

36 512

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMENE TOELICHTING	3
1 Aanleiding en analyse	3
1.1 Aanleiding en doel	3
1.2 Resultaat: instrumenten voor regie op de volkshuisvesting	5
1.3 Kader en analyse	5
1.4 Leeswijzer	8
2 Hoofdpijnen van het voorstel	8
2.1 Meer regie op volkshuisvesting	8
2.2 Uitwerking van het wetsvoorstel langs drie pijlers	9
2.2.1 Regie op aantallen woningen en locaties (I)	9
2.2.2 Regie op betaalbaarheid en evenwichtige verdeling van woningen (II)	11
2.2.3 Versteven van lokale prestatieafspraken (III)	13
3 Wijzigingen van wetgeving ten behoeve van regie op de volkshuisvesting	14
3.1 Wijzigingen in de Omgevingswet	14
3.1.1 Resultaat	14
3.1.2 Inleiding	15
3.1.3 Volkshuisvesting	16
3.1.4 Omgevingsvisie en het verplichte volkshuisvestingsprogramma	17
3.1.5 Sturinginstrumenten van de Omgevingswet	18
3.1.6 Instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving	23
3.1.7 Beschrijving sociale huur	33
3.1.8 Overgang van huidige situatie naar inwerkingtreding wetsvoorstel	36
3.1.9 Versnellen van procedures	39
3.1.10 Griffierechten bij beroep tegen onteigeningsbesluiten	45
3.1.11 Belangrijkste wijzigingen	46
3.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014	46
3.2.1 Beoogd resultaat	46
3.2.2 Inleiding	47
3.2.3 Achtergrondproblematiek	47
3.2.4 Vormgeving verplichte urgentieregeling	48
3.3 Weigeringsgronden die niet in de huisvestingsverordening mogen worden opgenomen	58
3.3.1 Evenwichtige regionale verdeling van woningzoekenden met een urgentieverklaring	59
3.3.2 Aanwijzen van woonruimte	63

	3.3.3	Monitoringsplicht voor gemeenten	64
	3.3.4	Rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening	64
	3.3.5	Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma	65
	3.3.6	Urgentie in de praktijk	65
	3.3.7	Definities van categorieën van woonruimte	68
	3.3.8	Belangrijkste wijzigingen	69
	3.4	Wijzigingen in de Woningwet	69
	3.4.1	Beoogd resultaat	69
	3.4.2	Inleiding	70
	3.4.3	Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma	70
	3.4.4	Lokale prestatieafspraken	71
	3.4.5	Van Nationale prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken	74
	3.4.6	Afdwingbaarheid lokale prestatieafspraken	75
	3.4.7	Aanpassing werkgebied woningcorporaties	78
	3.4.8	Flexwoningen	80
	3.5	Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	81
4		Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht	82
	4.1	Wetsvoorstel	82
	4.2	Uitvoeringsregelgeving	83
	4.3	Het recht op huisvesting	83
	4.4	Grond- en mensenrechten	85
	4.4.1	Vrijheid van verplaatsing	85
	4.4.2	Verbod van discriminatie	89
	4.4.3	Het recht op eigendom	89
	4.4.4	Toegang tot de rechter	90
	4.5	Staatssteun	91
	4.6	Huurregelgeving	91
	4.7	Milieueffectrapportage	91
	4.8	Raakvlakken met voorgenomen wetgeving	92
5		Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	92
6		Uitvoering	94
	6.1	Omgevingswet	94
	6.2	Huisvestingswet 2014	96
	6.3	Woningwet	98
	6.4	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	99
7		Toezicht en handhaving	99
	7.1	Omgevingswet	99
	7.2	Huisvestingswet 2014	99
	7.3	Woningwet	99
	7.4	Interbestuurlijk toezicht	100
8		Financiële gevolgen	101
	8.1	Financiële gevolgen voor provincies	101
	8.2	Financiële gevolgen voor gemeenten	103
9		Evaluatie	107
10		Advies en consultatie	107
	10.1	Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk	108
	10.2	Advies van de Raad voor de rechtspraak	108
	10.3	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	109
	10.4	Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties	113
	10.5	Advies van andere partijen	117
	10.5.1	Omgevingswet	117
	10.5.2	Huisvestingswet 2014	132
	10.5.3	Woningwet	140
	10.5.4	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	151
11		Inwerkingtreding	153
II		ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	153

I ALGEMENE TOELICHTING

1 Aanleiding en analyse

1.1 Aanleiding en doel

Nederland kampt met een groot woningtekort. Er worden anno 2024 nog onvoldoende nieuwe woningen opgeleverd voor iedereen die een woning nodig heeft. Het woningtekort is in 2022 op 314.700 woningen geraamd, 3,9% van de woningvoorraad.¹ Nieuw opgeleverde woningen zijn bovendien te vaak niet of moeilijk betaalbaar en sluiten dus niet aan bij wat mensen nodig hebben. Mensen met een middeninkomen zijn veelal aangewezen op het beperkte aanbod van middenhuurwoningen. Deze groep komt niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en koopwoningen zijn de afgelopen jaren minder bereikbaar geworden.² Daarnaast duurt het proces voor de bouw van een woning – van initiatief tot realisatie – gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld slechts twee à drie jaar in beslag neemt. Ook neemt het aantal personen per huishouden af, onder andere door de vergrijzing. Dit leidt ertoe dat zelfs bij een gelijkblijvend inwoneraantal de vraag naar woningen stijgt. Tot slot is er de noodzaak om het beleid ten aanzien van de huisvesting van aandachtsgroepen³ meer integraal te benaderen, te versterken en te verbeteren.⁴ De verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten en de huisvestingopgave van aandachtsgroepen en urgenten⁵ is niet altijd evenwichtig. Grote steden hebben vaak een hoger aandeel sociale huurwoningen dan omliggende gemeenten,⁶ en er zijn gemeenten met meer dan 40% sociale huurwoningen terwijl de naastliggende gemeenten soms een aandeel hebben van minder dan 20%. Tegelijk neemt de wachttijd voor een sociale huurwoning in alle regio's toe.⁷ In het onderzoek naar de opgaven en middelen van woningcorporaties⁸ is geconstateerd dat de nieuwbouwopgave voor woningcorporaties de komende jaren flink hoger is dan de realisaties in de afgelopen jaren. In de periode vanaf 2014 werden jaarlijks gemiddeld zo'n 15.000 sociale huurwoningen opgeleverd, in de Nationale prestatieafspraken⁹ is een jaarlijks aantal van bijna 28.000 opgenomen. Om die sprong te kunnen maken, is vernieuwing van het volkshuisvestingsstelsel nodig.

De regering heeft het in ere herstellen van de volkshuisvesting tot één van de prioriteiten van haar beleid gemaakt. Er wordt weer specifiek beleid gemaakt voor de volkshuisvesting en dat beleid is bovendien flink geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot de Nationale Bouw- en Woonagenda, de zes landelijke programma's voor de volkshuisvesting¹⁰ en de Nationale Prestatieafspraken voor de woningcorporatiesector. Dit biedt een sterke bestuurlijke aanpak om samen met medeoverheden en andere betrokkenen

¹ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847, nr. 986.

² Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847, nr. 986.

³ Aandachtsgroepen zijn groepen mensen met minder kansen dan anderen op de woningmarkt. Bijvoorbeeld door hun behoefte aan een specifiek soort woning of woonvorm, wat zij kunnen betalen voor de huisvesting, wat extra nodig is aan begeleiding en zorg en het draagvlak in de buurt.

⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 32 847, nr. 808.

⁵ Urgenten zijn woningzoekenden uit aandachtsgroepen die voorrang krijgen op huisvesting omdat dat dringend noodzakelijk is en voor wie het snel vinden van passende huisvesting van groot maatschappelijk belang is.

⁶ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847, nr. 986.

⁷ Rigo, Stand van de woonruimteverdeling, 26 maart 2019.

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 29 453, nr. 520.

⁹ Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29 453, nr. 551.

¹⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 878.

partijen, de hierboven beschreven problemen zo snel mogelijk aan te pakken.

Problemen op de woningmarkt laten zich niet zonder structureel, gecoördineerd en sturend ingrijpen vanuit alle overheidslagen oplossen. Dat geldt voor de problematiek anno 2024 waarvoor de bovenbeschreven aanpak is ingezet, en dat geldt óók voor toekomstige ontwikkelingen. In het regeerakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»¹¹ is de ambitie neergelegd om de regie vanuit de overheid op de volkshuisvesting te hernemen. Die regie bestaat uit een combinatie van bestuurlijke instrumenten en financiële instrumenten. Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke vertaling van het hernemen van de regie op de volkshuisvesting door overheden, en biedt daarmee de bestuurlijke instrumenten die nodig zijn. Hiermee verankert de regering de volkshuisvestingstaak van alle overheden in regelgeving en wordt het instrumentarium van overheden versterkt om de regie te kunnen voeren. Bij het hernemen van de regie op de volkshuisvesting hoort regie op aantallen woningen en locaties waaronder ook valt een snellere realisatie van woningbouwprojecten (zie verder paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting). Het instrumentarium in dit wetsvoorstel vormt, naast de verschillende financiële instrumenten die vanuit het Rijk beschikbaar zijn, de basis om het woningtekort op te lossen.

Ook vormt het de basis om tot een meer evenwichtige woningvoorraad te komen die in het bijzonder past bij de behoeften van mensen met een middeninkomen of een laag inkomen. Landelijk, provinciaal en in de regio komt er een verplichting om twee derde van de nieuwbouwopgave te laten bestaan uit betaalbare woningen (betaalbare koop, middenhuur, sociale huur). Daarnaast moet op regionaal niveau 40% van de nieuwbouwopgave voor middeninkomens worden gerealiseerd, waarbij de verdeling tussen gemeenten mede afhankelijk is van het aandeel sociale huur in de voorraad van een gemeente. Ligt het aandeel sociale huur hoger dan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huur (in 2022 was dit gemiddelde 27%), dan moet de gemeente meer dan 40% voor het middensegment bouwen. Ligt het aandeel sociale huur lager dan het landelijk gemiddelde, dan moet een gemeente 37% voor het middensegment bouwen. Gemeenten die een lager aandeel sociale huur dan het landelijk gemiddelde hebben, moeten daarnaast verplicht 30% sociale huur in hun nieuwbouwopgave bouwen. De concrete uitwerking hiervan vindt plaats in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De huidige wooncrisis is de aanleiding om dit instrumentarium nu in het leven te roepen. Het voorgestelde instrumentarium is evenwel bedoeld als een oplossing voor de lange termijn, omdat de volkshuisvesting bij uitstek vraagt om beleid dat een lange tijdshorizon volgt waarmee meerjarige stabiliteit en duidelijkheid aan alle betrokken partijen wordt geboden. Met het instrumentarium in dit wetsvoorstel is de overheid toekomstbestendig toegerust om de regie te voeren op de volkshuisvesting, ook bij veranderende omstandigheden.

Het geïntroduceerde instrumentarium in dit wetsvoorstel moet bijdragen aan het oplossen van het woningtekort. De regering is zich evenwel bewust dat ook andere factoren invloed hebben op deze maatschappelijke opgave en daarmee dus niet op zichzelf staat. Ook landelijke en mondiale opgaven, zoals klimaatbestendigheid, energietransitie, stikstof, krapte op de arbeidsmarkt zijn van invloed op de huidige woonnood. Dat vraagt om het maken van keuzes, het slim combineren van opgaven en regie vanuit het Rijk om te komen tot een goede balans tussen woningbouw en andere

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 2021D50025.

opgaven. In dit wetsvoorstel wordt zoveel mogelijk de verbinding gezocht met aanpalende beleidsterreinen, zoals zorg, verduurzaming, leefbaarheid en het sociaal domein. Dit draagt tevens bij aan een efficiënte uitvoering en verlichting van de administratieve lasten.

1.2 Resultaat: instrumenten voor regie op de volkshuisvesting

Om de regie op de volkshuisvesting te hernemen heeft de overheid wettelijke instrumenten nodig. Dit wetsvoorstel biedt nieuwe instrumenten en maakt instrumenten uit onder meer de Omgevingswet toepasbaar op de volkshuisvesting, waardoor gemeenten, provincies en Rijk beter in staat zijn, in gezamenlijkheid en met regionale afstemming, de regie te voeren.

Met de inzet van dit instrumentarium kunnen gemeenten, provincies en Rijk er samen voor zorgen dat de optelsom van lokale beslissingen beantwoordt aan datgene wat landelijk nodig is. Dat er meer grip ontstaat op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd. Dat er sneller kan worden gebouwd. En dat er beter kan worden gezorgd voor de mensen die met een urgentie een woning nodig hebben.

Dit wetsvoorstel geeft het Rijk de taak én bevoegdheid om kaders te stellen ten aanzien van de volkshuisvesting. Het wetsvoorstel intensificeert de coördinerende rol van provincies op het op het terrein van de volkshuisvesting als onderdeel van de fysieke leefomgeving en geeft gemeenten meer instrumenten om op lokaal niveau te sturen op datgene wat lokaal nodig is om te voldoen aan de volkshuisvestingsopgave. Met de instrumenten van dit wetsvoorstel hebben overheden de mogelijkheid om de regie te voeren op de volkshuisvesting. Op basis daarvan krijgen marktpartijen en woningcorporaties meer duidelijkheid en zekerheid over de bouw van nieuwe woningen en de verdeling daarvan.

1.3 Kader en analyse

Volkshuisvesting is één van de prioriteiten van de regering en één van de kerntaken van de overheid. Artikel 22 van de Grondwet luidt: *«Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid»*. Wonen is een voorwaarde voor een goed bestaan. Deze zorgplicht is onder druk komen te staan.

Zoals ook in de Nationale Woon- en Bouwagenda is aangegeven, is de afgelopen jaren de rol van de rijksoverheid bij het waarborgen van volkshuisvesting kleiner gemaakt. Er is voor gekozen om niet centraal te sturen op de woningbouwopgave. De gedachte was dat de markt een oplossing zou bieden voor de woningbehoefte en dat alle gedecentraliseerde keuzes in elke regio zouden leiden tot voldoende woonruimte voor iedereen. Niet automatisch is echter gebouwd op basis van de behoefte aan betaalbare en geschikte woningen. Bovendien duurt het proces voor de bouw van een woning – van initiatief tot realisatie – gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld slechts twee à drie jaar in beslag neemt. Vertraging in de bouw van woningen ontstaat in alle fasen van het woningbouwproces, in de fase van initiatief tot opstellen van het omgevingsplan dan wel aanvraag van een omgevingsvergunning. Ook lopen woningbouwprojecten vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. De lange duur van woningbouwprojecten draagt bij aan het ontstaan van een woningtekort en een forse woningbouwopgave. Er zijn daardoor te veel mensen die wachten op een woning. Dit kan grote sociale gevolgen hebben voor grote groepen woningzoekenden, zoals woningzoekenden die geen vaste

woon- of verblijfplaats hebben, stellen die in scheiding liggen of starters die noodgedwongen langer bij hun ouders thuis moeten blijven wonen.

Ook ontbreekt het bij woningbouwprojecten aan evenwicht tussen de beïnvloedingsmogelijkheden van de huidige omwonenden enerzijds en van toekomstige bewoners anderzijds. Toekomstige bewoners zijn meestal niet op zoek naar een specifiek woningbouwproject, maar zoeken ergens een woning, terwijl procedures gevoerd worden op specifieke projecten. Tegenstanders (veelal omwonenden) zijn in voorbereidings-, besluitvormings- en beroepsprocedures meestal zichtbaarder dan voorstanders van een woningbouwproject zoals (onbekende) toekomstige bewoners die in beroepsprocedures bij de bestuursrechter meestal geen partij zijn.

Het gevolg van bovenstaande is dat hierdoor het woningtekort alleen maar oploopt. Een forse inhaalslag in de woningbouwopgave is onmiskenbaar vereist om het nijpende woningtekort op te lossen. Het ontbreekt daarnaast specifiek aan betaalbare woningen die geschikt zijn voor mensen met lage en middeninkomens en voor mensen met een specifieke behoefte. Urgent woningzoekenden uit aandachtsgroepen die dringend een woning nodig hebben concurreren met reguliere woningzoekenden om dezelfde schaarse woningen. De afgelopen jaren is onvoldoende ingezet op een goede spreiding van deze aandachtsgroepen over de gemeenten binnen een regio. Het gevolg hiervan is dat deze vaak kwetsbare mensen veelal wonen in centrumgemeenten.¹² Bovendien zijn niet altijd de juiste voorzieningen aanwezig in kwetsbare wijken en ontbreekt het nog te vaak aan een goede aansluiting van het fysieke domein op het sociale domein.¹³ Met de decentralisaties van het sociaal domein werd per 2015 beschermd wonen een nieuwe wettelijke taak voor gemeenten. Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid om mensen met psychische problematiek een beschermde woonomgeving met (op participatie gerichte) ondersteuning te bieden. Deze decentralisatie wordt gekenmerkt door het streven naar sociale inclusie en een breed gedeelde wens om zorg en ondersteuning zoveel als mogelijk te «vermaatschappelijken» en in de eigen omgeving te organiseren. Om psychisch kwetsbare mensen meer volwaardig te laten deelnemen aan de maatschappij kan hulp het beste worden geboden vanuit een thuisomgeving in de eigen wijk. Dat vraagt om meer integraliteit van beleid. Integraliteit van beleid is ook nodig ten aanzien van ouderen. Over twintig jaar is het aantal 65+’ers toegenomen met meer dan 35%. Het aantal 80+’ers neemt nog sterker toe. Nieuwbouw moet geschikt zijn voor ouderen.¹⁴ Door een toename van het aantal verhuisbewegingen van ouderen kan doorstroming in de algehele woningvoorraad worden gerealiseerd.

Nederland kent een stelsel waarbij het volkshuisvestingsbeleid sterk wordt bepaald door lokale keuzes. Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor woonvisies, omgevingsplannen, de verdeling van woonruimte en prestatieafspraken met woningcorporaties. Van woningcorporaties wordt op grond van de Woningwet verlangd dat zij naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Op basis van de gemeentelijke woonvisie maken woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties prestatieafspraken. Provincies zijn onder meer verantwoordelijk voor bovengemeentelijke afstemming, een

¹² Centrumgemeenten die van oudsher de opvang en beschermd wonen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, inkochten.

¹³ Zoals ook uiteengezet in bijlage I bij *Kamerstukken II 2020/21*, 32 847, nr. 808, Rapportage interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen en Programma Een thuis voor iedereen, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 883.

¹⁴ Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 878.

goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau en bescherming van het landschap. Dit decentrale stelsel past echter onvoldoende bij de maatschappelijke opgave op het gebied van de volkshuisvesting. Die opgave vraagt om een meer gecoördineerde sturing vanuit het Rijk en een aanpak van provincies om in samenspraak met gemeenten te komen tot bovenlokale keuzes ten aanzien van woningbouw, de kwaliteit van de woningvoorraad en de verdeling van de woningvoorraad.

Om het woningtekort te verminderen zijn in het Programma Woningbouw vier actielijnen opgenomen, te weten 1) het versterken van regie, 2) sneller van initiatief naar realisatie, 3) het stimuleren van woningbouw, en 4) grootschalige woningbouw.¹⁵ Om woningbouw te versnellen en het woningtekort verminderen is een samenhangende benadering nodig van alle actielijnen, waaronder actielijn 2 sneller van initiatief naar realisatie. De doelstelling van actielijn 2 «sneller van initiatief naar realisatie» is te zorgen dat het proces van het realiseren van een woning efficiënter wordt en wordt ingekort. Daarbij wordt erop ingezet om met wettelijke en niet-wettelijke maatregelen de doorlooptijd van het proces van initiatief tot realisatie van woningbouwprojecten te versnellen en de mogelijkheden voor het verkorten van het planproces te benutten.¹⁶ In 2022 is onderzoek gedaan naar vertragingfactoren en versnellingsmogelijkheden bij woningbouwontwikkeling, zowel in de planvormingsfase als in de besluitvormingsfase en de fase van bezwaar en beroep.¹⁷ Uit de onderzoeken blijkt dat vooral veel vertraging ontstaat bij de planvorming. Maar ook in de fase van bezwaar en beroep is versnelling mogelijk. Veel van de geïnventariseerde versnellingsmogelijkheden, onder meer genoemd in de rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen,¹⁸ kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande wettelijke kaders en vergen dus geen wetswijziging. Met het Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw dat in januari 2023 is gepubliceerd, zet het Rijk in op een structureel snellere ontwikkeling van woningbouwprojecten, zonder in te boeten op kwaliteit.¹⁹ Het «Plan van aanpak» biedt handvatten en concrete acties voor de hele bouwsector om het woningbouwproces efficiënter in te richten, onder andere door parallel schakelen van processen en procedures, landelijke en regionale versnellingstafels, het versterken van capaciteit van decentrale overheden, participatie, stimuleren van andere werkwijze in bezwaarschriftprocedures en standaardiseren van bouweisen. Al deze maatregelen hebben tevens tot doel om het aantal juridische procedures te verminderen.

¹⁵ Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 878.

¹⁶ Zie Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 878. Zie ook Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2022/23, 32 847, nr. 993.

¹⁷ Rebel: Rode dradenrapport «Versnellen proces woningbouwontwikkeling», SITE: Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling, Stec: Onderzoek naar versnellen juridische bestemmingsplan-procedures, Fakton: Parallelle planning Woningbouwversnelling – Prototype voor een nieuwe manier van werken, bijlagen bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 847, nr. 993. Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure in bezwaar, Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter, bijlagen bij *Kamerstukken II* 2022/23, 33 118, nr. 237.

¹⁸ In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de fase van bezwaar en beroep: «Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure in bezwaar» en «Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter», bijlagen bij *Kamerstukken II* 2022/23, 33 118, nr. 237.

¹⁹ Plan van aanpak versnellen procedures en processen woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 847, nr. 993.

Het versnellen van beroepsprocedures is het sluitstuk van verschillende acties die zijn ingezet om het woningtekort te verminderen. Dit wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om versnellingen aan te brengen in de beroepsprocedure (zie paragraaf 3.1.10 van deze memorie van toelichting). Ook zijn er mogelijkheden tot aanpassen van wet- en regelgeving die een principiële heroverweging van het stelsel kunnen vergen of erg complex zijn. Deze voorstellen vergen meer tijd en nader onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid. Deze voorstellen zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar zullen zo nodig via een nieuw wetstraject worden doorgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Deel I van deze memorie van toelichting bevat de algemene toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen uiteengezet van deze wijzigingen. In hoofdstuk 3 wordt per wet beschreven wat de voorgenomen wijzigingen zijn. Achtereenvolgens is in paragraaf 3.1 een beschrijving opgenomen van de wijzigingen in de Omgevingswet, in paragraaf 3.2 een beschrijving van de voorgestelde wijzigingen in de Huisvestingswet 2014, in paragraaf 3.3 van de voorgestelde wijzigingen in de Woningwet en in paragraaf 3.4 van de voorgestelde wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van hoe de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot overige nationale regelgeving en hoger recht. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van dit wetsvoorstel beschreven. Hoofdstuk 6 beschrijft wat de gevolgen voor de uitvoering zijn. Hoofdstuk 7 gaat in op het stelsel van toezicht en handhaving. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de evaluatie. De ontvangen consultatiereacties en de uitgebrachte adviezen worden in hoofdstuk 10 behandeld. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt in hoofdstuk 11 beschreven. Deel II bevat de artikelsgewijze toelichting.

2 Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Meer regie op volkshuisvesting

De rol van overheden moet worden versterkt om de doelstellingen ten aanzien van de volkshuisvesting te kunnen realiseren. Allereerst is daarvoor van belang dat deze doelstellingen en het daarvoor ingezette beleid duidelijk zijn, zodat alle overheden gezamenlijk werken aan dezelfde doelen. Onderdeel van regie op de volkshuisvesting is ook dat voor alle overheden duidelijk is wie welke taak en verantwoordelijkheid heeft in de realisatie van de doelstellingen voor de volkshuisvesting. De regeling van taken en bevoegdheden in dit wetsvoorstel bouwt voort op de bestaande taakverdeling in de huidige wet- en regelgeving.

Het Rijk heeft zijn doelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting nu vastgelegd in de Nationale Woon- en Bouwagenda en de bijbehorende programma's. Daarnaast is de ruimtelijke component van dit beleid te vinden in de nationale omgevingsvisie. Bovendien zijn doelstellingen nader uitgewerkt in bestuurlijke afspraken zoals de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties, de provinciale woningbouwafspraken 2022–2030 en de regionale woondeals.²⁰ Dit wetsvoorstel bouwt hierop voort, met dien verstande dat dit wetsvoorstel een wettelijke status beoogt te scheppen voor de beleidsdocumenten waarin afspraken zullen worden opgenomen.

²⁰ Brief van 13 oktober 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847 nr. 973.

2.2 Uitwerking van het wetsvoorstel langs drie pijlers

De inspanningen op het gebied van de volkshuisvesting zullen zich richten op:

- I. regie op aantallen woningen en locaties, in samenhang met het versnellen van beroepsprocedures voor woningbouwprojecten,
- II. regie op betaalbare woningen en evenwichtige verdeling van de woningen,
- III. het verstevigen van de lokale prestatieafspraken.

2.2.1 Regie op aantallen woningen en locaties (I)

Op dit moment zijn er te weinig betaalbare woningen om te voldoen aan de vraag. Er is geconstateerd dat voldoende betaalbare woningen niet vanzelf tot stand komen. Ook ontbreekt het aan voldoende locaties om te bouwen.²¹ Regie is nodig om landelijke doelstellingen ten aanzien van de algehele woningbouwopgave, en in het bijzonder de bouw van meer betaalbare woningen op geschikte locaties, op een goede wijze lokaal te verankeren. Daarbij geldt dat de bouw van woningen in het betaalbare segment (betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen) niet vanzelf van de grond komt. Landelijke doelen op dit vlak moeten via provinciale uitwerking in regionaal verband doorvertaald worden naar concrete lokale opgaven per gemeente. Verder is de gemiddelde doorlooptijd van woningbouwprojecten van tien jaar te lang en zijn maatregelen nodig om deze projecten op verantwoorde wijze te versnellen.

In verband met deze problematiek wordt in voorliggend wetsvoorstel allereerst voorgesteld om een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad een plek te geven in de mogelijkheden voor uitwerking of begrenzing van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat de instrumenten van de Omgevingswet ook in het belang van de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad kunnen worden ingezet. Huisvesting wordt overigens ook al genoemd als een van de maatschappelijke doelen die kan worden vervuld met het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.²² Daardoor zal in de omgevingsvisie van alle drie de bestuurslagen, als onderdeel van het beleid voor de fysieke leefomgeving, aandacht geschonken moeten worden aan de staat van de volkshuisvesting en het te voeren volkshuisvestingsbeleid op hoofdlijnen. Daaronder valt ook voldoende woongelegenheid, zoals aantallen woningen en locaties. Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte bevat de omgevingsvisie voor de langere termijn de te bereiken doelstellingen en ambities met betrekking tot woningbouw, transformatie en het beheer van de bestaande woningvoorraad. Dit volkshuisvestingsbeleid leggen gemeenten op grond van artikel 42 van de Woningwet nu nog vast in een woonvisie. Zeker op het terrein van woningbouw bestond tot 1 januari 2024 een grote overlap tussen de woonvisie en de op grond van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen structuurvisie. Deze overlap wordt met de op grond van de Omgevingswet vast te stellen omgevingsvisie alleen maar groter. Vandaar dat met dit wetsvoorstel de verplichting voor gemeenten om op grond van de Woningwet een woonvisie op te stellen, komt te vervallen. Met dit wetsvoorstel wordt ingezet op een geïntegreerd volkshuisvestingsbeleid,

²¹ In dit wetsvoorstel zijn geen voorstellen ter verbetering of actualisatie van het grondbeleidsinstrumenten opgenomen. Deze voorstellen zijn in voorbereiding en zullen met een apart wetsvoorstel aan het parlement worden aangeboden.

²² Zie de toelichting op de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 24.

als vast onderdeel van het beleid voor de fysieke leefomgeving, zoals dat op grond van de Omgevingswet moet worden vastgesteld in een omgevingsvisie.

Gezien het maatschappelijk belang van de volkshuisvesting wordt met dit wetsvoorstel daarnaast in de Omgevingswet voor alle drie de bestuurslagen een verplicht volkshuisvestingsprogramma voorgeschreven. Met dit verplichte volkshuisvestingsprogramma moeten gemeenten, provincies en Rijk, mede op basis van onderzoek naar de actuele woonbehoefte (en de woonbehoefte en woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte per aandachtsgroep), het in de omgevingsvisie neergelegde beleid voor woningbouw en het beheer van de bestaande voorraad gericht op het realiseren van de opgave, concretiseren. In de volkshuisvestingsprogramma's worden concrete maatregelen en plannen uitgewerkt gericht op het verwezenlijken van de doelen en ambities van het volkshuisvestingsbeleid. Het Rijk zal bij algemene maatregel van bestuur per bestuurslaag instructieregels stellen over onderwerpen die in ieder geval in het verplichte volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Ook provincies, die al op grond van de Omgevingswet een coördinerende taak vervullen, beschikken over de mogelijkheid instructieregels te stellen over de inhoud van volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten. Deze instructieregels kunnen zich bijvoorbeeld richten op de afstemming van volkshuisvestingsprogramma's in regionaal verband. Op basis van het getrapte model van concretisering van de woningbouwopgave en het beleid en de maatregelen waarmee deze opgave gerealiseerd moet worden, ontstaat er voor alle overheden, en daarmee voor betrokken woningcorporaties, marktpartijen en andere belanghebbenden, duidelijkheid over wat er de komende jaren aan woningbouw gerealiseerd moet worden. Tezamen met het bredere (financiële) instrumentarium dat gemeenten, provincies en Rijk tot hun beschikking hebben, wordt op deze wijze een integrale aanpak ingezet voor de versnelling van de (betaalbare) woningbouw.

Bij besluitvorming en uitvoering van (woning)bouwprojecten in het omgevingsrecht is vaak een veelheid van (deels tegenstrijdige) belangen aan de orde. Er is vaak sprake van enerzijds belangen die pleiten voor het realiseren van een bepaald (woning)bouwproject en anderzijds belangen die zich ertegen verzetten. Belangen van woningzoekenden – toekomstige bewoners – zijn in procedures vaak beperkt vertegenwoordigd en raken geregeld ondergesneeuwd. Belanghebbenden, zoals omwonenden, hebben diverse mogelijkheden om met betrekking tot (concept)besluiten hun standpunt naar voren te brengen. Afhankelijk van het soort besluit en de toepasselijke voorbereidingsprocedure kan dat al voordat een besluit is genomen door gebruik te maken van geboden participatiemogelijkheden en via een zienswijze op een ter inzage gelegd ontwerpbesluit (bijvoorbeeld omgevingsvisie of omgevingsplan). Of het kan nadat een primair besluit is genomen via bezwaar- en beroepsprocedures (bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning die met de reguliere voorbereidingsprocedure wordt voorbereid). Voor daadwerkelijke realisering van woningbouw is het belangrijk dat de benodigde besluiten zo snel mogelijk onherroepelijk worden. In veel gevallen is een nog niet onherroepelijke omgevingsvergunning – vanwege een nog lopende bezwaar- of beroepsprocedure tegen de vergunning – niet toereikend om te kunnen starten met de bouw. De meeste financiële instellingen stellen de onherroepelijkheid van een vergunning als voorwaarde voor het verstrekken van een hypotheek aan particuliere kopers, of ook voor zakelijke financiering. Institutionele beleggers of professionele kopers stellen die eis vaak ook. In koopovereenkomsten wordt bijvoorbeeld voorzien in een (door verzekeraars verplicht voorgeschreven) opschortende voorwaarde waardoor de overeenkomst niet tot stand komt als de benodigde besluiten en vergun-

ningen niet binnen de in de overeenkomst opgenomen termijn onherroepelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de hypotheek(voorwaarden). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil in overleg met financiële instellingen bezien of hiervoor oplossingen kunnen worden gevonden.

Gelet op de grote woningbouwopgave is het noodzakelijk dat woningbouwprojecten sneller gerealiseerd worden. Daarvoor is het verkorten van de doorlooptijd van woningbouwprojecten noodzakelijk. Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven, wordt erop ingezet om met een groot aantal maatregelen de doorlooptijd van woningbouwprojecten van het proces van initiatief tot realisatie te versnellen, waarbij het versnellen van beroepsprocedures het sluitstuk is.

Verder moet een goede balans worden bereikt tussen enerzijds het belang van de bezwaarmaker dan wel appellant, zoals omwonenden, en anderzijds de belangen van toekomstige bewoners die gebaat zijn bij een voortvarende uitspraak door de bestuursrechter. Daarom wordt via voorliggend wetsvoorstel een grondslag in de Omgevingswet opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur, voor een daarbij te stellen termijn, besluiten aan te wijzen voor categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Daarbij gaat het om de volgende procedurele versnelingen:

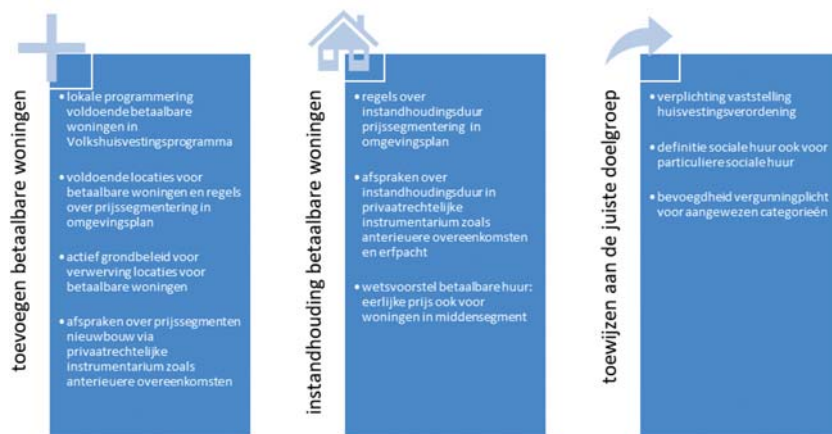
- beroep in één instantie,
- uitspraak door de bestuursrechter binnen zes maanden,
- voorschrijven van versnelde behandeling van het beroep,
- uitsluiten van de mogelijkheid tot het instellen van pro forma beroep.

Met dit wetsvoorstel in combinatie met de niet-wettelijke maatregelen in het Plan van aanpak processen en procedures woningbouw zet de regering in op een structureel snellere ontwikkeling van woningbouwprojecten als onderdeel van het oplossen van het grote woningtekort in Nederland. Dit moet er op termijn toe leiden dat woningzoekenden makkelijker een woning kunnen vinden dan nu het geval is.

2.2.2 Regie op betaalbaarheid en evenwichtige verdeling van woningen (II)

Gemeenten, provincies en Rijk hebben verschillende instrumenten om te sturen op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het gaat daarbij om instrumentarium voor sturing op:

- het toevoegen van betaalbare nieuwbouwwoningen,
- het behoud van betaalbare woningen,
- het toewijzen aan de juiste doelgroep.



Naast het bouwen van meer (betaalbare) woningen is het van belang dat de woningen bewoond worden door de doelgroep waarvoor de woningen zijn bedoeld en dat de woningen op een juiste manier worden gebruikt. Om die reden moet in het volkshuisvestingsprogramma worden ingegaan op de wijze waarop gestreefd wordt naar meer balans in de woningvoorraad. In de verplichte volkshuisvestingsprogramma's moet daarom ook de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad worden geconcretiseerd, zodat dit doorwerking kan vinden naar de huisvestingsverordening en de lokale prestatieafspraken.

Beoogd wordt om tot een meer evenwichtige verdeling van de woningvoorraad te komen met als doel de bouw van twee derde betaalbare woningen²³ op nationaal, provinciaal en regionaal niveau. Onderdeel van het doel van twee derde betaalbare woningen in de nieuwbouwopgave is het realiseren van voldoende nieuwe woningen in het middensegment en het realiseren van een evenwichtige verdeling van de sociale huurvoorraad. Dit moet ertoe leiden dat de woningbouwopgave evenwichtig wordt verdeeld over gemeenten in iedere regio en moet eraan bijdragen dat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren aan de huisvesting van middeninkomens, van mensen uit de verschillende aandachtsgroepen en van ouderen.

Om te zorgen dat sociale huurwoningen, die in het kader van de woningbouwopgave worden gerealiseerd, ook langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep en dat deze bijdragen aan de opgave om mensen uit aandachtsgroepen te huisvesten, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald wanneer sprake is van een sociale huurwoning.

Van gemeenten wordt verlangd dat zij in het volkshuisvestingsprogramma de woonbehoeften en woonopgaven van de mensen uit aandachtsgroepen²⁴ en van ouderen in kaart brengen. Op basis daarvan kunnen gemeenten de huisvestingopgave van deze mensen invullen. Aandachtsgroepen zijn groepen mensen met minder kansen dan anderen op de

²³ Met betaalbare woningen wordt bedoeld op betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen.

²⁴ Met aandachtsgroepen worden in dit wetsvoorstel de volgende groepen mensen bedoeld: mantelzorgverleners en -ontvangers, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of psychische aandoening, uitstromers uit intramurale zorginstellingen (maatschappelijke opvang, opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring/ «vrouwenopvang», opvang van slachtoffers van mensenhandel, beschermd wonen, instellingen voor klinische geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg, instellingen voor jeugdhulp), woningzoekenden na (jeugd)detentie, (dreigend) dakloze mensen, stoppende sekswerkers, statushouders, arbeidsmigranten, studenten, woonwagenbewoners.

woningmarkt. Bijvoorbeeld door hun behoefte aan een specifiek soort woning of woonvorm, door wat zij kunnen betalen voor de huisvesting, door wat extra nodig is aan begeleiding en zorg en door het benodigde draagvlak in de buurt. In het programma «Een Thuis voor Iedereen»²⁵ is geschetst dat het voor een deel van de mensen uit deze aandachtsgroepen nog lastiger is om een huis te vinden dan voor anderen. Ondanks de mogelijkheden die gemeenten hebben om aan woonruimteverdeling te doen, waaronder het opnemen van urgentiecategorieën in de huisvestingsverordening, blijkt uit de praktijk dat het onder meer als gevolg van schaarste en concurrentie en verdringing tussen woningzoekenden, noodzakelijk is om op regionaal niveau meer regie te gaan voeren op het verdelen van woonruimte. Dit wetsvoorstel beoogt daarom meer kansengelijkheid te creëren in de huisvesting van mensen uit aandachtsgroepen van wie de huisvestingsvraag als dringend kan worden gezien en voor welke groepen het niet-huisvesten grote maatschappelijke impact heeft. Daarom wordt in dit wetsvoorstel ook de Huisvestingswet 2014 gewijzigd, waarbij in deze wet een aantal urgentiecategorieën wordt opgenomen en gemeenten verplicht een urgentieregeling in de huisvestingsverordening moeten opnemen. De facto hebben alle gemeenten daarmee een huisvestingsverordening, waar dat nu nog niet het geval is.²⁶ De woningzoekenden uit de aandachtsgroepen waarvoor dat dringend noodzakelijk is en voor wie het snel vinden van passende huisvesting zo'n groot maatschappelijk belang heeft zullen in de wet worden verankerd als landelijk verplichte categorieën van urgent woningzoekenden. Daarnaast wordt voorgesteld om tot een evenwichtige verdeling in de regio te komen van de huisvesting van deze groep mensen die dringend woonruimte nodig hebben, zodat centrumgemeenten minder belast worden ten aanzien van bijvoorbeeld zorg- en ondersteuningsbehoeften en leefbaarheidsproblematiek.

2.2.3 Verstevenigen van lokale prestatieafspraken (III)

Voor het behalen van bovenomschreven volkshuisvestingsdoelen is de inzet van de woningcorporatiesector van wezenlijk belang. Het Rijk geeft met de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties langjarig richting aan de volkshuisvestingsopgave van de woningcorporaties. Deze afspraken, die het Rijk maakt met woningcorporaties, huurders en gemeenten, leggen de doelen vast waar woningcorporaties op lokaal niveau naartoe moeten werken.

Van woningcorporaties wordt verlangd dat zij naar redelijkheid bijdragen aan het volkshuisvestingsbeleid, zoals verwoord in artikel 45 van de Woningwet. Op basis van de systematiek zoals die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, betekent dit dat woningcorporaties allereerst bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. De uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma vindt haar beslag in de lokale prestatieafspraken die worden gesloten tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Partijen zijn vrij in de vormgeving van de prestatieafspraken, maar de Nationale prestatieafspraken en de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's vormen hiervoor de kaders.

Meer regie is nodig om voor sterkere wederkerigheid te zorgen bij lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Ten behoeve van de lokale wederkerigheid zullen ter

²⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 883.

²⁶ Uit «Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021», Companen, 29 maart 2022, blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening heeft, waarvan het grootste deel ook een urgentieregeling bevat.

uitwerking van dit wetsvoorstel de taken van de bestaande Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet (hierna: de adviescommissie) bij algemene maatregel van bestuur worden verbreed. Deze verbreding heeft tot doel dat alle partijen zich kunnen wenden tot een onafhankelijke partij die oordeelt over een geschil dat ontstaat bij het maken én uitvoeren van de prestatieafspraken. De verbreding houdt onder meer in dat de adviescommissie niet alleen een rol heeft om te adviseren over een geschil bij de totstandkoming van de prestatieafspraken, maar ook bij een geschil over de nakoming van de gemaakte afspraken. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft op basis van het advies een bindende uitspraak, waarbij de Minister gebruik kan maken van het bestaande instrumentarium en van het nieuwe instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geboden.

Verder wordt een voorstel gedaan tot aanpassing van het werkgebied van woningmarktregio's. De werkgebieden van woningcorporaties worden daardoor gelijkgesteld met de provinciale grenzen, om daarmee aan te sluiten bij de coördinerende rol van provincies op het gebied van de volkshuisvesting die met dit wetsvoorstel wordt verstevigd. Zodoende worden de bestaande woningmarktregio's opgeheven en bepalen de provinciale grenzen voortaan de werkgebieden van woningcorporaties. Op die manier kunnen woningcorporaties, die daartoe de middelen bezitten, gemakkelijker bijdragen aan de volkshuisvestingsopgaven waar de betreffende provincie voor staat. Eventuele regionale ongelijkheden binnen een provincie ten aanzien van de (financiële) mogelijkheden van woningcorporaties kunnen daarmee makkelijker worden aangepakt.

3 Wijzigingen van wetgeving ten behoeve van regie op de volkshuisvesting

In dit hoofdstuk zullen de voorstellen tot wijziging van wetgeving worden besproken. Achtereenvolgens komen de Omgevingswet, de Huisvestingswet 2014, de Woningwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan de orde.

3.1 Wijzigingen in de Omgevingswet

3.1.1 Resultaat

Met het oog op het hernemen van de regie op de volkshuisvesting wordt de Omgevingswet gewijzigd. Het belang van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad krijgt met dit wetsvoorstel een explicietere basis in de Omgevingswet. Daarmee komt het instrumentarium van de Omgevingswet beschikbaar om volkshuisvestingsdoelen te verwezenlijken en worden onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk weggenomen. In de omgevingsvisie moeten de staat van de volkshuisvesting en het te voeren volkshuisvestingsbeleid op hoofdlijnen worden vastgelegd. Er komt daarnaast een verplicht volkshuisvestingsprogramma voor gemeenten, provincies en Rijk waarbij als één overheid gewerkt wordt aan de doelen van de volkshuisvesting. De instrumenten uit de Omgevingswet kunnen worden ingezet om te zorgen voor een goede doorvertaling van het landelijke en provinciale beleid naar het lokale beleid en de lokale uitvoering.

Deze wijzigingen leiden ertoe dat betere regie mogelijk is op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd, op het bouwen van goede en betaalbare woningen op de plek waar ze gewenst zijn. Bij het hernemen van de regie op de volkshuisvesting hoort ook een snellere realisatie van woningbouwprojecten. Het versnellen van beroepsprocedures is het sluitstuk van verschillende acties om woningbouwprojecten te versnellen.

3.1.2 Inleiding

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken (waaronder woningen), infrastructuur, watersystemen, water, bodem, licht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op om te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg is een taak van alle bestuursorganen gezamenlijk. Deze grondwettelijke taak ligt ten grondslag aan de brede maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Deze maatschappelijke doelen, die zijn vastgelegd in artikel 1.3 van de Omgevingswet, betreffen het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur; en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. De volkshuisvesting is één van die maatschappelijke behoeften.

In artikel 2.1 van de Omgevingswet is expliciet bepaald dat alle taken en bevoegdheden op grond van die wet worden uitgeoefend met het oog op deze maatschappelijke doelen van de wet, tenzij daarover meer specifieke regels zijn gesteld.

De Omgevingswet biedt Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hiertoe een samenhangend stelsel van instrumenten. De kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening), de algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Overheden leggen in de omgevingsvisie, mede met het oog op de uitoefening van taken en bevoegdheden, de hoofdlijnen van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving vast. Bij algemene maatregel van bestuur en in de decentrale regelingen, zoals het omgevingsplan, worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Het Rijk kan met het oog op een nationaal belang, als wordt voldaan aan de daarvoor gestelde wettelijke randvoorwaarden, instructieregels stellen en instructies geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door het provinciebestuur, gemeentebestuur en waterschapsbestuur. Zo worden over de inhoud van een omgevingsplan instructieregels gesteld over bijvoorbeeld het beschermen van de veiligheid, de gezondheid en het milieu. Daarnaast kan gewerkt worden met instructies, waarmee bijvoorbeeld heel gericht een concrete opdracht aan een gemeente kan worden gegeven om in het omgevingsplan te voorzien in bepaalde ruimtelijke (bouw)ontwikkelingen op een specifieke locatie of om deze juist te voorkomen. Ook provincies beschikken over dit instructie-instrumentarium. Verder geeft de Omgevingswet de taak aan provincies om, binnen de algemene criteria voor de provinciale uitoefening van taken en bevoegdheden, te zorgen voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Dit wetsvoorstel sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 zijn opgenomen. Dit uitgangspunt is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3, eerste lid, van de Omgevingswet en geldt dus ook voor het behartigen van het belang van de volkshuisvesting, zoals dit met dit wetsvoorstel meer expliciet als het te behartigen belang in de Omgevingswet wordt opgenomen. Gemeenten

spelen een centrale rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Gemeenten zorgen voor de openbare ruimte en delen via het omgevingsplan de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke behoeften zoals woningbouw, infrastructuur en openbare voorzieningen.

Het behartigen van het belang van de volkshuisvesting houdt echter niet op bij de grens van een gemeente of provincie. Besluiten over woningbouw binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten. Vraagstukken zoals bevolkingsgroei, voldoende woningen voor mensen uit aandachtsgroepen en voor ouderen en de huisvesting van woningzoekenden uit een urgentiecategorie, vragen ook om beleid op nationaal en provinciaal niveau. De optelsom van lokale beslissingen leidt niet vanzelf tot realisatie van het aantal betaalbare woningen waaraan landelijk behoefte is en op locaties waar die nodig zijn, of tot de huisvesting van alle huishoudens die dat dringend nodig hebben. Het behartigen van het belang van de volkshuisvesting vraagt dus om een gezamenlijke inzet van gemeenten, provincies en Rijk. In gevallen waarin landelijke behoeften de lokale of regionale belangen overstijgen, of wanneer lokale of regionale belangen botsen, is juridische doorwerking van het beleid van Rijk en provincies gerechtvaardigd. Zoals al beschreven beschikken het Rijk en de provincies over de bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en het geven van instructies. Het Rijk kan instructieregels stellen en instructies geven over in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen te stellen regels. Provincies kunnen instructieregels stellen en instructies geven over in omgevingsplannen te stellen regels. Bij instructieregels of instructies gelden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit zoals neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet.

Voorbeeld: Het Rijk en de provincies kunnen in het Besluit kwaliteit leefomgeving respectievelijk de omgevingsverordening instructieregels stellen of een (losse) instructie geven voor het omgevingsplan van gemeenten met het oog op een evenwichtige verdeling van betaalbare nieuwbouw in regionaal verband. De instructieregel zal daarbij niet onnodig treden in de bevoegdheid van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door wel het resultaat in de instructieregel op te nemen, maar niet de wijze waarop dit wordt gerealiseerd. Het concrete resultaat is bijvoorbeeld om in het omgevingsplan te voorzien in bouwlocaties voor 100 woningen. De instructieregel gaat niet in op bijvoorbeeld de bouwhoogte van die woningen. Het Rijk en de provincies hebben beide deze bevoegdheid, maar als eerste is de provincie aan zet.

3.1.3 Volkshuisvesting

Veel van de instrumenten van de Omgevingswet kunnen al mede met het oog op de volkshuisvesting worden toegepast. Met het omgevingsplan kan immers woningbouw mogelijk worden gemaakt. Provincies kunnen in de omgevingsverordening met het oog op woningbouw instructieregels stellen. Met instructieregels en instructies kunnen provincies bijvoorbeeld concreet bepalen op welke locaties gemeenten in het omgevingsplan woningbouw mogelijk kunnen of moeten maken.

De huidige problematiek, zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting beschreven, vraagt evenwel om een beter gecoördineerde en sturende inspanning van alle overheden op het terrein van de volkshuisvesting. Een belangrijke stap hierin is het meer expliciet maken in de Omgevingswet dat de zorg voor voldoende woongelegenheden een actieve beleidsverplichting met zich brengt. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is al onderkend dat huisvesting tot de maatschappelijke doelen behoort die aan de orde zijn bij het doelmatig beheren, gebruiken

en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. De zorg voor voldoende woongelegenheid is derhalve al onderdeel van de zorg voor de fysieke leefomgeving en onlosmakelijk verbonden met de andere relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. Door te bepalen dat bevoegdheden op grond van de Omgevingswet door zowel Rijk, provincies als gemeenten ook betrekking kunnen hebben op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad, wordt geëxpliciteerd dat de beleidsontwikkeling en bevoegdheidsuitoefening op grond van de Omgevingswet ook de kwalitatieve aspecten van de zorg voor de woongelegenheid omvatten. Dit sluit aan op de zorgtaak voor van de overheid voor voldoende woongelegenheid, die voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet. De inspanningen die de overheid pleegt betreffen niet alleen een kwantitatieve opgave. De zorg voor voldoende woongelegenheid vergt een gezamenlijke inspanning van alle bestuurslagen die zich richt op het tot stand komen van een passende, op de woonbehoefte per doelgroep afgestemde, woningvoorraad. Op grond van de Omgevingswet richt de provinciale taak zich op de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Met het expliciet maken dat er ten aanzien van het bevorderen van voldoende woongelegenheid een expliciete beleidsvormende verplichting op de overheden rust, als onderdeel van de omgevingsvisie, heeft deze coördinerende taak ook uitdrukkelijk betrekking op het bevorderen van voldoende woongelegenheid en een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband. Om te komen tot een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad is het niet alleen nodig dat gestuurd wordt op woningbouwlocaties en de realisering van woningaantallen, maar ook dat heel gerichte inspanningen plaatsvinden dat woningtypen worden gerealiseerd die aansluiten op actuele woningbehoeften en hiervoor ook beschikbaar blijven. Provincies spelen hierbij een belangrijke rol om te zorgen voor een regionale afstemming. Maar het belang van de volkshuisvesting is breder en richt zich in aanvulling op de Omgevingswet ook op de verdeling van beschikbare woonruimten met de Huisvestingswet 2014 en het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties op grond van de Woningwet.

3.1.4 Omgevingsvisie en het verplichte volkshuisvestingsprogramma

De omgevingsvisie is het instrument voor gemeenten, provincies en Rijk om, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen vast te stellen. De omgevingsvisie is bij uitstek bedoeld om beoogde ontwikkelingen in samenhang af te wegen. Op grond van de Omgevingswet zal de omgevingsvisie moeten worden vastgesteld mede met het oog op het bevorderen van voldoende woongelegenheid, en met de voorgestelde wijziging van de Omgevingswet, ook met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woonvoorraad. In de omgevingsvisie zal aandacht moeten worden geschonken aan de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de zorg voor voldoende woongelegenheid. De omgevingsvisie is een beleidsinstrument, heeft een intern structurerende functie en vormt een richtinggevend kader voor het bestuurlijk handelen van het vaststellend orgaan. De omgevingsvisie heeft formeel geen normatieve en bindende werking voor decentrale bestuursorganen. Tegelijkertijd kunnen lagere overheden de omgevingsvisie van een hogere overheid niet negeren. Bij de besluitvorming op decentrale overheidsniveaus speelt hoger beleid een rol in het motiveren van bepaalde keuzen bij besluitvorming en planontwikkeling. De Omgevingswet bepaalt uitdrukkelijk dat bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden. Zo nodig dient afstemming plaats te vinden.

De omgevingsvisie bevat een integrale beschrijving op hoofdlijnen van het voorgenomen beleid. Het programma is het instrument om het beleid uit de omgevingsvisie op onderdelen verder uit te werken en te concretiseren ten behoeve van de uitvoering. In het programma kan worden uitgewerkt op welke wijze, met welke maatregelen en middelen, de beleidsvoornemens zullen worden verwezenlijkt. Naast de mogelijkheid voor overheden om vrijwillig dergelijke programma's vast te stellen, bevat de Omgevingswet ook een aantal verplichte programma's. Gezien het belang van de volkshuisvesting is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel een volkshuisvestingsprogramma verplicht voor te schrijven. Van de gemeenten (de colleges van burgemeester en wethouders), de provincies (de colleges van gedeputeerde staten) en het Rijk (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt verlangd dat zij het volkshuisvestingsbeleid dat is vastgesteld in de omgevingsvisie verder uitwerken in een volkshuisvestingsprogramma. Het opstellen van een woonvisie is momenteel nog een verplichting voor gemeenten op grond van de Woningwet. Met dit wetsvoorstel komt die verplichting te vervallen. In plaats daarvan komt de plicht om op grond van de Omgevingswet, mede met het oog op het bevorderen van voldoende woongelegenheden, een omgevingsvisie vast te stellen en het hierin opgenomen beleid gericht op de volkshuisvesting verder uit te werken in een verplicht volkshuisvestingsprogramma. Dit gaat gelden voor gemeenten, provincies en Rijk. Het volkshuisvestingsprogramma is evenmin een normatief instrument en heeft evenmin als de omgevingsvisie bindende werking voor decentrale bestuursorganen. Maar ook hier geldt dat gemeenten de volkshuisvestingsprogramma's van Rijk of provincie niet kunnen negeren bij hun eigen besluitvorming en zo nodig afstemming moet plaatsvinden met het in volkshuisvestingsprogramma's uitgewerkte beleid van de andere overheden. Deze afstemmingsverplichting is geregeld in artikel 2.2 van de Omgevingswet.

3.1.5 Sturinginstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt een samenhangend instrumentarium met taken en bevoegdheden voor de totstandkoming, doorwerking en effectuering van beleid over de fysieke leefomgeving. Dit instrumentarium komt met dit wetsvoorstel ook expliciet beschikbaar om belangen van volkshuisvesting na te streven. Met dit instrumentarium kunnen overheden invulling geven aan hun grondwettelijke taak om voldoende woongelegenheden te bevorderen.

3.1.5.1 Verhouding tussen volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk

De omgevingsvisies en volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk in de regio zijn voor elkaar van betekenis. Artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaalt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en dat zo nodig afstemming plaatsvindt. Die afstemming wordt vormgegeven door bijvoorbeeld afstemming tussen gemeenten en provincie in regionaal verband. Bijvoorbeeld om tot een evenwichtige verdeling te komen van de regionale behoefte van huisvesting voor mensen uit specifieke aandachtsgroepen (urgent woningzoekenden). Provincies vervullen op grond van artikel 2.18 van de Omgevingswet een coördinerende rol bij de uitoefening van taken door gemeenten. Overigens vloeit ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voort dat besluiten van bestuursorganen zorgvuldig moeten worden voorbereid. Dit betekent onder meer dat bij de vaststelling van het volkshuisvestingsprogramma een bestuursorgaan niet voorbij kan gaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. Ook

zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving van de verschillende overheidsniveaus verschillend, wat in het volkshuisvestingsprogramma tot uitdrukking zal komen.

3.1.5.2 Actualisering volkshuisvestingsprogramma

In het wetsvoorstel is ervan afgezien regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie van het volkshuisvestingsprogramma moet plaatsvinden. Ook is niet voorzien in een volgorde van vaststelling van de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies en volkshuisvestingsprogramma's van andere bestuursorganen. Een vaste termijn en volgorde zou de mogelijkheid van bestuursorganen om te kunnen inspelen op actuele volkshuisvestelijke opgaves in de weg staan en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures en juridisering. Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of het volkshuisvestingsprogramma actueel is of dat wijziging nodig is. De looptijd van het volkshuisvestingsprogramma kan overigens in het programma worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen. Het getuigt ook van goed bestuur dat de omgevingsvisie en het volkshuisvestingsprogramma actueel zijn en op elkaar afgestemd blijven. Het vaststellende bestuursorgaan heeft zelf ook baat bij een actuele omgevingsvisie en een actueel volkshuisvestingsprogramma. Het geeft het bestuursorgaan zelf een helder referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en daarmee andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen.

3.1.5.3 Sturing op de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma, de omgevingsverordening en het omgevingsplan

In aansluiting op de uitgangspunten van de Omgevingswet voorziet het wetsvoorstel niet in een directe juridisch bindende doorwerking van omgevingsvisies naar het volkshuisvestingsprogramma of van volkshuisvestingsprogramma's van Rijk en provincie naar gemeenten. Dit hangt samen met het principe van scheiding van normstelling en beleid. Een juridische doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het beleidsmatige karakter van het volkshuisvestingsprogramma.

Met instructieregels en instructies kan worden gezorgd voor een effectieve juridisch bindende doorwerking van beleid naar decentrale overheden. De mogelijkheid om over verplichte programma's instructieregels te stellen is al verankerd in de Omgevingswet. Voorgesteld wordt de mogelijkheid toe te voegen om instructies te geven over de volkshuisvestingsprogramma's.

Instructieregels en instructies van het Rijk kunnen daarmee betrekking hebben op het verplichte volkshuisvestingsprogramma van provincies en gemeenten. Er kunnen inhoudelijke eisen worden gesteld en onderwerpen worden aangegeven waaraan in ieder geval aandacht moet worden besteed in het volkshuisvestingsprogramma. Het voornemen bestaat om in het Besluit kwaliteit leefomgeving zowel voor het provinciale als het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma dergelijke instructieregels te stellen. Daarmee geeft het Rijk sturing en bewerkstelligt het dat de kernonderdelen van het nationale beleid ten aanzien van de volkshuis-

vesting onderdeel zullen zijn van de volkshuisvestingsprogramma's van provincies en gemeenten. Zo zullen er generieke eisen gesteld gaan worden aan het in volkshuisvestingsprogramma's uit te werken beleid over realiseren van voldoende betaalbare woningen en van woningen voor aandachtsgroepen en voor aangewezen categorieën urgent woningzoekenden.

Ook de provincie kan instructieregels stellen en instructies geven over gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Onderdeel daarvan kan bijvoorbeeld zijn een plicht voor gemeenten in een bepaalde regio hun volkshuisvestingsprogramma's op elkaar af te stemmen. Met een instructie kunnen heel specifieke opdrachten worden gegeven aan een individuele gemeente. Zo is denkbaar dat een instructie wordt gegeven aan een gemeente om een bepaalde bouwontwikkeling van woningen voor een specifieke doelgroep te programmeren.

Instructieregels en instructies van het Rijk kunnen ook betrekking hebben op de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Zo kan het Rijk instrueren op de omgevingsverordening, met het oogmerk dat daarin instructieregels worden gesteld over omgevingsplannen. Deze mogelijkheid van zogenoemde «getrapte» instructies, waarbij het Rijk een instructie geeft aan de provincie om een instructie op te leggen aan gemeenten, komt met dit wetsvoorstel expliciet als bevoegdheid terug in de Omgevingswet. Maar het Rijk kan, net als de provincie, ook rechtstreeks instructies geven over de inhoud van gemeentelijke omgevingsplannen. Gemeenten die om welke reden dan ook achterblijven in bijvoorbeeld de bouwopgave, kunnen dus zowel door de provincie als het Rijk rechtstreeks met instructies worden opgedragen het omgevingsplan aan te passen teneinde bepaalde typen woningbouw op een bepaalde locatie mogelijk te maken.

Voorbeeld: Rijk en provincie kunnen instructieregels stellen of – in een concreet geval – instructies geven over het omgevingsplan van gemeenten gericht op de realisatie van 40% middenhuur voor nieuwbouwlocaties. Bijvoorbeeld richting een gemeente die achterblijft in de nieuwbouw van middenhuurwoningen kan de instructie inhouden te voorzien in bouwlocaties voor 50 middenhuurwoningen. Deze instructie is een opdracht tot aanpassing van het omgevingsplan. Indien het omgevingsplan niet tijdig of niet volledig wordt aangepast kan het Rijk of de provincie op kosten van de gemeente in de plaats treden van de gemeenteraad door zelf het gewijzigde omgevingsplan vast te stellen. De provincie is als eerste aan zet voor deze instructie richting gemeenten. Zo nodig kan ook het Rijk zelf een instructieregel stellen of instructie geven of – via getrapte instructies – de provincie instrueren dit te doen

Dit wetsvoorstel voorziet ook in wijzigingen van de Huisvestingswet 2014, de Woningwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Daarmee wordt onder meer bepaald dat het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma een uitwerking van beleid dient te bevatten dat als basis dient voor de toewijzing van woonruimte op grond van de huisvestingsverordening. Daarnaast dient dit programma als basis voor het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersorganisaties op grond van de Woningwet en de uitoefening van woongerelateerde taken van gemeenten op het terrein van zorg en ondersteuning. Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma krijgt hiermee een meervoudige wettelijke basis en zal het integratiekader vormen voor de uitwerking van het gemeentelijk woonbeleid.

3.1.5.4 Juridische doorwerking van het beleid van provincie en Rijk naar het omgevingsplan

Een belangrijk instrument om uitvoering te geven aan het volkshuisvestingsprogramma is het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden – juridisch bindende – regels gesteld op grond waarvan bijvoorbeeld woningen gebouwd kunnen worden. Met dit wetsvoorstel wordt buiten twijfel gesteld dat de regels in het omgevingsplan ook gericht kunnen zijn op de bouwbaarheid van het bouwen van woningen uitsluitend binnen een bepaalde prijssegmentering of huurcategorie. Rijk en provincies kunnen met instructieregels en instructies zorgen voor juridische doorwerking van het beleid naar het omgevingsplan. Het volkshuisvestingsprogramma – maar bijvoorbeeld ook bestuurlijke afspraken – kan daarbij dienen als onderbouwing van het provinciale of nationale belang voor dergelijke instructieregels en instructies. Daarbij ligt het in de rede dat de provincies – en niet het Rijk – de eerst aangewezen bestuurslaag zijn voor dergelijke instructieregels of instructies over het omgevingsplan.

Provincies beschikken daarnaast over een reactieve interventiebevoegdheid. Met deze bevoegdheid kan voorkomen worden dat een gemeentelijk besluit tot wijziging van een omgevingsplan in werking treedt. Provincies kunnen deze bevoegdheid inzetten wanneer een omgevingsplan in strijd is met instructieregels of instructies van de provincie of het provinciale volkshuisvestingsprogramma.

Provincies zijn ook belast met het interbestuurlijk toezicht op gemeenten (tweedelijnstoezicht) en het Rijk voor wat betreft het interbestuurlijk toezicht op provincies. Het betreft een generiek instrumentarium om te interveniëren indien wettelijke taken door een gemeente worden verwaarloosd. Het gaat in dit wetsvoorstel om een grondslag voor een interventie bij taakuitoefening die door het Rijk is gevorderd (medebewind).²⁷ Uitgangspunt bij het opdragen van een taak aan gemeenten of provincies is het vertrouwen dat een bestuurslaag de nieuwe taak goed uitoefent en dat de medewindstaak redelijkerwijs uitgevoerd kan worden. Het interbestuurlijk toezicht kan niet worden ingezet als gemeenten een medewindstaak redelijkerwijs niet kunnen uitvoeren.²⁸ Dat vraagt om heldere normstelling in de wetgeving en daarmee samenhangend moet «aan de voorkant» helderheid bestaan over de financiële randvoorwaarden en welke opgave daarmee gepaard gaat (zie voor de financiële randvoorwaarden hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel).²⁹ Om bijvoorbeeld de doelstellingen van voldoende betaalbare woningen te realiseren bestaat daarom het voornemen om een duidelijke normstelling ten aanzien van betaalbare nieuwbouw op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook is het voornemen om in het besluit te voorzien in instructieregels voor de provincie om te sturen op voldoende woningbouwlocaties in ruimtelijke plannen (plancapaciteit).

Bij taakverwaarlozing kan een provincie als ultimum remedium in de plaats treden van een gemeente en bevoegdheden overnemen (zoals het vaststellen van volkshuisvestingsprogramma's en omgevingsplannen). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in een situatie waarin een gemeente een instructieregel of instructie niet, niet tijdig of niet naar behoren heeft uitgevoerd. Voorafgaand aan indeplaatsstelling moeten eerst zorgvuldig

²⁷ Artikel 124, tweede lid, van de Gemeentewet.

²⁸ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen door de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 VII, nr. 142.

²⁹ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen door de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 VII, nr. 142.

alle bestuurlijke stappen van de (bestuurlijke) interventieladder zijn doorlopen.³⁰ Nadat geconstateerd is dat sprake is van taakverwaarlozing, bestaat een beginselplicht tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling.³¹ Er zijn situaties denkbaar waarin na een bestuurlijke afweging geconstateerd kan worden dat een besluit tot indeplaatsstelling niet de aangewezen weg is. Gedacht kan daarbij bijvoorbeeld worden aan een gemeente, die ondanks geleverde inspanningen, niet aan een bepaalde wettelijke verplichting kan voldoen. Overmacht, zoals een niet-toerekenbare onmogelijkheid voor een bestuursorgaan om een wettelijke verplichting uit te voeren, kan ook een reden zijn om niet over te gaan tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling.³² Het ligt voor de hand dat dit onderdeel van het voorafgaand bestuurlijk overleg.

Wanneer van dergelijke situaties geen sprake is en alle stappen van de interventieladder doorlopen zijn volgt uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Op kosten van de gemeente treft het college van gedeputeerde staten de maatregelen die nodig zijn om het resultaat te bereiken. Bij het uitvoering geven van dit besluit kan de provincie gebruik maken van de bevoegdheden zoals omschreven in artikel 124 en verder van de Gemeentewet. Het college van gedeputeerde staten kan daarbij alle bevoegdheden inzetten die de raad, het college of de burgemeester bezitten. Dit betreffen zowel bestuursrechtelijke bevoegdheden, als ook privaatrechtelijke bevoegdheden om bijvoorbeeld de voor een wettelijk voorgeschreven resultaat de benodigde overeenkomsten te sluiten. Ook kunnen bij de uitvoering van het besluit gemeentebesturen worden ingezet. Daarmee zet een besluit tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing de bestuurlijke verhoudingen op scherp. Dergelijk ingrijpen dient selectief (terughoudend) en proportioneel (inzit lichtst mogelijke instrument) ingezet te worden en pas dan nadat alle bestuurlijke stappen zijn gezet.³³ Juist de inzet van dit bestuurlijk gesprek kan helpen om de verschillen te overbruggen en de taakverwaarlozing te doen beëindigen.

De Kroon beschikt daarnaast over het instrument van schorsing en vernietiging van besluiten van lagere overheden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Zo kan een gemeentelijk besluit tot wijziging van het omgevingsplan door de Kroon worden vernietigd wegens strijd met een instructieregel of instructie.

Voorbeeld: In het provinciale volkshuisvestingsprogramma is de gewenste evenwichtige verdeling per gemeente aangegeven ten aanzien van de nieuwbouw van sociale huurwoningen. Het provinciale volkshuisvestingsprogramma is na regionale afstemming tot stand gekomen. Eén van de gemeenten blijft – ook na bestuurlijk overleg – evident achter als het gaat om bouwmogelijkheden in het omgevingsplan voor deze woningen. Tijdens het bestuurlijk vooroverleg is geconstateerd dat er voldoende locaties voorhanden zijn. De provincie kan via een instructie deze gemeente verplichten het omgevingsplan zodanig aan te passen dat het voorziet in voldoende bouwlocaties voor deze woningen. Bij het niet opvolgen van deze instructie kan de provincie als ultiem middel in de plaats

³⁰ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3. In paragraaf 7 zijn de volgende zes stappen omschreven: signaleren; informatie opvragen en valideren; afspraken over acties, termijnen en vervolg; vooraankondiging van juridische interventie; besluit tot indeplaatsstelling met de laatste termijn om alsnog zelf te voorzien; sanctie indeplaatsstelling.

³¹ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, p. 10, <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR171042>.

³² Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, p. 10, <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR171042>.

³³ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, p. 1, <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR171042>.

treten, door op kosten van de gemeenten het omgevingsplan aan te passen zodat voldaan wordt aan de opdracht in de instructie. Het is van belang dat de instructie niet onnodig treedt in de afwegingsruimte van de gemeente. Zo is het in beginsel een gemeentelijke afweging op welke locatie de sociale woningen worden toegevoegd, zodat de gemeente ook kan kijken naar aspecten zoals een evenwichtige samenstelling en leefbaarheid.

3.1.6 Instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving

De verplichting tot het vaststellen van het volkshuisvestingsprogramma wordt in de Omgevingswet neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal nader worden bepaald wat de volkshuisvestingsprogramma's in ieder geval aan beleid moeten bevatten. Op deze wijze wordt geborgd dat de kern van het beleid van de volkshuisvesting onderdeel is van het volkshuisvestingsprogramma van alle overheden. Daarmee wordt ook bereikt dat alle overheden gezamenlijk – en vanuit de eigen verantwoordelijkheden – bijdragen aan doelstellingen ten aanzien van de volkshuisvesting. Met het volkshuisvestingsprogramma geven overheden langjarig duidelijkheid over het voorgenomen beleid. Dat biedt ook duidelijkheid aan marktpartijen en woningcorporaties. Hieronder wordt beschreven aan welke onderwerpen, maatregelen en ambities wordt gedacht die in de volkshuisvestingsprogramma's in ieder geval zouden moeten worden uitgewerkt en die nader bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geconcretiseerd. De instructieregels zullen daarbij aansluiten bij de verschillende taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en Rijk ten aanzien van de volkshuisvesting.

3.1.6.1 Onderzoek en monitoring

Naast de in dit wetsvoorstel opgenomen plicht een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen en het voornemen om hierover bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen, bestaat het voornemen om gebruik te maken van de in artikel 20.6 van de Omgevingswet en artikel 62a van de Woningwet, zoals ingevoegd met dit wetsvoorstel, opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het periodiek verzamelen van gegevens. De bedoeling hiervan is dat gemeenten, provincies en Rijk periodiek gegevens verzamelen en rapporteren over de ontwikkelingen in de plancapaciteit en de realisatie daarvan, de woningvoorraad, de woningmarkt, de raming van de woningbehoefte en ontwikkelingen in de huursector. Bij de gegevens gaat het ook om inzicht in de woonbehoefte voor mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen, de opgave voor de verplichte categorieën urgent woningzoekenden die daar deel van uitmaakt, alsmede de betaalbaarheid van woningen. Deze gegevens dienen als input voor de omgevingsvisie en het volkshuisvestingsprogramma en de interbestuurlijke landelijke monitor voortgang woningbouw.

3.1.6.2 Onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma

Vooruitlopend op de nog in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma volgt hieronder een opsomming van onderwerpen waar gemeenten, provincies en Rijk maatregelen over zouden moeten opnemen in hun volkshuisvestingsprogramma's.

a. Woningbouw en woningbouwprogrammering

In het volkshuisvestingsprogramma moet worden ingegaan op de woningbouwprogrammering van gemeenten, provincies en Rijk. Deze programmering is erop gericht dat de optelsom van de woningbouwprogrammering van gemeenten en provincies aansluit bij de landelijke bouwopgave.

Het Rijk zal in het nationale volkshuisvestingsprogramma deze landelijke bouwopgave bepalen. Voor de realisatie van de woningbouwopgave op provinciaal en gemeentelijk niveau is het van belang dat in het omgevingsplan voorzien is in voldoende bouwmogelijkheden. De volkshuisvestingsprogramma's van de provincie en gemeente gaan in op provinciale respectievelijk gemeentelijke programmering en de daarvoor benodigde plancapaciteit op provinciaal en gemeentelijk niveau: kwantitatieve en kwalitatieve programmering (dus aantallen en betaalbaarheid) in aansluiting op de woonbehoefte. Bijvoorbeeld ten aanzien voor de woonbehoefte voor ouderen de programmering van nultredenwoningen, woningen in geclusterde woonvormen en verpleegzorgplekken.

Provincies zijn daarbij verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de (ruimtelijke) doorvertaling van de provinciale woningbouwopgave in regionaal verband. Waar nodig sturen provinciale staten daarbij op de evenwichtige verdeling in regionaal verband, zoals ten aanzien van de sociale huurwoningen.

De primaire verantwoordelijkheid voor woningbouw ligt bij gemeenten. Dat houdt onder meer in dat het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma moet ingaan op de realisatie van voldoende plancapaciteit voor de bouw van betaalbare woningen en het stellen van regels in het omgevingsplan.

b. Balans in de woningvoorraad; regie op voldoende betaalbare woningen

Het hernemen van de regie is niet alleen van belang voor voldoende woonruimte, maar ook voor de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Onvoldoende regie ten aanzien van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen heeft ertoe geleid dat veel woningen voor mensen met een middeninkomen én voor mensen met een laag inkomen niet meer bereikbaar zijn.

Het bouwen van voldoende betaalbare woningen levert logischerwijs een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de betaalbaarheid van woningen. Om die reden moet in het volkshuisvestingsprogramma worden ingegaan op de wijze waarop gestreefd wordt naar meer balans in de woningvoorraad. Met betaalbare woningen wordt bedoeld op betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen.

Het voornemen is in het Besluit kwaliteit leefomgeving een nadere regeling te geven voor de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma, gericht op het voeren van beleid voor de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen.

c. Twee derde betaalbare woningen in de nieuwbouwopgave

De bouw van nieuwe woningen levert een belangrijke bijdrage aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het doel is dat twee derde van de landelijke nieuwbouwopgave wordt ingevuld met betaalbare woningen (350.000 woningen in het middensegment en 250.000 sociale huurwoningen van corporaties tot en met 2030). Dit doel volgt uit de geconstateerde behoefte aan meer woningen voor middeninkomens en lagere inkomens. Voor deze beide groepen zijn de kansen op een passende en betaalbare woning op dit moment te gering. Daarom is hierop gerichte sturing nodig.

De regering is voornemens in het Besluit kwaliteit leefomgeving te regelen dat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma, gericht moeten zijn op het realiseren van de bovengenoemde doelstelling. Rijk, provincie en regio moeten om die reden sturen op twee derde betaalbare woningen in hun woningbouwprogrammering. Deze norm geldt niet per gemeente, om ervoor te zorgen dat er regionale afwegingsruimte mogelijk blijft. Een gemeente kan dus – na regionaal overleg – in beperkte mate van dit doel afwijken wanneer de regionale context dit toelaat. Bij de realisatie van deze opgave kan rekening worden gehouden met in gang gezette projecten.

d. Voldoende nieuwe woningen voor huishoudens met een middeninkomen

Onderdeel van het streven naar twee derde betaalbaarheid bij woningbouw is het realiseren van voldoende nieuwe woningen in het middensegment. Het gaat daarbij zowel om huurwoningen in het middensegment als om betaalbare koopwoningen. In de totale woningbouwopgave wordt erop ingezet dat circa 40% bestaat uit betaalbare woningen voor middeninkomens. Zodoende zal, conform de motie van het lid Peter de Groot³⁴, ook in de provinciale en regionale woningbouwopgave 40% van de totale woningbouwopgave in het middensegment moeten worden gerealiseerd. Voor de gemeentelijke opgave geldt 40% bouwen voor het middensegment als uitgangspunt, maar de precieze opgave wordt bepaald door de mate waarin een gemeente ook een verplichte nieuwbouwopgave voor sociale huur heeft of al een aandeel sociale huur in de voorraad heeft dat hoger is dan het landelijk gemiddelde. De nieuwbouwopgave voor het middensegment valt iets lager uit (37%) wanneer een gemeente ook al een verplichte nieuwbouwopgave voor sociale huur heeft, terwijl in gemeenten die al een hoog aandeel sociale huur hebben meer dan 40% voor het middensegment moet worden gebouwd. Dit draagt bij aan het realiseren van meer balans in woningvoorraad van gemeenten en tussen gemeenten onderling. Dit zal nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Uitgangspunt voor woningen in het middensegment is dat het gaat om betaalbare woningen in de huursector qua huurprijs vallen binnen de nieuwe normen voor huurbescherming op basis van het woningwaarderingsstelsel, maar boven de vigerende liberalisatiegrens³⁵. Betaalbare koopwoningruimte betreft koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste 390.000 euro (prijsniveau 2024). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden geïndexeerd aan de hand van de consumenten-

³⁴ Kamerstukken II, 36 200 VII, nr. 86

³⁵ De grens voor geliberaliseerde huur (liberalisatiegrens) is in artikel 13, eerste lid, sub a, twee derde van de Wet op de huurtoeslag vastgelegd. Deze grens bedraagt per 1 januari 2024 € 879,66. Het wetsvoorstel betaalbare huur leidt tot een definitie van het begrip middenhuur. Paragraaf 3.2.5. gaat hierop nader in.

tenprijsindex. Gemeenten kunnen beperkt sturen op het behoud van deze woningen voor het middensegment, waardoor het extra belangrijk wordt om te waarborgen dat er voldoende nieuwe woningen op deze prijsniveau worden toegevoegd. Dit zijn immers de woningen waarop middeninkomens hoofdzakelijk zijn aangewezen.

De regering is voornemens in het Besluit kwaliteit leefomgeving te regelen dat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma, mede gericht moeten zijn op het realiseren van deze doelstellingen. Daarbij is er ruimte om ook rekening te houden met situaties waarbij dit aantoonbaar niet logisch is, bijvoorbeeld in gemeenten waarin dit leidt tot disbalans in de woningvoorraad.

e. Een evenwichtige verdeling van de sociale huurvoorraad

Een tweede onderdeel van het doel van twee derde betaalbaarheid bij woningbouw is het realiseren van voldoende sociale huurwoningen, en meer in het bijzonder ook een meer evenwichtige verdeling van de sociale huurvoorraad tussen gemeenten in een regio. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal met dit doel worden opgenomen dat gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen (conform de nieuwe definitie sociale huur, zie paragraaf 3.1.7) in de woningvoorraad lager is dan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huurwoningen, in het volkshuisvestingsprogramma maatregelen moeten treffen gericht op nieuwbouw van ten minste 30% sociale huurwoningen. Daarmee moet worden bereikt dat gemeenten die de afgelopen jaren beperkt sociale huurwoningen hebben toegevoegd aan de woningvoorraad, op dit vlak «een been bijtrekken», zodat met name in centrumgemeenten meer gefocust kan worden op de bouw van woningen voor middeninkomens. De wenselijkheid van een meer evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen over de regio hangt nauw samen met het realiseren van een meer evenwichtige huisvestingsopgave van huishoudens met urgentie in de regio.

Met de instructieregel die wordt geconcretiseerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving ligt er dus een opdracht voor gemeenten om een evenwichtige verdeling te verankeren in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's en daarin aan te geven op welke wijze dit wordt doorvertaald in het omgevingsplan. De provincie heeft bij de totstandkoming van de evenwichtige verdeling in regionaal verband een coördinerende rol. Gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad lager is dan het landelijk gemiddelde, moeten daarmee ten minste 30% van hun nieuwbouwopgave invullen met sociale huurwoningen. Voor deze gemeenten geldt dat zij niet 40% maar 37% van de nieuwbouwopgave voor middeninkomens moeten bouwen, om te zorgen dat een gemeente niet verplicht wordt meer dan twee derde betaalbare woningen te bouwen.

Gemeenten die een sociale huurvoorraad hebben (ruim) boven het landelijk gemiddelde aandeel sociale huur in de woningvoorraad, kunnen juist meer woningen in het middensegment toevoegen. In deze gemeenten is de afgelopen jaren in veel gevallen een relatief beperkt aantal woningen in het middensegment toegevoegd, waardoor deze gemeenten op dat vlak juist «een been moeten bijtrekken». Als gevolg van de regel die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden opgenomen dat een gemeente met een aandeel sociale huur hoger dan het landelijk gemiddelde in de voorraad meer dan 40% in het middensegment moet bouwen, is het te verwachten dat in deze gemeenten relatief gezien minder sociale huur zal worden toegevoegd. Dat zal op die manier leiden tot een meer evenwichtige verdeling van de sociale huurvoorraad over de

regio, evenals evenwichtige groei van het aantal woningen voor middeninkomens. Het hernemen van de regie op een evenwichtige verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten draagt zodoende bij aan het realiseren van meer balans in de woningvoorraad van gemeenten en tussen gemeenten onderling.

Praktische uitwerking instructieregels

Een gemeente met een aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad heeft op basis van de voorgenomen instructieregels de plicht om in het volkshuisvestingsprogramma meer dan 40% van de nieuwbouwpogave te richten op het middensegment. Deze gemeente heeft geen verplichting om een bepaald aandeel sociale huurwoningen toe te voegen in de nieuwbouw. Hoeveel sociale huurwoningen deze gemeente bouwt zal afhangen van zowel de eigen gewenste toevoeging van woningen aan het middensegment, als de regionale behoefte aan sociale huurwoningen en de mate waarin in de regio (verplicht) sociale huur wordt toegevoegd door andere gemeenten.

Een gemeente met een aandeel sociale huur in de woningvoorraad dat lager is dan het landelijk gemiddelde heeft op basis van de voorgenomen instructieregels de plicht om 30% sociale huur in de nieuwbouwpogave op te nemen, naast een nieuwbouwpogave van ten minste 37% in het middensegment. Deze gemeente heeft zodoende een opgave om ten minste twee derde van de nieuwbouwpogave uit betaalbare woningen te laten bestaan.

Ter illustratie:

In een regio moeten 15.000 nieuwe woningen worden toegevoegd. In de regio moeten in dat geval 10.000 betaalbare woningen worden toegevoegd, waarvan 40% voor het middensegment. In de regio is behoefte aan 6.000 woningen in het middensegment en 4.000 sociale huurwoningen. Deze opgave moet verdeeld worden over zes gemeenten. Eén gemeente heeft een aandeel sociale huurwoningen in de voorraad van 35%, de andere gemeenten hebben minder dan 20%. Gegeven het landelijk gemiddelde (op dit moment) van 27%, moeten vijf gemeenten ten minste 30% van hun nieuwbouwpogave laten bestaan uit sociale huurwoningen. Eén gemeente moet meer dan 40% bouwen voor het middensegment, omdat in deze gemeente het aandeel sociale huur boven het landelijk gemiddelde aandeel ligt. Om te voldoen aan de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving kan zodoende de volgende bouwopgave afgesproken worden:

(aandeel sociaal)	Midden	Aandeel	Sociaal	Aandeel	Overig	Aandeel	Totaal
Gemeente A (35%)	4.150	41,5%	2500	25%	3350	33,5%	10.000
Gemeente B (<20%)	740	37%	600	30%	660	33%	2.000
Gemeente C (<20%)	370	37%	300	30%	330	33%	1.000
Gemeente D (<20%)	93	37%	75	30%	82	33%	250
Gemeente E (<20%)	277	37%	225	30%	248	33%	750
Gemeente F (<20%)	370	37%	300	30%	330	33%	1.000
Totaal	6.000	40%	4.000	27%	5.000	33%	15.000

Het is evident dat het per provincie en gemeente zal verschillen in welke verhouding meer betaalbare koop, middenhuur en sociale huur nodig is. Die lokale afwegingsruimte is belangrijk en daarvoor blijft binnen de instructieregels ruimte, zij het in beperkte mate, en afhankelijk van instemming van andere gemeenten in de regio, en van de provincie.

f. Flexwoningen

Om de versnelling van woningbouw te realiseren en om te voorzien in de behoefte van spoedzoekers zijn locaties voor zogenaamde flexwoningen van belang. Flexwoningen kunnen sneller gebouwd worden dan reguliere woningen, en bij de realisatie van tijdelijke woningbouw komen ook locaties in beeld die anders niet overwogen zouden worden als woningbouwlocatie, omdat ze slechts tijdelijk beschikbaar zijn. Opschaling van de tijdelijke huisvestingsmogelijkheden via flexwoningen biedt dan ook ruime versnellingsmogelijkheden. Een belemmering om te starten met projecten met flexwoningen is dat er op voorhand vaak onvoldoende zekerheid voor initiatiefnemers is over de beschikbaarheid van locaties voor exploitatie van deze opstallen gedurende de gehele termijn die nodig is om de initiële investering terug te verdienen. Om te zorgen dat de kans op het kunnen herplaatsen van een flexwoning zo groot mogelijk is, is het van belang dat gemeenten tijdig voorzien in herplaatsingslocaties. Zoals in het bovenstaande is vermeld zal het Besluit kwaliteit leefomgeving een nadere regeling bevatten over de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma, gericht op het voeren van beleid voor de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Daaronder valt ook het realiseren van voldoende flexwoningen alsmede op de beschikbaarheid van voldoende herplaatsingslocaties voor flexwoningen.

Om de inspanningen verder kracht bij te zetten is de financiële herplaatsingsgarantie ontwikkeld. Deze voorziet in een gezamenlijke herplaatsingsladder waarbij gemeenten, provincies, woningcorporaties en een nieuw te introduceren marktmeester zich maximaal inspannen om nieuwe locaties te zoeken voor flexwoningen. Indien dat onverhoopt niet lukt, is een financiële compensatie voor woningcorporaties beschikbaar. Het vormgeven van de herplaatsingsgarantie en de marktmeester is een separaat traject op basis van bestuurlijke afspraken; dat wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld.

g. Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen

In het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma moeten de woonbehoefte en -opgaven van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen in kaart worden gebracht. Op grond van artikel 62a van de Woningwet, zoals ingevoegd met dit wetsvoorstel, worden bij ministeriële regeling aandachtsgroepen en ouderen aangewezen van wie de woonbehoefte of huisvesting bijzondere aandacht behoeft. Het voornemen is hier door wijziging van de Omgevingsregeling invulling aan te geven. Gemeenten worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale gemeentelijke woonbehoefte. In het adviesrapport van de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen en het programma «Een thuis voor iedereen» is geconstateerd dat het nodig is om meer zicht te krijgen op de opgave voor mensen uit aandachtsgroepen en voor ouderen. Deze groepen bevinden zich vaak in een kwetsbare positie en zijn vaak afhankelijk van extra zorg of begeleiding, of zij moeten hun leven (opnieuw) opbouwen. Om te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding, wordt van gemeenten verwacht dat zij bij het bepalen van de woonopgave de opgave voor mensen uit aandachtsgroepen en voor ouderen daarom expliciet maken. Ook wanneer er bijvoorbeeld in het geheel geen opgave voor een specifieke aangewezen groep wordt verwacht, ook niet na inachtneming van het aandeel in de woonbehoefte in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort, dient dat in het volkshuisvestingsprogramma te worden beschreven.

Op grond van artikel 66 van de Woningwet, zoals ingevoegd met dit wetsvoorstel, worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over door welk bestuursorgaan de op grond van artikel 62, tweede lid, verzamelde gegevens over de woonbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen en van de aangewezen ouderen kunnen worden verstrekt. Op grond van artikel 67 van de Woningwet, eveneens ingevoegd met dit wetsvoorstel, wordt bepaald dat het college van burgemeester en wethouders beleid over het voorzien in de woonbehoefte van de aangewezen aandachtsgroepen en ouderen moet vaststellen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Met dit beleid moet tevens bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan rekening worden gehouden.

Verder zal in het volkshuisvestingsprogramma aandacht besteed moeten worden aan de wijze waarop de gemeente invulling wil geven aan de huisvestingsopgave van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen en de wijze waarop de gemeente de huisvestingsverordening wil inzetten voor de toewijzing van woonruimte voor deze groepen. Zoals ook verderop in deze memorie van toelichting wordt uiteengezet komt het volkshuisvestingsprogramma tot stand door middel van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Op deze manier zijn partijen in een vroegtijdig stadium betrokken bij de vormgeving van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Ook woningcorporaties, huurdersorganisaties, zorg- en welzijnsorganisaties, cliëntorganisaties, zorgcoöperaties, ouder- en burgerinitiatieven, de gemeentelijke adviesraad sociaal domein of werkgevers worden op deze manier al in een vroeg stadium betrokken bij de vormgeving van dit beleid.

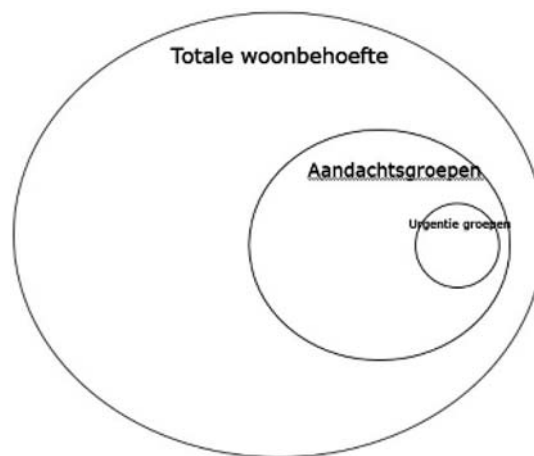
Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen is het verkrijgen van huisvesting dringend noodzakelijk. Het gaat hier om kwetsbare mensen die wegens het gebrek aan huisvesting ook op andere levensgebieden in de knel komen of hierdoor langer dan nodig in een instelling of de opvang verblijven. Dat is voor deze mensen en voor de samenleving als geheel ongewenst. In de verdeling van schaarste aan woningen moeten de meest kwetsbare mensen beschermd worden. Daarom worden deze woningzoekenden in de Huisvestingswet 2014 als verplichte urgentiecategorieën opgenomen, waarmee zij voorrang krijgen bij de toewijzing van woonruimte. Zie hierover paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting. Ook de woonbehoefte van deze wettelijk gedefinieerde groep urgent woningzoekenden moet in het volkshuisvestingsprogramma in kaart worden gebracht. Woningzoekenden als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 worden beoogd deel uit te maken van de bij ministeriële regeling aan te wijzen groepen aandachtsgroepen en ouderen. Daardoor moet op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Huisvestingswet 2014, ook de opgave voor woningzoekenden uit verplichte urgentiecategorieën deel uitmaken van het volkshuisvestingsprogramma en de wijze waarop het de huisvestingsverordening invulling kan geven aan de woonbehoeften en opgaven als bedoeld in het volkshuisvestingsprogramma.

Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen is het verkrijgen van huisvesting dringend noodzakelijk. Het gaat hier om kwetsbare mensen die wegens het gebrek aan huisvesting ook op andere levensgebieden in de knel komen of hierdoor langer dan nodig in een instelling of de opvang verblijven. Dat is voor deze mensen en voor de samenleving als geheel ongewenst. In de verdeling van schaarste aan woningen moeten de meest kwetsbare mensen beschermd worden. Daarom worden deze woningzoekenden in de Huisvestingswet 2014 als verplichte urgentiecategorieën opgenomen, waarmee zij voorrang krijgen bij de toewijzing van woonruimte. Zie hierover paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting. Ook de woonbehoefte van deze wettelijk gedefinieerde

groep urgent woningzoekenden moet in het volkshuisvestingsprogramma in kaart worden gebracht. Woningzoekenden als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 worden beoogd deel uit te maken van de bij ministeriële regeling aan te wijzen groepen aandachtsgroepen en ouderen. Daardoor moet op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Huisvestingswet 2014, ook de opgave voor woningzoekenden uit verplichte urgentiecategorieën deel uitmaken van het volkshuisvestingsprogramma en de wijze waarop met de huisvestingsverordening invulling kan worden gegeven aan de woonbehoeften en opgaven als bedoeld in het volkshuisvestingsprogramma.

Het onderstaande plaatje illustreert dat gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma de woonbehoefte in kaart moeten brengen, daarbinnen de specifieke woonbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen, en binnen die groep weer de woonbehoefte van de verplichte categorieën urgenten.

Het huisvesten van vergunninghouders is al een wettelijke taak. Daaraan verandert als gevolg van dit wetsvoorstel niets. De huisvesting van aandachtsgroepen moet plaatsvinden naast de huisvesting van urgenten. In het volkshuisvestingsprogramma behoeven gemeenten daarom niet de kwantitatieve woonbehoefte van deze mensen in kaart te brengen, maar kunnen gemeenten uitgaan van de taakstelling op grond van de Huisvestingswet 2014, waarin halfjaarlijks wordt bepaald wat de taakstelling per gemeente voor vergunninghouders is. Wel is het wenselijk dat gemeenten de kwalitatieve woonbehoefte van vergunninghouders, als specifieke aandachtsgroep, meenemen in het volkshuisvestingsprogramma.



Aandachtsgroepen

Woonbehoefte van
aandachtsgroepen en
ouderen in
volkshuisvestingsprogramma

Mantelzorgverleners- en ontvangers
Mensen met een lichamelijke, verstandelijke, of zintuiglijke beperking of psychische aandoening
(dreigend) Dakloze mensen incl. uitstroom MO, woningzoekenden in niet-conventionele woonplekken en woningzoekenden die uit nood verblijven bij familie en vrienden
Uitstromers uit beschermd wonen
Uitstromers uit de klinische geestelijke gezondheidszorg
Uitstromers vrouwenopvang en slachtoffers mensenhandel
Uitstromers jeugdhulp
Uitstromers (jeugd)detentie en forensische zorg
Uitstappende sekswerkers
Arbeidsmigranten
Studenten
Woonwagenbewoners
Ouderen

Vergunninghouders

Urgentiecategorieën

Voorrang, op basis van nadere toetsingscriteria die volgen in ministeriële regeling

Mantelzorgers- en mantelzorgontvangers
Mensen met een lichamelijke, verstandelijke, of zintuiglijke beperking of psychische aandoening die wegens ernstige en chronische medische redenen dringend woonruimte nodig hebben
Uitstromers maatschappelijke opvang
Uitstromers beschermd wonen
Uitstromers uit de klinische geestelijke gezondheidszorg
Uitstromers vrouwenopvang en slachtoffers mensenhandel
Uitstromers accommodaties jeugdhulp
Uitstromers (jeugd)detentie en forensische zorg (langer dan 3 maanden)
Uitstappende sekswerkers

= wettelijke taakstelling

h. Doorstroming

Beoogd wordt dat de inspanningen rondom doorstroming onderdeel worden van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Door meer inzet op passende huisvesting door bijvoorbeeld het stimuleren van het laten verhuizen van ouderen naar kleinere woonvormen, komen weer (eengezins)woningen vrij voor andere woningzoekenden.

Gemeenten geven hiermee voor de lange termijn duidelijkheid over het voorgenomen doorstromingsbeleid. Woningcorporaties houden hiermee rekening bij het uitbrengen van hun bod op het volkshuisvestingsprogramma en de daaruit voortvloeiende prestatieafspraken.

i. Zorg en ondersteuning in relatie tot wonen

Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen en ouderen is meer nodig dan alleen een dak boven het hoofd om zelfstandig te kunnen wonen. Voldoende passende zorg- en ondersteuning is randvoorwaarde voor adequate huisvesting en om weer of langer zelfstandig thuis te kunnen wonen. Voorgesteld wordt daarom dat in het volkshuisvestingsprogramma de verbinding wordt gemaakt tussen wonen en zorg en ondersteuning.

In het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma brengt de gemeente daarvoor de woonbehoefte ten aanzien van zorg- en ondersteuning van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen in kaart, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren. Daarbij worden de opgaven en afspraken zo goed als mogelijk gekwantificeerd. Belangrijk aspect daarbij is dat gemeenten inzicht hebben in hoeveel uitstroom zij verwachten uit een intramurale instelling, en welke hulp zij thuis kunnen bieden.³⁶

Van de gemeenten zal verlangd worden dat zij in het volkshuisvestingsprogramma de randvoorwaarden opnemen die zij nodig achten om inwoners die zorg en ondersteuning behoeven, goed te laten wonen. Met dit wetsvoorstel wordt met het oog daarop een koppeling gemaakt tussen het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma en het Wmo-beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Door die koppeling wordt geregeld dat in het Wmo-beleidsplan aandacht wordt besteed aan het inkopen van de zorg en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor aandachtsgroepen en ouderen zoals vastgelegd in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. De zorg- en ondersteuningsbehoeften die nodig zijn bij het wonen van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen zullen zo met het volkshuisvestingsprogramma worden geïntegreerd. Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma dient ten aanzien van dit onderdeel waar nodig regionaal te worden afgestemd.

j. Leefbaarheid

De leefbaarheid in kwetsbare gebieden staat onder druk. In het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma beschrijft de gemeente haar integrale aanpak om te komen tot een verbetering van de fysieke leefomgeving. Het gaat hier om de afstemming van de woonopgave op de leefomgeving door middel van de fysieke inrichting van de wijk en de sociale structuren. Ook hier is het van belang dat de verbinding wordt gelegd met de aspecten die door de gemeenteraad in het Wmo-beleidsplan worden opgenomen over de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen en de leefbaarheid in de gemeente.³⁷

Wonen gaat namelijk niet alleen om de woning. Het gaat ook om de leefomgeving, in die zin dat de wijk toegankelijk is, dat er voorzieningen in de buurt zijn en dat de omgeving uitnodigt tot bewegen en ontmoeten. Ook bij nieuwbouw en transformatie van woonvormen en buurten moeten de leefomgeving en het vormgeven van een goede sociale basis worden meegenomen.

Een goede leefbaarheid van wijken vraagt een bestendige, gezamenlijke en proactieve aanpak van de betrokken gemeente, woningcorporaties, particuliere verhuurders, politie, zorg- en welzijnsorganisaties en andere maatschappelijke organisaties. Van de gemeente wordt verlangd dat zij, gevoed door voornoemde partners, inzicht heeft in de lokale opgave op het gebied van leefbaarheid, die vaak meerdere beleidsterreinen raakt (zoals wonen, onderwijs en zorg). Daarnaast heeft de gemeente een goed beeld van waar de risico's zitten en welke wijken aandacht behoeven. Het volkshuisvestingsprogramma zal, door middel van een integrale aanpak met maatschappelijke organisaties, de maatregelen beschrijven hoe te komen tot een verbetering van de leefbaarheid in de kwetsbare wijken voor zover gekoppeld aan de fysieke leefomgeving.

³⁶ Dat kan in de vorm van een modulair pakket thuis, volledig pakket thuis in de zin van de Wet langdurige zorg of een maatwerkvoorziening in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

³⁷ Zie artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel a, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Ook moeten gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma onderbouwen hoe zij maatregelen nemen op het gebied van leefbaarheid om onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan. Dit biedt vervolgens een onderbouwing voor de door de gemeente op te stellen huisvestingsverordening, zoals opgenomen in de Huisvestingwet 2014.

k. Verduurzaming

In juni 2023 heeft de toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het Programma Versnelling verduurzaming Gebouwde Omgeving gepresenteerd.³⁸ Dit programma omvat de uitwerking van de klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving voor de periode tot 2030, waarbij de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990 met ongeveer 60% moet zijn gereduceerd.

De transitie in de gebouwde omgeving loopt langs twee sporen: een individueel spoor, waarbij gebouweigenaren gestimuleerd worden om de woning of een ander gebouw te verbeteren zoals bij een verhuizing, een verbouwing of de vervanging van installaties, en een collectief spoor waarbij onder regie van gemeenten een wijk meer fundamenteel wordt aangepakt en waarbij ook vaak de infrastructuur in de wijk wordt vernieuwd, bijvoorbeeld bij de aanleg van een warmtenet.

Over het collectieve spoor zijn afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord.³⁹ Zo is afgesproken dat tot en met 2030 1,5 miljoen bestaande woningen en andere gebouwen via de wijkgerichte aanpak verduurzaamd worden. Om dat te bereiken hebben gemeenten inmiddels allemaal een transitievisie warmte opgesteld waarin zij beschrijven welke wijken wanneer van het aardgas afgaan of vergaand worden verduurzaamd en welke alternatieve (duurzame) warmtebronnen in de verschillende wijken ingezet worden. Medio 2023 is het wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie bij de Tweede Kamer ingediend,⁴⁰ dat een uitwerking vormt van deze afspraken uit het Klimaatakkoord. In dit wetsvoorstel wordt de transitievisie warmte juridisch verankerd in de vorm van een warmteprogramma, op basis van de Omgevingswet. Los van het warmteprogramma kunnen en zullen gemeenten in veel gevallen bij de wijkgerichte aanpak ook inzetten op isolatie. Dit gebeurt onder meer via de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma. Het is daarom belangrijk dat de wijkgerichte aanpak en de inzet op isolatie in dat geval goed op elkaar aansluiten en elkaar onderling versterken.

In het volkshuisvestingsprogramma wordt van gemeenten verlangd dat zij de maatregelen die zij nemen in het kader van de volkshuisvesting laten aansluiten op de ambities en maatregelen die volgen uit de verduurzamingsopgave. Dat vergt aandacht voor de samenhang tussen de volkshuisvestingsmaatregelen, waar de verduurzaming van woningen sterk mee samenhangt, en de route die is uitgestippeld in de transitievisie warmte (onder het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie: warmteprogramma). In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal, waar nodig, de verbinding tussen beide programma's geborgd worden.

3.1.7 Beschrijving sociale huur

Om ervoor te zorgen dat sociale huurwoningen die in het kader van de woningbouwopgave worden gerealiseerd ook daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van de problemen die in het sociale huursegment

³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342 en bijlage.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 1.

spelen, is het belangrijk dat een eenduidige wettelijke definitie bestaat over wat een sociale huurwoning is. Met een wettelijke definitie kan de gemeente eenvoudiger sturen op het realiseren van sociale huurwoningen, is voor alle betrokken partijen helder aan welke voorwaarden een sociale huurwoning moet voldoen en is het voor gemeenten en provincies eenvoudiger om zichtbaar te maken dat met nieuwbouw wordt toegevoegd naar een sociale huurvoorraad die langjarig beschikbaar is voor de doelgroep en die evenwichtig verdeeld is in de regio.

De nieuwe omschrijving van sociale huur zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen.

Het voornemen bestaat om een sociale huurwoning als volgt te definiëren:

- Een huurwoning:
 - a. welke een laag-segment-huurwoonruimte is als bedoeld in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014;
 - b. welke bij aanvang wordt verhuurd aan huurders met een inkomen onder de DAEB⁴¹-inkomensgrens; en
 - c. betreffende een nieuwbouwwoning waarvoor op grond van een omgevingsplan, waarvoor voorschriften bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een doelgroepenverordening een instandhoudingstermijn van 25 jaar geldt, of waarvoor die instandhoudingstermijn anderszins is verzekerd.
- Huurwoningen in beheer bij een woningcorporatie en vallend onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet.

Woningcorporaties

Wanneer een woning door een woningcorporatie wordt geëxploiteerd als Dienst van algemeen economisch belang (DAEB), zal deze woning voldoen aan de hiervoor benoemde elementen uit de nieuwe definitie voor sociale huurwoning. Daarbij kan het in het geval van een woningcorporatie gaan om een nieuwbouwwoning, om een woning in de al bestaande voorraad of om een tijdelijke woning die bijvoorbeeld voor ten hoogste 15 jaar op een bepaalde locatie wordt gerealiseerd om daarna weer naar een andere locatie te worden verplaatst (flexwoning). DAEB-woningen die door een woningcorporatie worden geëxploiteerd voldoen als gezegd aan de nieuwe definitie voor sociale huurwoning, en zijn daarmee onderdeel van de totale sociale-huurvoorraad in een gemeente.

Andere verhuurders dan woningcorporaties

Andere verhuurders dan woningcorporaties kunnen ervoor kiezen om woningen aan te bieden met een huur tot de liberalisatiegrens. Bij toepassing van de nieuwe definitie voor sociale huurwoning geldt daarbij een onderscheid tussen verhuur van nieuwbouwwoningen en van bestaande huurwoningen. Wordt een nieuwbouwwoning gerealiseerd en verhuurd door een andere partij dan een woningcorporatie, dan zal een gemeente gemotiveerd moeten aan tonen dat de gerealiseerde woning voldoet aan alle van de hiervoor beschreven elementen van de nieuwe definitie voor sociale huurwoning om deze te kunnen meetellen als onderdeel van de sociale huurvoorraad binnen een gemeente. Bij de bestaande woningvoorraad van andere verhuurders dan woningcorporaties, geldt een uitzondering ten aanzien van de instandhoudingstermijn van 25 jaar om te voldoen aan deze definitie. Voor de bestaande voorraad

⁴¹ Diensten van algemeen economisch belang.

van andere verhuurders dan woningcorporaties kan immers niet worden vastgesteld of worden afgedwongen dat een minimale instandhoudings-termijn van 25 jaar is overeengekomen. Voor de bestaande voorraad gelden wel de andere elementen uit de nieuwe definitie voor sociale huurwoning.

Om ervoor te zorgen dat een woning van een andere partij dan een woningcorporatie die bedoeld is als sociale huurwoning ook beschikbaar is voor huishoudens binnen de DAEB-inkomensgrens, en in het bijzonder ook voor mensen met verplichte urgentie, dient die woning te worden verhuurd met een aanvangshuur tot de liberalisatiegrens en moet de woonruimte via de huisvestingsverordening worden toegewezen aan deze doelgroep.

Woningen in de bestaande voorraad en nieuwbouwwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties die voldoen aan het hierboven beschrevene, gelden als sociale huurwoning en tellen mee om het aandeel sociale huur in de voorraad van een gemeente te kunnen bepalen. In het geval dat gemeenten ervoor kiezen woningen van andere verhuurders dan woningcorporaties wel onder de liberalisatiegrens te verhuren, maar daarbij deze woningen niet toewijzen aan de DAEB-doelgroep, of een kortere instandhoudingstermijn dan 25 jaar hanteren ten aanzien van nieuwbouwwoningen, is er geen sprake van sociale huur. Dan geldt dat deze gereguleerde huurwoningen niet bijdragen aan het aandeel sociale huur in een gemeente.

Rol gemeenten

Een gemeente stelt het omgevingsplan vast en kan daarin per locatie een bepaalde functie toekennen, waaronder die van sociale huur. Het bestemmen van grondposities voor sociale woningbouw is een krachtig instrument om aan de instandhoudingstermijn uit de nieuwe definitie voor sociale huurwoning te kunnen voldoen. Indien de functie sociale huur door de gemeente op een locatie wordt gelegd, zal deze gelden voor woningcorporaties en particuliere eigenaren. Hiermee bereikt de gemeente dat de sociale huurwoningen langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep. De gemeente kan deze doelstelling ook door de inzet van andere instrumenten bewerkstelligen. Als gemeenten langjarig sociale huurwoningen realiseren via een ander instrument, kunnen zij dit ook motiveren in het volkshuisvestingsprogramma.

Wanneer een andere verhuurder dan een woningcorporatie sociale huurwoningen gaat exploiteren, zal de gemeente via het opstellen van een huisvestingsverordening ervoor moeten zorgen dat aan de eis voldaan kan worden dat ook deze woningen door toewijzing beschikbaar zijn voor huishoudens binnen de DAEB-inkomensgrens. Immers alleen via een huisvestingsverordening mag een gemeente sturen op woonruimte-verdeling. Gemeenten kunnen alleen regels in de huisvestingsverordening opnemen voor categorieën van woonruimte waar schaarste in is. Wanneer gemeenten minder sociale huurwoningen hebben dan het landelijk gemiddelde mag worden aangenomen dat sprake is van schaarste in die categorieën van woonruimte en hebben gemeenten een grondslag om een huisvestingsverordening op te stellen voor deze categorieën van woonruimte.

Als een gemeente een grotere sociale huurvoorraad heeft en daarmee boven het landelijk gemiddelde komt, is vanuit die optiek niet vanzelfsprekend sprake van schaarste aan sociale huurwoningen in een gemeente. Als een gemeente in dat geval particuliere sociale huurwoningen toch onder de werking van de huisvestingsverordening wil

brengen, zal zij de schaarste nader moeten onderbouwen. Als onderbouwing kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een woonbehoefteonderzoek of het vastgestelde volkshuisvestingsprogramma. In een gemeente kan immers ook een hogere behoefte bestaan aan sociale huurwoningen dan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huur in de woningvoorraad.

De omschrijving van sociale huur zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet worden opgenomen.

3.1.8 Overgang van huidige situatie naar inwerkingtreding wetsvoorstel

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat Rijk provincies en gemeenten op een nader bij koninklijk besluit vast te stellen datum, verplichte volkshuisvestingsprogramma's moeten hebben vastgesteld; zogenoemde uitgestelde werking. Met de aanvulling van de doelen van de Omgevingswet wordt impliciet de verplichting geïntroduceerd dat ook omgevingsvisies van gemeenten, provincies en Rijk de hoofdlijnen of hoofdzaken van het beleid voor de fysieke leefomgeving bevatten dat betrekking heeft op de volkshuisvesting. Ook voor deze verplichting wordt uitgestelde inwerkingtreding tot een bij koninklijk besluit vast te stellen datum voorgesteld. Tot dat moment blijven de beleidsdocumenten ten aanzien van de volkshuisvesting en de woonvisies van gemeenten, provincies en Rijk van betekenis, en wanneer voldoende concreet, ook de motivering van (ruimtelijk) ingrijpen door bijvoorbeeld de provincie met een instructie op het omgevingsplan. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is dit beleid de basis voor de inzet van instrumenten van de Omgevingswet. Verder is een gelijkstellingsbepaling voorgesteld voor (onverplichte) programma's op basis van de Omgevingswet en woonvisies op grond van de Woningwet als deze voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het verplichte volkshuisvestingsprogramma. Dit geeft gemeenten, provincies en Rijk de mogelijkheid om hiermee al aan de slag te gaan vooruitlopend op de verplichte vaststelling van het volkshuisvestingsprogramma. Voorzien wordt dat de wet in 2024 in werking treedt en vanaf 2026 voor gemeenten, provincies en Rijk de verplichting geldt een volkshuisvestingsprogramma te hebben. Vanaf de voorziene inwerkingtreding van deze wet hebben gemeenten, provincies en Rijk dus zo'n twee jaar de tijd om hieraan te voldoen.

In 2022 is het nationaal volkshuisvestingsbeleid vastgesteld in de Nationale Woon- en Bouwagenda, de zes daaronder ressorterende programma's, de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties, de NOVEX, de bestuurlijke afspraken woningbouw, de regionale woondeals en het Landelijk actieplan studentenhuisvesting.

Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de inhoud van bovengenoemd beleid.

Huidig rijksbeleid

Voor het Rijk bestaat dit beleid uit de in 2022 vastgestelde Nationale Woon- en Bouwagenda en de NOVI. In deze agenda worden de oorzaken van de wooncrisis, de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst. Doel van de Nationale Woon- en Bouwagenda is het bevorderen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod in Nederland. De uitwerking van de acties die hierin beschreven worden is opgenomen in zes programma's:

Het programma Woningbouw

Dit programma is gericht op de sturing van het bouwen van voldoende woningen, voor wie er wordt gebouwd en waar er wordt gebouwd passend bij de woonwensen en behoeften van mensen. In aansluiting op de maatschappelijke behoefte is het doel het realiseren van 900.000 woningen, waarvan twee derde betaalbaar, en de realisatie van 100.000 woningen per jaar vanaf 2024.

Het programma «Een thuis voor iedereen»

Dit programma is erop gericht dat er voor mensen uit aandachtsgroepen voldoende betaalbare woningen zijn, met een evenwichtige verdeling over gemeenten, en waar nodig met de juiste zorg, opvang, ondersteuning en begeleiding. Onderdeel van dit programma is het streven naar een meer evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten.

Vanuit het programma «Een thuis voor iedereen» wordt verlangd dat gemeenten een regionaal afgestemde woonzorgvisie opstellen, waarin de woon- en zorgbehoeften en -opgaven van alle aandachtsgroepen en ouderen in kaart worden gebracht. Veel gemeenten hebben hier al ervaring mee. Nieuw is dat de afstemming van de woonzorgvisies zo nodig ook op regionale schaal plaatsvindt en alle aandachtsgroepen en ouderen betreft. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de woonzorgvisies onderdeel worden van het verplichte volkshuisvestingsprogramma.

Het programma Betaalbaar wonen

Het doel van dit programma is te zorgen dat woonlasten voor meer mensen in redelijke verhouding staan tot het inkomen en dat meer mensen een voor hen passende en betaalbare woning kunnen krijgen.

Het programma Leefbaarheid en veiligheid

Het doel van dit programma is om de leefsituatie en het perspectief van bewoners van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in vijftien tot twintig jaar tijd te verbeteren.

Het programma Verduurzaming gebouwde omgeving

Dit programma is gericht op het versnellen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het doel is om 2,5 miljoen woningen te isoleren tot en met 2030. Het vervolg hierop is de overstap van aardgas naar duurzame en schone energie met (hybride) warmtepompen en duurzame warmtenetten.

Het programma Wonen en zorg voor ouderen

Het doel van dit programma is te zorgen voor voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen, en het verhogen van de doorstroming. Doelstelling daarbij is de bouw van 170.000 nultredenwoningen en 80.000 geclusterde woonvormen die geschikt zijn voor ouderen en 40.000 woningen voor verpleegzorg thuis. Ook kent dit programma een actielijn gericht op doorstroming en zet het in op de totstandkoming van integrale woonzorgvisies.

Nationale prestatieafspraken woningcorporaties

De toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft met vertegenwoordigers van woningcorporaties, huurders en gemeenten de volkshuisvestingsopgaven voor de woningcorporaties vastgelegd in de Nationale prestatieafspraken. Deze afspraken zijn richtinggevend voor de doelen en inspanningen van de woningcorporaties en moeten in overleg tussen gemeente, huurders en woningcorporaties worden doorvertaald in de lokale prestatieafspraken. Waar het de woningbouwopgave betreft, wordt daarbij gebruik gemaakt van de afspraken tussen Rijk en provincie, en van de regionale woondeals.

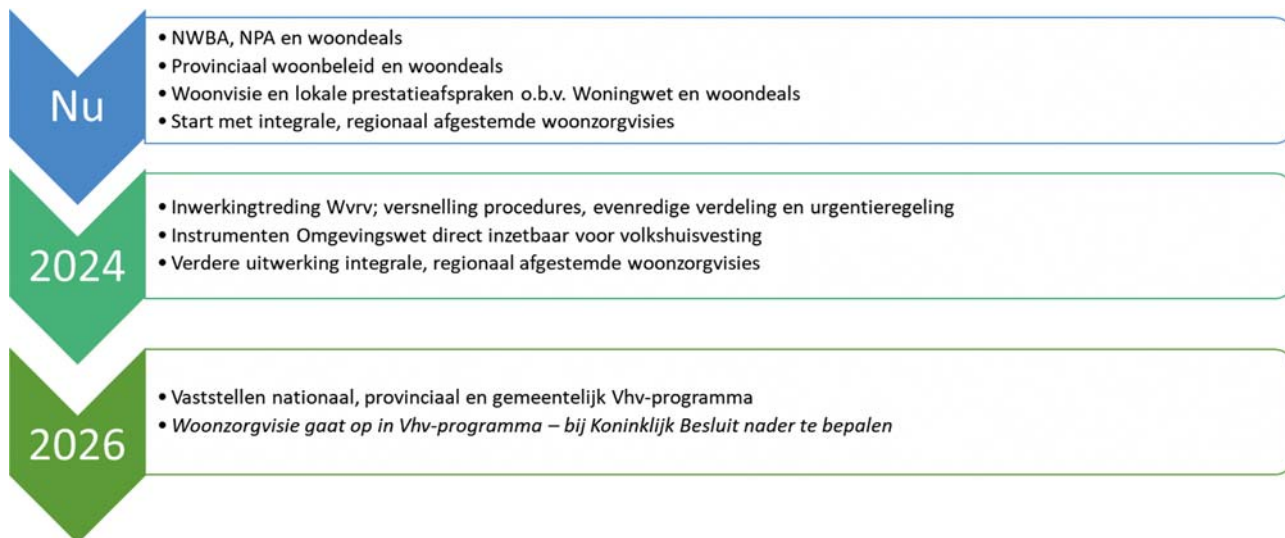
Bestuurlijke afspraken woningbouw

Onder andere op basis van de hiervoor beschreven programma's zijn op 13 oktober 2022 afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over het aantal te bouwen woningen per provincie, het aantal te bouwen sociale corporatiewoningen en het aantal te bouwen woningen in de middenhuur en betaalbare koop. Deze bestuurlijke afspraken zijn in 2023 doorvertaald in regionale woondeals. De afspraken in de regionale woondeals gaan over concrete bouwlocaties, het aantal te bouwen woningen en het aantal te bouwen woningen per provincie. Daarnaast worden ook afspraken gemaakt gericht op de realisatie van deze woningen en sturing op de voortgang. De bestuurlijke afspraken zullen periodiek worden herijkt, mede ook naar aanleiding van de bevolkingsprognose. Dergelijke bestuurlijke afspraken zullen in het wetsvoorstel landen in de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk als resultaat van bestuurlijk overleg.

Landelijk actieplan studentenhuisvesting

Om het tekort aan studentenhuisvesting in Nederland te verkleinen hebben de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening samen met gemeenten, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, particuliere beleggers en studenten op 8 september 2022 het landelijk actieplan studentenhuisvesting⁴² gepresenteerd. Met dit actieplan willen de partijen tot een uitbreiding komen van 60.000 betaalbare studentenwoningen over een periode van 8 jaar. Naast het bouwen van extra betaalbare studentenwoningen wordt ingezet op nieuwe sturingsmogelijkheden om meer grip te krijgen op de instroom van internationale studenten.

⁴² Landelijk actieplan studentenhuisvesting 2022–2030, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 33 104, nr. 30.



3.1.9 Versnellen van procedures

Zoals in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting is beschreven, biedt dit wetsvoorstel een grondslag om versnellingen aan te brengen in de beroepsprocedures. Gezien de huidige problematiek op de woningmarkt en de urgentie om meer woningen te kunnen bouwen, is er een noodzaak om in ieder geval tijdelijk te komen tot versnelling in rechtsbeschermingsprocedures.

Bij woningbouwprojecten zijn doorgaans vele belanghebbenden betrokken met soms tegengestelde belangen. Tegenover het belang van (in het algemeen) het gemeentebestuur, initiatiefnemers van een woningbouwproject en woningzoekenden bij een voortvarende besluitvorming staat vaak het belang van derden, bijvoorbeeld omwonenden, die de bestaande situatie zo lang mogelijk willen bestendigen dan wel willen dat het probleem op andere wijze wordt opgelost. Als door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) wordt geprocedeerd om op te komen voor hun belangen, kan het geruime tijd duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en benodigde besluiten voor woningbouwprojecten onherroepelijk zijn. Het gevolg is dan dat er bij die projecten, zowel voor de gemeente, de ontwikkelende partij als voor toekomstige bewoners, langdurig onzekerheid bestaat of het project wel doorgaat. Dit heeft onzekere en moeilijk beheersbare financiële consequenties voor zowel toekomstige eigenaren als projectontwikkelaars. Denk in dit verband aan extra kosten in het kader van een hypotheek of doorlopende grond-, reserverings- en rentekosten, terwijl bouwkosten ondertussen blijven stijgen.

Weliswaar hoeft vanuit juridisch oogpunt niet met de bouw te worden gewacht totdat de besluiten onherroepelijk zijn,⁴³ maar vaak brengen andere belangen, waaronder financiële belangen van overheden, projectontwikkelaars en toekomstige eigenaren, mee dat eerst de beroepsprocedures moeten zijn afgerond voordat met de bouw van woningen kan worden gestart. Zoals in paragraaf 2.2 al is vermeld, stellen de meeste financiële instellingen, institutionele beleggers en professi-

⁴³ Dit kan anders zijn als een verzoek om voorlopige voorziening is ingewilligd.

onele kopers een onherroepelijke vergunning als voorwaarde voor het verstrekken van een hypotheek of zakelijke financiering.

Om doorlooptijden van beroepsprocedures te kunnen verkorten voegt dit wetsvoorstel een grondslag aan de Omgevingswet toe om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op deze bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van projecten worden de volgende procedurele versnellingen van toepassing:

- vervanging van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak; en
- naar analogie van de procedurele versnellingen uit de Crisis- en herstelwet:
 - o uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
 - o versnelde behandeling van beroep; en
 - o geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

In de navolgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de randvoorwaarden voor het aanwijzen van categorieën projecten bij algemene maatregel van bestuur en de versnellingen die van toepassing zullen worden op de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten.

3.1.9.1 Randvoorwaarden aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur

Allereerst moeten er zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn, die de toepassing van deze procedurele versnellingen rechtvaardigen. Het kan alleen gaan om projecten met een grote maatschappelijke urgentie en betekenis voor de samenleving, die noodzaken tot versnelde uitvoering van deze projecten. Het nijpende woningtekort is een zwaarwegend maatschappelijk belang dat het op dit moment noodzakelijk maakt om tijdelijk beroepsprocedures te versnellen. Maar ook voor andere projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang kan een tijdelijke aanwijzing nodig zijn. Te denken valt aan projecten in het kader van de energietransitie die noodzakelijk zijn om netcongestie te verhelpen en om netaansluitingen van nieuwe woningen mogelijk te maken of om klimaatdoelstellingen te halen voor zover hierop niet al de rijksprojectprocedure van toepassing is.

Het wetsvoorstel bevat daarom een algemene grondslag die verder strekt dan alleen beroepen tegen besluiten over woningbouwprojecten, aangezien het doelmatiger is om te voorzien in een algemene wettelijke grondslag die bij algemene maatregel van bestuur kan worden ingevuld. Op deze manier kan sneller worden ingespeeld op situaties waarin zwaarwegende maatschappelijke belangen noodzaken tot het versnellen van beroepsprocedures. Een soortgelijke systematiek kende de Crisis- en herstelwet voor het projectuitvoeringsbesluit waarvoor beroep in één instantie gold en waarvoor in de wet een grondslag was opgenomen om bij AMvB andere projecten van maatschappelijke betekenis aan te wijzen.⁴⁴

⁴⁴ Artikel 2.9, eerste lid, onder b, van de Crisis- en herstelwet bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën projecten aan te wijzen waarvoor een projectuitvoeringsbesluit kan worden genomen. In artikel 8 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet was hier invulling aan gegeven.

De uiteindelijke afweging zal dus bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gemaakt. Daarbij zal telkens deugdelijk moeten worden gemotiveerd waarom zwaarwegende maatschappelijke belangen de procedurele versnellingen, waaronder het terugbrengen van beroep tot één instantie, rechtvaardigen. In dat kader zullen het belang en de duur van de aanwijzing moeten worden afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak. Ten aanzien van dit laatste moet rekenschap worden gegeven van verwachte gevolgen voor de werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

De gevolgen voor de Afdeling bestuursrechtspraak mogen immers niet onevenredig zijn ten opzichte van de met de aanwijzing beoogde versnelling. De te verwachte gevolgen kunnen in beeld worden gebracht met een onderzoek naar de aantallen zaken over de aan te wijzen projecten in de afgelopen jaren voor aanwijzing. Daarbij zullen ook gegevens moeten worden verzameld over het aantal gevallen waarin in hoger beroep wordt ingesteld. Op basis daarvan kan een schatting worden gemaakt tot hoeveel extra zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak de aanwijzing leidt. Ook kan op basis van die gegevens worden bepaald wat de zeefwerking van de rechtbank is en kan een inschatting van de potentiële versnelling van de aanwijzing worden gemaakt. De potentiële versnelling van de aanwijzing zal afnemen wanneer de aanwijzing leidt tot een groot aantal extra zaken voor de Afdeling bestuursrechtspraak of wanneer de zeefwerking van de rechtbanken groot is. Ook kan op basis daarvan een inschatting worden gemaakt van de financiële gevolgen van de aanwijzing en waar de aanwijzing juist leidt tot een vermindering van werklast, bijvoorbeeld bij gemeenten omdat zij maar capaciteit hoeven vrij te maken voor één beroepsgang, en bij de rechtbanken die tijdelijk geen capaciteit meer nodig hebben voor de aangewezen zaken. Op al deze elementen zal bij de onderbouwing van de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur moeten worden ingegaan.

Ook zal de termijn voor aanwijzing deugdelijk moeten worden gemotiveerd. In de algemene maatregel van bestuur moeten worden bepaald voor welke termijn de aanwijzing geldt. Om het tijdelijke karakter van de aanwijzing van categorieën te benadrukken, is in het wetsvoorstel bepaald dat deze termijn ten hoogste tien jaar kan bedragen met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vijf jaar. Ook moeten bij algemene maatregel van bestuur de besluiten worden bepaald waarop de procedurele versnellingsmogelijkheden van toepassing zijn. Bij aan te wijzen besluiten voor woningbouwprojecten van een bepaalde omvang moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit of de omgevingsplanactiviteit. Ook kan het gaan om het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan.

Verder is op de aanwijzing van categorieën projecten bij algemene maatregel van bestuur de parlementaire betrokkenheid geborgd in de vorm van een zware voorhangprocedure.⁴⁵ Voordat de voordracht aan de Koning wordt gedaan om het ontwerpbesluit ter advisering voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State, hebben de beide Kamers der Staten-Generaal de mogelijkheid om zich uit te spreken over de vraag of zwaarwegende maatschappelijke belangen uitzonderingen op de reguliere rechtsbeschermingsprocedure rechtvaardigen. De beide Kamers kunnen tijdens de voorhang te kennen geven dat aanwijzing van categorieën projecten bij wet moet geschieden.⁴⁶ In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

⁴⁵ Krachtens artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet moet de algemene maatregel van bestuur worden overlegd aan beide Kamers der Staten-Generaal.

⁴⁶ Vergelijk artikel 23.5, tweede lid, van de Omgevingswet.

3.1.9.2 Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten

Eén van de versnellingen die gaan gelden voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten, is het vervangen van beroep in twee instanties door beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Bij de Awb is beroep in twee instanties het uitgangspunt. Ook bij de Omgevingswet is zoveel mogelijk aangesloten op deze hoofdregel van de Awb. Dit vanwege het bieden van een herkansingsmogelijkheid en eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak.⁴⁷ Anderzijds zijn er, ook binnen het omgevingsrecht, besluiten waartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Deze besluiten zijn opgesomd in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. Zo geldt voor het omgevingsplan⁴⁸ en het projectbesluit⁴⁹ beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook voor bepaalde beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer is dit het uitgangspunt. Deze keuzes in de rechtsbeschermingsmogelijkheden onder de Omgevingswet bouwen in veel gevallen voort op keuzes die in de tot 1 januari 2024 geldende omgevingsrechtelijke wetgeving waren gemaakt.

Er kunnen goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Gedacht kan worden aan zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarbij het van belang is dat het geheel van procedures niet te lang duurt.⁵⁰ Ook aan de wetsgeschiedenis van de Awb zijn argumenten te ontleen om uitdrukkelijk te kiezen voor beroep in één instantie. Zo is de kans dat veelvuldig gebruik gemaakt zou worden van een tweede beroepsgang genoemd als reden om te kiezen voor beroep in één instantie.⁵¹ In de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet is als argument gehanteerd dat beroep in één instantie gerechtvaardigd is als de rechtmatigheid van een besluit de voorwaarde vormt voor de rechtmatigheid van daarop gebaseerde besluiten.⁵² Het omgevingsplan vormt bijvoorbeeld de juridische basis voor verlening van omgevingsvergunningen. Snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van een omgevingsplan voorkomt juridische complicaties bij vervolgbesluiten. Om die reden is voor het omgevingsplan gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Naast bovenstaande redenen, kunnen ook zwaarwegende maatschappelijke belangen noodzaken tot de versnelde uitvoering van te bepalen categorieën projecten. Dergelijke zwaarwegende maatschappelijke belangen kunnen afwijking van het uitgangspunt van beroep in twee instanties rechtvaardigen.

Zoals beschreven vormt de situatie op de woningmarkt en de energietransitie thans de aanleiding om een wettelijke mogelijkheid in te bouwen om bij algemene maatregel van bestuur te kunnen voorzien in aanwijzing van besluiten waarvoor tijdelijk, samen met de andere versnellingen, een beroepsgang in één instantie van toepassing wordt. Voor de aangewezen besluiten zal dit kunnen leiden tot een aanzienlijke versnelling. Ook de

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 297.

⁴⁸ Tot 1 januari 2024 het bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

⁴⁹ Tot 1 januari 2024 onder meer het tracébesluit op grond van de Tracéwet.

⁵⁰ Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 25.

⁵¹ *Kamerstukken II* 1991/92, nr. 3, blz. 73.

⁵² *Kamerstukken I en II* 2013/23, 33 118, 33 962, 34 986.

Rijksuniversiteit Groningen bevestigt dat het reduceren van de beroepsgang tot één instantie leidt tot een substantiële versnelling.⁵³

Belanghebbenden hebben diverse mogelijkheden om bij woningbouwontwikkelingen in verschillende fasen hun zienswijzen en bezwaren naar voren te brengen. Met het oog op een eventuele bestuurlijke heroverweging is er de mogelijkheid om, vooruitlopend op de beroepsprocedure, een bezwaarschrift in te dienen tegen het besluit dan wel (in het geval afdeling 3.4 Awb wordt toegepast) een zienswijze naar voren te brengen op het ontwerpbesluit (in het geval afdeling 3.4 Awb wordt toegepast). Op die manier heeft de burger de mogelijkheid om bij het bevoegd gezag zijn bedenkingen kenbaar te maken en houdt het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het herstellen van fouten in (ontwerp)besluiten alvorens de beroepsgang plaatsvindt. Niet alleen tegen een omgevingsvergunning (voor de bouwactiviteiten of omgevingsplanactiviteit) staan rechtsmiddelen open. Ook vormt in veel gevallen een omgevingsplan de juridische basis voor verlening van omgevingsvergunningen. Tegen (een wijziging van) een omgevingsplan staat ook beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Rechtsbescherming bij één rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationaalrechtelijke vereisten.⁵⁴ Wel vraagt beroep in één instantie meer van burgers, omdat zij in één keer goed moeten procederen. De herkansingsfunctie van het hoger beroep valt immers weg. Ook is de rechtsbescherming bij beroep in één instantie geografisch minder dicht bij de burger gesitueerd. Men zal naar de Afdeling bestuursrechtspraak in Den Haag af moeten reizen voor een zitting.

Er is in dit wetsvoorstel niet gekozen, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies benoemt, voor de invoering van een verlostelsel zoals dat ook in het Duitse bestuursrecht bestaat, waarbij beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank, en hoger beroep alleen mogelijk is na verlop of een verlostelsel, waarbij de partijen de hoger beroepsrechter kunnen verzoeken om behandeling in eerste aanleg over te slaan en het geschil direct aan de hoger beroepsrechter voor te leggen. Eerstgenoemd alternatief is ook door de Rijksuniversiteit Groningen onderzocht in het kader van een onderzoek naar versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht.⁵⁵ De conclusie van de onderzoekers is dat een verlostelsel tot een aanzienlijke versnelling kan leiden bij geschillen waarvoor geldt dat rechtsbescherming in twee instanties openstaat, maar dat de invoering daarvan in die gevallen tegelijkertijd een grote inbreuk maakt op de bestaande mate van rechtsbescherming. Vanuit het oogpunt van de gevolgen voor rechtsbescherming maakt het dus weinig verschil met beroep in één instantie.

Voor de aangedragen alternatieven gaat op dat zij thans onbekend zijn in het Nederlandse bestuurs(proces)recht. De invoering daarvan vergt principiële keuzes over het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht. Ook voor de andere rechtsgebieden binnen het bestuursrecht moet immers worden overwogen of invoering van een verlostelsel passend is. Dit vergt een grondige analyse van de noodzakelijke keuzes en

⁵³ In het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter», wordt het te verwachten versnellings-effect substantieel genoemd. Vermeld wordt dat hier sprake is van een grote potentie om versnelling van het geheel van rechtsbeschermingsprocedures te bewerkstelligen, zie bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 33 118, nr. 237, p. 57.

⁵⁴ Onder andere artikelen 6 en 13 EVRM, artikel 47 Hv EU en het Verdrag van Aarhus.

⁵⁵ Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 33 118, nr. 237, p. 59.

de consequenties voor het bestuursprocesrecht. Een dergelijke analyse zou leiden tot een onwenselijke vertraging van wetvoorstel. Gelet op het nijpende woningtekort dat de aanleiding vormt om te voorzien in een grondslag om tijdelijk beroepsprocedures te versnellen, heeft de regering ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij een regeling die het bestuursprocesrecht al kent: beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.1.9.3 Uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden

Een andere versnelling die van toepassing wordt op de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten is de rechterlijke beslistermijn uit artikel 16.87 van de Omgevingswet. Deze bepaling regelt dat de rechter binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak doet. Zo'n rechterlijke beslistermijn was in de wetgeving, zoals deze gold tot 1 januari 2024, al opgenomen in de Tracéwet (voor het tracébesluit), de Crisis- en herstellwet (voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor projecten genoemd in bijlage I en II, zoals ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied of herstructurering van woon- en werkgebieden) en de Wet ruimtelijke ordening (bij toepassing van de daarin opgenomen coördinatie-regeling). Met de Omgevingswet zijn de meeste van deze rechterlijke beslistermijnen vervallen. Er blijft slechts een rechterlijke beslistermijn van zes maanden bestaan voor het projectbesluit.⁵⁶

Dit wetsvoorstel regelt dat deze rechterlijke beslistermijn ook van toepassing wordt op de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten. Omdat deze termijn in bepaalde situaties niet haalbaar zal zijn, wordt naar analogie van de Crisis- en herstellwet daarom met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet een uitzondering toegevoegd voor het geval een bestuurlijke lus wordt toegepast of een situatie waarin prejudiciële vragen worden gesteld. Deze uitzonderingen zijn gewenst om deze mogelijkheden niet te bemoeilijken of onmogelijk te maken. Ook wordt naar analogie van de Crisis- en herstellwet een regeling opgenomen voor het geval advies wordt ingewonnen bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak.⁵⁷ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de voorgestelde aanpassingen van artikel 16.87 van de Omgevingswet ook van toepassing worden op het projectbesluit. Tot slot wordt opgemerkt dat de Omgevingswet al de mogelijkheid biedt om in bijzondere gevallen de rechterlijke beslistermijn van zes maanden met ten hoogste drie maanden te verlengen. Deze mogelijkheid blijft bestaan.

3.1.9.4 Versnelde behandeling van beroep

Afdeling 8.2.3 Awb biedt de mogelijkheid van een versnelde behandeling van beroep. De bestuursrechter kan bepalen dat een zaak, als deze spoedeisend is, versneld wordt behandeld. Bij een versnelde behandeling heeft de bestuursrechter de mogelijkheid de omvang van het vooronderzoek te beperken en procedurele termijnen te verkorten. De bestuursrechter beschikt over beoordelingsvrijheid om een zaak al dan niet versneld te behandelen. Daarnaast kan de wetgever voor specifieke gevallen deze versnelde procedure voorschrijven. De spoedeisendheid is dan vooraf gegeven en hoeft niet meer per geval te worden vastgesteld.

⁵⁶ En op grond van artikel 5.55 van de Omgevingswet (gemeentelijk project van publiek belang) voor een omgevingsplan dat is voorbereid met de zogenoemde projectprocedure.

⁵⁷ De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening.

Hiermee wordt de bestuursrechter beter in positie gebracht om binnen zes maanden uitspraak te kunnen doen. In de Crisis- en herstelwet is hier toepassing aan gegeven. Dit wetsvoorstel regelt dat de versnelde behandeling van beroep van rechtswege van toepassing wordt op de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten. Dit vergt dus geen afweging en besluit meer van de rechter.

3.1.9.5 Geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn

Een bezwaar- of beroepschrift moet de gronden van het bezwaar of beroep bevatten. Dit is geregeld in artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, Awb. Ingeval een bezwaar- of beroepschrift deze gronden niet bevat, moet de indiener van een bezwaar- of beroepschrift de gelegenheid worden geboden om binnen een daartoe gestelde termijn (bijvoorbeeld vier weken) het bezwaar- of beroepschrift alsnog aan te vullen. Het is dus mogelijk om binnen de beroepstermijn van zes weken beroep in te stellen zonder daarbij (alle) beroepsgronden te vermelden op te nemen. Dit is een zogenaamd pro forma beroep. De mogelijkheid van een pro forma bezwaar- of beroepschrift leidt tot langere doorlooptijden in bezwaar- en beroepsprocedures vanwege de noodzaak tot het bieden van gelegenheid tot aanvulling van het bezwaar- of beroepschrift.

In de Crisis- en herstelwet was met het oog op versnelling van beroepsprocedures ook al voorzien in een regeling die de bovenbeschreven mogelijkheid van aanvulling uitsluit. Het uitsluiten van een pro forma beroep houdt in dat er na het sluiten van de beroepstermijn geen (nieuwe) beroepsgronden meer mogen worden toegelaten. Onder de Omgevingswet geldt het uitsluiten van pro forma beroep eveneens al voor projectbesluiten.

3.1.10 Griffierechten bij beroep tegen onteigeningsbesluiten

Dit wetsvoorstel bevat een wijziging met betrekking tot de vergoeding van griffiekosten van belanghebbenden bij hoger-beroepszaken over onteigening. Ook dit houdt verband met het bevorderen van een kortere doorlooptijd van procedures. Voorgesteld wordt om niet langer bij wet te bepalen dat het griffierecht bij hoger beroep, ongeacht de uitkomst daarvan, altijd volledig wordt vergoed, maar dit aan het oordeel van de bestuursrechter over te laten overeenkomstig het gebruikelijke regime van de Awb.

Een verschil tussen de Omgevingswet en de onteigening zoals geregeld in de voorheen geldende onteigeningswet is dat procesvertegenwoordiging in de onteigeningsprocedure niet verplicht is. Omdat er geen advocaat hoeft te worden ingeschakeld en de bestuursrechtelijke procedure tegen een onteigeningsbeschikking daardoor in theorie zonder noemenswaardige kosten doorlopen kan worden, bestaat de kans dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen. Het instellen van hoger beroep heeft tot gevolg dat, ongeacht of het hoger beroep kans van slagen heeft, de onteigeningsprocedure acht en een halve maand langer duurt. Om te voorkomen dat van de mogelijkheid van hoger beroep lichtvaardig gebruik wordt gemaakt, wordt voorgesteld de eventuele vergoeding van griffiekosten aan belanghebbenden ter beoordeling van de bestuursrechter te laten en zo aan te sluiten bij de hoofdregel van de Awb.

3.1.11 Belangrijkste wijzigingen

Samengevat wordt in de Omgevingswet het volgende geregeld:

- Volkshuisvesting wordt verankerd in de Omgevingswet. Daarmee wordt expliciet gemaakt dat de volkshuisvestingstaak ter bevordering van voldoende woongelegenheden een taak is voor alle overheden. De coördinerende taak van de provincie hierin wordt verhelderd.
- Door het opnemen van het belang van de volkshuisvesting wordt expliciet gemaakt dat overheden alle instrumenten van de Omgevingswet kunnen inzetten. Onduidelijkheden hierover in de uitvoeringspraktijk worden hiermee weggewomen.
- Er komt een verplicht volkshuisvestingsprogramma voor gemeenten, provincie en Rijk. Dat zorgt er voor dat gemeenten, provincies en Rijk als één overheid gezamenlijk werken aan de doelen van de volkshuisvesting en dat ze duidelijk maken welke maatregelen ze daarvoor moeten nemen. Die doelen zijn onder meer:
 - o voldoende bouwlocaties voor de bouw van 900.000 woningen tot en met 2030 en versnelling naar 100.000 per jaar,
 - o ten minste twee derde betaalbare nieuwbouw landelijk, provinciaal en per regio, waarvan 40% voor het middensegment,
 - o gemeenten met een aandeel sociale huur in de voorraad hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit wordt geconcretiseerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - o gemeenten die minder sociale huurwoningen in hun voorraad hebben dan het landelijk gemiddelde, moeten verplicht 30% sociale huur en
 - o zorgen voor voldoende woningen die aansluiten bij de woonbehoefte voor hun inwoners, aandachtsgroepen en urgent woningzoekenden, zoals die in dit wetsvoorstel worden gedefinieerd.
- Provincies en Rijk kunnen met de instrumenten juridisch sturen op de inhoud en de totstandkoming van het beleid in het volkshuisvestingsprogramma van gemeenten en op de uitvoering daarvan. Dat doen ze met instructieregels en instructies. Die juridische sturing zorgt voor een goede doorvertaling (doorwerking) van het landelijk en provinciale beleid naar lokaal beleid en uitvoering.
- Provincies en Rijk kunnen instructieregels en instructies inzetten bij een bestuurlijke impasse of bij gemeenten die achterblijven bij het behalen van de doelen.
- Er wordt een grondslag aan de Omgevingswet toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën van projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

3.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014

3.2.1 Beoogd resultaat

Bij het hernemen van de regie op de volkshuisvesting hoort ook het zorgen voor voorrang op woningen door middel van urgentie voor een aantal groepen woningzoekenden waarvan het vinden van huisvesting van groot maatschappelijk belang is. Met het verlenen van voorrang wordt beoogd dat urgent woningzoekenden sneller in aanmerking komen voor passende woonruimte dan regulier woningzoekenden. Ook wordt gestreefd naar een evenwichtigere verdeling van deze woningzoekenden tussen gemeenten, waardoor een evenwichtige lastenverdeling tussen gemeenten wordt bereikt. Zo krijgen deze woningzoekenden een meer gelijke kans op woonruimte. Tegelijkertijd moeten ook reguliere woningzoekenden voldoende toegang behouden tot huisvesting.

3.2.2 Inleiding

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten de mogelijkheid om door middel van een huisvestingsverordening regels te stellen over de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. In dit wetsvoorstel worden wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 voorgesteld die gericht zijn op het versterken van de regie op de volkshuisvesting. Dit is onder meer gewenst om een vermindering van de kansenongelijkheid te bereiken. Met de wijzigingen wordt beoogd te borgen dat groepen woningzoekenden voor wie het vinden van huisvesting van groot maatschappelijk belang is, meer kansen krijgen op woonruimte.

Er wordt een verplichting geïntroduceerd voor alle gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen waarin in ieder geval een urgentieregeling is opgenomen. In deze urgentieregeling moeten in ieder geval de in dit wetsvoorstel geregelde categorieën van urgent woningzoekenden verplicht worden opgenomen. Gemeenten verlenen urgentie aan gedefinieerde categorieën van urgent woningzoekenden, op basis waarvan verhuurders deze woningzoekenden met voorrang woonruimte toewijzen. In deze paragraaf wordt verder beschreven hoe een evenwichtige verdeling in de woningmarktregio⁵⁸ dient plaats te vinden, ten aanzien van de huisvesting van deze categorieën urgent woningzoekenden. Voor gemeenten wordt een monitoringsplicht geïntroduceerd. Ook heeft de regering het voornemen om in het voorgenoemde Besluit versterking regie volkshuisvesting de verplichting op te nemen dat de beleidskeuzes die worden gemaakt op het gebied van woonruimteverdeling op worden genomen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

3.2.3 Achtergrondproblematiek

Gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 bevoegd om een huisvestingsverordening vast te stellen en een urgentieregeling daarvan deel te laten uitmaken. Zij zijn hiertoe niet verplicht. In de praktijk heeft ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening, waarvan het grootste deel ook een urgentieregeling bevat. Dit is vastgesteld in het onderzoek «Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021».⁵⁹ Op het moment dat gemeenten als onderdeel van de huisvestingsverordening voorzien in een urgentieregeling, moet naar huidig recht in deze urgentieregeling ten minste voorrang worden gegeven aan verleners of ontvangers van mantelzorg en aan woningzoekenden die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben moeten verlaten en verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen. urgent woningzoekenden aanwijzen die voorrang krijgen. Binnen de groep gemeenten met een urgentieregeling is een grote variatie te zien van groepen die aangemerkt zijn als urgent woningzoekend. De keuzevrijheid voor gemeenten leidt ertoe dat diverse groepen in de ene gemeente wel aanspraak kunnen maken op een urgentieverklaring, maar in de andere gemeenten niet. Dit leidt tot een ongelijke behandeling van personen.⁶⁰

⁵⁸ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1, onder k.

⁵⁹ «Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021», Companen, 29 maart 2022.

⁶⁰ InFact Research en Circusvis (2023) in opdracht van Aedes. Veerkracht in corporatiebezit 2020/2021. De onderzoekers stellen: «De concentratie van kwetsbare bewoners in gebieden met veel corporatiewoningen zette afgelopen jaren gemiddeld genomen door.

In de gemeenten die geen huisvestingsverordening met een urgentieregeling hebben, worden in ruim de helft van de gevallen op andere wijze afspraken gemaakt met woningcorporaties over het met voorrang toewijzen van sociale huurwoningen van corporatiewoningen aan specifieke (urgente) doelgroepen. Uit het onderzoeksrapport «Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021» blijkt dat juist bij deze afspraken de beleving van partijen verschilt. Gemeenten en corporaties hebben elk een ander beeld van de gemaakte afspraken en kunnen vaak niet duidelijk benoemen welke groepen daadwerkelijk in aanmerking komen voor voorrang. Uit analyse blijkt dat de groepen waaraan op grond van de Huisvestingswet 2014 voorrang moet worden geboden (verleners of ontvangers van mantelzorg en woningzoekenden die hun woonruimte hebben moeten verlaten in verband met relationele problemen of geweld) vaak niet of niet duidelijk in deze afspraken zijn meegenomen. Dit alles leidt tot een lappendeken aan kansen op woonruimte voor urgent woningzoekenden. De regering acht dit een onwenselijke situatie, hetgeen ook is omschreven in het programma «Een thuis voor iedereen».⁶¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in het Verslag van de werkgroep juridische reflectie⁶² geconstateerd dat gemeenten terughoudend gebruik maken van hun bevoegdheid om een urgentieverklaring af te geven. Dit kan er volgens de werkgroep toe leiden dat in verre van ideale dan wel schrijnende situaties geen urgentieverklaring wordt verstrekt, hetgeen een aantal keren heeft geleid tot uitspraken van de bestuursrechter waarbij een besluit van college van burgemeester en wethouders tot afwijzing van een aanvraag om een urgentieverklaring, werd vernietigd.

In het programma «Een thuis voor iedereen»⁶³ is opgenomen dat er ook een aantal specifieke groepen is, waarvan het wenselijk is dat deze in alle gemeenten vanwege hun problematiek als urgent woningzoekende worden beschouwd. Het gaat hier om groepen die vaak afhankelijk zijn van extra zorg of begeleiding, of hun leven (opnieuw) moeten opbouwen. Deze mensen hebben naast een dak boven hun hoofd ook behoefte aan zorg en ondersteuning. Om deze zorg- en ondersteuningsbehoefte bij de huisvesting van aandachtsgroepen (zie de paragraaf over de onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma). De verschillende groepen zoals benoemd in «Een thuis voor iedereen» verdringen elkaar en concurreren met «reguliere» woningzoekenden om schaarse woningen in de sociale huursector. Door een gebrek aan betaalbare woonruimten blijven deze mensen vaak te lang aanwezig in kostbare (nood)opvang, een voorziening voor beschermd wonen of een ggz-instelling, dan wel blijven zij in een situatie van dak- en thuisloosheid verkeren. Het woningtekort raakt veel mensen die daardoor op andere levensgebieden in de knel komen waardoor zij langer een beroep moeten doen op steun van de overheid. Dat is voor deze mensen en voor de samenleving als geheel ongewenst. Bij de verdeling van schaarste aan woningen moeten de meest kwetsbare mensen beschermd worden. De beoogde wijziging van de Huisvestingswet 2014 moet bijdragen aan dit doel.

3.2.4 Vormgeving verplichte urgentieregeling

Om te kunnen borgen dat bepaalde categorieën urgent woningzoekenden overal in Nederland een gelijke kans hebben op woonruimte, voorziet dit wetsvoorstel in het in de Huisvestingswet 2014 opnemen van de

⁶¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 883.

⁶² «Verslag van de werkgroep juridische reflectie», par. 5.28, opgesteld ten behoeve van «Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State», bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35 510, nr. 91.

⁶³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 883.

verplichting voor gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen en als onderdeel daarvan in ieder geval te voorzien in een urgentieregeling. Daarin zal een aantal verplichte categorieën van urgent woningzoekenden moeten worden opgenomen. Deze categorieën van urgent woningzoekenden worden in dit wetsvoorstel in de Huisvestingswet 2014 geregeld, waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid deze categorieën bij ministeriële regeling verder af te bakenen. Deze urgent woningzoekenden zullen met voorrang worden gehuisvest. In de Huisvestingswet 2014 zullen met dit wetsvoorstel ook een aantal gronden worden vastgelegd die niet mogen worden toegepast bij het afwijzen van een huisvestingsvergunning bij deze categorieën van urgent woningzoekenden. Hiermee wordt voorkomen dat aan urgent woningzoekenden om die redenen een huisvestingsvergunning wordt onthouden. De gemeente kan, zoals nu reeds het geval is, zelf aanvullende urgentiecategorieën opnemen. Omdat gemeenten de urgentieregeling opstellen, moeten zij de regeling zelf, wanneer dat nodig is op grond van de Dienstenrichtlijn, notificeren bij de Europese Commissie, ook omdat zij hierin ook andere dan de voorgeschreven urgentiecategorieën kunnen opnemen.

Ook krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de verplichting opgelegd om in regionaal verband afspraken te maken over een evenwichtige verdeling van deze categorieën urgent woningzoekenden. Tot slot krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel een monitoringsplicht opgelegd, wordt de rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening vergroot en wordt de verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma vormgegeven. In het navolgende wordt dit nader toegelicht.

3.2.4.1 Verplichte urgentiecategorieën

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke categorieën van woningzoekenden in de verplichte urgentieregeling van gemeenten moeten worden opgenomen en waarom deze categorieën als urgent zijn aan te merken. Het gaat om categorieën die bij ministeriële regeling nader zullen worden afgebakend. Het betekent overigens niet dat iedere woningzoekende die onder een aangewezen categorie valt altijd urgentie krijgt. Een voorbeeld: iemand die uitstroomt uit detentie kan een urgente huisvestingsvraag hebben, maar het kan ook zijn dat diegene kan terugkeren naar de woonruimte die hij of zij vóór detentie bewoonde, of dat hij of zij voor huisvesting terecht kan bij partner of familie. In de bij ministeriële regeling op te nemen criteria zal dit nader worden uitgewerkt. Hierbij zal als algemeen uitgangspunt gelden dat alleen groepen mensen urgent zijn als zij niet zelfredzaam zijn (op de woningmarkt) en zij zich zonder huisvesting in een maatschappelijk onhoudbare of onwenselijke situatie bevinden. Deze nadere afbakening van de urgentiecategorieën betreft gedetailleerde regels die ook aan verandering onderhevig kunnen zijn. Zo kan uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk naar voren komen dat wijziging nodig is. Snelle aanpassing moet dan mogelijk zijn.

De verplichte categorieën van woningzoekenden die gemeenten in hun urgentieregeling moeten opnemen zijn:

- a. mantelzorgers en mantelzorgontvangers,
- b. ernstig chronisch zieken en/of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of psychische aandoening die vanwege hun ziekte of beperking niet meer in hun woning kunnen blijven,
- c. woningzoekenden die uitstromen uit:
 1. de maatschappelijke opvang,
 2. de opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld (vrouwenopvang,
 3. de opvang slachtoffers mensenhandel,
 4. een beschermd wonen instelling,

5. de klinische geestelijke gezondheidszorg,
6. forensische zorg met verblijf (klinische forensische zorg en forensisch beschermd wonen);
7. een instelling voor detentie en jeugddetentie, en
8. de seksbranche.

Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de afbakening van deze categorieën. Onderdeel daarvan zijn limitatieve regels over de indeling in een urgentiecategorie. In het navolgende zal voor elke bovengenoemde categorie van woningzoekenden nader worden toegelicht aan welke nadere afbakening daarbij wordt gedacht.

Mantelzorgers en mantelzorgontvangers

Voor ontvangers of verleners van mantelzorg en personen uit de opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld geldt op dit moment al op grond van de Huisvestingswet 2014 dat wanneer gemeenten een urgentieregeling in de huisvestingsverordening opnemen, zij in ieder geval deze categorieën woningzoekenden in de huisvestingsverordening als urgent moeten aanmerken. Mantelzorgontvangers zijn in de huidige Huisvestingswet 2014 als urgentiecategorie opgenomen naar aanleiding van onder meer het amendement van het lid Ortega-Martijn⁶⁴.

Het blijft voor personen die mantelzorg verlenen of ontvangen van groot belang dat zij voor voorrang op huisvesting in aanmerking komen ook vanwege de vergrijzing. Het faciliteren van huisvesting van mantelzorg in de nabijheid van degene die zorgt ontvangt, draagt daarbij bij aan de mogelijkheid voor ouderen om langer thuis te blijven wonen.

Ook in het programma Wonen en Zorg voor Ouderen (WOZO) wordt onderschreven dat ouderen van nu anders in het leven staan dan ouderen van vroeger.⁶⁵ Ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig zijn, regie houden op hun eigen leven en wonen op een plek waar zij zich thuis voelen. Ouderen willen daarom ook dat de zorg en ondersteuning om hen heen anders wordt georganiseerd. Zo lang mogelijk zelfstandig leven betekent dat informele zorg en samenredzaamheid (mantelzorg, burgerinitiatieven, vrijwilligers) een grotere rol spelen dan voorheen. Het opnemen van mantelzorgerontvangers en -verleners als wettelijke urgentiecategorie draagt bij aan dit doel. Bij ministeriële regeling zullen de nadere voorwaarden worden opgenomen waaraan gemeenten kunnen toetsen wanneer mantelzorgverleners en -ontvangers tot de urgentiecategorie behoren.

Ernstig chronisch zieken en/of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke beperking of psychische aandoening

Eén van de categorieën van woningzoekenden die als verplichte urgente categorie aan de Huisvestingswet 2014 wordt toegevoegd, betreft woningzoekenden met een ernstige chronische ziekte of een lichamelijke, zintuiglijke, verstandelijke beperking of psychische aandoening. Dit is in lijn met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁶⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 271, nr. 10.

⁶⁵ De Ministeries van BZK en VWS (2022) Programma Wonen en Zorg voor ouderen. Kamerstukken II 2022/23, 29 389, nr. 112.

Dit betreft woningzoekenden waarbij het medische probleem levensontwrichtend is, waardoor ernstige woonproblemen ontstaan en zij niet meer in staat zijn zelfstandig te wonen. Het moet gaan om situaties waarin men nog zelfstandig woont of kan wonen en het krijgen van andere woonruimte een substantieel deel van de oplossing voor het probleem van de woningzoekende vormt. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om situaties waarbij mensen tijdelijk in een revalidatiecentrum verblijven en weer geacht worden zelfstandig te kunnen gaan wonen. Als het probleem niet of slechts beperkt kan worden opgelost door verhuizing naar andere woonruimte of als de woningzoekende meer gebaat is bij inzet van andere middelen dan een nieuwe woonruimte (zoals medische of psychische zorg met verblijf of meer begeleiding op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, of financiële ondersteuning), valt een woningzoekende niet onder deze categorie. De nadere voorwaarden waaraan de personen in deze urgentiegroep zullen moeten voldoen, zullen bij ministeriële regeling worden uitgewerkt.

Woningzoekenden die uitstromen na intramuraal verblijf

Enkele van de in de Huisvestingswet 2014 op te nemen categorieën van woningzoekenden die gemeenten in de verplichte urgentieregeling moeten opnemen, hebben met elkaar gemeen dat het woningzoekenden betreft die uitstromen na een intramuraal verblijf in een voorziening of die een beschikking hebben voor een dergelijke voorziening. Het gaat om personen die uitstromen uit diverse typen instellingen of verblijfslocaties, zoals maatschappelijke opvang, opvang in verband met risico's voor veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, of vanwege mensenhandel, (forensisch) beschermd wonen, (forensische) GGZ en jeugdhulpinstelling.

Voor elk van deze urgentiecategorieën gelden afzonderlijke redenen waarom zij als verplichte urgentiecategorie worden aangemerkt. Die redenen worden hieronder toegelicht. Voor een aantal van deze categorieën geldt in ieder geval dat het personen betreft die niet kunnen uitstromen uit de voorziening waar zij verblijven door een gebrek aan huisvesting. Dit stopt de uitstroom en leidt in sommige gevallen zelfs tot oneigenlijke verlening van bijvoorbeeld een indicatie voor beschermd wonen of het oneigenlijk gebruik van de verstrekte indicatie.⁶⁶ kostbare zorgvoorzieningen bezet waar andere zorgbehoevenden geen aanspraak op kunnen maken.

Woningzoekenden die uitstromen uit de maatschappelijke opvang

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten woningzoekenden in de urgentieregeling moeten opnemen aan wie opvang of beschermd wonen is verleend als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het voorgestelde artikel heeft betrekking op personen die als rechthebbende (in de zin van artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) in ieder geval wegens dakloosheid in de maatschappelijke opvang verblijven (al dan niet op basis van een beschikking) of hier op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 een beschikking voor hebben maar de fase van opvang kunnen overslaan.

Het afgelopen decennium is het aantal geschatte daklozen fors toegenomen (volgens het CBS waren dit naar schatting 32.000 mensen in 2021). Een deel van hen stroomt na verblijf in de maatschappelijke opvang uit naar beschermd wonen. Een ander deel stroomt uit naar zelfstandig wonen, al dan niet met begeleiding. Uit de monitoring van de dak- en

⁶⁶ KPMG (2020), Wachtlijsten beschermd wonen, onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachtlijden en wachtlijsten beschermd wonen.

thuisloze personen door gemeenten blijkt dat het in het eerste halfjaar van 2021 ging om een aantal van 22.528 dak- en thuisloze personen, van wie 5.671 dak- en thuisloze jongeren.⁶⁷ Deze cijfers betreffen echter alleen de personen die daadwerkelijk in beeld zijn bij de centrumgemeenten en over wie individueel gerelateerde informatie beschikbaar is.

De gemiddelde duur van verblijf in de kortdurende maatschappelijke opvang voordat men uitstroomt naar een eigen woning of een beschermde woonplek bedraagt momenteel gemiddeld elf maanden voor personen die verblijven in voorzieningen van het Leger des Heils en dertien maanden voor personen die in de «G4» (de steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) worden opgevangen (data afkomstig van het Leger des Heils). In het plan van aanpak van de regering ter voorkoming van dak- en thuisloosheid «Een (t)huis, een toekomst» uit 2020 is als doel vastgelegd dat die periode maximaal drie maanden moet zijn.⁶⁸ Wanneer het lukt om personen sneller naar een andere woonplek te begeleiden, kunnen personen die nu op de wachtlijst voor maatschappelijke opvang staan, daar eerder daar terecht.⁶⁹ Het uiteindelijke doel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis⁷⁰ uit 2022 is de beëindiging van dakloosheid in 2030. Nederland heeft zich hieraan gecommitteerd door het ondertekenen van de Lissabon Verklaring.⁷¹ Het structureel terugdringen van dakloosheid vraagt om een fundamenteel andere kijk op de aanpak van dakloosheid. Het beleid zet veel steviger in op het voorkomen van het raken van dakloos. De focus verschuift van opvang naar wonen. Het met urgentie huisvesten van dakloze personen die op grond van artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 toegang tot opvang (kunnen) krijgen, draagt bij aan deze doelstellingen.

Woningzoekenden die uitstromen uit de opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld («vrouwenopvang»)

Zoals hierboven beschreven regelt dit wetsvoorstel dat gemeenten personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit een opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld. Ook voor deze categorie van woningzoekenden geldt op dit moment al op grond van de Huisvestingswet 2014 dat wanneer gemeenten een urgentieregeling in de huisvestingsverordening opnemen, zij in ieder geval deze categorie woningzoekenden in de huisvestingsverordening als urgent moeten aanmerken. Deze opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld wordt aangeduid met «vrouwenopvang», maar het kan ook om opvang van mannen gaan. Personen verblijven in de vrouwenopvang, omdat zij in hun eigen woning en buiten de opvang niet veilig zijn vanwege (de dreiging van) geweld. Om toegang te krijgen tot de vrouwenopvang moet aan strenge criteria worden voldaan. Er moet sprake zijn van (de dreiging van) acuut en ernstig geweld. Het gaat hierbij om personen die nagenoeg allen zelfstandig kunnen wonen. De meerderheid van de vrouwen brengt kinderen mee naar de opvang. Voor de vervolghuisvesting gaat het dus veelal om huishoudens waar ook kinderen onderdeel van uitmaken.

⁶⁷ KPMG (2021) Derde rapportage monitoring dakloosheid KPMG, in opdracht van het Ministerie van VWS). Via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-fe46406c-1f03-4444-884f-53df8bc90e92/1/pdf/derde-rapportage-monitor-dak-en-thuisloosheid.pdf>.

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 122.

⁶⁹ Valente (2022), Staat van de nachtopvang.

⁷⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 139.

⁷¹ The Lisbon Declaration on the European Platform to Combat Homelessness 2021 (European Commission, European Parliament, European Committee of the Regions, European Economic and Social Committee and the member states of the European Union).

Uitstroom naar een zelfstandige woning op een veilige plek is randvoorwaardelijk voor verder herstel en voor een toekomst zonder geweld. Waar de veiligheid dit toelaat is een zo snel mogelijke uitstroom hierbij van belang. Ook is het van belang dat personen in een omgeving terecht komen waar de beschermende factoren zo groot mogelijk zijn om terugval te voorkomen en (verder) herstel van trauma of andere opgelopen schade te bevorderen. Een belangrijke beschermende factor hierbij is een steunend en veilig netwerk. De omgeving waar beschermende factoren zo groot mogelijk zijn, is niet altijd de gemeente of regio van herkomst. Soms is het voor de veiligheid en het voorkomen van terugval juist nodig dat vervolghuisvesting plaatsvindt in een andere gemeente of regio.

Opvangplekken in de vrouwenopvang zijn schaars en kostbaar. Een snelle uitstroom is niet alleen van belang voor de personen die reeds gebruikmaken van de opvang, maar ook voor personen die deze plekken omwille van hun onveilige situatie hard nodig hebben. Voor deze personen moeten opvangplekken beschikbaar zijn.

Woningzoekenden die uitstromen uit de opvang voor slachtoffers van mensenhandel

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 12, vierde onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014, personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit een opvangvoorziening waar zij verbleven omdat zij door een opsporingsinstantie⁷² aangemerkt zijn als slachtoffer van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op opvang in de maatschappelijke opvang vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het is voor deze doelgroep belangrijk om na de periode van opvang perspectief te hebben op een eigen thuis. Voor deze groep personen geldt dat zij hun leven en eigen zelfstandigheid in Nederland lastig kunnen opbouwen zonder de veiligheid van een eigen woonplek. Het betreft hier een relatief kleine groep⁷³ kwetsbare personen die slachtoffer zijn geweest van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting. Slachtoffers van mensenhandel wonen regelmatig bij hun uitbouter in huis of werken in dienst van hun uitbouter. Bij aangifte tegen de uitbouter verliezen zij veelal hun woonplek. Opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel zitten vaak vol, onder meer doordat de uitstroom naar huisvesting moeizaam verloopt. Daardoor ontstaan wachtlijsten voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, die daardoor op zogenaamde «noodbedden» verblijven.

Op basis van de Huisvestingswet 2014 is het verkrijgen van een huisvestingsverordening alleen mogelijk voor mensen met een geldige verblijfstitel. Daaruit volgt dat slachtoffers van mensenhandel met de Nederlandse nationaliteit of slachtoffers die een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden hebben gekregen zoals bepaald in artikel 3.51 van het Vreemdelingenbesluit voor urgentie in aanmerking kunnen komen.

Woningzoekenden die uitstromen uit een beschermd wonen instelling

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit beschermd wonen. Het gaat hier om personen die beschermd wonen op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of op basis van de Wet langdurige zorg.

⁷² Opsporingsinstanties zoals de politie, door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel of de Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁷³ De inschatting van het Ministerie van VWS is dat het jaarlijks tussen de tientallen en een paar honderd personen betreft.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is beschermd wonen een verantwoordelijkheid van gemeenten. In 2015 heeft de Commissie-Dannenberg op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een toekomstvisie geformuleerd over beschermd wonen en maatschappelijke opvang in het advies «Van beschermd wonen naar een beschermd thuis».⁷⁴ Deze toekomstvisie gaat uit van sociale inclusie voor alle inwoners en een geleidelijke transformatie van de huidige ongelijk gespreide intramurale voorzieningen naar meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, waaronder meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning. Volgens de toekomstvisie van de Commissie-Dannenberg draagt eigen woonruimte sterk bij aan sociale inclusie. Voor wie dat nodig heeft wordt ondersteuning, bescherming en behandeling zoveel mogelijk in de thuissituatie ingezet. Deze toekomstvisie is door zowel gemeenten als het Rijk omarmd en heeft breed maatschappelijk draagvlak.⁷⁵ De voorzieningen voor beschermd wonen zijn ongelijk verspreid over regio's en over gemeenten.⁷⁶ Dit heeft ook gevolgen voor de mensen die beschermd wonen verlaten. Zij vinden vaak huisvesting in de gemeenten waar deze voorzieningen gevestigd zijn.

Wanneer de uitstroom uit beschermd wonen naar een eigen plek om zelfstandig te wonen niet mogelijk is, heeft dat gevolgen zowel voor de persoon die wil uitstromen als voor personen die niet kunnen instromen. Personen die verblijven in een voorziening voor beschermd wonen hebben moeite met het vinden van passende vervolghuisvesting. Hierdoor stopt de uitstroom en wordt nieuwe instroom belemmerd. Dit weerhoudt de persoon die klaar is om uit te stromen ervan om zijn of haar leven opnieuw op te pakken. Het niet kunnen uitstromen naar woonruimte leidt in een deel van de gevallen ook tot een oneigenlijk verlenging van de beschikking voor beschermd wonen of oneigenlijk gebruik van de verstrekte beschikken en daarmee tot onnodige hoge maatschappelijke kosten.

Het aantal wachtenden ten opzichte van het aantal beschermd wonen plekken bedroeg in 2019 gemiddeld 15%.⁷⁷ In drie regio's was het percentage wachtenden zelfs groter dan of gelijk aan 30%. De gemiddelde wachttijd in weken nam eveneens toe van gemiddeld 30 weken in 2018 naar 35 weken in 2019. Voor personen op de wachtlijst voor beschermd wonen kan het stokken van de instroom leiden tot schrijnende situaties. Zij zitten immers langer in een niet-passende (thuis)situatie waarin zij niet de zorg en begeleiding kunnen ontvangen die zij nodig hebben. Dit kan het probleem en de zorgvraag vergroten dan wel verergeren en heeft soms een effect op de openbare orde en veiligheid of op de leefomgeving van de betreffende persoon (bijvoorbeeld via woonoverlast). Het stokken van de uitstroom van beschermd wonen heeft dus forse impact op de maatschappij. Opname in de urgentieregeling van woningzoekenden uit het beschermd wonen vergroot de doorstroomkansen naar beschermd wonen voor personen vanuit de klinische GGZ en forensische zorg. Daardoor ontstaat dus continuïteit van zorg en kan recidive of terugval worden voorkomen.

⁷⁴ *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenberg), 11 november 2015, p. 31–32.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 325, nr. 80 e.v.

⁷⁶ Onderzoek AEF 2020, p. 4; *Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen – Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen*, Significant/Public: Den Haag/Barneveld 2019, p. 6 e.v.; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29 325, nr. 104.

⁷⁷ KPMG (2020), *Wachtlijsten beschermd wonen*, onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachtlijden en wachtlijsten beschermd wonen, in opdracht van het Ministerie van VWS.

Met dit wetsvoorstel worden gemeenten verplicht om personen die uitstromen na langdurige opname in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, op te nemen in de urgentieregeling. Het gaat allereerst om woningzoekenden die de instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg, verlaten waar zij verblijven en geestelijke gezondheidszorg ontvangen. Daarnaast gaat het om woningzoekenden die een instelling verlaten waar zij verblijven in verband met geneeskundige zorg die psychiaters of klinisch-psychologen plegen te bieden als bedoeld in artikel 10, onderdeel g, van de Zorgverzekeringswet.⁷⁸ Om te voorkomen dat zij na ontslag op straat belanden – met potentiële risico's op terugval of verergering van hun aandoening – is het wenselijk dat zij een vaste woon- of verblijfplaats hebben na het verlaten van de intramurale instelling. Dit voorkomt gezondheidsschade voor de patiënt én onnodige zorgkosten voor de samenleving. Bovendien zorgt dit voor meer doorstroom uit deze instellingen, waardoor personen die nu soms op een wachtlijst staan voor opname in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, eerder aan de beurt komen.

Woningzoekenden die uitstromen uit accommodaties voor jeugdhulp

Ook regelt dit wetsvoorstel dat gemeenten jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar die een accommodatie of gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet verlaten, moeten opnemen in de urgentieregeling.

Het is van belang dat de basisvoorwaarden voor zelfstandigheid op orde zijn voordat iemand een (gesloten) accommodatie verlaat. Een eigen thuis vormt hierin een belangrijke randvoorwaarde. Jongeren moeten niet in stressvolle onzekerheid verkeren over wat de komende periode hen brengt. Wanneer deze jongeren meteen een woonplek krijgen, kunnen zij gaan bouwen aan hun toekomst. Vanuit ervaringsdeskundigheid is bekend dat een eigen plek rust geeft en dat deze jongeren weer durven nadenken over een toekomst met school of werk. Ze kunnen weer volledig gaan deelnemen aan de samenleving.

Het geven van urgentie aan jongeren die vanwege het bereiken van de volwassen leeftijd (kunnen) uitstromen uit een (gesloten) accommodatie is om twee redenen van groot belang. Allereerst voorkomt het dat jongvolwassenen langer dan noodzakelijk in kostbare verblijfszorg blijven wegens het ontbreken van een passende vorm van wonen. Passend kan hier betekenen dat naast de eigen plek om te wonen (een zelfstandige of een onzelfstandige woonruimte) ook ondersteuning, bescherming of ambulante behandeling kan worden ingezet. Op die manier kan de extramurale zorg beter op de behoefte van de jongere worden afgestemd en kan oneigenlijk gebruik van dure intramurale zorg worden voorkomen.

Ten tweede wordt voorkomen dat jongeren die uitstromen uit een (gesloten) accommodatie dak- of thuisloos raken. Een groot deel van de dak- en thuisloze jongeren heeft een verleden in de jeugdhulp.⁷⁹ Wanneer de overgang naar volwassenheid niet goed is geborgd verdwijnen deze

⁷⁸ Het gaat om de groep die daarna niet doorstroomt met een ClZ-indicatie naar verblijf onder de Wet langdurige zorg (Wlz).

⁷⁹ Factsheet Movisie en Stichting Zwerfjongeren Nederland, maart 2020. De factsheet is gebaseerd op onderzoek van de GGD Amsterdam (2012). De Wit et al., Het voortraject van Amsterdamse zwerfjongeren
Risicofactoren en hulpverlening tijdens hun jeugd.

jongeren uit beeld bij de zorg om later weer op te duiken met vaak een veelheid aan problemen die sterk zijn verergerd. Regelmatig gaan jongeren die uitstromen na verblijf in een (gesloten) accommodatie terug naar hun thuissituatie als noodgreep wegens het ontbreken van een passend vervolg. De terugkeer naar huis gaat dan ook lang niet altijd goed. Vaak is de thuissituatie, waardoor de jongere aangewezen is geweest op jeugdhulp, niet veranderd. Met als gevolg dat deze jongeren het huis weer verlaten en op de bank gaan slapen bij vrienden of zwerfende raken. Bovendien verdwijnt ongeveer 30% van de jongeren die 18 jaar worden en uitstromen uit een (gesloten) accommodatie uit beeld. Wat die doen en waar die heen gaan is niet bekend. Als deze jongeren na verblijf in een (gesloten) accommodatie meteen kunnen doorstromen naar een passende plek, kunnen leed en extra kosten worden voorkomen. Belanden deze jongeren op straat dan duurt herstel niet alleen lang (met alle hieraan verbonden kosten), maar wordt er veel onnodige schade toegebracht en achterstand opgelopen in de ontwikkeling. Op straat zijn deze jongeren vatbaarder voor criminaliteit, voor verslaving en voor zogenoemde loverboys.

Woningzoekenden die uitstromen uit forensische zorg met verblijf (klinische forensische zorg en forensisch beschermd wonen)

In dit wetsvoorstel is ook de volgende categorie van woningzoekenden als urgentiecategorie opgenomen: woningzoekenden die een instelling verlaten waar zij forensische zorg met verblijf ontvingen. Hieronder vallen ook mensen die op een forensische titel verblijven in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg.

Mensen die in aanraking komen met politie en justitie kunnen een psychiatrische of psychische stoornis hebben. Voor de veiligheid van de samenleving is het van belang dat zij een passende behandeling krijgen. Forensische zorg kan door de strafrechter worden opgelegd aan iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd en lijdt aan een stoornis of verstandelijke beperking. Daardoor beweegt forensische zorg zich op het snijvlak van twee werelden: van het strafrecht én de zorg. Forensische zorg is zorg die onderdeel uitmaakt van een straf of maatregel of van de ten uitvoerlegging van een straf of maatregel, of als voorwaarde van een sepot, een schorsing van de voorlopige hechtenis, of een gratieverlening op grond van de Gratiwet, dan wel een strafbeschikking waarbij een gedragsmaatregel wordt opgelegd (artikel 2.2 van de Wet forensische zorg).

Tijdens forensische zorg wordt hard gewerkt aan resocialisatie. In sommige gevallen betekent dit dat personen direct vanuit de forensische zorg klaar zijn om zelfstandig te wonen. In de meeste gevallen stromen personen na het aflopen van hun forensische titel echter door naar reguliere zorg met verblijf. Het deel van de personen dat zelfstandig kan wonen wordt grof geschat op jaarlijks een groep van zo'n 500 personen uit klinische forensische zorg en nog eens 500 personen uit forensisch beschermd wonen.⁸⁰

De urgentie gaat gelden voor woningzoekenden die forensische zorg met verblijf verlaten, waarmee beoogd wordt zowel uitstromers uit de klinische forensische zorg als forensisch beschermd wonen met voorrang te huisvesten. Deze kwetsbare groep personen ervaart vaak zowel voorafgaand aan het delict als na het aflopen van de forensische titel,

⁸⁰ Inschatting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van historische data DJI over de uitstroom van FBW naar zelfstandig wonen, in afstemming met het veld.

problemen op het gebied van huisvesting.⁸¹ Die problemen vormen een risicofactor voor recidive: mensen zonder stabiele huisvesting lopen een groter risico om terug te vallen in psychiatrische problematiek en uiteindelijk delinquent gedrag. Het met urgentie huisvesten van personen die de forensische zorg verlaten verkleint de kans op recidive en/of terugval in psychiatrische problematiek. Naast de mogelijke gevolgen voor de veiligheid van de samenleving doet een eventuele terugval de maatschappelijke en financiële investering in behandeling en resocialisatie teniet.

Woningzoekenden die uitstromen uit een instelling voor detentie en jeugddetentie

Ook schrijft dit wetsvoorstel voor dat gemeenten in de urgentieregeling woningzoekenden opnemen die uitstromen uit (jeugd)detentie. Het gaat om personen met een leeftijd van minimaal achttien jaar die uitstromen uit een inrichting als bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, of een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Om de relatief hoge recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen, wordt al tijdens detentie gewerkt aan re-integratie in de maatschappij. De Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclassering en de gemeente waarnaar een gedetineerde na detentie terugkeert, werken samen om een gedetineerde te ondersteunen om een aantal basisvoorwaarden, waaronder de huisvesting, tijdens en na detentie op orde te krijgen. Uit onderzoek is gebleken dat huisvesting bijdraagt aan het voorkomen van recidive.⁸² Om die reden is het wenselijk om deze groep als verplichte urgentiecategorie in de wet op te nemen. Ook in het coalitieakkoord is het huisvesten van ex-gedetineerden ter preventie van recidive opgenomen.⁸³

Stabiele huisvesting voor ex-gedetineerden, zelfstandig of bij anderen, kan bijdragen aan een succesvolle re-integratie en lagere recidive. Inzet op de versterking van bestaanszekerheid van ex-gedetineerden is dus belangrijk. De motivatie voor delinquent gedrag wordt hierdoor namelijk (gedeeltelijk) weggenomen.

Woningzoekenden die uitstromen uit de seksbranche

Met dit wetsvoorstel worden gemeenten verplicht om woningzoekende sekswerkers die deelnemen aan een van overheidswege gefinancierd programma gericht op duurzaam uitstappen uit de seksbranche, in hun urgentieregeling op te nemen.

Sekswerk is in Nederland een legaal beroep. Het maatschappelijk belang om sekswerkers aan te merken als urgentiecategorie is erin gelegen sekswerkers de mogelijkheid te geven de seksbranche te verlaten. Het betreft dan enkel de groep sekswerkers met een sterke wens om te stoppen maar die daarin belemmerd wordt door woningproblematiek. Er zijn verschillende redenen waarom de huidige woonplek niet meer wenselijk is als sekswerkers (willen) stoppen. Het inkomen van sekswerkers loopt vaak terug, waardoor zij de woning niet meer kunnen betalen. Sekswerkers wonen vaak op de plaats waar ze werken. Niet

⁸¹ NCSR (2021) Kenmerken van justitiabelen. Een systematisch literatuuronderzoek. https://nscr.nl/app/uploads/2021/03/DJI_Kenmerken-van-justitiabelen_rapport_20210104.pdf.

⁸² WODC (2020) Monitor nazorg ex-gedetineerden 6e meting, WODC Cahier 2020-190.

⁸³ Rijksoverheid, (2021) Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst». Via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

zelden is de woonlocatie eigendom van een exploitant. Sekswerkers hebben dan geen woonplek meer als ze besluiten te stoppen en een alternatief is niet zomaar gevonden. Dit bemoeilijkt het stoppen met sekswerk. Voor sommige (stoppende) sekswerkers in een kwetsbare positie geldt dat sociale huisvesting randvoorwaardelijk is om te kunnen stoppen met sekswerk en om te kunnen blijven voorzien in hun levensonderhoud buiten de seksbranche.

Het Rijk heeft een financieringsregeling ingesteld (de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's voor Prostituees) die gemeenten in staat stelt sekswerkers die willen stoppen met het werk, daarbij te ondersteunen.⁸⁴ De programma's die met de decentralisatie-uitkering worden uitgevoerd zijn gericht op duurzaam uitstappen waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de seksbranche. De effectiviteit van de programma's hangt nauw samen met de alternatieven die sekswerkers geboden kunnen worden, zowel op de arbeidsmarkt als op de woningmarkt. Het gebruik kunnen maken van een urgentieregeling zal uitstaptrajecten verkorten en effectiever maken, verwachten hulpverleners, ook omdat er een reëel perspectief ontstaat op een duurzame woonsituatie en daarmee op een andere loopbaan.

De meeste sekswerkers die besluiten om te stoppen met het werk hebben geen ondersteuning nodig met het vinden van ander werk of het vinden van een andere woonplek. Uit onderzoek blijkt dat landelijk circa 300 sekswerkers per jaar stoppen middels een uitstapprogramma.⁸⁵ Het betreft daarmee een bescheiden groep mensen die met voorrang gehuisvest zullen moeten worden.

3.3 Weigeringsgronden die niet in de huisvestingsverordening mogen worden opgenomen

In artikel 15 van de Huisvestingswet 2014 zijn gronden opgenomen op basis waarvan de huisvestingsvergunning mag worden geweigerd. Deze gronden waren tot op heden niet limitatief en het stond gemeenten vrij om ook andere weigeringsgronden in de huisvestingsverordening op te nemen. Gelet op de uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te creëren bij besluiten op aanvragen om een huisvestingsvergunning omwille van indeling in een urgentiecategorie worden met dit wetsvoorstel de mogelijkheden voor gemeenten ingekaderd door in dit wetsvoorstel te regelen dat een aantal weigeringsgronden niet in de verordening mag worden opgenomen. Hieronder worden deze toegelicht.

Naast deze gronden is discriminatie vanzelfsprekend niet toegestaan en is het aldus niet toegestaan om op grond van ras, geloofsovertuiging, politieke overtuiging, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte een onderscheid te maken, zoals ook verankerd is in de Algemene wet gelijke behandeling. Een weigeringsgrond waarbij bijvoorbeeld de burgerlijke staat wordt tegengeworpen aan de aanvrager van een huisvestingsvergunning of urgentie is dus reeds op grond van de Wet gelijke behandeling niet toegestaan.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 34 193, nr. 15.

⁸⁵ Regioplan (2019) Timmermans, M., Kuin, M. en Leerdam, van, J. Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II).

Persoon woont in een ruimte die niet bestemd is voor permanente bewoning

Eén van de gronden die niet aan een woningzoekende die een huisvestingsvergunning aanvraagt op basis van een urgentieverklaring mag worden tegengeworpen, is dat de aanvrager woont in een ruimte die niet bestemd is voor permanente bewoning. Met een ruimte die niet bestemd is voor permanente bewoning wordt onder meer bedoeld op een bedrijfspand, caravan, een provisorisch onderkomen of een gebouw waar geen woonbestemming op rust. Wegens de schaarste aan betaalbare woningen wijken urgent woningzoekenden soms uit nood uit naar andere vormen van onderdak, zodat zij in ieder geval een plek hebben om te wonen of te verblijven, al is het maar tijdelijk. Een huisvestingsvergunning voor urgentie mag niet worden geweigerd enkel omdat de aanvrager woont in een ruimte die niet is bestemd voor permanente bewoning. De vergunning kan wel worden geweigerd met als reden dat het huisvestingsprobleem niet urgent is. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het specifieke geval.

Achterlaten van woonruimte

In sommige gemeenten wordt geëist dat de aanvrager van urgentie woonruimte heeft om achter te laten. Deze eis druist in tegen de noodzaak voor de urgentieverklaring. Het komt immers juist vaak voor dat iemand die om een urgentieverklaring vraagt, geen woonruimte heeft. Dat mag niet aan een aanvrager in de weg worden gelegd. Indien een aanvrager van een urgentieverklaring al een huur- of koopwoning heeft, kan dit wel aan de aanvrager als weigeringsgrond worden opgeworpen. Dit geldt niet wanneer de reden van de urgentieaanvraag is dat de woonruimte niet passend is, zoals bij mantelzorgontvangers het geval kan zijn. Hun reden om te willen verhuizen is immers het nodig hebben van mantelzorg.

Inkomenseisen

Er zijn twee wettelijke urgentiecategorieën in het wetsvoorstel opgenomen waarbij het onwenselijk is om het inkomen mee te nemen bij de beoordeling van urgentie. Ten eerste uitstappende sekswerkers, omdat de kans groot is dat zij op het moment van aanvragen van een urgentieverklaring nog een hoog inkomen hebben. Nieuwe huisvesting op een andere locatie dan waar zij dit werk verrichten, of huisvesting met een lagere huurprijs, helpt hen om te kunnen uitstappen en tevens ander werk te gaan verrichten. Indien deze weigeringsgrond hen zou worden tegengeworpen zal het verkrijgen van urgentie hen in de praktijk naar verwachting niet lukken. Ook voor personen die uitstromen uit een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld of mensenhandel kunnen een te hoog inkomen hebben op het moment van aanvragen van een urgentieverklaring. Dit hangt samen met het feit dat zij volgens hun burgerlijke staat nog in de echt verbonden kunnen zijn. Veelal wordt een gezamenlijk jaarinkomen gemeten, maar dat is voor deze woningzoekenden niet meer het feitelijke inkomen. Ook aan hen mogen dus ook geen inkomenseisen worden tegengeworpen.

3.3.1 Evenwichtige regionale verdeling van woningzoekenden met een urgentieverklaring⁸⁶

Eén van de knelpunten waar met name grote (centrum)gemeenten mee worstelen is dat zij verwachten dat zij een onevenwichtig groot aandeel van de woningzoekenden dat voor urgentie in aanmerking komt, moeten

⁸⁶ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1.

gaan huisvesten. Zij vrezen dat kleine(re) gemeenten juist een onevenwichtig klein deel zullen gaan huisvesten. Dit heeft met verschillende factoren te maken. Zo bevinden veel van de voorzieningen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen of GGZ-instellingen zich in de grote steden. Hierdoor zullen deze mensen na het verlaten van zo'n instelling veelal ook in die stad urgentie aanvragen. Bijvoorbeeld in de regio Arnhem-Nijmegen blijkt dat het merendeel van de toegekende urgentie aanvragen wordt toegekend in Arnhem of Nijmegen. Indien dit effect zich landelijk voor zou gaan doen, zal niet iedere grote gemeente dit aankunnen, omdat zij niet voldoende woonruimten beschikbaar hebben en omdat er ook ruimte moet blijven voor andere woningzoekenden. Gemeenten en woningcorporaties geven tevens aan dat dit tot leefbaarheidsproblematiek zou kunnen leiden door een concentratie van kwetsbare personen in bepaalde wijken en buurten. Het is daarom belangrijk dat wordt gezorgd voor een meer evenwichtige verdeling van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden over gemeenten.

In de verdeling van de schaarste aan woningen moeten de meest kwetsbare mensen beschermd worden. Het uitgangspunt is dan ook dat de mensen die vallen onder de verplichte urgentiecategorieën met voorrang een woning krijgen. In het kader van schaarste is het ook belangrijk dat er voldoende ruimte is voor regulier woningzoekenden op de woningmarkt. Ook daarom moet er een regionale verdeling tot stand komen, waarbij alle gemeenten een evenwichtig aandeel van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden gaan huisvesten. Daarvoor is het ook belangrijk dat gemeenten toewerken naar een evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten, zoals ook als doelstelling is opgenomen onder het volkshuisvestingsprogramma. Daarnaast is het noodzakelijk dat gemeenten tot een evenwichtige verdeling komen van de huisvesting van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden, zodat de lasten verdeeld worden en de verdringing van regulier woningzoekenden en onderlinge concurrentie voor sociale huurwoningen in met name centrumgemeenten zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

Om te waarborgen dat urgent woningzoekenden evenwichtig verdeeld worden over gemeenten in de regio, krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de verplichting om binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afspraken te maken met gemeenten in de regio over de verdeling van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. De provincie adviseert de woningmarktregio over de opgave voor de verplicht urgent woningzoekenden. Bij de totstandkoming van de verdeelafspraken motiveert het college van burgemeester en wethouders op welke wijze de afspraken invulling geven aan het advies van de provincie. De verdeelafpraak die gemeenten met elkaar maken moet volstaan om de wettelijk verplicht urgent woningzoekenden uit de woningmarktregio met voorrang te kunnen huisvesten.

Deze afspraken zullen gemaakt worden door de colleges van burgemeester en wethouders. De afspraken zullen alleen tot stand gekomen zijn als die ook worden vastgelegd in de huisvestingsverordening. Dat is immers de enige plek waar regels over woonruimteverdeling mogen worden opgenomen. Deze verdeling van bevoegdheden stelt gemeenten in staat om zelf in regionaal verband tot passende afspraken over de verdeling van urgent woningzoekenden te komen. De regering is zich ervan bewust dat door de dynamiek van regionale afstemming zowel het college als de gemeenteraad in een lastige positie kan komen. Ter versterking van de democratische legitimiteit, verdient het aanbeveling als college voorafgaand aan het tot stand komen van de regionale afspraken over de evenwichtige verdeling van urgenten, de gemeenteraad te betrekken.

Vaststelling van de huisvestingsverordening vindt plaats door de gemeenteraad. De gemeenteraden kunnen de afspraken dus vastleggen in de huisvestingsverordening. Indien de gemeenteraden niet akkoord gaan met de gemaakte afspraken en deze dus niet vastleggen, kan worden geconcludeerd dat niet tot een verdeling is gekomen. Lukt het gemeenten in de regio niet om binnen de termijn van twee jaar met elkaar tot afspraken te komen en die ook vast te leggen in een huisvestingsverordening dan zal het percentage dat volgt uit het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving gelden per gemeente. Na de eerste keer dat gemeenten de urgentieregeling in de huisvestingsverordening hebben opgenomen moeten zij dat eens in de vier jaar weer opnieuw doen en zullen zij steeds vóór het vervallen van de huisvestingsverordening en de urgentieregeling opnieuw de gemaakte afspraak moeten verankeren. In het wetsvoorstel is geregeld dat – bij het uitblijven van andere verdeelafspraken – iedere gemeente een percentage van de vrijkomende aangewezen categorie van huurwoningruimte beschikbaar stelt voor urgent woningzoekenden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk percentage dat moet zijn. Op deze manier kan het percentage op basis van de cijfers die na een aantal jaren beschikbaar zullen zijn, gemakkelijk worden aangepast zodat dit goed past bij de praktijk. Na een periode van drie jaar zal de evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden in zijn geheel worden geëvalueerd om te bezien of dit een werkzame manier is om de huisvesting van urgent woningzoekenden aan te pakken. Het regelen dat de colleges van burgemeesters en wethouders afspraken moeten maken over een evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden is derhalve op voorhand niet beoogd een structurele ingreep te zijn. Het aanmerken van wettelijke verplicht urgent woningzoekenden komt immers voort uit de wens hen te beschermen tegen de huidige schaarste aan woonruimte en het maatschappelijke belang dat met het met voorrang huisvesten van deze groepen gemoeid is.

Gemeenten moeten er bij het aanwijzen van woonruimte die zij beschikbaar stellen voor urgent woningzoekenden vanzelfsprekend rekening mee houden dat de woonruimte betaalbaar en passend is voor de groepen waaraan die worden toegewezen.

Om te komen tot afspraken met andere gemeenten in de regio moeten de gemeenten eerst in regio's worden ingedeeld. De taak om gemeenten in regio's in te delen wordt neergelegd bij de colleges van gedeputeerden staten. Zij doen dit na overleg met de betreffende gemeenten.

Het maken van afspraken over de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden betekent dat gemeenten onderling kunnen bepalen welke gemeente welk aandeel van de woningzoekenden met een urgentieverklaring zal huisvesten. Gemeenten krijgen hierbij de verplichting om eerst zo goed als mogelijk de opgave rondom de verschillende urgentiecategorieën in kaart te brengen. Dit nemen zij mee in het volkshuisvestingsprogramma, waar zij ook de opgave voor alle aandachtsgroepen en ouderen in kaart brengen. Ook vragen zij advies aan de provincie bij de vaststelling of wijziging van de huisvestingsverordening. Voor een deel zal de verwachte opgave rondom de verschillende wettelijk verplichte urgent woningzoekenden overlappen met de opgave voor aandachtsgroepen. Van sommige groepen is heel lastig op voorhand in te schatten hoe groot zij precies zullen zijn. Hoe groot de groepen van urgent woningzoekenden zijn hangt bovendien af van welke nadere criteria daarbij gehanteerd worden. Het is tot slot belangrijk dat gemeenten bij het gesprek over de verdeling van urgent woningzoekenden ook de expertise van woningcorporaties betrekken.

Indeling in regio's

In de Huisvestingswet 2014 bestaat al geruime tijd het begrip woningmarktregio (zie artikel 1 van de Huisvestingswet 2014). Dit wordt gedefinieerd als «gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als een geheel kan worden beschouwd». Dit is dus expliciet een andere vorm van woningmarktregio dan in de Woningwet. Daar gaat het om het toegestane werkgebied van woningcorporaties, die met dit wetsvoorstel komen te vervallen.

Tot nu toe waren gemeenten vrij om met elkaar te bepalen welke woningmarktregio's zij hanteren en in welke verbanden zij samenwerken. Met dit wetsvoorstel wordt dit gewijzigd en krijgen de colleges van gedeputeerde staten de taak om na overleg met de betreffende gemeenten de woningmarktregio vast te stellen, waarna de gemeenten vervolgens binnen deze regio's afspraken maken over het evenwichtig huisvesten van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Provincies moeten bij het maken van deze indeling zoveel mogelijk rekening houden met al bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Veel gemeenten werken immers al samen in regionaal verband, met name als gewerkt wordt met een regionaal woonruimteverdeelsysteem. Dit betreft een aanbodsysteem, vaak in beheer en/of eigendom van woningcorporaties, waar de sociale huurwoningen op worden aangeboden. Hiernaast komt het voor dat gemeenten een gezamenlijke huisvestingsverordening hebben, of werken met een gezamenlijke urgentiecommissie of via een gemeenschappelijke regeling (Holland Rijnland) de regeling uitvoeren. Waar nog geen samenwerking tussen gemeenten bestaat verdient het aanbeveling als de provincie rekening houdt met regio-indelingen die op andere terreinen worden gebruikt maar wel raakvlakken hebben met huisvesting, zoals zorgregio's. De regio's kunnen ook over provinciegrenzen heen worden gevormd.

Onderzoek naar de landelijke omvang van de urgentiecategorieën

Er zijn geen onderzoeken beschikbaar waaruit blijkt wat de precieze omvang is van een aantal van de aandachtsgroepen en de verschillende groepen die in dit wetsvoorstel als wettelijk verplichte urgentiecategorieën worden opgenomen. De interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen constateerde dat er geen uniforme manier is om de omvang en demografische ontwikkeling van de aandachtsgroepen te duiden.⁸⁷ De aandachtsgroepen zijn slecht in beeld en diverse pogingen tot monitoring hebben dit tot dusver niet opgelost. ABF Research heeft in opdracht van het Ministerie van BZK en de VNG onderzocht of, op basis van de huidige beschikbare bronnen, in beeld kan worden gebracht hoe groot de urgentie- en aandachtsgroepen zijn, wat hun woonbehoefte is en in welke woningmarktsegmenten zij een woning vinden⁸⁸. Hiervoor is gebruik gemaakt van landelijke databronnen van het CBS en regionale bronnen over woonruimteverdeling. Het rapport brengt primair de (recente) instroom van (beoogde) urgenten voor sociale huurwoningen in beeld, maar niet de totale vraag naar woonruimte (behoefte). Dit onderzoek bevestigt dat er wat betreft beschikbaarheid van eenduidige landsdekkende data nog veel inzet nodig is.

⁸⁷ Bijlage I bij *Kamerstukken II 2020/21* 32 847, nr. 808, Rapportage interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen.

⁸⁸ ABF Research (2023) Verkenning woonsituatie en instroom urgentiegroepen «Wet versterking regio volkshuisvesting», bijlage bij *Kamerstukken II, 2022/23*, 32 847, nr. 1044.

De wettelijke urgentiecategorieën en de verplichting voor gemeenten tot het hebben van een urgentieregeling zijn nieuw. Sommige gemeenten hebben wel een urgentieregeling, maar lang niet allemaal. Bovendien variëren de urgentiecategorieën die gemeenten lokaal nu hebben aangewezen en de criteria die zij daarbij ter toetsing gebruiken. Alles bij elkaar zorgt dit ervoor dat niet van alle gemeenten cijfers bekend zijn over de toekenning van urgentie en de indeling in urgentiecategorieën. Deze cijfers zullen een aantal jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel beschikbaar zijn. Tot slot heeft het Rijk het CBS de opdracht gegeven te onderzoeken, met een doorontwikkeling van de statistische gegevensbron Woonbase, of het een beter beeld kan krijgen van de omvang en woonbehoefte van urgentie- en aandachtsgroepen. Met deze doorontwikkeling komen meer gegevens beschikbaar over de uitstroom vanuit een institutionele verblijfsituatie naar een woning.

Lokale binding en verdeling van de urgent woningzoekenden

Het staat haaks op een evenwichtige regionale verdeling om bij het verlenen van urgentie te eisen dat een woningzoekende maatschappelijke of economische binding aan de gemeente heeft. Wanneer gemeenten lokale binding zouden mogen eisen aan deze woningzoekenden, komen zij al niet over de eerste hobbel heen om urgentie te verkrijgen en valt er ook weinig te verdelen. Deze woningzoekenden moeten in ieder geval in alle gemeenten in de regio urgentie kunnen aanvragen, waarbij de gemeenten er onderling voor zorgen dat een evenwichtige verdeling wordt bewerkstelligd. Bovendien is de onderbouwing van de verschillende wettelijk verplichte urgentiecategorieën juist dat er een groot maatschappelijk belang is voor het snel huisvesten van deze mensen (zie onderdeel 3.2.4.1). Dat is niet anders wanneer deze woningzoekenden nergens binding hebben zoals bedoeld in de Huisvestingswet 2014. Gemeenten mogen daarom maatschappelijke of economische binding aan de gemeente niet opnemen als weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag om een urgentie van een woningzoekende. Daarnaast is in dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de gevallen waarin mag worden aangenomen dat sprake is van regionale binding aan de woningmarktregio.

3.3.2 Aanwijzen van woonruimte

Gemeenten zijn onder de huidige Huisvestingswet 2014 vrij om te bepalen voor welke categorieën van woonruimte een woningzoekende met een urgentieverklaring in aanmerking komt. Op dit onderdeel verandert de wet niet. Gemeenten moeten er wel voor zorgen dat zij voldoende woningen beschikbaar stellen voor wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Zij mogen echter ook in dit wetsvoorstel nog steeds zelf bepalen welke categorieën van woonruimte zij aanwijzen voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om hiervoor enkel de woningen aan te wijzen met een aanvangshuurprijs tot aan de liberalisatiegrens van woningcorporaties. Dat gebeurt in de praktijk nu veel. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om alle huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens aan te wijzen, dus ook de huurwoningen van particuliere verhuurders. Tot slot kunnen gemeenten bepalen dat ook onzelfstandige woonruimten aangewezen worden voor de huisvesting van urgenten. Het is natuurlijk wel de bedoeling dat gemeenten ervoor zorgen dat iemand met een urgentieverklaring een beroep kan doen op voor hem of haar betaalbare woonruimte en op bij hem of haar situatie passende woonruimte. De urgentiecommissie toetst bij de verlening van de urgentieverklaring op basis van de huisvestingsverordening welke woonruimte passend is.

3.3.3 Monitoringsplicht voor gemeenten

Om te kunnen beoordelen of de afspraken over een evenwichtige verdeling worden nagekomen, is inzicht nodig in de feitelijke realisatie van de huisvesting. Daarom krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de verplichting om per jaar het volgende te monitoren:

- a. het aantal aanvragen voor indeling in een urgentiecategorie,
- b. het aantal besluiten met toedeling in een urgentiecategorie,
- c. het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van huisvestingsvergunning op basis van indeling in een urgentiecategorie en
- d. de urgentiecategorieën waarvoor een huisvestingsvergunning op basis van urgentie is verleend.

Wanneer een college van burgemeester en wethouders of een gemandateerde organisatie die woningzoekenden in urgentie categorieën indeelt (bijvoorbeeld een urgentiecommissie) een jaarverslag opmaakt, moet daarin ook gegevens over het aantal geweigerde urgentieverzoeken worden opgenomen en de redenen voor de weigering. In het kader van een effectief toezicht op de huisvestingsverordening krijgen gemeenten verder de verplichting om deze gegevens openbaar te maken en te sturen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de gemeente is gelegen, en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders voor het overzicht gebruik maakt van een bij ministeriële regeling vastgesteld formulier.

3.3.4 Rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening

Met de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie,⁸⁹ is een adviesverplichting voor gemeenten opgenomen om de provincie te raadplegen bij het vaststellen van een huisvestingsverordening. Het doel hiervan is tweeledig. Allereerst moet hierdoor voor provincies meer inzicht ontstaan in de huisvestingsverordeningen van gemeenten. Ten tweede kan de provincie vanuit haar coördinerende rol aanbevelingen doen over hoe de lokale huisvestingsverordening zich verhoudt tot de provinciale opgaven op het gebied van de volkshuisvesting. Het college van gedeputeerde staten kan binnen zes weken zijn zienswijze geven over de voorgenomen wijziging of vaststelling van de huisvestingsverordening. De gemeenteraad moet een goede afweging maken als van dit advies wordt afgeweken.

Met dit wetsvoorstel wordt deze adviserende rol van de provincie verder uitgebreid. De provincie krijgt de bevoegdheid ook expliciet advies te geven over de in de huisvestingsverordening op te nemen urgentieregeling. Hierbij speelt bijvoorbeeld de verwachte opgave voor de woningmarktregio van woningzoekenden die worden ingedeeld in urgentiecategorieën als bedoeld in artikel 12, derde lid van de Huisvestingswet 2014, en de vraag of de evenwichtige verdeling van deze urgenten is opgenomen in de huisvestingsverordening. Daarnaast geldt dat de provincie op grond van artikel 124 van de Gemeentewet verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van alle medebewindstaken die bij gemeenten zijn neergelegd, tenzij wordt gekozen voor afwijken van de hoofdregel door middel van toezicht door de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, op grond van bijlage 1 van de Gemeentewet. Die taak wordt als gevolg van dit wetsvoorstel uitgebreid, nu gemeenten er een medebewindstaak bij krijgen, namelijk de verplichting tot het

⁸⁹ Stb. 2023, 483.

opnemen van een urgentieregeling in de huisvestingsverordening en tevens het vastleggen van de afspraken met betrekking tot de evenwichtige verdeling.

3.3.5 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma

Zoals al beschreven wordt met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet de verplichting toegevoegd voor gemeenten, provincies en Rijk om een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. Gemeenten krijgen daarnaast met dit wetsvoorstel de plicht gegevens te verzamelen over welke woonbehoeften en -opgaven in de gemeente spelen. Om een goede samenloop en samenhang tussen het volkshuisvestingsprogramma en de huisvestingsverordening te waarborgen en te zorgen voor integraal woonbeleid, wordt met dit wetsvoorstel aan de Huisvestingswet 2014 de plicht voor het college van burgemeester en wethouders toegevoegd om in het volkshuisvestingsprogramma de beleidskeuzes op te nemen die worden gemaakt op het gebied van woonruimteverdeling. Het college moet onderbouwen op welke wijze de huisvestingsverordening invulling kan geven aan de woonbehoeften en woonopgaven, bedoeld in het volkshuisvestingsprogramma.

Met deze verplichting wordt het volkshuisvestingsprogramma ook een van de inhoudelijke grondslagen voor de totstandkoming van de huisvestingsverordening en komt integraal woonbeleid tot stand. Ook krijgen gemeenten, zoals hiervoor reeds benoemd, de verplichting om de opgave rondom de verschillende urgentiecategorieën in kaart te brengen en dit mee te nemen in het volkshuisvestingsprogramma.

3.3.6 Urgentie in de praktijk

In dit onderdeel wordt kort geschetst hoe de verlening van urgentie in de praktijk werkt. Dit is onder meer van belang om te bezien wat het wetsvoorstel betekent voor de huidige praktijk van urgentieverlening. Het gaat daarbij om vragen over bij wie de verlening van urgentie mag worden belegd, wanneer directe bemiddeling mag worden toegepast en wat de wettelijke urgentie betekent voor de volgorde waarin iemand een woning moet krijgen.

Verlening van urgentie

De bevoegdheid tot het verlenen van urgentie ligt bij het college van burgemeester en wethouders (artikel 13 van de Huisvestingswet 2014). Tegen een beslissing over de indeling in een urgentiecategorie kan een woningzoekende bezwaar en beroep instellen. Het college van burgemeester en wethouders kan mandaat verlenen van hun bevoegdheid om woningzoekenden in urgentiecategorieën in te delen (artikel 13 van de Huisvestingswet 2014). In de memorie van toelichting bij de indiening van de Huisvestingswet 2014 is opgenomen dat dit zowel aan ambtenaren als aan niet-ambtenaren kan worden gemandateerd.⁹⁰ Bij die laatste groep valt te denken aan een in te stellen urgentiecommissie. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om een woningcorporatie of een private partij (zie bijvoorbeeld het Vierde Huis in regio Utrecht) mandaat te verlenen voor de verlening van urgentie. Deze bevoegdheid wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Wel geldt in al deze gevallen dat partij aan wie mandaat is verleend zich aan de gemeentelijke verordening moet houden. Tegen deze beslissingen kan in bezwaar en beroep worden gekomen.

⁹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3.

Bij de beoordeling of een woningzoekende in aanmerking komt voor indeling in een urgentiecatgorie en het verlenen van een urgentieverklaring /huisvestingsvergunning worden persoonsgegevens, waaronder mogelijk bijzondere- of strafrechtelijke persoonsgegevens, verwerkt door de betrokken Instelling die hierover een oordeel kan vellen.

Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen voor de gemeente een rol spelen om te beoordelen of de aanvrager in aanmerking komt voor indeling in een urgentiecatgorie indien de gemeente daarvoor wordt benaderd door de betrokken Instelling of indien een betrokkene zich rechtstreeks tot een gemeente wendt. Bij deze gegevensverwerking dienen alle partijen zich te houden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), waaronder het daarin vastgelegde beginsel van minimale gegevensverwerking. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt hier toezicht op.

Voor de beoordeling of de aanvrager in aanmerking komt voor een urgentieverklaring, waar een andere Instelling bij betrokken is die een oordeel heeft geveld over de urgentiecatgorie, is het voldoende dat de gemeente weet dat de woningzoekende behoort tot één van de groepen die worden genoemd in het wetsvoorstel. Daarbij dient de gegevensverwerking beperkt te blijven tot dat aspect. De gemeente hoeft dus geen gegevens te verwerken met exacte medische achtergronden of justitiële gegevens die hebben geleid tot een veroordeling. Er is derhalve geen noodzaak tot het verwerken van bijzondere- of strafrechtelijke persoonsgegevens. De gegevensuitwisseling vanuit de betrokken Instelling betreft enkel personalia en adresgegevens van de betrokkene.

Verder is de gemeente gehouden om de persoonsgegevens te vernietigen op het moment dat verwerking niet meer noodzakelijk is in het licht van het doeleinde waarvoor die persoonsgegevens werden verwerkt (de beoordeling of een woningzoekende in aanmerking komt voor indeling in een urgentiecatgorie en het verlenen van een urgentieverklaring / huisvestingsvergunning). In de urgentieverklaring die gemeenten afgeven mogen geen bijzondere- en strafrechtelijke persoonsgegevens worden opgenomen. Dit is ook niet noodzakelijk voor het verstrekken van de urgentieverklaring. In de urgentieverklaring wordt niet vermeld in welke urgentiecatgorie de woningzoekende is ingedeeld. Gemeenten kunnen immers volstaan met een urgentieverklaring die beperkt is tot een zoekgebied en een zoekprofiel. Het is bijvoorbeeld voldoende dat uit het zoekprofiel voortvloeit dat de urgentieverlening ziet op een woonruimte gelegen op de begane grond. Het is niet relevant dat deze informatie in het zoekprofiel zit omdat de aanvrager aan een rolstoel gebonden is. Dat de aanvrager aan een rolstoel is gebonden, staat dan ook niet in de urgentieverklaring.

Ten slotte is het niet noodzakelijk dat de gemeente aan de verhuurder bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens verstrekt. Als de gemeente een urgentieverklaring verstrekt is dat voor de verhuurder voldoende om de betrokkene met voorrang te huisvesten. In de uitzonderlijke situatie dat de gemeente er meerwaarde in ziet dat aanvullende persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, met een verhuurder worden gedeeld in het kader van het aanbod van een woning met zeer specifieke relevante kenmerken, dan kan de gemeente contact opnemen met de vraag of hiervoor toestemming wordt verleend. Gelet op de door de gemeente in acht te nemen zorgvuldigheid ligt het in de rede, dat de gemeente dat contact afstemt met de betrokken instelling om te borgen

dat de betrokken woningzoekende voldoende in staat is om vrijelijk toestemming te geven.

Het maken van afspraken over woonruimteverdeling buiten de huisvestingsverordening

De Huisvestingswet 2014 is een uitputtende regeling, zoals ook blijkt uit de terminologie die gebruikt is in artikel 4, eerste lid. Dat betekent dat het niet mogelijk is om op andere wijze (bijvoorbeeld via convenanten) directe of indirecte regels over woonruimteverdeling op te stellen.⁹¹ Gemeenten mogen dus niet via de lokale prestatieafspraken met woningcorporaties afspreken wie voorrang krijgt op welke woningen. Die afspraken kunnen wel gaan over werkafspraken en te halen doelstellingen, zoals aantallen te bouwen woningen en renovaties en dergelijke.

Van urgentieverklaring naar een woning

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een woningzoekende die voor urgentie in aanmerking wenst te komen zich hiervoor melden bij de gemeente, urgentiecommissie, of andere partij, al dan niet door aanmelding van zijn behandelaar of begeleider. Het is afhankelijk van de reden voor de urgentie en de wijze waarop de gemeente dit heeft vormgegeven hoe deze woningzoekende vervolgens een woning vindt. Zo kan (I) de woningzoekende soms zelf op woningen reageren met de urgentieverklaring. Hij of zij kan hiermee op een aanbodsysteem zoals Woningnet voorrang krijgen op passende woonruimte. Ook komt het voor (II) dat gemeenten, woningcorporaties of een andere partij de woningzoekende met urgentie bijstaan om een woning te vinden en deze een passend aanbod doen. Dit wordt ook wel directe bemiddeling genoemd. Dit is toegestaan, zolang maar een grondslag voor de urgentie is opgenomen in de huisvestingsverordening.

Wie krijgt er eerst een woning?

Ook op dit moment kan het voorkomen dat woningzoekenden met een urgentieverklaring op dezelfde woonruimte reageren. In de praktijk is het gebruikelijk dat de woonruimte wordt toegewezen aan degene die als eerste een urgentieverklaring heeft gekregen voor deze categorie van woonruimte. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in deze praktijk. Een groot verschil is wel dat er met dit wetsvoorstel, naast de al bestaande taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders, een nieuwe taak bijkomt voor gemeenten. Dat is immers het verlenen van urgentie aan de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Beide zijn straks wettelijke taken en deze kennen geen onderlinge rangorde.

Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening zelf urgentiecategorieën toevoegen aan de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Gemeenten nemen bijvoorbeeld vaak stadsvernieuwingsurgenten op als urgentiecategorie. De behoefte hieraan zal per gemeente anders zijn. Een andere categorie die voorkomt in gemeentelijke huisvestingsverordeningen is de categorie sociale urgentie, waaronder bijvoorbeeld mensen in scheiding vallen. De wet maakt geen onderscheid tussen de wettelijke urgentiecategorieën en urgentiecategorieën die gemeenten zelf toevoegen. Gemeenten kunnen in de uitvoering zelf bekijken hoe zij de groepen huisvesten.

⁹¹ Zie uitgebreider hierover *Kamerstukken II 2021/22*, 36 190, nr. 3.

3.3.7 Definities van categorieën van woonruimte

Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen worden voorts de definitiebepalingen van de Huisvestingswet 2014 gewijzigd. Ook wordt voorgesteld om aan het wetsvoorstel betaalbare huur een definitie van middenhuurwoningen toe te voegen, namelijk middeldure huurwoonruimte. Deze definitie wordt toegevoegd omdat in dat wetsvoorstel een toewijzingsbepaling voor middenhuurwoningen wordt voorgesteld die ervoor moet zorgen dat middenhuurwoningen, wanneer een gemeente deze heeft aangewezen om toe te wijzen, ook daadwerkelijk aan middeninkomens worden toegewezen. De hoogte tot welk inkomen gesproken wordt van een middeninkomen wordt ook met dat wetsvoorstel geregeld. Wel wordt gemeenten de bevoegdheid gegeven om gemotiveerd een hoger bedrag vast te stellen als middeninkomen. Dit omdat er regionale verschillen kunnen bestaan tussen wat als middeninkomen kan worden gekwalificeerd.

Met dit wetsvoorstel worden verder twee definities aan de Huisvestingswet 2014 toegevoegd. Dit betreft een definitie van laag-segment-huurwoonruimte en een definitie van betaalbare koop. De Huisvestingswet 2014 bevat na inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen dus de volgende drie definities:

- Middeldure huurwoonruimte: zelfstandige woning als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek:
 - o met een waardering van de kwaliteit die op grond van het bepaalde krachtens artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte leidt tot een maximale huurprijs die hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en niet hoger is dan 186 punten, of;
 - o waarvoor bij aanvang van de huurovereenkomst een huurprijs is overeengekomen die hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en lager dan of gelijk is aan de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte;
- Betaalbare koopwoonruimte: betreft koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste 390.000 euro. Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex;
- Laag-segment-huurwoonruimte: zelfstandige woning als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek:
 - o met een waardering van de kwaliteit die op grond van het bepaalde krachtens artikel 10, eerste lid van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte leidt tot een maximale huurprijs die niet hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, of;
 - o waarvoor bij aanvang van de huurovereenkomst een huurprijs is overeengekomen die niet hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;

Er is voor gekozen om twee definities toe te voegen omdat in de verschillende wettelijke regels enerzijds het gaat over het reguleren van de toewijzing van woningen aan de juiste doelgroep en anderzijds om het planologisch sturen op de prijssegmentering van woningbouw in een bepaalde prijscategorie definities worden gehanteerd. De huidige wettelijke regels wijken op een of meer punten van elkaar af. Met dit wetsvoorstel wordt een meer samenhangend systeem geïntroduceerd voor de sturing op volkshuisvesting. Door bovenstaande definities in de Huisvestingswet 2014 te verankeren wordt hierop aangesloten en kan hier bestendig op worden voortgebouwd. De introductie van deze definities leidt tot meer eenduidigheid in wet- en regelgeving. Gemeenten kunnen

er bijvoorbeeld voor kiezen de definities te gebruiken voor de toewijzing van woonruimten.

Wanneer gemeenten in de huisvestingsverordening toewijzingsregels over middenhuurwoningen willen opnemen, zijn zij daarbij gebonden aan de toewijzingsregel zoals voorgesteld in het wetsvoorstel betaalbare huur. Die houdt kort gezegd in dat middenhuurwoningen alleen aan middeninkomens mogen worden toegewezen. Bij de andere definities van categorieën van woonruimte is dat niet het geval. Het staat gemeenten verder nog steeds vrij om zelf de categorieën van woonruimte aan te wijzen waarvoor zij toewijzingsregels in de huisvestingsverordening willen opnemen.

Natuurlijk moeten zij dan ook nog steeds aantonen dat sprake is van schaarste en dat deze schaarste tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt. De gemeente kan bijvoorbeeld woningen met een huurprijs tot aan de kwaliteitskortingsgrens als categorie aanwijzen, grote-gezinnenwoningen, of studio's voor studenten. Ook bij koopwoningen kan zij subcategorieën aanwijzen, mits zij onder de verkoopgrens van 390.000 euro blijft.

3.3.8 Belangrijkste wijzigingen

Samengevat wordt in de Huisvestingswet 2014 dus het volgende geregeld:

- Gemeenten stellen een huisvestingsverordening op met daarin in ieder geval een urgentieregeling;
- In de huisvestingsverordening worden een aantal verplichte urgentie-categorieën opgenomen;
- Bij ministeriële regeling onder de Huisvestingswet 2014 worden de nadere criteria van die verplichte urgentie-categorieën opgenomen;
- Gemeenten moeten afspraken maken met gemeenten in de woningmarktregio (als bedoeld in de Huisvestingswet 2014) over de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden;
- Indien gemeenten niet of niet tijdig tot afspraken komen over de evenwichtige verdeling, dan geldt in iedere gemeente de norm zoals bij wet en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald, dat iedere gemeente een percentage van de vrijkomende aangewezen categorie van huurwoningen beschikbaar stelt voor urgenten;
- De provincie ziet toe op de naleving van deze verplichting via het interbestuurlijk toezicht; en
- De provincie legt de woningmarktregio's vast waarin de afspraken gemaakt kunnen worden.

3.4 Wijzigingen in de Woningwet

3.4.1 Beoogd resultaat

Met de hieronder beschreven voorstellen voor wijziging van de Woningwet (zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van de Omgevingswet) wordt op hoofdlijnen geregeld dat:

- De woonvisie vervalt en wordt vervangen door het volkshuisvestingsprogramma en de omgevingsvisie, zoals opgenomen in de Omgevingswet. Nu het volkshuisvestingsprogramma uitdrukkelijk voorschrijft over welke onderwerpen de gemeente lokaal beleid dient te maken, betekent dit dat de uitwerking van dit beleid, met de onderwerpen vanuit het volkshuisvestingsprogramma, haar beslag moet krijgen in de lokale prestatieafspraken.
- Gemeenten de relevante (zorg)aanbieders uitnodigen om deel te nemen aan het gesprek tussen gemeenten, woningcorporaties en huurderorganisaties over het maken van prestatieafspraken.

- De lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties beter afdwingbaar worden door een uitbreiding van de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties voor het doen van een bindende uitspraak bij geschillen over prestatieafspraken.
- Het werkgebied van woningcorporaties wordt aangepast door de bestaande woningmarktregio's te laten vervallen, en het nieuwe werkgebied van woningcorporaties te laten samenvallen met provinciale grenzen.

3.4.2 Inleiding

De Woningwet bevat regels over woningcorporaties die woningcorporaties in acht moeten nemen bij het uitoefenen van hun kerntaak. Deze kerntaak is het zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens. In dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen van de Woningwet voorgesteld om woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties bij de uitvoering van de lokale volkshuisvestingsopgaven beter te equiperen.⁹² De voorgestelde wijzigingen in de Woningwet bouwen deels voort op de eerder al toegelichte aanpassingen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht in de Omgevingswet.

Hieronder wordt eerst beschreven hoe de lokale prestatieafspraken aansluiting vinden op het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, welke inspanningsverplichting dit voor gemeenten en woningcorporaties met zich brengt en over welke onderwerpen in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt. Vervolgens wordt de huidige stand van zaken beschreven waar woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties zich rekenschap van moeten geven bij het maken dan wel actualiseren van de huidige lokale prestatieafspraken. In de daaropvolgende paragraaf wordt de doorwerking beschreven van de Nationale prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken. Om voor voldoende wederkerigheid in de lokale prestatieafspraken te zorgen wordt voorgesteld om de taken van de adviescommissie geschillenbeslechting uit te breiden. Tot slot wordt ingegaan op de aanpassing van het werkgebied van woningcorporaties, dat gelijkgesteld zal worden aan de provinciegrenzen. Op die manier kunnen woningcorporaties makkelijker bijdragen aan de volkshuisvestingsopgaven in de provincie.

3.4.3 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma

Met dit wetsvoorstel wordt de volkshuisvesting meer expliciet als te behartigen belang in de Omgevingswet opgenomen. Dit wetsvoorstel regelt dat de gemeentelijke omgevingsvisie de beleidsvoornemens ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid voor de komende jaren beschrijft en dat het volkshuisvestingsprogramma hieraan vervolgens uitwerking geeft. Als gevolg van de introductie van dit nieuwe systeem, is het niet meer nodig dat gemeenten op grond van de Woningwet een woonvisie opstellen. De verplichte woonvisie zoals die in de bestaande situatie is opgenomen in artikel 42 van de Woningwet, vervalt met dit wetsvoorstel dan ook en wordt vervangen door het volkshuisvestingsprogramma en de omgevingsvisie op grond van de Omgevingswet.

In paragraaf 3.1 van dit wetsvoorstel is beschreven dat de onderwerpen die aan bod moeten komen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma in de vorm van instructieregels zullen worden uitgewerkt in het

⁹² Het wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk geen wijzigingen aan te brengen in de bepalingen die gericht zijn op voorschriften over de bouwkwaliteit van individuele bouwwerken, zoals die zijn neergelegd in de hoofdstukken II en III en specifiek artikel 122 van de Woningwet.

Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma zal het lokale volkshuisvestingsbeleid bevatten en de maatregelen die hiertoe genomen gaan worden.

Gemeenten hebben op grond van artikel 80a van de Woningwet een opdracht om te zorgen voor stedelijke vernieuwing en om maatregelen te treffen in het belang daarvan. Uit de begripsbepaling van «stedelijke vernieuwing» volgt dat daaronder onder meer inspanningen worden verstaan die de gemeente verricht met het oog op verbetering van de leefbaarheid. Leefbaarheid is geen vastomlijnd begrip. Uit de parlementaire geschiedenis van de Woningwet en de voorheen geldende Wet stedelijke vernieuwing volgt dat een aantal aspecten van de verbetering van de leefbaarheid aan het wonen raakt, zoals inspanningen die een verbetering opleveren van het woonklimaat en inspanningen die de sociale samenhang bevorderen, evenals inspanningen die de bereikbaarheid verbeteren en een verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte opleveren.

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de gemeente haar beleid voor stedelijke vernieuwing opneemt in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Hiertoe wordt voorzien in een wijziging van artikel 80a van de Woningwet. Hiermee wordt geborgd dat de gemeentelijke inspanningen voor de leefbaarheid die aan het wonen raken bijdragen aan, en integraal onderdeel uitmaken van, het gemeentelijke beleid voor de volkshuisvesting. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen aspecten van stedelijke vernieuwing worden aangewezen die in elk geval in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Dit zal in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

3.4.4 Lokale prestatieafspraken

De bestaande situatie om tot lokale prestatieafspraken te komen is als volgt. Op grond van de Woningwet verzoeken woningcorporaties jaarlijks om een overleg met gemeenten en huurdersorganisaties in verband met de uitvoering van de woonvisie, met als doel het maken van prestatieafspraken. De woningcorporaties doen een bod, waarin is opgenomen welke bijdrage zij gaan leveren aan de volkshuisvestingsopgaven in een gemeente. De woningcorporatie moet op grond van de Woningwet naar redelijkheid bijdragen aan dit volkshuisvestingsbeleid. Daarmee bestaat een kader voor keuzes die de woningcorporatie maakt en haar (maatschappelijke) prestaties. Dit wetsvoorstel regelt dat het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, op basis waarvan de woningcorporatie het bod moet doen, onderdeel is van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Onder het wetsvoorstel is er dus niet langer een aparte woonvisie, maar omvat het volkshuisvestingsprogramma het integrale volkshuisvestelijke beleid voor de middellange termijn. Huurdersorganisaties kunnen via prestatieafspraken invloed uitoefenen op de uitvoering van het beleid.

De lokale prestatieafspraken zorgen voor onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Dat is in de bestaande situatie al zo. Als gevolg van deze onderlinge afhankelijkheid is het belangrijk dat woningcorporaties en huurdersorganisaties na inwerkingtreding van dit voorstel tijdig worden betrokken bij de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Voorgesteld wordt aan gemeenten om, voordat het volkshuisvestingsprogramma wordt vastgesteld, overleg te voeren met de woningcorporaties die werkzaam zijn in de betreffende gemeente. Het past bij een stelsel van wederkerigheid dat overleg wordt gevoerd over het te voeren beleid. Uitgangspunt is dat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een

beschrijving bevat van de lokale volkshuisvestelijke opgave, voor de korte en middellange termijn. Het beleid op hoofdlijnen voor de lange termijn is onderdeel van de omgevingsvisie. Wanneer de gemeente tijdig met de woningcorporaties overleg voert over het te voeren beleid gegeven die opgave, kunnen de plannen en mogelijkheden van woningcorporaties worden meegenomen in de vast te stellen ambities voor de komende jaren door de gemeente. Immers, de woningcorporaties hebben na het vaststellen van die ambities de plicht om aan de realisatie daarvan naar redelijkheid bij te dragen. Mocht overigens blijken dat de mogelijkheden van de woningcorporaties niet voldoende toereikend zijn om de volkshuisvestelijke ambities van de gemeente te realiseren gegeven de opgave, dan kan worden gekeken wat andere woningcorporaties in die provincie kunnen bijdragen.

In het bestaande artikel 44 van de Woningwet is vastgelegd dat het proces om te komen tot lokale prestatieafspraken begint met een jaarlijkse uitnodiging van de woningcorporatie aan de gemeente en huurdersorganisatie om het gesprek over prestatieafspraken aan te gaan. Ook in dit wetsvoorstel is dit het startpunt om te komen tot prestatieafspraken. Hiermee ligt zowel bij de gemeente als bij de woningcorporatie een inspanningsverplichting om het beleid zoals vastgesteld in het volkshuisvestingsprogramma en de prestatieafspraken zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De systematiek van lokale prestatieafspraken brengt met zich mee dat op het moment dat een gemeente een nieuw volkshuisvestingsprogramma vaststelt, dit via het jaarlijks overleg zal leiden tot nieuwe of geactualiseerde afspraken tussen partijen. Gegeven het feit dat het volkshuisvestingsprogramma het beleid voor meerdere jaren beschrijft, ligt het voor de hand dat de lokale prestatieafspraken ook een meerjarige horizon kennen. Immers, het gezamenlijk bereiken van de volkshuisvestelijke doelen is een traject van meerdere jaren. Dit geldt zeker voor de realisatie van nieuwbouw, en dus ook voor de realisatie van nieuwbouw door woningcorporaties. Het is dan ook wenselijk dat gemeenten en woningcorporaties het gemeentelijke beleid voor de korte en middellange termijn vertalen naar concrete afspraken met elkaar. Wanneer het beleid voor de middellange termijn wordt geconcretiseerd in lokale prestatieafspraken, heeft dit ook een positief effect op het tijdig realiseren van locaties voor sociale woningbouw in de ruimtelijke plannen. Tussentijdse monitoring en evaluatie zijn hierbij van belang, zodat er inzicht is in de voortgang. Dit inzicht kan worden gebruikt bij het jaarlijkse gesprek over de prestatieafspraken. Zo nodig kan dit tot de nodige bijstelling en actualisatie leiden. Uit artikel 44 van de Woningwet volgt reeds dat de woningcorporatie jaarlijks overleg voert met de gemeente(n) waar zij werkzaam is, om te bezien of tot nieuwe afspraken gekomen moet worden dan wel of de bestaande prestatieafspraken actualisatie behoeven, dan wel dat de prestatieafspraken geen aanpassing behoeven.

Nu uitdrukkelijk voorgeschreven gaat worden over welke onderwerpen de gemeente lokaal beleid dient te maken door middel van het volkshuisvestingsprogramma, volgt op grond van artikel 42 van de Woningwet dat de uitwerking van dit beleid op deze onderwerpen zijn beslag moet krijgen in de lokale prestatieafspraken. Op dit moment bevatten de lokale prestatieafspraken al een scala aan onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de minimale omvang van woningen in de sociale voorraad en nieuwbouw, betaalbaarheid voor de doelgroep, leefbaarheid, huurbeleid, verkoop van woningen, en kwaliteit en duurzaamheid. Dit wetsvoorstel beoogt geen afbreuk te doen aan de reeds bestaande praktijk. De lokale prestatieafspraken blijven ook nog steeds vormvrij.

Zoals in de paragraaf over de wijzigingen van de Omgevingswet is toegelicht, moet in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma de verbinding worden gemaakt tussen wonen en zorg en ondersteuning. Immers, voldoende passende zorg en ondersteuning zijn – voor hen die dat behoeven – randvoorwaarden voor adequate huisvesting. Ook zorgt een integrale aanpak van zorg en ondersteuning ervoor, in relatie tot het wonen, dat mensen (langer) zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en dat verslechtering van persoonlijke situaties zoveel mogelijk wordt voorkomen, bijvoorbeeld van woonoverlast (mede) door gezondheidsproblematiek. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij het maken van lokale prestatieafspraken de (zorg)aanbieders te betrekken die hieraan een bijdrage kunnen leveren. De gemeente neemt hiertoe het initiatief. Van het college van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat het inzicht heeft in de uit te nodigen (zorg)aanbieders en alleen die partijen betreft die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de prestatieafspraken. Dus de gemeente bepaalt wie wordt betrokken; dat wordt in dit wetsvoorstel niet voorgeschreven. De lokale praktijk is immers in iedere gemeente anders. De gemeente heeft ook in beeld welke zorg en ondersteuning in de woningen van woningcorporaties moet worden geleverd.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het aan de gemeente is om te bepalen hoe zij de relevante zorg- en ondersteuningspartijen betreft; ook dat kan het beste in de lokale context worden gezien. Aan de mogelijkheden voor invulling van de hoe-vraag zal aandacht worden besteed in de zogenaamde «Handreiking prestatieafspraken». In de uitwerking van de lokale prestatieafspraken zullen in ieder geval afspraken gemaakt moeten worden over voldoende passende woningen en het tijdig organiseren van zorg en ondersteuning, voordat een woning wordt toegewezen. Om dit te kunnen bewerkstelligen zal de woningcorporatie ook op de hoogte moeten zijn van de mogelijkheid dat er adequate zorg en ondersteuning kan worden geleverd door de relevante zorgorganisatie(s).

Aan artikel 44 van de Woningwet wordt met dit wetsvoorstel daarom toegevoegd dat gemeenten de relevante (zorg)aanbieders uitnodigen om deel te nemen aan het gesprek tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties over het maken van prestatieafspraken. Het gaat in ieder geval om jeugdhulpaanbieders en zorgaanbieders die intramurale zorg, ondersteuning of hulp bieden in relatie tot de mensen die uitstromen uit hun opvang- of verblijfsinstellingen, ambulante hulpverleners en instanties die nodig zijn om de zorg te verlenen die is gekoppeld aan de afgesproken huisvesting voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen. De meerwaarde van betrokkenheid van zorgpartijen bij het maken van prestatieafspraken is dat inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel mensen naar verwachting uitstromen uit zorginstellingen en welke op- en afschaalbare ambulante zorg nodig is bij het (weer) zelfstandig wonen. De uitwerking van de prestatieafspraken kan vervolgens haar weerslag vinden in convenanten en overeenkomsten.

De afdwingbaarheid van de lokale prestatieafspraken wordt hieronder toegelicht. Het instrumentarium voor de afdwingbaarheid van de prestatieafspraken is gelegen in de geschilbehandeling in de zin van artikel 44 van de Woningwet. Dit instrumentarium is echter niet van toepassing op de aspecten van zorg en ondersteuning in de prestatieafspraken. Immers, de zorg- en ondersteuningspartijen zijn geen mede-ondertekenaars van deze afspraken en zijn in formele zin daarbij ook geen partij. Op het moment dat een geschil ontstaat over de zorg- en ondersteuningsaspecten die gemoeid zijn met de totstandkoming dan wel

uitvoering van de prestatieafspraken, is het aan de betreffende gemeente om hierop te acteren. Ook als anderszins een geschil ontstaat over de geleverde zorg en ondersteuning worden signalen hierover ingediend bij, dan wel wordt het (stelsel)toezicht uitgeoefend door, de bevoegde instanties/toezichthouder(s) op grond van de «zorgwetgeving». Via deze al bestaande zorgwetgeving staan ingangen open waarvan de woningcorporaties en de huurdersorganisaties zo nodig ook gebruik kunnen maken om een geschil aanhangig te maken. Voor de duidelijkheid wordt hier onderstreept dat dit wetsvoorstel niets wijzigt in de manier van geschilbeslechting of toezicht houden (voor zover hiervan toepassing), zoals georganiseerd in het zorgdomein en sociaal domein (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet en de Jeugdwet).

Samenvattend is de rol van zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken als volgt. Zij worden door de gemeente uitgenodigd en voorzien in hun aandeel van de prestatieafspraken op een wijze die door de gemeente wordt georganiseerd. De zorg- en ondersteuningspartijen kunnen op uitnodiging van de gemeente wel aan tafel zitten voor het maken van de prestatieafspraken, maar zij tekenen niet mee en kunnen dus ook geen geschil over de prestatieafspraken aanbrengen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de zin van artikel 44 van de Woningwet. Geschillen die de prestaties van de zorg- en ondersteuningspartijen betreffen kunnen via de band van de gemeente lopen, en anders kan het reeds bestaande instrumentarium uit de zorgwetgeving worden ingezet.

3.4.5 Van Nationale prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken

Dit wetsvoorstel beoogt een stelsel te introduceren waarbij de huidige praktijk van bestuurlijke afspraken en nationale programma's in de toekomst wordt vormgegeven in beleidsdocumenten (omgevingsvisie en volkshuisvestingsprogramma) en lokale prestatieafspraken. Tot aan inwerkingtreding en alsdan pas op het moment dat het systeem juridische binding heeft, gelden de huidige bestuurlijke afspraken en nationale programma's als het huidige nationale beleid. Voor woningcorporaties zijn daarbij de afspraken zoals geformuleerd in de Nationale prestatieafspraken bepalend bij het maken van lokale prestatieafspraken.

In de Nationale prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt tussen Aedes, de Woonbond, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Nationale prestatieafspraken bevatten voor een deel doelen en maatregelen die – al dan niet via de provincies – worden doorvertaald naar de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nieuwbouwopgave van sociale huurwoningen en middenhuurwoningen, en voor het aardgasvrij maken van corporatiewoningen. De Nationale prestatieafspraken bevatten echter ook doelen en maatregelen die niet direct via de gemeenten moeten worden vertaald in actie door de woningcorporaties, maar waar de woningcorporaties zich wel aan hebben gecommitteerd. Dit betreft bijvoorbeeld het uitfasen van woningen met een energielabel E, F of G en het investeren van extra middelen in de aanpak van schimmel- en vochtproblematiek in woningcorporatiewoningen.

Om te borgen dat deze elementen ook onderdeel worden van de lokale prestatieafspraken, is in de Nationale prestatieafspraken vastgelegd dat deze afspraken door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen worden benoemd tot volkshuisvestingsprioriteiten op grond van artikel 39, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuis-

vesting 2015. Woningcorporaties moeten immers rekening houden met de volkshuisvestingsprioriteiten bij het doen van hun bod voor de lokale prestatieafspraken. Het voornemen bestaat om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat in plaats van met de volkshuisvestingsprioriteiten, rekening moet worden gehouden met het nationale volkshuisvestingsprogramma.

3.4.6 Afdwingbaarheid lokale prestatieafspraken

Uitgangspunt van de lokale prestatieafspraken is en blijft dat elk van de drie partijen, gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie, in onderling overleg en samenwerking vanuit de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage levert aan de uitvoering van de prestatieafspraken, zodat de afgesproken prestaties kunnen worden gerealiseerd en de doelen daadwerkelijk worden behaald. De lokale dialoog is cruciaal, omdat partijen op basis van vertrouwen langjarig met elkaar aan de lat staan om de lokale volkshuisvestingsdoelen te realiseren. Dit laat onverlet dat als sluitstuk een wettelijk instrumentarium nodig is voor de realisatie van de prestatieafspraken. Op basis van de huidige wetgeving bestaat de mogelijkheid al om een geschil aanhangig te maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het moment dat de lokale prestatieafspraken niet tot stand komen ondanks dat lokale partijen er aantoonbaar alles aan hebben gedaan om onderling tot prestatieafspraken te komen. Deze mogelijkheid blijft met dit wetsvoorstel onverminderd bestaan.⁹³

Dit wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding die de geschilbehandeling robuuster maakt. Meest in het oog springt het voorstel om de geschilbehandeling uit te breiden met de mogelijkheid om ook een geschil over de nakoming van prestatieafspraken aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor te leggen. De uitbreiding van de geschilbehandeling zal verder worden uitgewerkt bij wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Het instrumentarium voor afdwingbaarheid van de prestatieafspraken moet worden gezien als stok achter de deur; een laatste redmiddel voor die situaties waarin partijen er onderling echt niet uitkomen. Aan dat uitgangspunt verandert dit wetsvoorstel niets. De regering verwacht dat het enkele bestaan van een instrumentarium voor afdwingbaarheid tot effect zal hebben dat de lokale prestatieafspraken meer concreet zullen beschrijven welke doelen men op lokaal niveau voor de volkshuisvesting stelt en hoe men die doelen in gezamenlijkheid wil bereiken.

3.4.6.1 Afdwingbaarheid door uitbreiding taken Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken

Het instrumentarium voor afdwingbaarheid krijgt in dit voorstel verder vorm door uitbreiding van de taken van de adviescommissie als bedoeld in artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, gevolgd door een bindende uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Net als in de bestaande situatie adviseert de adviescommissie de Minister desgevraagd over een lokaal geschil tussen woningcorporatie(s), gemeente en huurders. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet vervolgens een bindende uitspraak in dat geschil.

⁹³ Artikel 44 van de Woningwet in samenhang met artikel 19a, tweede lid, onder e, van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

De uitbreiding van de taken van de adviescommissie is gewenst omdat in de bestaande situatie te vaak blijkt dat de geschilbehandeling in de regelgeving nog onvoldoende robuust is vormgegeven om een meest effectieve oplossing te bieden voor het geschil. De adviescommissie kijkt zich op een zeer effectieve manier van haar taken, tegelijk is de wettelijke reikwijdte van die taken in de praktijk vaak te smal om een afdoende antwoord te kunnen geven op de specifieke situatie. In de bestaande situatie mag de adviescommissie enkel adviseren over geschillen bij de totstandkoming van de prestatieafspraken, terwijl het voor de realisatie van de volkshuisvestelijke opgaven minstens zo belangrijk is dat deze afspraken ook worden nagekomen. Op dat punt ligt dan ook de belangrijkste uitbreiding van taken van de adviescommissie.

De uitbreiding van de taken van de adviescommissie zal plaatsvinden bij wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting. In deze memorie van toelichting worden de hoofdlijnen geschetst zoals deze worden voorgesteld en zullen worden uitgewerkt bij lagere regelgeving, zodat alvast een beeld bestaat hoe het instrumentarium voor de afdwingbaarheid past in de systematiek van het wetsvoorstel.

3.4.6.2 Bestaande taken en werkwijze adviescommissie

Allereerst volgt op deze plaats een korte beschrijving van de bestaande taken en de werkwijze van de adviescommissie, voordat hieronder de uitbreiding van de taken wordt toegelicht.

In de huidige situatie kan een geschil dat het maken van prestatieafspraken in de weg staat worden voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, wanneer de drie lokale partijen er onderling echt niet uit komen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties vraagt de adviescommissie vervolgens om advies. Dat advies vormt de basis voor de bindende uitspraak van de Minister en het vervolg bij de totstandkoming van de lokale prestatieafspraken.

De context waaraan het geschil tussen lokale partijen wordt getoetst, wordt in de huidige situatie gevormd door het in de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid (de woonvisie), de financiële mogelijkheden van de woningcorporatie, de weging van het belang van de huurders in het proces en hoe het geschilpunt zich verhoudt tot de geformuleerde volkshuisvestelijke prioriteiten op basis van artikel 39, tweede lid van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Zoals hiervoor al aangegeven richt de inhoudelijk bindende uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zich in de praktijk vooral op de vraag of de opstelling van de woningcorporatie al dan niet redelijk is. Dit is het gevolg van de systematiek van de Woningwet waarbij enkel op de woningcorporatie een specifieke wettelijk omschreven plicht rust, namelijk het naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestelijke beleid.

Nadat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een bindende uitspraak heeft gedaan over het geschil tussen lokale partijen, is het aan deze partijen zelf om zorg te dragen voor de opvolging van de bindende uitspraak. In het geval hieraan geen opvolging wordt gegeven, dan kan dit niet opnieuw aan de Minister worden voorgelegd in het kader van geschilbehandeling, maar kan dit leiden tot een beroep op de burgerlijke rechter.

3.4.6.3 Uitgebreide taak in de nieuwe situatie

Het meest van belang bij de uitbreiding van de taken van de adviescommissie, gevolgd door een bindende uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is dat de mogelijkheid wordt gecreëerd dat de adviescommissie zich uitspreekt over een geschil bij de nakoming van de prestatieafspraken, en dus niet alleen een geschil bij de totstandkoming ervan.

De uitbreiding van de taken van de adviescommissie maakt dat het nuttig is de afbakening te beschrijven van taken en rollen tussen de adviescommissie enerzijds en de Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw anderzijds. Dit komt hierna aan bod, in paragraaf 3.3.6.5 van deze memorie van toelichting.

3.4.6.4 De afdwingbaarheid in de fase van nakoming van de prestatieafspraken

Voor het afdwingen van de nakoming van de prestatieafspraken is de gang naar de civiele rechter de geëigende weg. Dit is in de huidige situatie zo, en blijft in het voorstel onveranderd. Maar een civiele procedure kan als hoogdrempelig worden ervaren. Ook is voorstelbaar dat het niet het meest effectieve middel is om lokaal de volkshuisvestelijke doelen te realiseren. Immers, de civiele rechter kan terughoudend zijn in de beoordeling van lokale volkshuisvestelijke kwesties. Daarom biedt dit wetsvoorstel een aanvullend instrument waarmee lokale partijen over en weer de nakoming van afgesproken prestaties jegens elkaar kunnen voorleggen aan de adviescommissie. Zo kunnen deze geschillen bij de civiele rechter worden voorkomen, en kunnen de desbetreffende lokale partijen zich toch laten adviseren over een passende uitkomst van het geschil.

Net zoals dat geldt voor een geschil over de totstandkomingsfase, kan een geschil over de nakoming aan de Minister worden voorgelegd. Dit dient te gebeuren binnen vier weken na het ontstaan ervan. Ook is de partij die het geschil aandraagt, gehouden om hiervan melding te doen aan de andere partijen, net als bij een geschil in de totstandkomingsfase. Een bindende uitspraak van de Minister na geschilbehandeling kan in het ultieme geval alsnog worden betrokken in de behandeling van een zaak door de civiele rechter.

Gemeente

De woningcorporatie en/of de huurdersorganisatie kan een geschil aanhangig maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de stellingname dat de gemeente de afgesproken prestaties niet of onvoldoende nakomt. De adviescommissie onderzoekt de situatie en weegt hierbij alle relevante feiten en omstandigheden mee. Daarbij zijn er drie mogelijke uitkomsten. Ten eerste is het mogelijk dat er geen grond is om nakoming af te dwingen, omdat geoordeeld wordt dat de gemeente niet nalatig is. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de adviescommissie adviseert dat het niet wenselijk is om nakoming af te dwingen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de gemaakte prestatieafspraken niet conform het gemeentelijk volkshuisvestelijk programma zijn. De commissie kan de Minister dan adviseren de gemeente niet te houden aan de door haar gemaakte prestatieafspraken, maar zal dan opdragen tegen dit licht nieuwe prestatieafspraken te maken. Is nakoming wel geboden, dan kan de adviescommissie de Minister als zodanig adviseren. De Minister kan in zijn bindende uitspraak bepalen dat de gemeente de prestatieafspraken moet nakomen.

In het ultieme geval kan de Minister de provincie ertoe aanzetten om de gemeente een instructie te geven over haar volkshuisvestelijk programma of omgevingsplan (getrapte instructie).

Woningcorporatie

Zowel de huurdersorganisatie als de gemeente kan een geschil aanhangig maken over de nakoming van de prestatieafspraken door een woningcorporatie. De adviescommissie onderzoekt het geschil over de nakoming door de woningcorporatie en weegt alle relevante feiten en omstandigheden mee. Zij kan ook hier in haar advies tot drie mogelijke uitkomsten komen.

Ten eerste is er de mogelijkheid dat er geen grond is om nakoming af te dwingen omdat de woningcorporatie niet nalatig is. Ten tweede kan de adviescommissie tot de slotsom komen dat het afdwingen van nakoming niet wenselijk is omdat de prestatieafspraken niet in overeenstemming zijn met het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, of omdat er nieuwe feiten of omstandigheden zijn waarmee bij het sluiten van de prestatieafspraken nog geen rekening kon worden gehouden. Tot slot kan de adviescommissie in haar advies tot de conclusie komen dat de niet-nakoming aan de woningcorporatie kan worden verweten, en dat nakoming dus geboden is. De Minister zal in zijn bindende uitspraak in het geschil de woningcorporatie dan tot nakoming aanspreken. In het ultieme geval kan de Minister zijn aanwijzingsbevoegdheid vanuit artikel 61d van de Woningwet inzetten, om in te grijpen indien de woningcorporatie verwijtbaar niet tot nakoming beweegt. Op deze manier krijgt de escalatieladder vorm die in de Nationale prestatieafspraken voor de corporatiesector is aangekondigd.

3.4.6.5 Raakvlakken met de Autoriteit woningcorporaties en het WSW en inlichtingen derden

De adviescommissie kan ten behoeve van de advisering inlichtingen inwinnen van derden. Dit is al het geval in de bestaande situatie, en geldt ook bij de uitgebreide taak in dit voorstel. Dit geldt ook voor inlichtingen van de Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De adviescommissie integreert in een dergelijk geval de inlichtingen van de Autoriteit woningcorporaties of WSW in haar advies.

De werkterreinen van de adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties kunnen elkaar raken in situaties waarin het bijvoorbeeld gaat om de beoordeling van de financiële capaciteit van een woningcorporatie in relatie tot haar bod. De adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties maken werkafspraken waarbij zij regelen hoe om te gaan met situaties van samenloop van bevoegdheden. Dit voorkomt tegenstrijdige oordeelsvorming en ongewenste samenloop bij de uitoefening van taken.

3.4.7 Aanpassing werkgebied woningcorporaties

Met de invoering van de woningmarktregio's in augustus 2016 is voor elke woningcorporatie duidelijk geworden welke gemeenten het regionale werkgebied vormen. Doel van het aanwijzen van één regionaal werkgebied was het creëren van sterkere lokale binding van woningcorporaties. Die sterkere lokale binding is de afgelopen jaren gerealiseerd, en dit doel blijft onverminderd belangrijk. Tegelijkertijd is het belangrijk, gelet op de grote volkshuisvestingsopgaven voor de komende jaren en de ongelijke verdeling van financiële middelen tussen regionale werkgebieden en tussen woningcorporaties, dat woningcorporaties meer ruimte

krijgen om buiten hun huidige werkgebieden een bijdrage te kunnen leveren als zij hiervoor de middelen hebben.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een belangrijke rol bij de provincie neer te leggen ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid. In aansluiting daarop zal gelden dat woningcorporaties in provinciaal verband werkzaam mogen zijn, zodat woningcorporaties kunnen bijdragen zowel aan de opgaven in de gemeenten waar zij al werkzaam zijn, alsook, waar nodig, aan de opgaven in andere gemeenten in de provincie als de opgaven daar door de woningcorporaties die daar al werkzaam zijn niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat provincies geen directe sturingsrelatie met woningcorporaties hebben: die sturingsrelatie blijft ook met de aanpassing van het werkgebied voorbehouden aan het tripartite overleg tussen gemeente, huurders en woningcorporatie.

Voorgesteld wordt om het regionale werkgebied van woningcorporaties te verruimen door de bestaande woningmarktregio's te laten vervallen, en het nieuwe werkgebied van woningcorporaties te laten samenvallen met provinciale grenzen. Hierdoor kunnen woningcorporaties in één provincie eenvoudiger met elkaar samenwerken wanneer dit bedrijfseconomisch en/of op het gebied van volkshuisvesting voordeel oplevert. Alle in een provincie werkzame woningcorporaties kunnen op deze manier bijdragen aan de provinciale opgaven zoals die zijn vastgesteld in het provinciale volkshuisvestingsprogramma en de relevante gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's, ongeacht waar in de provincie die opgaven liggen. Onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties om die opgaven te realiseren wordt zo vergemakkelijkt. Deze verruiming is onderdeel van een pakket aan maatregelen om ervoor te zorgen dat de opgave (financieel) gehaald kan worden en wordt geboden met het uitgangspunt dat woningcorporaties blijven werken vanuit een zo sterk mogelijke lokale binding. Overigens blijft gelden dat woningcorporaties zelf afwegen of zij in een regio actief willen worden waar zij nu nog geen volkshuisvestingskennis of lokale binding hebben. Voor werkzaamheden in andere provincies dan het eigen nieuwe werkgebied blijft dan ook een ontheffing nodig.

Concreet betekent het voorgaande dat het werkgebied van een woningcorporatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur het werkgebied van een woningcorporatie wordt bepaald, zijnde de provincie(s) waar die woningcorporatie op dat moment al wettelijk actief mag zijn. Op deze wijze ontstaat een nieuw vastgesteld werkgebied. Voor corporaties in enkele woningmarktregio's betekent dit geen verandering, omdat hun huidige werkgebied ook al begrensd wordt door een of meer provincies. Voor een aantal corporaties zal dit echter wel leiden tot een (iets) groter werkgebied dat kan bestaan uit één of meerdere provincies. De vergroting van het werkgebied voor veel corporaties leidt op zichzelf niet direct tot feitelijke veranderingen. Voor gemeenten zullen de corporaties die nu in de gemeente actief zijn immers de voor de hand liggende partijen blijven waarmee zij hun volkshuisvestelijke opgaven realiseren. Deze corporaties zullen een bod uitbrengen op het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Wel kan een gemeente een beroep doen op meer woningcorporaties uit het werkgebied die nog niet werkzaam zijn in de betreffende gemeente, indien de in deze gemeenten werkzame corporaties gezamenlijk niet in staat zijn om de gehele opgave in deze gemeente te realiseren. Hierbij hebben gemeenten dus een belangrijke sturende rol.

Voor corporaties leidt de verruiming van het werkgebied vooral tot een noodzaak breder te kijken naar de volkshuisvestelijke opgave waaraan de corporaties in potentie een bijdrage kunnen leveren. Immers, van

corporaties wordt verwacht dat zij optimaal onderling samenwerken om de volkshuisvestelijke opgave in een provincie te realiseren. Financieel is dat wenselijk omdat niet elke corporatie de financiële slagkracht heeft om de eigen opgaven te realiseren. Het ligt daarbij niet voor de hand dat corporaties door de verruiming van het werkgebied zelfstandig besluiten tot het starten van activiteiten in andere gemeenten dan waar ze al werkzaam zijn. Gegeven de volkshuisvestelijke opgaven die er in de meeste gemeenten zijn, zal de focus van de meeste corporaties blijven liggen op de gemeenten waar zij al actief zijn. Wanneer zij in andere gemeenten actief worden, ligt het voor de hand dat zij dit op verzoek van en in samenwerking met een gemeente of een collega-corporatie doen, zoals dat nu ook het geval is. Wanneer woningcorporaties binnen het werkgebied in een andere gemeente actief willen worden, blijft hierbij bovendien het uitgangspunt dat dit in goed overleg gaat met de gemeente(n) en de bewonersorganisatie(s) van de gemeente(n) waar zij reeds actief zijn.

Daarnaast is de mogelijkheid geboden, om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen, dat indien woningcorporaties in meer dan twee provincies werkzaam mogen zijn, zij een verzoek om een ontheffing aan Onze Minister kunnen doen om slechts in maximaal twee provincies werkzaam te mogen zijn. Hiermee wordt woningcorporaties, die gezien hun grootte en financiële mogelijkheden een te groot werkgebied zouden krijgen, de mogelijkheid geboden om een verzoek te doen tot het werkzaam zijn in een kleiner werkgebied. De rol van gemeenten en huurders is hierbij ook van belang. Deze mogelijkheid versterkt het principe dat lokale verankering uitgangspunt blijft.

Dit wetsvoorstel kent – evenals dat vroeger het geval was – de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen om zodoende volledig werkzaam te kunnen zijn buiten het eigen werkgebied. Deze mogelijkheid blijft bestaan, met dien verstande dat de ontheffing verleend zal worden voor de gehele provincie waarin de gemeente is gelegen waar de woningcorporatie volledig werkzaam wil worden. De keuze voor de provincie als geografische afbakening voor een ontheffing ligt in het verlengde van de keuze om het werkgebied van woningcorporaties te laten samenvallen met de provinciegrenzen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld die gelden voor een ontheffing. Ook hier zal binding van een woningcorporatie in de gemeente waarvoor de ontheffing wordt gevraagd een belangrijke factor vormen in de aanvraag om buiten het huidige werkgebied werkzaam te mogen zijn.

3.4.8 Flexwoningen

In de Nationale prestatieafspraken⁹⁴ is aangegeven dat een deel van de woningbouwopgave zal worden ingevuld door flexwoningen te realiseren op locaties waar (nog) geen reguliere woningbouw voorzien wordt. Vaak gaat het om grond die tijdelijk beschikbaar is gesteld aan de corporatie voor deze flexwoningen. Met flexwoningen kan de opgave sneller gerealiseerd worden.

Investeren in flexwoningen houdt risico's in voor verhuurders, omdat de eerste plaatsing korter is dan de economische levensduur (een flexwoning heeft een gemiddelde technische levensduur tot 50 jaar), en de beschikbaarheid van opvolgende locaties een risico vormt. De regering neemt daarom maatregelen om de investeringen in flexwoningen te bevorderen. Een van de maatregelen is om woningcorporaties toe te staan flexwoningen te plaatsen buiten hun eigen regionale werkgebied zonder dat daar een verklaring van geen bezwaar voor nodig is. Dit vergroot het aantal

⁹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 453, nr. 551.

potentiële locaties waar de flexwoningen na afloop van een lopende plaatsingstermijn opnieuw geplaatst kunnen worden. Daartoe wordt artikel 41 van de Woningwet aangevuld met een nieuw lid dat bepaalt dat flexwoningen niet vallen onder de activiteiten waarvoor woningcorporaties een verklaring van geen bezwaar moeten aanvragen bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar ze geplaatst moeten worden. Aangezien dit artikel aan de basis ligt van de regionale werkgebieden van woningcorporaties, betekent dit dat flexwoningen daarmee buiten het eigen werkgebied geplaatst kunnen worden zonder dat daarvoor een ontheffing bij de Autoriteit woningcorporaties moet worden aangevraagd. Overigens zal in de praktijk een woningcorporatie die haar flexwoningen in een andere gemeente buiten het eigen werkgebied plaatst, dit naar verwachting doen door ze in beheer te geven van een lokaal werkzame corporatie.

Dit laat overigens onverlet dat een woningbouwcorporatie bij het realiseren van een flexwoning de regels van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving in acht moet nemen. Zo moet bijvoorbeeld de locatie waar de flexwoningen gerealiseerd worden, op grond van het omgevingsplan de functie wonen toebedeeld hebben gekregen dan wel moet de realisatie van deze woningen middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mogelijk worden gemaakt.

3.5 Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Zoals hiervoor uiteengezet is voldoende passende zorg en ondersteuning voor mensen uit verschillende aandachtsgroepen en ouderen een belangrijke randvoorwaarde voor adequate huisvesting. Het ontbreken van de juiste zorg en ondersteuning kan leiden tot escalatie, stapeling van problematiek, criminaliteit of overlast voor de omgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma ten aanzien van de woonbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen in relatie tot de zorg- en ondersteuningsbehoefte, die zoveel mogelijk regionaal wordt afgestemd.⁹⁵ Het is daarom het voornemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor te schrijven dat gemeenten in het kader van het op te stellen volkshuisvestingsprogramma deze behoefte integraal in kaart moeten brengen. Het wetsvoorstel voorziet er bovendien in dat in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de verbinding wordt gelegd met het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

Het beleidsplan op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo-beleidsplan) is het document waarin het gemeentelijke beleid ten aanzien van zorg en ondersteuning wordt vastgelegd. Dit beleidsplan wordt periodiek bijgesteld op basis van de veranderende ontwikkelingen en de ervaringen. In artikel 2.1.2 van Wet maatschappelijke ondersteuning wordt reeds voorgeschreven dat gemeenten in het Wmo beleidsplan een zo integraal mogelijke dienstverlening nastreven op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. In aansluiting hierop wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om in artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 vast te leggen dat in het Wmo-beleidsplan aandacht wordt besteed aan het in kaart brengen van de zorg en de maatschappelijke ondersteuning die horen bij de woonopgave voor aandachtsgroepen (waaronder ouderen) zoals vastgelegd in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit en leefomgeving zal nader toegelicht worden hoe gemeenten praktisch gezien vorm kunnen geven aan deze koppeling in het Wmo-beleidsplan, het volkshuisvestingspro-

⁹⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 883.*

gramma, dan wel in twee aparte documenten. Ook zal in meer detail worden beschreven aan hoe dit beleid vormgegeven kan worden, om wat voor soort beleidsvoornemens het gaat om te komen tot een integraal beleid ten aanzien van wonen en zorg.

Op basis van de koppeling tussen wonen – zorg en ondersteuning kunnen gemeenten integraal beleid ontwikkelen om te komen tot voldoende geschikte woningen voor mensen uit aandachtsgroepen en voor ouderen, evenwichtig verdeeld over de woningbouwregio met daarbij passende zorg en ondersteuning. Dit beleid draagt bij aan het ontzien van zorg- en ondersteuningsvoorzieningen in bepaalde wijken, aan de leefbaarheid in deze wijken, vergroot het woongenot en bevordert de doorstroming. Het leggen van een verbinding tussen het ruimtelijk domein en sociaal domein draagt daarbij niet alleen bij aan welbevinden van aandachtsgroepen en ouderen, maar ook aan het versterken van regie op de volkshuisvesting.

Gemeenten geven verder in het Wmo-beleidsplan aan welke mogelijkheden zij zien om deze integrale dienstverlening te bereiken door middel van samenwerking met aanbieders als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, met zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) en met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet. Gemeenten hebben namelijk zowel de ruimtelijke ordening als het woningvoorraadbeheer en het huisvestingsbeleid in de hand.

Om dit goed te kunnen uitvoeren is het nodig dat gemeenten de behoeften op het gebied van wonen met zorg en ondersteuning in kaart brengen. Dat geldt ook als het gaat om Wet langdurige zorg-cliënten met een volledig of modulair pakket thuis of een persoonsgebonden budget met zorg thuis (veelal aangevuld met gemeentelijke maatwerkvoorzieningen). Het in kaart brengen van behoeften kan bijvoorbeeld verlopen via een monitoringsberaad met gecontracteerde aanbieders van gemeenten en Wet langdurige zorg-stakeholders (vaak bieden aanbieders zowel Wlz-zorg als Wmo-ondersteuning aan) waarbij jaarlijks om een prognose wordt gevraagd. Hierop kunnen het langjarige Wmo-beleidsplan en het volkshuisvestingsprogramma (tussentijds) worden bijgesteld. Daarbij is afstemming nodig ten aanzien van welke zorg-, ondersteunings- en woonbehoeften er zijn over de verschillende domeinen heen om mensen langer of opnieuw thuis te laten wonen. Het Wmo-beleidsplan is in die zin als integrale visie bedoeld in samenhang met het woon- en zorgbeleid in het volkshuisvestingsprogramma.

Uit de memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015⁹⁶ blijkt ook dat een integrale ketenbenadering met onder andere woningcorporaties is beoogd. De aanvulling die met dit wetsvoorstel wordt gedaan vult dit nader in.

4 Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet. De Omgevingswet bevat regelgeving over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waarvan de datum van inwerkingtreding 1 januari 2024 is.⁹⁷

⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 41–42, 73 en 187.

⁹⁷ Stb. 2023, 89.

4.2 Uitvoeringsregelgeving

Diverse wijzigingen die zijn voorgesteld bij deze wet zijn kaderstellend en richtinggevend. In lagere regelgeving zullen de bepalingen uit dit wetsvoorstel worden uitgewerkt.

Dergelijke regels zullen een plek krijgen in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet en de Woningwet, waaronder het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. Derhalve zijn de procedures van de Omgevingswet en de Woningwet, zoals de voorhangprocedure en publieke consultatie, op de totstandkoming ervan van toepassing.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen instructieregels worden gesteld over de inhoud van het nationaal, provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Voor de voorgenomen onderwerpen wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting. Ook worden hier regels gesteld over de gegevensverzameling en -verstrekking in het kader van de volkshuisvestingsprogramma's. In het Omgevingsbesluit zullen regels worden opgenomen die betrekking hebben op de totstandkoming van het eerste volkshuisvestingsprogramma en de actualisatie daarvan. In het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 wordt de wijziging van de woonvisie op grond van de Woningwet naar het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma op grond van de Omgevingswet doorgevoerd en wordt de gewijzigde aanwijzing van woningmarktregio's uitgewerkt.

Ook krijgen een aantal regels zijn beslag in ministeriële regelingen. Naar verwachting worden in een regeling onder de Huisvestingswet 2014 de voorwaarden voor categorieën urgenten uitgewerkt. In de Omgevingsregeling onder de Omgevingswet worden de aandachtsgroepen benoemd waar in ieder geval aandacht aan moet worden besteed in het volkshuisvestingsprogramma. En in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 wordt de uitbreiding van de taken van de adviescommissie geschillenbeslechting vormgegeven.

4.3 Het recht op huisvesting

Met dit wetsvoorstel krijgt het oogmerk van de bevordering van voldoende woongelegenheden een plaats in de Omgevingswet waar het gaat om het vaststellen van omgevingsvisies en het stellen van regels in omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is de zorg van de overheid voor voldoende woongelegenheden verankerd. Deze overheidstaak heeft een lange geschiedenis en kent een permanent karakter. De grote betekenis ervan gaf bij de grondwetswijziging van 1983 aanleiding tot een grondwettelijke verankering. Onder voldoende woongelegenheden moet niet alleen de kwantitatieve hoeveelheid woonruimte worden verstaan, maar ook de mate waarin de kwaliteit van de beschikbare woningen aansluit op de behoefte. Volgens de memorie van toelichting moet het beleid erop gericht zijn, dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende wooneenheden mag bestaan.⁹⁸

Het recht op huisvesting is dus een inspanningsverplichting van de overheid om zowel kwantitatief als kwalitatief te voorzien in passende huisvesting. Dergelijke «obligations to ensure» zijn ook verdragsrechtelijk vastgelegd. Artikel 11 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele grond- en mensenrechten (IVESCR) bepaalt dat staten passende maatregelen moeten nemen om de verwezenlijking te verze-

⁹⁸ Algehele grondwetsherziening, Deel Ia Grondrechten, 's-Gravenhage 1979, p. 337.

keren van het recht op «een toereikende levensstandaard met inbegrip van voldoende voedsel, kleding en huisvesting».⁹⁹ Ook artikel 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest (ESH) schept de verplichting van de overheid om maatregelen te nemen om de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen, dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen en de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van eenieder.

De verdragsrechtelijke inspanningsverplichtingen zijn slechts in uitzonderlijke situaties¹⁰⁰ afdwingbaar bij de rechter, dit hangt er bij verdragsrechtelijke bepalingen namelijk vanaf of zij eenieder verbindend zijn, waarover de rechter het laatste woord heeft. Wel kan Nederland op de verwezenlijking van de rechten in artikel 11 IVESCR en artikel 31 ESH worden aangesproken via aanbevelingen van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, respectievelijk het Comité van Ministers van de Raad van Europa.¹⁰¹

Uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) kan geen recht worden afgeleid om te worden voorzien in huisvesting. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld dat het een politieke afweging is voor staten of zij middelen vrijmaken om een ieder van een woning te voorzien.¹⁰² Hoewel het recht op respect voor privéleven en het recht op respect voor de woning van artikel 8 EVRM evenmin een recht omvatten om op een bepaalde locatie te wonen,¹⁰³ volgt uit het recht op vrijheid van beweging van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM dat Staten in beginsel individuele voorkeuren in dit verband moeten accommoderen (zie uitgebreider hieronder).¹⁰⁴ Daarnaast heeft het EHRM aangenomen dat onder omstandigheden een weigering van de overheid om een individu te helpen met het vinden van passende huisvesting een inbreuk op kan opleveren op artikel 8 EVRM, vanwege de gevolgen van een dergelijke weigering voor het privéleven van betrokkene.¹⁰⁵ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij ernstige ziekte of in geval iemand uit detentie komt.¹⁰⁶ Het EHRM heeft in dit verband echter nog nimmer een schending van artikel 8 EVRM aangenomen in zijn rechtspraak.

In deze wet wordt met de introductie van de verplichte urgentieregeling (zie par. 3.4.1) en de reeds bestaande mogelijkheid voor gemeenten om urgent woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is voorrang te verlenen bij het verlenen van huisvestingsvergunningen juist gepoogd te assisteren bij het

⁹⁹ De General Comments geven daar verder invulling aan. Zie bijvoorbeeld General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), document E/1992/23.

¹⁰⁰ Rechtbank Utrecht 18 juni 1991, NJ 1992, 370: de rechtbank oordeelde dat een gemeente die woningen verhuurde uit een eigen woningbestand over zeer ruime beleidsvrijheid beschikte maar dat in het onderhavige geval de weigering niet als redelijk kon worden beschouwd. Het betrof een moeder met drie kinderen die al bijna anderhalf jaar geen eigen woonruimte meer. Sinds enige tijd moest de moeder zelf dagelijks naar het ziekenhuis om te worden bestraald en ten aanzien van het oudste kind was een behandeling op de afdeling Kinderpsychiatrie van het ziekenhuis geïndiceerd.

¹⁰¹ Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de naleving van de (juridisch niet-bindende) uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa.

¹⁰² EHRM (GK) 18 januari 2001, *Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 27238/95, r.o. 99. Zie ook EHRM 10 maart 2020, *Hudorovič e.a. t. Slovenië*, nrs. 24816/14 en 25140/14, r.o. 114.

¹⁰³ EHRM 9 november 2004 (besl.), *Ward t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 31888/03 en EHRM 7 februari 2006 (besl.), *Codona t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 485/05.

¹⁰⁴ EHRM (GK) 6 november 2017, *Garib t. Nederland*, nr. 43494/09, r.o. 114.

¹⁰⁵ EHRM 4 mei 1999 (besl.), *Marzari t. Italië*, nr. 36448/97.

¹⁰⁶ EHRM 4 mei 1999 (besl.), *Marzari t. Italië*, nr. 36448/97, resp. EHRM 26 juni 2001 (besl.), *O'Rourke t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 39022/97.

vinden van passende woonruimte wanneer de omstandigheden daarom vragen. Onder de landelijke verplichte categorieën vallen in ieder geval woningzoekenden met (ernstige) ziektes voor welke passende woonruimte vereist is en woningzoekenden welke uit detentie komen. Aldus wordt met deze wet toegekomen aan de doelen van artikel 8 EVRM.

De zorg voor voldoende woongelegenheid is ook in de toekomst een belangrijke overheidstaak. Er is een urgente en actuele maatschappelijke opgave waar het gaat om het bouwen van nieuwe woningen en het tot stand brengen van een passende, op de woonbehoefte per doelgroep afgestemde woningvoorraad. Deze opgave is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en Rijk. Omdat de structurele zorg voor voldoende woongelegenheid impact heeft op de fysieke leefomgeving zowel in het kader van het doelmatig verdelen van de fysieke ruimte als het reguleren van de kwaliteit en beschikbaarheid van woningen, wordt voorgesteld dit onderwerp een centrale plaats te geven in de Omgevingswet.

4.4 Grond- en mensenrechten

4.4.1 Vrijheid van verplaatsing

Het recht op vrijheid van verplaatsing is vastgelegd in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in artikel 12, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM garandeert het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Volgens het derde lid van dit artikel mag dit recht alleen beperkt worden indien dat noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarnaast moet zo een beperking voorzien zijn bij wet en moet de beperking voldoen aan de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Bij proportionaliteit moet worden beoordeeld of nagestreefde legitieme doel niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden bereikt (subsidiariteit).

Verplichte urgentieregeling waarin bepaalde urgent woningzoekenden moeten zijn opgenomen

De Huisvestingswet 2014 geeft aan de gemeenteraad de bevoegdheid om in de huisvestingsverordening te bepalen dat voor een of meer daarbij aangewezen categorieën bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Indien gemeenten zulk een urgentieregeling vaststellen behoren mantelzorger-verleners en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven in ieder geval tot woningzoekenden met urgentie. Momenteel heeft ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening, waarvan het grootste deel ook een urgentieregeling bevat. Dit wetsvoorstel verplicht alle gemeenten om een urgentieregeling op te stellen en om daarin bepaalde groepen van woningzoekenden als urgentie categorie op te nemen. Daarbij heeft de gemeente de vrijheid om aanvullende categorieën woningzoekenden aan te merken als urgent woningzoekenden. Omdat op basis van dit wetsvoorstel gemeenten verplicht worden een urgentieregeling vast te stellen waarin bepaalde groepen met voorrang worden gehuisvest, kan dit mogelijk een beperking

zijn van de vrijheid van vestiging van andere woningzoekenden die niet als urgent worden aangewezen. Hierbij dit opgemerkt te worden dat het niet gaat over het uitsluiten van bepaalde woningzoekenden, maar om het verlenen van voorrang aan woningzoekenden bij de toewijzing van woonruimten.

Bij wet voorzien

Het EHRM hanteert een materieel wetsbegrip. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een maatregel in ieder geval een «*basis in domestic law*»¹⁰⁷ moet hebben. Dit betekent dat de inmenging in recht op vrijheid van verplaatsing een basis moet hebben in een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een provinciale of gemeentelijke verordening.

Om als beperkingsgrondslag te kunnen dienen, moet de maatregel voldoen aan de op «*rule of law*»-criteria. Dit houdt op de eerste plaats in dat de maatregel kenbaar en toegankelijk («*accessibility*»)¹⁰⁸ moet zijn. Daarnaast dient de maatregel voorzienbaar («*foreseeability*»)¹⁰⁹ zijn en rechtszekerheid («*guarantees against arbitrariness*»)¹¹⁰ bieden. Dat een maatregel voorzienbaar moet zijn houdt in dat de beperking op het recht op vrijheid van verplaatsing met voldoende precisie¹¹¹ moet zijn vastgelegd, zodat de justitiabelen hun gedrag daarop kunnen afstemmen¹¹². Dit laatste houdt ook in dat iedere vorm van willekeur¹¹³ wordt voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis.¹¹⁴

De verplichting om een urgentieregeling vast te stellen waarin bepaalde woningzoekenden als urgent woningzoekenden moeten worden aangewezen, is neergelegd in dit wetsvoorstel. Dit is een wet in formele zin. De gemeenteraad moet de verdere uitwerking vastleggen in een gemeentelijke huisvestingsverordening. Hierdoor wordt de rechtszekerheid gegarandeerd en willekeur voorkomen. Dit kan een indirect effect hebben op de mogelijkheden van woningzoekenden die geen urgentie hebben en daarmee inmenging op hun vrijheid van verplaatsing en vestiging vormen. Het wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat woningzoekenden zonder urgentie geen woonruimte kunnen krijgen. Zij kunnen dat alleen niet op basis van urgentie.

¹⁰⁷ EHRM, 12 juni 2012, Lindheim/Noorwegen, app. no. 13221/08 en 2139/10.

¹⁰⁸ EHRM, 19 november 1999, Špaček, s.r.o./Tsjechië, zaaknummer 26449/95, r.o. 57–60.

¹⁰⁹ EHRM, 9 juni 2005, Baklanov t. Rusland, zaaknummer 68443/01, r.o. 46; EHRM, 5 januari 2000, Beyeler/Italië, zaaknummer 33202/96, r.o. 109; EHRM, 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42; EHRM, 8 juli 1986, Lithgow e.a./VK, zaaknummer 9405/81, r.o. 110; EHRM, 16 juli 2014, Ališić e.a./Bosnië en Herzegovina, Croatië, Servië, Slovenië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, zaaknummer 60642/08, r.o. 103; EHRM, 7 juni 2012, Centro Europa 7 S.R.L. en di Stefano/Italië, zaaknummer 38433/09, r.o. 187 en EHRM, 19 juni 2006, Hutten-Czapska/Polen, zaaknummer 35014/97, r.o. 163.

¹¹⁰ EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 201, Ümşped Paket Dervisi SaN. Ve Tic. A.Ş./Bulgarije, zaaknummer 3503/08, r.o. 37; EHRM, 13 oktober 2021, Yel e.a./Turkije, zaaknummer 28241/18, r.o. 89.

¹¹¹ EHRM, 2 augustus 1984, Malone/VK, zaaknummer 8691/79, r.o. 67; EHRM, 30 november 2006, Vistins en Perepjolkins/Letland, zaaknummer 71243/01, r.o. 95; EHRM, 13 december 2016, Béláné Nagy/Hongarije, zaaknummer 53080/13, r.o. 112.

¹¹² EHRM 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.

¹¹³ EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 2016, Ümşped Paket Servisi SaN. Ve Tic. A.Ş./Bulgarije zaaknummer 3503/08, r.o. 37.

¹¹⁴ EHRM 24 mei 2005, Sildedzis/Polen, zaaknummer 45214/99 r.o. 48.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn ruim van tevoren aangekondigd en bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten, zodat er voldoende tijd zit tussen de bekendmaking van de maatregelen en de inwerkingtreding ervan. De maatregelen zijn daardoor voorzienbaar en kenbaar. Ook hierdoor voldoet de maatregel dat gemeenten verplicht worden om een urgentieregeling vast te stellen met daarin opgenomen een verplicht aantal categorieën woningzoekenden met urgentie aan het criterium dat de inmenging van de vrijheid van verplaatsing bij wet moet zijn voorzien.

Noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit

De regering acht deze maatregel noodzakelijk voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het betreft hier woningzoekenden die urgent passende huisvesting behoeven en daarmee voorrang krijgen boven andere woningzoekenden.

Momenteel heeft ongeveer de helft van alle gemeenten een urgentieregeling. Binnen de groep gemeenten met een urgentieregeling is een grote variatie te zien aan categorieën woningzoekenden die aangemerkt zijn als urgent woningzoekenden. Dit leidt ertoe dat woningzoekenden met eenzelfde urgente huisvestingsvraag in de ene gemeente wel aanspraak kunnen maken op een urgentieverklaring, maar in de andere gemeente niet (omdat zij daar niet aangemerkt zijn als urgent woningzoekenden, of omdat er helemaal geen urgentieregeling is).

Uit het programma «Een thuis voor iedereen» blijkt ook dat een aantal specifieke groepen in alle gemeenten als urgent woningzoekende worden gezien vanwege hun problematiek. Zij zijn vaak afhankelijk van extra zorg of begeleiding, of zij moeten hun leven (opnieuw) opbouwen. Deze personen hebben naast een dak boven hun hoofd ook behoefte aan zorg en ondersteuning. Deze groepen verdringen elkaar en concurreren met «regulier woningzoekenden» om schaarse woningen in de sociale huursector. Door een gebrek aan betaalbare woonruimte blijven deze personen vaak te lang in de (nood)opvang, beschermd wonen of een ggz-instelling of zijn ze dak- of thuisloos. Het woningtekort raakt deze woningzoekenden die daardoor ook op andere levensdomeinen in de knel komen. Dat is voor deze mensen en voor de samenleving als geheel ongewenst. Om te kunnen borgen dat woningzoekenden met urgentie overal in Nederland een gelijke kans hebben op woonruimte creëert dit wetsvoorstel de verplichting voor gemeenten om een urgentieregeling, in de vorm van een huisvestingsverordening, vast te stellen waarin zij een aantal categorieën urgent woningzoekenden verplicht moeten opnemen.

De urgentieregeling voldoet ook aan de vereisten van geschiktheid en proportionaliteit. Aangezien de Huisvestingswet 2014 een uitputtende regeling biedt aan de gemeenten inzake woonruimteverdeling wordt gegarandeerd dat de urgent woningzoekenden in alle gemeenten voorrang wordt geboden bij het vinden van huisvesting. Ten aanzien van de proportionaliteit dient in de eerste plaats opgemerkt te worden dat deze maatregel aan bepaalde woningzoekenden uitsluitend voorrang geeft, maar geen woningzoekenden uitsluit om zich te vestigen in een

bepaalde gemeente. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel een aantal procedurele waarborgen opgenomen.¹¹⁵

Gedeputeerde staten moeten, in overleg met het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een woningmarkt-regio aanwijzen waarin afspraken over de huisvestingsopgave van woningzoekenden met urgentie moeten worden gemaakt. Deze afspraken moeten gericht zijn op een evenwichtige verdeling van de woningzoekenden met urgentie over de verschillende gemeenten in de regio. De gemeenteraden van de gemeenten die deel uitmaken van deze regionale afspraken moeten die afspraken vastleggen in hun huisvestingsverordening. Verder is de maatregel proportioneel, omdat de gemeenten alleen verplicht worden tot het opnemen van bepaalde woningzoekenden met urgentie waarvan is aangetoond¹¹⁶ dat deze personen vaak te lang in dure (nood)opvang, beschermd wonen of een ggz-instelling verblijven of dak- of thuisloos zijn. Het doel om ervoor te zorgen dat bepaalde categorieën woningzoekenden met urgentie met voorrang kunnen worden gehuisvest kan niet met een minder vergrijpende maatregel worden bereikt. Immers, er is krapte op de woningmarkt en alleen door het verplichten dat bepaalde categorieën woningzoekenden moeten worden opgenomen in een urgentieregeling, kan ervoor zorgen dat deze woningzoekenden met voorrang kunnen worden gehuisvest.

Ten slotte is er de mogelijkheid van het instellen van bezwaar, beroep en hoger beroep tegen de weigering van een huisvestingsvergunning.

Vrij verkeer van diensten

In Hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn is het vrij verkeer van vestiging van dienstverrichters geregeld. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningstelsels de volgende eisen: vergunningstelsels moeten niet-discriminatoir zijn, gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig zijn met die reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig zijn, objectief zijn, vooraf openbaar zijn bekendgemaakt en transparant en toegankelijk zijn. De maatregel dat gemeenten een urgentieregeling moeten opstellen met daarin bepaalde verplichte categorieën woningzoekenden met urgentie is mogelijk een inmenging in de vrijheid van vestiging van dienstverrichters.

In dit wetsvoorstel wordt voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn voor vergunningstelsels. In de artikelen 12, 15 en 16 van de Huisvestingswet 2014, zijn namelijk de criteria voor verlening van een huisvestingsvergunning uitgewerkt. Ook zijn de eisen voor het verlenen van een vergunning niet discriminatoir en bevatten ze geen verboden eisen zoals bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn.

¹¹⁵ In de uitspraak Garib t. Nederland overwoog het EHRM ten aanzien van de proportionaliteit onder andere dat de Nederlandse wetgever een aantal waarborgen had opgenomen in de wet. De bestuursorganen hadden de plicht te verzekeren dat er lokaal voldoende huisvesting overbleef voor degenen die niet in aanmerking kwamen voor een huisvestingsvergunning. Ten slotte was er de mogelijkheid van het instellen van bezwaar, beroep en hoger beroep tegen de weigering van een huisvestingsvergunning. Gelet op het voorgaande oordeelde het EHRM dat de nationale autoriteiten op adequate wijze gewicht hebben toegekend aan de rechten en belangen van personen die niet in aanmerking kwamen voor een huisvestingsvergunning.

¹¹⁶ Zie paragraaf 3.2.4 van deze memorie van toelichting.

4.4.2 Verbod van discriminatie

Een beperking van een in het EVRM neergelegd grondrecht mag geen strijd opleveren met het verbod van discriminatie zoals onder meer is opgenomen in artikel 14 van het EVRM. Dit artikel schrijft voor dat bij het verzekeren van de rechten uit het EVRM geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt mag worden. Daaruit vloeit voort dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden.

Ook direct of indirect onderscheid op grond van «any other status» kan een schending van artikel 14 van het EVRM opleveren. Tegelijkertijd heeft het EHRM wel erkend dat categorisering onderdeel uitmaakt van sociale wetgeving en dat veel indelingen in groepen niet arbitrair zijn.¹¹⁷ De wijzigingen voorzien enkel in maatregelen waarmee een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte plaatsvindt. Het is noodzakelijk dat bepaalde woningzoekenden, zoals bepaalde woningzoekenden met urgentie, voorrang krijgen. Deze maatregel is noodzakelijk voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het betreft hier woningzoekenden die urgent passende huisvesting behoeven en daarmee voorrang krijgen boven andere woningzoekenden. Zonder deze voorrang zouden zij wellicht weinig kans maken op huisvesting. De maatregel is tevens proportioneel omdat deze maatregel aan bepaalde woningzoekenden uitsluitend voorrang geeft, maar geen woningzoekenden uitsluit om zich te vestigen in een bepaalde gemeente.

4.4.3 Het recht op eigendom

Voor het stellen van verboden en geboden voor eigenaren is het EVRM en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Bij het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 2014 omtrent de verdeling en samenstelling van woonruimte en bij een wijziging van het omgevingsplan, moet worden beoordeeld of de wijziging een regulering of ontneming van eigendom betekent en of deze inmenging kan worden gerechtvaardigd. Dit geldt ook voor een nationale of provinciale instructie dat de gemeente opdraagt het omgevingsplan te wijzigen. Of bij het stellen van geboden en verplichtingen sprake is van regulering of ontneming, hangt af van de omstandigheden van het geval. Een inmenging moet een legitiem algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht («fair balance») moet zijn tussen het algemene belang dat met het gebod of de verplichting wordt gediend en de belangen van de betrokken eigenaren en andere rechthebbenden.

Over de inzet van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 2014 in relatie tot het recht op eigendom is ingegaan in de memorie van toelichting bij de Huisvestingswet 2014.¹¹⁸

Het ligt niet voor de hand dat bij omgevingsplanwijzigingen ter behartiging van volkshuisvestingsbelangen geboden of beperkingen voor bestaande woningeigenaren worden gesteld die een ontneming van eigendom opleveren. Gemeenten beschikken wel over de bevoegdheid om bij toelating van nieuwe woningen regels te stellen over te realiseren categorieën woningen (zoals sociale huur- of koop als bedoeld in artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving) maar dit wetsvoorstel voorziet niet in verruiming van deze bevoegdheid in die zin

¹¹⁷ *Bah v. het VK* (nr. 56329/07) («any welfare system, to be workable, may have to use broad categorisations to distinguish between different groups in need. (...), and states may justifiably «limit the access of certain categories of aliens to «resource-hungry» sources, amongst which social housing can be counted).

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 323272, nr. 3, p. 42 e.v.

dat dergelijke regels ook met terugwerkende kracht zouden kunnen worden gesteld voor bestaande, reeds in gebruik genomen woningen.

De uitvoering van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde volkshuisvestingsprogramma's kan wel betekenen dat de in een omgevingsplan toegedeelde functie van percelen wordt gewijzigd om nieuwe woningbouw of herontwikkeling of transformatie van bestaand vastgoed mogelijk te maken. De mogelijkheden om eigenaren hierbij met geboden tot uitvoering van bouwplannen te verplichten zijn beperkt. Ook een omgevingsplanwijziging die op een reeds bebouwde locatie een andere – verdichtende – vorm van bebouwing toestaat onder uitsluiting van de bestaande bebouwing en zonder enig overgangsrecht, zal al snel een te grote inbreuk op het eigendomsrecht teweegbrengen. Onteigening is in dit geval het enig aangewezen instrument. Onteigening is mogelijk als de eigenaar van percelen waarop een wijziging is voorzien niet bereid of in staat is een nieuw toegelaten ontwikkeling te verwezenlijken en er sprake is van een noodzakelijk en urgent belang. Hoofdstuk 11 van de Omgevingswet voorziet hiertoe in een met waarborgen omkleed kader, waaronder de aanspraak op schadeloosstelling. Dit kader blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Over de inzet van het instrument onteigening in relatie tot het recht op eigendom is ingegaan in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.¹¹⁹

4.4.4 Toegang tot de rechter

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur besluiten voor daarbij te bepalen categorieën projecten aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op die aangewezen besluiten zijn verschillende procedurele versnellingen van toepassing, waaronder beroep in één feitelijke instantie in plaats van in twee feitelijke instanties. Ook in het huidige omgevingsrechtelijke stelsel zijn er verschillende besluiten, zoals het omgevingsplannen, waartegen beroep in één feitelijke rechterlijke instantie openstaat. Het recht van belanghebbenden om een besluit van een bestuursorgaan bij de rechter ter discussie te kunnen stellen, blijft echter gewaarborgd.

Rechtsbescherming in de vorm van beroep in één feitelijke rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale randvoorwaarden voor rechtsbescherming, zoals neergelegd in onder andere de artikelen 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) en 13 EVRM (recht op een effectief rechtsmiddel). Op grond van artikel 6 EVRM heeft eenieder «bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen» recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Uit dit artikel kan niet worden afgeleid dat tegen een uitspraak altijd hoger beroep open moet staan, oftewel dat rechtsbescherming in meerdere (feitelijke) instanties is vereist.¹²⁰ Uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) en de artikelen 6 tot en met 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) volgt evenmin een recht op rechtsbescherming in twee feitelijke rechterlijke instanties.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2018/19 35 133, nr. 3, p. 34–36.*

¹²⁰ Zie ook Ch.W. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, Den Haag: WODC 2009, p. 23.

4.5 Staatssteun

Aan de werkzaamheden die een woningcorporatie mag uitvoeren met behulp van staatssteun, verandert door dit voorstel niets. De voorgestelde wijzigingen van de Woningwet grijpen daarmee niet in op de uitgangspunten het EC-besluit¹²¹ over de Nederlandse woningcorporaties uit 2009 en daarmee de kaders voor staatssteun.

4.6 Huurregelgeving

De bevoegdheden in dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving kunnen zien op zowel koopwoningen als op huurwoningen. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de bestaande huurregelgeving.

4.7 Milieueffectrapportage

Op grond van afdeling 16.4 van de Omgevingswet geldt een plan-merplicht voor onder meer programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten. Op grond van EU-richtlijn voor de milieueffectrapportage¹²² en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling¹²³ is voor bepaalde plannen en programma's (en projecten) een zogenoemde milieueffectrapportage voorgeschreven, voorafgaand aan het nemen van een besluit over het vaststellen van het plan of programma (of het toestaan van een project). Zo kan het bevoegd gezag de milieueffecten bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieueffecten. Dit kan dus ook gelden voor het volkshuisvestingsprogramma dat met dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Woningbouw wordt in sommige gevallen aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel J11 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Wanneer in het volkshuisvestingsprogramma nieuwbouwopgaven worden uitgewerkt vormt dit een kader voor het vast te stellen omgevingsplan van een gemeente. Ook is een plan-mer aan de orde als in een plan of programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een «passende beoordeling» gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Het volkshuisvestingsprogramma is dan op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet plan-mer-plichtig.

Als het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma alleen kleine wijzigingen bevat, of het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau, dan wel het kader vormt voor een niet-mer-plichtig project, dan kan een plan-mer-beoordeling nodig zijn op grond van artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet. Wanneer daaruit blijkt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, dan geldt er een plan-merplicht.

De plan-merplicht brengt additionele procedurele eisen met zich op grond van afdeling 16.4 van de Omgevingswet. Dit gaat onder meer om verplichte toepassing van afdeling 3.4 Awb, de verplichting tot het vragen van advies over de reikwijdte en het detailniveau van de milieueffectrap-

¹²¹ C (2009)9963, E 2/2005 en N 642/2009.

¹²² Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).

¹²³ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

portage aan de in de Omgevingswet genoemde bestuursorganen en instanties, het onderzoeken van redelijke alternatieven voor het volkshuisvestingsprogramma en advisering door de Commissie voor de m.e.r. over het MER en monitoring van de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het programma. Hier wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag om overlapping te voorkomen uiteraard gebruik kan maken van eerder opgestelde plan-MER'en in het kader van de omgevingsvisie of het omgevingsplan als deze voldoen aan de regels van afdeling 16.4 Omgevingswet.

4.8 Raakvlakken met voorgenomen wetgeving

Algemene wet bestuursrecht

Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Awb (Wet versterking waarborgfunctie Awb). Dit wetsvoorstel richt zich onder meer op het vergroten van de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht en de overheid meer «responsief» te maken. Daartoe worden onder andere voorstellen gedaan tot het expliciteren dat de motivering bij een besluit begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende(n), het vergroten van de ruimte om een bezwaar of beroep bij termijnoverschrijding toch ontvankelijk te verklaren en het voorschrijven dat het bestuursorgaan bij een ingediend bezwaar eerst contact opneemt om te onderzoeken of er een informele oplossing voor het bezwaar kan worden gevonden. Mensen krijgen ook meer mogelijkheden om fouten te herstellen en stellingen in een procedure bij de bestuursrechter alsnog aannemelijk te maken.

De voorstellen tot het versnellen van procedures, zoals opgenomen in voorliggend wetsvoorstel, staan niet met voornoemde voorstellen op gespannen voet. De onderdelen uit het voorliggende voorstel die moeten leiden tot versnelling doen niet af aan de toegang tot rechtsbescherming in het algemeen of de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in het bijzonder. Zij worden alleen tijdelijk ingezet, zolang hier wegens zwaarwegende maatschappelijke belangen aanleiding toe bestaat, en hebben tot doel de procedure bij de rechter te bekorten. Dit wetsvoorstel bevat geen voorstellen tot versnelling van de bezwaarfase.

5 Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de Omgevingswet, Huisvestingswet 2014, Woningwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties, huurdersorganisaties, marktpartijen, (zorg)aanbieders en burgers.

Overheden

Voorliggend voorstel beoogt de regiemogelijkheden voor de overheden op het terrein van de volkshuisvesting te versterken, zodat de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid beter zijn te realiseren. Het wetsvoorstel heeft in de eerste plaats gevolgen voor de (mede)overheden. Het geeft het Rijk de taak en bevoegdheid om kaders te stellen ten aanzien van de volkshuisvesting, het breidt de coördinerende rol van provincies uit en geeft gemeenten meer instrumenten om lokaal te sturen op de volkshuisvestingsopgave. Gemeenten, provincies en Rijk moeten in de omgevingsvisie de hoofdlijnen van het volkshuisvestingsbeleid uiteen

zetten en worden verplicht ter uitvoering hiervan een volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Dit volkshuisvestingsprogramma spoort de overheden aan om tot daadwerkelijke realisering van de beleidsopgave te komen. Het programma bevat daartoe concrete maatregelen over bijvoorbeeld aantallen en typen te realiseren woningen en de aanwijzing van bouwlocaties. Het Rijk en de provincies kunnen met het oog op hier op instructieregels stellen en instructies geven. Het volkshuisvestingsprogramma vormt voor gemeenten de basis om tot inhoudelijke prestatieafspraken te komen met woningcorporaties. Elke gemeente wordt verplicht om als onderdeel van de huisvestingsverordening een urgentieregeling vast te stellen, waarin een aantal verplichte urgentiecategorieën opgenomen worden.

Rechtspraak

De wijzigingen die erin voorzien dat juridische procedures versneld worden behandeld hebben gevolgen voor de rechtspraak en gemeenten. De Raad voor de rechtspraak merkt op dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij aangewezen projecten alleen nog beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden ingesteld. De Raad voor de rechtspraak verwacht dat daardoor het aantal zaken bij de rechtbanken zal dalen. Of die daling substantieel is, is nu echter niet in te schatten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vraagt aandacht voor de mogelijke nadelen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak op zichzelf en de mogelijk nadelige gevolgen van het voorstel voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak verwacht een toename van de werkdruk voor de Afdeling.

Voor de verdere gevolgen voor de rechtspraak wordt naar de toelichting in paragraaf 10.5 van deze memorie van toelichting verwezen. In het kader van het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van categorieën projecten, waarvoor tijdelijk beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak zal gaan gelden, zal telkens moeten worden gezien wat de gevolgen zijn onder meer in verband met het verschuiven van werklast van de rechtbanken naar de Afdeling bestuursrechtspraak.

Woningcorporaties en huurdersorganisaties

Het wetsvoorstel beoogt de lokale prestatieafspraken een steviger basis te geven. Dit gebeurt onder meer door de mogelijkheid te creëren om een geschil over de uitvoering van de lokale afspraken voor te kunnen leggen aan de adviescommissie geschilbeslechting, met een bindende uitspraak door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit versterkt de positie van alle drie de partijen die betrokken zijn bij de lokale prestatieafspraken. Doordat gemeenten en provincies meerjarig beleid vormgeven ten aanzien van de volkshuisvesting, ontstaat er meer duidelijkheid voor woningcorporaties over de woningbouwprogrammering in het werkgebied van de provincies. Door uitbreiding van het werkgebied wordt het voor woningcorporaties mogelijk om meer flexibel bij te dragen aan de provinciale opgaven zoals die zijn vastgesteld in het provinciale volkshuisvestingsprogramma en de relevante gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's, ongeacht waar in de provincie die opgaven liggen.

(Zorg)aanbieders

De verbinding die tussen het fysieke en sociaal domein wordt gelegd met wijzigingen van de Omgevingswet, Woningwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, hebben gevolgen voor de vormgeving van het

volkshuisvestingsprogramma, de lokale prestatieafspraken en het Wmo-beleidsplan. De (zorg)aanbieders, die ook een belangrijke rol spelen om doelen uit het volkshuisvestingsprogramma te verwezenlijken, worden betrokken bij de vormgeving van de lokale prestatieafspraken.

Marktpartijen

Met de versterking van de overheidsregie op de volkshuisvesting krijgen marktpartijen meer duidelijkheid en zekerheid over de bouw van nieuwe woningen en de verdeling daarvan.

Burgers

Dit wetsvoorstel moet eraan bijdragen dat de optelsom van lokale beslissingen beantwoordt aan wat er landelijk aan woningen nodig is, er meer grip ontstaat op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd en procedures worden versneld. Voor burgers moet deze set aan maatregelen ertoe bijdragen, in samenspraak met de verschillende financiële instrumenten, dat het woningtekort wordt opgelost. Het wetsvoorstel beoogt beter te zorgen voor mensen die met urgentie een woning nodig hebben. Zij worden met voorrang gehuisvest, waardoor er meer kansengelijkheid in de huisvesting van wettelijk verplicht urgent woningzoekenden komt.

6 Uitvoering

De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de medeoverheden. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben een expertsessie, meerdere praktijkproeven en diverse overleggen met gemeenten, provincies en de koepels van medeoverheden plaatsgevonden waarbij getoetst is hoe de voorgestelde wijzigingen van invloed zijn op de bestaande uitvoeringspraktijk. Hieronder volgt een beschrijving van hetgeen in kaart is gebracht voor de uitvoeringspraktijk van provincies en gemeenten.

Omdat met name de lagere regelgeving directe gevolgen heeft voor de uitvoering door gemeenten en provincies zal een uitvoeringstoets decentrale overheden in gezamenlijkheid met de medeoverheden voor de lagere regelgeving worden uitgevoerd.

6.1 Omgevingswet

Omgevingsvisie – volkshuisvestingsprogramma

Van provincies en gemeenten wordt verlangd dat zij een omgevingsvisie en een volkshuisvestingprogramma opstellen. De omgevingsvisie bevat een integrale beschrijving op hoofdlijnen van het voorgenomen beleid over de fysieke leefomgeving, waar ook het beleid met betrekking tot de volkshuisvesting in wordt meegenomen. Het programma is het instrument om het beleid uit de omgevingsvisie op onderdelen verder uit te werken en te concretiseren ten behoeve van de uitvoering. In het programma kan worden uitgewerkt op welke wijze, met welke maatregelen en middelen, de beleidsvoornemens zullen worden verwezenlijkt. Gemeenten stellen op dit moment op grond van de Woningwet een woonvisie vast. Deze verplichting komt met dit wetsvoorstel te vervallen. De plicht om op grond van de Omgevingswet een omgevingsvisie vast te stellen en het hierin opgenomen beleid gericht op de volkshuisvesting verder uit te werken in een verplicht volkshuisvestingsprogramma komen hiervoor in de plaats. De woonvisie, zoals deze op dit moment wordt opgesteld door gemeenten, en het volkshuisvestingprogramma zullen op

verschillende punten hetzelfde zijn. Het volkshuisvestingsprogramma zal op onderdelen echter uitgebreider en meer concreet zijn dan de huidige woonvisie.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden geregeld welke onderwerpen in ieder geval een plek moeten krijgen in het volkshuisvestingsprogramma. In de paragraaf over de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet is een doorkijkje gegeven welke onderwerpen dit kunnen zijn. Voor een aantal van deze onderwerpen maken gemeenten en provincies al beleid. Nieuw is dat de woonbehoefte voor aandachtsgroepen en urgent woningzoekenden in het volkshuisvestingsprogramma in kaart moet worden gebracht. Anders dan voor provincies, geldt dat gemeenten in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma de zorg- en ondersteuningsbehoefte van deze aandachtsgroepen in kaart moeten brengen.

Coördinerende taak provincies

Provincies vervullen op grond van de Omgevingswet al een coördinerende rol. Op grond van artikel 2.18 van de Omgevingswet heeft de provincies deze coördinerende taak, waarvan het niet nodig is dat deze nader wettelijk geëxpliciteerd wordt voor de volkshuisvesting. Het in de Omgevingswet expliciteren dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden een belang met het oog waarop de omgevingsvisie en de regels in een omgevingsplan over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mede moeten worden vastgesteld, brengt vanzelf mee dat deze reeds bestaande coördinerende taak ook van toepassing wordt voor de volkshuisvesting. Met het bestaande instrumentarium uit de Omgevingswet van instructieregels en instructies kunnen provincies aan deze coördinerende taak invulling geven.

Monitoring en gegevensverzameling

Het voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het periodiek verzamelen van gegevens door gemeenten en provincies over de ontwikkelingen in de plancapaciteit, de woningvoorraad, de woningmarkt, de raming van de woningbehoefte en de ontwikkelingen in de huursector. Bij de te verzamelen gegevens gaat het ook om het verkrijgen van inzicht in de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen, de opgave voor verplichte categorieën urgent woningzoekenden die daar deel van uitmaakt, alsmede de betaalbaarheid van woningen. Deze gegevens dienen als input voor het ontwikkelen van de omgevingsvisie en de uitwerking in het volkshuisvestingsprogramma. Deze gegevens dienen ook als input voor de interbestuurlijke landelijke monitor voortgang woningbouw. Bij de verdere uitwerking van de regelgeving op het niveau van de algemene maatregel van bestuur zal bezien worden hoe bij de huidige monitoring en gegevensverzameling door gemeenten, provincies en het Rijk kan worden aangesloten, zodat dit een zo min mogelijke belasting op de medeoverheden legt.

Betaalbare woningen

Een doelstelling van voorliggend wetsvoorstel is dat gemeenten zorgen voor minstens twee derde betaalbare woningen in de woningbouwprogrammering op regioniveau, waarvan 40% woningen in het middensegment. Het gaat daarbij om zowel huurwoningen in het middensegment als om betaalbare koopwoningen. Een tweede doel daarbij is het realiseren van voldoende sociale huurwoningen en het tot stand brengen van een evenwichtige verdeling van de sociale voorraad huurwoningen tussen gemeenten in een regio. Het voornemen is om hiertoe in het

Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels te stellen over het volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad hoger is dan het landelijk gemiddelde, moeten op basis van deze instructieregels in het volkshuisvestingsprogramma maatregelen moeten opnemen die bewerkstelligen dat meer dan 40% van het totaal aantal te bouwen woningen bestaat uit woningen in het middensegment. Gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad lager is dan het landelijk gemiddelde, zullen maatregelen moeten opnemen die erop gericht zijn dat van het totaal aantal te bouwen woningen ten minste 30% bestaat uit sociale huurwoningen.

Voor de realisatie van deze woningbouwopgave op provinciaal en gemeentelijk niveau is het van belang dat in het omgevingsplan voorzien is in voldoende bouwmogelijkheden. De volkshuisvestingsprogramma's van de provincie en gemeente gaan in op provinciale respectievelijk gemeentelijke programmering en de daarvoor benodigde plancapaciteit op provinciaal en gemeentelijk niveau: kwantitatieve en kwalitatieve programmering aantallen en betaalbaarheid) in aansluiting op de woningbehoefte. De primaire verantwoordelijkheid voor woningbouw ligt bij gemeenten. Dat houdt onder meer in dat het volkshuisvestingsprogramma van een gemeente moet ingaan op de realisatie van voldoende plancapaciteit voor de bouw van betaalbare woningen en het stellen van regels in het omgevingsplan.

Versnellen van procedures

Als gevolg van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten, zoals met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, wordt verwacht dat de doorlooptijd van juridische procedures afnemen.

6.2 Huisvestingswet 2014

Vormgeving urgentieregeling gemeenten

Gemeenten hebben nu nog een bevoegdheid, maar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de plicht om een urgentieregeling in de huisvestingsverordening op te nemen. Hierin moet een aantal verplichte urgentiecategorieën worden opgenomen. Deze wijziging van de Huisvestingswet 2014 heeft gevolgen voor de gemeentelijke praktijk. In de praktijk blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening heeft, waarvan het grootste deel ook een urgentieregeling bevat. Dit is vastgesteld in het onderzoek «Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021».¹²⁴ Gemeenten die nu nog geen huisvestingsverordening hebben vastgesteld, moeten er dus één vaststellen. Ook gemeenten die wel een huisvestingsverordening hebben vastgesteld maar daarin geen urgentieregeling hebben opgenomen, zullen deze moeten aanvullen. Gemeenten met een huisvestingsverordening die al een urgentieregeling bevat, zullen deze zo nodig in overeenstemming moeten brengen met de overeenkomstig dit wetsvoorstel op te nemen urgentiecategorieën.

In de paragraaf over «Urgentie in de praktijk» is beschreven wat de verplichting tot het opnemen van de wettelijke urgentiecategorieën in een urgentieregeling in een huisvestingsverordening voor de praktijk betekent. Zo is ingegaan op de vraag wat dit betekent voor het mandaat voor de urgentieverlening, hoe iemand met een urgentieverklaring aan

¹²⁴ «Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021», Companen, 29 maart 2022.

een woning mag worden gekoppeld en hoe directe bemiddeling er in de praktijk uit mag zien.

Vormgeven van woningmarktregio's en adviesrol provincie huisvestingsverordening

In artikel 6 van de Huisvestingswet 2014 is een verplichting opgenomen voor gemeenten om de provincie voor advies te raadplegen bij het vaststellen van een huisvestingsverordening. Hierdoor ontstaat voor provincies meer inzicht in de huisvestingsverordeningen van gemeenten. Daarmee kan de provincie vanuit haar coördinerende rol aanbevelingen doen met betrekking tot hoe de lokale huisvestingsverordening zich verhoudt tot de provinciale opgaven op het gebied van de volkshuisvesting. Nu het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het verplicht bij huisvestingsverordening vaststellen van een urgentieregeling, zal de adviserende rol van de provincie automatisch ook daarop zien.

Dankzij de adviesplicht krijgen provincies beter inzicht in de huisvestingsverordeningen van de gemeenten en zijn provincies beter in staat de gemeenten bij te staan bij het indelen van de woningmarktregio's ten behoeve van de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden.

Evenwichtige verdeling urgent woningzoekenden

Met dit wetsvoorstel zal een bevoegdheid in de Huisvestingswet 2014 opgenomen worden op grond waarvan gedeputeerde staten, in overleg met het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een woningmarktregio kunnen vaststellen. Binnen deze regio's moeten gemeenten afspraken maken over de verdeling van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Komen gemeenten hier niet binnen twee jaar na inwerkingtreding met elkaar uit, dan geldt op grond van de Huisvestingswet 2014 dat iedere gemeente een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld percentage van de aangewezen categorie van huurwoningruimte beschikbaar moet stellen voor de urgent woningzoekenden. Gemeenten mogen bij het maken van de afspraken zelf weten welke afspraken zij maken en hoe zij uitvoering gaan geven aan deze verdeling. Zo zijn er gemeenten die al nauw samenwerken en een gezamenlijke huisvestingsverordening hebben of zelfs via een gemeenschappelijke regeling werken. Regio's kunnen daarbij bijvoorbeeld kiezen voor één toegangspoort waar urgentie kan worden aangevraagd of verkregen.

Monitoringsplicht

Om te kunnen beoordelen of de afspraken over een evenwichtige verdeling worden nagekomen, is inzicht nodig in de feitelijke realisatie van de huisvesting. Daarom krijgen gemeenten de verplichting om ieder jaar het volgende te monitoren:

- a. het aantal verleende urgentieverklaringen;
- b. het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van een toegewezen urgentieverklaring; en,
- c. het aantal toegewezen urgentieverklaringen per urgentiecategorie.

In het kader van een effectief toezicht op de huisvestingsverordening krijgen gemeenten verder de verplichting om deze gegevens openbaar te maken en te sturen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de gemeente is gelegen en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Om de administratieve lasten niet onnodig te verzwaren wordt onderzocht op welke manier deze gegevens op een

effectieve en doeltreffende manier verzameld en openbaar gemaakt kunnen worden.

6.3 Woningwet

Verstevigen prestatieafspraken

Zoals al eerder beschreven is het voornemen om in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels te stellen over onder meer de onderwerpen waaraan in ieder geval in een volkshuisvestingsprogramma aandacht moet worden geschonken. De uitwerking van dit beleid, met de onderwerpen vanuit het volkshuisvestingsprogramma, zullen onder meer beslag moeten krijgen in de lokale prestatieafspraken. Dit schept duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten en woningcorporaties.

Ten behoeve van de lokale wederkerigheid zullen ter uitwerking van het wetsvoorstel de taken van de bestaande Adviescommissie geschilbeslechting bij algemene maatregel van bestuur worden verbreed. Deze verbreding heeft tot doel dat alle partijen zich kunnen wenden tot een onafhankelijke partij om te oordelen over een geschil dat ontstaat bij het maken én uitvoeren van de prestatieafspraken. De verbreding houdt onder meer in dat de adviescommissie niet alleen een rol heeft om te adviseren over een geschil bij de totstandkoming van de prestatieafspraken, maar ook bij een geschil over de nakoming van de gemaakte afspraken. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft op basis van het advies een bindende uitspraak, waarbij de Minister gebruik kan maken van het bestaande en het nieuwe instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geboden.

De regering verwacht dat de verbeteringen voor de afdwingbaarheid al in belangrijke mate tot effect zullen hebben dat de lokale prestatieafspraken meer concreet zullen beschrijven welke doelen men op lokaal niveau voor de volkshuisvesting stelt en hoe men die doelen in gezamenlijkheid wil bereiken.

Aanpassing werkgebied woningcorporaties

De werkgebieden van corporaties zullen met voorliggend wetsvoorstel gelijk worden gesteld met de provinciale grenzen. Op die manier kunnen corporaties, die daartoe de middelen bezitten, meer flexibel en gemakkelijker bijdragen aan de volkshuisvestingsopgaven waar de betreffende provincie en de gemeenten daarbinnen voor staat. Het gelijktrekken van de werkgebieden met de provinciale grenzen sluit bovendien beter aan bij de coördinerende rol van provincies op het gebied van de volkshuisvesting, die met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Eventuele regionale ongelijkheden binnen een provincie ten aanzien van de (financiële) mogelijkheden van woningcorporaties kunnen hierdoor makkelijker worden opgepakt. Alle in een provincie werkzame corporaties kunnen op deze manier bijdragen aan de provinciale opgaven zoals die zijn vastgesteld in het provinciale volkshuisvestingsprogramma, ongeacht waar in de provincie die opgaven liggen. De onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties draagt bij aan het realiseren van de gemeentelijke en provinciale opgaven.

6.4 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Verbinding Wmo-beleidsplan en volkshuisvestingsprogramma

Gemeenten moeten in hun Wmo-beleidsplan aandacht besteden aan de vraag naar zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor aandachtsgroepen, zoals vastgelegd in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma onder de Omgevingswet. Gemeenten geven tevens aan welke mogelijkheden zij zien om deze integrale dienstverlening door middel van samenwerking met aanbieders als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, met zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet langdurige zorg en met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet te bereiken. Hierop kunnen het langjarige Wmo-beleidsplan en het volkshuisvestingsprogramma (tussentijds) worden bijgesteld.

7 Toezicht en handhaving

De consequenties voor het toezicht op de naleving en de handhaving van dit wetsvoorstel zijn beperkt. Er worden met dit wetsvoorstel geen nieuwe instrumenten geïntroduceerd die betekenis hebben voor het toezicht op de naleving en de handhaving. Het instrumentarium voor het toezicht op de naleving en de handhaving wijzigt met dit wetsvoorstel niet.

7.1 Omgevingswet

Bestaand instrumentarium uit de Omgevingswet wordt met dit wetsvoorstel effectiever inzetbaar om ook volkshuisvestingsdoelstellingen te bedienen. Dat komt vooral tot uiting in de mogelijkheden voor het Rijk en provincies om instructieregels te stellen en instructies te geven over de inhoud van gemeentelijke omgevingsplannen. Die bevoegdheden bestaan al, maar worden beter inzetbaar om te sturen op het aantal en type woningen waar omgevingsplannen bouwmogelijkheden voor moeten zouden bieden. In het omgevingsplan zal dit zijn terug te zien in specifieke regels over bouwmogelijkheden van specifieke type woningen (bijvoorbeeld binnen een bepaald prijssegment of een bepaalde huurcategorie). Ook zullen daarbij regels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen om het voorgeschreven prijssegment of de gestelde huurprijs voor langere duur in stand te houden. Deze mogelijkheden zijn overigens evenmin nieuw.

7.2 Huisvestingswet 2014

Het toezicht op de naleving van de Huisvestingswet 2014 blijft belegd bij het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten krijgen er wel een taak bij, namelijk het opstellen van een urgentieregeling. Veel gemeenten beschikken al over een huisvestingsverordening met een dergelijke urgentieregeling. Voor gemeenten die nog geen urgentieregeling hebben vastgesteld, kan dit wetsvoorstel tot een beperkte toename leiden van de taken op het terrein van toezicht op de naleving en de handhaving. Ook moeten gemeenten afspraken maken over de evenwichtige verdeling van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden.

7.3 Woningwet

Met het wetsvoorstel worden geen wijzigingen beoogd ten aanzien van het toezicht op de naleving en de handhaving van de Woningwet. Ook brengt het wetsvoorstel geen wijzigingen met zich voor het toezichtsmandaat van de Autoriteit woningcorporaties.

7.4 Interbestuurlijk toezicht

De consequenties van dit wetsvoorstel voor het interbestuurlijke toezicht zijn eveneens beperkt. Provincies zijn op grond van artikel 124 van de Gemeentewet¹²⁵ al belast met het toezicht op de wettelijke medebewindstaken van gemeenten. De toename van het gemeentelijke takenpakket op het terrein van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014, verbreedt ook de toezichthoudende rol van de provincies. Ten aanzien van de Huisvestingswet 2014 betekent dit dat de provincie toezicht zal houden op het opstellen en uitvoeren van de urgentieregeling. Eveneens geldt dit voor de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden in de regio, waarvan de verdeling opgenomen dient te worden in de huisvestingsverordening.

Op het terrein van de volkshuisvesting intensificeert ook het provinciale takenpakket enigszins. Dat betekent dat het Rijk, dat belast is met het toezicht op de taakuitoefening door provincies, ook in enige mate wordt uitgebreid.¹²⁶ Het bestaande instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht wijzigt met dit wetsvoorstel overigens niet. Dit betekent dat het bestaande interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium zoals dat van toepassing is op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, overeenkomstig artikel 124 Gemeentewet in samenhang gelezen met bijlage 1 van de Gemeentewet, van toepassing is.¹²⁷ Van gemeenten wordt op grond van dit wetsvoorstel verlangd dat zij de zorg- en ondersteuningsbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen in kaart brengt en de dienstverlening hierop aan deze groepen integraal betreft in samenwerking met (zorg)aanbieders, zorgkantoren, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daar waar op enig moment sprake zou zijn van taakverwaarlozing door een gemeente op dit punt, dan is het niet de provincie die hier toezicht op houdt, maar de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, overeenkomstig de Gemeentewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Ten aanzien van de Huisvestingswet 2014 hebben provincies al een toezichthoudende taak op de uitvoering door gemeenten. Met het onderhavige wetsvoorstel krijgen gemeenten ook de taak om een urgentieregeling op te stellen als onderdeel van de huisvestingsverordening. Daarin moeten zij de wettelijke urgentiecategorieën opnemen en de met gemeenten in de woningmarktregio afgesproken evenwichtige verdeling van de urgent woningzoekenden. De provincie is toezichthouder op de uitvoering van deze taak door gemeenten, ook wanneer de norm voor de verdeling uiteindelijk gaat gelden als gemeenten er niet of niet tijdig uitkomen. Net als bij de taakstelling voor vergunninghouders zal de provincie de interventieladder voor interbestuurlijk toezicht moeten doorlopen, wanneer wordt constateert dat de gemeente een taak niet of niet naar behoren uitvoert. De uiteindelijke stap hierbij is indeplaatsstelling wanneer er sprake is van taakverwaarlozing.

¹²⁵ Artikel 124 van de Gemeentewet regelt welk orgaan in de plaats treedt wanneer de gemeenteraad, het college of de burgemeester een bestuurstaak (een beslissing, een handeling of het realiseren van een bepaald resultaat) die in medebewind wordt gevorderd niet of niet naar behoren verricht.

¹²⁶ Artikel 121 van de Provinciewet regelt welk orgaan in de plaats treedt wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning een bestuurstaak die in medebewind wordt gevorderd niet of niet naar behoren verrichten. De Minister wiens beleidsterrein het betreft treedt dan steeds in de plaats van het taakverwaarlozende provinciale orgaan.

¹²⁷ Behalve dit toezichtsinstrumentarium kan, op grond van artikel 2.6.8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het instrument van de aanwijzing worden ingezet wanneer ernstige tekortkomingen worden vastgesteld bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

8 Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel leidt tot extra werkzaamheden voor provincies en gemeenten. Om te bezien of deze werkzaamheden ook tot uitvoeringskosten leiden voor de medeoverheden is een artikel 2-onderzoek uitgevoerd op grond van de Financiële-verhoudingswet door SIRA Consulting.¹²⁸ In dat onderzoek zijn de extra werkzaamheden voor de provincies en gemeenten geïnventariseerd en is een onderbouwing gegeven van de financiële gevolgen (uitvoeringslasten) van deze werkzaamheden. In dit hoofdstuk worden die extra werkzaamheden beschreven alsook de incidentele en structurele uitvoeringslasten waartoe die werkzaamheden leiden. Eerst worden de financiële gevolgen voor provincies beschreven en daarna die voor gemeenten.

8.1 Financiële gevolgen voor provincies

Uit het zogenoemde artikel 2-onderzoek¹²⁹ is gebleken dat een deel van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014 leiden tot extra uitvoeringskosten voor provincies. Met dit wetsvoorstel worden ook de Woningwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 gewijzigd; daaruit vloeien voor provincies geen financiële gevolgen voort.

Hoewel voor een deel van de extra taken geldt dat deze binnen de huidige uitvoerings- of toezichtspraktijk van provincies kunnen worden uitgevoerd, zorgt dit wetsvoorstel ook voor aanvullende werkzaamheden. Voor alle hieronder te beschrijven wijzigingen maken provincies daarom kosten ten behoeve van het kennisnemen van de wijzigingen die met dit wetsvoorstel gemoeid zijn.

Omgevingswet

Allereerst zullen provincies uitvoeringslasten hebben vanwege de nog middels algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor het periodiek verzamelen van gegevens over onder andere specifieke woonbehoefte van inwoners, de betaalbaarheid en ontwikkelingen van de woningmarkt en de huursector. De gegevens zullen deels landelijk beschikbaar zijn, deels door gemeenten worden aangeleverd en een deel zullen provincies zelf verzamelen.

Voor het opstellen van het verplichte provinciale volkshuisvestingsprogramma zullen provincies uitvoeringskosten hebben. Deze volkshuisvestingsprogramma's zullen worden gebaseerd op onder andere de woningbehoefte-prognoses, waarvoor informatie verzameld dient te worden. Er zullen (bestuurlijke) afspraken moeten worden gemaakt met betrokken partijen. Ook de woonbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen dient in kaart te worden gebracht in het programma. De verwachting is dat provincies hier extra expertise op moeten ontwikkelen.

Eén van de taken die met het wetsvoorstel voor provincies geïntensiveerd wordt betreft de al bestaande coördinerende taak. De verwachte werkzaamheden die tot een toename van uitvoeringslasten leiden zijn onder meer het erop toezien dat de gemeentelijke opgave in lijn is met de provinciale opgave. Hiertoe zullen naar verwachting registratiesystemen moeten worden aangepast en bijgehouden, zullen provincies voortgangsrapportages moeten opstellen en voortgangsgesprekken voeren met

¹²⁸ Artikel 2-onderzoek wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, Sira Consulting, juni 2023.

¹²⁹ Onderzoek op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

gemeenten. Ook tot de coördinerende taak behoort het stellen van instructieregels en instructies.

Zoals in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting is beschreven zijn provincies interbestuurlijk toezichthouder voor de medebewindstaken van gemeenten. Nu gemeenten op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet meer taken krijgen, heeft dit ook gevolgen voor de rol die provincies hebben als interbestuurlijk toezichthouder. Zij kunnen bij taakverwaarlozing als ultimatum remedium in de plaats treden en bevoegdheden overnemen. Uit het artikel 2-onderzoek is naar voren gekomen dat het op voorhand lastig is te schatten tot welke uitvoeringslasten dit voor provincies zal leiden. Wel verwachten de meeste provincies een (beperkte) uitbreiding van de formatie voor de intensivering van het interbestuurlijk toezicht. Het zal per provincie verschillen hoe vaak zij tot inzet van dit instrument zullen overgaan, en ook of dit daadwerkelijk tot het overnemen van taken (indeplaatstreden) zal leiden.

Huisvestingswet 2014

In het artikel 2-onderzoek komt verder naar voren dat een deel van de wijzigingen in de Huisvestingswet 2014 financiële gevolgen heeft voor provincies.

Zo brengt de verplichting voor provincies om samen met gemeenten woningmarktregio's vast te leggen, waarbinnen gemeenten afspraken maken over de verdeling van urgenten, uitvoeringskosten met zich mee. Verwacht wordt dat met name het overleggen en afstemming zoeken met gemeenten tot de nodige uitvoeringslasten zal leiden.

Ook het toezicht op de totstandkoming van de verdeling van urgent woningzoekenden door gemeenten in de regio zorgt voor een intensivering in de uitvoering bij provincies, omdat zij verwachten hun kennis op dit gebied te moeten uitbreiden. Als sluitstuk voor de evenwichtige verdeling van urgenten in de regio, wordt een wettelijke verdeelsleutel voorgesteld, waarbij het percentage bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. De provincie ziet toe op de naleving van deze verdeelsleutel, in de rol van interbestuurlijk toezichthouder.

Tijdens de uitvoering van het artikel 2-onderzoek werd duidelijk dat het interbestuurlijk toezicht op de Huisvestingswet 2014 voor provincies nog onduidelijk is. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in de gesprekken over het artikel 2-onderzoek is verduidelijkt dat het interbestuurlijk toezicht terughoudend en proportioneel dient te worden ingezet. Het merendeel van de provincies verwacht in dat geval beperkte tijd aan het interbestuurlijk toezicht op de Huisvestingswet te besteden.

Effecten voor provincies

In de onderstaande tabel zijn de eenmalige kosten voor provincies, als gevolg van de wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014, en het kennisnemen van de wijzigingen in deze wetten, weergegeven.

Tabel 1. Eenmalige kosten voor de verschillende wetten

Wet	Tijd (fte)	Jaartarief	Externe kosten	Totale kosten provincies
Omgevingswet	47,73	€ 130.228	€ 1.172.314	€ 7.389.000
Huisvestingswet	4,19	€ 142.349	€ 116.129	€ 712.000
Kennisnemen wijzigingen	10,56	€ 134.554	€ -	€ 1.421.000
Totaal				€ 9.522.000

In de onderstaande tabel zijn de structurele kosten van de wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014 weergegeven. Voor de Huisvestingswet (en het totaal) is een minimale en een maximale variant weergegeven.¹³⁰

Tabel 2. Structurele kosten voor de verschillende wetten

Wet	Tijd (fte)	Jaartarief	Externe kosten	Totale kosten provincies	Kosten per provincie
Omgevingswet	97,09	€ 129.087	€ 88.987	€ 12.622.000	€ 1.052.000
Huisvestingswet	38,09	€ 136.765	€ 10.000	€ 5.219.000	€ 435.000
Totaal				€ 17.841.000	€ 1.487.000

8.2 Financiële gevolgen voor gemeenten

Het artikel 2-onderzoek wijst uit dat de wijzigingen van de verschillende wetten tot uitvoeringslasten voor gemeenten leiden. Allereerst zij opgemerkt dat ook gemeenten kosten zullen maken als gevolg van het kennisnemen van de wijzigingen van dit wetsvoorstel.

Omgevingswet

Op basis van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet zullen gemeenten extra werkzaamheden moeten verrichten om de woningvoorraad in kaart te brengen. Gemeenten hebben in de huidige situatie (deels) zicht op de bestaande woningvoorraad. De verwachting is echter dat extra werkzaamheden nodig zullen zijn om in kaart te brengen hoeveel woningen voldoen aan de definitie van sociale huur, betaalbare koop en middenhuurwoningen. Ook zullen gemeenten een registratiesysteem en monitoringssysteem moeten opzetten en op de naleving door verhuurders moeten toezien.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij een verplicht volkshuisvestingsprogramma opstellen. Veel elementen uit de huidige woonvisie komen hierin terug. Nieuw is de uitbreiding van de woon-zorg component en ook het in beeld brengen van de woonbehoefte van de mensen uit aandachtsgroepen. De uitvoeringskosten voor gemeenten bestaan onder andere uit het afstemmen en overleg voeren met stakeholders, waaronder (zorg)aanbieders, het uitvoeren van regionaal behoefteonderzoek en ramingen maken uitgesplitst naar aandachtsgroepen.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over het periodiek verzamelen van gegevens over onder andere de specifieke woonbehoeften van inwoners, de betaalbaarheid van woningen en ontwikkelingen van de woningmarkt en de huursector. Verwacht wordt dat de benodigde gegevens deels door gemeenten en deels door andere partijen (bijvoorbeeld provincies, het CBS) verzameld worden. Daaroverheen zullen gemeenten nog een verwerkingsslag moeten maken

¹³⁰ De minimale kosten betreffen het scenario waarbij provincies toezien op het komen tot een verdeling van urgenten, wanneer er een verdeelsleutel wordt aangereikt, de maximale kosten betreffen het scenario waarbij het Rijk geen verdeelsleutel beschikbaar stelt.

en aanvullend onderzoek moeten doen om gegevens te verkrijgen met voldoende betrouwbaar detailniveau.

Uit het artikel 2-onderzoek is gebleken dat het zeer lastig is in te schatten welke invloed de versnelling van de procedures voor woningbouwontwikkeling heeft op de tijdsbesteding van gemeenten per procedure, temeer omdat met deze wijziging ook een tijdsbesparing wordt verwacht. Het is daardoor niet goed en betrouwbaar mogelijk om de kosteneffecten in te schatten. De regering stelt hiervoor, ook vanuit het oogpunt van doelmatigheid, op voorhand geen financiering beschikbaar.

Huisvestingswet 2014

Het artikel 2-onderzoek maakt duidelijk dat gemeenten verschillende werkzaamheden moeten verrichten om een urgentieregeling op te stellen. Het gaat hierbij met name om de ontwikkeling en onderbouwing van beleid voor aandachtsgroepen, juridische inzet en beleidsadvisering, de voorlichting van burgers en stakeholders en interne en externe afstemming. Sommige gemeenten zullen de bestaande regeling moeten aanpassen aan de op basis van dit wetsvoorstel wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Het opstellen van een urgentieregeling betreft een wettelijk plicht die uit dit wetsvoorstel voortvloeit. De uitvoeringskosten van de werkzaamheden voor gemeenten die daarmee gemoeid zijn, zijn in beeld gebracht. De additionele kosten die gemeenten maken voor het opstellen van een huisvestingsverordening zijn buiten beschouwing gelaten, dat betreft immers geen wettelijke verplichting op grond van dit wetsvoorstel.

Gemeenten moeten vervolgens de urgentieaanvragen die voortkomen uit de verplichte urgentieregeling beoordelen. De te verwachte werkzaamheden die hieruit voortvloeien zijn bijvoorbeeld het aanpassen van het digitaal systeem. Uitvoeringslasten zijn ook te verwachten door een toename in urgentieaanvragen. Om de uitvoeringskosten te kunnen inschatten is een inschatting gemaakt van het verwachte jaarlijkse aantal urgentieaanvragen. Daarbij is het echter niet mogelijk gebleken een onderscheid te maken tussen de aanvragen op basis van de wettelijk verplichte urgentiecategorieën en aanvragen op basis van eventuele vrijwillige toevoegingen van gemeenten. Urgentieregelingen van gemeenten bevatten in de huidige situatie vaak een combinatie van categorieën die verplicht worden met dit wetsvoorstel en andere categorieën. Het is onbekend hoe gemeenten na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen omgaan met de mogelijkheid om vrijwillig extra urgentiecategorieën op te nemen. In beeld zijn de kosten gebracht van het aantal extra aanvragen dat gemeenten bovenop de huidige hoeveelheid aanvragen verwachten te moeten verwerken.

Gemeenten moeten in overleg met provincies tot een indeling van regio's komen voor de verdeling van de wettelijke verplichte urgentiecategorieën. Het vastleggen van de woningmarktregio's vereist naar verwachting veel regionaal overleg; hiermee zijn uitvoeringskosten gemoeid.

Ook is de verwachting dat de evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden over de regio zal leiden tot diverse werkzaamheden. De uitvoeringskosten zullen onder andere bestaan uit het opstellen van regionale woonzorganalyses. Om te komen tot een evenwichtige verdeling zullen gemeentelijke en regionale overleggen moeten plaatsvinden, die periodiek zullen terugkeren. Vervolgens dient de besluitvorming van de gemaakte regionale afspraken op gemeenteniveau plaats te vinden.

Het monitoren tot slot van de urgentieverlening vergt van gemeenten dat ze een (nieuw) monitoringssysteem moeten opzetten of het bestaande systeem moeten uitbreiden. Dit systeem wordt daarna bijgehouden, afgestemd en eventueel openbaar gemaakt. Ook hieruit vloeien uitvoeringslasten voort.

Woningwet

De mogelijkheden voor behandeling van geschillen over lokale prestatieafspraken worden uitgebreid. Naast de huidige mogelijkheid van geschilbehandeling over de totstandkoming van prestatieafspraken, kan met dit wetsvoorstel ook geschilbehandeling plaatsvinden over de nakoming van prestatieafspraken. Uit het artikel 2-onderzoek is geen duidelijk beeld naar voren gekomen tot hoeveel extra procedures deze taakuitbreiding zal leiden. Omdat dit niet duidelijk is, is geen inschatting van de financiële gevolgen van deze wijziging mogelijk.

Het artikel 2-onderzoek laat voorts zien dat gemeenten uitvoeringskosten maken voor het betrekken van (zorg)aanbieders bij het maken van de lokale prestatieafspraken. Dat wordt verplicht gesteld via de Woningwet. Het effect van deze wijziging verschilt per gemeente en hangt van de bestaande overlegstructuur af. Daar waar niet kon worden ingeschat welke kosten hiermee gemoeid waren met het betrekken van de (zorg)aanbieders bij de lokale prestatieafspraken, is dat niet in beeld gebracht.

Op grond van het wetsvoorstel worden de werkgebieden van woningcorporaties gelijkgesteld met de provinciale grenzen, om daarmee aan te sluiten bij de coördinerende rol van provincies op het gebied van de volkshuisvesting die met dit wetsvoorstel wordt verstevigd. De mogelijkheid bestaat dat daarmee woningcorporaties in een ander gebied werkzaam zullen zijn, dan het huidige werkgebied. Dit zal niet leiden tot extra uitvoeringskosten voor gemeenten, omdat woningcorporaties aan kunnen sluiten bij de bestaande overlegstructuren om te komen tot lokale prestatieafspraken.

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Gemeenten moeten aandacht besteden aan het in kaart brengen van de zorg en ondersteuning die hoort bij de woonopgave van mensen uit aandachtsgroepen. Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beschikken gemeenten al over allerlei gegevens, al dan niet op cliëntniveau, ten aanzien van de zorg en ondersteuning van de inwoners in hun gemeente. Het in kaart brengen van de zorg- en ondersteuningsbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen, zoals deze bij lagere regelgeving gedefinieerd zullen worden, zal van gemeenten een inspanning verlangen en tot structurele uitvoeringslasten leiden.

Gemeenten zullen op grond van dit wetsvoorstel hun Wmo-beleidsplan (tussentijds) moeten bijstellen om aan te geven hoe ze in samenwerking met (zorg)aanbieders zorgdragen voor integrale dienstverlening (wonen, zorg en ondersteuning). Waar nodig zal dit in regionaal verband plaatsvinden. Hierover zal regionale afstemming plaatsvinden.

Het monitoren van de zorg- en ondersteuningsbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen, die met dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld, kan grotendeels binnen de huidige werkzaamheden van gemeenten worden belegd. Gemeenten hebben de meeste gegevens al in beeld vanuit bestaande verplichtingen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

In de onderstaande tabel zijn de eenmalige kosten voor gemeenten, als gevolg van de wijzigingen in de verschillende wetten en het kennisnemen van de wijzigingen, weergegeven. De laatste kolom geeft een indruk van de gemiddelde kosten per (categorie van) gemeente.

Tabel 4. Eenmalige kosten voor de verschillende wetten en kennisname

Wet	Type gemeente	Aantal gemeenten	Tijd (fte)	Jaartarief	Externe kosten	Totale kosten gemeenten	Gemiddelde kosten per gemeente
Omgevingswet	G5	5	0,143	€ 120.966	€ 100.000	€ 586.000	€ 117.200
	G40	40	0,000	€ -	€ 70.000	€ 2.800.000	€ 70.000
	Overige gemeenten	297	0,093	€ 113.252	€ 20.000	€ 9.068.000	€ 30.532
Subtotaal						€ 12.454.000	
Huisvestingswet	G5	5	2,433	€ 125.441	€ 398.333	€ 3.518.000	€ 703.600
	G40	40	0,642	€ 123.032	€ 55.000	€ 5.359.000	€ 133.975
	Overige gemeenten	297	0,160	€ 114.645	€ 18.333	€ 10.893.000	€ 36.677
Subtotaal						€ 19.770.000	
Woningwet	G5	5	onbekend	€ -	onbekend	onbekend	
	G40	40	0,375	€ 114.785	€ -	€ 1.722.000	€ 43.050
	Overige gemeenten	297	onbekend	€ -	onbekend	onbekend	
Subtotaal						€ 1.722.000	
Wmo 2015	G5	5	0,000	€ -	€ -	€ -	€ -
	G40	40	0,000	€ -	€ -	€ -	€ -
	Overige gemeenten	297	0,286	€ 114.785	€ -	€ 9.750.000	€ 32.828
Subtotaal						€ 9.750.000	
Kennisname wijzigingen wetten	G5	5	0,112	€ 123.624	€ 75.000	€ 444.000	€ 88.800
	G40	40	0,575	€ 117.641	€ 100.000	€ 6.706.000	€ 167.650
	Overige gemeenten	297	0,226	€ 114.785	onbekend	€ 7.705.000	€ 25.943
Subtotaal						€ 14.855.000	
Totaal						€ 58.551.000	

In de onderstaande tabel zijn de structurele kosten van gemeenten als gevolg van de wijzigingen van de verschillende wetten weergegeven. De laatste kolom geeft een indruk van de gemiddelde kosten per (categorie van) gemeente.

¹³¹ Waar geen kosten verwacht worden is in de tabellen een «-» opgenomen. Waar wel kosten verwacht worden maar nog onduidelijk is hoe hoog deze zijn, is de tekst «Onbekend» opgenomen.

Tabel 5. Structurele kosten voor de verschillende wetten¹

Wet	Type gemeente	Aantal gemeenten	Tijd (fte)	Jaartarief	Externe kosten	Totale kosten gemeenten	Gemiddelde kosten per gemeente
Omgevingswet	G5	5	4,03	€ 121.014	€ 280.438	€ 3.841.000	€ 768.200
	G40	40	0,79	€ 116.717	€ 37.708	€ 5.206.000	€ 130.150
	Overige gemeenten	297	0,29	€ 112.153	€ 13.784	€ 13.587.000	€ 45.747
Subtotaal						€ 22.634.000	
Huisvestingswet	G5	5	2,4	€ 120.017	€ 560.446	€ 4.260.000	€ 852.000
	G40	40	1,8	€ 110.622	€ 66.896	€ 10.526.000	€ 263.150
	Overige gemeenten	297	0,3	€ 107.941	€ 7.333	€ 12.084.000	€ 40.687
Subtotaal						€ 26.870.000	
Woningwet	G5	5	0,66	€ 123.624	€ 7.500	€ 443.000	€ 88.600
	G40	40	0,23	€ 118.713	€ -	€ 1.068.000	€ 26.700
	Overige gemeenten	297	onbekend	€ -	onbekend	onbekend	
Subtotaal						€ 1.511.000	
Wmo 2015	G5	5	0,11	€ 123.624	€ 2.000	€ 76.000	€ 15.200
	G40	40	0,31	€ 116.130	€ -	€ 1.431.000	€ 35.775
	Overige gemeenten	297	0,15	€ 109.793	€ 6.250	€ 6.650.000	€ 22.391
Subtotaal						€ 8.157.000	
Totaal						€ 59.172.000	

¹ De financiële effecten van het beoordelen van de urgentieaanvragen (tabel 3) zijn niet in deze tabel meegenomen, omdat de verschillende scenario's in beeld zijn gebracht.

9 Evaluatie

Vijf jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de doeltreffendheid en de effecten van deze wet geëvalueerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het geval van gedifferentieerde inwerkingtreding betekent dit dat ieder onderdeel vijf jaar na de inwerkingtreding daarvan wordt geëvalueerd. Een termijn van vijf jaar is voldoende om ervaringen, inzichten en gegevens te hebben die nodig zijn voor een gedegen beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel. Een termijn van vijf jaar is ook de gebruikelijke termijn voor evaluaties van wetgeving op het gebied van de huisvesting. De evaluatiebepaling in het wetsvoorstel biedt de ruimte om (delen van) de wet eerder te evalueren. De effecten van de voorgestelde wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 om te komen tot een verdeling van urgent woningzoekenden over de regio worden eerder geëvalueerd, namelijk 3 jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dat is een jaar na de overgangstermijn waarna er voor alle gemeenten zoals voorgesteld de verplichting is ontstaan een huisvestingsverordening hebben met een urgentieregeling en afspraken met gemeenten in de regio over de verdeling van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal nader worden uitgewerkt hoe de monitoring van de volkshuisvestingsprogramma's eruit komt te zien.

10 Advies en consultatie

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is in de verschillende fasen van overleg gevoerd met betrokken partijen. Zo zijn diverse overleggen gevoerd met stakeholders, waaronder provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen. Ook is een expertsessie georganiseerd, waarbij partijen zijn uitgenodigd om over een eerdere versie van het

wetsvoorstel mee te denken. In een latere fase van totstandkoming van het wetsvoorstel zijn botsproeven gehouden om te bezien hoe de voorgenomen wijzigingen in de praktijk uitpakken.

Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is in februari 2023 voor (internet)consultatie aangeboden. In het kader van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is het wetsvoorstel voor consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Interprovinciaal overleg (hierna: IPO). Ook zijn het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om advies gevraagd. De Autoriteit Woningcorporaties is om een uitvoeringstoets gevraagd. De regering heeft alle consultatiereacties, argumenten en suggesties gewogen en heeft het wetsvoorstel naar aanleiding hiervan op diverse punten aangescherpt en in de memorie van toelichting aspecten verduidelijkt. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

10.1 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk stelt vast dat het voorliggende voorstel geen directe regeldrukgevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Het heeft daarom geen formeel advies uitgebracht. Wel wijst het college erop dat het wetsvoorstel veranderingen aanbrengt in de ordening van het volkshuisvestingsdomein, waarbij door het landelijke en provinciale niveau kan worden gestuurd op taken en bevoegdheden op het lokale niveau en door het landelijke niveau op het provinciale niveau. Deze herordening zal op termijn ook gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk constateert dat wetsvoorstel deze gevolgen niet benoemt. In hoofdstuk 5 gevolgen (niet financieel) zijn de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in beeld gebracht, waarbij ook de gevolgen voor burgers en marktpartijen zijn benoemd.

In dit wetsvoorstel wordt meermaals vooruitgeblikt op hetgeen middels lagere regelgeving geregeld zal worden. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk zal op het moment dat deze regelgeving in concept gereed is om een advies gevraagd worden.

10.2 Advies van de Raad voor de rechtspraak

Procedurele versnellingen in de beroepsprocedure

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat rechtspraak in twee feitelijke instanties uitgangspunt is en dat waar desondanks een uitzondering wordt beoogd, daarvoor een deugdelijke motivering dient te worden gegeven. De Raad onderkent het belang dat dergelijke projecten op redelijke termijn gerealiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd overweegt de Raad dat ook in die gevallen een deugdelijke rechtsbescherming geboden is. De Raad acht het moeilijk uit te leggen waarom een burger voor minder zwaarwegende maatschappelijke belangen wel in twee instanties mag procederen. Daarbij mist de Raad de onderbouwing dat met deze wijziging ook daadwerkelijk sprake zal zijn van een wezenlijke versnelling. In dit verband merkt de Raad nog op dat met het voorbeeld van de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied de lat voor de invulling van het begrip zwaarwegende belangen wel laag wordt gelegd.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan bij aangewezen projecten alleen nog beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden ingesteld. De Raad voor de rechtspraak verwacht dat door het aantal zaken bij de rechtbanken zal dalen. Of die daling substantieel is, is nu echter niet in te schatten.

De inbreng van de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de in het wetsvoorstel opgenomen procedurele versnellingen wordt tezamen met de inbreng van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in paragraaf 10.3 besproken.

Urgentieregeling

Met de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt in artikel 12, derde lid, onder c, van de Huisvestingswet 2014 de woningzoekende aan wie wegens dakloosheid een voorziening voor opvang is verleend, als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, aangemerkt als verplichte categorie voor de urgentieregeling. Uit vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep volgt echter dat geen aanspraak bestaat op opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 als alleen sprake is van dakloosheid. De Raad voor de rechtspraak wijst in dit verband op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 juli 2020, ECLI:N-L:CRVB:2020:1651, waarin de Centrale Raad van Beroep oordeelde dat het weigeren van toegang tot de opvang bij dakloosheid zonder aanvullende feiten waaruit blijkt dat iemand zich niet op eigen kracht kan handhaven in de samenleving, gerechtvaardigd is. De Raad voor de rechtspraak adviseert in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe het voorgaande zich tot elkaar verhoudt. De wetstekst en memorie van toelichting ten aanzien van de verplichte urgentie categorie zijn verduidelijkt door aan te geven dat het woningzoekenden betreft aan wie *in ieder geval* wegens dakloosheid opvang is verstrekt. De tekst in dit wetsvoorstel gaat ervan uit dat om tot de urgentie categorie te behoren, al een voorziening (opvang) is verleend. De gemeente heeft dan reeds getoetst op de zelfredzaamheid van de aanvrager (of het gebrek daaraan op meerdere leefgebieden), breder dan alleen of er sprake is van dakloosheid. De Raad voor de rechtspraak geeft tevens aan dat het zelfredzaamheidscriterium wat bij de opvang wordt gehanteerd om te zien of iemand toegang krijgt, er op deze manier voor zorgt dat toegang tot zowel opvang als huisvesting wordt tegengehouden. Ook Samen-Thuis2030 brengt een vergelijkbaar punt in. Dat is inderdaad het gevolg van de wijze waarop gemeenten beoordelen of toegang tot de opvang aan de orde is. Dit wetsvoorstel voorziet niet in aanpassing van die systematiek.

10.3 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak ziet op het onderdeel versnellen van procedures in het wetsvoorstel, en met name op beroep in één instantie en de beslistermijn van zes maanden voor de bestuursrechter. Het is de Afdeling bestuursrechtspraak niet duidelijk of en in welke mate dit wetsvoorstel leidt tot een werkelijke versnelling van de totale beroepsprocedure. De Afdeling bestuursrechtspraak vraagt aandacht voor de mogelijke nadelen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak op zichzelf en de mogelijk nadelige gevolgen van het voorstel voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak.

Daarbij wijst de Afdeling bestuursrechtspraak erop dat bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 een zeer bewuste keuze is gemaakt voor het uitgangspunt dat tegen besluiten

op dit terrein beroep in twee instanties openstaat en dat bij de Omgevingswet aan deze keuze is vastgehouden. Daarbij merkt de Afdeling op dat daarbij destijds aandacht is geschonken aan de beschikbare gegevens over de zeefwerking van beroep in twee instanties in het bestuursrecht, aan de werklast van de Afdeling bestuursrecht-spraak, maar nadrukkelijk ook aan overwegingen die samenhangen met de zorgvuldigheid en de kwaliteit van rechtspraak. Verder merkt de Afdeling bestuursrechtspraak – net op als de Raad voor de rechtspraak – op dat aandacht moet worden besteed aan de vraag of het gerechtvaardigd is een bestuursrecht van twee typen (snelheden) te introduceren tussen woningbouwprojecten waarop de procedurele versnellingen wel dan wel niet van toepassing zijn.

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt verder haar zorg uit dat het door de hoogste bestuursrechter meer dan incidenteel niet kunnen halen van een door de wetgever gestelde termijn van zes maanden niet bevorderlijk is voor het vertrouwen dat burgers mogen hebben in hun rechter. Het wetsvoorstel zal tot een verzwaring van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak leiden en daarmee tot een verhoging van de totale doorlooptijden bij de Afdeling. De toestroom van zaken naar de Afdeling bestuursrechtspraak in combinatie met de termijn van zes maanden voor een uitspraak, zal door de hoge werkvoorraad leiden tot het oplopen van de doorlooptijden en tot verdringingseffecten.

Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak over zwaarwegende maatschappelijke projecten merkt de regering op dat de besluiten en categorieën projecten niet in dit wetsvoorstel worden aangewezen. Het wetsvoorstel biedt een algemene grondslag, maar de uiteindelijke afweging zal bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gemaakt.

Er moeten zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn, die de toepassing van de procedurele versnellingen rechtvaardigen. Het kan alleen gaan om projecten met een grote maatschappelijke urgentie en betekenis voor de samenleving. Bij de aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten wordt op dit moment gedacht aan woningbouwprojecten van een te bepalen omvang. Gezien het huidige woningtekort is de regering van mening dat dergelijke woningbouwprojecten in aanmerking komen voor aanwijzing. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal worden beoordeeld vanaf welk aantal woningen de versnellingen gerechtvaardigd zijn. Ook kan worden gedacht aan projecten in het kader van de energietransitie of om klimaatdoelstellingen te halen.

Naar de mening van de regering kunnen er goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarbij het van belang is dat het geheel van procedures niet te lang duurt.¹³² Ook aan de wetsgeschiedenis van de Awb zijn argumenten te ontleen om uitdrukkelijk te kiezen voor beroep in één instantie. Onvoldoende zekerheid of het doorprocederen in de tweede beroepsgang wel in beperkte mate zou plaatsvinden, is gezien als aanleiding om te kiezen voor beroep in één instantie.¹³³ In de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet is als argument gehanteerd dat beroep in één instantie gerechtvaardigd is als de rechtmatigheid van een besluit de voorwaarde vormt voor de rechtmatigheid van daarop gebaseerde besluiten.¹³⁴ Het omgevingsplan vormt bijvoorbeeld de juridische basis voor verlening van omgevingsvergunningen. Snelle duidelijkheid over de

¹³² Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 25.

¹³³ *Kamerstukken II* 1991/92, nr. 3, blz. 73.

¹³⁴ *Kamerstukken I en II* 2013/23, 33 118, 33 962, 34 986.

rechtmatigheid van een omgevingsplan voorkomt juridische complicaties bij vervolgbesluiten. Om die reden is voor het omgevingsplan gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrecht-spraak.

Paragraaf 3.1.10 van deze memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Ook zwaarwegende maatschappelijke belangen die noodzaken tot de versnelde uitvoering van te bepalen categorieën projecten, die kunnen naar de mening van de regering afwijking van het uitgangspunt van beroep in twee instanties rechtvaardigen.

Beroep in één instantie kan leiden tot een aanzienlijke versnelling. Regelmatig wordt door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak geprocedeerd om op te komen voor hun belangen. Het kan daardoor geruime tijd duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en benodigde besluiten voor woningbouwprojecten onherroepelijk zijn. Het gevolg is dat er niet alleen voor de ontwikkelende partij, maar vaak ook voor toekomstige bewoners van de woningen langdurig onzekerheid bestaat over de doorgang van de woningbouw. Door beroep in één instantie komt er eerder duidelijkheid over de houdbaarheid van besluiten. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid, aangezien partijen sneller weten waar ze aan toe zijn. Het eerder beschikbaar zijn van onherroepelijk besluiten voor woningbouwprojecten, draagt bij aan het verkorten van (totale) doorlooptijden van woningbouwprojecten.

Binnen het omgevingsrecht zijn er diverse besluiten waartegen slechts beroep in één instantie mogelijk is.¹³⁵ Zo gold tot 1 januari 2024 voor het bestemmingsplan en het tracébesluit, evenals bij bepaalde beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer en nu onder de Omgevingswet voor het omgevingsplan en het projectbesluit beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zoals de Afdeling bestuursrecht-spraak opmerkt is – zonder dat daar een wetswijziging voor nodig is – al beroep in één instantie mogelijk bij omgevingsvergunningen die gecoördineerd worden voorbereid met een omgevingsplan. Het is echter in de tijd niet in alle gevallen wenselijk om een omgevingsvergunning te coördineren met een omgevingsplan. Ook gelden bij toepassing van de coördinatieregeling de andere versnellingsmaatregelen in het wetsvoorstel, zoals de rechterlijke beslistermijn van zes maanden, niet, tenzij tevens gecoördineerd wordt met een projectbesluit of een omgevingsplan waarbij de projectprocedure wordt toegepast.

Het is juist dat de in het wetsvoorstel opgenomen procedurele versnel-lingen niet in *alle* zaken tot versnelling zullen leiden en door het beroep in één instantie de zeefwerking van het beroep bij de rechtbank verval- t. Er wordt niet in alle zaken hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank. Echter, in zaken waarin dit wel het geval zou zijn, kan beroep in één instantie een aanzienlijke versnelling opleveren. Juist bij complexe zaken waarbij meerdere belanghebbenden – met tegengestelde belangen – betrokken zijn, wordt doorgeprocedeerd. Hiermee moet bij de algemene maatregel van bestuur waarin de categorieën projecten worden aangewezen rekening mee worden gehouden.

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt haar zorg uit dat het door de hoogste bestuursrechter meer dan incidenteel niet kunnen halen van een door de wetgever gestelde termijn van zes maanden niet bevorderlijk is voor het vertrouwen dat burgers mogen hebben in hun rechter. De regering merkt op dat voor het vertrouwen in de rechtspraak ook moet worden gekeken naar de totale doorlooptijd van beroepsprocedures (van het beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuurs- rechtspraak). Hoe sneller een procedure is afgerond, hoe sneller er

¹³⁵ Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

duidelijkheid wordt verkregen. Die duidelijkheid is bevorderlijk voor het vertrouwen in de rechtspraak. De in het wetsvoorstel opgenomen versnellingen dragen daaraan bij.

De in het wetsvoorstel voorziene versnellingen kunnen ertoe leiden dat de Afdeling bestuursrechtspraak meer zaken versneld zal moeten behandelen en dat dit in bepaalde mate kan leiden tot vertraging en verdringing van andere zaken. Gezien de huidige woningnood en de urgentie om meer woningen te kunnen bouwen, acht de regering het voorrang geven aan bepaalde categorieën woningbouwprojecten en daardoor mogelijk enige vertraging en verdringing van andere zaken acceptabel.

De rechtelijke beslistermijn van zes maanden was al in opgenomen in de Crisis- en herstelwet (voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor projecten genoemd in bijlage I en II zoals ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied of herstructurering van woon- en werkgebieden), de Tracéwet (voor het tracébesluit) en de Wet ruimtelijke ordening (bij toepassing van de daarin opgenomen coördinatieregeling). Met de Omgevingswet vervallen de meeste van deze rechterlijke beslistermijnen. Er blijft slechts een rechterlijke beslistermijn van zes maanden bestaan voor het projectbesluit.¹³⁶

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om deze rechterlijke beslistermijn en ook de andere procedurele versnellingen in de Crisis- en herstelwet, ook van toepassing te laten zijn op de bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten.

De Afdeling bestuursrechtspraak wijst er terecht op dat in de Omgevingswet niet is voorzien in een vergelijkbare regeling als artikel 1.7 van de Crisis- en herstelwet en hierin ook niet is voorzien in dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt – naar analogie van de Crisis- en herstelwet – aangevuld met een voorziening in geval van dat toepassing wordt gegeven aan de bestuurlijke lus, advies aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak wordt gevraagd dan wel prejudiciële vragen worden gesteld. Opgemerkt kan nog worden dat in artikel 16.87, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet is bepaald dat de Afdeling bestuursrechtspraak in bijzondere omstandigheden de genoemde termijn van zes maanden met ten hoogste drie maanden kan verlengen. Dit biedt de Afdeling bestuursrechtspraak de ruimte om in geval van complexe zaken te besluiten tot een langere termijn dan de zes-maanden-termijn.

Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak erop wijst dat geen gegevens zijn opgenomen waaruit volgt in hoeveel zaken waarin de rechtbanken uitspraken doen hoger beroep wordt ingesteld, geldt dat alleen gegevens worden bijgehouden over omgevingsrechtelijke zaken dan wel bestuurszaken in algemene zin. Er zijn geen openbare cijfers beschikbaar over het aantal beroepszaken en hoger beroepszaken en de doorlooptijden bij de bestuursrechter over woningbouwprojecten. Het is wenselijk om samen met de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak te bekijken op welke wijze cijfermateriaal in de toekomst openbaar beschikbaar kan komen.

De regering onderkent dat de Afdeling bestuursrechtspraak te maken heeft met een grote werklast en een tekort aan personele capaciteit. Het is echter niet aanvaardbaar als door de aanwezige werkdruk en tekort aan personele capaciteit wenselijke procedurele versnellingen, die ook nu al bestaan onder de Crisis- en herstelwet, niet binnen afzienbare termijn zouden kunnen worden geëffectueerd. Dit laat onverlet het belang om

¹³⁶ En op grond van artikel 5.55 van de Omgevingswet (gemeentelijk project van publiek belang) voor een omgevingsplan dat is voorbereid met de zogenoemde projectprocedure.

gezamenlijk te bezien op welke wijze de werkdruk en het tekort aan personele capaciteit kan worden verminderd. Opgemerkt wordt nog dat om de procedurele versnellingen toe te passen, eerst besluiten voor categorieën projecten moeten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In dat traject zal nader aan de orde komen wat de (financiële) gevolgen (voor de rechtspraak) van die aanwijzing zijn. Daarbij kan tevens worden gekeken naar mogelijkheden om aanhangige zaken sneller te kunnen verwerken.

Paragraaf 3.1.10 van deze memorie van toelichting is naar aanleiding van de inbreng van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrecht-spraak aangevuld.

10.4 Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties heeft op verzoek een Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel. Hieronder is een weergave opgenomen van de uitkomsten van deze toets per te wijzigen wet, alsook de reactie hierop en een aanduiding hoe de opmerkingen en adviezen zijn verwerkt.

De Autoriteit woningcorporaties merkt allereerst op dat zij zich bij het uitvoeren van de toets heeft gericht op de werking van het wetsvoorstel op woningcorporaties en het functioneren van het woningcorporatie-stelsel als geheel, conform haar mandaat als toezichthouder op het stelsel van woningcorporaties. Verder merkt de Autoriteit woningcorporaties op dat voor een aantal onderwerpen in het wetsvoorstel geldt dat deze nader bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling zullen worden geregeld. Nu die concrete uitwerking nog volgt, is een beperkte HUF-toets uitgevoerd.

Geconcludeerd wordt dat het wetsvoorstel geen wijzigingen brengt in haar toezichtmandaat en derhalve voor de toezichthouder geen personele of financiële gevolgen meebrengt. De Autoriteit woningcorporaties constateert dat de gecoördineerde regie via de verschillende overheids-lagen die dit wetsvoorstel regelt zal doorwerken in het stelsel van woningcorporaties.

Omgevingswet

De Autoriteit woningcorporaties wijst op het belang van een financiële paragraaf als onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma, en wijst er tevens op dat in het wetsvoorstel geen melding wordt gemaakt van een financiële paragraaf als onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma. De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat de financiële paragraaf van belang is voor alle betrokken partijen: gemeenten, ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties. De regering heeft goede nota genomen van dit punt, en zal dit meenemen bij de nadere uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma bij Besluit kwaliteit leefomgeving.

De Autoriteit woningcorporaties geeft aan dat de passages over de definitie voor sociale huur in de memorie van toelichting veel vragen oproepen, waar het gaat om andere verhuurders dan woningcorporaties. Gesignaleerd wordt dat de wijze waarop een huurwoning van een woningcorporatie of van een particuliere eigenaar als sociale huurwoning wordt gekwalificeerd sterk verschilt. Gevraagd wordt om hierin scherpe keuzes te maken, om bij te dragen aan meer helderheid en aan te sluiten bij de ordening in de woningmarkt. De regering deelt dat een heldere definitie voor sociale huur wenselijk is en beoogt daarom met de

voorgestelde definitie die benodigde helderheid te bieden. Verderop in deze paragraaf wordt ingegaan op deze opmerkingen, die ook door andere partijen zijn ingebracht. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal sociale huur worden gedefinieerd, voornoemde opmerkingen zullen hierbij worden meegenomen.

Huisvestingswet 2014

De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat onduidelijk is welk effect het toewijzen van sociale huurwoningen aan de (nieuwe) aandachtsgroepen heeft op het passend toewijzen door woningcorporaties, en de omvang van de vrije toewijzingsruimte waarover een woningcorporatie beschikt. De Autoriteit woningcorporaties haalt in dit verband de verplichte urgentieregeling aan die dit wetsvoorstel regelt. Zij signaleert dat het wetsvoorstel lijkt te impliceren dat het huisvesten van de mensen uit aandachtsgroepen die niet tot de inkomensdoelgroep horen, zonder inkomenstoets via de huisvestingsverordening, ten laste van de vrije toewijzingsruimte komen.

Op dit punt moet worden verduidelijkt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de huisvesting van mensen uit aandachtsgroepen en meer specifiek de huisvesting van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. De wettelijk verplichte urgent woningzoekenden betreffen maar een deel van de aandachtsgroepen. Het zal in de meeste gevallen gaan om woningzoekenden met een laag inkomen die ook al in de bestaande situatie zijn aangewezen op sociale huurwoningen. Hiernaast mogen gemeenten in de huisvestingsverordening zelf bepalen voor welke categorieën van woonruimte een urgentieverklaring kan worden gebruikt. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om tevens een beroep op particuliere huurwoningen te doen. Ook zal bij een aanvraag om urgentie altijd nog een toets plaatsvinden of iemand voldoet aan de voorwaarden en of geen van de opgenomen weigeringsgronden van toepassing is. Een «te hoog» inkomen kan ook zo'n weigeringsgrond zijn. Dit wetsvoorstel grijpt niet in op de uitgangspunten van het toewijzen volgens de regels voor staatssteun.

Wat betreft het toepassen van het passend toewijzen het volgende. Enkele groepen urgent woningzoekenden zijn uitgesloten van die inkomenstoets, zoals uittredende sekswerkers. Indien mensen uit deze wettelijk verplichte urgentiecategorieën worden toegewezen aan woonruimte in de sociale huur van een corporatie, tellen zij mee in de vrije toewijzingsruimte van corporaties. De regering verwacht echter niet dat het bij deze categorie urgenten om zodanig veel huishoudens zal gaan, dat dit tot problemen zal leiden bij de toewijzing van sociale huurwoningen volgens de regels van het passend toewijzen.

Verder wijst de Autoriteit woningcorporaties erop dat voor een verbeterde uitvoerbaarheid een concrete uitwerking nodig is van de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. De concrete uitwerking zal worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Hierin zullen de urgentiecategorieën nader worden afgebakend en zullen de voorwaarden worden gesteld waaraan woningzoekenden verder moeten voldoen om urgent gehuisvest te kunnen worden. Ook wijst de Autoriteit woningcorporaties erop dat belangrijk is in de nadere uitwerking helder te maken wat de «aangewezen categorieën van goedkope woonruimte» behelzen. Op dit onderdeel is de wet en de memorie van toelichting aangepast.

Tot slot geeft de Autoriteit woningcorporaties aan wenselijk te vinden helderheid te geven over een actualisatie van de huisvestingsverordening, nu dit niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook is helderheid gewenst

over de aansluiting van de actualisatie van de huisvestingsverordening op de verplichting een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Gemeenten hebben op dit moment de plicht om – wanneer zij een huisvestingsverordening hebben – die om de vier jaar aan te passen. Tussentijds aanpassen mag altijd. Aan de plicht om elke vier jaar de huisvestingsverordening aan te passen verandert het wetsvoorstel niets. Ook met het verplicht inregelen van urgentie is er nog ruimte voor gemeenten om een lokale afweging te maken. Nu om de vier jaar verkiezingen voor de gemeenteraad plaatsvinden kan zo ook opnieuw een afweging gemaakt worden.

Woningwet

De Autoriteit woningcorporaties merkt op dat de memorie van toelichting in de consultatieversie van het wetsvoorstel leek te impliceren dat het maken van lokale prestatieafspraken verplicht is, terwijl het wetsvoorstel geen wetsartikel kent dat een dergelijke verplichting in het leven roept. De Autoriteit woningcorporaties wijst erop dat een eventuele verplichting tot het maken van prestatieafspraken niet handhaafbaar is. Dit punt leidde tot een verduidelijking van de memorie van toelichting, in die zin dat het maken van prestatieafspraken niet een juridische verplichting is en ook niet door het wetsvoorstel wordt voorgeschreven. Dit wetsvoorstel regelt echter wél dat de woningcorporatie een uitnodiging doet aan de gemeente en de huurdersorganisatie, voor overleg om tot de benodigde prestaties te komen. De regering verwacht dat gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties in de regel wel lokale prestatieafspraken zullen willen sluiten. Immers, de prestatieafspraken zijn het geëigende instrument om tot uitvoering te komen van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Ook zijn de prestatieafspraken het instrument waarmee de lokale partijen elkaar wegens hun onderlinge afhankelijkheid bij het behalen van de volkshuisvestingsdoelen over en weer aan de benodigde prestaties kunnen houden.

De Autoriteit woningcorporaties geeft aan dat een goed functionerend stelsel vraagt dat rollen en taken helder zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Zij vraagt hierbij expliciet aandacht voor de uitwerking van de rol van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken in relatie tot het toezichtmandaat van de Autoriteit woningcorporaties in de behandeling van geschillen over prestatieafspraken. De Autoriteit woningcorporaties laat weten de afbakening van rollen in het wetsvoorstel niet duidelijk te vinden. Dit punt heeft de Autoriteit woningcorporaties ook naar voren gebracht in reactie op de consultatie van het wetsvoorstel, zie in dit verband ook verderop in dit hoofdstuk. De Autoriteit woningcorporaties laat weten het onwenselijk te vinden wanneer een beoordeling door de toezichthouder in mandaat van de Minister op gespannen voet zou komen te staan met adviezen van de Adviescommissie en/of met bindende uitspraken van de Minister. Geadviseerd wordt in de regelgeving vast te leggen op welke wijze tegenstrijdigheden tussen haar oordelen en de adviezen van de Adviescommissie wordt voorkomen.

De regering deelt de opvatting dat het nuttig is de afbakening van taken en rollen tussen de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie te beschrijven en dat ongewenste samenloop of tegenstrijdigheden moeten worden voorkomen. In de memorie van toelichting is beschreven dat de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie hiervoor onderling werkafspraken kunnen maken. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd. Bij de uitwerking in lagere regelgeving zal nader worden gezien of de afbakening van taken en rollen verder moet worden verstevigd.

De Autoriteit woningcorporaties vraagt om de mogelijkheid van een aanwijzing van de Minister, in relatie tot de geschilbehandeling, in wet- en regelgeving te verankeren. De Woningwet regelt in artikel 61d reeds de mogelijkheid van een aanwijzing van de Minister; dat instrument is hetgeen waarop in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel wordt gedoeld. Een aanvullende bepaling is hiervoor in dit wetsvoorstel niet nodig.

De Autoriteit woningcorporaties adviseert de positie van zorgpartijen bij de totstandkoming van lokale prestatieafspraken verder uit te werken, met name voor de situatie dat geschillen ontstaan over het maken of nakomen van prestatieafspraken. Dit punt is onder paragraaf 3.3.4 verduidelijkt.

De Autoriteit woningcorporaties constateert dat provincies in het wetsvoorstel een indirecte sturingsrelatie hebben op woningcorporaties. Hoe sterk deze relatie is zal afhangen van de breedte van het begrip volkshuisvesting waarop de provincies zich in hun volkshuisvestingsprogramma richten. De Autoriteit woningcorporaties vraagt om verduidelijking van de aard, de functie en reikwijdte van het volkshuisvestingsprogramma van de provincie. In de memorie van toelichting is hier aandacht geschonken.

Geadviseerd wordt verder om nader toe te lichten hoe woningcorporaties de benodigde steun en bouwlocaties van gemeenten kunnen verkrijgen, om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen daadwerkelijk te kunnen realiseren. De regering onderschrijft het belang dat corporaties moeten kunnen beschikken over voldoende locaties om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Onderdeel van dit wetsvoorstel is dan ook dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende woningbouwlocaties voor sociale huurwoningen in hun omgevingsplan. Daarnaast is ook verwerving van locaties belangrijk waarvoor inzet van het grondinstrumentarium belangrijk is. Dit laatste valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd.¹³⁷

Wat betreft de voorgestelde verandering van het werkgebied van woningcorporaties langs provinciegrenzen, vraagt de Autoriteit woningcorporaties in dit stadium aandacht voor ongewenste schaalvergroting die door deze wijziging kan optreden, alsook de vraag hoe de lokale binding met de huidige gemeenten en huurdersorganisaties wordt geborgd. Beide punten kwamen eveneens aan bod in de reactie op de consultatie, en leidden tot een nadere verduidelijking van de memorie van toelichting.

Ook gaat de Autoriteit woningcorporaties in op het onderwerp doorstroming: een uitwerking in de wet of bij algemene maatregel van bestuur is volgens haar noodzakelijk voor de handhaafbaarheid van afspraken over doorstroming. Bij de uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma middels het Besluit kwaliteit leefomgeving zal nader worden bezien op welke wijze de doorstroming in het volkshuisvestingsprogramma een plek krijgt, en of dit al dan niet een verplichtend karakter zal krijgen. Ook zal hierbij worden bezien hoe de lokale prestatieafspraken op dit punt kunnen aansluiten bij het volkshuisvestingsprogramma.

De Autoriteit woningcorporaties wijst tot slot op een weggevalLEN zinsnede in het voorgestelde gewijzigde artikel 42 van de Woningwet. Deze zinsnede was in de consultatie-versie abusievelijk weggevalLEN, de zinsnede is teruggebracht en het wetsartikel is daarmee hersteld.

¹³⁷ Brief van 22 mei 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847 nr. 1040.

10.5 Advies van andere partijen

De reacties en adviezen van andere dan bovengenoemde partijen worden in onderstaande paragraaf beschreven. Om de opbrengst uit de consultatie overzichtelijk te presenteren zal per te wijzigen wet de reacties (waar mogelijk) gebundeld worden besproken.

10.5.1 Omgevingswet

Hieronder wordt ingegaan op de reacties uit de consultatie die de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Taak- en rol overheden

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgesteld om volkshuisvesting aan de maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van de Omgevingswet toe te voegen. Ook is overwogen om in de redactie van artikel 1.3 de aan artikel 22 van de Grondwet ontleende overheidszorg voor het bevorderen van voldoende woongelegenheden op te nemen. Nadere afweging heeft ertoe geleid dat hiervan is afgezien. Het voorstel kon onbedoeld de indruk wekken dat aan de maatschappelijke behoefte van de volkshuisvesting op grond van de Omgevingswet een hogere prioritering toekomt in de belangenafweging bij besluitvorming over het benutten van de fysieke leefomgeving dan aan andere maatschappelijke behoeften. Dit is niet beoogd met dit wetsvoorstel. Slechts is beoogd het belang van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in aansluiting op de overheidszorg voor voldoende woongelegenheden, zoals die in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is verankerd, in de Omgevingswet een plaats te geven.

In de plaats hiervoor wordt er voorgesteld om een vijfde lid aan artikel 2.1 van de Omgevingswet toe te voegen. Met het voorgestelde vijfde lid wordt het oogmerk van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad geëxpliciteerd als motief waarmee bevoegdheden op grond van de Omgevingswet kunnen worden uitgeoefend door gemeenten, provincies en het Rijk. Hiermee is niet beoogd op voorhand een bepaalde uitkomst van de belangenafweging bij afzonderlijke wijzigingen van bijvoorbeeld het omgevingsplan aan te geven.

Vanuit breed perspectief geven veel consultatiereacties steun aan meer overheidsregie op het terrein van de volkshuisvesting. Ook is er steun voor het voorstel hiertoe de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te verbreden en het instrumentarium van de Omgevingswet ook beschikbaar te stellen voor het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting. Meerdere partijen plaatsen wel kanttekeningen bij de mogelijkheden die Rijk en provincies krijgen om te sturen op de beleidsuitvoering door gemeenten. Dit zou op gespannen voet staan met het uitgangspunt «decentraal, tenzij», zoals ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Ook wordt erop gewezen dat dit wetsvoorstel voorbij zou gaan aan bestaande regionale samenwerking bij gemeenten onderling, op het terrein van woonbeleid. Daarnaast wijzen partijen op het ontbreken van een regionale dimensie bij de aanpak van de volkshuisvestingsproblematiek.

In zijn algemeenheid kan worden gewezen op het feit dat de Omgevingswet taken, bevoegdheden, instrumenten en procedures samenbrengt op het terrein van de fysieke leefomgeving. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de volkshuisvesting meer expliciet als te behartigen belang in de Omgevingswet opgenomen. Het doel hiervan is om te

expliciteren dat overheden hun taken en bevoegdheden inzetten om de volkshuisvestingsdoelen na te streven en buiten twijfel te stellen dat de instrumenten van de Omgevingswet ook daarvoor kunnen worden ingezet. Dat geldt in het bijzonder voor de regie-instrumenten uit de Omgevingswet, zoals instructieregels en instructies. Deze instrumenten bieden mogelijkheden voor juridische beleidsdoorwerking van provincies en Rijk door te sturen op de uitoefening van taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Dat laat onverlet dat de bestuurslagen gezamenlijk verantwoordelijkheden dragen om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te behartigen. De verdeling van verantwoordelijkheden ligt echter niet overal gelijk. Binnen het ene sectorale domein heeft het Rijk verstrekkender verantwoordelijkheid en regie aan zich gebonden dan op andere domeinen. De Omgevingswet is hierin neutraal en geeft hier op zichzelf geen invulling aan. De regierol van het provincies en Rijk krijgt vorm in de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentenpakket van de Omgevingswet. Op het terrein van de volkshuisvesting beoogt voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheden voor het provincies en Rijk om die regierol uit te oefenen te versterken.

Het blijft echter in de eerste plaats aan gemeenten om het belang van de volkshuisvesting in integrale afwegingen een plaats te geven. Provincies en Rijk en zullen wel in de vorm van instructieregels en instructies meer sturing gaan geven op de inhoud van het decentrale beleid in volkshuisvestingsprogramma's en omgevingsplannen van gemeenten. Provincies dragen, binnen de algemene randvoorwaarden voor de provinciale uitoefening van taken en bevoegdheden, zorg voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Om die reden ligt het voor de hand dat provincies een regionale aanpak op het terrein van de volkshuisvesting juist zullen stimuleren, afstemming van volkshuisvestingsprogramma's zullen voorschrijven en bepaalde gemeenten zelfs zullen opdragen om in regionaal verband één gezamenlijk volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. Een woningmarkt houdt immers niet op bij gemeente- of provinciegrenzen. Een regionale aanpak bij het volkshuisvestingsbeleid is om die reden onvermijdelijk. Net zoals bij onderdelen van het ruimtelijke beleid hebben provincies hierin een coördinerende rol te vervullen. Het wetsvoorstel sluit dus aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de gemeenten als eerste verantwoordelijk zijn voor de algemene zorg voor de leefomgeving, maar waarbij provincie en Rijk voorwaarden kunnen stellen aan deze taak- of bevoegdheidsuitoefening. In de memorie van toelichting is hieraan meer aandacht geschonken.

Het voornemen bestaat om in het Besluit kwaliteit leefomgeving zowel voor het provinciale als het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma instructieregels te stellen. Daarmee geeft het Rijk sturing en bewerkstelligt het dat de kernonderdelen van het nationale beleid ten aanzien van de volkshuisvesting onderdeel zullen zijn van de volkshuisvestingsprogramma's van provincies en gemeenten. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zullen de geuite zorgen van onder andere het IPO, de VNG en diverse gemeenten en provincies over de gedetailleerd van dergelijke instructieregels worden betrokken.

Volkshuisvestingsprogramma

Diverse partijen ondersteunen het voorstel van een verplicht volkshuisvestingsprogramma. Het belang van een meer integrale benadering van de volkshuisvesting, waarbij verbinding wordt gelegd met andere opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving, zorg en ondersteuning, welzijn en verduurzaming wordt benadrukt. Ook wordt het belang onderkend dat provincies en het Rijk kunnen sturen op de inhoud

van het volkshuisvestingsprogramma, bijvoorbeeld gericht op de bouw van meer betaalbare koopwoningen en sociale huurwoningen. Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de haalbaarheid van dergelijke instructies en wordt gewezen op het belang van lokaal maatwerk. Ook wordt gewezen op de beperkte capaciteit bij gemeenten. Voorkomen moet worden dat kostbare capaciteit moet worden ingezet om onnodig visies om te schrijven naar programma's. Kritische kanttekeningen worden vooral door gemeenten geplaatst bij het feit dat het college van burgemeester en wethouders het volkshuisvestingsprogramma vaststelt. Daarbij wordt benadrukt dat kaderstelling een taak is van de gemeenteraad. De vraag wordt daarom opgeworpen waarom niet de gemeenteraad wordt aangewezen als bevoegd gezag voor het vaststellen van het volkshuisvestingsprogramma. De VNG en enkele andere partijen gaan nog een stap verder en pleiten voor handhaving van de door de gemeenteraad vast te stellen woonvisie op grond van de Woningwet en geen door college van burgemeester en wethouders vast te stellen volkshuisvestingsprogramma voor te schrijven. De VNG vindt het daarnaast ongewenst dat bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden voorgescreven welke onderwerpen het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma moet bevatten.

Gezien het belang van de volkshuisvesting en de urgente woonopgaven van dit moment, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in een verplichting om een volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Hiermee worden de overheden actief aangespoord om op uitvoering gerichte voorstellen te ontwikkelen om de in de omgevingsvisie neergelegde beleidsdoelstellingen op het terrein van de volkshuisvesting te verwezenlijken. Door daarnaast voor te schrijven welke onderwerpen het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma in elk geval moet bevatten, wordt geborgd dat die onderwerpen de aandacht krijgen die zij behoeven, gelet op de volkshuisvestingsopgave en het volkshuisvestingsbeleid vanuit het Rijk. Het is vervolgens aan gemeenten om zo nodig in onderlinge samenspraak en in afstemming met de provincie de inhoudelijke invulling te geven aan het lokale volkshuisvestingsbeleid, rekening houdend met het provinciale volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten hebben de ruimte om daaraan vanuit hun lokale opgave desgewenst onderwerpen toe te voegen. De consultatiereacties hebben niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel op dit punt. Wel wordt in de memorie van toelichting beter toegelicht waarom de keuze van een verplicht volkshuisvestingsprogramma is gemaakt. Ook wordt beter toegelicht dat de woonvisie uit de Woningwet niet primair opgaat in het volkshuisvestingsprogramma, maar in de op grond van de Omgevingswet verplicht vast te stellen omgevingsvisie. Volkshuisvesting wordt daarmee een geïntegreerd onderdeel van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Overlap, fricties en tegenstrijdigheden tussen een aparte woonvisie en de omgevingsvisie worden daarmee vermeden. Met het introduceren van het verplichte volkshuisvestingsprogramma in combinatie met de omgevingsvisie is gekozen voor een optie die goed in de bestaande praktijk kan worden geïntegreerd door gemeenten en provincies. Dat betekent dat de gemeenteraad ook op het terrein van de volkshuisvesting de kaders blijft stellen en de hoofdlijnen van het te voeren beleid vaststelt.

Het volkshuisvestingsprogramma dient er toe de in de omgevingsvisie vastgelegde beleidsvoornemens met een op uitvoering gericht programma te concretiseren. Hoewel het binnen het stelsel van de Omgevingswet past dat een programma door het dagelijks bestuur wordt vastgesteld, kan er altijd voor gekozen worden om het vooruitlopend op besluitvorming aan het algemeen bestuur voor te leggen en ter bespreking te agenderen. Bij gemeenten kunnen gemeenteraadsleden dan bijvoorbeeld moties indienen en zodoende desgewenst het college

bewegen om voorgenen onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma anders in te richten of om andere keuzes te maken. Het opstellen van volkshuisvestingsprogramma's vergt uiteraard capaciteit. Toch wordt het gezien als belangrijke en onvermijdelijke stap om doelstellingen uit een omgevingsvisie tot uitvoering te brengen in concrete plannen zoals aanpassingen van een omgevingsplan of afspraken met woningcorporaties.

Diverse partijen onderschrijven in hun reacties het belang van het in kaart brengen van de huisvestingsopgave en de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsvraag van mensen uit aandachtsgroepen. Een enkele organisatie (Vereniging Cliëntenbelang Amsterdam) is van mening dat aandachtsgroepen niet apart gedefinieerd zouden moeten worden, maar stelt voor te werken met een inclusieparagraaf. Het wetsvoorstel wordt op dat punt niet herzien. The Shift, SamenThuis2030 en Straatconsulaat adviseren een brede definitie van dakloze mensen te hanteren bij het bepalen van de woonopgave en de woningbouwplannen daarop af te stemmen. Deze suggestie wordt meegenomen bij het uitwerken van de definities van aandachtsgroepen in een algemene maatregel van bestuur. Het Leger des Heils vraagt zich af of bij het in kaart brengen van de woonbehoeften voor aandachtsgroepen ook mensen worden meegenomen die op de wachtlijst staan voor verblijf in de maatschappelijke opvang. Dat is inderdaad beoogd.

Het Straatconsulaat geeft in zijn consultatiereactie aan de woonzorgvisie in het wetsvoorstel te missen en daarmee te vrezen dat wat mensen uit aandachtsgroepen nodig hebben aan huisvesting en ondersteuning niet goed in kaart wordt gebracht. De memorie van toelichting is verduidelijkt waarbij is aangegeven is dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de woonzorgvisies, die nu reeds worden opgesteld, in 2026 onderdeel worden van het verplichte volkshuisvestingsprogramma (zie paragraaf 3.1.8 van de memorie van toelichting waarin de overgang naar de nieuwe situatie wordt beschreven).

Tot slot merken de VTW en de NVTZ in hun gezamenlijke reactie op dat naast de gemeente en zorg- en welzijnsorganisaties ook andere partijen een rol dienen te spelen bij het in kaart brengen van woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoeften van aandachtsgroepen en ouderen, zoals zorgcoöperaties, ouder- en burgerinitiatieven en gemeentelijke adviesraad sociaal domein. Ook de Adviesraad Sociaal Domein stelt dat organisaties die aandachtsgroepen en ouderen vertegenwoordigen, zoals adviesraden sociaal domein, bij de prestatieafspraken en de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma moet worden betrokken. In het wetsvoorstel wordt geen wettelijke verplichting tot participatie van deze partijen geïntroduceerd. Wel is de rol die deze partijen kunnen krijgen in de toelichting op het volkshuisvestingsprogramma en prestatieafspraken verduidelijkt. Middels de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb kunnen zij hun bijdrage leveren en zijn zij betrokken bij het volkshuisvestingsprogramma. Het staat gemeenten uiteraard vrij om voornoemde partijen uit te nodigen om mee te denken met de vormgeving van de lokale prestatieafspraken.

Brede steun voor regelgeving met als doel meer sociale woningbouw en evenwichtige verdeling

Uit de consultatie blijkt dat inzet van instrumentarium dat bijdraagt aan de doelstelling om te streven naar meer sociale huurwoningen en aan een meer evenwichtige verdeling daarvan tussen gemeenten breed wordt gedeeld door gemeenten, provincies, IPO, VNG, Aedes, Woonbond. Niet alleen bij overheden is er brede steun. Ook de NEPROM onderschrijft het

opstellen van regels met als doel meer sociale woningbouw in de komende jaren en een rechtvaardiger verdeling.

30% sociale huurwoningen

In de consultatiereacties is door diverse partijen naar voren gebracht dat zij de doelstelling van het streven naar 30% sociale woningbouw in de voorraad uit het programma «Een thuis voor iedereen» terug willen zien in het wetsvoorstel. Zij zien een regeling waarin 30% moet worden bijgebouwd door gemeenten die onder het landelijke gemiddeld zitten, als onvoldoende om het tekort aan sociale huurwoningen op te lossen. Dit standpunt is onder meer naar voren gebracht door de provincie Zuid-Holland, Aedes, de Woonbond, de VNG en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De VNG heeft zorgen dat door het niet-expliciteren van de eis dat elke gemeente op termijn moet voldoen aan 30% sociale huur ten opzichte van de gehele woningvoorraad, een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad over de gemeenten onvoldoende wordt bereikt en het tekort niet wordt ingelopen. Ook Aedes en de Woonbond hebben zorgen dat het aandeel sociale woningen in de voorraad achteruit zal gaan. Daarnaast brengen zij naar voren dat er geen doelstelling meer geldt voor gemeenten die een hogere voorraad hebben dan het landelijk gemiddelde. Hierdoor zou de voorraad kunnen teruglopen.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering het tekort aan sociale huurwoningen in te lopen door toename en instandhouding van het aantal sociale woningen – door middel de bouw van 250.000 sociale huurwoningen. Voor woningzoekenden met een laag inkomen is immers van belang dat door een absolute toename van het aantal betaalbare woningen sociale huurwoningen hun kansen op een passende woning toenemen.

Daarnaast is het instrumentarium in dit wetsvoorstel gericht op een meer evenwichtige verdeling (fair share) van sociale huurwoningen tussen gemeenten én een gezonde balans van de woningvoorraad per gemeente. De regering is voornemens om de wettelijke sturing op een evenwichtige verdeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving nader te regelen. Het voornemen is om daarin te bepalen dat gemeenten met een aandeel sociale huurwoningen dat lager ligt dan het landelijk gemiddelde, in het volkshuisvestingsprogramma maatregelen moeten treffen gericht op nieuwbouw van ten minste 30% sociale huurwoningen. Daarmee ligt een wettelijke opdracht voor deze gemeenten om te voorzien in voldoende locaties voor 30% sociale nieuwbouw. In het programma «Een thuis voor iedereen» is de fair share doelstelling geformuleerd met streven naar 30% sociale huurwoningen in de voorraad. De beoogde regeling om te voorzien in 30% nieuwbouw is te zien als een nadere concretisering en aanscherping ten opzichte van het streven naar 30% in de voorraad. Daarmee worden ook bestuurlijke discussies over het groeipad om te streven naar 30% in de voorraad voorkomen.

40% bouwen voor het middensegment

De VNG is het niet eens met de voorgenomen verplichting in het Besluit kwaliteit leefomgeving van meer dan 40% nieuwbouw in het middensegment voor gemeenten met veel sociale voorraad. De VNG wil de keuze voor meer sociale huurwoningen of het toevoegen van meer woningen in het middensegment aan de gemeenten overlaten.

De regering constateert dat ook voor mensen met een middeninkomen het woningtekort nijpend is. De lokale optelsom van gemeentelijke besluiten leidt landelijk niet tot het aantal benodigde woningen voor mensen met een middeninkomen. Deze mensen zijn veelal aangewezen

op het zeer beperkte aanbod van middenhuurwoningen, zij komen ook niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en een koopwoning is voor hen onbereikbaar.¹³⁸ De regering vindt daarom dat naast regie op het aantal sociale huurwoningen er ook wettelijke sturing nodig is op het aantal woningen voor mensen met een middeninkomen en op een gezonde samenstelling van de woningvoorraad per gemeente. Het is belangrijk dat ook in gemeenten met veel sociale huurwoningen er voldoende betaalbare woningen zijn voor mensen met een middeninkomen.

Sturen op marktpartijen via het grondinstrumentarium.

In een aantal consultatiereacties wordt gewezen op de noodzaak om ook te kunnen sturen op marktpartijen om de betaalbaarheidsdoelstellingen te realiseren. Daarvoor is ook aanpassing van het grondinstrumentarium nodig. Zowel de VNG als het IPO wijzen erop dat er weinig instrumenten voorhanden zijn om een ontwikkelaar (die vaak de grondpositie in handen heeft of zich kan beroepen op het zelfrealisatierecht) te committeren om betaalbaar te bouwen. Het wetsvoorstel voorziet daar nu niet in. Zij pleiten ervoor dat het wetsvoorstel voorziet in een helder kader voor marktpartijen waarmee ze gecommitteerd zijn aan de nationale doelstelling om betaalbaar te bouwen.

De regering erkent dat naast dit wetsvoorstel ook modernisering van het grondbeleid nodig is om gebiedsontwikkeling te kunnen versnellen en de publieke en private financiële haalbaarheid ervan te verbeteren. De toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een brief aan de Tweede Kamer geschreven; modernisering van het grondbeleid.¹³⁹ Mogelijk zal de modernisering van het grondbeleid ook leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving.

Dit wetsvoorstel draagt volgens de regering ook bij aan de financiële haalbaarheid van woningbouw doordat het voorziet in consistente sturing van overheden op de prijssegmentering van de nieuwbouw waarbij twee derde van de nieuwbouw betaalbaar moet zijn. Economisch gezien vertaalt een lagere woningprijs zich op termijn ook door in lagere grondprijzen.

Financiële uitvoerbaarheid betaalbaarheidsdoelstelling

Meerdere consultatiereacties gaan over de inzet van financiële middelen om de betaalbaarheidsdoelstellingen te realiseren. IVBN maakt zich zorgen dat kleinere projecten met een verplicht aandeel sociale huur financieel onhaalbaar blijken en niet tot stand kunnen komen. Diverse gemeenten pleiten voor extra middelen om de onrendabele toppen af te dekken.

De afgelopen jaren zijn er in verhouding te veel dure woningen gebouwd, wat heeft bijgedragen aan het tekort aan betaalbare woningen. Door consistente sturing op twee derde betaalbare woningen voor de langere termijn kan de regering zorgen voor voldoende woningen voor mensen met een laag of middeninkomen en voor duidelijkheid en zekerheid. Consistentie in de betaalbaarheidsdoelstelling geeft ook zekerheid voor het rendement voor marktpartijen waardoor de stabiliteit van de woningbouwproductie verbetert. De regering wil dan ook vasthouden aan de betaalbaarheidsdoelstellingen waarop via dit wetsvoorstel regie wordt

¹³⁸ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32 847, nr. 986.

¹³⁹ Brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 19 juni 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 34 682, nr. 164.

gevoerd. Overigens gelden de doelstellingen ten aanzien van sociale huur en middenhuur niet per project maar per gemeente, mede gezien de financiële uitvoerbaarheid van een project.

Daarnaast constateert de regering dat juist door de bouw van te veel dure woningen grondeigenaren een te hoge verwachtingswaarde van de grond hebben ingerekend wat van invloed is op de financiële uitvoerbaarheid van een project. Op termijn verwacht de regering dat consistente sturing op een groter aandeel betaalbare woningen zal leiden tot neerwaartse aanpassing van grondprijzen. Voor de korte termijn betekent dit dat gemeenten, bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties gezamenlijk moeten overleggen over alle facetten van de financiële haalbaarheid van een project, bijvoorbeeld over de verdeling van de financiële pijn en risico's via bijvoorbeeld de grondprijzen of het toepassen van maatwerk zoals verhogen van de dichtheid, en aanpassen van eisen en woningbouwprogrammering. Daarnaast is het van belang dat gemeenten terughoudend zijn en proportioneel blijven bij het stellen van extra eisen met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van de bouw van betaalbare woningen. Daar waar gemeenten wel extra eisen stellen en de businesscase van de ontwikkelaar of investeerder onhaalbaar wordt, is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de ontwikkelaar of investeerder om te kijken naar mogelijkheden om de bouw wel door te kunnen laten gaan. Denk bijvoorbeeld aan compenseren op andere onderdelen, zoals parkeernormen of een lagere grondprijs. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook industriële bouw bijdragen aan het verlagen van de bouwkosten.

Daarnaast investeert dit regering meer dan 11 miljard euro in het mogelijk maken van de bouw van woningen. De belangrijkste financiële regelingen hiervoor zijn het Mobiliteitsfonds (7,5 miljard euro) en de Woningbouwimpuls (1,25 miljard euro).

Lokaal maatwerk

Diverse consultatiereacties wijzen op het belang van voldoende maatwerk ten aanzien van de sturing op de betaalbaarheidsdoelstellingen. Onder meer de provincie Drenthe en IVBN pleiten voor voldoende maatwerk bijvoorbeeld in situaties waarin de 30% nieuwbouw van sociale huurwoningen evident onlogisch is gelet op de regionale woningmarkt.

De regering onderschrijft het belang om oog te hebben voor situaties waarin het gezien de regionale situatie evident onlogisch is om in de nieuwbouw 30% sociale huurwoningen te realiseren. Gedacht kan worden aan regio's met een grote herstructureringsopgave. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit maatwerk nader worden vormgegeven.

Doorstroming

IVBN en NEPROM willen dat in het wetsvoorstel meer aandacht wordt besteed aan maatregelen om de doorstroming te bevorderen om het woningtekort terug te dringen. IVBN wil dat dit onderwerp onderdeel is het van het volkshuisvestingsprogramma.

De regering onderschrijft het belang van doorstroming als onderdeel van de regie op de volkshuisvesting. Om die reden is onderdeel van de regie dat 40% van de nieuwbouw bestaat uit woningen in het middensegment. Daarmee kan ook de doorstroming van mensen met een middeninkomen die nu wonen in een sociale huurwoning worden bevorderd. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel ook in sturing op de bouw van voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen, zoals nul-treden woningen en

geclusterde woonvormen. Deze nieuwbouw is belangrijk om te zorgen voor voldoende passende woningen voor ouderen, maar zorgt ook voor doorstroming. Zo zorgt de doorstroming van een oudere op de woningmarkt gemiddeld voor drie verhuisbewegingen. De bouw van voldoende passende woningen voor ouderen en de daarbij benodigde ondersteuning maakt deel van het wonen-, zorg- en ondersteuningscomponent dat onderdeel is van het volkshuisvestingsprogramma.

Definitie sociale huur

Een groot aantal partijen heeft vragen en opmerkingen gemaakt bij de voorstelde definitie van sociale huur, zoals die middels het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden vormgegeven. Hieronder volgt per onderwerp een bundeling van deze opmerkingen en reactie daarop.

Woonruimteverdeling en toewijzing

De Provincie Zuid-Holland, Samenwerkingsverband Wonen Regio Rotterdam (SvWrR), de Woonbond, Aedes, G4+Eindhoven en gemeente Hardinxveld-Giessendam pleiten ervoor om naast het opnemen van de toewijzing middels de huisvestingsverordening, aanbieders van huurwoningen die vallen onder definitie van sociale huur ook te verplichten hun woningen aan te bieden via een woonruimteverdeelsysteem.

In reactie op dit punt uit de consultatie wordt opgemerkt dat een van de voorwaarden van een sociale huurwoning is, dat deze bij mutatie voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens beschikbaar is. Voor woningcorporaties is deze voorwaarde al wettelijk verankerd in de Woningwet, voor andere verhuurders gelden deze voorwaarden niet vanzelfsprekend. Via de huisvestingsverordening kan een vergunningsplicht worden ingesteld voor specifieke categorieën van woonruimte waar schaarste aan is en waarbij de schaarste tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt. Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening regelen onder welke voorwaarden een vergunning wordt verleend voor deze categorieën van woonruimte. Alle verhuurders van die categorieën van woonruimte mogen de door hen verhuurde woonruimte alleen in gebruik geven aan huishoudens waarvoor een huisvestingsvergunning verleend.

Om huurwoningen van andere partijen dan woningcorporaties met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens onder de definitie van sociale huur te laten vallen, moet een gemeente dus in deze huisvestingsverordening opnemen dat voor deze huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens van een andere partij dan een woningcorporatie een vergunningsplicht geldt. Zo zorgt de gemeente ervoor dat de woning beschikbaar is voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-grens.

Voor het toewijzen van een woning aan de DAEB-doelgroep is een woonruimteverdeelsysteem dus niet wettelijk verplicht. Wel is het stellen van voorwaarden aan andere partijen dan woningcorporaties ten behoeve van de aanbidding van woonruimte, bijvoorbeeld door deelname aan een woonruimteverdeelsysteem, mogelijk. Indien een gemeente dit wenselijk acht, kan de wijze van aanbidding worden vastgelegd in de huisvestingsverordening.

Hoewel deelname aan een woonruimteverdeelsysteem niet verplicht wordt, wordt het gebruik wel aangemoedigd. Zowel voor het gebruikersgemak voor woningzoekenden als de mogelijkheid om beter te monitoren biedt een woonruimteverdeelsysteem voordelen. Momenteel wordt verkend of er extra inzet kan worden gepleegd op het stimuleren van het gebruik van woonruimteverdeelsystemen, zonder dit expliciet te koppelen aan de definitie sociale huur. De G4+Eindhoven geeft aan graag met het

ministerie te willen onderzoeken op welke wijze woonruimteverdeling van particuliere sociale huur vorm zou kunnen krijgen. Bij de verkenning zal de G4+Eindhoven worden betrokken.

Toewijzing aan inkomensgrenzen en urgentiecategories

Verschillende partijen, zoals Aedes, VTW, Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland (hierna Woonwaard), Woningcorporaties Food Valley, Platform MRA Corporaties en Regioplatform Woningcorporaties maken zich zorgen dat enkel huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens worden genoemd als doelgroep, en dat er in de voorgestelde definitie van sociale huur, geen verdere eisen over urgenten of passend toewijzen worden gesteld. Een aantal partijen stelt dat hierdoor geen gelijk speelveld tussen woningcorporaties en andere partijen dan woningcorporaties ontstaat. De Woonbond ziet juist geen toegevoegde waarde in een koppeling met het inkomen van de huurder, omdat corporaties ook sociale huurwoningen in de vrije ruimte kunnen verhuren aan huishoudens met een hoger inkomen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat woningcorporaties en andere verhuurders dan woningcorporaties alle een belangrijke rol spelen in het bouwen en beheren van sociale huurwoningen in de Nederlandse woningvoorraad, maar er zijn daarnaast ook verschillen. Woningcorporaties zijn gebonden aan wettelijke kaders uit de Woningwet, en kunnen bij het uitoefenen van hun publieke taak, beroep doen op staatsteun zoals het afsluiten van geborgde leningen. Andere verhuurders dan woningcorporaties hebben geen toegang tot staatsteun, maar zijn ook niet gebonden aan de Woningwet.

De voorgestelde definitie van sociale huur heeft niet als doel om alle verschillen tussen woningcorporaties en andere partijen dan woningcorporaties weg te nemen, maar om helder te maken wat wordt gezien als sociale huur en om daarmee een gelijk speelveld te creëren. Daarbij geldt dat een sociale huurwoning maximaal een huurprijs heeft tot de liberalisatiegrens en de woning bij mutatie beschikbaar moet zijn voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens. Indien dit wenselijk is, kan een gemeente via een huisvestingsverordening ook voorwaarden stellen over de huisvesting van urgenten door andere partijen dan woningcorporaties. Per gemeente is de lokale situatie verschillend en zal de gemeente daarom de afweging moeten maken of dit wenselijk is.

Ten aanzien van de zorg van de Woonbond over het feit dat woningcorporaties sociale huurwoningen ook mogen toewijzen, al dan niet na overleg met de gemeente, geldt dat dit geen effect heeft op de vraag of een woning moet worden gezien als een sociale huurwoning, zolang deze woning in de DAEB-tak van een corporatie zit. Woningen in de DAEB-tak zijn immers langjarig beschikbaar voor sociale verhuur, en voldoen zodoende aan de definitie sociale huur.

Monitoring van de voorraad sociale huurwoningen

Een aantal partijen maakt zich zorgen over de monitoring van het aantal en aandeel sociale huurwoningen, met name als het gaat om woningen van andere partijen dan woningcorporaties. De SvWrR, de G4+Eindhoven en het G40 Stedennetwerk vragen daarom om een nationaal gecoördineerd huurregister, waarin zowel de voorraad sociale huurwoningen van woningcorporaties als van andere verhuurders dan woningcorporaties wordt gemonitord per gemeente. Andere vormen van monitoring die worden voorgesteld zijn o.a. het monitoren van de aanvragers van

huurtoeslag, het opvragen van deze informatie bij RVO of gemeenten (meer) middelen te geven om de voorraad goed te monitoren. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de voorraad sociale huur kan bestaan uit de DAEB-voorraad van woningcorporaties en woningen van andere verhuurders dan woningcorporaties, als ze aan de juiste voorwaarden voldoen. Er wordt niet verwacht dat gemeenten de voorwaarden waaraan sociale huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties moeten voldoen, al hebben geïmplementeerd. Daarom wordt er bij de monitoring van het aantal sociale huurwoningen in beginsel uitgegaan van de DAEB-voorraad van woningcorporaties, waarbij de voorraad sociale huurwoningen van andere verhuurders wordt opgeteld, indien gemeenten kunnen onderbouwen dat de particuliere sociale huurvoorraad aan de in de definitie gestelde voorwaarden voldoet. Een mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de sociale huurvoorraad, is het onderbrengen van de woningen onder een woonruimteverdeelsysteem. Dit is, zoals hiervoor toegelicht, aan de gemeente zelf om te bepalen.

Daarnaast wordt momenteel een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid en vorm van een mogelijk nationaal huurregister. De eventuele totstandkoming zal echter naar verwachting nog enkele jaren duren, zodat het vooralsnog niet kan worden ingezet als monitoringsinstrument.

Aanbieders van sociale huurwoningen

Een deel van de consultatiereacties gaat in op de vraag welke partijen sociale huurwoningen mogen bouwen en beheren. Regioplatform Woningcorporaties Utrecht, Provincie Zuid-Holland en Elken vinden dat enkel woningcorporaties door hun toezicht en het stelsel van de Woningwet sociale huurwoningen mogen aanbieden. Huurdersvereniging Staedion merkt op dat voor huurders de verschillen tussen andere verhuurders dan woningcorporaties en woningcorporaties onduidelijk zijn. In andere reacties, zoals van het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, de G4 en Eindhoven en gemeente Hardinxveld-Giessendam wordt juist aandacht gevraagd voor de belangrijke rol die de particuliere sociale huurvoorraad speelt in het huisvesten van lagere inkomens. Woonwaard vraagt of de DAEB-voorraad van woningcorporaties ook een instandhoudingstermijn heeft. Tot slot vragen AKD en Woon Limburg of naar de niet-DAEB tak overgehevelde woningen met een gereguleerd contract ook meetellen. Zoals hiervoor in deze memorie van toelichting is verwoord dient de voorgestelde definitie voor sociale huur twee doelen: zorgen voor meer eenduidigheid en waarborgen dat deze woningen daadwerkelijk bijdragen aan de problemen die in het sociale huursegment spelen.

Een van deze problemen, schaarste, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, woningcorporaties en andere verhuurders dan woningcorporaties. Als een andere verhuurder dan een woningcorporatie een rol kan spelen in het verkleinen van het woningtekort, is de woningzoekende er niet bij gebaat dat deze partij wordt buitengesloten. Dan zullen de andere verhuurders dan woningcorporaties daarbij wel moeten kunnen onderbouwen dat zij de woning aanbieden aan de doelgroep en dat deze bij nieuwbouw langjarig beschikbaar is voor de DAEB-voorraad.

Voor woningcorporaties geldt, ook bij nieuwbouw, geen instandhoudingstermijn om te worden gezien als sociale huur. Tijdelijke woningen of verplaatsbare woningen (flexwoningen) in de DAEB-voorraad van woningcorporaties vallen dus ook onder de definitie van sociale huur.

Woningen in de niet-DAEB tak van woningcorporaties zijn veelal woningen die worden geliberaliseerd of verkocht en derhalve niet bij mutatie beschikbaar zijn voor de DAEB-doelgroep. Daarom zullen deze woningen aan dezelfde voorwaarden als woningen van andere partijen dan woningcorporaties moeten voldoen om te worden gezien als sociale huur.

Instandhoudingstermijn van sociale huur

Woonwaard informeert naar de praktische uitvoerbaarheid van de handhaving op de instandhoudingstermijn. Ten aanzien van de duur van de instandhoudingstermijn worden er ook verschillende voorstellen gedaan: de Woonbond pleit voor verlenging van de minimale instandhoudingstermijn, de VNG voor de mogelijkheid tot verlenging na 25 jaar en de G4+Eindhoven om ook woningcorporaties in bepaalde gevallen een instandhoudingstermijn op te leggen.

Tot slot hebben enkele partijen gereageerd op de voorwaarde van de definitie dat er voor de DAEB-voorraad van woningcorporaties, geen instandhoudingstermijn geldt. Aedes en Sociale Verhuur Haaglanden ondersteunen dat flexibele woningen hier ook onder vallen, terwijl de Woonbond aangeeft geen voorstander te zijn van deze uitzonderingspositie voor woningcorporaties. In reactie hierop wordt opgemerkt dat voor nieuwbouw van huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties een instandhoudingstermijn van ten minste 25 jaar geldt om als sociale huur te worden gezien. De instandhoudingstermijn van 25 jaar is een minimumvereiste om een nieuwbouwwoning van een andere partij dan een woningcorporatie als sociale huur te beschouwen. Als een lokale situatie vraagt om een langere instandhoudingstermijn kan het bestaande ruimtelijke instrumentarium hiervoor worden ingezet. Indien een gemeente wenst om de instandhoudingstermijn te verlengen, zal dit via aanpassing van het omgevingsplan moeten.

Deze instandhoudingstermijn kan door een gemeente in het omgevingsplan vastgelegd worden door middel van het bestemmen van grond met de categorie sociale huur. Hierdoor zijn de eigenaren gebonden aan gereguleerde huren, ook als de woning na enkele jaren van eigenaar verwisselt. Voor de handhaving wordt aangesloten op de instrumenten in het omgevingsrecht. Dat betekent dat de gemeente bij strijdig gebruik met het omgevingsplan, verplicht is te handhaven. Bij strijdig gebruik kan een dwangsom of bestuursdwang (bijvoorbeeld sluiting van de woning) worden opgelegd.

Voor nieuwbouw van woningcorporaties is er geen minimale instandhoudingstermijn vereist om te voldoen aan de definitie sociale huur. Dit betekent dat flexwoningen in de DAEB-voorraad ook als sociale huur worden gezien. Zoals aangegeven in de Nationale Prestatieafspraken is de opgave primair gericht op reguliere nieuwbouw. Indien een flexwoning bijvoorbeeld na tien jaar verplaatst wordt naar een andere gemeente, zal deze ook niet meer meetellen in de voorraad sociale huur van de gemeente waaruit deze wordt verwijderd omdat deze woning naar een andere gemeente wordt verplaatst.

Regulering van servicekosten

Het G40 Stedennetwerk vraagt om regulering van servicekosten en andere «bijkomende» kosten voor inwoners. Anders dan het G40 Stedennetwerk vraagt, is ervoor gekozen in de definitie geen maximum te stellen aan de servicekosten, bovenop de bepalingen die al gelden uit het Besluit Servicekosten. In breder verband, los van het opnemen van een definitie voor sociale huur, wordt de wijze bezien waarop en voor welke zaken servicekosten in rekening kunnen worden gebracht. Daarom is een

separaat traject gestart om te onderzoeken of het Besluit servicekosten herziening heeft.

Huurwoningen met de goede huurprijs, maar niet in de huisvestingsverordening (of andersom)

De NVM vraagt zich af hoe woningen worden gezien die deels aan de voorwaarden van sociale huurwoningen voldoen maar niet aan alle voorwaarden van de definitie, bijvoorbeeld enkel een huurprijs onder de liberalisatiegrens of enkel beschikbaar voor de DAEB-doelgroep. Opgemerkt wordt dat woningen die niet aan alle voorwaarden voldoen voor sociale huur, geen sociale huurwoning zijn.

Onduidelijkheden over de keuzevrijheid om sociale huur aan te bieden

De Autoriteit woningcorporaties en de reactie van een individu wijzen op een onduidelijkheid in de memorie van toelichting over in hoeverre particuliere verhuurders anders dan woningcorporaties een keuze hebben om een sociale huurwoning te verhuren.

Er is geen keuze voor verhuurders om een woning als sociale huurwoning te verhuren of niet. De definitie van sociale huur bevat heldere elementen voor wanneer een woning van een particuliere verhuurder een sociale huurwoning is. De huurprijs is gekoppeld aan het corresponderende aantal punten in een woning. Of een woning met een huurprijs onder de liberalisatiegrens wordt aangeboden aan de doelgroep, bepaalt een gemeente via de huisvestingsverordening. De particuliere verhuurder dient zich te houden aan de voorschriften van het woningwaarderingsstelsel en aan de gemeentelijke voorschriften uit de huisvestingsverordening. De tekst van de memorie van toelichting is aangepast om mogelijke verwarring te voorkomen en een en ander te verduidelijken.

Koppeling prijs en kwaliteit

De Autoriteit woningcorporaties en de VNG uiten hun zorgen over de prijs-kwaliteitsverhouding van sociale huurwoningen. De VNG geeft aan dat moet worden onderzocht in hoeverre het woningwaarderingsstelsel toereikend is voor een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding en zou graag een ondergrens zien in het aantal punten voor een sociale huurwoning.

De woonbehoefte van woningzoekenden is in elke gemeente anders. In de ene gemeente is meer behoefte aan kleinere appartementen voor alleenstaanden of studenten, terwijl in een andere gemeente juist meer behoefte is aan grotere eengezinswoningen. Het verplichten van een minimale oppervlakte doet geen recht aan de lokale situatie en woonwensen.

In het wetsvoorstel betaalbare huur wordt voorgesteld om de huurprijsbescherming op basis van het woningwaarderingsstelsel voor alle huurders en verhuurders in het lage- en middenhuursegment dwingend te maken. Dat betekent dat verhuurders zich aan maximale huurprijzen moeten houden die het woningwaarderingsstelsel voorschrijven en gemeenten het juridisch instrumentarium krijgen hierop te antwoorden. Hierdoor ontstaat er een betere koppeling tussen de kwaliteit van een woning en de huurprijs die hiervoor wordt gevraagd.

Te hoge residuele grondwaarde

Aedes geeft aan dat met deze definitie de residuele grondwaarde te hoog is en onvoldoende rekenschap geeft aan de bijkomende kosten van sociaal beheer en verhuur.

Of de residuele grondwaarde te hoog is en of er voldoende rekening wordt gehouden met kosten voor sociaal beheer en verhuur is niet eenduidig vast te stellen en zal per locatie en verhuurder verschillen. Het effect van een nieuwe definitie zal dus verschillen. Bovendien heeft de nieuwe definitie heeft niet als doel om bovenstaande problemen op te lossen, maar om een eenduidige definitie te bieden over wat een sociale huurwoning is en ervoor zorgen dat deze woningen langjarig, met de juiste huurprijs voor de DAEB-doelgroep beschikbaar.

Versnellingen in de beroepsprocedure

In een aantal consultatiereacties wordt gevraagd om een nadere duiding van «zwaarwegende maatschappelijke belangen» en worden vraagtekens gesteld bij het aantal van twaalf woningen. In zijn consultatiereactie zet de NVM vraagtekens bij de proportionaliteit en definitie «zwaarwegend maatschappelijk belang».

Verwezen wordt naar paragraaf 10.3, waarin de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden besproken. In deze paragraaf wordt inhoudelijk op dit aspect ingegaan. Mede naar aanleiding van de adviezen en consultatiereacties is dat onderdeel in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Verschillende partijen, waaronder VBTM Advocaten, de Neprom en Bouwend Nederland, geven aan het wetsvoorstel wat betreft het versnellen van de beroepsprocedures te ondersteunen. Beroep in één instantie kan in theorie een behoorlijke winst opleveren. Wel wijzen diverse partijen erop dat kan worden betwijfeld of er voldoende capaciteit is bij de Afdeling bestuursrechtspraak om binnen zes maanden uitspraak te doen; de werkdruk bij de Afdeling bestuursrechtspraak is nu al heel hoog en de doorlooptijden zijn lang.

Andere partijen, waaronder de Vereniging De Hollandse Molen en Pleiters Advocaten, pleiten juist voor het behoud van de rechtsmogelijkheid om beroep in te stellen bij twee instanties. Zij zijn van opvatting dat met het beperken van beroepsmogelijkheden tot een beroep in één instantie de rechtsbescherming – en daarmee de rechtsstaat – op een onaanvaardbare wijze wordt aangetast. De Vereniging De Hollandse Molen vreest dat met beroep in één instantie het erfgoedbelang in ruimtelijke ordening te weinig wordt geborgd, vooral omdat de buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit te veel zal worden toegepast. De Vereniging De Hollandse Molen pleit verder voor het behoud van de mogelijkheid om beroepsgronden in te stellen na afloop van de beroepstermijn, het zogenaamde pro forma beroep, omdat dit een belanghebbende in staat stelt om meer en betere inhoudelijke beroepsgronden in te brengen. De Vereniging vreest dat het resultaat van deze wijziging zal zijn dat het belang van het erfgoed binnen de ruimtelijke ordening veel minder behartigd wordt. Verder maakt de Vereniging zich zorgen over het beperken van vooronderzoek ten gevolge van het opnemen van een beslistermijn van zes maanden en de versnelde behandeling van de beroepen.

Allereerst wordt verwezen naar paragraaf 10.3 waarin de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden besproken. De regering herkent zich niet in de vrees van de Vereniging De Hollandse Molen dat het erfgoedbelang onvoldoende zal worden geborgd. Ook bij beroep in één instantie, zoals nu het geval was bij een bestemmingsplan, beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak alle betrokken belangen, waaronder – indien aan de orde – het erfgoedbelang. Dit zal niet veranderen.

Ten aanzien van het behoud van de mogelijkheid om beroepsgronden in te stellen na afloop van de beroepstermijn, het zogenaamde pro forma beroep, wordt opgemerkt dat met het uitsluiten van de mogelijkheid van het instellen van pro forma beroep, wordt beoogd vertragingen zoveel mogelijk te voorkomen en te komen tot een uitspraak binnen zes maanden. Deze regeling was in de Crisis- en herstelwet opgenomen en geldt onder de Omgevingswet ook voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan. Het uitsluiten van de mogelijkheid van pro forma beroep belet overigens niet het nader onderbouwen van de al aangevoerde beroepsgronden. Belanghebbenden kunnen derhalve ook later nog nadere argumenten ter ondersteuning van de beroepsgronden inbrengen.

Onder meer de Regio Midden-Holland en de Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland menen dat de voorstellen in het wetsvoorstel te beperkt zijn en wijzen op diverse andere knelpunten. Zij noemen ook andere mogelijkheden tot versnellen, bijvoorbeeld ten aanzien van procedures bij welstandscommissies en vergunningsprocedures op grond van de Wet natuurbescherming. Ook het tekort aan personele capaciteit en een blijvend toenemende complexiteit worden door deze partijen genoemd.

Het is juist dat er een groot aantal oorzaken is dat kan leiden tot vertraging van woningbouwprojecten. Dit betreft niet alleen de doorlooptijden van juridische procedures, waaronder bezwaar- en beroepsprocedures. Uit verrichte onderzoeken blijkt dat er nog veel winst is te behalen door het beter organiseren van processen en procedures bij woningbouwprojecten.

Behalve met dit wetsvoorstel wordt dan ook ingezet op andere wettelijke en niet-wettelijke maatregelen om de doorlooptijd van het gehele woningbouwproject te verkorten. Hiervoor is begin 2023 het Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw vastgesteld.¹⁴⁰ Met dit plan van aanpak wordt – samen met betrokken partijen – met wettelijke en niet-wettelijke maatregelen ingezet op het fors verkorten van de ontwikkeltijd van een woningbouwproject. Hierbij gaat het onder andere om processen en procedures parallel te schakelen en het instellen van regionale en landelijke versnellingstafels. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden voor standaardisatie bij welstandscommissies en mogelijke versnellingsmogelijkheden in vergunningsprocedures op grond van de Wet natuurbescherming. Mochten hier voorstellen uit komen die om een wetswijzigingen vragen, dan zullen deze voorstellen in een volgend wetsvoorstel worden meegenomen. Ook wordt ingezet op het verspreiden van kennis over «best practices» en de «lessons learned».

Netbeheer Nederland vraagt om te voorzien in het terugkeren naar het oude regime met betrekking van de gedoogplichtprocedure ten behoeve van het sneller realiseren van energie-infrastructuur en het verbreden van de mogelijkheid om bouwwerken voor de energie-infrastructuur vergunningsrij te realiseren. Hierover kan worden opgemerkt dat dit in ander verband in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt onderzocht.

Participatie

In een aantal consultatiereacties zijn opmerkingen gemaakt over het voorstel om in de Omgevingswet te voorzien in een begripsomschrijving van participatie. Onder meer wordt opgemerkt dat de onduidelijkheid hiermee niet wordt weggenomen. Een aantal partijen is van mening dat

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 993.

een begripsbepaling opnemen in de wetgeving weinig meerwaarde biedt. Zij noemen daarbij ook andere oplossingsrichtingen, zoals het verplichten van decentrale overheden om in bepaalde mate participatiebeleid vast te stellen en gemeenten de bevoegdheid geven om eisen te stellen aan participatie vooraf, ook voor andere initiatieven dan hun eigen gemeentelijke beleid. De Neprom steunt daarentegen de formulering in het wetsvoorstel.

Zoals een aantal partijen aangeeft, leidt een verduidelijking in de vorm van een begripsomschrijving niet tot het gewenste effect. Daarom is besloten om geen begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet op te nemen. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat in (de uitwerking van) het Plan van aanpak versnellen processen en procedures¹⁴¹ niet-wettelijke maatregelen worden voorgesteld voor participatie bij woningbouwprojecten. In dat kader wordt gekeken naar de wijze waarop participatie op passende wijze kan worden vormgegeven en kan worden versterkt. Daarbij wordt ook ingezet op het stimuleren dat alle betrokken partijen, zowel tegenstanders, zoals bijvoorbeeld omwonenden, als voorstanders, bijvoorbeeld toekomstige bewoners, hun belangen in een vroegtijdig stadium (nog) actiever in beeld te brengen. Een duidelijkere stem en een gezicht geven aan woningzoekenden en toekomstige bewoners in participatietrajecten en processen kan ertoe bijdragen dat hun belangen beter worden geborgd. Daarbij zullen ook overheidsorganen worden gestimuleerd om bij de besluitvorming over woningbouwprojecten de belangen van toekomstige bewoners een duidelijk zichtbare plaats te geven in de belangenafweging.

Voor zover VBTM Advocaten opmerkt dat het verplichten om participatiebeleid vast te stellen een mogelijkheid biedt om de onduidelijkheid van wat onder «participatie» moet worden verstaan (deels) weg te nemen, kan worden verwezen naar het Omgevingsbesluit. In het Omgevingsbesluit is geregeld dat bij de verschillende instrumenten, bijvoorbeeld de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan, de bevoegde instantie moet aangeven op welke manier zij invulling geeft aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Decentrale overheden moeten dus al participatiebeleid voor instrumenten uit de Omgevingswet vaststellen en publiceren.

Ook de VNG merkt op dat voor het verschaffen van duidelijkheid over participatie ook andere oplossingen mogelijk zijn, zoals gemeenten de bevoegdheid geven om eisen te stellen aan participatie vooraf, ook voor andere initiatieven dan hun eigen gemeentelijke beleid. Hiervoor kan worden verwezen naar het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Dit wetsvoorstel voorziet in een algemene verplichting voor onder meer de gemeenteraad om een participatieverordening op te stellen. Met deze verordening regelt de gemeenteraad binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. De gemeenteraad is vrij te beslissen bij welke onderwerpen en op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken. Hierin kunnen ook kaders voor participatie bij de voorbereiding van beleidsonderwerpen onder de Omgevingswet worden opgenomen. Het blijft aan de beoordeling van de gemeenteraad over welke beleidsvoornemens participatie wordt ingericht en op welke manier de participatie wordt vormgegeven.

Voor zover een van de partijen stelt dat de toetsing vooraf in het kader van de openbare voorbereidingsprocedures wordt uitgehold omdat participatie al in de vroegere stadia van planontwikkeling al afdoende zou zijn,

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 993.*

wordt opgemerkt dat is besloten om geen begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet op te nemen.

10.5.2 Huisvestingswet 2014

Hieronder wordt ingegaan op de reacties uit de consultatie die de voorgestelde wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Algemeen

Veel partijen onderschrijven in algemene zin het doel van de wijzigingen van de Huisvestingswet 2014, zijnde de verplichting voor gemeenten om een urgentieregeling te hebben, het opnemen van verplichte urgentiecategorieën en het zorgen voor een evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Wel pleiten veel partijen voor een duidelijke stok achter de deur bij de verdeling van urgent woningzoekenden. Enkel de verplichting voor gemeenten tot het maken van afspraken over een evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden is volgens veel partijen onvoldoende. De kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel ziet met name op de uitwerking en vragen zoals «hoe dan precies, hoe veel en welke groepen zouden wel en geen urgentie moeten krijgen, welke woningen mogen gebruikt worden en dergelijken». Er zijn ook partijen die beargumenteren dat de verplichte urgentie niet in verhouding staat tot het doel, dat deze te veel administratieve lasten met zich meebrengt of dat het überhaupt beter past om lokaal te bepalen welke groepen voorrang moeten krijgen op woonruimte.

Leefbaarheid in kwetsbare wijken en particuliere huurwoningen

In een groot deel van de consultatiereacties op de wijzigingen in de Huisvestingswet 2014 wordt de zorg benoemd dat de verplichtingen uit het wetsvoorstel tot het huisvesten van urgent woningzoekenden een grotere druk zal leggen op de sociale huurwoningen in bestaande wijken. Partijen spreken de zorg uit dat dit in kwetsbare wijken leefbaarheidsproblematiek zal versterken of veroorzaken. Veel partijen pleiten er in dit verband voor om gemeenten te verplichten om voor de huisvesting van urgenten ook een beroep te moeten doen op de particuliere huurwoningvoorraad. Ook de VNG pleit hiervoor. Vanuit de kant van verhuurders en beleggers wordt juist de oproep gedaan om dit niet te doen. Zij stellen dat zij geen wettelijke taak hebben voor de zorg van mensen met urgentie of de volkshuisvesting.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om te bepalen voor welke categorieën van woonruimte de urgentieverklaring geldig is. Daarin zijn gemeenten vrij om te bepalen welke categorieën ze daartoe aanwijzen. Dit blijft onder het wetsvoorstel onveranderd. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om ook een beroep te doen op de huurwoningen van particuliere verhuurders. Met dit wetsvoorstel wordt niets gewijzigd aan de bevoegdheden die gemeenten hebben om ook regels te stellen voor woningen die door particuliere verhuurders worden aangeboden. Gemeenten behouden dus de ruimte die zij hebben om daarvoor te kiezen. Met name in gemeenten waar sociale huurwoningen van woningcorporaties zich clusteren in kwetsbare wijken verdient het aanbeveling om hiervoor te kiezen.

Allereerst wordt het wetsvoorstel wordt op dit punt niet gewijzigd. Allereerst omdat het behoorlijk vergaand is om de vrijheid van particuliere verhuurders in te perken om te verhuren aan wie zij dat willen en zelf de huurder te kiezen. Het past beter om hier keuzevrijheid te laten bij

gemeenten, om op lokaal of regionaal niveau deze afweging te maken. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenten of regio's waar weinig aanbod van woningcorporaties is of waar dit aanbod zich sterk clustert in een aantal kwetsbare wijken. Daarnaast hebben woningcorporaties als kerntaak zich in te zetten voor de volkshuisvesting. Zij kunnen om die reden ook goedkoper lenen. Voor particuliere verhuurders, beleggers en ontwikkelaars geldt dit niet. Daarom mag ook niet van hen worden gevraagd dat zij altijd beperkingen opgelegd krijgen in hun vrijheid om hun huurders te kiezen, maar alleen in gevallen waar grote schaarste bestaat aan specifieke woningen.

In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de bevoegdheid voor gemeenten om ook regels te stellen die gelden voor particuliere verhuurders niet gewijzigd wordt.

Om leefbaarheidsproblematiek tegen te gaan wordt voorgesteld dat gemeenten straks afspraken maken over de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Daarnaast krijgen gemeenten ook de verplichting om in het volkshuisvestingsprogramma aan te geven hoe zij invulling geven aan 30% sociale huur in de nieuwbouw en zal dit op termijn ook bijdragen aan vermindering van clustering van sociale huur in wijken en dus aan het tegengaan van leefbaarheidsproblematiek. Tot slot kan het voor particuliere huurwoningen die straks vallen onder de definitie van sociale huur wel passend zijn om daar urgenten in te huisvesten.

Tot slot ziet een deel van de reacties op de vraag of gemeenten ook onzelfstandige woonruimte mogen gebruiken voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Ook op dit punt wordt het wetsvoorstel niet gewijzigd, gemeenten mogen zelf weten welke categorieën van woonruimte zij hiervoor aanwijzen – dus ook onzelfstandige woonruimten. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Urgentiecategorieën

Veel partijen, onder wie de VNG, stellen in hun consultatiereactie de vraag waarom vergunninghouders geen urgentiecategorie vormen op grond van dit wetsvoorstel of betogen dat dit wel het geval had moeten zijn. Het huisvesten van vergunninghouders is al een wettelijke taak. In de Huisvestingswet 2014 is een taakstelling opgenomen waarin staat dat gemeenten elk halfjaar een bepaald aantal vergunninghouders moeten huisvesten. Daarvoor kunnen gemeenten de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014, waaronder urgentie, gebruiken. Ook de verdeelsleutel voor de taakstelling van vergunninghouders over gemeenten is in de Huisvestingswet 2014 opgenomen. De provincie houdt vervolgens toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak. Er bestaat daarom geen noodzaak om vergunninghouders toe te voegen aan de lijst met verplichte urgentiegroepen.

Ook worden veel vragen gesteld over welke onderlinge volgorde er bestaat tussen de taakstelling voor vergunninghouders en de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Daarnaast worden vragen gesteld over prioritering tussen urgentiecategorieën zelf en de verhouding met urgentiecategorieën die gemeenten nog zelf toevoegen, zoals stadsvernieuwingsurgenten. Op dit onderdeel is de memorie van toelichting verduidelijkt (zie onderdeel «urgentie in de praktijk»).

Een aantal consultatiereacties ziet op de in het wetsvoorstel opgenomen afbakening van de urgentiecategorie «uitstroom uit de maatschappelijke opvang» (Valente, The Shift, Samenthuis2030). Er zijn partijen die ervoor

pleiten dat preventie van dakloosheid ook een afweging zou moeten zijn bij het verlenen van urgentie in plaats van eerst een beschikking of indicatie voor de opvang. Het op deze manier afbakenen van de groep dakloze mensen als urgentie categorie is een bewuste keuze geweest. Het bleek niet mogelijk tot een uitvoerbare afbakening te komen waarbij een bredere groep (dreigend) dakloze mensen wettelijk verplichte urgentie krijgt. De groep economisch dakloze mensen of dreigend dakloze mensen zonder toegang tot de opvang is heel divers en uiteenlopend qua achterliggende problematiek. Dat maakt eenduidige uitvoering van de regeling ingewikkeld.

Valente wijst er in haar reactie op dat in de praktijk niet alle gemeenten beschikkingen afgeven voor verblijf in de maatschappelijke opvang, omdat de voorziening in de vorm van een algemene voorziening kan zijn vormgegeven. De bedoeling van het wetsvoorstel is dat alle mensen die door de gemeente toegang krijgen tot de opvang omdat zij op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 toegang hebben gekregen tot de maatschappelijke opvang, in aanmerking komen voor urgentie. Dat is ook verduidelijkt in de memorie van toelichting (onderdeel 3.2.4.1). De manier waarop verlening van urgentie in de praktijk wordt vormgegeven (al dan niet met een beschikking) is aan de gemeente(n) en maatschappelijke partners.

Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in) en Per Saldo, evenals de VNG geven in hun reactie aan twee groepen in de verplichte urgentie categorieën te missen. Het gaat dan ten eerste om (jong)volwassenen met een beperking die uitstromen uit een verblijfssetting, zoals een gezinshuis, trainingshuis, een behandelcentrum of een (tijdelijke) beschermde woonomgeving. Het zou hier vaak om (jong)volwassenen met een licht verstandelijke beperking gaan. In reactie hierop geldt dat ook jongvolwassenen voor indeling in een urgentie categorie in aanmerking kunnen komen, wanneer zij beschermd wonen, de maatschappelijke opvang of een accommodatie voor jeugdhulp verlaten. Ten tweede missen Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in), Per Saldo en de VNG een verplichte urgentie categorie voor woningzoekenden die uitstromen uit een revalidatiecentrum. Zoals ook wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting, kunnen deze woningzoekenden – afhankelijk van in de individuele omstandigheden van het geval – behoren tot de urgentie groep van ernstig chronisch zieken en/of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of psychische aandoening die vanwege hun ziekte of beperking niet meer in hun woning kunnen blijven. Bij de uitwerking van de ministeriële regeling zullen de suggesties van deze partijen worden meegenomen.

Hiernaast zijn er uiteenlopende reacties over het opnemen van de urgentie categorie uitstroom uit detentie. Onder meer wordt de suggestie gedaan om deze groep woningzoekenden niet als aparte urgentie categorie in het wetsvoorstel op te nemen maar via de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Deze groep alleen via instroom van de maatschappelijke opvang urgentie te laten krijgen, is niet in lijn met de onderbouwing waarom deze groep woningzoekenden urgentie moet krijgen. De investering die de maatschappij heeft gedaan in herstel en voorkoming van recidive wordt daarmee grotendeels tenietgedaan. Het wetsvoorstel wordt op dit punt niet gewijzigd.

Voorts zijn er reacties over de opname van de groep uitstappende sekswerkers. De Woonbond stelt dat dit een legaal beroep is en mensen die op deze grond met voorrang worden gehuisvest, hun beroep opnieuw kunnen oppakken. Om in aanmerking te komen voor urgentie nemen mensen deel aan een programma dat gericht is op duurzaam uitstappen

uit de seksbranche waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de seksbranche. Hoewel het in theorie mogelijk is dat mensen opnieuw sekswerk kunnen uitvoeren, is de gedachte achter het aanmerken van deze woningzoekenden als urgentiecategorie juist dat deze woningzoekenden met een sterke wens om te stoppen daarin belemmerd kunnen worden door woningproblematiek. Het Leger des Heils onderschrijft in haar reactie het belang van het opnemen van sekswerkers als urgenten, evenals van slachtoffers van mensenhandel. Het wetsvoorstel is ten aanzien van urgentie voor uitstappende sekswerkers niet gewijzigd.

De Kinderombudsman heeft de oproep gedaan om beter te borgen dat het belang van het kind wordt meegewogen bij de verlening van urgentie. De Kinderombudsman doet de suggestie om in huisvestingsverordeningen op te nemen dat zij bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een urgentieverklaring voor een gezin, ook de belangen van kinderen en jongeren onder 18 jaar onderzoeken en betrekken. De regering onderschrijft dit belang ten zeerste, maar acht het niet passend om hier een wettelijke urgentiecategorie van te maken en ziet niet de ruimte om dit in het wetsvoorstel te verankeren. Dit is een belang waar op lokaal niveau door de gemeente zelf of door de urgentiecommissie aandacht aan moet worden gegeven. In de ministeriële regeling wordt opnieuw bezien of hier ruimte toe is op landelijk niveau.

Ook geeft de Kinderombudsman het advies mee om de door haar ontwikkelde handreiking «Het beste besluit voor het kind bij huisvestingsproblemen» onder gemeenten te verspreiden. Daar wordt uitwerking aan gegeven.

Het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden (hierna: het Samenwerkingsverband) heeft in zijn consultatiereactie aangegeven een grote impact van het wetsvoorstel te verwachten. Daarbij heeft dit Samenwerkingsverband in zijn consultatiereactie gewezen op de uitzonderingspositie die zij in de Huisvestingswet 2014 hebben inzake de algemeen geldende koopprijsgrens van € 355.000 (deze koopprijsgrens bedraagt per 1 januari 2024 € 390.000). Met dit Samenwerkingsverband is vervolgens in overleg getreden waarbij zij aandacht vroegen voor de gevolgen voor de Waddeneilanden inzake de urgentie voor de groepen woningzoekenden die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Daarbij is ook aandacht geschonken aan de uitzonderingspositie die de Friese Waddeneilanden hebben waar het de taakstelling betreft van vergunningshouders.

Uit dit overleg is gebleken, dat de Waddeneilanden een zeer beperkte regeling hebben voor beperkte groepen urgent woningzoekenden, en slechts beperkte mogelijkheden hebben om te voorzien in ondersteuningsbehoefte van urgenten met een mogelijke zorg- of begeleidingsbehoefte. Daarnaast is gebleken, dat de Friese Waddeneilanden (Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog) feitelijk geen taakstelling hebben voor vergunningshouders als bedoeld in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014. Op grond van een tussen de provincie Friesland en de gemeente Leeuwarden overeengekomen herverdelingsregeling wordt de huisvestingstaakstelling van Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland door Leeuwarden uitgevoerd. Texel kent nog wel een huisvestingstaakstelling.¹⁴²

Alles overwegende wordt in het wetsvoorstel niet voorzien in een uitzonderingspositie voor de Waddeneilanden voor de verplichte huisvestingsverordening met urgentieregeling. In het wetsvoorstel is

¹⁴² Circulaire 1^e helft 2024, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/2024*, 32 847, nr. 1121

voorzien dat gemeenten in regionaal verband afspraken moeten maken over een evenwichtige verdeling van urgenten. Indien de Waddeneilanden concluderen zelf niet te kunnen voorzien in de benodigde woonruimte of ondersteuning, kunnen zij dan ook in regionaal verband afspraken maken, vergelijkbaar met de afspraak voor de taakstelling van vergunninghouders.

Verder is er een consultatiereactie waarin de schrijver suggereert ook jonge wezen aan te merken als verplichte urgentiecategorie. Recent zijn er verschillende maatregelen genomen om jonge wezen beter te beschermen.¹⁴³ Zo is er, samen met verhuurders en experts, een gedragscode opgesteld waarin verhuurders worden opgeroepen om maatwerk te leveren en de jonge wees een vast of tijdelijk huurcontract aan te bieden, afhankelijk van of de huurwoning passend is. Daarnaast is de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 aangepast, waardoor woningcorporaties jonge wezen een tijdelijke huurovereenkomst van maximaal twee jaar mogen aanbieden. Zij krijgen daardoor meer tijd om naar een blijvende huisvestingsoplossing te zoeken.

Evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden

De VNG merkt in haar reactie op dat onvoldoende in beeld is gebracht hoeveel urgent woningzoekenden een woning zoeken en hoeveel anderen een woning zoeken. In de toelichting is toegevoegd welke onderzoeken naar de aantallen urgent woningzoekenden gepoogd zijn.

Daarnaast merkt de VNG op dat geen rekening gehouden wordt met andere groepen, zoals vluchtelingen uit Oekraïne of de impact voor regulier woningzoekenden. De VNG doet ook een suggestie voor de wijze waarop de urgent woningzoekenden over gemeenten in de regio verdeeld moeten worden, waarbij gemeenten er eerst onderling uit proberen komen, als dat niet lukt wordt de provincie als bemiddelaar ingezet, mocht dat ook niet lukken dan legt de provincie een verdeling op naar rato van het inwoneraantal. De VNG pleit voorts ook voor een maximum op het aantal te huisvesten urgenten, omdat zonder zo'n maximum er geen ruimte meer voor regulier woningzoekenden overblijft. Ook andere reacties zien op de wijze waarop de verdeling van urgent woningzoekenden in het wetsvoorstel was vastgelegd. Eerder stond daar alleen de verplichting voor gemeenten tot het maken van afspraken over die verdeling. De consultatiereacties stellen allemaal dat dit onvoldoende is. Op enkel het maken van afspraken zonder duidelijke stok achter de deur kan geen toezicht gehouden worden en er is daarmee dan ook geen enkele garantie dat daadwerkelijk een verdeling van urgent woningzoekenden plaatsvindt. Ook is veel kritiek op de terugvaloptie waarbij de huidige woonplaats van de aanvrager leidend is. Verschillende voorstellen zijn gedaan voor de wijze waarop de evenwichtige verdeling bewerkstelligd kan worden en in de wet kan worden geregeld. Zo zijn voorstellen gedaan voor een verdeling naar rato van inwoneraantal en zijn voorstellen gedaan voor een verdeling waarbij een percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen per gemeente beschikbaar moet worden gesteld voor urgent woningzoekenden. Veel partijen pleiten er ook voor dat er een maximum moet komen op het aantal woningen dat naar urgenten gaat. Tot slot roepen de reacties ertoe op dat bij de verdeling rekening moet worden gehouden met voorzieningen en mogelijkheden tot zorg en leefbaarheid.

¹⁴³ Kamerstukken II 2020/21, 27 926, nr. 361.

Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatiereacties over de evenwichtige verdeling van urgent woningzoekenden aangepast (zie onderdeel 3.2 van deze memorie van toelichting). In het voorstel is opgenomen dat gemeenten binnen twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel afspraken moeten hebben gemaakt over die verdeling. Zijn die afspraken niet binnen twee jaar vastgelegd in de huisvestingsverordening dan geldt de norm zoals die uit de wet en onderliggende regelgeving volgt. In het wetsvoorstel is opgenomen dat iedere gemeente in ieder geval een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld percentage van de aangewezen huurwoningruimte beschikbaar stelt voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Hiermee is er een duidelijke stok achter de deur, zoals blijkt uit de consultatiereacties de wens was. Gemeenten staan het vrij om meer woningen beschikbaar te stellen of te reserveren, maar zij zijn daartoe niet verplicht. Ook kan hiermee de zorg van gemeenten en andere partijen worden weggenomen dat niet te veel woningen naar urgent woningzoekenden gaan.

Binding eisen bij urgent woningzoekenden

Een veel terugkomend aspect in de consultatiereacties is het mogen eisen van maatschappelijke of economische binding aan de woningmarktregio of aan de gemeente bij het verlenen van een huisvestingsvergunning aan urgent woningzoekenden. De reacties op dit punt zijn uiteenlopend. Met name gemeenten pleiten voor meer aanknopingspunten in de wet voor het teruggeleiden van woningzoekenden naar de gemeente van herkomst na een opvangperiode in een instelling en dus voor een heldere definitie voor wanneer sprake is van binding. Andere partijen, onder meer Valente, stellen juist dat het mogen eisen van binding aan woningzoekenden die om urgentie vragen leidt tot onwenselijke uitkomsten. Het gaat juist om personen die bijvoorbeeld in een andere gemeente beter zouden passen of een nieuwe start moeten maken, of mensen waarbij binding lastig aan te tonen is in welke gemeente dan ook. Denk bijvoorbeeld aan personen die lang dakloos zijn geweest en van vakantiepark naar bank naar opvang zijn verhuisd. Het past niet bij het opstellen van landelijke wettelijke urgentiecategorieën lokale bindingseisen te mogen stellen.

In het wetsvoorstel is onder meer naar aanleiding van de reacties het voorstel voor het mogen eisen van binding bij het verlenen van urgentie gewijzigd. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij de verlening van een huisvestingsvergunning voor urgentie op basis van één van de wettelijke urgentiecategorieën in ieder geval geen maatschappelijke of economische binding aan de gemeente mag worden geëist (dit wordt ook wel lokale binding genoemd). Dit staat immers haaks op het ervoor zorgen dat woningzoekenden met urgentie over de regio worden verdeeld. Deze woningzoekenden moeten in ieder geval in alle gemeenten in de regio urgentie kunnen aanvragen, waarbij de gemeenten onderling moeten zorgen dat een evenwichtige verdeling wordt bewerkstelligd. Naast het verbod om maatschappelijke of economische binding te eisen bij de verlening van een huisvestingsvergunning aan een woningzoekende die valt onder één van de wettelijke urgentiecategorieën is ervoor gekozen om een grondslag te creëren in het wetsvoorstel waarbij voor de verschillende urgentiecategorieën in de ministeriële regeling wordt geregeld in welke gevallen mag worden aangenomen dat sprake is van binding.

Provinciale rol

Veel van de reacties zien ook op de afbakening van de verschillende urgentiecategorieën. Deze afbakening zal in een ministeriële regeling onder dit wetsvoorstel pas plaatsvinden. In deze toelichting zijn enkel

voorbeelden genoemd van punten waarop die afbakening kan zien. De gedane suggesties worden bij de uitwerking van de ministeriële regeling meegewogen.

Het IPO heeft aangegeven dat provincies niet zitten te wachten op een taak waarbij zij zich ook met de verdeling van woonruimte of de huisvesting van urgenten of aandachtsgroepen en ouderen moeten bemoeien. Bovendien hebben provincies aangegeven dat zij alleen toezicht kunnen houden op een gemeentelijke taak die voldoende duidelijk omschreven is. Door een norm die geldt wanneer gemeenten onderling niet tot afspraken komen in de wet en onderliggende regelgeving te verankeren wordt aan deze laatste wens voldaan.

Het IPO geeft aan dat het wel wenselijk te vinden dat provincies naast de bevoegdheid tot het geven van advies aan gemeenten bij de huisvestingsverordening ook de bevoegdheid krijgen in de Huisvestingswet om instructieregels over de huisvestingsverordening te kunnen stellen om op die manier de doorwerking tussen de huisvestingsverordening en de volkshuisvestingsprogramma's te borgen. Het IPO geeft aan dat deze vorm van sturing aan de voorkant veel meer in de geest van de Omgevingswet past. Daarnaast helpt dit provincies om te voldoen aan de check die provincies moeten doen op de onderbouwing die gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma geven over de maatregelen die zij nemen om schaarste tegen te gaan. Ook vraagt het IPO aandacht voor een extra belasting van de adviesrol die provincies hebben ten aanzien van de huisvestingsverordening, nu van gemeenten verlangd wordt dat zij een huisvestingsverordening moeten hebben.

De regering heeft ervoor gekozen om de adviesrol zoals die is opgenomen in artikel 6, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 niet te wijzigen. Dit artikellid is op 1 januari 2024 in werking getreden en deze rol is passend bevonden voor provincies. Het stelsel van de Huisvestingswet 2014 is een andere dan die van de Omgevingswet. Bij de Omgevingswet is het inderdaad mogelijk om instructieregels in de provinciale omgevingsverordening op te nemen richting gemeenten en zo vooraf te sturen op het beleid voor zover dat ziet op de fysieke leefomgeving. De Huisvestingswet 2014 ziet echter op iets anders, namelijk op de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer. Omdat het beleid op dit gebied in eerste instantie lokaal is, is in de Huisvestingswet 2014 voor een ander systeem gekozen om de toezichthoudende rol van de provincie goed vorm te geven, namelijk via een advies vooraf. Hiernaast heeft de provincie een toezichtsrol op de gemeentelijke huisvestingsverordeningen. Indien de huisvestingsverordening niet voldoet aan de wet kunnen provincies vanuit hun interbestuurlijke toezichtsrol handhavend optreden. De regering heeft verder ook in haar overwegingen meegenomen dat provincies hebben aangegeven dat zij niet enthousiast worden van een grote rol waar het urgentie betreft, wat per definitie een onderwerp van woonruimteverdeling is.

Provincies geven aan daar geen capaciteit en expertise op te hebben en hun rol voor wat betreft huisvesting met name op de fysieke leefomgeving zien. Het uitbreiden van de provinciale rol naar de mogelijkheid tot het geven van instructies op een huisvestingsverordening zou op dit punt niet passen bij de wensen van provincies. Tot slot kunnen provincies wel een sturende rol vooraf vervullen bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma, het in kaart brengen van de opgave en de plannen voor (betaalbare) woningbouw. Gemeenten moeten inderdaad, wanneer zij in de huisvestingsverordening een vergunningsplicht voor woonruimteverdeling instellen, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in hun volkshuisvestingsprogramma onderbouwen op welke wijze zij de

schaarste tegen gaan via woningbouwprogrammering. Indien de provincie oordeelt dat de gemeente onvoldoende doet aan (betaalbare) woningbouw kan zij hier via de Omgevingswet goed op sturen. Daar is geen nieuwe bevoegdheid in de Huisvestingswet 2014 voor nodig.

Overige punten

De regio Midden-Holland geeft in haar reactie aan te vrezen dat het introduceren van de verboden weigeringsgrond voor urgentie op basis van het feit dat iemand woont in een ruimte die niet bestemd is voor permanente bewoning, leidt tot een sterke toename in gemeenten met veel recreatieparken van het aantal mensen dat met urgentie gehuisvest moet worden. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.2.4.2) is verduidelijkt dat deze verboden weigeringsgrond erop doelt dat niet het enkele feit dat een ruimte met een andere bestemming dan wonen als woonruimte wordt gebruikt tegen kan worden geworpen. Het kan wel zo zijn dat door het gebruik van die plek, bijvoorbeeld het tijdelijk bewonen van een vakantiehuisje, het huisvestingsprobleem niet urgent is. Dit zal afhangen van de individuele omstandigheden van het geval.

De consultatiereacties die zien op de Huisvestingswet 2014 omvatten nog een aantal meer algemene, juridische punten. Onder andere wordt de vraag gesteld waarom niet direct in de wet wordt opgenomen wie urgentie of voorrang op woningen kan krijgen, zonder dat dit via de huisvestingsverordening loopt. De reden hiervoor is dat gemeenten nog steeds de bevoegdheid houden om de urgentiecategorieën en de criteria om te bepalen wanneer woningzoekenden daaronder vallen ruimer op te stellen dan de wet voorschrijft. Ook mogen gemeenten zelf nog categorieën aanvullen. Omdat de urgentieregeling ook onderdeel vormt van een huisvestingsverordening moet deze door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het past ook bij de lokale politieke besluitvorming om de gemeenteraad hiervoor in te zetten.

Verder pleit de VNG voor het afschaffen van het moeten motiveren van schaarste bij het opstellen van een huisvestingsverordening die ziet op toewijzingsregels voor woonruimteverdeling. Deze systematiek wordt met het wetsvoorstel behouden. De Huisvestingswet 2014 is een inperking van de vrijheid van vestiging. Het is op grond van het Europees recht voorgeschreven dat het ingrijpen op die vrijheid van vestiging enkel gerechtvaardigd is in het geval van een dwingende reden van algemeen belang, waarbij voorts een grondige toets en onderbouwing noodzakelijk is. Deze wens van de VNG is daarom in strijd met het Europees recht en kan daarom niet overgenomen worden.

Tot slot pleit de VNG voor het starten van een gezamenlijke verkenning voor de integratie van Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet in de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet gaat over wijzigingen in de woonruimtevoorraad. De regering zal, buiten het kader van dit wetsvoorstel, met de VNG in gesprek gaan over de wenselijkheid en mogelijkheden van een dergelijke verkenning.

Daarnaast blijkt uit de reacties dat verwarring bestaat over het onderscheid tussen een urgentieregeling en een huisvestingsverordening. Gemeenten hebben op grond van de Huisvestingswet 2014 verschillende bevoegdheden en taken.

Een aantal bevoegdheden ziet op het opstellen van een huisvestingsverordening:

1. Gemeenten kunnen een huisvestingsverordening opstellen met daarin regels over woonruimteverdeling indien dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan.
2. Gemeenten hebben daarnaast de bevoegdheid om regels op te nemen in een huisvestingsverordening die zien op woonruimtevoorraadbeheer. Gemeenten kunnen deze maatregelen enkel nemen voor zover dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan of voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.
3. Verder hebben gemeenten de bevoegdheid om, voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving en om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan, te sturen op toeristische verhuur. Zij kunnen een vergunningsplicht in de huisvestingsverordening opnemen voor de verhuur van woningen (opkoopbescherming) indien zij dat noodzakelijk en geschikt acht voor het bestrijden van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.
4. Tot slot hebben gemeenten nu nog de bevoegdheid en na inwerking-treding van dit wetsvoorstel de plicht om een urgentieregeling in de huisvestingsverordening op te nemen, waarin zij een aantal verplichte urgentiecategorieën moeten op nemen. De verplichting van een urgentieregeling betekent de facto dat alle gemeenten straks een huisvestingsverordening hebben, die in ieder geval bestaat uit een urgentieregeling. De overige onderwerpen zijn nog steeds aan gemeenten zelf.

10.5.3 Woningwet

Hieronder wordt ingegaan op de consultatiereacties die de voorgestelde wijzigingen van de Woningwet betreffen, alsook hoe deze reacties zijn verwerkt.

Gemeenten betrekken aanbieders van zorg en ondersteuning bij het maken van prestatieafspraken

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten bij het maken van lokale prestatieafspraken de (zorg)aanbieders betrekken die aan het realiseren van de doelen van de lokale prestatieafspraken een bijdrage kunnen leveren. De lokale praktijk is per gemeente verschillend, daarom wordt niet voorgeschreven hoe gemeenten dit moeten doen. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om dit in te richten. Het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de prestatieafspraken is een punt dat terugkwam in veel van de consultatiereacties. Het wordt door een aantal respondenten toegejuicht, waaronder door Aedes, de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties en de Nederlandse vereniging van bestuurders in woningcorporaties. Tegelijk is dit een punt waar veel gemeenten wel bezorgd over zijn. Er zijn veel vragen naar voren gebracht over het «hoe» hiervan.

Hieronder een overzicht van de hoofdlijnen op dit punt uit de consultatiereacties, alsook een aanduiding hoe deze reacties zijn verwerkt.

Meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie

Een algemene vraag die uit de consultatie naar voren komt, is welke meerwaarde het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken heeft ten opzichte van de huidige situatie.

De beoogde meerwaarde is dat het betrekken van de relevante zorg- en ondersteuningspartijen bij het maken van lokale prestatieafspraken bevordert dat een integrale aanpak wordt ingezet voor de lokale volkshuisvestingsopgave en de woon-gerelateerde aspecten van zorg en ondersteuning. Door de domeinen wonen en zorg in de lokale prestatieafspraken beter aan elkaar te verbinden, wordt verstevigd dat zorg en ondersteuning op maat wordt geboden aan de huurders van woningcorporaties die dit nodig hebben om (langer) zelfstandig te kunnen blijven wonen. Hiermee wordt ingezet op de versterking van preventie en het voorkomen van situaties waarbij een huurder eigenlijk meer zorg behoeft dan hij ontvangt door inadequate afstemming en samenwerking tussen zorgpartijen en woningcorporaties en dit tot (woon)overlast leidt of andere vervelende gevolgen voor de huurders zelf en omwonenden heeft.

Positionering zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken en verduidelijking van hun rol

Veel van de consultatiereacties zien op de rol en positionering van de zorg- en ondersteuningspartijen bij het maken van lokale prestatieafspraken, en hoe dit tot stand kan komen. In veel reacties, waaronder van Aedes, wordt steun uitgesproken voor het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken. Aedes stelt verder, net als de Autoriteit woningcorporaties, een aantal woningcorporaties en het Leger des Heils, dat het aanbeveling verdient de positie van (zorg)aanbieders te verduidelijken met name in het licht van wederzijdse verantwoordelijkheid voor de te leveren prestaties. In de reacties wordt gewezen op een zekere vrijblijvendheid die uit het wetsvoorstel naar voren kwam.

Onder meer de Adviescommissie geschilbehandeling brengt naar voren dat zorgverleners bij de lokale prestatieafspraken geen partij zouden moeten zijn, vooral omdat het begrip (zorg)aanbieder te diffuus is, (zorg)aanbieders niet per definitie een lokale afspiegeling vormen en een uitbreiding van de lokale driehoek een ongewenste (verdere) complicatie en verzwakking zou betekenen van de positie van de huurdersorganisaties. Een aantal andere reacties houdt juist wél een pleidooi in om de zorg- en ondersteuningspartijen mede-ondertekenaars van de lokale prestatieafspraken te laten zijn.

De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Ieder(in) en PerSaldo doen de oproep om ook wooninitiatieven op basis van een persoonsgebonden budget een plek te geven in proces van de prestatieafspraken. Actiz brengt nog naar voren het belang te borgen dat voldoende verpleegzorgplekken en geclusterde woonvormen voor ouderen worden gerealiseerd, en dat de opgave in dit verband in de lokale prestatieafspraken moet worden uitgewerkt.

De rol en positionering van de zorg- en ondersteuningspartijen is in de memorie van toelichting nader verduidelijkt naar aanleiding van de reacties. Het wetsvoorstel blijft ongewijzigd, in die zin dat de zorg- en ondersteuningspartijen niet mede-ondertekenaars zijn van de lokale prestatieafspraken, en dat het aan de gemeente is om te bepalen op welke manier de relevante partijen bij de lokale prestatieafspraken worden betrokken. De realisatie van voldoende verpleegzorgplekken en geclusterde woonvormen voor ouderen is in het wetsvoorstel zo voorzien, doordat gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma's de woonbehoeften van ouderen in kaart moeten brengen, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren. Dit zal nader worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook het betrekken van wooninitiatieven

waarbij de zorg bekostigd wordt met een persoonsgebonden budget is mogelijk.

Aanbesteding

In een aantal consultatiereacties wordt de vraag opgeworpen hoe het wetsvoorstel zich op het punt van het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen verhoudt tot de regels rondom aanbesteding.

In reactie hierop kan worden verduidelijkt dat dit geen gevolgen heeft voor het opstellen van de lokale prestatieafspraken. De regering voorziet geen gevolgen van het wetsvoorstel voor de aanbesteding door gemeenten van zorg en ondersteuning. De gemeente stelt het Wmo-beleidsplan op, en nodigt partijen daarbij uit. Partijen hebben zelf belang om betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de prognose. Daarbij neemt de gemeente ook die partijen mee die zorg gaan leveren in corporatiewoningen. In deze fase speelt de aanbesteding. Pas ná deze stap, werkt de gemeente de woon-gerelateerde zorg verder uit in de prestatieafspraken, waarbij zij dus de zorgpartijen betreft die al eerder de aanbesteding hebben doorlopen.

Behandeling geschillen prestatieafspraken in relatie tot de woon-gerelateerde zorg en ondersteuning

Uit een aantal reacties, waaronder van de Adviescommissie geschilbehandeling en Aedes, komt naar voren dat de tekst van het voorgestelde nieuwe artikel 44 van de Woningwet onduidelijk of onjuist is, omdat het lijkt alsof wordt voorgesteld dat zorg- en ondersteuningsorganisaties ook een geschil in de zin van de Woningwet over de totstandkoming of nakoming van prestatieafspraken voor een bindende uitspraak kunnen voorleggen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In een aantal reacties komt naar voren dat van belang is dat de zorg- en ondersteuningspartijen wel aan de afgesproken prestaties kunnen worden gehouden, en de Autoriteit woningcorporaties adviseert de situatie van geschilbehandeling waar het (mede) een zorg- of ondersteuningsaspect betreft nader uit te werken.

De consultatiereacties brengen op dit punt een verschrijving aan het licht; het voorgestelde artikel 44 van de Woningwet is aangepast om te verduidelijken dat de zorg- en ondersteuningspartijen niet formeel partij zijn bij de lokale prestatieafspraken en niet een geschil over de lokale prestatieafspraken in de zin van dat artikel kunnen indienen. Evenmin kan de geschilbehandeling van artikel 44 van de Woningwet zien op de prestaties van de zorg- en ondersteuningspartijen. De regering onderschrijft dat van belang is dat een eventueel geschil dat de zorg- en ondersteuningspartijen raakt via de reguliere rechtsgang kan worden beslecht. Dat instrumentarium valt dus buiten dit wetsvoorstel. De memorie van toelichting is verduidelijkt op het punt van de afdwingbaarheid van afgesproken prestaties van zorg- en ondersteuningspartijen, bij de lokale prestatieafspraken.

Uitbreiding geschilbehandeling prestatieafspraken

De Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken brengt in haar reactie een aantal aspecten naar voren die het toetsingskader betreffen, aan de hand waarvan zij haar adviezen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan formuleren. De Adviescommissie geschilbeslechting is van mening dat haar advisering in een geschil onvermijdelijk een beleidsinhoudelijke of politieke lading zou krijgen, wanneer een bindend normatief kader zou ontbreken. De

Adviescommissie geschilbeslechting pleit daarom voor normstelling in de regelgeving.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat de nadere uitwerking van de geschilbehandeling bij lokale prestatieafspraken zal plaatsvinden bij lagere regelgeving. Bij het uitwerken daarvan zal het punt ten aanzien van het normatief kader voor de toetsing worden meegenomen.

De Adviescommissie geschilbehandeling gaat in haar consultatiereactie verder in op de mogelijkheid van een informele aanpak in geschillen en het ambtshalve aanvullen van de gronden van een geschil. Ook deze aspecten van de geschilbehandeling zullen zo nodig bij lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

De Adviescommissie geschilbehandeling en de Autoriteit woningcorporaties gaan beide gemotiveerd in op het voorkomen van mogelijke overlap tussen hun beider taken en rollen en het belang van het voorkomen van een risico op tegenstrijdige beoordeling tussen de adviezen van de Adviescommissie en het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties. De Adviescommissie signaleert dat het wetsvoorstel de afstemming tussen de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties volledig aan hen beiden lijkt over te laten ten aanzien van te maken werkafspraken. Zij geeft aan het dienstig te vinden dat in de regelgeving wordt voorzien in het voorkomen van overlap of risico op tegenstrijdigheden. Ook stelt zowel de Adviescommissie als de Autoriteit woningcorporaties voor in het wetsvoorstel op te nemen dat de Adviescommissie de Autoriteit woningcorporaties kan raadplegen en dat de Adviescommissie bovendien slechts gemotiveerd van het oordeel van de Autoriteit woningcorporaties kan afwijken.

Van deze punten is goede nota genomen. De regering deelt de opvatting dat het nuttig is de afbakening van taken en rollen tussen de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties te beschrijven en dat ongewenste samenloop of tegenstrijdigheden moet worden voorkomen. In de memorie van toelichting is in dit verband opgenomen dat de Adviescommissie en de Autoriteit woningcorporaties hiervoor werkafspraken kunnen maken. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd. Nader zal worden gezien of de afbakening van taken en rollen verder moet worden verstevigd bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

De Woonbond geeft in reactie weer het verstandig te vinden dat de afdwingbaarheid van lokale prestatieafspraken wordt verstevigd.

De VNG en een aantal gemeenten pleiten er in hun reacties voor de advisering van geschillen prestatieafspraken in de zin van de Woningwet niet onder te brengen bij de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken, maar die advisering onder te brengen in de ambtelijke ondersteuning van de Minister van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De VNG stelt zich op het standpunt dat de benodigde kennis voor de beoordeling van een geschil niet bij de Adviescommissie aanwezig is, maar wel bij het ministerie zelf. Als tweede – minder voor de hand liggende – optie suggereerde de VNG de advisering bij geschillen onder te brengen bij de Autoriteit woningcorporaties.

De regering ziet geen aanleiding voor aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt. De uitbreiding van de geschilbehandeling op de wijze zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel is reeds tussen de toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes, de Woonbond en de VNG afgesproken in de Nationale prestatieafspraken. Het voorstel om de advisering bij geschillen vanuit het ministerie te doen of de Autoriteit

woningcorporaties is om meerdere redenen ongewenst. In de huidige procedure van geschilbehandeling is al sprake van ambtelijke advisering aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor diens bindende uitspraak. Die uitspraak vindt plaats op basis van het advies van de Adviescommissie. Het wetsvoorstel verandert niets aan die bestaande praktijk. Een rol voor de Autoriteit woningcorporaties in de advisering in geschillen past niet bij haar toezichthoudende rol in het stelsel. De regering vindt bovenal de onafhankelijke advisering van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken van grote toegevoegde waarde bij de totstandkoming van de bindende uitspraak van de Minister. De onafhankelijkheid van het advies is onder meer geborgd doordat de Adviescommissie geschilbehandeling is samengesteld uit leden die zijn voorgedragen door de organisaties die de lokale partijen vertegenwoordigen: VNG, Woonbond en Aedes. Bovendien opereert de Adviescommissie geschilbehandeling onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, voorgedragen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Adviescommissie geschilbehandeling wordt bemenst door leden met bewezen kennis en ervaring vanuit de praktijk en de Adviescommissie geschilbehandeling adviseert verder met gepaste afstand tot beleid en politiek.

Aanpassing werkgebied woningcorporaties

De VNG geeft in reactie op de consultatie enkele redenen waarom zij geen voorstander is om de huidige woningmarktregio's aan te passen in die zin dat de werkgebieden van de woningcorporaties gelijkgesteld worden met de provinciale grenzen. Ook andere partijen stellen zich op dit standpunt. Voor de VNG zit het erin dat de provincie geen directe of indirecte rol vervult ten opzichte van woningcorporaties. Daarom is volgens de VNG de redenering dat een op provinciale schaal werkzame woningcorporatie beter aansluit bij de coördinerende rol van de provincie op het gebied van de volkshuisvesting niet valide.

De regering heeft begrip voor deze zienswijze, maar heeft gemeend aansluiting te zoeken bij provinciale grenzen, omdat de woningbouwopgaven bijvoorbeeld ook op provinciaal niveau worden vastgesteld. Daarmee ligt het voor de hand om woningcorporaties de ruimte te geven ook bij te dragen aan de opgaven buiten de gemeenten waar zij al actief zijn in het geval de opgave daar (grotendeels) gerealiseerd is en de corporatie nog investeringsruimte heeft. Deze aanpak is ook afgesproken in de Nationale prestatieafspraken tussen de VNG, Aedes, de Woonbond en de toenmalige Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De VNG, een aantal gemeenten, een provincie en een aantal woningcorporaties pleiten voor handhaving van de huidige woningmarktregio's, omdat dit woningcorporaties die werkzaam zijn in regio's of gebieden die in meer provincies zijn gelegen de gelegenheid biedt hun werkzaamheden daar voort te zetten. En volgens de G40 zal een andere interpretatie de aandacht afleiden van de daadwerkelijke opgave. Voor enkele partijen (een gemeente en een aantal woningcorporaties) is het wetsvoorstel onduidelijk op het punt of woningcorporaties nog werkzaam mogen zijn in meer dan één provincie.

In reactie op deze punten wordt het volgende verduidelijkt. De werkgebieden ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn negentien woningmarktregio's. Deze zijn tot stand gekomen in samenspraak tussen gemeenten en woningcorporaties en zijn veelal in meer dan één provincie gelegen. Bij de uitwerking van de nieuwe grenzen van de werkgebieden zal in kaart worden gebracht wat deze uitgangssituatie betekent voor alle individuele woningcorporaties. Uitgangspunt hierbij blijft dat lokale

binding voorop staat en het systeem in de praktijk werkbaar is. Het kan voorkomen dat het werkgebied van woningcorporaties meer dan één provincie beslaat. Er wordt nog onderzocht of het wenselijk is om individuele woningcorporaties de gelegenheid te geven de Minister te verzoeken om het werkgebied te beperken tot twee provincies, wanneer zij op basis van hun huidige werkgebied in drie provincies werkzaam zouden mogen worden.

De VNG stelt voorts dat het voorstel ertoe zou moeten leiden dat woningcorporaties gemakkelijker kunnen bijdragen aan de volkshuisvestingsopgaven waar de betreffende provincie voor staat. De VNG wijst op het gegeven dat een verschil in financiële slagkracht van woningcorporaties vereist dat op nationaal niveau solidariteit (via «matching» van middelen of projectsteun) moet worden georganiseerd. De VNG wijst erop dat er regio's zijn (zoals de regio Rotterdam en Haaglanden) die al medio 2026 in de financiële problemen komen en waarbij de woningcorporaties de maatschappelijke opgaven niet meer aan kunnen. VNG wijst erop dat dat niet op een provinciale schaal is recht te trekken door een beroep te doen op de woningcorporaties in de provincie. Projectsteun moet daarom volgens de VNG beter geregeld worden.

De regering onderschrijft de constatering van de VNG dat ook het instrument projectsteun nodig blijft om de opgaven in alle delen van Nederland te kunnen realiseren. (Zie voor verdere uitwerking van onderlinge solidariteit en projectsteun verderop in deze paragraaf). De mogelijkheden voor de doelmatige inzet van projectsteun zullen in 2023 nader worden uitgewerkt. Dat neemt niet weg dat in de Nationale prestatieafspraken is afgesproken eerst in te zetten op zoveel mogelijk vrijwillige onderlinge solidariteit (in de regio) tussen woningcorporaties, voordat projectsteun in beeld komt. Het vergroten van het werkgebied naar provinciaal niveau biedt woningcorporaties zodoende de gelegenheid om desgewenst en uit eigener beweging, zonder dat een ontheffing hoeft te worden aangevraagd, in andere gemeenten in de provincie werkzaam te worden ten behoeve van de volkshuisvestingsopgaven daar en ter ondersteuning van de al werkzame corporaties in die gemeenten.

Schaalgrootte

De VNG, de Autoriteit woningcorporaties, de Woonbond en enkele andere partijen brengen naar voren dat de aanpassing van de woningmarktregio's zoals voorgesteld leidt tot schaalvergroting. Juist de woningmarktregio's vormen in de bestaande situatie volgens de VNG een rem op ongewenste schaalvergroting. De Autoriteit woningcorporaties stelt verder de vraag hoe de lokale binding wordt geborgd met de huidige gemeenten en huurdersorganisaties waar de woningcorporaties werkzaam zijn. De Woonbond wijst op het risico van vergroting van de afstand tussen de leefwereld van de huurder en de bedrijfsvoering van de woningcorporatie. Bovendien betekent een grotere regio ook een grotere inspanning van de vrijwilligers van samenwerkende huurdersorganisaties. Woningcorporaties moeten hierin goed ondersteunen. Volgens de VNG kan dit voorstel ertoe leiden dat een woningcorporatie zijn middelen in andere gemeenten in de provincie zal gaan inzetten, terwijl er gerechtvaardigde belangen liggen van gemeenten en huurders om de middelen blijvend in te zetten in de gemeente waar de woningcorporatie nu werkzaam is. Ook SVH pleit voor een werkbaar schaalgrootte van de regio's, waarbij partijen elkaar kunnen vinden en slagvaardig kunnen samenwerken.

De basis voor de werkgebieden is in de bestaande situatie de huidige woningmarktregio's. De daar ontstane lokale verankering van woningcorporaties zal naar de verwachting van de regering niet snel verloren gaan. Sinds de invoering van de Woningwet hebben de woningmarktregio's bijgedragen aan deze beleidsdoelstelling. Gemeenten en huurdersorganisaties hebben hier ook een belangrijke lokale rol. Bovendien vinden schaalvergroting en fusies overwegend plaats om andere redenen dan de grootte van het werkgebied. Efficiëntie, organisatorische slagkracht en schaalgrootte in relatie tot de volkshuisvestingsopgaven, zijn daarbij vaak de beweegredenen. Niet wordt verwacht dat het vergroten van de werkgebieden op zichzelf aanleiding zal zijn voor ongewenste schaalvergroting.

Wat betreft de zorg van de VNG dat woningcorporaties hun middelen – ten nadele van de ene gemeente – in andere gemeenten zullen inzetten het volgende. De regering gaat ervan uit dat woningcorporaties hun middelen in de eerste plaats inzetten in gemeenten waar zij nu werkzaam zijn. Woningcorporaties blijven gehouden om een redelijk bod uit te brengen op het volkshuisvestingsprogramma van de gemeente. Het is hierbij natuurlijk van belang dat zij de kans krijgen om hun middelen hier ook daadwerkelijk nuttig in te zetten. Ook binnen de huidige woningmarktregio's kunnen thans andere gemeenten een beroep doen op woningcorporaties die nog niet werkzaam zijn in de betreffende gemeente indien de in deze gemeente werkzame woningcorporaties niet in staat zijn om de opgave in deze gemeente te realiseren. Hierbij hebben gemeenten dus al een belangrijke en sturende rol.

Aedes en de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties geven in hun consultatiereacties daarentegen aan dat de huidige woningmarktregio's woningcorporaties onnodig beperken. Aedes geeft aan dat woningcorporaties zelf goed in staat zijn te beoordelen waar zij hun middelen het beste kunnen inzetten. De Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties juicht de gelijkstelling van het werkgebied langs de provinciegrenzen toe. De indeling van werkgebieden van woningcorporaties moet volgens de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties ondersteunend zijn aan het in samenhang en in afstemming samenwerken met andere partijen die betrokken zijn bij het realiseren van de opgave.

Ontheffing

Meerdere partijen hebben in hun reactie gevraagd wat het wetsvoorstel zal betekenen voor ontheffingen. Aedes vraagt hoe in de toekomst zal worden omgegaan met bestaande ontheffingen van woningcorporaties die in meerdere woningmarktregio's, niet zijnde dezelfde provincie, actief zijn. Stedendriehoek vraagt wat het wetsvoorstel betekent voor een lopende ontheffingsaanvraag, maar ook maken partijen zich zorgen over bestaande ontheffingen (AKD). Gevraagd wordt wat zal gebeuren wanneer een woningcorporatie op basis van een bestaande ontheffing actief mag zijn in meerdere provincies.

Het instrument ontheffingen blijft bestaan, waarbij het provincieniveau als uitgangspunt wordt genomen en niet langer het gemeentelijke niveau. Voor bestaande ontheffingen betekent dit één van twee opties: ofwel 1) de ontheffing is gegeven voor een gemeente in de provincie waar de woningcorporaties straks als geheel actief mogen zijn, waardoor de ontheffing geen relevantie meer heeft, dan wel 2) de ontheffing is gegeven voor een gemeente buiten de provincie(s) waar de woningcorporaties al actief mogen zijn, waardoor de ontheffing in ieder geval blijft gelden voor de betreffende gemeente. Nieuwe ontheffingen worden

verleend voor een gehele provincie. Een ontheffing voor de gehele provincie zal in de praktijk waarschijnlijk betekenen dat een woningcorporatie actief zal zijn in één of hoogstens een paar gemeenten in deze provincie. Dit vanwege de beperkingen in financiële middelen en organisatie van de woningcorporatie.

Het streven is bovendien om de onderbouwing van een nieuwe ontheffing te vereenvoudigen: waar in de huidige praktijk een stevige onderbouwing vereist is die de noodzaak vanuit de volkshuisvestingsopgaven aantoont, komt in de nieuwe opzet het accent te liggen op de instemming van de primaire stakeholders van de woningcorporatie.

In feite komt deze procedure overeen met de huidige vereisten die gelden bij een aanvraag voor een ontheffing in een gemeente die geografisch grenst het aan het werkgebied. Ook voor deze ontheffingen ligt het accent in de onderbouwing minder op het aantonen van de opgave, maar op de overeenstemming van de stakeholders. Dit betekent dat ook in de toekomst een zienswijze nodig blijft van de gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is en mag zijn en van de huurdersorganisatie. Deze partijen hebben daarmee de gelegenheid om kenbaar te maken of zij vinden dat de woningcorporatie de volkshuisvestingsopgaven in het eigen werkgebied in voldoende mate oppakt, of dat een ontheffing niet in de rede ligt omdat deze opgaven zo groot zijn dat dit de volledige aandacht en inzet van middelen van de woningcorporatie vereist. De Autoriteit woningcorporaties zal de ontheffingsaanvragen net als nu beoordelen en daarbij eventuele negatieve zienswijzen afwegen tegen de argumenten die de woningcorporatie aandraagt.

De huidige, al verleende ontheffingen zijn toegekend voor onbepaalde tijd maar kennen een evaluatiebepaling. Deze evaluatiebepaling, die in feite een nieuwe onderbouwing van de ontheffing behelst, is administratief een relatief zware last voor woningcorporaties (en stakeholders). Om deze reden komt de evaluatiebepaling te vervallen. Zowel bestaande en nieuwe ontheffingen gaan daarom voor onbepaalde tijd gelden.

Overige punten

Positie huurdersorganisaties

De Woonbond vraagt in de consultatiereactie aandacht voor de positie van huurdersorganisaties in de lokale prestatieafspraken, evenals de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken en Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. De Woonbond stelt zich op het standpunt dat het mandaat van de huurdersorganisaties niet mag worden aangetast doordat in de lokale prestatieafspraken slechts wordt uitgewerkt wat in de woondeals al is afgesproken, waarbij de huurders geen positie hebben gehad. Ook komt de positie van huurders meer in het algemeen naar voren. Immers, er staat veel op het spel bij de lokale prestatieafspraken en er wordt veel kennis en inzicht gevraagd van deze vrijwilligers. Opgeroepen wordt de huurdersorganisaties te faciliteren in het proces van prestatieafspraken, bijvoorbeeld met een update van de zogenaamde «Handreiking Prestatieafspraken». De Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken vraagt te bezien hoe de invloed en betrokkenheid van huurdersorganisaties bij regionale woondeals en de provinciale volkshuisvestingsprogramma's kan worden gewaarborgd. Ook pleiten enkele woningcorporaties ervoor wettelijk te borgen dat de huurdersorganisaties kunnen meebeslissen bij de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

De regering vindt het van groot belang dat huurdersorganisaties in formele zin een gelijkwaardige positie hebben in de lokale driehoek. Daarnaast vindt de regering het van groot belang dat huurdersorganisaties ook feitelijk voldoende in staat zijn om hun stem te laten gelden bij de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma en gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de totstandkoming van de lokale prestatieafspraken. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de formele positie van de huurdersorganisaties bij de totstandkoming van prestatieafspraken. Deze positie is geregeld in de Woningwet en voorziet erin dat alle drie de lokale partijen een gelijkwaardige positie hebben. Er is in de Omgevingswet reeds in voorzien dat huurdersorganisaties, evenals alle andere betrokken partijen, inspraak kunnen hebben bij de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, aangezien deze wordt opgesteld conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Huurdersorganisaties hebben hierin een positie die gelijkwaardig is aan die van woningcorporaties. Daarentegen is niet beoogd om de positie van huurdersorganisaties bij de totstandkoming van de provinciale volkshuisvestingsprogramma's te formaliseren, evenmin als dit aan de orde is voor bijvoorbeeld de positie van woningcorporaties. Desalniettemin is de feitelijke positie van de huurdersorganisaties in het stelsel wel een andere dan die van woningcorporaties en gemeenten. Immers, huurdersorganisaties hebben in de regel beschikking over beperktere menskracht dan gemeenten en woningcorporaties, worden door vrijwilligers bemenst terwijl gemeenten en woningcorporaties beschikken over de inzet van professionals, en hebben niet altijd (afdoende) middelen voor professionele ondersteuning. De regering is voornemens te voorzien in een aanvullende ondersteuningsstructuur, waarbij bestaande middelen zoals de «Handreiking Prestatieafspraken» opnieuw tegen het licht zullen worden gehouden. Dit valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

Positie gemeenten in de sturing van prestaties van woningcorporaties

De VNG brengt in haar reactie naar voren dat gemeenten niet altijd grip hebben op de werkzaamheden van woningcorporaties, en dat het aan transparant inzicht ontbreekt wat van de woningcorporaties kan worden verwacht. De VNG meldt te vaak signalen te ontvangen dat woningcorporaties meer woningen verkopen dan gemeenten wenselijk vinden, of niet bouwen in kleinere dorpen vanwege bedrijfseconomische redenen. De VNG merkt op dat het Rijk en gemeenten erop moeten kunnen sturen dat woningcorporaties daar waar dat noodzakelijk is sociale huurwoningen toevoegen aan de bestaande voorraad. De VNG vindt dat moet worden voorzien in voorstellen om meer grip te krijgen op prestaties van woningcorporaties.

Op grond van de consultatiereacties en uit de botsproeven die met gemeenten en provincies zijn uitgevoerd wordt geconstateerd dat (een aantal) gemeenten (mede) in relatie tot dit wetsvoorstel zoeken naar middelen om effectiever en meer gericht te kunnen sturen op de prestaties van woningcorporaties. Anderzijds zoeken (een aantal) woningcorporaties naar een versteviging van hun positie in de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid (zie alinea hieronder), alsook naar middelen om gemeenten aan hun deel van de lokale prestatieafspraken te houden, zoals bijvoorbeeld het leveren van voldoende betaalbare locaties om op te bouwen. Dat dit spanningsveld op deze manier naar voren komt is illustratief voor de huidige krapte, de gedeelde opgave en de wederzijdse afhankelijkheid voor prestaties ter voldoening van de lokale volkshuisvestingsopgave. De gewenste prestaties van de woningcorporatiesector tot en met 2030 zijn vastgelegd in de Nationale prestatieafspraken van juni 2022. In de Nationale

prestatieafspraken is de opgave nader geconcretiseerd, waardoor scherper op de realisatie hiervan kan worden gestuurd. Gemeenten en woningcorporaties kunnen elkaar over en weer aan die afgesproken prestaties houden. Hetzelfde geldt voor de woondeals: ook deze bevatten een verdergaande concretisering van de opgave, waaraan gemeenten en woningcorporaties elkaar kunnen houden nadat dit goed is doorvertaald naar de lokale prestatieafspraken. Dit wetsvoorstel bevat immers aanvullend instrumentarium voor sturing op en handhaving van de lokale volkshuisvestingsprestaties. Dat neemt niet weg dat het voor de hand ligt om te bezien of bestaand instrumentarium dat bedoeld is om partijen te helpen om tot goede lokale prestatieafspraken te komen, zoals de «Handreiking prestatieafspraken» en de «Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties» (IBW), kan worden verbeterd en het gebruik hiervan kan worden versterkt. De regering meent dat het voorgestelde instrumentarium zodoende voldoet aan de geuite wens voor meer mogelijkheden voor sturing.

Positie woningcorporaties bij totstandkoming gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en beleidsruimte bij de prestatieafspraken

Zoals hiervoor al aangehaald, komt uit de reacties van Aedes en van een aantal woningcorporaties naar voren dat een nadere formalisering van de positie en rol van woningcorporaties gewenst is bij de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, om de rol van woningcorporaties in de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid te verstevigen. Een voorbeeld dat wordt genoemd was het creëren van een instemmingsrecht van woningcorporaties bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma. Een geformaliseerde rol zal woningcorporaties beter in staat stellen invloed te hebben op het volkshuisvestingsbeleid. Hierdoor zal volgens de reacties zijn geborgd dat woningcorporaties bij de uitwerking in de lokale prestatieafspraken niet een te beperkte, namelijk uitvoerende, rol hebben; beperkt tot het «tekenen bij het kruisje». Verder adviseert de Autoriteit woningcorporaties in haar consultatiereactie toe te lichten hoe woningcorporaties steun van gemeenten verkrijgen om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen daadwerkelijk te realiseren.

Deze consultatiereacties leiden niet tot een wijziging van het wetsvoorstel. Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma komt tot stand volgens de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Tijdens deze voorbereidingsprocedure kunnen woningcorporaties, net als andere partijen, inbreng leveren voor het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Naar het oordeel van de regering is dit voor woningcorporaties een afdoende ingang en borgt de inrichting van het proces volgens de openbare voorbereidingsprocedure dat er inspraak én gelijkwaardigheid is tussen partijen bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid. Verder geldt dat het vraagstuk wat elk van de lokale partijen nodig heeft om de lokale prestatieafspraken te kunnen nakomen, in zichzelf onderdeel zou moeten zijn van die lokale prestatieafspraken. Ook op dit punt wijzigt het wetsvoorstel niet.

Onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties en projectsteun

Een aantal consultatiereacties ziet op de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties en de inzet van projectsteun; beide al bestaande mogelijkheden vanuit de Woningwet. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat door het verplicht voorschrijven van volkshuisvestingsprogramma's dat daarmee op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau de volkshuisvestingsopgave duidelijker en concreter wordt. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat gemeenten hun opgave scherper in beeld hebben. Ook

kunnen er verschuivingen plaatsvinden in wat gemeenten als opgave zien. Deze toegenomen scherpste zal zich vervolgens doorvertalen in duidelijker en meer concrete lokale prestatieafspraken. Zodoende borgt de systematiek in dit wetsvoorstel dat meer transparant wordt welke inzet van woningcorporaties mogelijk is buiten de gemeente(n) waar de woningcorporatie al werkzaam is.

Een aantal gemeenten brengt in hun consultatiereacties naar voren dat de woningcorporaties die binnen hun gemeentegrenzen werkzaam zijn hebben aangegeven niet over alle gewenste investeringscapaciteit te beschikken om de ambities waar te maken. De regering is van mening dat het bestaande wettelijk kader en het instrumentarium afdoende is om deze zaken het hoofd te bieden. Indien woningcorporaties in een gemeente over onvoldoende investeringscapaciteit beschikken om de benodigde volkshuisvestingsopgaven uit te voeren, kunnen zij worden bijgestaan door andere woningcorporaties in de regio, die deze hulpvraag niet zonder meer mogen weigeren. Dat is in artikel 42 van de Woningwet bepaald. In het uiterste geval kan een woningcorporatie een beroep doen op projectsteun, waarbij het voornemen is dat een gebrek aan investeringscapaciteit in de regio als geheel één van de voorwaarden zal zijn voor het toekennen daarvan. Bij het uitwerken van de projectsteun zal nader worden ingegaan op hoe gemeenten en woningcorporaties in een gebied met onvoldoende investeringscapaciteit hieraan uitvoering kunnen geven.

Verder vraagt een aantal gemeenten in het wetsvoorstel te borgen dat woningcorporaties zich niet uit een gemeente kunnen terugtrekken. Woningcorporaties kunnen zich slechts uit een gemeente terugtrekken door fusie, taakoverdracht of door volledige verkoop van de portefeuille. Een fusie of taakoverdracht zal niet als direct gevolg hebben dat de omvang van de voorraad sociale huurwoningen verandert. Bovendien wordt de gemeente bij voorgenomen fusie door de Autoriteit woningcorporaties gevraagd een zienswijze uit te brengen. Over een voorgenomen verkoop van woningen kan een gemeente op lokaal niveau prestatieafspraken maken.

Uit een aantal reacties komt tot slot een erratum naar voren: in het voorgestelde artikel 42, derde lid, van de Woningwet was in de consultatieversie van het wetsvoorstel abusievelijk de zinsnede: «en overigens ten behoeve van de volkshuisvesting» weggevalen, waardoor de tekst leek mee te brengen dat onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties niet langer mogelijk was. Deze vergissing is in het wetsvoorstel hersteld; de betreffende zinsnede is teruggebracht.

Verhouding volkshuisvestingstaak tot civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid woningcorporaties

In een aantal reacties van woningcorporaties, alsook in de reactie van de Nederlandse vereniging van bestuurders in woningcorporaties, wordt gesignaleerd dat spanning kan bestaan tussen enerzijds het civielrechtelijk karakter van woningcorporaties en de bijbehorende verplichtingen voor de bestuurder(s) vanuit het Burgerlijk Wetboek, en anderzijds de sturing vanuit het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma op wat de corporatie wordt geacht uit oogpunt van volkshuisvesting te doen.

De regering erkent dat er meer regie vanuit overheden komt op de prestaties van woningcorporaties, maar is niet van mening dat dit het karakter van de woningcorporatie als private onderneming die actief is in een sterk gereguleerd segment fundamenteel wijzigt. Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld zorgt er weliswaar voor dat het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid

mogelijk scherper wordt ingekaderd dan de huidige woonvisie, maar de taak van woningcorporaties vanuit de Woningwet blijft onveranderd om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de lokale volkshuisvestingsopgave. Nu dat niet verandert, is de regering van oordeel dat de gesignaleerde spanning niet wezenlijk anders is dan in de bestaande situatie, en dat het bij de taak en rol van bestuurders van woningcorporaties behoort om in een eventueel spanningsveld koers te houden.

Gezamenlijk bod woningcorporaties

Een aantal woningcorporaties uit de wens dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt opgenomen dat woningcorporaties een gezamenlijk bod doen op het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. De Woningwet biedt reeds de ruimte om daar waar gewenst een gezamenlijk bod te doen, en dat vergt zodoende geen verdere aanpassing van dit wetsvoorstel.

Leefbaarheid

Valente en de Nederlandse GGZ pleiten er in hun consultatiereactie voor om de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel over leefbaarheid aan te vullen, met specifieke voorzieningen zoals buurthuizen. De consultatiereactie van VTW/NVTZ benadrukt dat een stevige solide sociale basis en het bevorderen van de gemeenschapszin van groot belang is voor de huisvesting van mensen uit aandachtsgroepen en ouderen. Lokale buurtinitiatieven, die gebaseerd zijn op samenredzaamheid, leiden er volgens deze organisaties toe dat met name ouderen- en maatschappelijke zorg steeds meer vanuit wijken en buurten wordt gerealiseerd en moeten daarom vertrekpunt vormen voor het woonbeleid. De regering is voornemens de verschillende onderdelen waaraan het volkshuisvestingsprogramma moet voldoen bij lagere regelgeving nader uit te werken. De verdere uitwerking van de leefbaarheid, waaronder inzet op de sociale basis, alsook de specifieke voorzieningen zullen daarin worden meegenomen.

10.5.4 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Diverse partijen spreken sterke steun uit voor het voornemen om zorg- en ondersteuningsbehoeften van mensen uit aandachtsgroepen en ouderen integraal in kaart te brengen en waarderen dat in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de verbinding wordt gelegd met het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma als positief.

Enkele partijen gaan in hun reactie in op het schaalniveau waarop de zorg- en ondersteuningsbehoefte in relatie tot het wonen van mensen moet worden afgestemd. Woonwaard wijst erop dat de zorg- en ondersteuningsbehoefte op persoons- en buurniveau aanwezig is en hier regionale afstemming niet voor de hand ligt. Op grond van artikel 5.4.1, tweede lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 volgt immers dat het college en zorgverzekeraars afspraken maken over beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, welzijn en preventie, teneinde te komen tot een integrale dienstverlening aan cliënten en verzekerden. Het wetsvoorstel beoogt alleen in die situaties regionale samenwerking en afstemming mogelijk te maken, waar dat voor de hand ligt. Aan de bestaande werkwijze van integrale dienstverlening, zoals dat reeds bestaat op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, wordt geen afbreuk gedaan.

De gemeente Veldhoven is van mening dat het verankeren van samenhang tussen het ruimtelijke en sociale domein via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 niet volstaat omdat er juist een regionale afspraak nodig is. Bovendien is zij van mening dat er landelijke richtlijnen en afspraken moeten komen waarbij ook het (niet-gemeentelijke) zorgdomein (Zvw/Wlz) wordt gecommiteerd. Op dit punt vindt geen wijziging van het wetsvoorstel of de memorie toelichting plaats. Het volkshuisvestingsprogramma is een integraal programma waarin het met name gaat over zorg en ondersteuning die thuis geleverd wordt, daarnaast staat het gemeente vrij om zorgkantoren, (zorg)aanbieders en andere zorgpartijen te betrekken bij de beleidsvoorbereiding van het volkshuisvestingprogramma.

Het samenwerkingsverband wonen regio Rotterdam geeft aan dat de noodzaak om binnen een gemeente een passend zorg- en welzijnsaanbod te realiseren, passend bij de opgave voor urgent woningzoekenden, voor kleinere gemeenten een moeilijke zaak zal zijn. Regionale samenwerking zou volgens hen ook in dit geval mogelijk moeten zijn. Omdat het bieden van passende zorg en ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 al een gemeentelijke taak is, waarbij gemeenten ook mogelijkheden hebben deze in regionaal verband uit te voeren, leidt dit niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel.

In diverse reacties wordt de vraag opgeworpen wat de regio is waarbinnen gemeenten (onderdelen van) het volkshuisvestingsprogramma regionaal moeten afstemmen. Stedendriehoek en de gemeente Veldhoven geven aan dat bij regionale afstemming de zorg vaak in anders samengestelde regio's samenwerkt dan woningmarktregio's. Ook VTW/NVTZ geeft aan dat maatwerk per regio de voorkeur heeft en suggereert harmonisatie van regiogrenzen met de regio's die zijn aangegeven in de zorgakkoorden. Het IPO heeft naar voren gebracht dat onvoldoende duidelijk blijkt uit het wetsvoorstel wat de rol van de provincies is bij de regionale afstemming van het volkshuisvestingsprogramma. De regering herkent dat er zowel voor het bepalen van de opgave als voor het maken van afspraken over zorg, welzijn en ondersteuning door gemeenten in wisselende regio's wordt samengewerkt, afhankelijk van de aandachtsgroep die het betreft. Voor sommige aandachtsgroepen zijn de Wmo-centrumgemeenten een relevante regio-indeling, in andere gevallen gaat het bijvoorbeeld om arbeidsmarktregio's of regio's waarbinnen de zorgkantoren zich organiseren. De regering ziet geen aanleiding voor het voorschrijven van de regio's waarop afstemming hierover voor de verschillende aandachtsgroepen en ouderen moet plaatsvinden, om daarmee zoveel mogelijk ruimte te laten aan de bestaande uitvoeringspraktijk en de manier waarop de samenwerking reeds is vormgegeven. Tijdens de gehouden botsproeven is onderzocht of het handhaven van de huidige regio-indelingen tot problemen in de uitvoering leidt bij toepassing van de voorgestelde wijzigingen van dit wetsvoorstel, die zijn niet boven komen drijven. Het is aan de gemeenten om te bepalen in welke regionale samenwerkingen de afstemming plaatsvindt, met als doel dat de totale opgave van de aandachtsgroepen in het volkshuisvestingsprogramma van gemeenten inzichtelijk wordt. Vanuit de optiek om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande (regionale) uitvoeringspraktijk van gemeenten, acht de regering het niet wenselijk om nog een speler toe te voegen, zijnde de provincie, aan deze afstemming. Het zorgen voor voldoende zorg- en ondersteuning is een taak die bij gemeenten belegd is, zo nodig vindt er regionale afstemming plaatsvindt. De regering ziet, op basis van de huidige uitvoeringspraktijk, geen aanleiding om een wijziging aan te brengen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling en de provincie een rol te geven om deze regionale afstemming te begeleiden.

11 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van deze wet zal worden geregeld bij koninklijk besluit waarin het tijdstip van inwerkingtreding van verschillende onderwerpen of artikelen op een verschillend tijdstip kan worden vastgesteld. Vooralsnog wordt voorzien om de wet in werking te laten treden op 1 januari 2024, met uitzondering van de verplichting van het hebben van een gemeentelijk, provinciaal en nationaal volkshuisvestingsprogramma. Dit geeft alle overheden de tijd om zich voor te bereiden op de overgang van gemeentelijke woonvisies (op basis van de Woningwet) en de diverse bestaande beleidsdocumenten op het terrein van de volkshuisvesting. Voor het Rijk zijn dit onder andere de Nationale Bouw- en Woonagenda en de zes daarbij behorende programma's, de regionale woondeals en de landelijke prestatieafspraken met woningcorporaties.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I Algemene wet bestuursrecht

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb zijn de besluiten opgenomen waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verschillende besluiten op grond van de Omgevingswet zijn al in artikel 2 opgenomen, zoals bijvoorbeeld een projectbesluit op grond van afdeling 5.2 van de Omgevingswet en een besluit ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van die wet. Met dit artikel wordt voorgesteld om artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb uit te breiden met een besluit dat is aangewezen op grond van artikel 16.87a van de Omgevingswet. Dit zijn besluiten voor categorieën projecten, die voor een bepaalde termijn bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, waarvan de versnelde uitvoering wenselijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen en waarop de procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86 en 16.87 van de Omgevingswet van toepassing zijn. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde voor een project benodigde omgevingsvergunningen, zoals de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en voor een omgevingsplanactiviteit voor een woningbouwproject van een bepaald aantal woningen. Ook kan gedacht worden aan de realisatie van een duurzaam energieproject van een bepaalde omvang. Ook kan het voorkomen dat voor een op grond van artikel 16.87a van de Omgevingswet aangewezen besluit reeds beroep in één instantie geldt. Bijvoorbeeld een omgevingsplan dat woningbouw mogelijk maakt, omdat dat besluit al is opgenomen in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. In dat geval maakt de aanwijzing voor de inrichting van de rechtsbescherming tegen dat besluit geen verschil. Omdat het wenselijk is dat ook voor andere benodigde besluiten, zoals omgevingsvergunningen, zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de uitkomst van het beroep, is gekozen voor beroep in één instantie.

Voor niet aangewezen besluiten blijft beroep in twee instanties gelden, tenzij de aanvrager een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een niet-aangewezen activiteit, niet zijnde een activiteit aangewezen op grond van artikel 5.7, derde lid, gelijktijdig indient met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel op grond van dit artikellid is aangewezen. In dat geval geldt beroep in één instantie, aangezien artikel 16.7, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet voorschrijft dat in die gevallen afdeling 3.5 Awb (de coördinatieregeling) moet worden toegepast. Uit artikel 3:29, tweede lid, onder b, Awb volgt vervolgens dat beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat als tegen een of meer besluiten beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Als een niet-aangewezen omgevingsvergunning niet

gelijktijdig wordt aangevraagd, blijft beroep in twee instanties gelden. Door niet «alle benodigde besluiten» aan te wijzen kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel beroepen tegen verschillende besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle aanvragen voor de benodigde besluiten niet gelijktijdig worden aangevraagd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II Huisvestingswet 2014

Onderdeel A (artikel 1 Huisvestingswet 2014)

Aangezien met dit wetsvoorstel de verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet wordt geïntroduceerd, wordt het begrip volkshuisvestingsprogramma aan de Huisvestingswet 2014 toegevoegd. Voor een nadere toelichting zie onderdelen A en D van artikel V. Ook worden in dit onderdeel de begrippen «betaalbare koopwoonruimte» en «laag-segment-huurwoonruimte» toegevoegd. In het nieuw toegevoegde tweede lid is geregeld hoe het bedrag in de definitie van betaalbare koopwoonruimte jaarlijks moet worden geïndexeerd. De grens zal voor het eerst per 1 januari 2024 geïndexeerd worden. Er is voor gekozen om hierbij uit te gaan van de consumentenprijsindex. Dit is de meest voor de hand liggende indexatie methode. Deze methode geeft het prijsverloop van een pakket goederen en diensten weer zoals dit gemiddeld wordt aangeschaft door de Nederlandse huishoudens. Het is een breed geaccepteerde wijze om jaarlijks te indexeren. Omdat ook andere factoren een rol spelen (bijvoorbeeld het leenvermogen van kopers in het betaalbare segment en de ontwikkeling van de bouwkostenindex) is het de intentie om los van de CPI een driejaarlijkse herijking van de betaalbaarheidsgrens uit te voeren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B (artikel 2 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat de gemeenteraad een huisvestingsverordening moet vaststellen waarin wordt bepaald dat voor daarbij aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C (artikel 3 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat gedeputeerde staten, na overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een woningmarktregio moeten aanwijzen waarbinnen de urgentieregeling moet worden opgesteld door de gemeenteraad.

Onderdeel D (artikel 6 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat burgemeester en wethouders bij de vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening advies moeten vragen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de gemeente is gelegen over de gevolgen voor de regionale woningmarkt, de woningbouwopgave en over de urgentieregeling en de toepassing van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014 (voorrangpercentages regionaal/lokaal voor woningzoekenden die economische of maatschappelijke binding hebben). Gedeputeerde staten moeten binnen zes weken na ontvangst van het

verzoek hun advies uitbrengen. Het college van burgemeester en wethouders kan op grond van artikel 3:50 Awb gemotiveerd afwijken van dit advies.

Ook wordt in dit onderdeel geregeld dat het college van burgemeester en wethouders in het volkshuisvestingsprogramma de wijze moet onderbouwen waarop de huisvestingsverordening invulling kan geven aan de woonbehoeften en woonopgaven, bedoeld in het volkshuisvestingsprogramma. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Ten slotte wordt in dit onderdeel geregeld dat het college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een urgentieregeling deze moet afstemmen met colleges van burgemeester en wethouders van de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen en dat zij in ieder geval afspraken moeten maken over een verdeling van de woningzoekenden die zijn ingedeeld in de urgentiecategorieën, bedoeld in artikel 12, derde lid.

Colleges van burgemeester en wethouders moeten de gemaakte afspraken vastleggen in een voorstel dat zij moeten voorleggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraden die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen besluiten vervolgens of zij de gemaakte afspraken vastleggen in de huisvestingsverordening. Indien zij dat niet doen, geldt dat bij een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage van de aangewezen categorieën van woonruimte voorrang zal moeten worden gegeven bij het verlenen van huisvestingsvergunningen aan woningzoekenden met urgentie.

Onderdeel F (artikel 12 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld welke woningzoekenden de gemeenteraad in elk geval als urgente categorie moet opnemen in de huisvestingsverordening. Voor een nadere toelichting van de verplichte categorieën woningzoekenden die gemeenten in hun urgentieregeling moeten opnemen, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Ook wordt in dit onderdeel geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld aan de categorieën woningzoekenden met urgentie.

Ten slotte wordt in dit onderdeel geregeld dat het college van burgemeester en wethouders jaarlijks aan gedeputeerde staten en aan de Minister een overzicht moet verstrekken van het aantal aanvragen voor indeling in een urgentiecategorie, het aantal besluiten met toedeling in een urgentiecategorie en het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van een huisvestingsvergunning op basis van urgentie. Ook is geregeld dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het college voor het overzicht gebruik moet maken van een bij ministeriële regeling vastgesteld formulier. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel G (artikel 13 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over gronden voor intrekking van de indeling in een urgentiecategorie.

Onderdeel H (artikel 14 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat aan woningzoekenden die behoren tot een urgente categorie als bedoeld in artikel 12, derde lid, alleen maatschappelijke of economische bindingseisen binnen een woningmarktregio kunnen worden gesteld. Immers, gemeenten moeten afspraken maken over een verdeling van de woningzoekenden met urgentie binnen een woningmarktregio. Indien de gemeenteraad vervolgens in een huisvestingsverordening kan bepalen dat woningzoekenden met urgentie maatschappelijke of economische binding moeten hebben met de gemeente of een deel van de gemeente, dan kan niet worden voldaan aan de afspraken omtrent de verdeling van woningzoekenden binnen een regio. Tevens wordt in dit onderdeel bepaald dat bij ministeriële regeling nader kan worden bepaald wanneer bij woningzoekenden met urgentie sprake is van economische of maatschappelijke binding.

Onderdeel I (artikel 15 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat bepaalde weigeringsgronden voor het verlenen van een huisvestingsvergunning aan woningzoekenden als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet 2014, niet mogen worden opgenomen in een huisvestingsverordening. Aan een woningzoekende die urgentie aanvraagt mag niet de eis worden gesteld dat de woningzoekende moet wonen in een ruimte die bestemd is voor permanente bewoning of dat de woningzoekende een woonruimte moet achterlaten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt in dit onderdeel geregeld dat aan woningzoekenden die een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld of mensenhandel verlaten, en aan uitstappende sekswerkers die deelnemen aan een uitstapprogramma dat is gericht op duurzaam uitstappen waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie, uitgevoerd onder de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees (DUUP)¹⁴⁴ en zijn aangemeld door de uitvoerende organisatie van de DUUP-regeling, geen eisen inzake het inkomen mogen worden gesteld. Verwezen wordt ook naar paragraaf 3.2.4.2. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel J (artikel 16 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel wordt geregeld dat geen bindingseisen mogen worden gesteld aan woningzoekenden die een opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en/of slachtoffers van mensenhandel verlaten en aan mantelzorgverleners en -ontvangers. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2.4.2. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel K (artikel 51 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel is overgangsrecht opgenomen. Gedeputeerde staten moeten uiterlijk binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting (hierna: de wet), in overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 34 193, nr. 15.

woningmarktregio aanwijzen waarbinnen de verdeling van woningzoekenden met urgentie moet gaan gelden. Verder moeten gemeenten uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet een urgentieregeling hebben waarin de verplichte urgente categorieën woningzoekenden zijn opgenomen. Dit betekent onder andere dat het college van burgemeester en wethouders de urgentieregeling binnen die termijn moet afstemmen met het college van burgemeester en wethouders van de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen en afspraken moeten maken over de verdeling van woningzoekenden die zijn ingedeeld in de urgentiecategorieën. De gemeenteraad moet ten slotte binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet besluiten of hij de afspraken over de verdeling van woningzoekenden in de huisvestingsverordening vastlegt. Indien de gemeenteraad afspraken die door de colleges van burgemeester en wethouders zijn gemaakt over de verdeling van woningzoekenden niet vastlegt in de huisvestingsverordening, dan geldt het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde percentage. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2.4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel III Omgevingswet

Onderdeel A (artikel 2.1, vijfde lid, Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 2.1, vijfde lid (nieuw), te verduidelijken dat bevoegdheden op grond van de Omgevingswet door gemeenten, provincies en Rijk ook kunnen worden uitgeoefend met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Op grond van artikel 2.1 van de Omgevingswet oefenen bestuursorganen hun taken en bevoegdheden in beginsel uit met het oog op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit geeft een breed afwegingskader en brengt tot uitdrukking dat in het omgevingsrecht niet zozeer sprake is van exclusieve, maar veeleer complementaire taakbehartiging.

Tot de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet behoren van oudsher ook volkshuisvestelijke opgaven zoals woningbouw of transformatie van gebouwen gericht op het creëren van woongelegenheid. Deze opgaven houden verband met de zorg van de overheid voor voldoende woongelegenheid. Dit betreft een overheidstaak met een permanent karakter en een lange voorgeschiedenis. Het belang van voldoende woongelegenheid gaf bij de grondwetswijziging van 1983 aanleiding tot een verankering in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet. Onder voldoende woongelegenheid wordt hierbij niet alleen de kwantitatieve hoeveelheid woonruimte verstaan, maar ook de mate waarin de samenstelling van de beschikbare woningvoorraad aansluit op de behoefte.

De actuele en urgente maatschappelijke opgaven op het gebied van de volkshuisvesting leiden ertoe dat beleidsvorming en bevoegdheidsuitoefening op grond van de Omgevingswet niet louter het bouwen van nieuwe woningen kunnen betreffen, maar ook moeten zien op het tot stand brengen van een passende, op de woonbehoefte per doelgroep afgestemde woningvoorraad. Deze opgave richt zich tot bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk. Om die reden wordt met dit onderdeel voorgesteld expliciet te bepalen dat de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, ook betrekking kan hebben op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Dit verduidelijkt dat de Omgevingswet niet alleen

betrekking heeft op het stellen van hoofdzakelijk gemeentelijke regels over woningbouw dat ook het motief van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad een plaats heeft in de omgevingsrechtelijke beleidsvorming van overheden en dat zowel gemeenten als provincies en het Rijk met dit oogmerk bevoegdheden op grond van de Omgevingswet kunnen uitoefenen.

Opgemerkt wordt dat de voorgestelde explicitering in artikel 2.1 alleen betrekking heeft op omgevingsrechtelijke besluitvorming met het oog op de volkshuisvesting. De Omgevingswet gaat niet over de concrete toewijzing van huurwoningen, zoals geregeld in de Huisvestingswet. De toewijzing van woningen en regulering van wijzigingen van de woningvoorraad als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 4 van de Huisvestingswet, blijven specifiek tot het domein van die wet behoren.

Onderdelen B en C (artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet)

In de artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet is de bevoegdheid voor provincies en Rijk opgenomen om instructies te geven. Dit houdt in dat een ander bestuursorgaan wordt opgedragen een bepaald besluit te nemen of een bepaalde taak te behartigen. De instructiebevoegdheid is begrensd tot uitoefening van specifieke taken en bevoegdheden door daarbij aangegeven bestuursorganen. Met de onderdelen B en C wordt voorgesteld de instructiebevoegdheid breder inzetbaar te maken.

De opgaven op het gebied van de volkshuisvesting spelen zowel op gemeentelijk, provinciaal als nationaal niveau. Indachtig dit gegeven roept dit wetsvoorstel overheden op tot beleidsvorming middels een verplicht volkshuisvestingsprogramma. Als voor de uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma van een provincie of het Rijk nodig is dat gemeenten hun omgevingsplan ten behoeve van een concrete ontwikkeling wijzigen, of dat zij bij eigen besluitvorming over de toelating van nieuwe woningbouw rekening houden met nationale of provinciale belangen, voorziet de Omgevingswet in de mogelijkheid om instructieregels over het omgevingsplan te stellen of een instructie te geven gericht op wijziging van het omgevingsplan. Het kan echter voorkomen dat instructieregels of instructies over het omgevingsplan minder geschikt zijn voor de behartiging van de betrokken bovengemeentelijke belangen, bijvoorbeeld omdat deze belangen gericht zijn op globale aantallen te realiseren woningen per gemeente of een nagestreefde getalsmatige verhouding in de samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband. Dergelijke bovengemeentelijke beleidsdoelstellingen lenen zich minder goed voor vertaling in een instructieregel of instructie, op basis waarvan eenduidig kan worden beoordeeld wat op een concrete locatie toelaatbaar of gewenst is. In dit geval kan het doelmatiger zijn om de betrokken gemeente een instructie te geven over het volkshuisvestingsprogramma. Op deze wijze kan voor een of meer gemeenten, waar dat nodig is in aanvulling op de met dit wetsvoorstel voorgenomen algemene instructieregels over het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, de opdracht tot beleidsvorming worden uitgewerkt of geconcretiseerd. Onderdeel B stelt daarom voor om het mogelijk te maken dat gedeputeerde staten aan gemeenten een instructie kunnen geven over het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma (artikel 2.33, tweede lid, nieuw onderdeel e). Op eenzelfde wijze stelt onderdeel C voor om het mogelijk te maken dat de verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een instructie kan geven over het gemeentelijke of provinciale volkshuisvestingsprogramma (artikel 2.34, tweede lid, nieuwe onderdelen g en h).

De Omgevingswet biedt de provincies en het Rijk de mogelijkheid om een instructie te geven aan de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan, voor zover dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Omdat de provincies, mede gelet op artikel 2.18, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet een schakelfunctie vervullen tussen gemeenten enerzijds en de rijksoverheid anderzijds, kan het voorkomen dat er een nationaal belang speelt maar een directe instructie gericht tot het gemeentebestuur onwenselijk is. Om deze reden wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de verantwoordelijke Minister een getrapte instructie kan geven aan de provincie (artikel 2.34, tweede lid, nieuw onderdeel f). Dit houdt in dat een rijksinstructie wordt gegeven aan het provinciebestuur, die ertoe noopt dat een provinciale instructie wordt gegeven aan een of meer gemeenten over het omgevingsplan. De mogelijkheid van een getrapte instructie is niet nieuw. Deze bestond tot 1 januari 2024 in artikel 4.4, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (getrapte proactieve aanwijzing). De verantwoordelijke Minister die voornemens is de instructiebevoegdheid op grond van artikel 2.34 in te zetten zal, zoals gebruikelijk en mede op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet, dit doen in afstemming met de Ministers die het aangaat.

Onderdelen D, E en F (artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 Omgevingswet)

Gemeenten, provincies en het Rijk leggen voor hun grondgebied het beleid op hoofdlijnen voor de fysieke leefomgeving vast in een omgevingsvisie (artikel 3.1 van de Omgevingswet). Deze omgevingsvisie kan ook gaan over de ontwikkeling of het beheer van de fysieke leefomgeving in verband met het bevorderen van voldoende woongelegenheid. De opgaven op het gebied van de volkshuisvesting maken het wenselijk dat het beleid niet alleen op hoofdlijnen wordt vastgesteld, maar ook concreet wordt uitgewerkt. In dat verband wordt voorgesteld om een verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijk, provinciaal en nationaal volkshuisvestingsprogramma toe te voegen aan de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet.

Het is, in het bijzonder voor de gemeentelijke taken, wenselijk dat in de beleidsvorming een integrale afweging wordt gemaakt tussen het beleid voor de fysieke leefomgeving en het beleid dat voor andere onderdelen op het terrein van wonen op grond van huidig recht al verplicht is. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma verplicht te stellen, in combinatie met het laten vervallen van de verplichting voor gemeenten in de Woningwet om een woonvisie te hebben. Het volkshuisvestingsprogramma zal in elk geval het op grond van het huidige artikel 42, eerste lid, van de Woningwet verplichte gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid omvatten, maar een bredere reikwijdte hebben. Dit houdt in dat het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma ten minste een beschrijving moet geven van de verwachte woonbehoefte en het beleid moet bevatten om te komen tot de benodigde gemeentelijke woningvoorraad. In de praktijk werken gemeenten al met integrale woonvisies. De invoering van het volkshuisvestingsprogramma op grond van de Omgevingswet sluit daarop aan.

Het voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de minimale inhoud van de verplichte volkshuisvestingsprogramma's. Voor de beoogde inhoud van het volkshuisvestingsprogramma wordt verder verwezen naar de paragrafen 3.1.4, 3.1.5 en 3.1.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De introductie van het volkshuisvestingsprogramma maakt de uitvoering van het beleid beter uitvoerbaar, ook vanwege de inzetbaarheid van het instrumentarium van de Omgevingswet. Het gemeentelijke volkshuisves-

tingsprogramma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, conform het stelsel van de Omgevingswet. Omdat programma's de uitvoering van beleid bevatten, worden deze in de regel door het dagelijks bestuur van een overheidsorgaan vastgesteld. De gemeentelijke omgevingsvisie waarin het volkshuisvestingsbeleid op hoofdlijnen wordt vastgelegd, waar het volkshuisvestingsprogramma het uitvoeringsbeleid voor bevat, wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

In verband met het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransmissie in de gebouwde omgeving is het lid dat wordt toegevoegd aan artikel 3.6 Omgevingswet nog niet genummerd. In dit wetsvoorstel wordt ook een gemeentelijk programma geïntroduceerd in artikel 3.6 van de Omgevingswet. De nummering wordt toegevoegd bij de drukproef van deze wet.

Onderdelen G en H (artikelen 16.71 en 16.77b Omgevingswet)

Met deze onderdelen wordt geregeld dat bij de bekendmaking van zowel een projectbesluit als een besluit voor een op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen categorie projecten de bijzondere regeling uit artikel 16.86 voor het aanvoeren van gronden van beroep wordt vermeld. Voor het projectbesluit is dit thans nog geregeld in het derde lid van artikel 16.71. Bij nader inzien kan dit ook voor het projectbesluit beter worden geregeld in het artikel dat gaat over de bekendmaking, te weten artikel 16.77b. Voor een nadere toelichting op het vermelden van de bijzondere regeling voor het aanvoeren van beroepsgronden bij het projectbesluit wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16.71, derde lid, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.¹⁴⁵

De voorgestelde formulering is ontleend aan artikel 16.71, derde lid, dat weer is ontleend aan de artikelen 11 en 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Op alle bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten voor categorieën projecten die na de inwerking-treding van de algemene maatregel van bestuur zijn bekendgemaakt, zijn direct de procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid (nieuw), van toepassing. Het is daarom van belang dat voor rechters, bestuursorganen en appellanten direct duidelijk is dat het gaat om een besluit dat is aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw) en waarop derhalve de procedurele versnel-lingen van toepassing zijn. Een specifieke rechtsmiddelenverwijzing bij besluiten die zijn aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw) draagt bij aan een goede toepassing van de procedurele versnellingen.

Onderdeel I (artikel 16.86 Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de onderdelen G en H van artikel III.

Onderdeel J (artikel 16.87 Omgevingswet)

In artikel 16.87, eerste lid (nieuw), wordt voorgesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrecht-spraak) beroepen tegen een projectbesluit, een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 en een besluit ter uitvoering van een projectbe-sluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 274.

paragraaf 3.1.10.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wordt in het tweede lid (nieuw) voorgesteld om een advies-termijn voor de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: StAB) op te nemen. Bij beroepen op het terrein van het omgevingsrecht wint de bestuursrechter veelvuldig advies in van de StAB over één of meer milieutechnische of planologische aspecten van het besluit die door een appellant aan de orde zijn gesteld. Het tijdsverloop dat met de advisering door de StAB is gemoeid, heeft een belangrijke invloed op de totale duur van de beroepsprocedure. Thans vergt een StAB-advies gemiddeld circa vier maanden.¹⁴⁶ Gelet op de maatschappelijke urgentie van de projecten waarop artikel 16.87 van toepassing is, mag van de StAB worden verlangd – naar analogie van de regeling in artikel 1.6, derde lid, van de Crisis- en herstelwet – dat zij in deze zaken sneller adviseert, zo nodig door deze zaken met voorrang te behandelen.

In het voorgestelde zesde lid wordt een regeling opgenomen naar analogie van artikel 1.7 van de Crisis- en herstelwet, waarmee wordt beoogd te voorkomen dat de toepassing van de bestuurlijke lus wordt ontmoedigd vanwege de in het derde lid (nieuw) neergelegde verplichting om uitspraak te doen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Bij toepassing van de bestuurlijke lus zal de Afdeling bestuursrechtspraak namelijk veelal niet binnen zes maanden einduitspraak kunnen doen. Het bestuursorgaan heeft immers ook enige tijd nodig om het geconstateerde gebrek te herstellen. Dit levert op het eerste gezicht vertraging op, maar dat is slechts schijn. Het alternatief is immers, dat de rechter volstaat met een «kale» vernietiging, waarna het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, waartegen dan weer opnieuw beroep mogelijk is. Dit duurt in de praktijk veel langer dan het onder regie van de rechter herstellen van een gebrek in een bestuurlijke lus gedurende de beroepsprocedure.

Derhalve moet worden voorkomen dat de in het derde lid (nieuw) van artikel 16.87 neergelegde zes-maanden-termijn voor het doen van uitspraak de toepassing van de bestuurlijke lus ontmoedigt. Daarom bepaalt het voorgestelde zesde lid dat bij toepassing van de bestuurlijke lus de zes-maanden-termijn niet geldt voor de einduitspraak, maar voor het doen van de tussenuitspraak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak aangeeft welke gebreken in het besluit voor herstel in aanmerking komen en binnen welke termijn dit moet geschieden. Na de tussenuitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak nog zes maanden om einduitspraak te doen.

Het voorgestelde zevende lid regelt voorts naar analogie van artikel 1.8 van de Crisis- en herstelwet dat artikel 16.87 niet van toepassing is als de Afdeling bestuursrechtspraak prejudiciële vragen stelt. Op veel van de besluiten waarop artikel 16.87 van toepassing is, zijn mede regels van Europese oorsprong van toepassing. Het gaat dan veelal om regels over milieukwaliteit of natuurbescherming. Indien onzeker is hoe deze Europese normen moeten worden uitgelegd, is de hoogste nationale rechter ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verplicht daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie te Luxemburg. In dat geval is het onmogelijk om binnen zes maanden een einduitspraak te doen: de doorlooptijd van prejudiciële zaken bij het Hof van Justitie bedraagt thans circa anderhalf jaar¹⁴⁷. Om desalniettemin enige versnelling aan te brengen, bepaalt dit

¹⁴⁶ Jaarverslag van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak over 2022, p. 17.

¹⁴⁷ Gevonden in «Gedetailleerde statistieken van het Hof van Justitie»: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/nl/

voorgestelde lid dat de Afdeling bestuursrechtspraak ervoor moet zorgen dat er binnen zes maanden een tussenuitspraak ligt waarin de prejudiciële vragen worden gesteld.

Ook bepaalt het zevende lid dat in die tussenuitspraak zoveel mogelijk moet worden beslist op de beroepsgronden die niets met de prejudiciële vragen te maken hebben. Het gaat bij bedoelde projecten vaak om complexe besluiten. Het komt regelmatig voor dat tegen zo'n besluit zowel beroepsgronden worden aangevoerd (bijvoorbeeld over luchtkwaliteit) die mede een Europese dimensie hebben en daarom tot het stellen van prejudiciële vragen kunnen nopen, als beroepsgronden (bijvoorbeeld over geluidhinder) die slechts op nationaal recht steunen. De voortgang van het project kan er dan mee zijn gediend, dat de Afdeling bestuursrechtspraak alvast beslist op deze «nationale» beroepsgronden. De Afdeling bestuursrechtspraak is in beginsel bij haar einduitspraak aan deze beslissingen in de tussenuitspraak gebonden, zoals zij dat ook is bij een tussenuitspraak tot toepassing van de bestuurlijke lus. Een en ander is van belang, omdat denkbaar is dat ondanks het stellen van prejudiciële vragen een deel of een fase van het project alvast kan worden uitgevoerd omdat dit niet leidt tot onomkeerbare gevolgen op punten die door de prejudiciële vragen worden geraakt.

Onderdeel K (artikel 16.87a)

Voorgesteld wordt om artikel 16.87a over administratief beroep bij een omgevingsvergunning voor een jachtactiviteit te vernummeren tot artikel 16.87b, zodat het nieuw voorgestelde artikel 16.87a dat terugverwijst naar de artikelen 16.86 en 16.87 direct volgt op voornoemde artikelen.

Onderdeel L (artikel 16.87a (nieuw))

Het voorgestelde artikel 16.87a biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten waarop de procedurele versnellingen in de fase van beroep uit de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid, zesde lid en zevende lid (nieuw), van toepassing zijn. Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Algemene wet bestuursrecht en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, moet de voordracht van een dergelijke algemene maatregel van bestuur worden gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming. Er kunnen op grond van artikel 16.87a alleen categorieën projecten worden aangewezen als die voldoen aan de algemene eisen uit de aanhef van artikel 1.3 en als die bijdragen aan het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften – het doel in onderdeel b dat ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.

Verder zijn aan het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten een aantal voorwaarden verbonden. Ten eerste moeten naast de categorieën projecten ook de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn (tweede lid, onder a). Hiermee kan worden gespecificeerd op welke besluiten de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Wanneer als categorie projecten bijvoorbeeld – als voortzetting van de huidige categorie 3.1 van bijlage I bij de Crisis- en herstelwet – de bouw van een bepaald aantal woningen wordt aangewezen, kunnen daarvoor als besluiten worden aangewezen het omgevingsplan en de omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit. Op niet

aangewezen besluiten zijn de procedurele versnellingen niet van toepassing, tenzij de aanvrager een niet-aangewezen omgevingsvergunning, niet zijnde een activiteit aangewezen op grond van artikel 5.7, derde lid, gelijktijdig indient met een omgevingsvergunning die wel op grond van dit artikel is aangewezen. In dat geval zijn de procedurele versnellingen, met uitzondering van het uitsluiten van pro forma beroep, wel van toepassing, aangezien artikel 16.7, eerste lid, onder a, onder 1°, voorschrijft dat in die gevallen afdeling 3.5 Awb (de coördinatieregeling) moet worden toegepast. Uit artikel 3:28 Awb volgt dat de besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.5 Awb voor de mogelijkheid van beroep moeten worden aangemerkt als één besluit. Dit heeft tot gevolg dat het toepassen van de versnelde behandeling en de rechterlijke beslistermijn van zes maanden ook voor de niet-aangewezen besluiten geldt, omdat ze moeten worden aangemerkt als één besluit. Echter, uit het feit dat afzonderlijke besluiten waarop artikel 3:28 Awb van toepassing is voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter moeten worden aangemerkt als één besluit, kan niet worden afgeleid dat regels die voor het ene besluit gelden, automatisch ook voor het andere besluit komen te gelden. Het wettelijk kader voor de gebundelde besluiten blijft met andere woorden ongewijzigd.¹⁴⁸ Dit betekent dat niet-aangewezen besluiten niet alsnog via artikel 3:28 Awb van de mogelijkheid van pro forma beroep worden uitgezonderd. Als een niet aangewezen omgevingsvergunning niet gelijktijdig wordt aangevraagd, zijn de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid, zesde lid en zevende lid (nieuw), niet van toepassing. Door niet «alle benodigde besluiten» aan te wijzen kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel losse besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle aanvragen voor de benodigde besluiten niet gelijktijdig worden aangevraagd.

Ten tweede moet bij de aanwijzing een termijn te worden bepaald. Dit artikel biedt dus uitsluitend de mogelijkheid om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. De maximale termijn voor aanwijzing bedraagt tien jaar (tweede lid, onder b). De bepaalde termijn kan eenmaal met ten hoogste vijf jaar worden verlengd (derde lid). Ten tweede dient voor de aanwijzing van de categorie projecten te worden gemotiveerd waarom de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Met het criterium «noodzakelijk» wordt beoogd dat alleen van de grondslag gebruik kan worden gemaakt als zwaarwegende maatschappelijke belangen daadwerkelijk noodzaken tot het versnellen van procedures, bijvoorbeeld omdat de lange beroepsprocedures het aanpakken van het zwaarwegende maatschappelijke belang in de weg staan. Niet iedere categorie projecten komt dus voor aanwijzing in aanmerking.

Ten derde moet bij de aanwijzing in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven hoe de evaluatie en monitoring van de aanwijzing wordt uitgevoerd. Aangezien het om een tijdelijke versnelling van beroepsprocedures gaat, is het wenselijk om per aanwijzing van een categorie projecten te evalueren en tussentijds te monitoren wat de gevolgen van die aanwijzing zijn. Een evaluatie van de aanwijzing is ook nodig om een eventuele eenmalige verlening van de aanwijzing te kunnen motiveren.

Verder wordt door het van toepassing verklaren van artikel 16.86, eerste en derde lid, geregeld dat ook voor op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen besluiten voor categorieën projecten geen nieuwe beroeps-

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 41.*

gronden kunnen worden ingediend na afloop van de beroepstermijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Met het van toepassing verklaren van artikel 16.87, eerste lid (nieuw), wordt geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak beroepen tegen een op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen besluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Daarnaast wordt door het van toepassing verklaren van artikel 16.87, tweede en derde lid (nieuw), geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak ook op beroepen tegen een op grond van dit artikel aangewezen besluit moet beslissen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel M (artikel 16.119 Omgevingswet)

Artikel 16.119 van de Omgevingswet voorziet erin dat het door belanghebbenden betaalde griffierecht bij hoger beroep tegen de bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking altijd wordt vergoed, ook als het hoger beroep door de bestuursrechter ongegrond wordt verklaard. Voorgesteld wordt om deze bijzondere regel voor vergoeding van het griffierecht bij onteigening te laten vervallen.

Een verschil tussen de Omgevingswet en onteigening op grond van de voorheen geldende onteigeningswet is dat procesvertegenwoordiging in de onteigeningsprocedure niet verplicht is. Omdat er geen advocaat hoeft te worden ingeschakeld en de bestuursrechtelijke procedure tegen een onteigeningsbeschikking daardoor in theorie zonder noemenswaardige kosten doorlopen kan worden, bestaat de kans dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen. Het instellen van hoger beroep heeft tot gevolg dat, ongeacht of het hoger beroep kans van slagen heeft, de onteigeningsprocedure achtereenhalve maand langer duurt. Om te voorkomen dat van de mogelijkheid van hoger beroep lichtvaardig gebruik wordt gemaakt, wordt voorgesteld de eventuele vergoeding van griffiekosten aan belanghebbenden ter beoordeling van de bestuursrechter te laten en zo aan te sluiten bij de hoofdregel van de Awb.

Het schrappen van artikel 16.119 van de Omgevingswet neemt niet weg dat de bestuursrechter het bestuursorgaan op grond van artikel 8:114 Awb nog steeds kan veroordelen tot vergoeding van het griffierecht, ook als het hoger beroep van de oteigende ongegrond blijkt. Een veroordeling in de griffiekosten is echter in elk geval niet aan de orde als de indiener van het hogerberoepschrift geen belanghebbende blijkt of als het hoger beroep om een andere reden niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Onderdeel N (artikel 22.23 Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in de toevoeging van een nieuwe afdeling aan hoofdstuk 22 van de Omgevingswet en bevat overgangsrecht voor besluiten die zijn bekendgemaakt rond de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur waarmee dat besluit wordt aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw), dan wel bekendgemaakt omstreeks het aflopen van de in die algemene maatregel van bestuur voor de aanwijzing bepaalde termijn. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 22.23 bepaalt dat artikel 16.87a (nieuw), oftewel de procedurele versnellingen, niet van toepassing is op een besluit dat is bekendgemaakt voor inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur waarmee

dat besluit wordt aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw). Dit betekent dat voor zowel de beroeps- als de hoger beroepsprocedure het wettelijk kader van toepassing is zoals dat ten tijde van de bekendmaking van het bestreden besluit gold. Er is aangeknoopt bij het moment van bekendmaking van het bestreden besluit, zodat belanghebbenden als ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet hangende de procedure worden geconfronteerd met een ander wettelijk kader voor de beroepsprocedure, zoals beroep in één instantie en een uitspraketermijn van zes maanden.

Voorts bepaalt het voorgestelde artikel 22.23, tweede lid, dat artikel 16.87a (nieuw) van toepassing blijft op een besluit dat is bekendgemaakt op of na de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur waarmee dat besluit wordt aangewezen, tot het besluit onherroepelijk is. Dit betekent dat het wettelijk kader voor de beroepsprocedure hetzelfde blijft voor besluiten die zijn bekendgemaakt in de periode dat die besluiten waren aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw), dus ook als de beroepsprocedure pas aanvangt na afloop van de in de algemene maatregel van bestuur opgenomen termijn voor aanwijzing van dat besluit.

Met het voorgestelde artikel 22.23 heeft het permanente overgangsrecht voor wijzigingen van de bijlagen bij de Awb, zoals opgenomen in artikel 11:3 Awb, geen betekenis meer voor besluiten die worden aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw). Het permanente overgangsrecht uit artikel 11:3 Awb zou overigens voor de systematiek van artikel 16.87a (nieuw) en het onderdeel dat aan bijlage 2 van de Awb wordt toegevoegd, niet voorzien in dekkend overgangsrecht, aangezien bij het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten de bijlage bij de Awb niet direct wordt gewijzigd. Mede daarom is voorzien in aanvullend, generiek overgangsrecht voor de toepassing van de procedurele versnellingen bij besluiten voor bepaalde categorieën projecten.

Onderdeel O (artikel 23.5, tweede lid, Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt voorzien in een zware voorhangprocedure voor de aanwijzing van categorieën projecten op grond van het voorgestelde artikel 16.87a waarop de procedurele versnellen van toepassing zijn. Artikel 23.5, tweede lid, van de Omgevingswet kent al een zware voorhangprocedure voor de vaststelling of wijziging van omgevingswaarden. De regeling houdt in dat als een meerderheid van één van beide Kamers van oordeel is dat het wenselijk is om de aanwijzing van categorieën projecten bij wet te regelen, de regering daarvoor een wetsvoorstel zal indienen. Aan die zware voorhangprocedure wordt ook de aanwijzing van categorieën projecten op grond van artikel 16.87a toegevoegd.

Artikel IV Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Onderdeel A (artikel 2.1.2, vierde lid, onderdeel h, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

In de voorgestelde wijziging van artikel 2.1.2 wordt geregeld dat door gemeenten in het Wmo-beleidsplan aandacht moet worden besteed aan de vraag naar zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor de op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet bij ministeriële regeling aangewezen aandachtsgroepen en ouderen zoals vastgelegd in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma onder de Omgevingswet. Gemeenten geven tevens aan welke mogelijkheden zij zien om deze integrale dienstverlening te bereiken door middel van samenwerking met aanbieders als bedoeld in de Wet

maatschappelijke ondersteuning 2015, met zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet langdurige zorg, en met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet. Hierop kunnen het langjarige Wmo-beleidsplan en het volkshuisvestingsprogramma (tussentijds) worden bijgesteld.

Daarnaast wordt in het voorgestelde zevende lid geregeld dat het college beleid als bedoeld in het vierde lid, onder h, over de zorg en ondersteuning van mensen uit aandachtsgroepen en ouderen kan opnemen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma, voor zover dat beleid verband houdt met de huisvesting van die groepen. Hiermee heeft het college de mogelijkheid om het beleid aangaande de zorg- en ondersteuningsbehoefte van mensen uit aandachtsgroepen en van ouderen integraal vast te stellen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Ook wordt in het zevende lid voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur aspecten van dat beleid aan te wijzen die in elk geval in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B (nieuw artikel 2.5.5 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Het college van burgemeester en wethouders maakt afspraken met woningcorporaties om de behoefte aan de zorg- en hulpvraag van de aandachtsgroepen en de behoefte aan huisvesting van deze groepen in kaart te brengen. Hierbij betreft het college van burgemeester en wethouders in het kader van de verdere uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma de zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet langdurige zorg, en de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet betrokken (zie de wijzigingsvoorstellen ten aanzien van artikel 44 van de Woningwet). Het is nodig dat deze partijen aangeven welke cijfers aan uitstroom zij verwachten dan wel welke zorg en hulp zij thuis kunnen bieden in de vorm van een modulair pakket thuis, volledig pakket thuis (Wet langdurige zorg), een maatwerkvoorziening in het kader van de zelfredzaamheid (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) of verlengde jeugdhulp (Jeugdwet).¹⁴⁹ Deze bepaling regelt een verplichting om deze informatie kosteloos aan te leveren ten behoeve van monitoring en prognoses rondom wonen en zorg. Volledigheidshalve: de aanbieders in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 worden niet genoemd, omdat de gemeente zelf al deze maatschappelijke ondersteuning inkoopt. Dit betreft uitdrukkelijk geen bijzondere persoonsgegevens. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C (nieuw artikel 5.4.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Op grond van de voorgestelde artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel h, en 2.5.5 verzamelen gemeenten gegevens om een visie op wonen en zorg te formuleren. Het kan doelmatig zijn om dit binnen regioverband op te pakken. Voor bepaalde voorzieningen zoals beschermd wonen geldt ook veelal een aanbod op regionaal niveau. In dat kader kunnen gemeenten ervoor kiezen om het in kaart brengen van de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning en het beleid daaromtrent voor de visie op wonen en zorg gezamenlijk op te pakken.

¹⁴⁹ Jongeren met jeugdhulp die 18 jaar worden | Van jeugd naar 18+ | Regelhulp – Ministerie van VWS.

Artikel V Woningwet

Onderdeel A (artikel 1 Woningwet)

Aangezien met dit wetsvoorstel de verplichting tot het hebben van een gemeentelijke woonvisie op basis van artikel 42, eerste lid, van de Woningwet komt te vervallen en de verplichting tot het hebben van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet wordt geïntroduceerd, wordt het begrip woonvisie vervangen voor het begrip volkshuisvestingsprogramma in artikel 1 van de Woningwet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel B (artikel 41 Woningwet)

In artikel 41, eerste lid, van de Woningwet wordt geregeld dat woningcorporaties een verklaring van geen bezwaar moeten aanvragen bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij voornemens zijn tot het bouwen of verwerven van onroerende zaken. Met deze wijziging wordt voorgesteld het plaatsen van flexwoningen uit te zonderen van de plicht tot het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar bij het college van burgemeester en wethouders. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.8 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen C, D en E (artikelen 41b, 41c en 41d Woningwet)

Met de wijziging van de artikelen 41b, 41c en 41d wordt voorzien in de mogelijkheid om de woningmarktregio's waar woningcorporaties werkzaam mogen zijn vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Beoogd wordt om de woningmarktregio's bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zo te verruimen dat deze overeenkomen met de provinciale grenzen van een of meer provincies. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel F (artikel 42 Woningwet)

Deze wijziging betreft het vervallen van de woonvisie op basis van de Woningwet als gevolg van de introductie van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet. Dit leidt ertoe dat de Woningwet moet worden aangepast. De verplichting voor de gemeenteraad om de woonvisie vast te stellen wordt hier geschrapt. De woonvisie is echter ook de basis voor het maken van lokale prestatieafspraken (artikel 42 en volgende van de Woningwet) tussen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties. Waar eerst werd gelezen «woonvisie» wordt dit vervangen door «het volkshuisvestingsprogramma». De systematiek van de bestaande lokale prestatieafspraken blijft ongewijzigd in stand, met dien verstande dat het verplichte gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet voortaan het uitgangspunt is voor het maken van deze afspraken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel G (artikel 43 Woningwet)

Voor een goede werking van het systeem wordt in dit artikel het begrip woonvisie vervangen door het begrip volkshuisvestingsprogramma. Zie ook de toelichting bij de onderdelen A en F van dit artikel.

Onderdeel H (artikel 44 Woningwet)

Voor een goede werking van het systeem wordt ook in dit artikel het begrip woonvisie vervangen door het begrip volkshuisvestingsprogramma. Zie ook de toelichting bij de onderdelen A en F van dit artikel.

Met het nieuwe tweede lid wordt voorgesteld om aan het bestaande proces van lokale prestatieafspraken toe te voegen dat de betrokken colleges van burgemeester en wethouders aanbieders in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, zorgaanbieders als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg, en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, uitnodigen om deel te nemen aan het overleg tussen de woningcorporatie, gemeente(n) en huurdersorganisaties. Zo kunnen ter verwezenlijking van woningen voor zorgbehoevenden als aangekondigd in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet en het Wmo-beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, uitvoerbare afspraken worden gemaakt over de te realiseren zorg in woningen van toegelaten instellingen. De uitwerking van de prestatieafspraken kan bijvoorbeeld haar weerslag vinden in convenanten/overeenkomsten. Dit wordt aan gemeenten zelf overgelaten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4, onderdeel c, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I (nieuw artikel 44bis Woningwet)

In verband met de leesbaarheid wordt de behandeling van geschillen overgeheveld naar een nieuw artikel. Ook wordt naast de mogelijkheid om aan de Minister een geschil voor te leggen over de totstandkoming of actualisatie van prestatieafspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en huurderorganisaties of bewonerscommissies, de mogelijkheid tot behandeling van geschillen uitgebreid met de mogelijkheid om geschillen voor te leggen over de nakoming van deze prestatieafspraken door partijen. Verder wordt aan het proces van geschilbeslechting toegevoegd dat partijen elkaar een schriftelijke mededeling doen toekomen als er sprake is van een geschil. Het geschil kan vanaf het doen van de mededeling binnen vier weken voorgelegd aan de Minister. De behandeling van deze geschillen is nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, zie artikel 40, tweede lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Voor nadere toelichting over de uitbreiding van de mogelijkheid om geschillen aan de Minister voor te leggen wordt verwezen naar paragraaf 3.3.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel J (artikel 44b Woningwet)

Voor een goede werking van het systeem wordt ook in dit artikel het begrip woonvisie vervangen door het begrip volkshuisvestingsprogramma. Zie ook de toelichting bij de onderdelen A en F van dit artikel.

Onderdeel K (artikel 48 Woningwet)

Dit betreft het herstel van een kennelijke verschrijving.

Onderdeel L (artikel 54 Woningwet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel H van artikel V.

Onderdeel M (artikel 57 Woningwet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel H van artikel V.

Onderdeel N (nieuw artikel 62a Woningwet)

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel toegevoegd aan afdeling 1 van hoofdstuk V, dat bepalingen bevat met het oog op onderzoek naar de volkshuisvesting. Artikel 62a voorziet in een nieuwe grondslag om bestuursorganen op te dragen om bepaalde gegevens te verzamelen over de omvang en woonbehoefte van ouderen en andere, tot een aandachtsgroep behorende personen.

Het *eerste lid* geeft hiertoe allereerst een grondslag die vereist dat bij ministeriële regeling ouderen en andere categorieën personen, behorend tot een bij die regeling aan te wijzen aandachtsgroep, worden aangewezen. Voorwaarde voor aanwijzing van aandachtsgroepen en ouderen is dat de woonbehoefte of huisvesting van die categorieën personen bijzondere aandacht behoeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het *tweede lid* van het voorgestelde artikel 62a bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over welke gegevens over de woonbehoefte van aandachtsgroepen en de aangewezen ouderen en door welk bestuursorgaan worden verzameld. De verzameling van deze gegevens is vereist voor de invulling van het volkshuisvestingsprogramma. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel O (artikel 66 Woningwet)

Het voorgestelde artikel 66 voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat een bestuursorgaan dat gegevens als bedoeld in artikel 62a, tweede lid, heeft verzameld over de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen, deze gegevens verstrekt aan andere bestuursorganen. Dit maakt het mogelijk om te voorzien in gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen van verschillende overheden.

Onderdeel P (artikel 67 Woningwet)

Het voorgestelde artikel 67 bepaalt in het *eerste lid* dat het beleid dat het college van burgemeester en wethouders ontwikkelt om te voorzien in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen aandachtsgroepen en ouderen, moet worden vastgesteld in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Met dit beleid moet tevens rekening worden gehouden bij het opstellen van het Wmo-beleidsplan.

Het *tweede lid* voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen van het beleid, gericht op het voorzien in de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen, aan te wijzen die in elk geval in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma worden uitgewerkt.

Met dit onderdeel wordt het *eerste lid* van artikel 80a gewijzigd. Dit heeft tot gevolg dat het beleid dat het college van burgemeester en wethouders voor stedelijke vernieuwing ontwikkelt als onderdeel van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma moet worden vastgesteld.

Het *tweede lid* voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over aspecten van het beleid voor stedelijke vernieuwing, die in ieder geval in het volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel VI Evaluatie

De doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk worden binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet geëvalueerd. Deze evaluatie wordt te zijner tijd gezonden aan de Staten-Generaal.

Artikel VII Overgangsrecht

In dit artikel is het overgangsrecht opgenomen voor de verplichte volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk. In de eerste plaats wordt voorzien in een overgangstermijn voor de verplichte vaststelling van deze volkshuisvestingsprogramma's. Het eerste lid bepaalt dat uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip aan deze verplichting wordt voldaan. Voor de periode dat het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma nog niet gereed hoeft te zijn, regelt het tweede lid dat de woonvisie die de gemeenteraad vaststelt op grond van artikel 41, eerste lid, van de Woningwet (zoals dat artikel luidt tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) blijft gelden totdat het college van burgemeester en wethouders een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma heeft vastgesteld. Voor de gemeenten, provincies en het Rijk die al voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een aanvang hebben gemaakt met het opstellen van een volkshuisvestingsprogramma, regelt het derde lid een gelijkstellingsbepaling. Een (onverplicht) programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet of een woonvisie als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de Woningwet geldt als volkshuisvestingsprogramma als dit programma dan wel deze woonvisie voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is vastgesteld en aan de eisen voor een volkshuisvestingsprogramma voldoet, zoals deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Het vierde lid voorziet in overgangsrecht voor omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk in verband met dit wetsvoorstel. De verplichte omgevingsvisie moet – gelet op de aanhef van artikel 3.2 van de Omgevingswet – mede worden vastgesteld met het oog op de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet. Bestuursorganen oefenen deze taken en bevoegdheden in beginsel uit met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Omdat dit wetsvoorstel het oogmerk van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad expliciet als motief voor de uitoefening van bevoegdheden in de Omgevingswet onderbrengt en daarnaast voorziet in het schrappen van de verplichting voor gemeenten om een woonvisie vast te stellen (artikel 42, eerste lid, van de Woningwet) met het uitgangspunt dat de hoofdlijnen van het beleid voor wonen (verder) in de gemeentelijke omgevingsvisie worden geïntegreerd, zullen omgevingsvisies mede het beleid met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden moeten bevatten. Het vierde lid regelt uitgestelde werking voor deze implicatie.

Artikel VIII en IX Samenloopbepalingen

In verband met samenloop van het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet goed verhuurderschap, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van enige andere wetten in verband met de regulering van huurprijzen en de bescherming van rechten van huurders (Wet betaalbare huur) met dit wetsvoorstel zijn samenloopbepalingen opgenomen. Deze bepalingen zorgen ervoor dat de begrippen en verwijzingen in de Omgevingswet, de Huisvestingswet 2014, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet op een juiste manier worden aangepast.

Artikel X Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet. Gezien de diversiteit aan onderwerpen is geregeld dat het tijdstip van inwerkingtreding van verschillende onderwerpen of artikelen op een verschillend tijdstip bij koninklijk besluit kan worden vastgesteld.

Artikel XI Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen toelichting.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge