

# EEN WOONVISIE IS ZO 2015, MAAK EEN WOONPROGRAMMA!

Thierry Wever (RIGO Research en Advies)

Stellingen:

1. Het ontbreekt de gemeenten aan een woonbeleid met inhoud en daarmee aan invloed.
2. Maak van de woonvisie een woonprogramma in de geest van de Omgevingswet.

## Inleiding

Het stof dat de komst van de Woningwet 2015 heeft opgeworpen is neergedaald en na wat zoeken hebben de gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisatie invulling gegeven aan hun nieuwe rol in het maken van prestatieafspraken op basis van een "bod op de woonvisie". Hiermee geven zij de onderlinge samenwerking handen en voeten. Hoewel nieuw, dat valt wel mee. Stiekem is de huidige praktijk er een die al sinds 1993 (de bruteringsoperatie) in ontwikkeling is. Los hiervan is het dwingende karakter beperkt. Het maken van prestatieafspraken is ook in de Woningwet 2015 niet verplicht gesteld. Er is in zekere zin nog steeds sprake van een hoge mate van vrijheid blijheid. Al moet gezegd worden dat het maken van prestatieafspraken hoger op ieders agenda staat en er lokale druk is ontstaan om te komen tot afspraken met een behoorlijke inhoud. Wat dat betreft heeft de Woningwet gedaan wat beoogd werd.

Ervan uitgaande dat dit allemaal lekker loopt, is het zaak de aandacht te verleggen naar het gemeentelijk beleid, dat aan de basis van deze samenwerking ten grondslag ligt. Woningcorporaties worden geacht om naar redelijkheid aan het gemeentelijk beleid bij te dragen en de gemeente kan niet zonder de corporaties in de uitvoering van haar beleid. Enige invloed van de gemeente (of eigenlijk de gemeenteraad) begint dus met goed woonbeleid. Met het oog op de uitdagingen waar we de komende jaren voor staan wordt het tijd om werk te maken van het woonbeleid aan gemeentelijke zijde. Hoe?... door woonbeleid en ruimtelijk beleid bij elkaar te brengen. De komst van de Omgevingswet is hier het uitgelezen moment voor en biedt ons een passend instrument; het woonprogramma.

## De Woonvisie; een stuk zonder status

Alles begint dus met de woonvisie, maar dit is op dit moment een vormvrij stuk zonder al teveel status, en zeker geen wettelijke. Een prioriteitenlijstje met de 'handtekening' van de gemeenteraad eronder volstaat in een aantal gemeenten (en volgens de Woningwet 2015), in andere gemeenten wordt een klein boek geschreven met alle denkbare analyses in regionaal perspectief ter onderbouwing.

Wat mij betreft kan niet worden volstaan met een lijstje prioriteiten. Een doordacht woonbeleid is belangrijk met het oog op goede samenwerking en prestatieafspraken, maar bovenal om het hoofd te kunnen bieden aan de grote opgaven waar we in de volkshuisvesting mee te maken krijgen. Groei en krimp moeten (regionaal) worden opgevangen. Waar we in de Randstad nog 75.000 woningen per jaar extra kunnen gebruiken, krimpen andere landsdelen al of maken zich hier voor op. Daarnaast blijft het garanderen van een voldoende betaalbaarheid en beschikbaarheid de uitdaging, en wint het organiseren van wonen met zorg met het jaar aan belang parallel aan de toenemende vergrijzing. Als klap op de vuurpeil houdt de energie- en klimaattransitie ons de komende 30 jaar zoet en stelt ons voor nieuwe uitdagingen<sup>1</sup>.

De gemeenten spelen op al deze vlakken een cruciale rol. Nog sterker de rijksoverheid legt de verantwoordelijkheid hiervoor eigenlijk volledig bij de gemeenten en hun lokale partners neer. Een woonbeleid met inhoud is dus een eerste vereiste. Een woonbeleid ook dat bruggen slaat

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de Nationale Woonagenda 2018-2021 van Aedes, Bouwend Nederland, IVBN, NEPROM, NVB-Bouw, NVM, Vastgoed Belang, Vereniging Eigen Huis en de Woonbond op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/nationale-woonagenda-2018-2021>.

tussen de verschillende opgaven en partijen en zo legitimerend kan werken voor die betrokken partijen. Je levert als betrokken partij een bijdrage aan 'de goede dingen'. De Provincie staat hierin overigens zo goed als machteloos, hun taak is beperkt tot het stimuleren van samenwerking en afstemming, (dwingende) instrumenten hiervoor hebben ze niet. Maar dit debat laat ik hier even voor wat het is.

Idealiter is het gemeentelijk woonbeleid een dan een uitnodigend document. Een document waarin onderbouwd de opgaven voor de komende jaren worden geschetst, en deze in samenhang van een duiding en oordeel worden voorzien (wat vinden we hiervan). Uiteraard staan in de woonvisie ook de gemeentelijke (en dus ook politieke) ambities van de gemeente; het heet niet voor niets een "visie". Hierin past dat je als gemeente vragen stelt of bijdragen vraagt aan andere partijen, waaronder de woningcorporaties. Je kunt de hier genoemde opgaven tenslotte niet alleen het hoofd bieden. Andersom mogen woningcorporaties en anderen hier dan ook iets van vinden natuurlijk en moet je dus binnen en buiten de raadzaal het gesprek hier over voeren.

Er zijn gelukkig ook andere partijen die een taak te vervullen hebben. In het geval van de woningcorporaties - in het overgrote deel van de gevallen - een intrinsiek en wettelijk gemotiveerde taak. Hier hoort dan wel bij dat je als gemeente aangeeft waar de wederkerigheid te vinden is en wat je eigen bijdrage is. Dit kan in Euro's of fte. In de meeste gevallen wordt in het gemeentelijk beleid aan dit beperkte lijstje voorwaarden niet voldaan. Los hiervan is de wil om samen te werken aan de (veelal gedeelde) beleidsdoelen en wanneer het nodig is samen pal te staan voor het beleid en dit uit te dragen natuurlijk het belangrijkste, maar dit vat je nooit op papier.

### **De Omgevingswet als 'window of opportunity'**

De komst van de Omgevingswet (ergens in 2021) is het moment om als gemeente wat betreft de inhoud van het woonbeleid een inhaalslag te maken en het woonbeleid de plaats te geven die het toekomt. Als kunnen we hier natuurlijk ook meteen mee starten.

De Omgevingswet is een van de grootste wetstechnische operaties die Nederland ooit gekend heeft. Zesentwintig wetten en 5.000 artikelen worden 'samengevat' in één wet van 350 artikelen. Vooralsnog dreigt wonen of specifiek de volkshuisvesting echter vergeten te worden wanneer het over de implementatie van de Omgevingswet gaat. De fysieke leefomgeving, bestaande uit bouwwerken, infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschappen, natuur en erfgoed, staat centraal. Wonen ontbreekt gek genoeg in dit rijtje. Deze omissie is gelukkig eenvoudig op te lossen. Voeg als gemeente het voorzien in voldoende woningen van een goede kwaliteit toe als onderwerp en je bent er.

Door dit te doen ontstaat er (eindelijk) een sterke verbinding tussen wonen, ruimte en andere aanpalende beleidsterreinen en kan een antwoord geformuleerd kan worden op de opgaven waar we voorstaan. Helemaal wanneer we er ook de onderwerpen betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid bij kunnen betrekken. Wanneer we het wonen niet regelen via de instrumenten die de Omgevingswet biedt, regelen we het so wie so niet en blijven we aanmodderen!

### **Wonen + Ruimte; hoe ziet dat er dan uit?**

De Omgevingsvisie wordt het samenhangende, multi-sectorale, strategisch plan, waarin ruimte en wonen bij elkaar komen en de beleidsambities van de gemeente een plaats krijgen. Net als in mijn ideaalplaatje van een woonvisie staan hier de opgaven, de duiding hiervan en de ambities centraal. Nu echter in samenhang bezien met alle andere onderwerpen die de fysieke leefomgeving kleuren. Dit is echter nog geen uitvoeringsgericht stuk die kan dienen als basis voor woningbouwprogrammering, -productie of prestatieafspraken of beleid rond wonen met zorg of de verduurzaming.

Hier biedt een nieuw instrument dat de Omgevingswet ons gaat bieden uitkomst in de vorm van het "programma", of wat mij betreft een woonprogramma. De term 'programma' wil overigens niet zeggen dat er ook 'een programmatische aanpak' uit volgt, als is hét wonen er bij uitstek

geschikt voor. Het programma bevat 2 concrete doelen en maatregelen gericht op de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de leefomgeving in ons geval dus het wonen. De Omgevingswet ziet het programma ook als een multi-sectoraal stuk waarin dus net als de Omgevingsvisie verbindingen gelegd worden tussen wonen en onderwerpen als ruimtegebruik, duurzaamheid en wonen met zorg.

Deze concrete doelen of maatregelen worden opgeschreven van wat men in ruimtelijke termen; omgevingswaarden noemt. Dit brengt met zich mee dat je, je als gemeentelijke overheid eraan verplicht om er alles aan doen om die waarden te bereiken. Hoewel deze omgevingswaarden niet rechtstreeks doorwerken in besluiten, moeten wel een rol spelen in de belangenafweging bij gemeentelijke besluiten<sup>3</sup>. Hiermee komt aan het vrijblijvende karakter van de huidige woonvisie een eind.

Wat de set omgevingswaarden moet zijn die dan in de omgevingsvisie en het woonprogramma aan de orde moeten komen is vervolgens de vraag? Wat mij betreft zijn dat in ieder geval de volgende op woongebied: doelgroepen / betaalbaarheid / beschikbaarheid of vrijkomend aanbod / kwaliteit / leefbaarheid en woningbouwprogrammering naar woningtype en prijs. Daarnaast blijven de eerder genoemde basisprincipes waaraan een woonvisie moet voldoen overeind staan.

De rol van de wijk kan hierin ook de positie krijgen die ze verdient. Misschien is dit wel het schaalniveau waarop we enerzijds uitspraken kunnen doen op het niveau van opgaven en ambities en recht kunnen doen aan lokale verschillen. Anderzijds is dit ook een niveau waarop we vervolgens samen aan deze opgaven kunnen werken.

Belangrijk is dat dergelijke omgevingswaarden niet in 'beton gegoten worden. Met het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet in het achterhoofd is het extra belangrijk dat het gemeentelijk woonbeleid openstaat voor initiatieven (of in andere woorden een afwijkend of meer genuanceerd verhaal) vanuit de samenleving, waaronder het verhaal van woningcorporaties en (toekomstige)huurders.

De Omgevingswet spreekt in dit kader van een cultuurverandering van nee, tenzij naar ja, mits... Dit doet en passent recht aan de huidige praktijk van het maken van prestatieafspraken. Hierbij aangetekend dat je als gemeenten een aantal onderwerpen sterk zult willen borgen. Denk dan vooral aan het garanderen van een minimum omvang van de sociale voorraad of het prijspeil van het vrijkomend aanbod in de sociale huursector.

### **Kan dat niet nu ook al in een woonvisie?**

Jazeker, en dat doen we ook al zo her en der, het setje omgevingswaarden hierboven tref je in de gemiddelde inhoudsopgave van een woonvisie ook wel aan. De kracht die uitgaat van een woonprogramma onder de Omgevingswet kan echter vele malen groter zijn dan de huidige woonvisie zonder status. Daarnaast biedt een combinatie van de ruimtelijke en volkshuisvestelijke wet en regelgeving de kans om al het gemeentelijk instrumentarium om te sturen op wonen te verbinden. Vooralsnog verdeeld dit zich over meerdere beleidsdocumenten en heeft dit zijn basis in allerlei verschillende wetten; één afwegingskader ontbreekt. Doordat het natuurlijk wordt deze combinatie te zoeken wordt het eenvoudiger om nieuwe onderwerpen bij de kop te pakken en beleidsdoelen te bereiken. Met één geïsoleerd instrument red je het als gemeente niet meer.

Denk bijvoorbeeld aan de recente aandacht voor het middensegment huurwoningen. Meer en meer willen gemeenten hierop sturen. Dit doe je idealiter door je doelstellingen aan het woonbeleid te ontleen, via het bestemmingsplan locaties aan te wijzen (en als uitvloeisel daarvan afspraken over het prijspeil in de komende jaren te maken) en de

---

<sup>2</sup> Wanneer je hier als gemeente gebruik van maakt overigens, het is geen verplicht instrument.

<sup>3</sup> Zie onder andere <https://www.omgevingswetportaal.nl/> en [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962\\_omgevingswet](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet)

huisvestingsverordening te gebruiken voor de woningtoewijzing<sup>4</sup>. Vooral nog komen deze instrumenten maar moeilijk bij elkaar. Denk ook aan de bescherming of wijziging van de woningvoorraad. In het huidige tijdsgewricht worstelen veel gemeenten met de vraag hoe sturing te geven aan woningonttrekking, -samenvoeging, -omzetting of -splitsing. Ook hier kan je niet zonder een gecombineerd instrumentarium.

### **Tot slot**

Door het woonbeleid meer dan nu het geval is te integreren in het ruimtelijkbeleid (een woonprogramma's te maken) ontstaat bovenal een logisch systeem dat uitnodigt tot het maken van integrale keuzes. Er ontstaat één afwegingskader voor de ruimtelijke kwaliteit die ruimtelijke, volkshuisvestelijke en sociaal maatschappelijke belangen meeweegt.

Officieel bindt het woonprogramma en de daarin opgenomen omgevingswaarden alleen de gemeenteraad zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en zijn corporaties ontwikkelaars en burgers hier nog niet aan gehouden. Hierin wordt echter automatisch voorzien doordat de Woningwet 2015 blijft bestaan en het gemeentelijk woonbeleid de basis blijft voor de samenwerking met de corporaties en uiteindelijke prestatieafspraken. Hiermee krijgt het gemeentelijk woonbeleid meer dan ooit de status en slagkracht die zij verdient en versterkt je uiteindelijk de positie van de gemeente in de lokale drie- of veelhoek.

---

<sup>4</sup> Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2017, Gemeentelijk instrumentarium Middenhuur, via: <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20171201-gemeentelijk-instrumentarium-middenhuur-104996.pdf>.