

DATUM 30 maart 2023

PROJECTNUMMER 05

Opdrachtgever

## Regie noodzakelijk voor effectieve volkshuisvestingsaanpak

De complexiteit van de problemen in de volkshuisvesting is dermate groot dat overheidsregie onontbeerlijk is. Die complexiteit zit enerzijds in de verschillende belangen van actoren, anderzijds in de inhoudelijke verknoping van doelen. Deze constatering is al vaak gedaan. Het is daarom heel waardevol dat de minister kiest voor een stevige centrale regie.

Bij de keuze van de invulling van deze regierol geef ik graag een aantal belangrijke aandachtspunten mee. Daarbij geldt dat een afgewogen oordeel ook pas goed mogelijk als ook de uitwerking in AmvB's en Ministeriële Regelingen duidelijk is. Mijn bevindingen zijn samen te vatten in drie algemene aandachtspunten:

- Een meer regisserende rol van de overheid is cruciaal en komt goed terug in de wet;
- Deze cruciale wetswijziging is nog teveel gestoeld op een te beknopte analyse van de uitvoeringspraktijk, waardoor voorgestelde maatregelen suboptimaal zijn;
- De focus van de wet ligt te eenzijdig op de bestuurlijke-publieke ordening; geef prioriteit aan uitvoeringsinstrumentarium.

In het vervolg belicht ik deze punten meer in detail.

## Regisserende rol van de overheid is cruciaal

De Wet versterking regie volkshuisvesting betekent een wezenlijke paradigma-verschuiving. Waar staatssecretaris Heerma in 1989 een bewuste keuze maakte naar decentralisatie en de gemeenten als primair verantwoordelijke voor volkshuisvesting, wordt nu de stap terug gemaakt. Deze boodschap blijkt uit de doorwerking van de wetsteksten, maar niet in de memorie van toelichting. Het zou krachtig overkomen als zo'n principiële wijziging niet tussen de regels door te lezen is, maar terugkomt in de uitgangspunten van de wet. Dat mist.

In de memorie van toelichting is zelfs sprake van nuancering. Nog altijd wordt in de memorie van toelichting het mandaat voor de uitvoering op lokaal niveau gelegd. Dat blijkt niet uit de feitelijke uitwerking van het voorstel. De gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ingeperkt. Gemeenten, maar ook provincies, zijn in dit voorstel via de verticale sturing ondergeschikt aan kaders die de minister meegeeft. En daarmee vooral uitvoeringsorganisaties. Dat blijkt ook uit de zeer beperkte rol die de gemeenteraad nog heeft (zie verderop). De voorgestelde radicale omslag is in de wet en memorie van toelichting nagenoeg alleen in bestuurlijke verhoudingen uitgewerkt.

Tivolilaan 205  
6824 BV Arnhem  
Postbus 1174  
6801 BD Arnhem

[www.companen.nl](http://www.companen.nl)  
[info@companen.nl](mailto:info@companen.nl)  
026 351 25 32

Ontrafel de trend.  
Kijk vooruit.

**Advies:** wees helderder over de paradigma-verschuiving en daarin de rollen van Rijk, provincie en gemeenten. Waar hebben zij nog beleidsvrijheid? Wat zijn voor provincies en gemeenten harde kaders? Dit voorkomt veel onduidelijkheid in de uitvoering van de wet.

## Gemeenten willen vaak wel, maar moeten het ook kunnen

De wet biedt een helder ordenend kader voor de woningbouwprogrammering en de fair-share-benadering. Dit biedt marktpartijen en corporaties zekerheid. Het voorkomt free-riders-gedrag van gemeenten. Dat is belangrijk.

Tegelijkertijd zit in veel teksten en uitingen de impliciete veronderstelling dat gemeenten gedwongen moeten worden tot de fair-share benadering en goed beleid; dit komt terug in de memorie van toelichting en in de reacties op de consultatie. We moeten uitkijken voor een te eenzijdig beeld. Dat brengt namelijk de woningbouwambities niet verder. Bovendien voor een dergelijke conclusie ontbreekt het aan een grondige oorzaken-analyse die verder gaat dan het publieke domein (zie ook verderop).

Ten aanzien van de inzet van gemeenten is mijn ervaring dat de meeste gemeenten doorgaans wel willen, maar in de praktijk niet kunnen. Zij missen grondposities, dwingend instrumentarium en geld. Hierdoor kunnen zij minder effectief aan de uitvoering werken. Daarbij komt dat zij door jarenlange decentralisaties in personele zin overbelast zijn. Ook de implementatie van dit wetsvoorstel vraagt weer veel uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau. Ook gaat tijd zitten in allerhande onderzoeken en monitors. Dit haalt (toch al schaarse) menskracht weg bij de planvoorbereiding en -begeleiding. Het wetsvoorstel verergert daarmee het personeelsprobleem; temeer daar ook provincie en rijk (vaak met hogere salarissen) goede mensen weghalen uit de gemeentelijke praktijk.

Het wetsvoorstel zou aan kracht winnen als deze leidt tot vereenvoudiging in de lokale praktijk, met meer feitelijke sturingsinstrumenten. Overheden moeten ook stevig instrumentarium in hand krijgen. Wat te denken van meer ruimte voor actief grondbeleid, het opheffen van het zelfrealisatierecht, afspraken tussen zorg-, welzijns- en woonaanbieders. Daar spitst de wet zich onvoldoende op toe. Daarnaast is een analyse van de benodigde arbeidsinzet vanuit gemeenten wenselijk. Dan zal waarschijnlijk blijken dat meer ambtelijke inzet nodig is voor verantwoordings- en monitoringsactiviteiten. Tijd en aandacht die in dat geval niet naar de uitvoering gaat. Dit maakt de wet praktisch onuitvoerbaar.

**Advies:** de invulling van de gemeentelijke rol in de wet gaat de woningbouw niet versnellen en draagt niet bij aan de doelen van de wet. Geef vanuit de wet gemeenten meer uitvoeringsmiddelen: instrumentarium en financiële armslag.

## Democratische rol gemeenteraad zwak, corporaties in de mangel?

Met deze wetsaanpassing lijkt de rol van de gemeenteraad geminimaliseerd. Zij stelt de omgevingsvisie vast: kaders op hoofdlijnen. En zij stelt het omgevingsplan vast. Daarnaast staat zij aan de lat voor de urgentieverordening. Volkshuisvesting (en ook wonen en zorg) is niet meer de verantwoordelijkheid van de raad, maar enkel nog van het college: via volkshuisvestingsprogramma's. Dat is een democratisch gemis voor dit politiek urgente thema.

Bovendien is volkshuisvesting binnen de gemeentelijke praktijk een integrerend kader tussen het sociale en fysieke domein. De gemeenteraad krijgt via de woonvisie en woonzorgvisie zicht op de samenhangende opgaven in het ruimtelijke en sociale domein. Dit integrale inzicht verdwijnt van het raadstoneel. De raad komt meer in een sectorale betrokkenheid van het fysieke spoor (omgevingsvisie) en het sociale spoor (visie sociaal domein / Wmo-beleidsplan). Hiermee staat de lokale democratie onder druk. Ik vrees dat dit ook zeer negatieve gevolgen kan hebben voor het toch al kwetsbare vertrouwen in de politiek. De lokale democratie die het dichtst bij de burger staat, gaat op een veel globaler niveau (van de omgevingsvisie) over dit maatschappelijk relevante onderwerp. Raadsleden worden hier echter wel op aangesproken.

Daarnaast staat het dualisme rond prestatieafspraken onder druk in dit wetsvoorstel. In de huidige praktijk van de Woningwet gaat de raad met de woonvisie over het volkshuisvestingsbeleid. Corporaties dienen hier naar redelijkheid aan bij te dragen. Deze positionering is in 2015 bij de vaststelling van de Woningwet een bewuste keuze (zelfs doel) geweest. Dit moest zorgen voor een stevige maatschappelijke verankering van de woningcorporaties; een verankering die te los was, zo bleek uit de parlementaire enquête over de woningcorporaties. Door in het voorliggende voorstel zowel het volkshuisvestingsprogramma als de prestatieafspraken volledig het domein van het college te laten zijn, wordt de verankering in het dualisme kwetsbaar. Het college is daarmee zowel koersbepalend als uitvoerend.

Vragen die dit bij mij oproept en niet duidelijk blijken uit het voorstel: betekent dit dat de prestatieafspraken een directe vertaling zijn van het volkshuisvestingsprogramma? En dat daarmee corporaties een uitvoeringsorganisatie van gemeentelijk (en via het huis van Thorbecke van provinciaal en rijks) beleid worden? Moeten we in dit licht ook de verzwaarde rol van geschilbeslechting zien? Immers, als corporaties geen uitvoering geven aan Rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid, volgt een interventie. Ook dit betekent een forse beweging waarvoor geen nadere onderbouwing wordt gegeven: wat is hiervan de noodzaak? Zijn corporaties niet in staat om hun taak te vervullen? Als deze centralisatie en inkadering van de rol van corporaties op deze wijze wordt ingevuld, verliezen corporaties hun eigenstandige maatschappelijke rol. Dat zou een gevoelig verlies voor de volkshuisvesting zijn.

**Advies:** *geef de gemeenteraad een formele positie in het volkshuisvestingsbeleid. Daarbij kan ik me de volgende ordening voorstellen:*

- *In de lijn van de Omgevingswet is het volkshuisvestingsprogramma een goed instrument voor concretisering van woningbouw.*
- *Het voorstel is om daarnaast in de 'beleidsverantwoordelijkheid' van de gemeenteraad de woon(zorg)visie als planfiguur te laten bestaan (art. 42 Woningwet).*
- *Corporaties geven via hun redelijke bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid invulling aan hun lokale maatschappelijke verankering (doel Woningwet).*
- *Het volkshuisvestingsprogramma zou dan expliciet gestoeld moeten zijn op de Omgevingsvisie, Woonvisie en Visie Sociaal Domein, en daarnaast de instructieregels en -besluiten van hogere overheden.*

*Met een dergelijke ordening ontstaat een meer evenwichtige governance-invulling rond het lokale volkshuisvestingsbeleid, met waardering voor het vakmanschap van woningcorporaties.*

## Meer aandacht voor wonen in de provincie, en niet alleen in de wet

Provincies lijken als bestuurslaag meer zeggenschap te krijgen. Maar is dat zo? Uiteindelijk is de centrale regie van de rijksoverheid dominant. De kans bestaat dat de provincies als tussenbestuur te ver van de macht en te ver van de uitvoering staan om met gezag haar bijdrage te kunnen leveren.

We nemen het volgende waar. Onder invloed van de sterk kwantitatief ingestoken eerste fase van de Rijks-regie uitmondend in woondeals, zijn provincies eerst vooral aan de slag gegaan met planningslijsten. Dit bood houvast. Nu wordt van hen meer gevraagd via instructieregels en -besluiten. Als die rol beperkt blijft tot nog betere planningslijsten en monitoring, dan zal dit de realisatie van woningbouw eerder vertragen dan versnellen, alle goede bedoelingen ten spijt. Duidelijk moet zijn dat de provinciale coördinatie op het verdelingsvraagstuk niet een cijfermatige exercitie is, maar een beleidsinhoudelijke. Daar zal de provincie haar visie op moeten formuleren. Volkshuisvesting krijgt daarmee binnen de provincie een steviger inhoudelijke verankering.

Daarnaast zijn binnen de provincies andere disciplines de afgelopen jaren sterker ontwikkeld; zoals mobiliteit, stedelijke ontwikkeling, flora & fauna en landschap. Het is daarmee onzeker of het maatschappelijk belang van een dak boven het hoofd het binnen het provinciehuis gaat winnen van deze traditioneel sterke vakgebieden. Dit vraagt in de uitwerking van de wet verdiepend aandacht.

***Advies:** borg in de wet dat de provinciale rol rond wonen ook beleidsinhoudelijk betekenis krijgt. Dat kan door analoog aan de hiervoor voorgestelde gemeentelijke ordening ook te werken met een provinciale woonvisie vast te stellen door Provinciale Staten (in plaats van een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen door GS).*

## Betere analyse nodig van complexe speelveld voor echte versnelling

Tot slot zien we in alle wetsvoorstellen veel aandacht voor een stevige bestuurlijke verankering. Het huis van Thorbecke, instructies, verplichtingen, regie en interbestuurlijk toezicht zijn centrale begrippen. In de analyse ligt dan ook de nadruk op (inter)bestuurlijke verhoudingen en publieke procedures. Die zijn natuurlijk belangrijk, maar de publiek-private verhoudingen en de bijdrage van private partijen aan de realisatie van doelen blijft buiten beeld, waardoor de uitvoering kwetsbaar blijft.

Sturingsprincipes gaan daarom ook via machtsverhoudingen, en niet op basis van de inhoudelijke complexiteit in de realisatie van plannen. Waar het gaat over uitvoering gaat het om ambtelijke procedures. Deze zouden vertragend werken. Betere vergunningprocedures helpen. Maar lossen die het probleem ook op? Het zijn toch de makkelijke oplossingen, zonder een grondige analyse waarin ook de rol van marktpartijen stevig onder de loep wordt genomen. De hoogleraren Buitelaar en Van der Krabben hebben hiertoe een waardevolle aanzet gegeven. Daar zou voor echte versnelling meer aandacht moeten zijn. Ik begrijp dat dit de aanpak van regie op de woningmarkt nog complexer en uitdagender maakt. Toch is het belangrijk hier wel meer aandacht voor te hebben. Anders stellen we over een paar jaar vast dat de lokale overheden samen met de corporaties niet goed invulling hebben weten te geven aan alle goede sturingsambities van Rijk en provincies. Deze conclusie is nu al voorspelbaar.

**Advies:** om te voorkomen dat we vaststellen dat de doelen van de wet over een aantal jaren niet gehaald worden, is het belangrijk om naast de publieke sturingsfilosofie ook een steviger analyse te maken van de rol van marktpartijen hierbij. Die analyse wordt nu niet gemaakt, waardoor het instrumentarium te eenzijdig is en de wet niet gaat werken. Het sturingsinstrumentarium zou zich ook moeten uitstrekken over het private domein. Voorbeelden hiervan zijn eerder genoemd.

## Vragen of nadere toelichting

Uiteraard zijn we van harte bereid om mee te denken over een goede invulling van de Wet versterking regie volkshuisvesting. Vanuit onze betrokkenheid bij de volkshuisvesting in Nederland gaan we graag met u in gesprek.

Bram Klouwen  
Companen