

Uitvoerbaarheid lagere regels *Wet versterking regie op volkshuisvesting*

Onderzoek in het kader van
Uitvoerbaarheidstoets Decentrale
Overheden (UDO)

Datum

22 februari 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoeksteam

Koen van Wijk
Erwin de Craen
Irene van de Hoef
Wybrand van der Meulen
Michiel Ehrismann

Referentie

GB356/Eindrapport

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Aanpak	5
1.4	Leeswijzer	6
/ 2	Taken	8
2.1	Taken gemeenten	9
2.2	Taken provincies	14
/ 3	Uitvoerbaarheid	17
3.1	Woningbouw en woonvoorraad	17
3.2	Huisvesting	22
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	28
4.1	Conclusies	28
4.2	Aanbevelingen	30

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De voorgestelde Wvrv moet de regie op volkshuisvesting versterken

Begin 2023 heeft het ministerie van BZK het wetsvoorstel voor de *Wet versterking regie volkshuisvesting* (Wvrv) ontwikkeld. Dit wetsvoorstel beoogt het juridisch instrumentarium van gemeenten, provincies en het Rijk rond volkshuisvesting te versterken. Dit moet het tekort aan woningen en de onevenwichtige verdeling van de woningvoorraad tegengaan. Hierin is specifiek aandacht voor evenredige verdeling van de huisvesting van aandachtsgroepen. De Wvrv past vier bestaande wetten aan: de Omgevingswet, Woningwet, Huisvestingswet en de Wmo.

Gemeenten en provincies krijgen nieuwe taken als gevolg van het wetsvoorstel

In de Wvrv is er een grote rol voor decentrale overheden. Zij krijgen verschillende nieuwe en veranderde taken. Voor gemeenten komen er (nieuwe eisen aan) het volkshuisvestingsprogramma, de huisvestingsverordening met urgentieregeling en het Wmo-beleidsplan. Voor provincies is het opstellen van een volkshuisvestingsprogramma ook een nieuwe taak en is er een coördinerende en toezichthoudende rol. De VNG en het IPO hebben dan ook allebei een uitvoeringsscan uitgevoerd op het wetsvoorstel.

Lagere regelgeving definieert begrippen en specificeert elementen van de wet

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) leverde in december 2023 eerste conceptteksten voor de lagere regelgeving op. De lagere regelgeving specificeert de Wvrv op een hoger detailniveau. Zo specificeert de lagere wet- en regelgeving wat de inhoud moet zijn van de volkshuisvestings-programma's, definieert het de verschillende aandachtsgroepen en urgentiecategorieën en stelt het normen voor het percentage betaalbare nieuwbouwwoningen.

Bij de totstandkoming van lagere regelgeving wordt een UDO-traject gevolgd

Het ministerie van BZK heeft samen met de VNG en het IPO besloten om vanwege de complexiteit en impact van de lagere wet- en regelgeving een uitgebreide Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) uit te laten voeren op de lagere regelgeving bij de Wvrv. De partijen hebben daarbij aan Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd dit UDO-traject te begeleiden en een onderzoek uit te voeren naar aandachtspunten rond de uitvoerbaarheid. In dit rapport leest u onze bevindingen.

Het verschil tussen de UDO en een uitvoeringstoets

De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is een relatief nieuw instrument. Net als de bestaande uitvoeringstoets beziet ook de UDO de haalbaarheid van wetswijzigingen, maar de twee instrumenten verschillen in aanpak en doel.

De uitvoeringstoets komt als wetgeving (bijna) voltooid is. De UDO komt eerder in het beleidsproces, als (conceptversies van) de wetgeving nog in ontwikkeling zijn. De UDO is dan ook bedoeld om lokale overheden al vroeg te betrekken. Zo kan de UDO ruimte bieden voor tussentijdse aanpassingen en op die manier tot een meer geïntegreerde, samenwerkingsgerichte benadering leiden, vanaf het begin van de wetgevingsontwikkeling. Het is geen doel op zich om het voorstel te *beoordelen* (bijvoorbeeld als 'uitvoerbaar' of 'niet uitvoerbaar') maar om *mee te denken* tijdens de beleidsontwikkeling.

1.2 Vraagstelling

Dit rapport beantwoordt drie onderzoeksvragen als onderdeel van het bredere UDO-traject

Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid is een onderdeel van het bredere UDO-traject rond de voorgenomen lagere regelgeving. Voor dit onderzoek zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Welke opties zijn er om de lagere regelgeving vorm te geven?
2. Wat zijn aandachtspunten van de verschillende vormgevingsopties, gelet op de uitvoerbaarheid voor decentrale overheden?
3. Welke aanbevelingen volgen hieruit voor de vervolgstappen?

Het onderzoek is in vrij korte tijd uitgevoerd (zie paragraaf 1.3) en dat vroeg om focus. Daarom is met de opdrachtgevers afgesproken dat de nadruk op de tweede onderzoeksvraag ligt.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn bedoeld als input voor een gesprek tussen het ministerie van BZK, de VNG en het IPO over de voorgenomen lagere regelgeving. Zij kunnen op basis van de uitkomsten bespreken of het voorstel voor lagere regels kan worden aangescherpt in het vervolg van het wetgevingsproces.

De scope van het onderzoek is beperkt tot de lagere regelgeving

Binnen de scope van het onderzoek is alleen de voorgenomen lagere regelgeving. Die bestaat uit conceptversies van een *Regeling versterking regie volkshuisvesting* en een *Besluit versterking regie volkshuisvesting*. Het onderzoeken van de bepalingen in de wet zelf is nadrukkelijk niet het doel van dit UDO-traject.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen half november 2023 en eind januari 2024. Vanwege de vakantieperiode en de dynamiek van het wetgevingstraject (waarbij de lagere regelgeving in december vastere vorm begon te krijgen) was veel van de data-verzameling geconcentreerd in enkele weken vlak voor en vlak na de jaarwisseling.

De aanpak was erop gericht om in deze beperkte tijd zo snel mogelijk de taken die voortkomen uit de lagere regelgeving te identificeren en de belangrijkste aandachtspunten, risico's en benodigdheden rond de uitvoerbaarheid in kaart te brengen. We hebben dit in drie stappen uitgevoerd.



In de eerste stap verkenden we de inhoud van de lagere regelgeving

In de eerste stap hebben we de mogelijke vormgevingsopties voor de lagere regelgeving onderzocht. Vervolgens hebben we bekeken welke feitelijke taken en veranderingen dit met zich meebrengt voor gemeenten en provincies. We baseerden dit beeld op analyse van de conceptteksten voor de lagere regelgeving, toelichtende documenten, interviews met deskundigen van het ministerie van BZK, VWS,

het IPO en VNG. Overigens was de exacte uitwerking van de lagere regelgeving op een aantal punten nog onduidelijk op het moment van het onderzoek. Bij deze punten hebben we onderzocht wat de meest uitvoerbare mogelijkheden waren in de interviews in de tweede stap.

In de tweede stap onderzochten we de uitvoerbaarheid van de taken

In de tweede stap hebben we in beeld gebracht welke praktische consequenties deze taken en veranderingen voor provincies en gemeenten hebben. Daarvoor hebben we interviews gehouden met inhoudelijk deskundigen van provincies en gemeenten. Het IPO en de VNG hebben hiervoor deskundigen aangedragen. We spraken met deskundigen uit in totaal acht gemeenten met expertise in onder andere woningbouw, woningvoorraad en huisvesting. Daarnaast spraken we deskundigen uit vier provincies over, onder andere, interbestuurlijk toezicht, monitoring en volkshuisvesting in deze stap. We hielden bij de selectie van onze gesprekspartners rekening met de regionale spreiding, grootte en mate van stedelijkheid van de gemeenten en provincies. Ook spraken we zowel gemeenten die nu al een urgentieverordening hebben en gemeenten waar dat nog niet het geval is.

Daarna toetsen we onze bevindingen bij een bredere groep

In stap 3 hielden we twee validatiesessies, waarbij medewerkers van zowel gemeenten als provincies input konden leveren op ons onderzoek en hier vragen over konden stellen. Deze sessies waren voor medewerkers van alle provincies en gemeenten toegankelijk. In totaal namen 34 personen deel aan de twee sessies. Daarna legden we een tekstvoorstel van dit rapport voor aan het ministerie van BZK, het IPO en de VNG. In de laatste stap hebben we het tekstvoorstel op basis van hun feedback uitgewerkt tot een volledige rapportage.

Gedurende het traject stonden we in nauw contact met ministeries en koepels

In tegenstelling tot een uitvoeringstoets is een UDO een gezamenlijk proces. AEF fungeerde als begeleider van dit proces. Gedurende het onderzoek hielden we daarom nauw contact met een opdrachtgeversoverleg waarin VNG, IPO, het ministerie van VWS en twee afdelingen van het ministerie van BZK (de afdeling betrokken bij het ontwerp van de Wvrv en de afdeling die zich bezighoudt met de interbestuurlijke verhoudingen en waar het instrument van de UDO is ontwikkeld) vertegenwoordigd waren.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- ▶ **Hoofdstuk 2** schetst hoe de lagere regelgeving de taken van provincies en gemeenten invult
- ▶ **Hoofdstuk 3** beschrijft de uitvoeringsconsequenties, risico's en benodigdheden rond deze taken
- ▶ **Hoofdstuk 4** tenslotte presenteert conclusies en aanbevelingen.

Waar we in dit rapport spreken over 'het wetsvoorstel', bedoelen we alléén de voorgestelde wet; zonder de bijbehorende lagere regelgeving, tenzij anders vermeld.

In dit rapport worden verschillende typen regio's besproken. Er bestaan drie soorten regio's die gerelateerd zijn aan het wetsvoorstel en lagere regelgeving. Deze namen zijn soortgelijk, wat tot verwarring kan leiden. Ter verduidelijking:

- **Woningbouwregio:** nog aan te wijzen regio's die bestaan uit een voor de woningbouwopgave met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als een eenheid aan te merken verzameling van gemeenten. In de volkshuisvestingsprogramma's wordt de woningbouw gemonitord en gecoördineerd op

woningbouwregionaal niveau. Het ligt voor de hand dat deze regio's de grenzen van de woondealregio's overnemen.

- **Woningmarktregio obv de Huisvestingswet:** een gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als een geheel kan worden beschouwd. Binnen de woningmarktregio's wordt er afgestemd over de verdeling van urgent woningzoekenden.
- **Woningmarktregio obv de Woningwet:** werkgebied van de woningbouwcorporaties. In de lagere regelgeving wordt geregeld dat de grenzen van deze regio's in de toekomst gelijk worden aan provinciegrenzen.

/ 2 Taken

In de lagere regelgeving worden taken voor provincies en gemeenten uitgewerkt

De Wvrv bevat de uitgangspunten van de wet op hoofdlijnen die, zoals gebruikelijk, nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Op verschillende onderdelen van het wetsvoorstel betekent de uitwerking van de lagere regelgeving dat er inrichtingskeuzes gemaakt worden die van invloed zijn op de taken van gemeenten en provincies en daaraan gekoppeld consequenties voor de uitvoering.

In dit hoofdstuk gaan we in op de taken voor gemeenten en provincies die voortkomen uit de (concept) lagere wet- en regelgeving. Een groot deel van de nieuwe taken vanuit het wetsvoorstel zijn al in beeld gebracht met de uitvoeringstoetsen die BZK, de VNG en het IPO afzonderlijk hebben gedaan op de voorgestelde Wvrv. De scope van dit UDO-traject heeft specifiek betrekking op de lagere regelgeving en de aanvullende (of nader uitgewerkte) taken die hierin beschreven zijn.

We onderscheiden taken rond woningbouw en -voorraad en rond en huisvesting

De lagere regelgeving is uitgewerkt in het *Besluit versterken regie volkshuisvesting* (Bvrv) en de *Regeling versterking regie volkshuisvesting* (Rvrv).¹ Net zoals dat de Wvrv een wet is die wijzigingen aanbrengt in andere wetten, geldt ook voor Bvrv en de Rvrv dat deze bestaande regelingen en besluiten op specifieke onderdelen wijzigen. De Bvrv en Rvrv gaan respectievelijk over het thema woningbouw en het thema huisvesting:

- ▶ **Woningbouw en woonvoorraad:** het inventariseren van de huidige woonvoorraad en realiseren van woningbouwopgave. Ook wel het fysieke aspect van de wet. De lagere regelgeving hiervoor bevindt zich in het Bvrv en de Rvrv.
- ▶ **Huisvesting:** het monitoren van aandachtsgroepen en toekennen van urgentiestatus. De lagere regelgeving hiervoor bevindt zich in de Rvrv.

In deel 2.1 gaan we nader in op de taken van gemeenten en in 2.2 op de taken van provincies. Voor beide verdelen we steeds de taken over de twee thema's woningbouw en huisvesting. Hieronder hebben we de taken van deze twee overheidslagen schematisch weergegeven.

¹ Een derde deel betreft wijzigingen in het Btiv en de Rtiv (het *Besluit* en de *Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting* 2015). Hierin wordt aangegeven dat de grenzen van de werkgebieden van woningbouwcorporaties (de woningmarktregio's) gelijk worden gesteld aan provinciegrenzen. De corporaties mogen een verzoek om ontheffing indienen wanneer zij in een groter gebied willen opereren. In het Btiv wordt vermeld aan welke eisen het verzoek voor ontheffing moet voldoen. De minister kan besluiten om geen ontheffing te verlenen. Het Btiv beschrijft op welke grond de minister dit kan doen. De impact van dit deel op de taken van de gemeenten en provincies is minimaal. Daarom zijn dit besluit en deze regeling niet verder uiteengezet in de beschrijving van de lagere regelgeving.

Gemeenten			
G.1	G.1.1	G.1.2	G.1.3
Woningbouw en woonvoorraad	Gegevensverzameling woonbehoefte	Beleid opstellen in vhv-programma	Uitvoeren woningbouwbeleid
G.2	G.2.1	G.2.2	G.2.3
Huisvesting	Monitoren aandachtsgroepen	Beleid opstellen in urgentieregeling	Uitvoeren huisvestingsbeleid

Provincies			
P.1	P.1.1	P.1.2	P.1.3
Woningbouw en woonvoorraad	Gegevensverzameling woonbehoefte	Beleid coördineren in vhv-programma	Interbestuurlijk toezicht
P.2	P.2.1	P.2.2	P.2.3
Huisvesting	Monitoren aandachtsgroepen	Faciliteren verdeling urgenten	Interbestuurlijk toezicht

2.1 Taken gemeenten

Voor gemeenten zien we twee hoofdcategorieën van taken. Enerzijds zien we taken rondom woningbouw en de woonvoorraad (G1). Anderzijds zien we taken rond huisvesting, in het bijzonder huisvesting van aandachtsgroepen (G2). Onder deze twee hoofdcategorieën zien we in totaal zes taken. Deze staan hieronder beschreven.

Taak G1.1: Gegevensverzameling woonbehoefte

Het wetsvoorstel zegt over deze taak dat de gemeente de woonbehoeften inventariseert. Het doel daarvan is om zo invulling te kunnen geven aan het lokale volkshuisvestingsprogramma.

Inhoud lagere regelgeving

De gemeente monitort de woonbehoefte om vanuit een goede informatiepositie een volkshuisvestingsprogramma op te stellen (zie 'Beleid opstellen in volkshuisvestingsprogramma'). Ten behoeve van deze monitoringstaak is in lagere regelgeving uitgewerkt dat de gemeente gegevens verzamelt over:

- ▶ de omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningvoorraad;
- ▶ de actuele en verwachte gemeentelijke woonbehoefte.

De precieze invulling van de onderdelen 'gegevensverzameling volkshuisvestingsprogramma's' en 'monitoring' zijn nog niet bekend, omdat dit onderdeel nog moet worden uitgewerkt in de Bvrv.²

Taak G1.2: Beleid opstellen in volkshuisvestingsprogramma

Het wetsvoorstel zegt over deze taak dat de gemeente een volkshuisvestingsprogramma opstelt ten aanzien van de woningbouwopgave in de gemeente. De invulling daarvan wordt deels voorgeschreven door het landelijke en provinciale volkshuisvestingsprogramma. Dit beleid moet ook worden geëvalueerd en herijkt.

Inhoud lagere regelgeving

² Onder art. I G van het Bvrv is nog een onderdeel 'gegevensverzameling volkshuisvestingsprogramma's' als PM opgenomen.

In de lagere regelgeving staat beschreven welke elementen in een volkshuisvestingsprogramma moeten worden opgenomen.³ Hieronder geven we een overzicht:

- ▶ Het VHV-programma bevat in ieder geval een beschrijving van het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave. Dat houdt in de plannen en locaties van de bouw van nieuwe woningen, nieuwe voornemens voor nieuwe woningen, de opgave van het aantal nieuw te realiseren woningen, en een beschrijving van maatregelen waarmee op korte termijn in de woonbehoefte kan worden voorzien.
- ▶ Het VHV-programma specificeert in ieder geval het aantal betaalbare woningen⁴, en het aantal woningen dat geschikt is voor bewoning door ouderen.
- ▶ Het VHV-programma bevat een beschrijving van het beleid voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad.
- ▶ Een VHV-programma bevat in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop het beleid voorziet in de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van ouderen en aandachtsgroepen.
- ▶ Het VHV-programma bevat een beschrijving van het beleid voor verbetering van de leefbaarheid. Daarmee wordt bedoeld op maatregelen voor kwetsbare wijken en ter verbetering van de sociale samenhang en bereikbaarheid.

In de lagere regelgeving wordt in de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van Rijk en provincie ook bepaald dat de nieuwbouw voor ten minste twee derde uit betaalbare woningen moet bestaan. Dit geldt op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. In de instructieregels voor het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma is geregeld dat voor gemeenten waarbij de huidige woningvoorraad minder dan het landelijk gemiddelde bedraagt, de nieuwbouw uit ten minste 30% sociale huurwoningen en 37% middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen moet bestaan. Als dat aandeel meer dan het landelijk gemiddelde bedraagt, moet ten minste 40% middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen zijn. Op dit artikel geldt een uitzonderingsgrond wanneer de percentages "evident niet passend zijn in de woningmarkt in de woningbouwregio".⁵ Provincies kunnen dan met instructieregels of een instructie over het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma van deze percentages afwijken. Het uitgangspunt is daarbij wel nog steeds dat op regionaal niveau twee derde van de nieuwbouw voldoet aan de landelijke definities van betaalbaarheid. Daarnaast is het niet mogelijk om in deze instructieregels of instructie naar boven af te wijken.

In de lagere regelgeving rondom het volkshuisvestingsprogramma worden ook taken beschreven over het opnemen van regels in omgevingsplannen over het realiseren van verschillende typen woningen.⁶ Hierover is het volgende opgenomen in de lagere regelgeving:

- ▶ In omgevingsplannen kunnen regels gesteld worden over het realiseren van een aantal categorieën woningen. Deze zijn sociale huurwoningen, betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.
- ▶ Voor deze categorieën sociale huur, middenhuur en betaalbare koop kan in een omgevingsplan een termijn worden gesteld voor de instandhouding. Deze termijn bedraagt:
 - ▶ voor sociale huurwoningen ten minste vijftientig jaar na ingebruikname.
 - ▶ voor sociale koopwoningen ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname.

³ Artikel 4.33 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL), welke wordt toegevoegd in art. I B van het Bvrv.

⁴ Gedefinieerd als sociale huurwoning, middenhuurwoning of betaalbare koopwoning. De definities van de laatste twee worden beschreven in art. I B van het Bvrv.

⁵ Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in regio's met lage prijzen voor koopwoningen of regio's met een grote herstructureringsopgave. Zie voor een uiteenzetting van de types regio's in dit rapport pagina's 6-7.

⁶ Artikel 5.162b van het BKL, welke wordt toegevoegd in art. I E van het Bvrv.

- voor middenhuurwoningen ten minste tien jaar na ingebruikname.

Taak G1.3: Uitvoeren woningbouwbeleid

De gemeente maakt prestatieafspraken met woningbouwcorporaties over de uitvoering van het VHV-programma, in het bijzonder over de samenstelling van de woningvoorraad en woningbouw. De gemeente en projectontwikkelaars (waaronder woningbouwcorporaties) werken daarna samen om de nieuwbouw te realiseren.

Inhoud lagere regelgeving

Twee onderdelen die raken aan de uitvoering van het woningbouwbeleid zijn beschreven in de lagere regelgeving beschreven. Deze voorstellen zouden ertoe moeten leiden dat procedures in de woningbouw minder intensief en tijdrovend zijn. Dat zou de uitvoering van woningbouw moeten vergemakkelijken. De voorstellen zijn:

- De ladder van duurzame verstedelijking is alleen van toepassing als het ontwikkeling betreft van een woningbouwlocatie met meer dan 50 woningen.⁷
- De beroepsprocedures rondom woningbouw of herstructurering van woon- en werkgebieden kunnen worden versneld. Dat wordt tot in ieder geval 1 januari 2031 mogelijk voor projecten met 12 of meer woningen.⁸

Verder worden de prestatieafspraken tussen gemeenten, woningbouwcorporaties en huurdersorganisaties verstevigd door de bestaande Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken breder toegankelijk te maken. Ook kan de minister een bindende uitspraak doen over een geschil over de nakoming van de prestatieafspraken.⁹

Taak G2.1: Monitoren aandachtsgroepen

De gemeente monitort de woonbehoeften en, wanneer van toepassing, de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van aandachtsgroepen in haar omgeving en geeft van daaruit invulling aan het lokale volkshuisvestingsprogramma.

Inhoud lagere regelgeving

De monitoringstaak van de gemeente heeft naast de woningbouwopgave en woningvoorraad ook betrekking op aandachtsgroepen. In dit kader moet de gemeente gegevens verzamelen over de woonbehoefte en woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen.

Let op: alle groepen die aanspraak kunnen maken op urgentiestatus bij het zoeken van een woning moeten ook gemonitord worden. Deze groepen worden beschreven bij taak G2.2. De aandachtsgroepen hieronder zijn alleen de additionele groepen die wel moeten worden gemonitord, maar geen aanspraak kunnen maken op urgentiestatus.

De aandachtsgroepen zijn:

- personen van 65 jaar en ouder;
- vrouwenopvang en slachtoffers mensenhandel;

⁷ Artikel I C van de Bvrv. De logica hierachter is dat deze motivering in het vervolg in een andere vorm plaatsvindt in het volkshuisvestingsprogramma.

⁸ Artikel III A van de Bvrv. De Raad van State heeft in reactie op het wetsvoorstel van de Wvrv geadviseerd om het versnellen van de beroepsprocedures op te nemen in een apart wetgevingstraject. Het ministerie van BZK heeft echter besloten hieronderbouwd van af te wijken.

⁹ Artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, welke wordt gewijzigd in art. II H van het Bvrv.

- ▶ personen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke beperking of psychische kwetsbaarheid en rolstoelafhankelijke personen;
- ▶ personen die dreigen dakloos te worden of dakloos zijn;
- ▶ jongeren tussen 18 en 23 die een jeugdzorginstelling verlaten;
- ▶ arbeidsmigranten als bedoeld in artikel 1 van de Wet goed verhuurderschap;
- ▶ studenten;
- ▶ houders van een verblijfsvergunning;
- ▶ woonwagenbewoners;¹⁰

Taak G2.2: Beleid opstellen in urgentieregeling

De gemeenten nemen een urgentieregeling op in hun huisvestingsverordening. Daarin komen in ieder geval de verplichte urgentiecategorieën die worden aangewezen in het wetsvoorstel en worden nader afgebakend in de Rrvv. Deze groepen moeten ook worden gemonitord onder taak G2.1. De gemeente kan aanvullende voorwaarden opnemen voor bepaalde urgentiecategorieën. Bovendien kunnen gemeenten zelf aanvullende urgentiecategorieën opnemen.

De verplichte urgentiecategorieën zijn:

- ▶ mantelzorgverleners of -ontvangers;
- ▶ personen met ernstige chronische medische problemen;
- ▶ personen in de daklozenopvang;
- ▶ woningzoekenden die verblijven in tijdelijke opvang vanwege huiselijk geweld of mensenhandel;
- ▶ woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor beschermd wonen;
- ▶ personen die een psychische zorginstelling verlaten;
- ▶ jongeren tussen 18 en 23 die een jeugdzorginstelling verlaten;
- ▶ woningzoekenden die een (jeugd)gevangenis verlaten;
- ▶ mensen die een instelling voor forensisch beschermd wonen verlaten;
- ▶ personen die aan een overheidsprogramma deelnemen om uit de seksbranche te treden.

Inhoud lagere regelgeving

In de Rrvv is opgenomen wanneer iemand vanuit een van de urgentiecategorieën aanspraak maakt op urgentiestatus. In het algemeen geldt dat iemand die binnen een urgentiecategorie valt in ieder geval aanspraak kan maken op urgentiestatus als hij economisch of maatschappelijk gebonden is aan de woningmarktregio¹¹ of gemeente waarop het urgentieverzoek betrekking heeft.

Economisch gebonden houdt in dat de woningzoekende een redelijk belang heeft bij het vestigen in de woningmarktregio of gemeente met het oog op 'de voorziening in het bestaan'. Een woningzoekende is maatschappelijk gebonden aan de woningmarkt regio of gemeente als hij ten minste drie jaar onafgebroken ingezetene is van die woningmarktregio of gemeente (of dat in de voorafgaande vijf jaar ten minste drie jaar is geweest).¹²

Echter, voor sommige groepen geldt hierop een uitzondering en/of gelden aanvullende voorwaarden:

- ▶ Voor uitstromers uit de vrouwenopvang, uitstromers uit de opvang voor slachtoffers mensenhandel en ex-gedetineerde woningzoekenden geldt een uitzondering op deze

¹⁰ Artikel 11 B van de Rrvv.

¹¹ Het gaat hier om de woningmarktregio zoals bedoeld in de Huisvestingswet. Zie voor een uiteenzetting van de types regio's in dit rapport pagina's 6-7.

¹² Artikel 2 van de Rrvv.

economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio/gemeente als voorwaarde, wanneer sprake is van een zwaarwegend belang om zich in de regio/gemeente te vestigen.

- ▶ Voor mantelzorgverleners of mantelzorgontvangers is de voorwaarde van maatschappelijke gebondenheid lichter en geldt als voorwaarde dat je als mantelzorgontvanger of verlener maatschappelijk gebonden bent aan de woningmarkt waar je op moment van de aanvraag woont (en niet al drie jaar).¹³

Het college heeft de mogelijkheid om aanvullende voorwaarden te stellen om iemand in een urgentiecategorie in te delen, wanneer het college die voorwaarden nodig acht voor een woningzoekende om zelfstandig te kunnen wonen. Die voorwaarden kunnen zijn dat:

- ▶ De woningzoekende begeleiding ontvangt van een instelling in de regio.
- ▶ De woningzoekende een woonruimte van een zorginstelling in gebruik neemt.
- ▶ De indeling in de urgentiecategorie alleen betrekking heeft op een woonruimte in een gebied met kenmerken die structureel bijdragen aan de deelname van de woningzoekende aan de maatschappij.¹⁴

Enkele urgentiecategorieën zijn in de lagere regelgeving nader gespecificeerd:

- ▶ **Mantelzorgers en mantelzorgontvangers** kunnen aanspraak maken op urgentie onder bepaalde voorwaarden. Voorbeelden daarvan zijn dat er een familieband of sociale band tussen de ontvanger en verzorger moet bestaan en dat de verlener en ontvanger minstens vijf kilometer bij elkaar vandaan moeten wonen.¹⁵
- ▶ **Woningzoekenden met ernstige en chronische medische of psychische problematiek** kunnen aanspraak maken op urgentie wanneer de woonsituatie levensontwrichtend is, een zelfstandige woonruimte een substantieel deel van de oplossing kan bieden en de woningzoekende minimaal zes maanden onder behandeling is of is geweest. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen hoe wordt aangetoond dat een woningzoekende voldoet aan deze voorwaarden.¹⁶
- ▶ **Woningzoekenden die een penitentiare (jeugd)inrichting verlaten** komen in aanmerking voor urgentie als ze ten minste drie maanden in een inrichting hebben verbleven. Het college kan aanvullende voorwaarden stellen. Namelijk dat de woningzoekende begeleiding ontvangt, een woonruimte in een zorginstelling betreft, of in een bepaald gebied gaat wonen.¹⁷
- ▶ **Woningzoekenden die uittreden uit de seksbranche** kunnen aanspraak maken op urgentie wanneer huisvesting een voorwaarde is om duurzaam uit de seksbranche te kunnen stappen. Het college kan als aanvullende voorwaarde stellen dat deze woningzoekenden begeleiding ontvangen.¹⁸

Taak G2.3: Uitvoeren huisvestingsbeleid

Gemeenten beoordelen aanvragen van woningzoekenden die aanspraak doen op urgentiestatus. Wanneer aanvragen worden goedgekeurd verleent de gemeente deze woningzoekenden urgentie en biedt ze woningen aan. Urgentiestatus kan onder sommige omstandigheden ook worden ingetrokken.

¹³ Ibid.

¹⁴ Artikel 6 van de Rvrv.

¹⁵ Artikel 4 van de Rvrv.

¹⁶ Artikel 5 van de Rvrv.

¹⁷ Artikel 7 van de Rvrv.

¹⁸ Artikel 8 van de Rvrv.

Daarnaast stemmen gemeenten af met andere gemeenten in dezelfde woningmarktregio. Hier wordt besproken welk aandeel van de woningen wordt toegekend aan urgent woningzoekenden, zodat deze enigszins gelijk worden verdeeld over de regio en centrumgemeenten worden ontzien. Als gemeenten er in hun woningmarktregio niet onderling uitkomen, geldt een standaardpercentage dat wordt vastgesteld in de regeling.

Inhoud lagere regelgeving

Het uitgangspunt is dat iedere woningzoekende zich tot een gemeente moet kunnen wenden als hij meent te behoren tot één van de urgentiecategorieën. Daarom zijn er omstandigheden geformuleerd waaronder het college een aanvraag van een woningzoekende in ieder geval moet behandelen. Deze omstandigheden zijn bij taak G2.2 geformuleerd.

In de lagere regelgeving zijn daarnaast enkele afwijzings- en intrekingsgronden geformuleerd:

- ▶ Het college kan een aanvraag van een woningzoekende die behoort tot de in de wet voorgeschreven urgentiecategorieën alleen afwijzen onder bepaalde omstandigheden. Voorbeelden zijn dat het huisvestingsprobleem is veroorzaakt door huisuitzetting door overlast of criminele activiteiten, of dat een aanvrager zelf (financieel) in staat zou moeten zijn om een woning te vinden binnen redelijke termijn.¹⁹
- ▶ Het college kan een indeling in een urgentiecategorie alleen intrekken onder bepaalde voorwaarden. Bijvoorbeeld als één of meerdere malen een passende woning wordt geweigerd, of als niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan.²⁰

Verder is in de lagere regelgeving vastgelegd dat, wanneer gemeenten niet onderling tot een regionale verdeelafpraak kunnen komen, het percentage woningen dat per woningmarktregio wordt gereserveerd voor woningzoekende met urgentiestatus 15% bedraagt.²¹

2.2 Taken provincies

Net als bij gemeenten, zien we ook bij provincies twee hoofdcategorieën van taken, enerzijds woningbouw en de woonvoorraad (P1) en anderzijds rond huisvestering (P.2). Onder deze hoofdcategorieën zien we in totaal zes taken. Hoewel provincies net als gemeenten zes taken hebben, zijn de taken van provincies deels verschillend van de taken van gemeenten.

Taak P1.1: Gegevensverzameling woonbehoefte

Provincies stellen een bevolking- en woningbehoefteprognose op. Het landelijke Primosmodel en de CBS Bevolkingsprognose worden hierbij doorvertaald naar de provinciale context op basis van lokale inzichten en verwachtingen.

Inhoud lagere regelgeving

Ten behoeve van de monitoringstaak is in de lagere regelgeving vastgelegd dat in het provinciale volkshuisvestingsprogramma in ieder geval beschreven worden:

- ▶ De omvang en samenstelling van de provinciale woningvoorraad.
- ▶ De actuele en verwachte woonbehoefte in elke woningbouwregio.²²

¹⁹ Artikel 3 van de Rvv.

²⁰ Artikel 9 van de Rvv.

²¹ Artikel 10 van de Rvv.

²² Artikel 4.34 van het BKL, welke wordt toegevoegd in artikel I B van het Bvv.

Taak P1.2: Beleid coördineren in volkshuisvestingsprogramma

Provincies coördineren de woningbouw op provinciaal en regionaal niveau. Dit beleid nemen ze op in een volkshuisvestingsprogramma. Daarin kunnen instructies worden opgenomen voor de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. De invulling van het provinciale VHV-programma wordt deels voorgeschreven door het landelijke volkshuisvestingsprogramma.

Inhoud lagere regelgeving

In de lagere regelgeving is opgenomen dat het provinciaal volkshuisvestingsprogramma een beschrijving bevat van:

- ▶ De provinciale woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad op basis van gegevensverzameling;
- ▶ Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave, waarin in ieder geval moet worden uiteengezet hoe ten minste 130% plancapaciteit ten overstaan van de provinciale woningbouwopgave wordt gerealiseerd.
- ▶ Beleid voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad;
- ▶ De manier waarop het beleid voorziet in de woonbehoefte van ouderen en aandachtsgroepen.

De provincies bepalen welke gemeenten samen de woningbouwregio vormen om in regionaal verband afspraken te maken over de woningbouwopgave. Het provinciaal beleid is wat betreft de samenstelling van de woningvoorraad succesvol als ten minste twee derde van het totale aantal nieuw te bouwen woningen in elke woningbouwregio uit betaalbare woningen bestaat en evenwichtig is verdeeld over die woningbouwregio.²³

Taak P1.3: Houden interbestuurlijk toezicht

De provincie pleegt generiek toezicht op taken van de gemeenten die in medebewind aan gemeenten zijn gegeven.²⁴ Dat betekent dat de provincies met de inwerkingtreding van de Wvrv ook interbestuurlijk toezicht zullen plegen op de gemeentelijke taken rondom woningbouw die uit de Wvrv en de lagere regelgeving voortkomen.

Inhoud lagere regelgeving

De memorie van toelichting op het wetsvoorstel zet uiteen hoe de provincie de IBT-rol dient in te vullen. Aangezien het gaat om een uitbreiding van het generiek toezicht worden er geen specifieke toezichtstaken beschreven in de lagere regelgeving.

Taak P2.1: Monitoren aandachtsgroepen

De provincie inventariseert de woonbehoeften van aandachtsgroepen in haar omgeving en geeft van daaruit invulling aan het provinciale volkshuisvestingsprogramma.

Inhoud lagere regelgeving

In de lagere regelgeving is bepaald dat in het provinciale VHV-programma een beschrijving bevat van de actuele en verwachte woonbehoefte in elke woningbouwregio, waaronder de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen.

Dezelfde aandachtsgroepen als beschreven bij de gemeenten zijn hier van toepassing:

²³ Alle elementen van het provinciaal VHV-programma worden beschreven in artikel 4.34 van het BKL, welke wordt toegevoegd in artikel I B van het Bvrv.

²⁴ Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid.

- ▶ personen van 65 jaar en ouder;
- ▶ woningzoekenden die verblijven in tijdelijke opvang vanwege problemen van relationele aard;
- ▶ personen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of psychische kwetsbaarheid en rolstoelafhankelijke personen;
- ▶ personen die dreigen dakloos te worden of dakloos zijn;
- ▶ jongeren tussen 18 en 23 die een jeugdzorginstelling verlaten;
- ▶ arbeidsmigranten als bedoeld in artikel 1 van de Wet goed verhuurderschap;
- ▶ studenten;
- ▶ houders van een verblijfsvergunning;
- ▶ verlaters van de vrouwenopvang en slachtoffers mensenhandel;
- ▶ woonwagenvolwoningbewoners.²⁵

Taak P2.2: Faciliteren verdeling urgenten over gemeenten

De provincie faciliteert het proces waarin gemeenten samenwerken om urgenten te verdelen over hun woningmarktregio's. De manier waarop het provinciale beleid voorziet in de woningbehoefte van aandachtsgroepen wordt beschreven in het VHV-programma (zie taak P1.2).

Inhoud lagere regelgeving

- ▶ De 'woningmarktregio's waarbinnen gemeenten overleggen over de verdeling van hun urgent woningzoekenden worden aangewezen in een omgevingsverordening.
- ▶ Elke binnen het provinciale grondgebied gelegen gemeente wordt in ten hoogste één woningmarktregio ingedeeld.
- ▶ Een woningmarktregio bevat gemeenten die kunnen worden beschouwd als eenheid wanneer het gaat om het creëren van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Daarbij is het ook mogelijk om nabijgelegen gemeenten uit een andere provincie te betrekken.²⁶

Taak P2.3: Houden interbestuurlijk toezicht

De provincie pleegt op generiek toezicht op taken van de gemeenten. Dat betekent dat de provincies met de inwerkingtreding van de Wvrv ook interbestuurlijk toezicht zullen plegen op de gemeentelijke taken rondom huisvesting die uit de Wvrv en de lagere regelgeving voortkomen. BZK geeft aan dat provincies expliciet geen IBT-rol hebben ten aanzien van gemeentelijke taken die voortvloeien uit de Wmo 2015.

Inhoud lagere regelgeving

- ▶ Aangezien het gaat om een uitbreiding van het generiek toezicht worden er geen specifieke toezichtstaken beschreven in het wetsvoorstel of de lagere regelgeving.
- ▶ In de toelichting op het Bvrv wordt wel beschreven wat er gebeurt met woningmarktregio's die provinciegrenzen overschrijden. Een provincie kan alleen instructies opnemen voor en IBT plegen op gemeenten binnen de eigen provinciegrenzen. Zij kunnen dat dus niet doen voor een gemeente uit een andere provincie, zelfs al ligt deze in hun woningmarktregio. Provincies worden geacht hierover af te stemmen met elkaar.²⁷

²⁶ Artikel 7.8b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, welke wordt toegevoegd in artikel I F van het Bvrv.

²⁶ Artikel 7.8b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, welke wordt toegevoegd in artikel I F van het Bvrv.

²⁷ Paragraaf 3.4.7 van de nota van toelichting bij de Bvrv.

/ 3 **Uitvoerbaarheid**

In dit hoofdstuk zetten we gevonden aandachtspunten voor uitvoerbaarheid uiteen

Op basis van interviews met gemeenten en provincies hebben we een aantal aandachtspunten geïdentificeerd voor de uitvoerbaarheid van de taken uit de lagere regelgeving. In sommige gevallen werden hierbij ook concrete randvoorwaarden of alternatieve vormgevingsopties bij geformuleerd. Deze bevindingen en de verdieping en validatie daarvan in de twee inloopsessies met gemeenten en provincies worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

In de praktijk blijkt dat de aandachtspunten die voortkomen uit de lagere regelgeving vaak van toepassing zijn op zowel gemeenten en provincies. Om die reden bespreken we de aandachtspunten in dit hoofdstuk niet apart voor gemeenten en provincies, maar presenteren we een algemeen beeld en aandachtspunten per type taak. Wanneer er tocht belangrijke verschillen zijn tussen gemeenten en provincies wordt dit expliciet vermeld.

3.1 Woningbouw en woonvoorraad

Gegevensverzameling woonbehoefte

Gegevensverzameling is vaak al gebruikelijk, maar implementatie zal soms inspanning vergen

Het verzamelen van gegevens over de woonbehoefte en de nieuwbouwopgave is voor veel gemeenten en provincies een taak die al in enige vorm wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van de woonvisie. Ook worden dit soort onderzoeken vaak ingekocht bij particuliere onderzoeksbureaus. Sommige provincies spreken wel zorgen uit over het verzamelen van gegevens over de betaalbaarheid en zorggeschiktheid van de bestaande woningvoorraad. Deze provincies hebben hierover geen gegevens voor handen. Er zijn voor veel gemeenten en provincies geen fundamentele uitvoeringsproblemen bij de uitvoering van deze taak.

Wel zal de implementatiefase van deze taak extra capaciteit vergen en mogelijk tot praktische moeilijkheden leiden. Voor gemeenten die geen ervaring hebben met het uitvoeren van dergelijke monitoring zal de kennis en ervaring moeten worden opgebouwd, mogelijk ondersteund door andere gemeenten in de regio of de provincie. Voor gemeenten die deze ervaring al wel hebben zal er echter ook een initiële overgangsfase zijn. Huidige werkwijzen moeten mogelijk aangepast worden om aan te sluiten op de eisen uit de Wvrv. Hoewel dit niet gelijk problematisch is, moet er oog zijn voor uniformiteit van gegevens om deze op hoger niveau te aggregeren. Het ligt ook voor de hand dat deze monitoring vaak zal plaatsvinden in regionale of provinciale samenwerking. Dat geldt met name voor gebieden met veel kleine gemeenten waar de capaciteit mogelijk tekortkomt.

Er zijn nog onduidelijkheden over de frequentie en volgorde van de monitors

Een aandachtspunt bij deze taak is dat de precieze invulling nog niet is uitgewerkt in de lagere regelgeving. De volkshuisvestingsprogramma's moeten actueel zijn, maar er is niet expliciet voorgeschreven met welke frequentie de monitoring moet plaatsvinden. Een frequentie van jaarlijks of hoger zal meer capaciteit vragen (en in sommige gevallen minder uitvoerbaar zijn) dan een vier- of vijfjaarlijkse monitor.

Een andere onduidelijkheid die vaak in de gesprekken naar voren kwam is de volgorde van de verzameling van gegevens. Worden woonbehoeften in kaart gebracht door provinciale cijfers door te vertalen naar lokaal niveau of zijn gemeentelijke cijfers input voor provinciale monitoring? In de nota van toelichting bij het Bvrv staat dat provincies hun schattingen baseren op de prognoses van het CBS, maar ook lokale inzichten en verwachtingen.²⁸ Daarmee is de vraag van volgorde van de verzameling nog niet volledig beantwoord. Hierdoor is het onduidelijk wat er gebeurt wanneer de optelsom van de lokale monitors niet overeenkomt met de landelijke ramingen. De gemeenten en provincies die we hierover spraken geven geen eenduidig beeld van hun voorkeurswerkwijze hierin.

Er is behoefte aan centrale gegevensverzameling en definities

Daarnaast gaven enkele provincies aan dat gegevens over de betaalbaarheid en zorggeschiktheid van de bestaande woningvoorraad niet voor handen zijn. Meerdere provincies opperden om het CBS opdracht te geven deze cijfers landelijk op te laten halen en toe te laten voegen aan de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).

Ten slotte is er behoefte aan een duidelijkere definitie van de woningtypes waarover gegevens moeten worden verzameld. De Bvrv voorziet hierin voor middenhuurwoningen, sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen, maar gaat niet in op de nultredenwoningen, geclusterde woonvormen of zorggeschikte woningen voor ouderen.

Beleid opstellen in volkshuisvestingsprogramma

In het algemeen is het opstellen van volkshuisvestingsprogramma uitvoerbaar

Het opstellen van volkshuisvestingsprogramma's waarin het beleid rondom woningbouw en woningvoorraad wordt vastgelegd is in principe goed uitvoerbaar. De elementen die worden voorgeschreven in de lagere regelgeving leidt niet tot fundamentele uitvoeringsproblemen. De koppeling van de domeinen wonen en zorg in de woon-zorgvisie wordt gezien als een belangrijke stap, ook al is dit in veel gemeenten nog niet de praktijk.

Provincies hebben over het algemeen ook voldoende ervaring en kennis van het domein wonen om beleid vast te leggen in een volkshuisvestingsprogramma. Door de bestaande samenwerkingsverbanden rondom de woondeals zijn ze ook bekend met de coördinatie van dat beleid tussen gemeenten. Wel spelen er enkele praktische aandachtspunten en onduidelijkheden waar onze interviewpartners aandacht voor vragen.

De lokale context komt niet altijd overeen met het landelijk beleid

De aandachtspunten die spelen rondom deze taak zijn veelal gekoppeld aan de passendheid van de voorschriften voor lokale contexten. Onze gesprekspartners onderstrepen het belang van aandacht voor deze regionale verschillen, ook gelet op het recente rapport "Elke regio telt". De Wvrv en de lagere regelgeving bieden op sommige plaatsen ruimte tot maatwerk en benoemen ook enkele van de thema's die we hieronder aanstippen.

Ten eerste zijn er gemeenten en provincies die vrezen dat hun woningbouwregio niet geschikt is voor de vereisten van de lagere regelgeving. Verschillende gemeenten die we spraken geloofden niet dat er behoefte is aan de hoge percentages betaalbare woningen die de Bvrv voorschrijft. In enkele gevallen is daarbij de businesscase van de corporaties het knelpunt. Deze problematiek speelt met name in krimpregio's, waar de nadruk meer ligt op herstructurering. Ook dient het beleid nu aan te

²⁸ Concept nota van toelichting bij Besluit versterking regie volkshuisvesting, pagina 18-19.

sluiten op de bestaande woonbehoefte in plaats van op de beoogde, toekomstige woonbehoefte. We spraken gemeenten waar de bestaande behoefte met name bestaat uit goedkopere woningen. Sommige van deze gemeenten hebben wel de ambitie ook het duurdere segment te bedienen om hogere inkomens aan te trekken ten behoeve van de lokale economie. Deze gemeenten gaven over het algemeen aan van plan te zijn gebruik te maken van de uitzonderingsgrond op de betaalbaarheidspercentages ('evident niet passend').

Ten tweede geven sommige provincies aan dat de landelijk gestelde definities van betaalbaarheid in hun regio niet passend is. Zo wordt de bovengrens voor betaalbare koopwoningen (die momenteel op €390.000 ligt)²⁹ in sommige regio's als te hoog en daarmee niet passend gezien. We spraken één gemeente waar 90% van de huizen een lagere WOZ-waarde heeft dan die drempelwaarde. Een soortgelijke problematiek speelt rondom middenhuurwoningen. Deze normen zijn goed uitvoerbaar voor deze regio's, maar de bedoeling van de wet wordt zo in mindere mate nagestreefd. Sommige provincies waar dit speelt zouden graag striktere doelstellingen stellen. De huidige lagere regelgeving lijkt dat niet mogelijk te maken.³⁰ Er zijn twee vormgevingsopties rondom dit onderwerp. Ten eerste is het mogelijk regionaal onderscheid te maken in de definitie van betaalbare koopwoningen en daarbij rekening te houden met het regionale gemiddelde, in plaats van het landelijke. Een alternatief hiervoor is de provincies toe te staan een striktere definitie te stellen dan het rijk, wanneer deze overeenkomt met de geest van de wet. Een nadeel van deze beide opties is dat de definities van betaalbaarheid landelijk niet meer universeel zijn, wat de monitoring en sturing bemoeilijkt.

Ten slotte vroeg één provincie in het bijzonder aandacht voor de Waddeneilanden. Om te controleren of deze wet voldoende aansluit op de bijzondere omstandigheden op deze eilanden zou de Waddentoets uitgevoerd moeten worden.

Voor flexwoningen is een korte minimale instandhoudingstermijn wenselijk

Een specifiek aandachtspunt betreft het effect van de minimale instandhoudingstermijn voor sociale huur op flexwoningen. Flexwoningen van tijdelijke aard worden gezien als belangrijke oplossing voor de huidige woningnood, maar zouden wellicht niet bijdragen aan de doelstelling voor betaalbare woningen als de minimale instandhoudingstermijn voor sociale huur 25 jaar bedraagt. Een vormgevingsoptie is om een specifieke regeling op te nemen voor deze categorie.

De volgorde van de VHV-programma's kan in tot problemen leiden in de implementatie

Als laatste speelt er een mogelijk probleem in de implementatiefase. Dat heeft te maken met de volgorde van de volkshuisvestingsprogramma's op Rijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Hoewel het VHV-programma van het rijk juridisch niet voorliggend is aan dat van de provincie, en het VHV-programma van de provincie juridisch niet aan die van de gemeente, kan het inhoudelijk wenselijk zijn dat programma's op lokaler niveau de programma's op hoger niveau volgen. Er bestaan nu bij met name bij provincies zorgen dat de huidige eis dat de eerste volkshuisvestingsprogramma's over twee jaar voltooid zijn, ertoe zal leiden dat deze volgorde onmogelijk is. Dat zou kunnen betekenen dat lagere programma's inhoudelijk de hogere programma's niet kunnen volgen.

Er zijn enkele onduidelijkheden rondom het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma

Ook wat betreft het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma zijn er een aantal onderdelen die extra verduidelijking behoeven. Specifiek gaat het om:

²⁹ Gedefinieerd als de geïndexeerde bovengrens bedoeld in artikel 1 derde lid van de Huisvestingswet 2014.³⁰ Zie nota van toelichting op het Bvrv, II, art. 4.33 derde en vierde lid (p. 38).

³⁰ Zie nota van toelichting op het Bvrv, II, art. 4.33 derde en vierde lid (p. 38).

- ▶ Het is niet bij alle verplichte onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma duidelijk welke norm er wordt gesteld: bijvoorbeeld aan leefbaarheid of duurzaamheid. Hiermee bestaat de kans dat deze onderdelen niet meer worden dan een opsomming van wat er al speelt, waardoor het doel wordt gemist.
- ▶ Het volkshuisvestingsprogramma bevat een “beschrijving van maatregelen waarop op korte termijn in woonbehoeften wordt voorzien.” Het is niet duidelijk wat wordt verstaan onder ‘korte termijn’.
- ▶ Voor studentengemeenten is het nog onduidelijk of studentenhuisvesting binnen de categorie sociale huur en daarmee betaalbare woningen zal vallen. Eén studentengemeente die we spraken gaf aan dat dit bepaalt of het voor hen mogelijk is de verplichtingen te halen.
- ▶ De frequentie waarmee het volkshuisvestingsprogramma moet worden geactualiseerd is onduidelijk.

Beleid uitvoeren

De zorgen rondom uitvoering zijn groter, maar veelal verbonden aan het wetsvoorstel

De lagere regelgeving verandert niet heel veel aan de uitvoering van het beleid rondom woningbouw en de woningvoorraad. We merken dat veel van de zorgen van provincies en gemeenten verbonden zijn aan de uitvoering. Zo vrezen ze dat de businesscases van de woningbouwcorporaties een grote onrendabele top zullen laten zien die de realisatie van de eisen rondom sociale huur zal bemoeilijken. Er zijn zorgen bij provincies dat er weinig instrumenten in de wet zitten die ervoor zorgen dat er strakker kan worden gestuurd op het daadwerkelijke bouwen van woningen. Daarnaast waarschuwen zij dat ze in het houden van toezicht op de gemeentelijke taken onderscheid moeten maken tussen gemeenten die geen woningen willen realiseren, versus gemeenten die dat niet kunnen.

Deze zorgen zijn echter verbonden aan het wetsvoorstel en ook uitgebreid benoemd in de uitvoeringsscans en consultatiereacties daarop. De praktische aanvullingen hierop die in de lagere regelgeving zijn opgenomen spelen hierin slechts een marginale rol. Zo zijn we geen aandachtspunten tegengekomen rondom de versteviging van de lokale prestatieafspraken of de versnelling van de beroepsprocedures.

Loslaten van de ladder van duurzame verstedelijking is de grootste zorg bij lagere regelgeving

De voornaamste zorg die is geuit rondom dit thema, betreft het afschaffen van de motiveringsplicht voor buitenstedelijke locaties in de ladder van duurzame verstedelijking voor projecten met minder dan 50 woningen. De logica achter deze aanpassing is dat de motivering voor bouwprojecten nu wordt opgenomen in de volkshuisvestingsprogramma's. Met name provincies vrezen echter dat het vervallen van deze motiveringsplicht ervoor zorgt dat woningbouw te weinig gereguleerd kan worden.

Als in de praktijk inderdaad blijkt dat het volkshuisvestingsprogramma geen adequate vervanging is voor de motiveringsplicht uit de ladder van duurzame verstedelijking biedt de grens van 50 woningen weinig houvast. Gemeenten geven aan dat een project met 49 woningen een grote impact heeft op kleine dorpskernen. Bovendien bestaat er de vrees dat projecten worden ‘opgeknipt’ om telkens niet boven de grens van 50 woningen uit te komen.

Als deze problematiek zou ontstaan, kan het loslaten van de ladder op dit punt ertoe leiden dat provincies zelf ter vervanging extra regels opnemen in verordeningen of hun volkshuisvestingsprogramma. Dit kan leiden tot variatie in regels tussen provincies, wat de regels rondom de woningbouwopgave voor andere partijen wellicht nog onoverzichtelijker maakt. Gezien

deze zorgen is het in theorie een vormgevingsoptie om de motiveringsplicht ook voor projecten kleiner dan 50 woningen te behouden.

Het Rijk deels deze zorgen echter niet. BZK benadrukt op dit punt dat alle inhoudelijke motiveringsvereisten gericht op een goede locatie voor woningbouw, zoals vervat in instructieregels, onverkort van toepassing blijven. Dat zou naar hun inzien inhoudelijke problematiek of extra provinciale regels moeten voorkomen.

Houden interbestuurlijk toezicht³¹

De lagere regelgeving heeft indirect invloed op de IBT-taak van provincies

In de lagere regelgeving wordt niet specifiek over IBT gesproken. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de Wvrv als taak voor gemeenten in medebewind het *generiek* toezicht van provincies verbreedt. De invulling van de lagere regelgeving heeft er dus alleen een indirecte invloed op. De invulling van dit toezicht wordt hierdoor in de lagere regelgeving niet direct toegelicht, wat bij sommige specifieke onderwerpen tot onduidelijkheid en enkele zorgen over uitvoerbaarheid leidt. Daarnaast geven provincies aan dat dit hoe dan ook extra capaciteit zal vragen van de afdelingen wonen en IBT. Tot slot zijn interprovinciale zaken een aandachtspunt. Een woningbouwregio kan, wanneer passend, de provinciegrens overstijgen. Bij het plegen van IBT op een gemeente die valt onder een woningbouwregio die wordt gecoördineerd door een andere provincie, zullen de provincies onderling moeten afstemmen. Dit is ongebruikelijk, waardoor de consequenties in de praktijk niet duidelijk zijn.

Het toezicht op woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte blijft een aandachtspunt

Een bijzonder onderwerp binnen het toezicht is de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte die volgens de lagere regelgeving verplicht onderdeel wordt van de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten of van het Wmo beleidsplan. Provincies hebben momenteel geen formele taken in het sociaal domein. De expertise om deze delen van het volkshuisvestingsprogramma inhoudelijk te beoordelen ontbreekt dan ook bij hen. Provincies zien de oplossingsrichtingen hiervoor verschillend. Enerzijds vinden sommige provincies dat het aantrekken van deze expertise niet uitvoerbaar is. Zij hebben niet de intentie om deze delen van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma inhoudelijk te beoordelen en menen in sommige gevallen ook niet dat dit hun rol is. Anderzijds zijn sommige provincies van mening dat het inhoudelijk beoordelen van alle aspecten van de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's noodzakelijk is om als provincie gedegen regie te voeren op de volkshuisvesting. Zij menen dat het aantrekken van de benodigde expertise uitvoerbaar is, mits daar adequaat voor wordt gecompenseerd.

Deze zorg werd ook signaleerd in de uitvoeringsscan van het IPO naar het wetsvoorstel voor de Wvrv. Via andere wegen dan de wet- en regelgeving heeft het ministerie van BZK aangegeven dat een kwalitatieve (inhoudelijke) beoordeling van de woonzorgbehoefte niet verwacht wordt van provincies. We signaleren hier deze zorg en de zienswijze van de provincies nogmaals om aan te geven dat de onzekerheid rondom dit thema nog niet volledig zijn weggenomen. Het ligt echter niet voor de hand om dit onderwerp specifiek te adresseren in de lagere regelgeving.

³¹ Provincies plegen zowel IBT op de woningbouw en -voorraadtaken van de gemeenten als op de huisvestingstaken. Aangezien er geen grote aandachtspunten voor deze taak uit ons onderzoek voortkomen, behandelen we voor de leesbaarheid het onderwerp IBT hier als geheel en niet meer apart in paragraaf 3.2.

3.2 Huisvesting

Monitoren aandachtsgroepen

Het monitoren van aandachtsgroepen is uitdagend en expertise bij provincies ontbreekt nog Gemeentes en provincies zien diverse uitdagingen bij het monitoren van aandachtsgroepen, mede doordat de specifieke eisen hiervoor nog niet helder zijn gedefinieerd in de wetgeving. Het is nuttig onderscheid te maken tussen groepen die eenvoudig te monitoren zijn (zoals ouderen, studenten, jongvolwassenen uit pleegzorg, en statushouders) en groepen waarvoor dat moeilijker is (zoals dak- en thuislozen, arbeidsmigranten, woonwagenbewoners en mantelzorgers). Voor de laatste categorie wordt voorgesteld om te werken met onderbouwde schattingen. Het ministerie van BZK erkent dat exacte tellingen van alle groepen onhaalbaar zijn. Preciezere monitoring van deze groepen zou leiden tot meer werklast en frequentere monitoring kan capaciteitsproblemen veroorzaken.³² Ook waarschuwen onze gesprekspartners om niet te veel te focussen op de precieze uitvoering van de monitoring. De intentie is om grip te krijgen op de benodigde bouw en de regionale verdeling van aandachtsgroepen. Monitoren van aandachtsgroepen is geen doel op zichzelf.

Voor provincies is deze taak nieuw. Ze hebben de expertise hiervoor nog niet in huis en zullen dit dus moeten aantrekken. In provincies met weinig capaciteit is dit lastig. Het is voor provincies belangrijk om te werken met duidelijke, eenduidige definities aangezien op provinciaal niveau de gemeentelijke beelden samenkomen. De VNG en werkt met het CBS en BZK samen aan een landelijke monitor aandachtsgroepen. In dat traject wordt nagedacht over deze vraagstukken om te komen tot universele en waar mogelijk geautomatiseerde monitoring. Onze gesprekspartners onderstrepen het belang hiervan en stelden voor om het CBS een officiële opdracht te geven om de definities te operationaliseren.

Het monitoren van bepaalde aandachtsgroepen is in potentie zeer arbeidsintensief

Er spelen een aantal aandachtspunten en vormgevingsopties in deze taak die de uitvoerbaarheid voor gemeenten kunnen bevorderen. Bij de aandachtsgroepen die makkelijk gemonitord kunnen worden, spelen er geen grote aandachtspunten. Bijvoorbeeld de hoeveelheid 65-plussers is via gegevens van de Basisregistratie Personen (BRP) gemakkelijk op gemeentelijk niveau te monitoren. Voor de aandachtsgroepen die lastiger te monitoren zijn is het beeld niet eenduidig. Sommige provincies en gemeenten hebben een voorkeur voor landelijke ramingen die worden doorvertaald naar gemeentelijk niveau. Andere hebben twijfels dat dit soort schattingen van toepassing zullen zijn op hun lokale context: de 'gemiddelde' gemeente bestaat immers niet. Voor beide categorieën aandachtsgroepen geldt dat er behoefte is aan eenduidige definities en operationalisering hiervan.

Een voorbeeld hiervan zijn dak- en thuislozen. Personen die dreigen dakloos te worden hebben vaak geen geregistreerd verblijfadres. De definitie in de Rrvv omvat ook woningzoekenden die uit nood verblijven bij familie en vrienden. Aangezien dit achter gesloten deuren plaatsvindt zijn dit soort situaties vrijwel alleen te registreren wanneer actief contact wordt gezocht met instanties. Bovendien is dit een groep waarvan het aannemelijk is dat ze geen hoog vertrouwen hebben in de overheid. Hierom is het lastig om hoofdelijke tellingen of registraties van deze groep te doen. De beste vormgevingsoptie voor deze monitoringstaak is om gebruik te maken van landelijke of regionale

³² Er is al een onderzoek geweest naar de kosten van gemeenten (een zogeheten 'artikel 2-onderzoek') op basis waarvan er bekostiging van decentrale overheden kan komen. Maar vanwege de krapte op de arbeidsmarkt zijn capaciteitsproblemen niet alleen een kwestie van bekostiging.

schattingen die in samenspraak met organisaties in het sociaal domein worden gemaakt. Op dit moment heeft het CBS al een monitor dakloosheid.³³ Deze kunnen in samenspraak met lokale organisaties worden vertaald naar gemeentelijk niveau.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat er vaak externe onderzoeksbureaus worden ingeschakeld om aandachtsgroepen die moeilijk zijn te monitoren in kaart te brengen. Deze bureaus geven aan dat ze deze metingen niet kunnen doen, of gebruiken zeer uiteenlopende methoden. Een ander nadeel hiervan is dat er op veel verschillende plekken veel middelen worden gebruikt om hetzelfde doel te bewerkstelligen. Dat is inefficiënt. Er is daarom vraag naar een uniforme methode vanuit het rijk die gebruikt kan worden om deze groepen te monitoren. Gesprekspartners geven aan dat de huidige nationale methode niet voldoet en verwijzen naar experimenten met schattingsmethodes die lopen in Tilburg en België.³⁴

Mantelzorgers zijn een andere bijzondere aandachtsgroep. Zij worden nergens geregistreerd en bevinden zich bovendien vaak in de familiale of sociale kring. Daarnaast zijn er mogelijk veel personen die zich mantelzorger achten, maar volgens Rijksdefinities niet als dusdanig worden gezien. Hierdoor is het niet eenvoudig om hen te monitoren. De precieze definiëring van een mantelzorgverlener of -ontvanger wordt in de lagere wet- en regelgeving verder uitgewerkt. De fundamentele problemen blijven hiermee echter bestaan. Toch verwachten we niet dat deze problemen leiden tot fundamentele knelpunten in de uitvoering. Mantelzorgers zijn één van de urgentiecategorieën die ook onder de huidige Huisvestingswet 2014 verplicht moeten worden opgenomen en dus gemonitord als een gemeente een urgentieregeling opneemt in de huisvestingsverordening. Deze gemeenten hebben dus al ervaring in de uitvoering van deze taak, wat aannemelijk maakt dat dit voor andere gemeenten ook mogelijk zal zijn. In de verdere invulling van deze monitoring kunnen de ervaringen van deze gemeenten worden gebruikt.

De frequentie van de monitoring heeft een grote invloed op de uitvoerbaarheid van deze taak. Onze gesprekspartners benadrukken dat de accuraatheid van de monitoringsgegevens geen doel op zich moet zijn. De gegevens dienen het doel om woningbouwbeleid en regionale verdeling van aandachtsgroepen bij te kunnen sturen. De monitoringsgegevens vaker dan jaarlijks updaten is daarom niet nodig. Ook is het waarschijnlijk dat niet alle groepen even vaak gemonitord hoeven te worden. Het aantal 65-plussers kan automatisch worden bijgehouden via CBS-gegevens, maar schattingen van aantallen daklozen zullen op andere frequenties moeten worden uitgevoerd.

Gesprekspartners droegen concrete suggesties aan voor te monitoren aandachtsgroepen

Eén provincie drukte zorgen uit over de definitie van arbeidsmigranten als aandachtsgroep. De huidige definitie zoals die is beschreven in artikel 1 van de Wet goed verhuurderschap leidt mogelijk tot moeilijkheden in het monitoren. Zij hebben een uitgebreide uiteenzetting van de bestaande definities van arbeidsmigranten opgesteld en een voorstel gedaan voor een alternatieve definitie. De provincie en het ministerie zijn via andere wegen al in gesprek over deze definitie. Wij vermelden hier daarom de alternatieve definitie, maar gaan niet uitgebreid in op de onderliggende argumenten. De definitie voorgesteld door deze provincie is die van de VNG en luidt:

- ▶ Iemand die EU-ingezetene is of legaal via een EU-lidstaat;
- ▶ In Nederland werkt of tot voor kort gewerkt heeft en nog in Nederland verblijft;
- ▶ Tegen een relatief laag salaris;

³³ Vanaf 2024 is de Monitor Dakloosheid een jaarlijks onderzoek. Hierin worden ook maatschappelijke opvangorganisaties en GGD'en gevraagd om gegevens te leveren.

³⁴ Het gaat hierbij om de ETHOS telling om dak- en thuisloze mensen in kaart te brengen.

- ▶ Uitvoerende werkzaamheden verricht;
- ▶ Zich (nog) niet heeft gevestigd in een zelfstandige woonruimte.

Een blijvend aandachtspunt daarbij is dat arbeidsmigranten zijn in sommige gevallen lastig te monitoren omdat het vaker personen betreft die ongeregistreerd en/of in de illegaliteit verblijven. Controle op gemeentelijk niveau wordt verder bemoeilijkt omdat arbeidsmigranten niet altijd werken in de gemeente waar ze verblijven. Het CBS heeft momenteel al een migrantenmonitor,³⁵ maar deze gegevens zijn nu slechts landelijk beschikbaar en niet uitgesplitst over gemeenten.

Het risico bestaat dat personen dubbel worden geteld in de monitoring

Eén gemeente uitte zorgen over personen met meervoudige problematiek. Er lijkt nu een risico te bestaan dat de woonbehoefte voor aandachtsgroepen in een gemeente kan worden overschat als er personen zijn die in meerdere categorieën voorkomen. Het is immers denkbaar dat iemand bijvoorbeeld ouder is dan 65, rolstoelafhankelijk is, en in een woonwagen wil wonen. Als individuen met meervoudige problematiek in alle categorieën worden meegeteld, zijn de schattingen voor de woonbehoefte van aandachtsgroepen te hoog. Een handreiking om dit effect te helpen vermijden zou van nut kunnen zijn.

Het is belangrijk dat de monitoringssoftware aansluit bij bestaande (ICT-)systemen

Er bestaat een grote voorkeur om aan te sluiten op bestaande (ICT-)systemen van gemeenten. Ook moet het gemakkelijk worden gemaakt gegevens die daarvoor wordt geleverd uit landelijke systemen uit te draaien of te delen wanneer rapportage nodig is. Als er grote inefficiënties spelen in de (ICT-)systemen zal deze taak moeilijk uitvoerbaar zijn voor gemeenten.

Problemen met AVG-wetgeving binnen de monitoring kunnen voorkomen worden

Een bijzonder aandachtspunt is het vergaren van persoonsgegevens en de beperkingen daarin binnen de AVG-wetgeving. Afhankelijk van de manier waarop gegevens worden verzameld, opgeslagen en gedeeld is het denkbaar dat bij de monitoring van aandachtsgroepen persoonsgegevens worden verwerkt.

Als er überhaupt geen persoonsgegevens worden verwerkt bij de monitor, is de AVG-wetgeving niet van toepassing. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door alleen de omvang van aandachtsgroepen in kaart te brengen. Maak daarbij geen gebruik van lijsten met personen, maar van schattingen, gemiddelden of groepen van aantallen (zoals 0 tot 50). Immers, bij het bepalen van de woonbehoefte wordt van gemeenten, provincies en Rijk verwacht dat zij de gehele groep als uitgangspunt meenemen.³⁶ Indien de behoefte blijkt te bestaan om bij monitoring toch “informatie die direct of indirect herleidbaar is tot een natuurlijke persoon” (oftewel persoonsgegevens) te verwerken, moet de AVG wel in acht worden genomen.

Nu monitoring van aandachtsgroepen nog niet is uitgewerkt, kan nog niet worden beoordeeld of dit het geval is. Dit biedt de mogelijkheid om het monitoren op te zetten volgens het principe van *privacy by design*; zorg bij de ontwikkeling van een monitor aan de voorkant dat persoonsgegevens niet nodig zijn. In het geval van de monitoringstaak voor de Wvrv, waarbij gewerkt kan worden met schattingen van doelgroepen of accuratere geanonimiseerde data,

³⁵ De migrantenmonitor houdt landelijke gegevens bij over migratie. Hieronder wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar de sectoren waarin de migranten werkzaam zijn. De laatst beschikbare monitor komt uit 2022.

³⁶ Conceptregeling toelichting bij regeling versterking regie volkshuisvesting, p. 12.

achten we het niet noodzakelijk (en daarmee ook niet wenselijk) om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van de monitoring.

Beleid opstellen in urgentieregeling en faciliteren regionale verdeling

Het opstellen van urgentiebeleid is doorgaans uitvoerbaar en vraagt om regionale coördinatie

Het vastleggen van urgentiebeleid in een urgentieverordening lijkt geen grote uitvoeringsconsequenties te hebben voor gemeenten. De helft van de gemeenten heeft momenteel al een urgentieverordening, soms in samenwerking met de regio. Voor deze gemeenten zullen de verordeningen in lijn moeten worden gebracht met de vereisten uit de lagere regelgeving. Voor gemeenten die op dit moment geen urgentieverordening hebben, wordt het opstellen van urgentiebeleid een compleet nieuwe taak. De provincies worden bij het uitvoeren van het huisvestingsbeleid geacht de verdeling van urgenten over een woningmarktregio te faciliteren. Hoe zij deze faciliterende rol moeten invullen, is nog niet voor alle provincies duidelijk.

Een ander vraagstuk is het detailniveau waarin urgentiecategorieën gedefinieerd worden. Hierover bestaan wisselende beelden. Globale voorschriften geven gemeenten meer beleidsvrijheid. Tegelijkertijd werkt dit onderlinge verschillen tussen gemeenten in de hand met risico's voor de rechtszekerheid van burgers en de coördinatie op regionaal niveau. In onze gesprekken gaat een voorkeur uit naar duidelijke criteria ten bate van (regionale) eenduidigheid van het beleid.

De verhouding tussen urgent woningzoekenden en statushouders is nu niet duidelijk

In de huidige regeling zijn statushouders niet als urgentiecategorie opgenomen. Dit komt omdat de taakstelling en verdeling van statushouders is geregeld in de Huisvestingswet. Zij doen geen individuele aanvraag voor urgentie, maar krijgen een woning toegewezen. Alhoewel veel gemeenten wel begrip hebben voor dit onderscheid, veroorzaakt dit volgens sommigen praktische problemen. De vraag bestaat welke categorie (statushouders of urgent woningzoekenden) voorrang dient te krijgen in het toekennen van woningen.

Gemeenten en provincies die hier meer ervaring mee hebben geven aan dat ze in de regel de twee categorieën aan elkaar gelijkstellen. Zo is er in Fryslân een aantal gemeenten dat statushouders als aanvullende categorie heeft opgenomen in de urgentieregeling. Daarnaast lichten gemeenten toe dat ze in de praktijk altijd kijken naar de wachttijd van een woningzoekende, de passendheid van de woning en de leefbaarheid van de wijk. Zij voeren dus geen beleid waarin één van de categorieën voorrang krijgt op de ander. Een handreiking waarin dit soort ervaringen worden gedeeld zou hier meer duidelijk over kunnen verschaffen bij de gemeenten en provincies waar onduidelijkheid over deze interactie bestaat.

Provincies maken zich zorgen over hun rol in gemeentelijke afspraken over verdeling

Verschillende provincies uiten hun bezorgdheid over hoe de faciliterende rol bij de toewijzing aan mensen die met spoed een woning zoeken, geregeld moet worden. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt alleen gesproken van overleg tussen colleges van B&W. De provincies hebben hierbij alleen een rol in het indelen van de gemeenten in regio's. Provincies geven echter aan dat het onvermijdelijk is dat ze een rol krijgen in het proces waarin gemeenten tot afspraken komen, aangezien ze geacht worden te coördineren op de provinciale woningbouw en toezicht moeten houden op de afspraken van gemeenten. Aangezien dit niet duidelijk wordt voorgeschreven in de wet

zullen provincies verschillend invulling geven aan dit proces. Sommige kiezen daarin een meer proactieve rol dan andere. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de bedoelde verdeling in de woningbouwregio's niet effectief tot stand komt.

Uitvoeren huisvestingsbeleid

De meningen over de uitvoerbaarheid van het huisvestingsbeleid lopen sterk uiteen

Het beeld over de uitvoerbaarheid van het urgentiebeleid verschilt sterk afhankelijk van de bestaande druk op de huizenmarkt. Alhoewel het duidelijk is dat het beoordelen van de urgentiecategorieën een toename in werklust zal betekenen, worden er door de meeste gemeenten geen grote problemen voorzien. Dit beeld is anders bij grote gemeenten waar nu al grote wachtlijsten bestaan. Strengere voorwaarden voor urgentie kunnen het aantal aanvragen verminderen. Een andere mogelijkheid is juist om het aantal vereisten en voorwaarden terug te dringen, wat de werklust per individuele aanvraag vermindert. Ook de verdeling van urgenten tussen gemeenten kan tot problemen leiden.

Verschillen tussen bestaande en de voorgeschreven urgentiegronden leiden soms tot zorgen

Sommige (met name grote) gemeenten vrezen een grote toename in urgentieverzoeken, waarvan de behandeling onuitvoerbaar zou kunnen zijn of zou kunnen leiden tot zeer grote wachtlijsten. Het wetsvoorstel schrijft 9 verplichte urgentiecategorieën voor en verbiedt een aantal bestaande weigeringsgronden.³⁷ In de Rvrv wordt beschreven onder welke voorwaarden deze 9 verplichte categorieën mogen geweigerd. Dat betekent dat alle gemeenten die deze categorieën nog niet opnemen in hun urgentieregeling, of strengere voorwaarden stelden dan de Rvrv, potentieel te maken zullen krijgen met een toename in het aantal urgentieverzoeken. Dit leidt in regio's waar de druk op de woningmarkt al erg groot is mogelijk tot onwerkbaar wachtlijsten zowel in het beoordelen van urgentieverzoeken als voor het toewijzen van een woning. Ter illustratie, in de metropoolregio Amsterdam zijn nu al afspraken gemaakt over het maximale aantal woningen dat wordt toegewezen aan urgent woningzoekenden, om te voorkomen dat alle vrijkomende woningen naar deze categorieën gaan.

Specifiek de urgentiegrond voor mantelzorgers leidt tot zorgen. Deze groep is lastig te definiëren en controleren. Dit zou een grote toename in mogelijk frauduleus gebruik van de urgentiestatus kunnen veroorzaken. Een kanttekening hierbij is dat mantelzorgers nu al een verplichte urgentiecategorie zijn voor gemeenten met een urgentieregeling. Hoewel er dus zorgen zijn, is het verlenen van urgentiestatus aan mantelzorgers dus al een bestaande praktijk in ongeveer de helft van de gemeenten.

Een vormgevingsoptie om het behandelen van urgentieverzoeken mogelijk beter uitvoerbaar te maken, is om additionele toegestane voorwaarden voor de verplichte urgentiecategorieën toe te voegen aan de Rvrv. Dit kan zowel in generieke zin als voor specifieke urgentiecategorieën. Dit zou wel ten koste gaan van de intentie van de wetgever.

De verdeling van urgent woningzoekenden tussen gemeenten leidt tot zorgen

Sommige gemeenten in landelijk gebied met weinig voorzieningen (of geschikte woningen) menen dat zij geen logische plek zijn voor de meeste types urgenten. In landelijk gebied is een regio vaak groot met beperkt openbaar vervoer. Verdeling van urgent woningzoekenden puur op basis van

³⁷ Namelijk burgerlijke staat, het achterlaten van een huis, of inkomenseisen voor een aantal van de urgentiecategorieën.

percentages beschikbare woningen van gemeenten kan leiden tot ontworteling. Het is belangrijk dat daarbij het menselijk perspectief wordt bewaard in de samenwerking in regio's.

Ook het terugvalpercentage van 15% leidt in sommige regio's tot zorgen. Vrijwel al onze gesprekspartners vinden het belangrijk dat er een terugvalpercentage is. Sommige schatten echter in dat 15% te laag is in hun regio. In zulke gevallen zou het bestaan van het terugvalpercentage kunnen leiden tot strategisch gedrag van gemeenten. Een vormgevingsoptie zou zijn om het percentage te verhogen of per provincie of regio een passend percentage vast te stellen. Ook kan overwogen worden om provincies de bevoegdheid te geven om deze norm zelf vast te stellen. Deze laatste optie kent wel een aantal kanttekeningen. Provincies hebben mogelijk niet de expertise om een percentage vast te stellen, wat kan leiden tot discussie tussen provincie en gemeenten. Ook vermindert dit de mate waarin het Rijk regie kan voeren en toezicht kan houden.

Niet alle gemeenten beoordelen zelf urgentieverzoeken

Sommige gemeenten mandateren het beoordelen van urgentieverzoeken aan woningbouwcorporaties. Zij verwerken immers ook 'gewone' aanvragen voor sociale huurwoningen. De lagere regelgeving laat ruimte voor deze mandatering aan corporaties. We spraken gemeenten die de intentie hebben deze mandatering ook na inwerkingtreding van de Wvrv in stand te houden.

Daarbij is wel de vraag of de corporaties bereid zullen zijn de aanvullende werklast op zich te nemen. De verhoogde werklast voor gemeenten zou daarbij verschuiven naar een verhoogde werklast voor corporaties. Ongeacht welke organisatie de taak op zich neemt, de verhoogde werklast zou tot uitvoeringsproblemen kunnen leiden. Aangezien wij geen woningbouwcorporaties hebben gesproken kunnen we onvoldoende een inschatting maken van mate van uitvoerbaarheidsrisico's binnen deze organisaties.

/ 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De lagere regelgeving geeft verder invulling aan de Wvrv-taken van gemeenten en provincies

Dit rapport beziet in het kader van een UDO-traject de taken van decentrale overheden die voortvloeien uit de lagere regels van de Wvrv. Het ministerie van BZK werkt in samenspraak met gemeenten en provincies aan deze lagere regelgeving en heeft daarvoor een besluit (Bvrv) en een regeling (Rvrv) in voorbereiding.

Voor dit onderzoek hebben we in totaal twaalf taken geïdentificeerd die gemeenten en provincies moeten gaan uitvoeren; zes voor gemeenten en zes voor provincies. Deze taken staan allemaal al in het wetsvoorstel genoemd. De lagere regelgeving voegt geen nieuwe taken toe, maar werkt uit welke inhoudelijke en procesmatige eisen gesteld worden aan provincies en gemeenten.

De meerderheid van de nieuwe taken is vrij goed uitvoerbaar voor decentrale overheden

Twee taken gaan over interbestuurlijk toezicht. Hierover wordt in de lagere regelgeving niets voorgeschreven, want het gaat alleen om een uitbreiding van generiek toezicht. We hebben daarom geen aanbevelingen die specifiek aan interbestuurlijk toezicht raken.

Onze analyse laat zien dat de lagere regels voor zeven van de overige tien taken op hoofdlijnen goed uitvoerbaar zijn. De lagere regelgeving brengt daar geen grote knelpunten met zich mee. Ze zijn niet altijd eenvoudig uit te voeren, maar het is bij die taken niet nodig om andere vormgeving van de lagere regelgeving te overwegen. Tegelijk spelen er rond verschillende van deze taken zijn er enkele onduidelijkheden (zie hieronder), maar we verwachten dat het wegnemen van die onduidelijkheden geen uitvoerbaarheidsproblemen gaat creëren.

Verscheidene respondenten zien nog inhoudelijke, niet-uitvoeringstechnische aandachtspunten rond deze 9 taken. De tekst hieronder gaat hier kort op in. Ook speelt er dat eerdere uitvoeringsscans van VNG en IPO aandachtspunten *bij het wetsvoorstel* hebben geïdentificeerd. Dit onderzoek naar de lagere regelgeving doet daar niets aan af, maar merkt op dat de lagere regelgeving de aandachtspunten rond het wetsvoorstel niet verergert.

De regelgeving rond monitoring en het uitvoeren van huisvestingsbeleid vraagt aandacht

Op drie taken kwamen er serieuze knelpunten voor de uitvoerbaarheid naar voren uit de analyse van voorgenomen lagere regelgeving. Die knelpunten hadden betrekking op:

- I. de monitoring van de woonbehoefte van aandachtsgroepen (taken G2.1 en P2.1);
- II. het beoordelen van urgentieverzoeken (taak G2.3).

I. Sommige aandachtsgroepen zijn niet goed te monitoren

De voorgenomen Rvrv noemt aandachtsgroepen waarvan gemeenten en provincies de woonbehoefte moeten monitoren. Van een deel van deze aandachtsgroepen zijn echter geen gegevens voorhanden. Gemeenten en provincies kunnen die gegevens ook niet eenvoudig verkrijgen. Dat speelt met name bij dak- en thuislozen en arbeidsmigranten. Dit zijn groepen die niet (eenduidig) geregistreerd zijn en weinig contact hebben met de overheid.

Bij deze groepen kunnen decentrale overheden hooguit ruwe schattingen maken. Die schattingen zullen niet erg nauwkeurig zijn (en daarmee minder meerwaarde hebben) en tijdsintensief om op te stellen. De frequentie van de monitoring speelt hierbij ook een rol: bij een frequentie van jaarlijks of vaker worden de kosten en benodigde capaciteit disproportioneel hoog. Hierbij geldt dat monitoring geen doel op zich moet worden: de frequentie moet passen bij de sturing die erop wordt gebaseerd.

II. Voor sommige gemeenten dreigt een onuitvoerbaar urgentiebeleid

De kaders van de Wvrv kunnen leiden tot een grote toename in het aantal urgentieaanvragen. Dat geldt in elk geval voor gemeenten die nu nog geen urgentieregeling hebben, maar kan ook gelden voor gemeenten die al wel een dergelijke regeling hebben. De uitgangspunten van hun huidige beleid zijn (vanwege de grote vraag) regelmatig strenger dan de toewijzings- en weigeringsgronden dan de lagere regelgeving van de Wvrv gaat toestaan. Dit kan leiden tot uitvoerbaarheidsproblemen.

Bij grote aantallen urgentieaanvragen hebben gemeenten niet genoeg capaciteit om alle urgentieaanvragen op tijd te behandelen. Dan speelt zowel een kwantitatief capaciteitsgebrek (niet genoeg mensen) als een kwalitatief capaciteitsgebrek (niet genoeg kennis). Daarbij speelt dat er voor veel urgentiecategorieën verschillende toewijzings- en weigeringsgronden gelden. Het is een arbeidsintensief proces om op al die weigeringsgronden te toetsen. Zeker voor gemeenten zonder urgentieverordening en waar dus nog geen beoordelingsproces is ingericht, kunnen met name in de implementatiefase capaciteitsknelpunten ontstaan.

Specifiek over de categorie mantelzorgers wordt opgemerkt dat deze kan leiden tot een grote toename van urgentieaanvragen. Het betreft een grote groep die moeilijk is af te bakenen. Mogelijk zouden veel woningzoekenden zich tot deze groep kunnen rekenen. Tegelijkertijd zijn mantelzorgers een reeds een verplichte urgentiecategorie in de Huisvestingswet 2014. In de helft van de gemeenten met een huisvestingsverordening kunnen mantelzorgers al aanspraak maken op urgentie.

Voor decentrale overheden is nog onduidelijk hoe de regels op een aantal punten uitpakken

Verder concluderen we dat er nog een aantal onduidelijkheden bestaan. Belangrijke onduidelijkheden rond uitvoerbaarheid zijn:

- ▶ De lagere regelgeving maakt nog onvoldoende duidelijk wat de volgorde van de gegevensverzameling is: is de landelijke raming of de lokale raming leidend voor provincies wanneer zij de benodigde gegevens verzamelen?
- ▶ Voor provincies is het onduidelijk wat er van hen wordt verwacht bij het faciliteren van de regionale verdeling van urgenten. Aangezien de lagere regelgeving hier niet op ingaat, kan deze taak door provincies op verschillende manieren uitgevoerd worden.³⁸
- ▶ Voor provincies is onduidelijk hoe hun interbestuurlijk toezicht precies vorm moet gaan krijgen. Dit geldt in het bijzonder voor de woonzorgvisies die een verplicht integraal onderdeel worden van de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Provincies moeten toezien of de woonbehoefte van mensen met een zorg- en ondersteuningsvraag is meegenomen in het volkshuisvestingsprogramma. Als provincies een onderbouwd inhoudelijk oordeel moeten geven, kan dit problemen geven omdat provincies op dit onderwerp geen expertise hebben.
- ▶ Het is nog onduidelijk hoe de monitoring moet worden uitgevoerd. Hiervoor zijn een onduidelijke kaders. Als dit onduidelijk blijft, bestaat het risico dat er veel lokale verschillen ontstaan in de

³⁸ In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt alleen gesproken van overleg tussen colleges van B&W. De provincies hebben hierbij alleen een rol in het indelen van de gemeenten in regio's. Provincies geven echter aan dat het onvermijdelijk is dat ze een rol krijgen in het proces waarin gemeenten tot afspraken komen, aangezien ze geacht worden te coördineren op de provinciale woningbouw en toezicht moeten houden op de afspraken van gemeenten.

uitvoering. Verschillen in monitoring op gemeentelijk niveau zorgen ook voor onnauwkeurige monitors op provinciaal niveau.

- Ook bestaat er nog onduidelijkheid over de volgorde van de monitoring: worden provincies geacht gemeentelijke gegevens op te tellen, of zijn landelijke schattingen vertaald naar lokale context leidend?

Inhoudelijke aandachtspunten

Voor dit onderzoek zijn interviews en inloopbijeenkomsten gehouden met gemeenten en provincies. Naast uitvoeringstechnische aandachtspunten noemden zij ook inhoudelijke aandachtspunten rond de voorgenomen nadere regels. Deze aandachtspunten gaan veelal over de verwachte mate waarin met de lagere regels de doelen van de Wvrv worden behaald. Omdat ze niet (direct) gaan over de uitvoerbaarheid van de lagere regelgeving, vallen ze buiten de scope van dit onderzoek. Desalniettemin signaleren we ze en vatten ze hieronder kort samen:

- Veel gemeenten en provincies vinden dat het 'terugvalpercentage' van minimaal 15% vrijkomende woningen dat moet worden gereserveerd voor urgent woningzoekenden te laag. Zij vrezen dat 15% in veel woningbouwregio's een laag percentage is, wat gemeenten zou kunnen aanzetten tot strategisch gedrag. Zij suggereren als alternatief een provinciale of regionale differentiatie in dit terugvalpercentage.
- Wanneer er meer mensen voor een urgentieverklaring in aanmerking komen, nemen de wachtlijsten met urgenten (verder) toe. Daardoor moeten ook de meest urgenten langer wachten op een woning, ondanks de maatregelen die nu worden genomen om op termijn deze woningnood te verminderen.
- Het is momenteel niet mogelijk om hogere percentages voor betaalbare woningen af te spreken dan in de lagere regelgeving worden voorgeschreven. Sommige provincies willen in de geest van de wet wel degelijk hogere eisen stellen.
- Er zijn signalen dat corporaties en ontwikkelaars verwachten dat de gewenste betaalbare woningbouw niet rendabel is voor hen. Wanneer deze businesscases niet rendabel kunnen worden gemaakt, kan er ook niet worden gebouwd. Dat maakt het halen van de bouwambities uit de volkshuisvestingsprogramma's lastig.
- De grens van wat wordt gezien als een 'betaalbare' koopwoning ligt voor sommige gebieden te hoog. De wet houdt er geen rekening met regionale ongelijkheid in huizenprijzen.,
- Niet in elke regio heeft versterking van de regie op volkshuisvesting evenveel prioriteit. Gemeenten zonder woningschaarste (zoals krimpgemeenten), denken weinig baat te hebben bij het wetsvoorstel, maar worden wel verplicht extra taken uit te voeren.
- Het loslaten van de *Ladder voor duurzame verstedelijking* voor bouwprojecten met minder dan 50 woningen kan leiden tot onvoldoende gereguleerde woningbouw, met name in landelijke gebieden.

4.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn drie taken genoemd waarbij de uitvoerbaarheid door decentrale overheden in belangrijke mate onder druk kan staan. Op die punten bevelen we aan om te overwegen de uitvoerbaarheidsproblemen te adresseren. Dat kan door de lagere regels anders vorm te geven of door met flankerend beleid de uitvoerbaarheid te verbeteren.

Let op: onze aanbeveling is steeds om andere opties te *overwegen*; niet om ze nu al te verkiezen boven de huidige vormgeving. De alternatieve opties hebben als voordeel dat ze uitvoerbaarder zijn, maar vaak hebben ze ook nadelen - bijvoorbeeld dat ze inhoudelijk minder krachtig zijn en de regie op volkshuisvesting minder versterken. Afweging van die voor- en nadelen is aan de wetgever.

I. Rond de monitoring van aandachtsgroepen zien we drie mogelijke alternatieven

Zoals hierboven beschreven kan de lagere regelgeving voor monitoring van aandachtsgroepen (G2.1 en P2.1) moeilijk uitvoerbaar zijn omdat gemeenten en provincies over sommige aandachtsgroepen nauwelijks data kunnen verzamelen. Op zijn best zouden gemeenten en provincies ruwe schattingen kunnen maken. Dat is voor hen complex en tijdrovend werk terwijl het resultaat beperkt is: de ruwe schattingen zouden niet erg nauwkeurig zijn.

We zien drie alternatieve vormgevingsopties die dit punt zouden kunnen adresseren:

- a. **Laat moeilijk te monitoren doelgroepen buiten de verplichte monitoring.** Bij deze optie verplicht de lagere regelgeving gemeenten en provincies niet om de woonbehoeften van dak- en thuislozen en arbeidsmigranten te monitoren.³⁹ Een voordeel van deze optie is dat het gemeenten en provincies complex en tijdrovend werk scheelt dat weinig toevoegt. Een nadeel van de optie is dat gemeenten, provincies en Rijk minder goed beleid kunnen opstellen als er niet in elk geval ruwe schattingen zijn van de woonbehoefte deze groepen.
- b. **Geef het CBS opdracht moeilijk te monitoren doelgroepen op lokaal niveau te schatten.** Bij deze optie krijgt een landelijk opererende organisatie zoals het CBS⁴⁰ opdracht om schattingen te maken van de omvang van aandachtsgroepen voor elk van de gemeenten. De bestaande monitors van het CBS voor daklozen en arbeidsmigranten zouden waar nodig uitgebreid kunnen worden voor de monitoringstaak. Die opdracht zou expliciet in de lagere regelgeving kunnen worden vermeld en onderdeel kunnen worden van het bestaande traject waarin VNG en het CBS samenwerken aan de ontwikkeling van een landelijke monitor. Voordelen van deze optie zijn dat gemeenten en provincies ontlast worden, dat het CBS meer expertise kan opbouwen, dat uniformiteit in monitoring wordt bevorderd en dat het aansluit op bestaande trajecten. Nadeel is dat de eindverantwoordelijkheid voor monitoring verspreid raakt over Rijk en decentrale overheden, afhankelijk van de doelgroep.
- c. **Maak een handreiking voor monitoring.** Bij deze optie blijft verplichting tot monitoring in de huidige vorm onveranderd, maar het Rijk faciliteert gemeenten en provincies door in een handreiking voor monitoring duidelijk te beschrijven op welke manier de benodigde data op een uniforme manier kan worden verzameld. Op deze manier hoeft niet elke gemeente en provincie het wiel opnieuw uit te vinden. Voordeel van deze optie is dat de eindverantwoordelijkheid voor monitoring duidelijk blijft. Nadeel is dat moeilijkheid van monitoring een fundamenteel probleem is; een handreiking kan die uitvoeringsproblemen misschien dempen maar niet geheel oplossen. Deze mogelijkheid kan ook voordelen hebben in combinatie met één van de andere twee alternatieve vormgevingsopties.

II. Rond de afgifte van urgentieverklaringen zijn er twee alternatieven te overwegen

Zoals hierboven beschreven kan de lagere regelgeving voor het afgeven van urgentieverklaringen (G2.3) moeilijk uitvoerbaarheid zijn voor sommige gemeenten omdat het om te grote aantallen zal

³⁹ Let op: Enkel de plicht tot monitoring vervalt in deze optie: de decentrale overheden moeten nog steeds beleid voor hen ontwikkelen. Alleen hoeven gemeenten en provincies ze niet meer mee te nemen in monitoringsrapportages.

⁴⁰ Ons eerste beeld is dat het CBS daarvoor de meest geschikte organisatie zou zijn, maar er kunnen ook andere opties worden overwogen, zoals het SCP of een opdracht van BZK aan een privaat onderzoeksbureau.

gaan; dan hebben ze (zowel kwalitatief en als kwantitatief) onvoldoende capaciteit om die aanvragen af te handelen en woningen om toe te wijzen.

We zien twee alternatieve vormgevingsopties die dit punt zouden kunnen adresseren:

- a. Pas de lijst met toegestane weigeringsgronden aan.** Bij deze optie wordt de hoeveelheid mogelijke weigeringsgronden uitgebreid. Dit kan generiek worden gedaan of voor specifieke groepen waar het verstrekken van urgentieverklaringen tijdrovend is (omdat het grote groepen zijn of omdat het arbeidsintensief is om te controleren of iemand tot die groep behoort). Voordeel van deze optie is dat het gemeenten ontlast in het beoordelen van urgentieaanvragen en dat wachtlijsten voor de meest kwetsbaren niet langer worden, zodat zij tijdig geholpen kunnen worden. Daarnaast kan dit helpen om het risico op concurrentie om urgentieverklaringen te beperken. Nadeel is dat door de striktere criteria een kleinere groep in aanmerking komt voor een urgentieverklaring en het moeilijker wordt voor wie buiten de doelgroep valt om aan een woning te komen. De problematiek die hierdoor ontstaat belast gemeenten weer op andere manier, zoals in het organiseren van opvang. Daarnaast is het van belang om de additionele weigeringsgronden zo in te richten dat de controle ervan geen grote additionele werklast met zich meebrengt.
- b. Houdt rekening met piekbelasting in de bekostigingssystematiek.** Bij deze optie komt er een bekostigingssystematiek die zoveel mogelijk financiële middelen biedt aan gemeenten met de hoogste werklast rond urgentieaanvragen.⁴¹ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een verdeelsleutel die sterk rekening houdt met de verwachte werklast rond urgentieaanvragen, of een 'terugvaloptie' voor gemeenten die met hun normale bekostiging. Voordeel van deze optie is dat het uitvoerbaarheidsprobleem geadresseerd wordt zonder een deel van de doelgroep uit te sluiten. Nadeel is dat gezien de krapte op de arbeidsmarkt geld alleen niet altijd genoeg is om voldoende (kwalitatieve en kwantitatieve) capaciteit aan te trekken. Omdat het macrobedrag al vastligt, is deze optie ook alleen maar geschikt wanneer de problematiek zich concentreert in een klein aantal gemeenten, terwijl het denkbaar is dat juist vrij veel gemeenten hiermee te maken krijgen.

⁴¹ In juni 2023 heeft Sira Consulting al een art. 2-onderzoek naar deze taak gedaan. Op basis daarvan ligt het beeld van de macrokosten voor Nederland als geheel nu vast, maar er is geen besluit over de bekostigingssystematiek (zoals de keuze voor de vorm van de bekostiging en de verdeelsleutel).