat. Tot slot roepen de reacties ertoe op dat bij de verdeling rekening moet worden gehouden met voorzieningen en mogelijkheden tot zorg en leefbaarheid.

Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatiereacties over de evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden aangepast. In het voorstel is opgenomen dat gemeenten binnen twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel afspraken moeten hebben gemaakt over die verdeling. Zijn die afspraken niet binnen twee jaar vastgelegd in de huisvestingsverordening dan geldt de norm zoals die uit de wet en onderliggende regelgeving volgt. In het voorstel is de norm opgenomen waarbij iedere gemeente in ieder geval een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld percentage van de aangewezen huurwoonruimte beschikbaar stelt voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Hiermee is er een duidelijke stok achter de deur, zoals uit de reacties blijkt dat de wens was. Gemeenten staat het met deze norm vrij om meer woningen beschikbaar te stellen of te reserveren, maar zij zijn daartoe niet verplicht. Tevens kan hiermee de zorg van gemeenten en andere partijen worden weggenomen dat niet te veel woningen naar urgent woningzoekenden gaan.

Binding eisen bij urgent woningzoekenden

Een punt wat ook veel terugkomt in de consultatiereacties is het mogen eisen van maatschappelijke of economische binding aan de woningmarktregio of aan de gemeente bij het verlenen van een huisvestingsvergunning aan urgent woningzoekenden. De reacties op dit punt

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 27926, 361.

zijn uiteenlopend. Met name gemeenten pleiten voor meer aanknopingspunten in de wet voor het teruggeleiden van woningzoekenden naar de gemeente van herkomst na een opvangperiode in een instelling en dus voor een heldere definitie voor wanneer sprake is van binding. Andere partijen, onder meer Valente, stellen juist dat het mogen eisen van binding aan woningzoekenden die om urgentie vragen leidt tot onwenselijke uitkomsten. Het gaat juist om personen die bijvoorbeeld in een andere gemeente beter zouden passen of een nieuwe start moeten maken, of mensen waarbij binding lastig aan te tonen is in welke gemeente dan ook. Denk bijvoorbeeld aan personen die lang dakloos zijn geweest en van vakantiepark naar bank naar opvang zijn verhuisd. Het past niet bij het opstellen van landelijke wettelijke urgentiecategorieën lokale bindingseisen te mogen stellen.

In het wetsvoorstel is onder meer naar aanleiding van de reacties het voorstel voor het mogen eisen van binding bij het verlenen van urgentie gewijzigd. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij de verlening van een huisvestingsvergunning voor urgentie op basis van één van de wettelijke urgentiecategorieën in ieder geval geen maatschappelijke of economische binding aan de gemeente mag worden geëist (dit wordt ook wel lokale binding genoemd). Dit staat immers haaks op het ervoor zorgen dat woningzoekenden met urgentie over de regio worden verdeeld. Deze woningzoekenden moeten in ieder geval in alle gemeenten in de regio urgentie kunnen aanvragen, waarbij de gemeenten onderling moeten zorgen dat een evenwichtige verdeling wordt bewerkstelligd. Naast het verbod om maatschappelijke of economische binding te eisen bij de verlening van een huisvestingsvergunning aan een woningzoekende die valt onder één van de wettelijke urgentiecategorieën is ervoor gekozen om een grondslag te creëren in de wet waarbij voor de verschillende urgentiecategorieën in een ministeriële regeling wordt geregeld in welke gevallen mag worden aangenomen dat sprake is van binding.

Provinciale rol

Veel van de reacties zien ook op de afbakening van de verschillende urgentiecategorieën. Deze afbakening zal in een ministeriële regeling onder dit wetsvoorstel pas plaatsvinden. In deze toelichting zijn enkel voorbeelden genoemd van punten waarop die afbakening kan zien. De gedane suggesties worden bij de uitwerking van de ministeriële regeling meegewogen.

Het IPO heeft aangegeven dat provincies niet zitten te wachten op een taak waarbij zij zich ook met de verdeling van woonruimte of de huisvesting van urgenten of aandachtsgroepen en ouderen moeten bemoeien. Bovendien hebben provincies aangegeven dat zij alleen toezicht kunnen houden op een gemeentelijke taak die voldoende duidelijk omschreven is. Door een norm die geldt wanneer gemeenten onderling niet tot afspraken komen in de wet en onderliggende regelgeving te verankeren wordt aan deze laatste wens voldaan.

Het IPO geeft aan dat zij het wel wenselijk vindt dat provincies naast de bevoegdheid tot het geven van advies aan gemeenten bij de huisvestingsverordening ook de bevoegdheid krijgen in de Huisvestingswet om instructieregels over de huisvestingsverordening te kunnen stellen om op die manier de doorwerking tussen de huisvestingsverordening en de volkshuisvestingsprogramma's te borgen. Zij geeft aan dat deze vorm van sturing aan de voorkant veel meer in de geest van de Omgevingswet past. Daarnaast helpt dit provincies om te voldoen aan de check die provincies moeten doen op de onderbouwing die gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma geven over de maatregelen die zij nemen om schaarste tegen te gaan. Ook vraagt het IPO aandacht voor een extra belasting van de adviesrol die provincies hebben ten aanzien van de huisvestingsverordening, nu van gemeenten verlangd wordt dat zij een huisvestingsverordening dienen te hebben.

De regering heeft ervoor gekozen om de adviesrol zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie zo te houden. Bij de vormgeving van die wijziging is deze rol passend bevonden voor provincies. Het stelsel van de Huisvestingswet 2014 is een andere dan die van de Omgevingswet. Bij de Omgevingswet is het inderdaad mogelijk om instructieregels in de provinciale omgevingsverordening op te nemen

richting gemeenten en zo vooraf te sturen op het beleid voor zover dat ziet op de fysieke leefomgeving. De Huisvestingswet 2014 ziet echter op iets anders, namelijk op de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer. Omdat het beleid op dit gebied in eerste instantie lokaal is, is in de Huisvestingswet 2014 voor een ander systeem gekozen om de toezichthoudende rol van de provincie goed vorm te geven, namelijk via een advies vooraf. Hiernaast heeft de provincie een toezichtrol op de gemeentelijke huisvestingsverordeningen. Indien de huisvestingsverordening niet voldoet aan de wet kunnen provincies vanuit hun interbestuurlijke toezichtrol handhavend optreden. De regering heeft verder ook in haar overwegingen meegenomen dat provincies hebben aangegeven dat zij niet enthousiast worden van een grote rol waar het urgentie betreft, wat per definitie een onderwerp van woonruimteverdeling is. Provincies geven aan daar geen capaciteit en expertise op te hebben en hun rol voor wat betreft huisvesting met name op de fysieke leefomgeving zien. Het uitbreiden van de provinciale rol naar de mogelijkheid tot het geven van instructies op een huisvestingsverordening zou op dit punt niet passen bij de wensen van provincies. Tot slot kunnen provincies wel een sturende rol vooraf vervullen bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma, het in kaart brengen van de opgave en de plannen voor (betaalbare) woningbouw. Gemeenten moeten inderdaad, wanneer zij in de huisvestingsverordening een vergunningsplicht voor woonruimteverdeling instellen, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in hun volkshuisvestingsprogramma onderbouwen op welke wijze zij de schaarste tegen gaan via woningbouwprogrammering. Indien de provincie oordeelt dat de gemeente onvoldoende doet aan (betaalbare) woningbouw kan zij hier via de Omgevingswet goed op sturen. Daar is geen nieuwe bevoegdheid in de Huisvestingswet 2014 voor nodig.

Overige punten

De regio Midden-Holland gaf in haar reactie aan te vrezen dat het introduceren van de verboden weigeringsgrond voor urgentie op basis van het feit dat iemand woont in een ruimte die niet bestemd is voor permanente bewoning, leidt tot een sterke toename in gemeenten met veel recreatieparken van het aantal mensen dat met urgentie gehuisvest moet worden. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat deze verboden weigeringsgrond erop doelt dat niet het enkele feit dat een ruimte met een andere bestemming dan wonen als woonruimte wordt gebruikt tegen kan worden geworpen. Het kan wel zo zijn dat door het gebruik van die plek, bijvoorbeeld het tijdelijk bewonen van een vakantiehuisje, het huisvestingsprobleem niet urgent is. Dit zal afhangen van de individuele omstandigheden van het geval.

De consultatiereacties die zien op de Huisvestingswet 2014 omvatten nog een aantal wat meer algemene, juridische punten. Onder andere wordt de vraag gesteld waarom niet direct in de wet wordt opgenomen wie urgentie of voorrang op woningen kan krijgen, zonder dat dit via de huisvestingsverordening loopt. De reden hiervoor is dat gemeenten nog steeds de bevoegdheid houden om de urgentiecategorieën en de criteria om te bepalen wanneer woningzoekenden daaronder vallen ruimer op te stellen dan de wet voorschrijft. Ook mogen gemeenten zelf nog categorieën aanvullen. Omdat de urgentieregeling ook onderdeel vormt van een huisvestingsverordening moet deze door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het past ook bij de lokale politieke besluitvorming om de gemeenteraad hiervoor in te zetten.

Verder pleit de VNG voor het afschaffen van het moeten motiveren van schaarste bij het opstellen van een huisvestingsverordening die ziet op toewijzingsregels voor woonruimteverdeling. Deze systematiek wordt met het wetsvoorstel behouden. De Huisvestingswet 2014 is een inperking van de vrijheid van vestiging. Het is op grond van Europees recht voorgeschreven dat het ingrijpen op die vrijheid van vestiging enkel gerechtvaardigd is in het geval van een dwingende reden van algemeen belang, waarbij voorts een grondige toets en onderbouwing noodzakelijk is. Deze wens van de VNG is daarom in strijd met het Europees recht en kan daarom niet overgenomen worden. Tot slot pleit de VNG voor het starten van een gezamenlijke verkenning voor de integratie van Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet in de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet gaat over wijzigingen in de woonruimtevoorraad. De regering zal, buiten het kader van dit

wetsvoorstel, met de VNG in gesprek gaan over de wenselijkheid en mogelijkheden van een dergelijke verkenning.

Daarnaast blijkt uit de reacties dat verwarring bestaat over het onderscheid tussen een urgentieregeling en een huisvestingsverordening. Gemeenten hebben op grond van de Huisvestingswet 2014 verschillende bevoegdheden en taken.

Een aantal van de bevoegdheden zien op het opstellen van een huisvestingsverordening:

- I. Gemeenten kunnen een huisvestingsverordening opstellen met daarin regels over woonruimteverdeling indien dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan.
- II. Gemeenten hebben daarnaast de bevoegdheid om regels op te nemen in een huisvestingsverordening die zien op woonruimtevoorraadbeheer. Op dit moment kunnen gemeenten deze maatregelen enkel nemen voor zover dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan. Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie in werking treedt, hebben gemeenten ook de bevoegdheid om deze maatregelen te nemen voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.
- III. Verder hebben gemeenten de bevoegdheid om, voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving en om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan, te sturen op toeristische verhuur en kunnen zij een vergunningsplicht in de huisvestingsverordening opnemen voor de verhuur van woningen (opkoopbescherming) indien zij dat noodzakelijk en geschikt acht voor het bestrijden van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.
- IV. Tot slot hebben gemeenten nu nog de bevoegdheid en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de plicht om een urgentieregeling in de huisvestingsverordening op te nemen, waarin zij een aantal verplichte urgentiecategorieën dienen op te nemen. Het verplicht hebben van een urgentieregeling betekent de facto dat alle gemeenten straks een huisvestingsverordening hebben, die in ieder geval bestaat uit een urgentieregeling. De overige onderwerpen zijn nog steeds aan gemeenten zelf.

1.5.3 Woningwet

Hieronder wordt ingegaan op de reacties uit de consultatie die de voorgestelde wijzigingen van de Woningwet betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Gemeenten betrekken aanbieders van zorg en ondersteuning bij het maken van prestatieafspraken

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten bij het maken van lokale prestatieafspraken de (zorg)aanbieders betrekken die aan het realiseren van de doelen van de lokale prestatieafspraken een bijdrage kunnen leveren. De lokale praktijk is per gemeente verschillend, daarom wordt niet voorgeschreven hoe gemeenten dit moeten doen. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om dit in te richten. Het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de prestatieafspraken is een punt dat terugkwam in veel van de consultatiereacties. Het werd door een aantal respondenten toegejuicht, waaronder door Aedes, de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties en de Nederlandse vereniging van bestuurders in woningcorporaties. Tegelijk is dit een punt waar veel gemeenten wel bezorgd over zijn. Er zijn veel vragen naar voren gebracht over het 'hoe' hiervan.

Hieronder een overzicht van de hoofdlijnen op dit punt uit de consultatiereacties, alsook een aanduiding hoe deze reacties zijn verwerkt.

Meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie

Een algemene vraag die uit de consultatie naar voren kwam, was welke meerwaarde het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken heeft ten opzichte van de huidige situatie.

De beoogde meerwaarde is dat het betrekken van de relevante zorg- en ondersteuningspartijen bij het maken van lokale prestatieafspraken bevordert dat een integrale aanpak wordt ingezet voor de lokale volkshuisvestingsopgave en de woon-gerelateerde aspecten van zorg en ondersteuning. Door de domeinen wonen en zorg in de lokale prestatieafspraken beter aan elkaar te verbinden, wordt versterkt dat zorg en ondersteuning op maat wordt geboden aan de huurders van woningcorporaties die dit nodig hebben om (langer) zelfstandig te kunnen blijven wonen. Hiermee wordt ingezet op de versterking van preventie en het voorkomen van situaties waarbij een huurder eigenlijk meer zorg behoeft dan hij ontvangt door inadequate afstemming en samenwerking tussen zorgpartijen en woningcorporaties en dit tot (woon)overlast leidt of andere vervelende gevolgen voor de huurders zelf en omwonenden heeft.

Positionering zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken en verduidelijking van hun rol

Veel van de consultatiereacties zagen op de rol en positionering van de zorg- en ondersteuningspartijen bij het maken van lokale prestatieafspraken, en hoe dit tot stand kan komen. In veel reacties, waaronder van Aedes, werd steun uitgesproken voor het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken. Aedes reageerde verder, net als de Autoriteit woningcorporaties, een aantal woningcorporaties en het Leger des Heils, dat het aanbeveling verdient de positie van (zorg)aanbieders te verduidelijken met name in het licht van wederzijdse verantwoordelijkheid voor de te leveren prestaties. In de reacties werd gewezen op een zekere vrijblijvendheid die uit het wetsvoorstel naar voren kwam.

Onder meer de Adviescommissie geschilbehandeling bracht naar voren dat zorgverleners bij de lokale prestatieafspraken geen partij zouden moeten zijn, vooral omdat het begrip (zorg)aanbieder te diffuus is, (zorg)aanbieders niet per definitie een lokale afspiegeling vormen en een uitbreiding van de lokale driehoek een ongewenste (verdere) complicatie en verzwakking zou betekenen van de positie van de huurdersorganisaties. Een aantal andere reacties hield juist wél een pleidooi in om de zorg- en ondersteuningspartijen mede-ondertekenaars van de lokale prestatieafspraken te laten zijn.

De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in) en PerSaldo deden de oproep om ook wooninitiatieven op basis van een persoonsgebonden budget een plek te geven in proces van de prestatieafspraken. Actiz bracht nog naar voren het belang te borgen dat voldoende verpleegzorgplekken en geclusterde woonvormen voor ouderen worden gerealiseerd, en dat de opgave in dit verband in de lokale prestatieafspraken moet worden uitgewerkt.

De rol en positionering van de zorg- en ondersteuningspartijen is in de memorie van toelichting nader verduidelijkt naar aanleiding van de reacties. Het wetsvoorstel blijft ongewijzigd, in die zin dat de zorg- en ondersteuningspartijen niet mede-ondertekenaars zijn van de lokale prestatieafspraken, en dat het aan de gemeente is om te bepalen op welke manier de relevante partijen bij de lokale prestatieafspraken worden betrokken. De realisatie van voldoende verpleegzorgplekken en geclusterde woonvormen voor ouderen is in het wetsvoorstel zo voorzien, doordat gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma's de woonbehoeften van ouderen in kaart dienen te brengen, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren. Dit zal nader worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook het betrekken van wooninitiatieven waarbij de zorg bekostigd wordt met een persoonsgebonden budget is mogelijk.

Aanbesteding

In een aantal consultatiereacties werd de vraag opgeworpen hoe het wetsvoorstel zich op het punt van het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen verhoudt tot de regels rondom aanbesteding.

In reactie hierop kan worden verduidelijkt dat dit geen gevolgen heeft voor het opstellen van de lokale prestatieafspraken. De regering voorziet geen gevolgen van het wetsvoorstel voor de

aanbesteding door gemeenten van zorg en ondersteuning. De gemeente stelt het Wmo-beleidsplan op, en nodigt partijen daarbij uit. Partijen hebben zelf belang om betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de prognose. Daarbij neemt de gemeente ook die partijen mee die zorg gaan leveren in corporatiewoningen. In deze fase speelt de aanbesteding. Pas ná deze stap, werkt de gemeente de woon-gerelateerde zorg verder uit in de prestatieafspraken, waarbij zij dus de zorgpartijen betreft die al eerder de aanbesteding hebben doorlopen.

Behandeling geschillen prestatieafspraken in relatie tot de woon-gerelateerde zorg en ondersteuning

Uit een aantal reacties, waaronder van de Adviescommissie geschilbehandeling en Aedes, kwam naar voren dat de tekst van het voorgestelde nieuwe artikel 44 van de Woningwet onduidelijk of onjuist was, omdat het leek alsof werd voorgesteld dat zorg- en ondersteuningsorganisaties ook een geschil in de zin van de Woningwet over de totstandkoming of nakoming van prestatieafspraken voor een bindende uitspraak kunnen voorleggen aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In een aantal reacties kwam naar voren dat van belang is dat de zorg- en ondersteuningspartijen wel aan de afgesproken prestaties kunnen worden gehouden, en de Autoriteit woningcorporaties adviseerde de situatie van geschilbehandeling waar het (mede) een zorg- of ondersteuningsaspect betreft nader uit te werken.

De consultatiereacties brachten op dit punt een verschrijving aan het licht; het voorgestelde artikel 44 van de Woningwet is aangepast om te verduidelijken dat de zorg- en ondersteuningspartijen niet formeel partij zijn bij de lokale prestatieafspraken en niet een geschil over de lokale prestatieafspraken in de zin van dat artikel kunnen indienen. Evenmin kan de geschilbehandeling van artikel 44 van de Woningwet zien op de prestaties van de zorg- en ondersteuningspartijen. De regering onderschrijft dat van belang is dat een eventueel geschil dat de zorg- en ondersteuningspartijen raakt via de reguliere rechtsgang kan worden beslecht. Dat instrumentarium valt dus buiten dit wetsvoorstel. De memorie van toelichting is verduidelijkt op het punt van de afdwingbaarheid van afgesproken prestaties van zorg- en ondersteuningspartijen, bij de lokale prestatieafspraken.

Uitbreiding geschilbehandeling prestatieafspraken

De Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken bracht in haar reactie een aantal aspecten naar voren die het toetsingskader betreffen, aan de hand waarvan zij haar adviezen aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan formuleren. De Adviescommissie geschilbeslechting is van mening dat haar advisering in een geschil onvermijdelijk een beleidsinhoudelijke of politieke lading zou krijgen, wanneer een bindend normatief kader zou ontbreken. De Adviescommissie geschilbeslechting pleit daarom voor normstelling in de regelgeving.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat de nadere uitwerking van de geschilbehandeling bij lokale prestatieafspraken zal plaatsvinden bij lagere regelgeving. Bij het uitwerken daarvan zal het punt ten aanzien van het normatief kader voor de toetsing worden meegenomen.

De Adviescommissie geschilbehandeling ging in haar consultatiereactie verder in op de mogelijkheid van een informele aanpak in geschillen en het ambtshalve aanvullen van de gronden van een geschil. Ook deze aspecten van de geschilbehandeling zullen zo nodig bij lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

De Adviescommissie geschilbehandeling en de Autoriteit woningcorporaties gingen beiden gemotiveerd in op het voorkomen van mogelijke overlap tussen hun beider taken en rollen en het belang van het voorkomen van een risico op tegenstrijdige beoordeling tussen de adviezen van de Adviescommissie en het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties. De Adviescommissie signaleerde dat het wetsvoorstel de afstemming tussen de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties volledig aan hen beiden lijkt over te laten ten aanzien van te maken werkafspraken. Zij gaf aan het dienstig te vinden dat in de regelgeving wordt voorzien in het

voorkomen van overlap of risico op tegenstrijdigheden. Ook stelde zowel de Adviescommissie als de Autoriteit woningcorporaties voor in het wetsvoorstel op te nemen dat de Adviescommissie de Autoriteit woningcorporaties kan raadplegen en dat de Adviescommissie bovendien slechts gemotiveerd van het oordeel van de Autoriteit woningcorporaties kan afwijken.

Van deze punten is goede nota genomen. De regering deelt de opvatting dat het nuttig is de afbakening van taken en rollen tussen de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties te beschrijven en dat ongewenste samenloop of tegenstrijdigheden moet worden voorkomen. In de memorie van toelichting is in dit verband opgenomen dat de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties hiervoor werkafspraken kunnen maken. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd. Nader zal worden gezien of de afbakening van taken en rollen verder moet worden versterkt bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

De Woonbond gaf in reactie weer het verstandig te vinden dat de afdwingbaarheid van lokale prestatieafspraken wordt versterkt.

De VNG en een aantal gemeenten pleitten er in hun reacties voor de advisering van geschillen prestatieafspraken in de zin van de Woningwet niet onder te brengen bij de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken, maar die advisering onder te brengen in de ambtelijke ondersteuning van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De VNG stelde zich op het standpunt dat de benodigde kennis voor de beoordeling van een geschil niet bij de Adviescommissie aanwezig is, maar wel bij het ministerie zelf. Als tweede – minder voor de hand liggende - optie suggereerde de VNG de advisering bij geschillen onder te brengen bij de Autoriteit woningcorporaties.

De regering ziet geen aanleiding voor aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt. De uitbreiding van de geschilbehandeling op de wijze zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel is reeds tussen de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes, de Woonbond en VNG afgesproken in de Nationale prestatieafspraken. Het voorstel om de advisering bij geschillen vanuit het ministerie te doen of de Autoriteit woningcorporaties is om meerdere redenen ongewenst. In de huidige procedure van geschilbehandeling is al sprake van ambtelijke advisering vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor diens bindende uitspraak. Die uitspraak vindt plaats op basis van het advies van de Adviescommissie. Het wetsvoorstel verandert niets aan die bestaande praktijk. Een rol voor de Autoriteit woningcorporaties in de advisering in geschillen past niet bij haar toezichthoudende rol in het stelsel. De regering vindt bovenal de onafhankelijke advisering van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken van grote toegevoegde waarde bij de totstandkoming van de bindende uitspraak van de minister. De onafhankelijkheid van het advies is onder meer geborgd doordat de Adviescommissie geschilbehandeling is samengesteld uit leden die zijn voorgedragen door de organisaties die de lokale partijen vertegenwoordigen: VNG, Woonbond en Aedes. Bovendien opereert de Adviescommissie geschilbehandeling onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, voorgedragen door BZK. De Adviescommissie geschilbehandeling wordt bemenst door leden met bewezen kennis en ervaring vanuit de praktijk en de Adviescommissie geschilbehandeling adviseert verder met gepaste afstand tot beleid en politiek.

Aanpassing werkgebied woningcorporaties

De VNG gaf in reactie op de consultatie enkele redenen waarom zij geen voorstander is om de huidige woningmarktregio's aan te passen in die zin dat de werkgebieden van de woningcorporaties gelijkgesteld worden met de provinciale grenzen. Ook andere partijen stelden zich op dit standpunt. Voor de VNG zit het erin dat de provincie geen directe of indirecte rol vervult ten opzichte van woningcorporaties. Daarom is volgens de VNG de redenering dat een op provinciale schaal werkzame woningcorporatie beter aansluit bij de coördinerende rol van de provincie op het gebied van de volkshuisvesting niet valide.

De regering heeft begrip voor deze zienswijze, maar heeft gemeend aansluiting te zoeken bij provinciale grenzen, omdat de woningbouwopgaven bijvoorbeeld ook op provinciaal niveau worden vastgesteld. Daarmee ligt het voor de hand om woningcorporaties de ruimte te geven ook bij te dragen aan de opgaven buiten de gemeenten waar zij al actief zijn in het geval de opgave daar (grotendeels) gerealiseerd is en de corporatie nog investeringsruimte heeft. Deze aanpak is ook afgesproken in de Nationale prestatieafspraken tussen VNG, Aedes, Woonbond en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De VNG, een aantal gemeenten, een provincie en een aantal woningcorporaties pleitten voor handhaving van de huidige woningmarktregio's, omdat dit woningcorporaties die werkzaam zijn in regio's of gebieden die in meer provincies zijn gelegen de gelegenheid biedt hun werkzaamheden daar voort te zetten. En volgens de G40 zou een andere interpretatie de aandacht afleiden van de daadwerkelijke opgave. Voor enkele partijen (een gemeente en een aantal woningcorporaties) is het wetsvoorstel onduidelijk op het punt of woningcorporaties nog werkzaam mogen zijn in meer dan één provincie.

In reactie op deze punten moet het volgende verduidelijkt worden. De werkgebieden ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn negentien woningmarktregio's. Deze zijn tot stand gekomen in samenspraak tussen gemeenten en woningcorporaties en zijn veelal in meer dan één provincie gelegen. Bij de uitwerking van de nieuwe grenzen van de werkgebieden zal in kaart worden gebracht wat deze uitgangssituatie betekent voor alle individuele woningcorporaties. Uitgangspunt hierbij blijft dat lokale binding voorop staat en het systeem in de praktijk werkbaar is. Het kan voorkomen dat het werkgebied van woningcorporaties meer dan één provincie beslaat. Er wordt nog onderzocht of het wenselijk is om individuele woningcorporaties de gelegenheid te geven de minister te verzoeken om het werkgebied te beperken tot twee provincies, wanneer zij op basis van hun huidige werkgebied in drie provincies werkzaam zouden mogen worden.

De VNG reageerde voorts dat het voorstel ertoe zou moeten leiden dat woningcorporaties gemakkelijker kunnen bijdragen aan de volkshuisvestingsopgaven waar de betreffende provincie voor staat. De VNG wijst op het gegeven dat een verschil in financiële slagkracht van woningcorporaties vereist dat op nationaal niveau solidariteit (via 'matching' van middelen of projectsteun) moet worden georganiseerd. De VNG wijst erop dat er regio's zijn (zoals de regio Rotterdam en Haaglanden) die al medio 2026 in de financiële problemen komen en waarbij de woningcorporaties de maatschappelijke opgaven niet meer aan kunnen. VNG wijst erop dat dat niet op een provinciale schaal is recht te trekken door een beroep te doen op de woningcorporaties in de provincie. Projectsteun moet daarom volgens de VNG beter geregeld worden. De regering onderschrijft de constatering van de VNG dat ook het instrument projectsteun nodig blijft om de opgaven in alle delen van Nederland te kunnen realiseren. (Zie voor verdere uitwerking van onderlinge solidariteit en projectsteun verderop in deze paragraaf). De mogelijkheden voor de doelmatige inzet van projectsteun zullen in 2023 nader worden uitgewerkt. Dat neemt niet weg dat in de Nationale prestatieafspraken is afgesproken eerst in te zetten op zoveel mogelijk vrijwillige onderlinge solidariteit (in de regio) tussen woningcorporaties, voordat projectsteun in beeld komt. Het vergroten van het werkgebied naar provinciaal niveau biedt woningcorporaties zodoende de gelegenheid om desgewenst en uit eigener beweging, zonder dat een ontheffing hoeft te worden aangevraagd, in andere gemeenten in de provincie werkzaam te worden ten behoeve van de volkshuisvestingsopgaven daar en ter ondersteuning van de al werkzame corporaties in die gemeenten.

Schaalgrootte

De VNG, de Autoriteit woningcorporaties, de Woonbond en enkele andere partijen brachten naar voren dat de aanpassing van de woningmarktregio's zoals voorgesteld leidt tot schaalvergroting. Juist de woningmarktregio's vormen in de bestaande situatie volgens VNG een rem op ongewenste schaalvergroting. De Autoriteit woningcorporaties stelt verder de vraag hoe de lokale binding wordt geborgd met de huidige gemeenten en huurdersorganisaties waar de woningcorporaties werkzaam zijn. De Woonbond wijst op het risico van vergroting van de afstand tussen de

leefwereld van de huurder en de bedrijfsvoering van de woningcorporatie. Bovendien betekent een grotere regio ook een grotere inspanning van de vrijwilligers van samenwerkende huurdersorganisaties. Woningcorporaties dienen hierin goed te ondersteunen. Volgens de VNG kan dit voorstel ertoe leiden dat een woningcorporatie zijn middelen in andere gemeenten in de provincie zal gaan inzetten, terwijl er gerechtvaardigde belangen liggen van gemeenten en huurders om de middelen blijvend in te zetten in de gemeente waar de woningcorporatie nu werkzaam is. Ook SVH pleit voor een werkbare schaalgrootte van de regio's, waarbij partijen elkaar kunnen vinden en slagvaardig kunnen samenwerken.

De basis voor de werkgebieden is in de bestaande situatie de huidige woningmarktregio's. De daar ontstane lokale verankering van woningcorporaties zal naar de verwachting van de regering niet snel verloren gaan. Sinds de invoering van de Woningwet hebben de woningmarktregio's bijgedragen aan deze beleidsdoelstelling. Gemeenten en huurdersorganisaties hebben hier ook een belangrijke lokale rol. Bovendien vinden schaalvergroting en fusies overwegend plaats om andere redenen dan de grootte van het werkgebied. Efficiëntie, organisatorische slagkracht en schaalgrootte in relatie tot de volkshuisvestingsopgaven, zijn daarbij vaak de beweegredenen. Niet wordt verwacht dat het vergroten van de werkgebieden op zichzelf aanleiding zal zijn voor ongewenste schaalvergroting.

Wat betreft de zorg van de VNG dat woningcorporaties hun middelen - ten nadele van de ene gemeente - in andere gemeenten zullen inzetten het volgende. De regering gaat ervan uit dat woningcorporaties hun middelen in de eerste plaats inzetten in gemeenten waar zij nu werkzaam zijn. Woningcorporaties blijven gehouden om een redelijk bod uit te brengen op het volkshuisvestingsprogramma van de gemeente. Het is hierbij natuurlijk van belang dat zij de kans krijgen om hun middelen hier ook daadwerkelijk nuttig in te zetten. Ook binnen de huidige woningmarktregio's kunnen thans andere gemeenten een beroep doen op woningcorporaties die nog niet werkzaam zijn in de betreffende gemeente indien de in deze gemeente werkzame woningcorporaties niet in staat zijn om de opgave in deze gemeente te realiseren. Hierbij hebben gemeenten dus al een belangrijke en sturende rol.

Aedes en de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties gaven in hun consultatiereacties daarentegen aan dat de huidige woningmarktregio's woningcorporaties onnodig beperken. Aedes gaf aan dat woningcorporaties zelf goed in staat zijn te beoordelen waar zij hun middelen het beste kunnen inzetten. De Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties juicht de gelijkstelling van het werkgebied langs de provinciegrenzen toe. De indeling van werkgebieden van woningcorporaties moet volgens de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties ondersteunend zijn aan het in samenhang en in afstemming samenwerken met andere partijen die betrokken zijn bij het realiseren van de opgave.

Ontheffing

Meerdere partijen hebben in hun reactie gevraagd wat het wetsvoorstel zal betekenen voor ontheffingen. Aedes vraagt hoe in de toekomst zal worden omgegaan met bestaande ontheffingen van woningcorporaties die in meerdere woningmarktregio's, niet zijnde dezelfde provincie, actief zijn. Stedendriehoek vraagt wat het wetsvoorstel betekent voor een lopende ontheffingsaanvraag, maar ook maken partijen zich zorgen over bestaande ontheffingen (AKD). Gevraagd wordt wat zal gebeuren wanneer een woningcorporatie op basis van een bestaande ontheffing actief mag zijn in meerdere provincies.

Het instrument ontheffingen blijft bestaan, waarbij het provincieniveau als uitgangspunt wordt genomen en niet langer het gemeentelijke niveau. Voor bestaande ontheffingen betekent dit één van twee opties: ofwel 1) de ontheffing is gegeven voor een gemeente in de provincie waar de woningcorporaties straks als geheel actief mogen zijn, waardoor de ontheffing geen relevantie meer heeft, danwel 2) de ontheffing is gegeven voor een gemeente buiten de provincie(s) waar de woningcorporaties al actief mogen zijn, waardoor de ontheffing in ieder geval blijft gelden voor de betreffende gemeente. Nieuwe ontheffingen worden verleend voor een gehele provincie. Een

ontheffing voor de gehele provincie zal in de praktijk waarschijnlijk betekenen dat een woningcorporatie actief zal zijn in één of hoogstens een paar gemeenten in deze provincie. Dit vanwege de beperkingen in financiële middelen en organisatie van de woningcorporatie.

Het streven is bovendien om de onderbouwing van een nieuwe ontheffing te vereenvoudigen: waar in de huidige praktijk een stevige onderbouwing vereist is die de noodzaak vanuit de volkshuisvestingsopgaven aantoont, komt in de nieuwe opzet het accent te liggen op de instemming van de primaire stakeholders van de woningcorporatie.

In feite komt deze procedure overeen met de huidige vereisten die gelden bij een aanvraag voor een ontheffing in een gemeente die geografisch grenst het aan het werkgebied. Ook voor deze ontheffingen ligt het accent in de onderbouwing minder op het aantonen van de opgave, maar op de overeenstemming van de stakeholders. Dit betekent dat ook in de toekomst een zienswijze nodig blijft van de gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is en mag zijn en van de huurdersorganisatie. Deze partijen hebben daarmee de gelegenheid om kenbaar te maken of zij vinden dat de woningcorporatie de volkshuisvestingsopgaven in het eigen werkgebied in voldoende mate oppakt, of dat een ontheffing niet in de rede ligt omdat deze opgaven zo groot zijn dat dit de volledige aandacht en inzet van middelen van de woningcorporatie vereist. De Autoriteit woningcorporaties zal de ontheffingsaanvragen net als nu beoordelen en daarbij eventuele negatieve zienswijzen afwegen tegen de argumenten die de woningcorporatie aandraagt.

De huidige, al verleende ontheffingen zijn toegekend voor onbepaalde tijd maar kennen een evaluatiebepaling. Deze evaluatiebepaling, die in feite een nieuwe onderbouwing van de ontheffing behelst, is administratief een relatief zware last voor woningcorporaties (en stakeholders). Om deze reden komt de evaluatiebepaling te vervallen. Zowel bestaande en nieuwe ontheffingen gaan daarom voor onbepaalde tijd gelden.

Overige punten

Positie huurdersorganisaties

De Woonbond vroeg in de consultatiereactie aandacht voor de positie van huurdersorganisaties in de lokale prestatieafspraken, evenals de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken en Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. De Woonbond stelt zich op het standpunt dat het mandaat van de huurdersorganisaties niet mag worden aangetast doordat in de lokale prestatieafspraken slechts wordt uitgewerkt wat in de woondeals al is afgesproken, waarbij de huurders geen positie hebben gehad. Ook kwam de positie van huurders meer in het algemeen naar voren. Immers, er staat veel op het spel bij de lokale prestatieafspraken en er wordt veel kennis en inzicht gevraagd van deze vrijwilligers. Opgeroepen werd de huurdersorganisaties te faciliteren in het proces van prestatieafspraken, bijvoorbeeld met een update van de zogenaamde 'Handreiking Prestatieafspraken'. De Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken vroeg te bezien hoe de invloed en betrokkenheid van huurdersorganisaties bij regionale woondeals en de provinciale volkshuisvestingsprogramma's kan worden gewaarborgd. Ook pleitten enkele woningcorporaties ervoor wettelijk te borgen dat de huurdersorganisaties kunnen meebeslissen bij de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

De regering vindt het van groot belang dat huurdersorganisaties in formele zin een gelijkwaardige positie hebben in de lokale driehoek. Daarnaast vindt de regering het van groot belang dat huurdersorganisaties ook feitelijk voldoende in staat zijn om hun stem te laten gelden bij de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de totstandkoming van de lokale prestatieafspraken. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de formele positie van de huurdersorganisaties bij de totstandkoming van prestatieafspraken. Deze positie is geregeld in de Woningwet en voorziet erin dat alle drie de lokale partijen een gelijkwaardige positie hebben. Er is in de Omgevingswet reeds in voorzien dat huurdersorganisaties, evenals alle andere betrokken partijen, inspraak kunnen hebben bij de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, aangezien deze wordt

opgesteld conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb. Huurdersorganisaties hebben hierin een positie die gelijkwaardig is aan die van woningcorporaties. Daarentegen is niet beoogd om de positie van huurdersorganisaties bij de totstandkoming van de provinciale volkshuisvestingsprogramma's te formaliseren, evenmin als dit aan de orde is voor bijvoorbeeld de positie van woningcorporaties. Desalniettemin is de feitelijke positie van de huurdersorganisaties in het stelsel wel een andere dan die van woningcorporaties en gemeenten. Immers, huurdersorganisaties hebben in de regel beschikking over beperktere menskracht dan gemeenten en woningcorporaties, worden door vrijwilligers bemenst terwijl gemeenten en woningcorporaties beschikken over de inzet van professionals, en hebben niet altijd (afdoende) middelen voor professionele ondersteuning. De regering is voornemens te voorzien in een aanvullende ondersteuningsstructuur, waarbij bestaande middelen zoals de 'Handreiking Prestatieafspraken' opnieuw tegen het licht zullen worden gehouden. Dit valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

Positie gemeenten in de sturing van prestaties van woningcorporaties

De VNG bracht in haar reactie naar voren dat gemeenten niet altijd grip hebben op de werkzaamheden van woningcorporaties, en dat het aan transparant inzicht ontbreekt wat van de woningcorporaties kan worden verwacht. De VNG meldde te vaak signalen te ontvangen dat woningcorporaties meer woningen verkopen dan gemeenten wenselijk vinden, of niet bouwen in kleinere dorpen vanwege bedrijfseconomische redenen. De VNG merkt op dat het Rijk en gemeenten erop moeten kunnen sturen dat woningcorporaties daar waar dat noodzakelijk is sociale huurwoningen toevoegen aan de bestaande voorraad. De VNG vindt dat moet worden voorzien in voorstellen om meer grip te krijgen op prestaties van woningcorporaties.

Uit de consultatiereacties en uit de botsproeven die met gemeenten en provincies zijn uitgevoerd kan worden geconstateerd dat (een aantal) gemeenten (mede) in relatie tot dit wetsvoorstel zoekt naar middelen om effectiever en meer gericht te kunnen sturen op de prestaties van woningcorporaties. Anderzijds zoekt/zoeken (een aantal) woningcorporaties naar een versterking van hun positie in de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (zie alinea hieronder), alsook naar middelen om gemeenten aan hun deel van de lokale prestatieafspraken te houden, zoals bijvoorbeeld het leveren van voldoende betaalbare locaties om op te bouwen. Dat dit spanningsveld op deze manier naar voren komt is illustratief voor de huidige krapte, de gedeelde opgave en de wederzijdse afhankelijkheid voor prestaties ter voldoening van de lokale volkshuisvestingsopgave. De gewenste prestaties van de woningcorporatiesector tot en met 2030 zijn vastgelegd in de Nationale prestatieafspraken van juni 2022. In de Nationale prestatieafspraken is de opgave nader geconcretiseerd, waardoor scherper op de realisatie hiervan kan worden gestuurd. Gemeenten en woningcorporaties kunnen elkaar over en weer aan die afgesproken prestaties houden. Hetzelfde geldt voor de woondeals: ook deze bevatten een verdergaande concretisering van de opgave, waaraan gemeenten en woningcorporaties elkaar kunnen houden nadat dit goed is doorvertaald naar de lokale prestatieafspraken. Dit wetsvoorstel bevat immers aanvullend instrumentarium voor sturing op en handhaving van de lokale volkshuisvestingsprestaties. Dat neemt niet weg dat het voor de hand ligt om te bezien of bestaand instrumentarium dat bedoeld is om partijen te helpen om tot goede lokale prestatieafspraken te komen, zoals de 'Handreiking prestatieafspraken' en de 'Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties' (IBW), kan worden verbeterd en het gebruik hiervan kan worden versterkt. De regering meent dat het voorgestelde instrumentarium zodoende voldoet aan de geuite wens voor meer mogelijkheden voor sturing.

Positie woningcorporaties bij totstandkoming gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en beleidsruimte bij de prestatieafspraken

Zoals hiervoor al aangehaald, kwam uit de reacties van Aedes en van een aantal woningcorporaties naar voren dat een nadere formalisering van de positie en rol van woningcorporaties gewenst is bij de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, om de rol van woningcorporaties in de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid te versterken. Een voorbeeld dat werd genoemd was het

creëren van een instemmingsrecht van woningcorporaties bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma. Een geformaliseerde rol zou woningcorporaties beter in staat stellen invloed te hebben op het volkshuisvestingsbeleid. Hierdoor zou volgens de reacties zijn geborgd dat woningcorporaties bij de uitwerking in de lokale prestatieafspraken niet een te beperkte, namelijk uitvoerende, rol hebben; beperkt tot het 'tekenen bij het kruisje'. Verder adviseert de Autoriteit woningcorporaties in haar consultatiereactie toe te lichten hoe woningcorporaties steun van gemeenten verkrijgen om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen daadwerkelijk te realiseren.

Deze consultatiereacties leidden niet tot een wijziging van het wetsvoorstel. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma komt tot stand volgens de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Tijdens deze voorbereidingsprocedure kunnen woningcorporaties, net als andere partijen, inbreng leveren voor het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Naar het oordeel van de regering is dit voor woningcorporaties een afdoende ingang en borgt de inrichting van het proces volgens de openbare voorbereidingsprocedure dat er inspraak én gelijkwaardigheid is tussen partijen bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid. Verder geldt dat het vraagstuk wat elk van de lokale partijen nodig heeft om de lokale prestatieafspraken te kunnen nakomen, in zichzelf onderdeel zou moeten zijn van die lokale prestatieafspraken. Ook op dit punt wijzigt het wetsvoorstel niet.

Onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties en projectsteun

Een aantal consultatiereacties zag op de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties en de inzet van projectsteun; beiden al bestaande mogelijkheden vanuit de Woningwet. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat door het verplicht voorschrijven van volkshuisvestingsprogramma's dat daarmee op Rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau de volkshuisvestingsopgave duidelijker en concreter wordt. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat gemeenten hun opgave scherper in beeld hebben. Ook kunnen er verschuivingen plaatsvinden in wat gemeenten als opgave zien. Deze toegenomen scherpte zal zich vervolgens doorvertalen in duidelijker en meer concrete lokale prestatieafspraken. Zodoende borgt de systematiek in dit wetsvoorstel dat meer transparant wordt welke inzet van woningcorporaties mogelijk is buiten de gemeente(n) waar de woningcorporatie al werkzaam is.

Een aantal gemeenten bracht in hun consultatiereacties naar voren dat de woningcorporaties die binnen hun gemeentegrenzen werkzaam zijn hebben aangegeven niet over alle gewenste investeringscapaciteit te beschikken om de ambities waar te maken. De regering is van mening dat het bestaande wettelijk kader en het instrumentarium afdoende is om deze zaken het hoofd te bieden. Indien woningcorporaties in een gemeente over onvoldoende investeringscapaciteit beschikken om de benodigde volkshuisvestingsopgaven uit te voeren, kunnen zij worden bijgestaan door andere woningcorporaties in de regio, die deze hulpvraag niet zonder meer mogen weigeren. Dat is in artikel 42 van de Woningwet bepaald. In het uiterste geval kan een woningcorporatie een beroep doen op projectsteun, waarbij het voornemen is dat een gebrek aan investeringscapaciteit in de regio als geheel één van de voorwaarden zal zijn voor het toekennen daarvan. Bij het uitwerken van de projectsteun zal nader worden ingegaan op hoe gemeenten en woningcorporaties in een gebied met onvoldoende investeringscapaciteit hieraan uitvoering kunnen geven.

Verder vroeg een aantal gemeenten in het wetsvoorstel te borgen dat woningcorporaties zich niet uit een gemeente kunnen terugtrekken. Woningcorporaties kunnen zich slechts uit een gemeente terugtrekken door fusie, taakoverdracht of door volledige verkoop van de portefeuille. Een fusie of taakoverdracht zal niet als direct gevolg hebben dat de omvang van de voorraad sociale huurwoningen verandert. Bovendien wordt de gemeente bij voorgenomen fusie door de Autoriteit woningcorporaties gevraagd een zienswijze uit te brengen. Over een voorgenomen verkoop van woningen kan een gemeente op lokaal niveau prestatieafspraken maken.

Uit een aantal reacties kwam tot slot een erratum naar voren: in het voorgestelde artikel 42, derde lid, van de Woningwet was in de consultatieversie van het wetsvoorstel abusievelijk de zinsnede: 'en overigens ten behoeve van de volkshuisvesting' weggevalen, waardoor de tekst leek mee te brengen dat onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties niet langer mogelijk was. Deze vergissing is in het wetsvoorstel hersteld; de betreffende zinsnede is teruggebracht.

Verhouding volkshuisvestingstaak tot civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid woningcorporaties

In een aantal reacties van woningcorporaties, alsook in de reactie van de Nederlandse vereniging van bestuurders in woningcorporaties, werd gesignaleerd dat spanning kan bestaan tussen enerzijds het civielrechtelijk karakter van woningcorporaties en de bijbehorende verplichtingen voor de bestuurder(s) vanuit het Burgerlijk Wetboek, en anderzijds de sturing vanuit het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma op wat de corporatie wordt geacht uit oogpunt van volkshuisvesting te doen.

De regering herkent dat er meer regie vanuit overheden komt op de prestaties van woningcorporaties, maar is niet van mening dat dit het karakter van de woningcorporatie als private onderneming die actief is in een sterk gereguleerd segment fundamenteel wijzigt. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld zorgt er weliswaar voor dat het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid mogelijk scherper wordt ingekaderd dan de huidige woonvisie, maar de taak van woningcorporaties vanuit de Woningwet blijft onveranderd om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de lokale volkshuisvestingsopgave. Nu dat niet verandert, is de regering van oordeel dat de gesignaleerde spanning niet wezenlijk anders is dan in de bestaande situatie, en dat het bij de taak en rol van bestuurders van woningcorporaties behoort om in een eventueel spanningsveld koers te houden.

Gezamenlijk bod woningcorporaties

Een aantal woningcorporaties uitte de wens dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt opgenomen dat woningcorporaties een gezamenlijk bod doen op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. De Woningwet biedt reeds de ruimte om daar waar gewenst een gezamenlijk bod te doen, en dat vergt zodoende geen verdere aanpassing van dit wetsvoorstel.

Leefbaarheid

Valente en de Nederlandse GGZ pleitten er in hun consultatiereactie voor om de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel over leefbaarheid aan te vullen, met specifieke voorzieningen zoals buurthuizen. De consultatiereactie van VTW/NVTZ benadrukt dat een stevige solide sociale basis en het bevorderen van de gemeenschapszin van groot belang is voor de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen. Lokale buurtinitiatieven, die gebaseerd zijn op samenredzaamheid, leiden er volgens deze organisaties toe dat met name ouderen- en maatschappelijke zorg steeds meer vanuit wijken en buurten wordt gerealiseerd en moeten daarom vertrekpunt vormen voor het woonbeleid.

De regering is voornemens de verschillende onderdelen waaraan het volkshuisvestingsprogramma moet voldoen bij lagere regelgeving nader uit te werken. De verdere uitwerking van de leefbaarheid, waaronder inzet op de sociale basis, alsook de specifieke voorzieningen zullen daarin worden meegenomen.

1.5.4 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Diverse partijen spreken sterke steun uit voor het voornemen om zorg- en ondersteuningsbehoeften van aandachtsgroepen en ouderen integraal in kaart te brengen en waarderen dat in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de verbinding wordt gelegd met het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma als positief.

Enkele partijen gaan in hun reactie in op het schaalniveau waarop de zorg- en ondersteuningsbehoefte in relatie tot het wonen van mensen moet worden afgestemd. Woonwaard wijst erop dat de zorg- en ondersteuningsbehoefte op persoons- en buurtniveau aanwezig is en

hier regionale afstemming niet voor de hand ligt. Op grond van artikel 5.4.1, tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 volgt immers dat het college en zorgverzekeraars afspraken maken over beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, welzijn en preventie, teneinde te komen tot een integrale dienstverlening aan cliënten en verzekerden. Het wetsvoorstel beoogt alleen in die situaties regionale samenwerking en afstemming mogelijk te maken, waar dat voor de hand ligt. Aan de bestaande werkwijze van integrale dienstverlening, zoals dat reeds bestaat op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, wordt geen afbreuk gedaan.

De gemeente Veldhoven is van mening dat het verankeren van samenhang tussen het ruimtelijke en sociale domein via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 niet volstaat omdat er juist een regionale afspraak nodig is. Bovendien is zij van mening dat er landelijke richtlijnen en afspraken dienen te komen waarbij ook het (niet-gemeentelijke) zorgdomein (Zvw/Wlz) wordt gecommiteerd. Op dit punt vindt geen wijziging van het wetsvoorstel of toelichting plaats. Het volkshuisvestingsprogramma is een integraal programma waarin het met name gaat over zorg en ondersteuning die thuis geleverd wordt, daarnaast staat het gemeente vrij om zorgkantoren, (zorg)aanbieders en andere zorgpartijen te betrekken bij de beleidsvoorbereiding van het volkshuisvestingsprogramma.

Het samenwerkingsverband wonen regio Rotterdam geeft aan dat de noodzaak om binnen een gemeente een passend zorg- en welzijnsaanbod te realiseren, passend bij de opgave voor urgent woningzoekenden, voor kleinere gemeenten een moeilijke zaak zal zijn. Regionale samenwerking zou volgens hen ook in dit geval mogelijk moeten zijn. Omdat het bieden van passende zorg en ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 al een gemeentelijke taak is, waarbij gemeenten ook mogelijkheden hebben deze in regionaal verband uit te voeren, leidt dit niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel.

In diverse reacties wordt de vraag opgeworpen wat de regio is waarbinnen gemeenten (onderdelen van) het volkshuisvestingsprogramma regionaal moeten afstemmen. Stedendriehoek en de gemeente Veldhovengeven geven aan dat bij regionale afstemming de zorg vaak in anders samengestelde regio's samenwerkt dan woningmarktregio's. Ook VTW/NVTZ geven aan dat maatwerk per regio de voorkeur heeft en suggereert harmonisatie van regiogrenzen met de regio's die zijn aangegeven in de zorgakkoorden. Het IPO heeft naar voren gebracht dat onvoldoende duidelijk blijkt uit het wetsvoorstel wat de rol van de provincies is bij de regionale afstemming van het volkshuisvestingsprogramma. De regering herkent dat er zowel voor het bepalen van de opgave als voor het maken van afspraken over zorg, welzijn en ondersteuning door gemeenten in wisselende regio's wordt samengewerkt, afhankelijk van de aandachtsgroep die het betreft. Voor sommige aandachtsgroepen zijn de Wmo-centrumgemeenten een relevante regio-indeling, in andere gevallen gaat het bijvoorbeeld om arbeidsmarktregio's of regio's waarbinnen de zorgkantoren zich organiseren. De regering ziet geen aanleiding voor het voorschrijven van de regio's waarop afstemming hierover voor de verschillende aandachtsgroepen en ouderen moet plaatsvinden, om daarmee zoveel mogelijk ruimte te laten aan de bestaande uitvoeringspraktijk en de manier waarop de samenwerking reeds is vormgegeven. Tijdens de gehouden botsproeven is onderzocht of het handhaven van de huidige regio-indelingen tot problemen in de uitvoering leidt bij toepassing van de voorgestelde wijzigingen van dit wetsvoorstel, die zijn niet boven komen drijven. Het is aan de gemeenten om te bepalen in welke regionale samenwerkingen de afstemming plaatsvindt, met als doel dat de totale opgave van de aandachtsgroepen in het volkshuisvestingsprogramma van gemeenten inzichtelijk wordt. Vanuit de optiek om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande (regionale) uitvoeringspraktijk van gemeenten, acht de regering het niet wenselijk om nog een speler toe te voegen, zijnde de provincie, aan deze afstemming. Het zorgen voor voldoende zorg- en ondersteuning is een taak die bij gemeenten belegd is, zo nodig vindt er regionale afstemming plaatsvindt. De regering ziet, op basis van de huidige uitvoeringspraktijk, geen aanleiding om een wijziging aan te brengen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling en de provincie een rol te geven om deze regionale afstemming te begeleiden.