

Vergaderjaar 1991-1992

22 522

Wijziging van de Woningwet

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 26 mei 1992

De vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling en grotendeels met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden er echter behoefte aan nog enkele opmerkingen en kanttekeningen te maken bij de rol van de provincie en de delegatie naar samenwerkingsverbanden van gemeenten. Reeds bij de behandeling van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig hadden zij hun voorkeur uitgesproken voor een verdergaande decentralisatie naar samenwerkende gemeenten in plaats van een blijvende rol van de provincie. Het wetsvoorstel en de bijgevoegde verklaring bood hiertoe een mogelijkheid. De aan het woord zijnde leden wilden opheldering over de toelichting bij de aard van het samenwerkingsverband. Het viel hen op, dat (ook) in het onderhavige wetsvoorstel de nadruk werd gelegd op een «regionaal verband, functionerend op het niveau waarop de woningmarktprocessen zich ontwikkelen». Zij herinnerden eraan, dat zij één en andermaal de wens hadden uitgesproken dat functionele gebiedsindelings in beginsel de samenwerkingsgebieden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen dienden te volgen. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering of deze bedoeling niet beter in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking moest worden gebracht. De toelichting op blz. 4 laat immers ruimte voor tenminste drie typen van samenwerking, nl. op grond van de woningmarkt, op basis van de WGR en als stedelijk gebied zoals omschreven in Bestuur op niveau 2 (BON 2). In dit licht wilden de leden van de CDA-fractie gaarne worden ingelicht over de feitelijke stand van zaken bij de uitvoering van de «gemeenschappelijke verklaring». Tevens vroegen zij of het huidige wetsvoorstel voldoende is om uitvoering te geven aan de nota BON 2, voor zover het de volkshuisvesting betreft, dan wel dat verwacht mag worden, dat in de «Kaderwet bestuur in verandering» (21 062, nr. 15 en 16) de Woningwet gewijzigd zal worden. Ook vroegen de leden van de CDA-fractie hoe de regering de ordening op het terrein van de volkshuisvesting ziet als

¹ Samenstelling:

Leden: Castricum (PvdA), voorzitter, Spieker (PvdA), Lauxtermann (VVD), Van Noord (CDA), Van Vlijmen (CDA), De Pree (PvdA), Schutte (GPV), Wolters (CDA), Lankhorst (Groen Links), ondervoorzitter, Schartman (CDA), Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Van Rey (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Koetje (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Ruigrok-Verreijt (PvdA), Van Gijzel (PvdA), M. D. T. M. de Jong (CDA), M. M. van der Burg (PvdA) en A. de Jong.
Plv. leden: R. van Middelkoop (PvdA), J. H. van den Berg (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), Paulis (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), De Graaf (CDA), Rosenmüller (Groen Links), Tuinstra (CDA), Ter Veer (D66), Van Erp (VVD), De Korte (VVD), De Kok (CDA), Verspaget (PvdA), Esselink (CDA), Reitsma (CDA), Wolffensperger (D66), Netelenbos (PvdA), Leerling (RPF), Van der Ploeg-Posthumus (CDA), Kersten (PvdA) en Van der Vaart (PvdA).

mocht blijken, dat alle gemeenten in samenwerkingsverbanden uitvoering geven aan het Besluit Woninggebonden Subsidies. Is de rol van de provincies, zoals voorzien in het wetsvoorstel, dan nog noodzakelijk? Tenslotte stelden de leden van de CDA-fractie vast, dat het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) en het onderhavige wetsvoorstel een proces van regionalisering van het volkshuisvestingsbeleid bevorderen. Zij achtten dit een goede zaak. Zij constateerden tevens, dat «regionalisering» ook in kringen van de toegelaten instellingen een gesprekstema wordt. In de visie van de aan het woord zijnde leden zal het accent daarbij meer dienen te liggen op samenwerking tussen toegelaten instellingen dan op schaalvergroting op het niveau van de instelling. Gaarne vernamen deze leden een beschouwing van de regering over de neveneffecten van dit wetsvoorstel naar de toegelaten instellingen en de relatie met samenwerkende gemeenten.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de Woningwet op een viertal punten te wijzigen. Naast een drietal wat meer technische aanpassingen, had vooral het voorstel om de provincies te kunnen inschakelen bij het verlenen van geldelijke steun voor de volkshuisvesting t.b.v. kleinere gemeenten, de aandacht van deze leden. Op deze wijziging wensten zij dan ook als eerste nader in te gaan. Bij de behandeling van de Nota Volkshuisvesting in de jaren '90 en eveneens bij die van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), hadden de leden van de PvdA-fractie van harte ingestemd met de gedachte om de decentralisatie van de volkshuisvesting zoveel mogelijk op gemeenten te richten. Zij hadden op die momenten ook begrip uitgesproken voor het introduceren van de grens van 30 000 inwoners bij de toekenning van budgetten aan gemeenten. Uit overwegingen van doelmatigheid kwam hen dat niet onlogisch voor. Tevens hadden deze leden zich toen ook voorstander betoond van de mogelijkheid om kleinere gemeenten gezamenlijk in aanmerking te laten komen voor een budgethouderschap. In dit kader stonden deze leden niet negatief tegenover de rol van de provincie als intermediair bij het tot stand laten komen van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Van de ervaring bij VH-plannings- en programmeringsactiviteiten en van die met de RVC's zouden de provincies hierbij goed gebruik kunnen maken. Nadrukkelijk wilden de aan het woord zijnde leden nog vermelden dat ook bij het inschakelen van de provincie absoluut het zwaartepunt moet komen te liggen bij de gemeenten. De wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel hieraan uitwerking is gegeven deed bij de leden van de PvdA-fractie enige vragen rijzen. Het was hen niet duidelijk aan welke criteria de samenwerkingsverbanden moeten voldoen, opdat door de provincie wordt overgegaan tot decentralisatie/delegatie. Hadden deze leden het juist begrepen dat aan de AMvB op dit punt voorlopig nog geen invulling wordt gegeven in afwachting van de uitvoering van de zogeheten «gemeenschappelijke verklaring» tussen het rijk en het IPO? Of geldt dit alleen ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid, zo vroegen deze leden. Wordt ook op dit punt een periode van drie à vier jaar aangehouden, waarna een evaluatie zal plaatsvinden? Hadden zij het verder juist geïnterpreteerd dat, als tot delegatie is besloten, er vervolgens een rechtstreekse band gaat ontstaan tussen het rijk en het betreffende samenwerkingsverband? Met andere woorden dat op dat moment de intermediaire rol van de provincie zal vervallen? In dit verband vroegen deze leden hoever het overleg tussen provincies en betreffende gemeenten op dit moment – een jaar na de ondertekening van de gemeenschappelijke verklaring – is gevorderd. Tevens wilden zij graag per provincie inzicht hebben in de concrete invulling van bv. de criteria waaraan gedacht wordt bij delegatie. De interesse van de leden van de PvdA-fractie ging verder met name uit

naar de nauwe relatie tussen de onderhavige problematiek en de in gang zijnde bestuurlijke reorganisatie en de besluitvorming m.b.t. de nota BON 2. Ook dat was hen niet geheel duidelijk. Juist vanwege deze relatie wilden de leden van de PvdA-fractie meer en heldere informatie over de afstemmingen tussen deze beide processen. De ruimte die in het wetsvoorstel is gegeven ten aanzien van de verschillende soorten samenwerkingsverbanden tussen gemeenten waarnaar kan worden gedecentraliseerd, vonden deze leden overigens positief, aangezien de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen nog niet uitgekristalliseerd zijn. Ook vroegen deze leden hoe wordt omgegaan met samenwerkingsverbanden die over provinciegrenzen heen gaan en hadden zij de vraag hoe hard wordt vastgehouden aan de zogeheten WGR-gebieden, waarover in het concept BWS '93 uitsluitend wordt gesproken. Met betrekking tot de legesvrijdom vroegen de leden van de PvdA-fractie hoever de nadere afweging over het eventueel toch toelaten van legesvrijdom bij sociale koop, inmiddels is gevorderd. Tenslotte was het deze leden nog niet duidelijk waarom pas bij een volgende wijziging van de Woningwet de regeling over het in rekening brengen van een risicovergoeding definitief zal worden herzien. Biedt de invulling van art. 52a, tweede lid, van het BWS, dat is gebaseerd op art. 88, tweede lid, wel voldoende waarborg voor het vermijden van problemen op dit punt, zo vroegen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat de bevoegdheid introduceert de provincie als budgethouder te laten functioneren t.b.v. gemeenten met minder dan 30 000 inwoners. Hiermee wordt voldaan aan de vraag gesteld in de motie-Lauxtermann (16 736, nr. 32). Deze leden wilden van de regering nog wel weten in welke gevallen de regering bij algemene maatregel van bestuur de provincie zou willen dwingen de bevoegdheid over te dragen aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Zij gingen ervan uit dat dat alleen zal geschieden als het een van de BON 2 gebieden betreft, indien daartoe in het kader van de wetgeving terzake wordt besloten. Deze leden waren minder gecharmeerd van het overdragen van taken rechtstreeks aan b.v. WGRgebieden. In een dergelijk geval gaven zij er de voorkeur aan de bevoegdheid aan de gemeenten te geven die dan zelf zouden moeten besluiten die bevoegdheid al dan niet over te dragen aan een WGRgebied. Zij vroegen de regering daar duidelijkheid over te verschaffen.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij wensten zich in hun inbreng voornamelijk te concentreren op het gedeelte van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het budgethouderschap. Hoewel zij in hun inbreng bij de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig ook kritiek hebben geuit op het criterium van 30 000 inwoners, omdat zij het criterium veeleer gericht wilden zien op het aantal woningen, zoals dat in de FVW van toepassing is, wilden zij zich in dit verslag beperken tot de nu voorliggende wijzigingen. Slechts argumenten van efficiency hebben er naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 toe geleid dat voor gemeenten met minder dan 30 000 inwoners het budgethouderschap door de provincie wordt uitgevoerd. Indien deze efficiency-overwegingen wegvallen doordat gemeenten met minder dan 30 000 inwoners hetzij aanhaken bij een budgetgemeente hetzij tot samenwerking overgaan met (een) andere gemeente(n) met minder dan 30 000 inwoners, is naar het oordeel van de fractie van D66 ook de rol van de provincie als budgethouder uitgespeeld. In het licht van het voorgaande was het de leden van de fractie van D66 niet volkomen duidelijk wanneer nu sprake is van doordecentralisatie via de provincie

danwel van een rechtstreekse relatie tussen rijk en samenwerkingsverband. Uit het te wijzigen artikel 67 blijkt dat bij de verdeling van de programma's er een rechtstreekse relatie tussen rijk en samenwerkingsverband mogelijk is. Het is voor deze leden zeer de vraag of een dergelijke opzet niet op gespannen voet staat met de opzet van de WGR, n.l. de gedachte van het verlengd lokaal bestuur. Naar de mening van de leden van deze fractie ligt het meer voor de hand, zowel programma's als budgetten rechtstreeks toe te delen aan de afzonderlijke deelnemende gemeenten, opdat zij deze inbrengen in het samenwerkingsverband. Met inachtneming van deze opvatting vroegen zij zich nog af, of er wel een onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de verdeling van het programma en de verdeling van het budget. Immers in het te wijzigen artikel 67 is er bij de verdeling van het programma sprake van gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten (i.p.v. samenwerkende gemeenten) en provincies en bij art 81, waar het de verdeling van de gelden betreft, is er alleen maar sprake van gemeenten en provincies. Zij vroegen de regering nader in te gaan op de redenen van deze verschillen. In beginsel is het wenselijk dat in de samenwerkingsverbanden wordt aangesloten bij de regio-indeling, die uit de BON 2 discussie naar voren zal komen. Zolang de BON 2 discussie niet is afgerond dienen naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 geen formele obstakels voor gemeentelijke samenwerking op basis van de WGR te worden opgeworpen, voorzover deze samenwerking niet haaks staat op mogelijke BON 2 indelingen. Overigens waren de leden van de fractie van D66 ervan overtuigd dat in de praktijk de vorm van de samenwerkingsverbanden niet zal conflicteren met de BON regio-indelingen. Zeker indien duidelijk wordt gemaakt dat mogelijke afwijkingen hiervan in de toekomst, bij vaststelling van de nieuwe regio-indelingen, zullen worden gecorrigeerd. Uit de memorie van toelichting hadden zij begrepen dat een amvb waarin bepalingen kunnen worden opgenomen waaraan samenwerkingsverbanden moeten voldoen om budgetbeherende taken te kunnen uitvoeren niet eerder dan na de evaluatie in werking zal treden. Houdt dit in dat de provincie tot die tijd geen criteria voorhanden heeft om niet mee te werken aan het doordecentraliseren van het budgethouderschap naar samenwerkende gemeenten? Is het bovendien niet vreemd om enerzijds de mogelijkheid van een amvb met criteria voor doordecentralisatie te openen en anderzijds van een dergelijke regeling krachtens de wet voorshands af te zien op grond van een overeenkomst? De leden van de fractie van D66 vroegen de staatssecretaris nader in te gaan op de redenen waarom geldelijke steun aan corporaties in alle gevallen via de gemeenten moet lopen terwijl geldelijke steun aan andere ontvangers in het geval van gemeenten met minder dan 30 000 inwoners ook rechtstreeks via de provincie kan lopen. Staat dit niet op gespannen voet met het uitgangspunt van decentralisatie om het zwaartepunt bij de gemeenten te leggen? Waarom wordt het opnemen van een definitieve regeling van de keuzevrijheid als algemeen uitgangspunt verschoven naar een volgende wijziging van de Woningwet en niet reeds bij de voorliggende wijziging geregeld, zo vroegen de leden van de fractie van D66. Tevens vroegen de leden van de fractie van D66 de staatssecretaris om in te gaan op de gedachtenwisseling bij de RAVO om ook bij het garanderen van leningen voor koopwoningen een risicovergoeding te introduceren. Waarom wordt er d.m.v. de voorgestelde wijziging van art 88, tweede lid, weer een regeltechnisch onderscheid gemaakt tussen de sociale huur en de sociale koop, terwijl nu net in het BWS de volledige uitwisselbaarheid van deze sectoren is geregeld? Gaat het in de praktijk geen extra problemen opleveren, wanneer, ingevolge marktomstandigheden, op het laatste moment geswitched wordt tussen beide sectoren? Wat zouden daarnaast de voorziene gevolgen zijn, indien voor alle partijen,

dus ook voor de toegelaten instellingen, zou worden afgezien van de vrijdom van legesheffing? Dit mede gezien in het licht van de structurele verbetering van de financiële positie van de toegelaten instellingen bij voortgaande boventrendmatige huurverhoging.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij deelden met de regering het uitgangspunt van de decentralisatie in de volkshuisvesting. Zij riepen evenwel in herinnering dat zij zich in eerdere gedachtenwisselingen met de regering (onder andere bij de behandeling van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig op 18 juni 1990) kritisch hadden uitgelaten over het gehanteerde onderscheid tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten waren en zijn deze leden van mening dat ook kleinere gemeenten in staat zijn tot budgetbeheer en dat het derhalve niet noodzakelijk is aan de provincies het budgethouderschap voor deze gemeenten met minder dan 30 000 inwoners toe te kennen. Nu de regering persisteert bij het voornemen niet aan alle gemeenten het budgetbeheer toe te kennen achtten de leden van de SGP-fractie het van belang dat de provincies de rol van budgethouder krijgen toebedeeld. De leden van de SGP-fractie hadden begrepen dat ook de mogelijkheid wordt geopend dat het budgethouderschap wordt waargenomen door een samenwerkingsverband van gemeenten. Zij hadden echter nog twijfel over het voorstel om de provincies wettelijk te kunnen verplichten tot doordelegatie aan een samenwerkingsverband. Zij vroegen dan ook waarom de regering artikel 108 van de aanstaande Provinciewet niet voldoende basis acht en waarom een aanwijzingsbevoegdheid terzake expliciet in de Woningwet moet worden verankerd. Zij verwezen in dit verband naar de parlementaire discussie over de nieuwe Provinciewet alsmede de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (21 176). Deze leden kwamen mede op grond van deze stukken tot de veronderstelling dat de lijn die eerder door de regering is afgewezen (de discussie over de «kop op de WGR») desondanks wordt doorgezet in de sectorwetgeving. Zij vroegen de regering nog eens nader op deze problematiek in te gaan.

De leden van de GPV-fractie konden instemmen met het voorstel de provincies een rol te doen spelen bij het verlenen van geldelijke steun voor de volkshuisvesting. Dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten boven en beneden 30 000 inwoners leek hun verdedigbaar. Ook konden zij instemmen met de mogelijkheid van doordelegatie aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Artikel 113 van de nieuwe Provinciewet zal in deze mogelijkheid voorzien. Zij konden echter niet inzien waarom in de Woningwet hiervoor een afzonderlijke en afwijkende regeling moet worden getroffen. Naar de mening van deze leden gaat het hier om taken welke door de wet aan de provincie zijn opgedragen en waarvoor zij dus verantwoordelijk zijn. Bij de behandeling van de ontwerp-Provinciewet hadden zij al als hun mening kenbaar gemaakt dat eventuele doordelegatie alleen behoort te geschieden op basis van wilsovereenstemming tussen provincie en (samenwerkingsverband van) gemeenten. Om die reden hadden zij zich toen gekeerd tegen een beslissende rol van derden, zoals het geval zou zijn als tegen de beslissing inzake doordelegatie beroep of arbitrage zou worden opengesteld. Om dezelfde reden past het naar hun mening niet een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen. Zij zagen ook de noodzaak van een dergelijke verstrekkende bevoegdheid niet in. De leden van de GPV-fractie vroegen voorts waarom sprake is van het begrip «samenwerkingsverband» terwijl de Wet gemeenschappelijke regelingen spreekt van «samenwerkingsgebieden». Daarentegen is in BON 2 weer sprake van samenwerkingsver-

banden. Hoe verhouden beide begrippen zich tot elkaar? Zal doordelegatie mogelijk zijn aan alle samenwerkingsverbanden in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen? Of nemen samenwerkingsverbanden in de vorm van Stedelijke Gebiedsautoriteiten een zodanig specifieke plaats in dat dit begrip in de Woningwet moet worden geïntroduceerd? Het leek deze leden onnodig bij algemene maatregel van bestuur eisen aan samenwerkingsverbanden te stellen om budgetbeherende taken te kunnen uitoefenen. Dit kan worden overgelaten aan het overleg tussen provincie en samenwerkingsgebied. De leden van de GPV-fractie waren ook niet overtuigd van de noodzaak van de nieuw voorgestelde leden vijf, zes en zeven van artikel 81. Volgens de regering biedt het huidige derde lid in beginsel voldoende basis voor het vragen van medewerking van provincies en gemeenten. Welke mogelijke problemen maken het opnemen van een specifieke bepaling dan gewenst? Ook het argument dat het niet is uitgesloten dat er behoefte kan ontstaan aan harmonisatie van voorschriften was volgens deze leden onvoldoende om een centraliserende regeling in het zesde en zevende lid op te nemen. De leden van de GPV-fractie vroegen waarom het nodig is inzake het in rekening brengen van een risicovergoeding thans een regeling met een tijdelijk karakter te treffen. Welke omstandigheid dwingt ertoe niet te wachten totdat bij een volgende wijziging van de Woningwet een definitieve regeling kan worden getroffen? Deze leden waren ook ongelukkig met de duistere formulering en dubbele delegatie van het voorgestelde tweede lid van artikel 88. Waarom kan niet helderder worden aangegeven wat wordt bedoeld? De wetstekst moet toch ook zonder nadere toelichting een duidelijke indicatie bevatten van de bedoeling? In ieder geval meenden zij dat de mogelijkheid van subdelegatie uit de tekst zou moeten verdwijnen.

De voorzitter van de Commissie,
Castricum

De griffier van de Commissie,
Hordijk