

Rondetafelgesprek

Wet regie Volkshuisvesting

25 april 2024



Position paper IPO

Provincies vinden dit wetsvoorstel een stap in de goede richting om de publieke regie op de volkshuisvesting te hernemen en de provinciale rol wettelijk te verankeren, maar vinden ook dat dit wetsvoorstel nog niet die instrumentenkoffer biedt om effectief en efficiënt te kunnen sturen op het realiseren van 2/3^e betaalbare woningen, ook ten behoeve van aandachtsgroepen.

Samenwerken aan de woningbouwopgave is een must

Te veel mensen zoeken een passende woning. We staan als overheden (Rijk, provincies en gemeenten) gezamenlijk voor de grote urgente maatschappelijke opgave van wonen. Om meer en de goede woningen te bouwen op de juiste plek moeten we als overheden samen bepalen hoe we belemmeringen wegnemen en de juiste voorwaarden hiervoor creëren. Samenwerken is daarbij het uitgangspunt waarbij ieder verantwoordelijkheid neemt en er een helder en eenduidig beeld is over de rol- en taakbepaling tussen partijen. Wij beschouwen de opgave kortweg als: “De juiste woning op de juiste plek voor de juiste doelgroep.”. De opgave behelst niet alleen nieuwbouw, maar ook herstructurering en transformatie, tezamen met betaalbaarheid voor starters, ouderen, doorstromers, aandachtsgroepen etc. Uiteraard moeten de woningen en werklocaties bereikbaar zijn en toekomstbestendig: klimaatadaptief, natuurinclusief en energieneutraal/leverend.

Provinciale woningbouwafspraken

In de wederkerige provinciale woningbouwafspraken van 13 oktober 2022 is als bestuurlijke afspraak vastgelegd: “De minister voor VRO zal in de in voorbereiding zijnde Wet versterking regie op de Volkshuisvesting zorgen voor versterking van het instrumentarium dat hiervoor nodig is voor gemeenten, provincies en Rijk.” Dat herkennen we nu nog niet.

Provincies willen hun rol op het gebied van de volkshuisvesting voor zover het gaat over het fysieke domein, oppakken mits er voldoende helderheid is, de noodzakelijke instrumenten beschikbaar zijn en er voldoende ruimte is voor differentiatie tussen provincies.

In het kader van de bestuurlijke afspraken hebben we als bestuurlijke lijn afgesproken dat provincies een goed gevulde instrumentenkoffer zouden verkrijgen, zodat provincies zelf de keuzevrijheid hebben over de inzet van de instrumenten waarmee recht wordt gedaan aan de verscheidenheid tussen provincies. Immers de woningmarkt is regionaal van aard. Deze keuzevrijheid houdt ook in dat de provincie als democratisch gelegitimeerd bevoegd gezag zelf beslist welke instrumenten zij wel of niet wil inzetten om de opgave te realiseren.

Het is dan aan de provincie om te willen sturen op bijvoorbeeld het regionale

schaalniveau of rechtstreeks op gemeenten, of over de wijze van sturing willen geven op de doelstelling van 30% sociale huurwoningen in de voorraad. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is ook één van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet en zou in dit wetsvoorstel veel nadrukkelijker tot uitdrukking moeten komen. Daarom vinden we het belangrijk dat de provincie in alle genoemde drie wetten een heldere rol en positie heeft aan de voorkant van besluitvormingsprocessen richting gemeenten. Dit vanuit onze ervaring dat sturen aan de voorkant effectiever en efficiënter is dan te moeten interveniëren aan de achterkant van een proces. De instrumenten van de provincie zijn niet verbeterd terwijl dat wel de afspraak was. We willen ruimte voor regionale sturing, een adviesrecht op urgente aandachtsgroepen dat moet worden opgevolgd, en instrumenten met daadwerkelijke doorzettingsmacht naar zowel marktpartijen en als gemeenten.

Sturen op 2/3^e betaalbare woningen vraagt goede wetgeving

In de provinciale wederkerige woningbouwafspraken is afgesproken om 2/3^e betaalbare woningen (ca 600.000 woningen) te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030. Van de afgesproken 2/3^e betaalbare woningen (600.000) wordt de helft (1/3 totaal) sociale en middenhuurwoningen door woningbouwcorporaties gerealiseerd en de andere helft middenhuur- en betaalbare koop door marktpartijen. In de recente Uitvoeringsagenda wonen zijn afspraken tussen diverse partijen gemaakt waarin deze doelen worden herbevestigd. Niet alleen in onze ogen, maar ook die van marktpartijen leidt dit tot hogere publieke onrendabele toppen, omdat de opbrengsten van grondexploitaties niet volstaan. De WBI is onvoldoende toereikend in omvang om deze onrendabele toppen af te dekken. Naar onze mening moet het investeringsvermogen van de woningmarkt versterkt worden om daadwerkelijk betaalbare woningen te kunnen realiseren; het ontbreekt aan financiële middelen om op korte termijn meer nieuwe woningen te realiseren. Een financiële handreiking van BZK op dit vlak zou naar onze mening meer bijdragen aan het versnellen van de woningbouw voor betaalbare woningen en het oplossen van de krapte op de woningmarkt.

Uiteindelijk is betaalbaarheid wat woningzoekenden daadwerkelijk kunnen betalen. In gebieden met gemiddeld lagere inkomens zullen deze bedragen lager liggen dan in gebieden met hogere inkomens. Provincies en gemeenten zouden dan ook ten aanzien van de betaalbaarheid in de volkshuisvestelijke programma's andere betaalbaarheidsnormen moeten kunnen hanteren dan dat ze uniform door het Rijk worden opgelegd.

Tegelijk constateren we dat voorstellen voor publieke sturing op marktpartijen ontbreken in dit wetsvoorstel, zeker ten aanzien van het doel van 2/3^e betaalbaarheid. Dit wetsvoorstel voorziet niet in instrumenten om sturing te geven op de te realiseren betaalbare woningen via de marktpartijen. Een belangrijke constatering uit de provinciale uitvoeringspraktijk is dat gemeenten te weinig of geen grondposities hebben. Marktpartijen die grondposities hebben ingenomen, kunnen worden gehouden aan de zelfrealisatieplicht, die onteigening kan voorkomen mits datgene wat gerealiseerd wordt voldoet aan de publieke eisen van een bestuursorgaan. Een oplossing waaraan provincies nu denken is dat het rijk instructieregels stelt aan alle gemeentelijke omgevingsplannen over het minimaal te bouwen percentages aan betaalbare woningen. Dan gelden deze percentages voor heel Nederland en weten projectontwikkelaars en bouwende partijen voor welke opgave ze per woningbouwlocatie voor staan.

Provinciale rol bij aandachtsgroepen

De wetgever wijst een aantal urgente aandachtsgroepen in de wet aan die in de urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening moeten worden opgenomen. Dat betekent dat de gemeenten in medebewind worden geroepen, waarbij de provincies op grond van de Gemeentewet in een toezichthoudende rol terechtkomen, zoals nu ook geldt voor de statushouders. Provincies zien hier een lastig element ontstaan: er wordt breed gedeeld dat een IBT-rol bij urgente aandachtsgroepen veel haken en ogen kent omdat het provincies nu nog ontbreekt aan kennis, inzicht, en capaciteit voor een uitgebreide toezichthoudende rol. Daarnaast zijn wij van mening dat de IBT rol niet bevorderlijk is voor de interbestuurlijke verhoudingen.

Provincies willen hun capaciteit vooral inzetten door te sturen op de evenwichtige verdeling van woningen over gemeenten en bijvoorbeeld de versnelde realisatie van typen woningen die geschikt zijn voor aandachtsgroepen.

Mocht de wetgever op de ingezette voet verder willen gaan, dan is er op enkele zaken eerst echt verduidelijking nodig. Zo is het voor provincies onduidelijk welke juridische grondslag er überhaupt is voor het toepassen van het interbestuurlijk toezicht. Toezicht impliceert het overnemen van de taak, hierbij gaat het dan om een taak die de provincie niet hard kan maken. Daarnaast zou het belangrijk zijn dat er voldoende handelingsperspectief voor IBT bestaat bij taakverwaarlozing door een gemeente. Dat wil zeggen dat het Rijk, in lijn met eerder advies van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, vooraf duidelijk aangeeft wat ingrijpen precies inhoudt bij het wetsvoorstel. Met de kanttekening als blijkt dat taakuitoefening in de praktijk voor een gemeente redelijkerwijs onmogelijk is, dat toezicht niet de oplossing is. Tenslotte: bij nieuwe taken (ook al zijn ze weinig effectief denken we) horen ook financiële middelen. Die missen nu nog.

Samenvattend

Dit wetsvoorstel doet een stap in de goede richting om meer publieke regie te voeren op de woningbouwopgave, door het vastleggen van een wettelijke taak voor de provincie, de introductie van verplichte volkshuisvestingsprogramma's en meer mogelijkheden van sturing op programma's.

Tegelijk geldt de constatering dat dit wetsvoorstel provincies niet die toegezegde volledig gevulde instrumentenkoffer biedt, die noodzakelijk is om te kunnen sturen op het realiseren van de nationale doelstellingen en het na kunnen komen van de provinciale woningbouwafspraken en de daarop gebaseerde regionale woondeals. Naast het feit dat er nog veel onduidelijk is, ontbreken ook afdoende sturingsinstrumenten voor publieke sturing op marktpartijen en corporaties.

Daarnaast zal ook aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan, willen provincies en gemeenten de in de regionale woondeals opgenomen kwalitatieve en kwantitatieve opgaven daadwerkelijk realiseren. De instrumentenmix bevat naast juridisch instrumentarium onder andere voldoende financiële middelen voor onrendabele investeringen, formatie bij de gemeenten en de provincie en investeringscapaciteit bij de woningcorporaties. Ondersteuning van het Rijk met structurele financiële middelen is randvoorwaardelijk voor het realiseren van de volkshuisvestelijke opgave.