

Voorstel van wet inzake versterking regie volkshuisvesting

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMENE TOELICHTING	4
1 Aanleiding en analyse.....	4
1.1 Aanleiding en doel	4
1.2 Resultaat: instrumenten voor regie op de volkshuisvesting.....	5
1.3 Kader en analyse.....	6
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	8
2.2.1 Regie op aantallen woningen en locaties (I).....	8
2.2.2 Regie op betaalbaarheid en evenredige verdeling van woningen (II)	10
2.2.3 Versterken van lokale prestatieafspraken (III).....	12
3 Wijzigingen van wetgeving ten behoeve van regie op de volkshuisvesting	13
3.1 Wijzigingen in de Omgevingswet	13
3.1.1 Resultaat.....	13
3.1.2 Inleiding	13
3.1.3 Volkshuisvesting.....	15
3.1.4 Omgevingsvisie en het verplichte volkshuisvestingsprogramma	15
3.1.5 Sturinginstrumenten van de Omgevingswet.....	16
3.1.6 Instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving	19
3.1.7 Beschrijving sociale huur	27
3.1.8 Overgang van huidige situatie naar inwerkingtreding wetsvoorstel	29
3.1.9 Versnellen van procedures.....	32
3.1.10 Griffierechten bij beroep tegen onteigeningsbesluiten	35
3.1.11 Belangrijkste wijzigingen	36
3.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014	36
3.2.1 Beoogd resultaat	36
3.2.2 Inleiding	36
3.2.3 Achtergrond problematiek.....	37
3.2.4 Vormgeving verplichte urgentieregeling	38
3.2.5 Definities van categorieën van woonruimte.....	52
3.2.6 Verhouding tot wijzigingen Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie.....	54
3.2.7 Belangrijkste wijzigingen	54
3.3 Wijzigingen in de Woningwet	54
3.3.1 Beoogd resultaat	54

3.3.2	Inleiding	55
3.3.3	Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma.....	55
3.3.4	Lokale prestatieafspraken.....	56
3.3.5	Van Nationale prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken	58
3.3.6	Afdwingbaarheid lokale prestatieafspraken	58
3.3.7	Aanpassing werkgebied woningcorporaties	61
3.3.8	Flexwoningen	62
3.4	Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.....	63
4	Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht	64
4.1	Wetsvoorstel.....	64
4.2	Uitvoeringsregelgeving	64
4.3	Het recht op huisvesting	64
4.4	Grond- en mensenrechten	66
4.4.1	Vrijheid van verplaatsing	66
4.4.2	Verbod van discriminatie	69
4.4.3	Het recht op eigendom	69
4.4.4	Toegang tot de rechter.....	70
4.5	Staatssteun.....	70
4.6	Huurregelgeving	70
4.7	Milieueffectrapportage.....	70
4.8	Raakvlakken met voorgenoemde wetgeving	71
5	Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	72
6	Uitvoering.....	73
6.1	Omgevingswet	73
6.2	Huisvestingswet	75
6.3	Woningwet.....	76
6.4	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.....	77
7	Toezicht en handhaving.....	77
7.1	Omgevingswet	77
7.2	Huisvestingswet 2014	78
7.3	Woningwet.....	78
7.4	Interbestuurlijk toezicht	78
8	Financiële gevolgen.....	79
8.1	Financiële gevolgen voor provincies	79
8.2	Financiële gevolgen voor gemeenten	81
9	Evaluatie	84
10	Advies en consultatie	84
10.1	Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk.....	85
10.2	Advies van de Raad voor de rechtspraak	85
10.3	Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	86
10.4	Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties	89

10.5	Advies van andere partijen	92
10.5.1	Omgevingswet	92
10.5.2	Huisvestingswet 2014	105
10.5.3	Woningwet.....	111
10.5.4	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.....	120
11	Inwerkingtreding	121
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	123

I ALGEMENE TOELICHTING

1 Aanleiding en analyse

1.1 Aanleiding en doel

Nederland kampt met een groot woningtekort. Er worden anno 2023 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 tussen gemeenten van sociale huurwoningen en de huisvestingopgave van aandachtsgroepen en urgenten⁵ is niet altijd evenwichtig. Vooral grote steden hebben 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 nieuwbouwoopgave 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 dus 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, samen met medeoverheden en andere betrokken partijen, om 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 2023 waarvoor de bovenbeschreven aanpak is ingezet, en dat geldt óók voor toekomstige ontwikkelingen. De ambitie vanuit het regeerakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'¹¹ is om 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

¹ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 986.

² Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, 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*, 32847-808.

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*, 32847, nr. 986.

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

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 29453, nr. 520.

⁹ Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29453, nr. 551.

¹⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 878.

¹¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 2021D50025.

vertaling van het hernemen van 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 regie te kunnen voeren. Het instrumentarium in dit wetsvoorstel vormt, naast de verschillende financiële instrumenten die beschikbaar zijn vanuit het Rijk, 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, terwijl een gemeente 37% moet bouwen voor het middensegment als het aandeel sociale huur in de voorraad lager ligt dan het landelijk gemiddelde. 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 duur, omdat bij uitstek de volkshuisvesting vraagt om beleid dat een lange tijdshorizon volgt en dat meerjarige stabiliteit en duidelijkheid biedt aan alle betrokken partijen. Met het instrumentarium in dit wetsvoorstel is de overheid toekomstbestendig toegerust om 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 om regie vanuit het Rijk om te komen tot een goede balans tussen woningbouw en andere 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 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 het Rijk, de provincies en gemeenten beter in staat zijn, in gezamenlijkheid en met regionale afstemming, regie te voeren.

Met de inzet van dit instrumentarium kunnen het Rijk, de provincies en gemeenten er samen voor zorgen dat de optelsom van lokale beslissingen beantwoordt aan datgene wat landelijk nodig is. Dat er meer grip is 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 deze instrumenten hebben overheden de mogelijkheid om regie te voeren op de volkshuisvesting en 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 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 bestemmingsplan c.q. aanvraag van de omgevingsvergunning. Ook lopen woningbouwprojecten vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Deze factoren dragen bij aan het ontstaan van een woningtekort en een forse woningbouwopgave. Er zijn daardoor te veel mensen die wachten op een woning. Dit kan 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, grote sociale gevolgen hebben.

Ook ontbreekt het bij woningbouwprojecten aan evenwicht tussen de beïnvloedingsmogelijkheden van de huidige omwonenden en toekomstige bewoners. Toekomstige bewoners zijn meestal niet op zoek naar een specifiek woningbouwproject, maar zoeken ergens een woning, terwijl procedures gevoerd worden op specifieke projecten. Tegenstanders 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 ontbreekt daarnaast specifiek aan betaalbare woningen die geschikt zijn voor mensen met lage en middeninkomens, en 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 problemen 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 'vermaatschappijken' 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

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 32847*, nr. 808, Rapportage interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen en Programma Een thuis voor iedereen, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22, 3284*, nr. 883.

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, bestemmingsplannen, 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 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.

Zoals in het Programma Woningbouw¹⁵ is beschreven, 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 verdragingsfactoren 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 wetwijziging. 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 en standaardiseren van bouweisen.

Daarnaast zijn er versnellingsmogelijkheden die een wetwijziging vergen. Dit wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om versnellingen aan te brengen in de beroepsprocedure (zie paragraaf 3.1.9 van deze toelichting). Ook zijn er voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving die een principiële heroverweging van het stelsel kunnen vergen of erg complex zijn. Deze voorstellen

¹⁴ Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 878.

¹⁵ Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 878.

¹⁶ Zie Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 878. Zie ook Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II, 2022/23*, 32847, nr. 993.

¹⁷ Rebel: Rode dradenrapport "Versnellen proces woningbouwontwikkeling", SITE: Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling, Stec: Onderzoek naar versnellen juridische bestemmingsplanprocedures, Fakton: Parallele planning Woningbouwversnelling - Prototype voor een nieuwe manier van werken, bijlagen bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 993. Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. 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, bijlagen bij *Kamerstukken II 2022/23*, 33118, nr. 237.

¹⁸ Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. 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,

¹⁹ Plan van aanpak versnellen procedures en processen woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 993.

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, paragraaf 3.3 bevat de voorgestelde wijzigingen in de Woningwet en paragraaf 3.4 beschrijft 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 van de toelichting bevat per artikel van het wetsvoorstel een 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.

2.2 Uitwerking van het wetsvoorstel langs drie pijlers

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

- I. regie op aantallen woningen en locaties,
- II. regie op betaalbare woningen en evenredige 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, is geconstateerd dat niet vanzelf voldoende betaalbare woningen tot stand komen en 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

²⁰ Brief van 13 oktober 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 32847 nr. 973.

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

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. Daarnaast 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. Daarnaast wordt de bevordering van voldoende woongelegenheid verankerd in de Omgevingswet als een belang met het oog waarop zowel een omgevingsvisie als de regels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten worden vastgesteld. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat de instrumenten van de Omgevingswet ook in het belang van de volkshuisvesting 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. 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 bestaat er tussen de woonvisie nu al grote overlap met de op grond van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen structuurvisie. Deze overlap zal met de op grond van de Omgevingswet vast te stellen omgevingsvisie alleen maar groter worden. 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, 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 zal met dit wetsvoorstel daarnaast in de Omgevingswet voor alle drie de bestuurslagen een verplicht volkshuisvestingprogramma worden voorgeschreven. Met dit verplichte volkshuisvestingsprogramma dienen Rijk, provincies en gemeenten, mede op basis van onderzoek naar de actuele woonbehoefte (en de woon- en woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte per aandachtsgroep), het in de omgevingsvisie neergelegde beleid voor woningbouw, locaties en het beheer van de bestaande voorraad gericht op uitvoering 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 reeds 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 de locaties waar 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. Die duidelijkheid biedt zelf al een mogelijkheid tot versnelling van de bouwproductie, doordat partijen hun inzet kunnen concentreren op de locaties waarover afspraken zijn gemaakt. Tezamen met het bredere (financiële)

²² Zie de toelichting op de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet: *Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 24.*

stimuleringsinstrumentarium dat het Rijk tot zijn beschikking heeft, 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 belangen die pleiten voor het realiseren van een bepaald (woning)bouwproject en 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 besluiten hun standpunt naar voren te brengen. Afhankelijk van het soort besluit en de toepasselijke voorbereidingsprocedure kan dat voordat een besluit is genomen door gebruik te maken van geboden participatiemogelijkheden en via inspraak op een ter inzage gelegd ontwerp-besluit (bijvoorbeeld omgevingsplan of omgevingsvisie). Of nadat een primair besluit is genomen via bezwaar- en beroepsprocedures (bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning). 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 – omdat nog een beroepsprocedure loopt tegen de vergunning – niet toereikend om te kunnen starten met de bouw. De meeste financiële instellingen stellen een onherroepelijke vergunning als voorwaarde voor het verstrekken van een hypotheek aan particuliere kopers, maar 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 vergunningen niet binnen de in de overeenkomst opgenomen termijn onherroepelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de hypotheek(voorwaarden). De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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. Verder moet een goede balans worden bereikt tussen het belang van de bezwaarmaker c.q. appellant, zoals omwonenden, en de belangen van toekomstige bewoners die gebaat zijn bij een voortvarende uitspraak door de bestuursrechter. Daarom wordt via voorliggend wetsvoorstel in de Omgevingswet een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur, voor een daarbij te stellen termijn, besluiten voor categorieën projecten aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Daarbij gaat het om de volgende procedurele versnellingen:

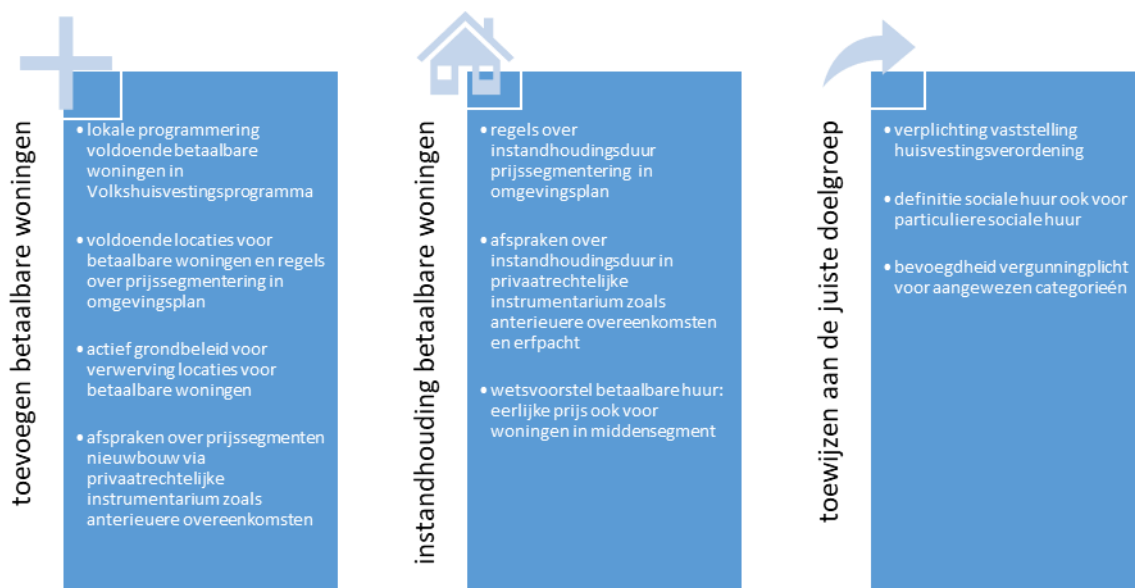
- beroep in één instantie,
- uitspraak door de bestuursrechter binnen zes maanden,
- voorschrijven van versnelde behandeling van het beroep,
- uitsluiten van de mogelijkheid tot het instellen van pro-forma beroep.

Met dit wetsvoorstel in combinatie met de niet-wettelijke maatregelen in 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 evenredige verdeling van woningen (II)

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

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



Naast het bouwen van meer (betaalbare) woningen is het van belang dat de woningen ook bewoond worden door de doelgroep waar de woningen voor zijn bedoeld en 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 nieuwbouwoopgave 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 dient er ook toe bij te dragen dat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren aan de huisvesting van middeninkomens en mensen uit de verschillende aandachtsgroepen en 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 –opgaven van de mensen uit aandachtsgroepen²⁴ en 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 woningmarkt. Bijvoorbeeld door hun

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 kwetsbaarheid, 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.

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. 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. 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 kanselijkheid te creëren in de huisvesting van mensen uit aandachtsgroepen waarvan de huisvestingsvraag als dringend kan worden gezien en 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 Verstevigen 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 gemeentelijk 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 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 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geeft op basis van het advies een bindende uitspraak, waarbij de minister gebruik kan maken van het bestaande instrumentarium en het nieuwe instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geboden.

²⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 883.

²⁶ Uit 'Voorrang 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.

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 wijzigingen van wetgeving worden besproken. Achtereenvolgens zullen de Omgevingswet, de Huisvestingswet 2014, de Woningwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 worden besproken.

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 de volkshuisvesting krijgt met dit wetsvoorstel een meer expliciete basis in de Omgevingswet. Daarmee komt het instrumentarium van de Omgevingswet beschikbaar om volkshuisvestingsdoelen te verwezenlijken en worden onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk weggenomen. Er komt een actieve verplichting voor zowel Rijk, provincies en gemeenten om in de omgevingsvisie, als onderdeel van het integrale beleid over de fysieke leefomgeving, beleid te vormen met het oog op het bevorderen van voldoende woongelegenheden. In de omgevingsvisie dient de staat van de volkshuisvesting en het te voeren volkshuisvestingsbeleid op hoofdlijnen te worden vastgelegd. De in een omgevingsplan vast te stellen regels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, moeten in samenhang mede worden vastgesteld met het oog op deze aan artikel 22 van de Grondwet ontleende overheidszorg voor het bevorderen van voldoende woongelegenheden. Er komt daarnaast een verplicht volkshuisvestingsprogramma voor Rijk, provincies en gemeenten 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. Ook wordt mogelijk gemaakt om de beroepsprocedure tegen omgevingsvergunningen en besluiten tot wijziging van omgevingsplannen voor woningbouw te versnellen, door wijziging van de Omgevingswet in samenhang met wijziging van de relevante bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

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, 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 met dit wetsvoorstel meer expliciet als 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 binnen de ene gemeente over woningbouw kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten. Vraagstukken zoals bevolkingsgroei, voldoende woningen voor mensen uit aandachtsgroepen en ouderen en de huisvesting van woningzoekenden uit een urgentie categorie, 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 Rijk, provincie en gemeenten. 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 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) instructies 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 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 door te bepalen dat de omgevingsvisies van zowel Rijk, provincies als gemeenten en de regels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan, mede met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden moeten worden vastgesteld. Dit is op zich al een zorgtaak voor de overheid, die voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet. De inspanningen die de overheid pleegt richten zich niet alleen tot een kwantitatieve opgave. De zorg voor voldoende woongelegenheden 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 woongelegenheden een expliciete beleidsvormende verplichting, als onderdeel van de omgevingsvisie, op de overheden rust, heeft deze coördinerende taak ook uitdrukkelijk betrekking op het bevorderen van voldoende woongelegenheden en een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband. Om te komen tot een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad is het nodig dat er niet alleen gestuurd wordt op woningbouwlocaties en de realisering van woningaantallen, maar dat ook heel gerichte inspanningen plaatsvinden dat er 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 Woningwet.

3.1.4 Omgevingsvisie en het verplichte volkshuisvestingsprogramma

De omgevingsvisie is het instrument voor Rijk, provincies en gemeenten 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, zoals met dit wetsvoorstel gewijzigd, zal de omgevingsvisie mede moeten vastgesteld met het oog op het bevorderen van voldoende woongelegenheden. Aandacht zal geschonken moeten worden aan de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de zorg voor voldoende woongelegenheden. 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 lagere 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 het Rijk (de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), provincies (het college van gedeputeerde staten) en gemeenten (het college van burgemeester en wethouders) 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.²⁷ Met dit wetsvoorstel komt deze plicht te vervallen. In plaats daarvan komt de plicht om op grond van de Omgevingswet, mede met het oog op de bevordering van voldoende woonegelegenheid, 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 zowel het Rijk, provincies als gemeenten. Het volkshuisvestingsprogramma is evenmin een normatief instrument en heeft net als de omgevingsvisie geen 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.

Verhouding tussen volkshuisvestingsprogramma's van Rijk, provincie en gemeente

De omgevingsvisies en volkshuisvestingsprogramma's van Rijk, provincies en gemeenten in de regio zijn voor elkaar van betekenis. In artikel 2.2 van de Omgevingswet is opgenomen, 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 bijvoorbeeld vormgegeven door 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

²⁷ Artikel 42 van de Woningwet.

de verschillende overheidsniveaus verschillend, wat in het volkshuisvestingsprogramma tot uitdrukking zal komen.

Actualisering volkshuisvestingsprogramma

In het wetsvoorstel is ervan afgezien om 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 het volkshuisvestingsprogramma 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 dergelijke vaste termijn en volgorde zou de mogelijkheid van bestuursorganen om in te kunnen spelen 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 ook baat bij een actuele omgevingsvisie en bij een volkshuisvestingsprogramma dat actueel is. Het geeft het bestuursorgaan zelf, als referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen.

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

In aansluiting bij de uitgangspunten van de Omgevingswet voorziet het wetsvoorstel niet in een directe juridisch bindende doorwerking van een 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. Met het opnemen van het belang van de volkshuisvesting in de Omgevingswet kunnen deze instrumenten ook expliciet worden ingezet met dit oogmerk. De mogelijkheid om over verplichte programma's instructieregels te kunnen stellen is al verankerd in de Omgevingswet. Voorgesteld wordt de mogelijkheid toe te voegen om ook instructies te geven over de volkshuisvestingsprogramma's.

Instructieregels en instructies van het Rijk kunnen daarmee zien 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 geschonken 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 volkshuisvesting 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 realisering van voldoende betaalbare woningen en woningen voor aandachtsgroepen en 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 of

zelfs gezamenlijk een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen, wat moet leiden tot een voor die regio passende en samenhangende woningbouwprogrammering of intergemeentelijk beleid voor de woonruimteverdeling. Met een instructie kunnen heel specifieke opdrachten worden gegeven aan een individuele gemeente. Denkbaar is bijvoorbeeld een instructie aan een gemeente om een bepaalde bouwontwikkeling van woningen voor een specifieke doelgroep te programmeren.

Instructieregels en instructies van het Rijk kunnen ook zien 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 nieuwbouwalocaties. Bijvoorbeeld richting een gemeente die achterblijft in de nieuwbouw van middenhuurwoningen kan de instructie inhouden om 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 gemeentelijke woonbeleid.

3.1.5.2 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 bouwmogelijkheid 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 de mogelijkheid van 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 (tweedelijnstoezicht) op gemeenten. Bij taakverwaarlozing kunnen provincies als ultimum remedium in de plaats treden en bevoegdheden overnemen (zoals het vaststellen van volkshuisvestingsprogramma's en omgevingsplannen). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in situaties waarin een gemeente een instructieregel of instructie niet, niet tijdig of niet naar behoren heeft uitgevoerd. 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 provinciaal volkshuisvestingsprogramma is de gewenste evenwichtige verdeling per gemeente aangegeven ten aanzien van de nieuwbouw van sociale huurwoningen. Het provinciaal volkshuisvestingsprogramma is na regionale afstemming tot stand gekomen. Eén van de gemeenten blijft – ook na bestuurlijk overleg - evident achter als het gaat om bouw mogelijkheden in het omgevingsplan voor deze woningen. 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 treden, door op kosten van de gemeenten het omgevingsplan aan te passen zodat voldaan wordt aan de opdracht in de instructie.

3.1.6 Instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving

De verplichting tot het vaststellen van het volkshuisvestingsprogramma wordt in de Omgevingswet bij de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders gelegd. 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 Rijk, provincies en gemeenten 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 ook het voornemen om gebruik te maken van de in artikel 20.6 van de Omgevingswet opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het periodiek verzamelen van gegevens. De bedoeling hiervan is dat het Rijk, provincies en gemeenten 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 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 op te nemen instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving volgt hieronder een uiteenzetting van onderwerpen waar Rijk, provincies en gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma's maatregelen over zouden moeten opnemen.

a. Woningbouw en woningbouwprogrammering

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

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 van de woonbehoefte voor ouderen de programmering van nulredenwoningen, 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 gemeentelijk 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 met een laag inkomen niet meer bereikbaar zijn.

Het bouwen van voldoende betaalbare woningen levert logischerwijs een belangrijke bijdrage aan de verbetering 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 Besluit kwaliteit leefomgeving zal een nadere regeling bevatten over 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). Dat doel volgt uit de behoefte die er is geconstateerd 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 gerichte sturing hierop 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 te zorgen dat er regionale afwegingsruimte blijft. Per gemeente kan dus - na regionaal overleg - in beperkte mate van dit doel worden afgeweken wanneer de regionale context dit toelaat. Bij de realisatie van deze opgave kan rekening worden gehouden met in gang gezette projecten.

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 om zowel 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 Peter de Groot²⁸, ook in de provinciale en regionale woningbouwopgave 40% van de totale woningbouwopgave in het middensegment moeten worden gerealiseerd. Voor de gemeentelijke opgave geldt de 40% bouwen voor het middensegment ook als uitgangspunt, maar wordt de precieze opgave 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 hoger dan het landelijke gemiddeld. 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. De concrete uitwerking hiervan 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 woningwaarderingstelsel, maar boven de liberalisatiegrens²⁹. Betaalbare koopwoonruimte betreft koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste € 355.000. Dit is nu nog gekoppeld aan de NHG grens 2020/2021. Deze betaalbaarheidssystematiek zal worden gewijzigd.³⁰ Dit zal bij ministerieel regeling worden geregeld. 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 prijsniveaus 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.

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

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VII, nr. 86.

²⁹ 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 in 2023: € 808,06.

³⁰ Kamerbrief over aanpassingen Nationale Hypotheek Garantie per 2023, Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 970.

sociale huurwoningen (conform de nieuwe definitie sociale huur, zie paragraaf 3.1.7) in de woningvoorraad lager is dan het landelijke 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 op dit vlak een been bijtrekken, met als gevolg dat 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 landelijke gemiddelde, moeten daarmee ten minste 30% van hun nieuwbouwoopgave invullen met sociale huurwoningen. Voor deze gemeenten geldt dat zij niet 40% maar 37% van de nieuwbouwoopgave 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 landelijke 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 bij moeten trekken. 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 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 nieuwbouwoopgave 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 in het middensegment, alsook de regionale behoefte aan sociale huurwoningen en de mate waarin in de regio ook (verplicht) sociale huur wordt toegevoegd door andere gemeenten.

Een gemeente met een aandeel sociale huur in de woningvoorraad dat lager is dan het landelijke gemiddelde heeft op basis van de voorgenomen instructieregels de plicht om 30% sociale huur in de nieuwbouwoopgave op te nemen, naast een nieuwbouwoopgave van ten minste 37% in het middensegment. Deze gemeente heeft zodoende een opgave om ten minste twee derde van de nieuwbouwoopgave 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 dat het landelijke gemiddelde op dit moment 27% is, 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 landelijke 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.

d. 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 enkel tijdelijk beschikbaar zijn. Opschaling van de tijdelijke huisvestingsmogelijkheden via flexwoningen biedt dan ook grote versnellingsmogelijkheden. Een belemmering om te starten met projecten met flexwoningen is dat 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. Daartoe zal het Besluit kwaliteit leefomgeving erin voorzien dat provincies en gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma ingaan op het realiseren van voldoende flexwoningen alsmede de beschikbaarheid van voldoende herplaatsingslocaties voor flexwoningen.

Om de inspanningen verder kracht bij te zetten zal een financiële herplaatsingsgarantie worden ontwikkeld. Deze voorziet in een gezamenlijke herplaatsingsladder waarbij gemeenten, provincies, woningcorporaties en een nieuw vorm te geven marktmeester zich maximaal inspannen om nieuwe locaties te zoeken voor flexwoningen. Indien dat onverhoopt toch 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.

e. Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen

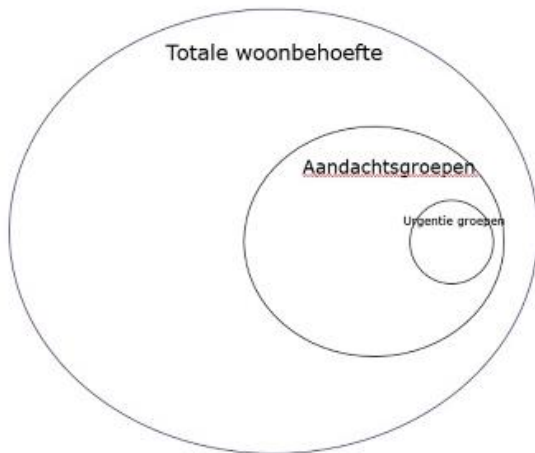
Aandachtsgroepen en ouderen

In het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dienen de woonbehoefte en -opgaven van mensen uit aandachtsgroepen en ouderen in kaart te worden gebracht. De begripsbepaling van de betreffende mensen uit aandachtsgroepen en ouderen wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit en leefomgeving. Ook 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 ouderen en de wijze waarop de gemeente de huisvestingsverordening wil inzetten voor de toewijzing van woonruimte voor deze groepen. Zoals verderop in deze toelichting ook 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Ook woningcorporaties, huurders-, zorg- en welzijnsorganisaties, clientorganisaties, 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.

Het onderstaande plaatje laat illustratief zien 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, meeneemt in het volkshuisvestingsprogramma.



Aandachtsgroepen

Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen in volkshuisvestingsprogramma

Mantelzorgverleners- en ontvangers
Mensen met een lichamelijke, verstandelijke, of zintuiglijke beperking of psychische kwetsbaarheid die wegens ernstige en chronische medische redenen andere huisvesting nodig hebben
(dreigend) dakloze mensen incl. uitstroom MO, bankslapers en mensen op niet – conventionele woonplekken
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 ministeriele regeling

Mantelzorgers en mantelzorgontvangers
Mensen met een lichamelijke, verstandelijke, of zintuiglijke beperking of psychische kwetsbaarheid die wegens ernstige en chronische medische redenen andere huisvesting 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
Uitstappende sekswerkers

= Wettelijke taakstelling

f. Doorstroming

Beoogd wordt dat de inspanningen rondom doorstroming onderdeel worden van het gemeentelijke 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.

g. 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 randvoorwaardelijk 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma brengt de gemeente daarvoor de woonbehoefte ten aanzien van zorg- en ondersteuning van aandachtsgroepen en 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 inzicht bestaat in hoeveel uitstroom gemeenten verwachten uit een intramurale instelling, ofwel welke hulp thuis zij kunnen bieden.³¹

Van de gemeente zal daarmee verlangd worden dat zij in het volkshuisvestingsprogramma de randvoorwaarden opneemt die zij nodig acht voor het goed kunnen wonen van inwoners die zorg en ondersteuning behoeven.

Met dit wetsvoorstel wordt met dat doel een koppeling gemaakt tussen het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en het Wmo-beleidsplan als bedoeld in artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Door met dit wetsvoorstel die koppeling tot stand te brengen 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 ouderen en aandachtsgroepen zullen zo met het volkshuisvestingsprogramma worden geïntegreerd. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dient ten aanzien van dit onderdeel waar nodig regionaal te worden afgestemd.

h. 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 in het Wmo-beleidsplan door de gemeenteraad worden opgenomen over de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen en de leefbaarheid in de gemeenten.³²

Wonen gaat namelijk niet alleen om de woning. Het gaat ook om de leefomgeving, 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 dient de leefomgeving en het vormgeven van een goede sociale basis te 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 verdienen. Het volkshuisvestingsprogramma zal de maatregelen beschrijven hoe, door middel van een integrale aanpak met maatschappelijke organisaties, te komen tot een verbetering van de leefbaarheid in de kwetsbare wijken voor zover gekoppeld aan de fysieke leefomgeving.

Ook dienen gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma te onderbouwen hoe zij maatregelen nemen op het gebied van leefbaarheid wegens het tegengaan van onevenwichtige en

³¹ 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.

³² Zie artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel a, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

onrechtvaardige gevolgen van schaarste. Dit biedt vervolgens een onderbouwing voor de door gemeenten op te stellen huisvestingsverordening, zoals opgenomen in de Huisvestingwet 2014.

i. Verduurzaming

In juni 2023 heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het Programma Versnelling verduurzaming Gebouwde Omgeving gepresenteerd.³³ 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) waarin gebouweigenaren gestimuleerd worden om de woning of 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 hierbij vaak ook de infrastructuur in de wijk wordt vernieuwd, bijvoorbeeld bij de aanleg van een warmtenet.

Over het collectieve spoor zijn afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord.³⁴ Zo is afgesproken dat tot en met 2030 1,5 miljoen bestaande woningen en andere gebouwen via de wijkgerichte aanpak verduurzaamd worden. Gemeenten hebben om dat te bereiken inmiddels allemaal een transitievisie warmte opgesteld waarin ze 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, 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 de maatregelen die zij nemen in het kader van de volkshuisvesting aan laten sluiten 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 in de transitievisie warmte (onder het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie: warmteprogramma) is uitgestippeld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal de verbinding, waar nodig, 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 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 toegewerkt 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.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342 en bijlage.

Het voornemen bestaat om sociale huur als volgt te kwalificeren:

- 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 DAEB³⁵-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 huur. Daarbij kan het in het geval van een woningcorporatie zowel gaan om een nieuwbouwwoning of een woning in de al bestaande voorraad en tijdelijke woningen die bijvoorbeeld voor ten hoogste 15 jaar op een bepaalde locatie worden gerealiseerd om daarna weer naar een andere locatie te worden verplaatst (flexwoningen). DAEB-woningen die door een woningcorporatie worden geëxploiteerd voldoen als gezegd aan de nieuwe definitie voor sociale huur, zijn daarom 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 huur geldt daarbij een onderscheid voor verhuur van nieuwbouwwoningen en bestaande huurwoningen. Wordt een nieuwbouwwoning gerealiseerd en verhuurd door een andere partij dan een woningcorporatie, dan zal een gemeente gemotiveerd dienen aan te tonen dat de gerealiseerde woningen voldoen aan alle van de hiervoor beschreven elementen van de nieuwe definitie voor sociale huur om deze mee te kunnen tellen 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 kunnen voldoen aan deze definitie. Voor de bestaande voorraad van andere verhuurders dan woningcorporaties, kan immers niet worden vastgesteld of, dan wel worden afgedwongen dat een minimale instandhoudingstermijn van 25 jaar is overeengekomen. Voor de bestaande voorraad gelden wel de andere elementen uit de nieuwe definitie voor sociale huur.

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 huur 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 niet deze woningen 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.

³⁵ Diensten van algemeen economisch belang.

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 huur 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 langjarige sociale huurwoningen realiseren via een ander instrument, kunnen zij dit ook onderbouwd motiveren in het volkshuisvestingsprogramma.

Wanneer een andere verhuurder dan een woningcorporatie sociale huurwoningen gaat exploiteren, zal de gemeenten deze woningen via het opstellen van een huisvestingsverordening er voor moeten zorgen dat aan de eis voldaan kan worden dat deze ook door toewijzing beschikbaar is voor huishoudens binnen de DAEB-inkomensgrens. Immers alleen via een huisvestingsverordening mag een gemeente sturen op woonruimteverdeling. 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 landelijke 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 landelijke gemiddeld 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 het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat Rijk, provincies en gemeenten op een nader bij koninklijk besluit vast te stellen datum, verplichte volkshuisvestingsprogramma's moeten hebben vastgesteld, dit betreft uitgestelde werking. Er wordt met de aanvulling van de doelen van de Omgevingswet impliciet de verplichting geïntroduceerd dat ook omgevingsvisies van het Rijk, provincies en gemeenten de hoofdlijnen of hoofdzaken van het beleid voor de fysieke leefomgeving moeten 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 het Rijk, provincies en gemeenten van betekenis, en wanneer voldoende concreet ook voor de motivering van (ruimtelijke) 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 welke worden gesteld aan het verplichte volkshuisvestingsprogramma. Dit geeft het Rijk, provincies en gemeenten de mogelijkheid om vooruitlopend op de verplichte vaststelling van het volkshuisvestingsprogramma hier al mee aan de slag te gaan. Voorzien wordt dat de wet in 2024 in werking treedt en het vanaf 2026 verplicht wordt voor Rijk, provincies en gemeenten een volkshuisvestingsprogramma te hebben. Vanaf de voorziene inwerkingtreding van deze wet hebben Rijk, provincies en gemeenten dus zo'n 2 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 studentenhuysvesting.

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 zorg behoeften 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 gaat over alle aandachtsgroepen en ouderen. 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 nul-tredenwoningen en 80.000 geclusterde woonvormen die geschikt zijn voor ouderen en 40.000 woningen voor verpleegzorg thuis. Tevens kent dit programma een actielijn gericht op doorstroming en zet het in op de totstandkoming van integrale woonzorgvisies.

Nationale prestatieafspraken woningcorporaties

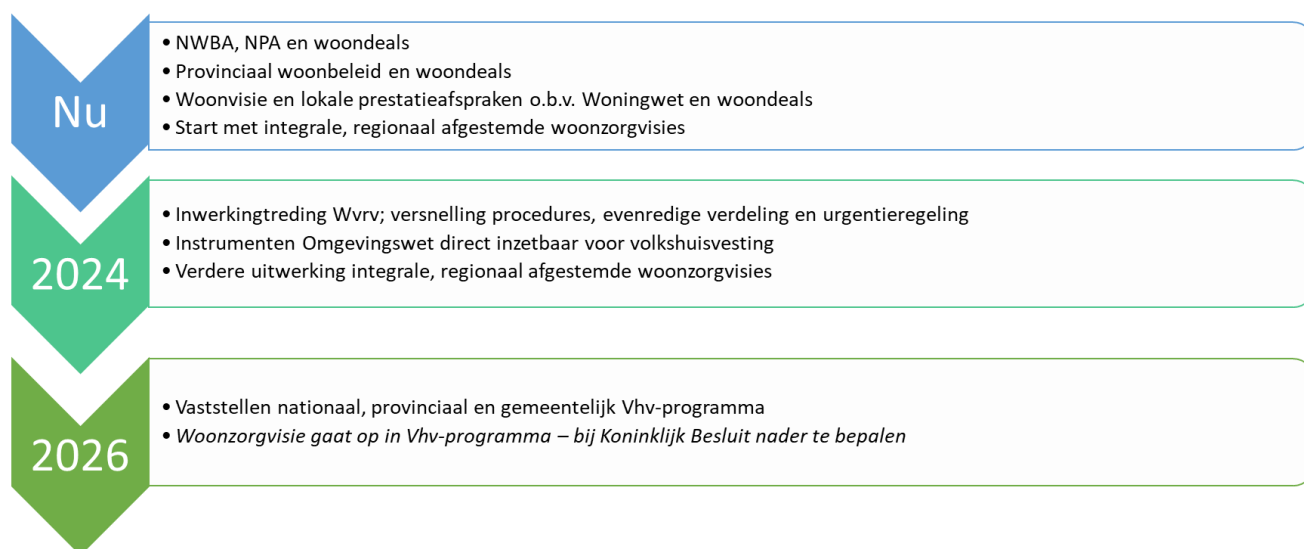
De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft met vertegenwoordigers van woningcorporaties, huurders en gemeenten de volkshuisvestingsopgaven voor de woningcorporaties vastgelegd in de Nationale prestatieafspraken. Deze afspraken zijn richtinggevend voor de doelen en inspanningen van de woningcorporaties en dienen in overleg tussen gemeente, huurders en woningcorporaties te 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 de 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 studentenhuisvesting³⁶ gepresenteerd. Met dit actieplan willen de partijen tot een uitbreiding van 60.000 betaalbare studentenwoningen over een periode van 8 jaar komen. Naast het bouwen van extra betaalbare studentenwoningen wordt er ook ingezet op nieuwe sturingsmogelijkheden om meer grip te krijgen op de instroom van internationale studenten.



³⁶ Landelijk actieplan studentenhuisvesting 2022-2030, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 33104, 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 met soms tegengestelde belangen betrokken. 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 zolang mogelijk willen bestendigen dan wel willen dat het probleem op andere wijze wordt opgelost. Heel regelmatig wordt door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) geprocedeerd om op te komen voor hun belangen. Het kan daardoor jaren duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en benodigde besluiten voor woningbouwprojecten onherroepelijk zijn. Gevolg is dat er bij veel projecten, zowel voor de gemeente, de ontwikkelende partij als voor toekomstige bewoners, langdurige onzekerheid bestaat of het project wel doorgaat. Dit leidt tot 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.³⁷ 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 professionele 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 gewenst 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:
 - uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
 - versnelde behandeling van beroep; en
 - geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

Er moeten 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. Bij de aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten wordt thans gedacht aan woningbouwprojecten van een nog nader te bepalen omvang. Gezien het huidige woningtekort is de regering van mening dat dergelijke woningbouwprojecten in aanmerking komen voor aanwijzing. Maar ook andere projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang kunnen voor tijdelijke aanwijzing in aanmerking komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan projecten in het kader van de energietransitie of om klimaatdoelstellingen te halen. Het wetsvoorstel biedt een algemene grondslag. De uiteindelijke afweging zal bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gemaakt. Daarbij zal telkens

³⁷ Dit kan anders zijn als een verzoek om voorlopige voorziening is ingewilligd.

deugdelijk moeten worden gemotiveerd waarom zwaarwegende maatschappelijke belangen de procedurele versnellingen en het terugbrengen van beroep tot één instantie te rechtvaardigen zijn. De duur van de aanwijzing zal daarbij bepaald moeten worden. Het belang en de duur van de aanwijzing zal afgezet moeten worden tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak. Ook de omvang van projecten kan daarbij van betekenis zijn. Bij aan te wijzen besluiten 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. Er moet dus worden gespecificeerd op welke besluiten de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Daarnaast is het uitsluitend mogelijk om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. In de algemene maatregel van bestuur moet dan ook een termijn worden opgenomen.

In de navolgende paragrafen wordt dieper ingegaan op 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 Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten

Een van de versnellingen die gaan gelden voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten, is het schrappen van de beroepsmogelijkheid bij de rechtbank. In eerste en enige aanleg zal beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk zijn.

Op grond van 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.³⁸ Toch zijn er, ook binnen het omgevingsrecht, besluiten waartegen slechts beroep in één instantie mogelijk is. Deze besluiten zijn opgesomd in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. Zo geldt voor het bestemmingsplan, het tracébesluit en (onder de Omgevingswet) het omgevingsplan en het projectbesluit beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook voor bepaalde beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer is dit het uitgangspunt. Als een omgevingsvergunning gecoördineerd wordt voorbereid met een bestemmingsplan (en onder de Omgevingswet met een omgevingsplan) is eveneens voorzien in beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Er kunnen 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.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.

Zoals beschreven vormt de situatie op 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

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 297.

³⁹ Zie ook Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, p. 25.

⁴⁰ Kamerstukken II 1991/92, nr. 3, blz. 73.

⁴¹ Kamerstukken I en II 2013/23, 33118, 33962, 34986.

beroepsgang in één instantie van toepassing wordt. Voor de aangewezen besluiten zal dit leiden tot een aanzienlijke versnelling. Ook de Rijksuniversiteit Groningen bevestigt dat het reduceren van de beroepsgang tot één instantie leidt tot een substantiële versnelling.⁴²

Ook al is sprake van beroep in één instantie, er blijft onverminderd een laagdrempelige toegang bestaan tot de bestuurlijke fase van de besluitvorming. Met het oog op een eventuele bestuurlijke heroverweging is er, vooruitlopend op de beroepsprocedure, de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen het besluit dan wel 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.

Rechtsbescherming bij één rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale eisen.⁴³ Wel vraagt beroep in één instantie meer van burgers, omdat ze 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 Den Haag af moeten reizen voor een zitting. Om burgers in dat kader tegemoet te komen, zet het Rijk zich in om, samen met decentrale overheden en andere partijen, de informatievoorziening en communicatie over besluiten te verbeteren en om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, individueel of georganiseerd, direct of indirect, in een vroegtijdig stadium de gelegenheid te bieden te worden betrokken bij besluitvorming (participatie).

3.1.9.2 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 moet doen. Zo'n rechterlijke beslistermijn is in huidige wetgeving al opgenomen in de Tracéwet (voor het tracébesluit), 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) en de Wet ruimtelijke ordening (bij toepassing van de daarin opgenomen coördinatie-regeling). Met de Omgevingswet vervallen de meeste van deze rechterlijke beslistermijnen. Er blijft slechts een rechterlijke beslistermijn van zes maanden bestaan voor het projectbesluit.⁴⁴

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. Vastgesteld is dat deze termijn in bepaalde situaties niet haalbaar zal zijn. Naar analogie van de Crisis- en herstelwet wordt 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 herstelwet een regeling opgenomen voor het geval advies wordt ingewonnen bij de StAB. 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

⁴² In het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrecht, wordt het te verwachten versnellingseffect 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*, 33118, nr. 237, p. 57.

⁴³ Onder andere artikelen 6 en 13 EVRM, artikel 47 Hv EU en het Verdrag van Aarhus.

⁴⁴ 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.

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.

3.1.9.3 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. Hiermee wordt de bestuursrechter beter in positie gebracht om uitspraak te kunnen doen binnen zes maanden. 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.

3.1.9.4 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 op te nemen. Een zogenaamd pro-forma beroep. De mogelijkheid van een pro-forma bezwaar- en beroepschrift leidt tot langere doorlooptijden in bezwaar- en beroepsprocedures vanwege de noodzaak tot het bieden van gelegenheid tot aanvulling van het beroepschrift.

In de Crisis- en herstelwet is met het oog op versnelling van beroepsprocedures voorzien in een regeling die de bovenbeschreven mogelijkheid van aanvulling uitsluit. Er mogen na het sluiten van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer worden toegelaten. Onder de Omgevingswet geldt dit eveneens voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan. Dit wetsvoorstel regelt dat deze procedurele versnelling eveneens gaat gelden voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten.

3.1.10 Griffierechten bij beroep tegen onteigeningsbesluiten

Dit wetsvoorstel bevat ook 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 conform het gebruikelijke regime van de Awb.

Een verschil tussen de Omgevingswet en de huidige 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 achtenhalve 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 weggenomen.
- 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;
 - Voldoende bouwlocaties voor de bouw van 900.000 woningen tot en met 2030 en versnelling naar 100.000 per jaar;
 - Ten minste twee derde betaalbare nieuwbouw landelijk, provinciaal en per regio, waarvan 40% voor het middensegment;
 - Gemeenten met een aandeel sociale huur in de voorraad hoger dan het landelijke gemiddelde moeten meer dan 40% van hun nieuwbouwpoging invullen met woningen in het middensegment; Dit wordt geconcretiseerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
 - Gemeenten die minder sociale huurwoningen in hun voorraad hebben dan het landelijke gemiddelde, moeten verplicht 30% sociale huur in hun nieuwbouw opnemen en 37% woningen in het middensegment; en
 - Zorgen voor voldoende woningen die aansluiten bij de woonbehoefte voor hun inwoners, waaronder aandachtsgroepen en urgent woningzoekenden, zoals die met dit wetsvoorstel wettelijk worden gedefinieerd.
- Rijk en provincies 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.
- Rijk en provincie kunnen instructieregels en instructies inzetten bij een bestuurlijke impasse of bij achterblijvende gemeenten.
- 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 gewenst 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. Daarbij is ook een meer evenwichtige verdeling van deze woningzoekenden tussen gemeenten van belang zodat een evenwichtige lastenverdeling tussen gemeenten wordt bereikt. Ook krijgen deze woningzoekenden zo een 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 in de volkshuisvesting te bereiken. Met de wijzigingen wordt beoogd te borgen dat groepen woningzoekenden waarvan 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 bovendien beschreven hoe een evenwichtige verdeling in de woningmarktregio⁴⁵ dient plaats te vinden, ten aanzien van de huisvesting van deze categorieën urgent woningzoekenden. Voor gemeenten wordt een monitoringsplicht geïntroduceerd. Ook wordt de verplichting opgenomen om de beleidskeuzes die worden gemaakt op het gebied van woonruimteverdeling op te nemen in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Hieronder wordt allereerst de achtergrond geschetst van de problematiek en de aanleiding van de voorgestelde wijzigingen. Daarna wordt de voorgestelde wijziging nader toegelicht.

3.2.3 Achtergrond problematiek

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 hier niet toe verplicht. 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 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021'.⁴⁶ 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. Gemeenten mogen daarnaast zelf andere categorieën van 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 die dezelfde urgente huisvestingsbehoefte hebben, en tot een concentratie van mensen met soortgelijke problematieken in bepaalde gemeenten.⁴⁷

In de gemeenten die geen huisvestingsverordening met een urgentieregeling hebben, wordt in ruim de helft van de gevallen toch op een andere wijze afspraken gemaakt met woningcorporaties over het met voorrang toewijzen van sociale huurwoningen van corporatiewoningen aan specifieke (urgente) doelgroepen. Uit het eerder aangehaalde onderzoeksrapport 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021' blijkt dat juist bij deze afspraken de beleving van partijen verschilt. Gemeenten en corporaties hebben 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 voor urgent woningzoekenden op woonruimte. Dit acht de regering een onwenselijke situatie, zoals ook is omschreven in het programma 'Een thuis voor iedereen'.⁴⁸ Daarnaast heeft ook de Afdeling Bestuursrechtspraak in haar juridische reflectie op de Toeslagenaffaire geconstateerd dat bestuursorganen terughoudend gebruik maken van de bevoegdheid om een urgentieverklaring af

⁴⁵ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1, onder k.

⁴⁶ 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021', Companen, 29 maart 2022.

⁴⁷ 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."

⁴⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 883.

te geven.⁴⁹ Dit leidt er soms toe dat mensen in schrijnende situaties geen urgentie krijgen. Een aantal keren heeft dit geleid tot uitspraken van de bestuursrechter, waarbij besluiten van colleges van burgemeester en wethouders om een urgentieverklaring te weigeren, zijn vernietigd.

In het programma 'Een thuis voor iedereen'⁵⁰ 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 gezien. 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 ook de zorg- en ondersteuning die deze mensen bij de huisvesting nodig hebben goed te borgen is het wenselijk om deze zorg- en ondersteuningsbehoefte bij de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen in kaart te brengen, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren (zie de paragraaf over de onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma). De verschillende groepen zoals benoemd in 'Een thuis voor iedereen' verdringen elkaar en concurreren met 'regulier 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 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 voor het afwijzen van een huisvestingsvergunning bij deze categorieën urgent woningzoekenden. Hiermee wordt voorkomen dat aan urgent woningzoekenden om die redenen een huisvestingsvergunning wordt onthouden. De gemeente kan, zoals reeds het geval is, zelf ook aanvullende urgentie categorieën opnemen. Omdat gemeenten de urgentieregeling opstellen dienen zij de regeling zelf, wanneer dat nodig is op grond van de Dienstenrichtlijn, te notificeren bij de Europese Commissie. Mede omdat zij hierin ook andere dan de voorgeschreven urgentie categorieën 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 met het volkshuisvestingsprogramma vormgegeven. In het navolgende wordt dit nader toegelicht.

3.2.4.1 *Verplichte urgentie categorieën*

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

⁴⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35510, nr. 91.

⁵⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 883.

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 hij of zij terug kan naar de woonruimte waar hij of zij voor detentie woonde, of voor huisvesting terecht kan bij een partner of familie. In de bij ministeriële regeling te geven 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 zich zonder huisvesting in een maatschappelijk onhoudbare of onwenselijke situatie bevinden. Deze nadere afbakening van de urgentie categorieën betreft gedetailleerde regels die ook aan verandering onderhevig kunnen zijn. Zo kan uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijken dat dit nodig is. Snelle aanpassing is dan nodig.

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 psychische beperking 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 ten aanzien van de afbakening van deze categorieën. 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 naar aanleiding van onder meer het amendement van het lid Ortega-Martijn⁵¹ in de huidige Huisvestingswet 2014 opgenomen als urgentie categorie.

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

Ook het programma Wonen en Zorg voor Ouderen (WOZO) onderschrijft dat ouderen van nu anders in het leven staan dan ouderen van vroeger.⁵² Mensen willen zo lang mogelijk zelfstandig zijn, regie houden op hun eigen leven en wonen op een plek waar ze 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 mantelzorgontvangers en -verleners als wettelijke urgentie categorie draagt bij aan dit doel. Bij

⁵¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 32271, nr. 10.

⁵² Ministerie van BZK en VWS (2022) Programma Wonen en Zorg voor ouderen. *Kamerstukken II* 2022/23, 29389, nr. 112.

ministeriele regeling zullen de nadere voorwaarden worden opgenomen waaraan gemeenten kunnen toetsen wanneer mantelzorgverleners en -ontvangers tot de urgentie categorie behoren.

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

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

Beoogd wordt dat dit woningzoekenden betreft waarbij het medische probleem levensontwrichtend is, waardoor ernstige woonproblemen ontstaan en woningzoekenden 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

Een aantal van de in de Huisvestingswet 2014 op te nemen categorieën van woningzoekenden die gemeenten in de verplichte urgentieregeling moeten opnemen heeft met elkaar gemeen dat het woningzoekenden zijn die uitstromen na een intramuraal verblijf in een voorziening of die een beschikking hebben voor zo'n 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 urgentie-categorieën gelden afzonderlijke redenen waarom zij als verplichte urgentie categorie moeten worden aangemerkt. Die redenen worden hieronder toegelicht. Voor een aantal van deze categorieën geldt in ieder geval dat het personen betreft die door een gebrek aan huisvesting niet kunnen uitstromen uit de voorziening waar zij verblijven. 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.⁵³ Hierdoor worden dus 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 dakloze mensen fors toegenomen (volgens 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

⁵³ KPMG (2020), Wachtlijsten beschermd wonen, onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachttijden en wachtlijsten beschermd wonen.

wonen, al dan niet met begeleiding. Uit de monitoring van de dak- en thuisloze personen door gemeenten blijkt dat het in het eerste halfjaar van 2021 ging om een aantal van 22.528 dak- en thuisloze personen, waarvan 5.671 dak- en thuisloze jongeren.⁵⁴ Deze cijfers betreffen echter alleen de personen die daadwerkelijk in beeld zijn bij de centrumgemeenten en waar individueel gerelateerde informatie over 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.⁵⁵ Wanneer het lukt om personen sneller naar een andere woonplek te begeleiden, kunnen personen die nu op de wachtlijst voor maatschappelijke opvang staan eerder daar terecht.⁵⁶ Het uiteindelijke doel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis⁵⁷ uit 2022 is ervoor zorgen dat in 2030 dakloosheid is beëindigd. Nederland heeft zich hieraan gecommitteerd door het ondertekenen van de Lissabon Verklaring.⁵⁸ 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 dat mensen dakloos raken. 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 categorieën 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 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.

Uitstroom naar een zelfstandige woning op een veilige plek is randvoorwaardelijk voor verder herstel en een toekomst zonder geweld. Een zo snel mogelijke uitstroom, waar de veiligheid dit toelaat, is 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 te bevorderen van trauma of andere opgelopen schade. 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

⁵⁴ 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>.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 29325, nr. 122.

⁵⁶ Valente (2022), Staat van de nachtopvang.

⁵⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 29325, nr. 139.

⁵⁸ 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).

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 is ook van belang voor personen die deze plekken omwille van hun onveilige situatie hard nodig hebben. Voor deze personen dienen opvangplekken beschikbaar te zijn.

Woningzoekenden die uitstromen uit de opvang voor slachtoffers van mensenhandel

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten op grond van voorgestelde artikel 12, vierde onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014, eveneens personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit een opvangvoorziening waar zij verbleven omdat zij door een opsporingsinstantie⁵⁹ 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 groep⁶⁰ 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.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is beschermd wonen een verantwoordelijkheid van gemeenten. In 2015 heeft op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de Commissie-Dannenbergh een toekomstvisie geformuleerd over beschermd wonen en maatschappelijke opvang in het advies "Van beschermd wonen naar een beschermd thuis".⁶¹ 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-Dannenbergh 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.⁶² De voorzieningen voor beschermd wonen zijn ongelijk verspreid over

⁵⁹ Opsporingsinstanties zoals de politie, door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel of de Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁶⁰ Inschatting Ministerie van VWS is dat het jaarlijks tussen de tientallen en een paar honderd personen betreft.

⁶¹ *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenbergh), 11 november 2015, p. 31-32.

⁶² *Kamerstukken II 2015/16*, 29325, nr. 80 e.v.

regio's en over gemeenten.⁶³ 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 zowel gevolgen 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 nieuwe instroom wordt 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 beschikking en daarmee onnodig tot hoge maatschappelijke kosten.

Het aantal wachtenden ten opzichte van het aantal beschermd wonen plekken bedroeg in 2019 gemiddeld 15%.⁶⁴ 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.

Woningzoekenden die uitstromen uit instellingen voor klinische geestelijke gezondheidszorg

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 waar zij verblijven en geestelijke gezondheidszorg ontvangen, verlaten. 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.⁶⁵ 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 de een (gesloten) accommodatie verlaat. Een eigen thuis vormt hierin een belangrijke

⁶³ 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*, 29325, nr. 104.

⁶⁴ KPMG (2020), *Wachtlijsten beschermd wonen*, onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachttijden en wachtlijsten beschermd wonen, in opdracht van het ministerie van VWS.

⁶⁵ Het gaat om de groep die daarna niet doorstroomt met een CIZ-indicatie naar verblijf onder de Wlz.

randvoorwaarde. Jongeren moeten niet in stressvolle onzekerheid verkeren over wat de komende periode hen brengt. Wanneer deze jongeren meteen een woonplek krijgen gaan zij 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.⁶⁶ Wanneer de overgang naar volwassenheid niet goed is geborgd verdwijnen deze 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 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 urgentie categorie 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

⁶⁶ Factsheet Movisie en Stichting Zwerfjongeren Nederland, maart 2020. De factsheet baseert zich op onderzoek van de GGD Amsterdam (2012). De Wit et al., Het voortraject van Amsterdamse zwerfjongeren Risicofactoren en hulpverlening tijdens hun jeugd.

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.⁶⁷

De urgentie gaat gelden voor woningzoekenden die forensische zorg met verblijf verlaten, waarmee zowel beoogd wordt 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, problemen op het gebied van huisvesting.⁶⁸ 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 moeten 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 jeugdinstellingen 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.⁶⁹ Om die reden is het wenselijk om deze groep als verplichte urgentiecategorie in de wet op te nemen. In het coalitieakkoord is het huisvesten van ex-gedetineerden ter preventie van recidive ook benoemd.⁷⁰

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 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 ook vaak op de plaats waar ze werken. Niet zelden is de woonlocatie eigendom van een

⁶⁷ 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.

⁶⁸ NCSR (2021) Kenmerken van justitiabelen. Een systematisch literatuuronderzoek.

https://nscr.nl/app/uploads/2021/03/DJI_Kenmerken-van-justitiabelen_rapport_20210104.pdf.

⁶⁹ WODC (2020) Monitor nazorg ex-gedetineerden 6e meting, WODC Cahier 2020-190.

⁷⁰ 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>

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.⁷¹ 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 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.⁷² Het betreft daarmee een bescheiden groep mensen die met voorrang gehuisvest zullen moeten worden.

3.2.4.2 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 zijn niet-limitatief en het staat 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 urgentie 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.

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

Eén van de gronden die niet aan een woningzoekende die urgentie aanvraagt mag worden tegengeworpen bij de verlening van urgentie in een huisvestingsvergunning 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.

⁷¹ Kamerstukken II 2021/22, 34193, nr. 15.

⁷² Regioplan (2019) Timmermans, M., Kuin, M. en Leerdam, van, J. Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II).

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 bij wie het onwenselijk is om het inkomen mee te nemen bij de beoordeling van urgentie. Ten eerste geldt voor uitstappende sekswerkers dat 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 kan 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. Hen mogen dus ook geen inkomenseisen worden tegengeworpen.

3.2.4.3 Evenwichtige regionale verdeling van woningzoekenden met een urgentieverklaring⁷³

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 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 aan kunnen, 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 te 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

⁷³ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1, onder k.

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.

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. 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 de norm zoals die 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. De norm uit de wet houdt in dat iedere gemeente een percentage van de vrijkomende aangewezen categorie van huurwoonruimte 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. Tevens zal na een periode van drie jaar 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.

Gemeenten moeten er bij het aanwijzen van woonruimte die zij beschikbaar stellen voor urgent woningzoekenden vanzelfsprekend wel 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 in overleg met de betreffende gemeenten.

Het maken van afspraken over de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden betekent dat gemeenten onderling kunnen bepalen wie 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 urgentie categorieën in kaart te brengen. Dit nemen zij mee in het volkshuisvestingsprogramma, waar zij ook de opgave voor alle aandachtsgroepen en ouderen in kaart brengen. 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 ook 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, eerste lid, onder k, van de Huisvestingswet 2014). Dit wordt gedefinieerd als 'een 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's 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 het onderhavige wetsvoorstel wordt dit gewijzigd en krijgen de colleges van gedeputeerde staten de opdracht om de regio's in overleg met de betreffende gemeenten in woningmarktregio's in te delen, waarna de gemeenten vervolgens binnen deze regio's afspraken maken over het evenwichtig huisvesten van de wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Provincies dienen bij het maken van deze indeling zoveel mogelijk rekening te houden met al bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Veel gemeenten werken immers al samen in regionaal verband, met name als gewerkt wordt met een regionale 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.⁷⁴ De aandachtsgroepen zijn slecht in beeld en diverse pogingen tot monitoring hebben tot dusver dit niet opgelost.

ABF Research heeft in opdracht 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 ze een woning vinden⁷⁵. 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.

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. Dit alles bij elkaar zorgt 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 zijn. Tot slot heeft het Rijk het CBS de opdracht gegeven te onderzoeken, met een doorontwikkeling van de statistische gegevensbron Woonbase, of zij een beter beeld kunnen 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 ook te eisen dat een woningzoekende maatschappelijke of economische binding aan de gemeente heeft. Wanneer gemeenten lokale binding mogen eisen aan deze woningzoekenden, komen zij al niet over de eerste hobbel om urgentie te verkrijgen en valt er ook weinig te verdelen. Deze

⁷⁴ Bijlage I bij *Kamerstukken II 2020/21 32847*, nr. 808, Rapportage interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen.

⁷⁵ ABF Research (2023) Verkenning woonsituatie en instroom urgentiegroepen. Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2022/23, 2023Z10360.

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 nadere regels te stellen bij ministeriële regeling over in welke gevallen mag worden aangenomen dat sprake is van regionale binding aan de woningmarktregio.

3.2.4.4 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 hier enkel de woningen met een aanvangshuurprijs tot aan de liberalisatiegrens van woningcorporaties voor aan te wijzen. 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 woonruimte 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 bij haar situatie passende woonruimte. De urgentiecommissie toetst bij de verlening van de urgentieverklaring op basis van de huisvestingsverordening welke woonruimte passend is.

3.2.4.5 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 via dit wetsvoorstel de verplichting om per 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.

Wanneer een urgentiecommissie een jaarverslag opmaakt, ligt het in de lijn der verwachting dat daarin ook gegevens over het aantal geweigerde urgentieverzoeken en de redenen voor de weigering in worden opgenomen. 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

3.2.4.6 Rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie,⁷⁶ dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer, wordt 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

⁷⁶ Het bij koninklijke boodschap van 9 september 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken 36190).

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 vraag of de evenwichtige verdeling 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 voor 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 opnemen van een urgentieregeling in de huisvestingsverordening en tevens de afspraken met betrekking tot de evenwichtige verdeling in vast te leggen.

3.2.4.7 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma

Zoals al beschreven wordt met voorliggend wetsvoorstel de verplichting aan de Omgevingswet toegevoegd voor Rijk, provincies en gemeenten om een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. Gemeenten krijgen daarnaast met dit wetsvoorstel de plicht gegevens 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 die worden gemaakt op het gebied van woonruimteverdeling op te nemen. 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. Hiernaast 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.

3.2.4.8 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 12 van de Huisvestingswet 2014). Tegen een beslissing over de indeling in een urgentiecategorie kan een woningzoekende bezwaar en beroep instellen. Burgemeester en wethouders kunnen van hun bevoegdheid om woningzoekenden in urgentiecategorieën in te delen mandaat verlenen (artikel 13 van de Huisvestingswet 2014). In de toelichting bij de indiening van de Huisvestingswet 2014 is opgenomen dat dit zowel aan ambtenaren als aan niet-ambtenaren kan worden gemandateerd.⁷⁷ Bij die laatste groep valt te denken aan een in te stellen urgentiecommissie. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om een woningcorporatie of een private

⁷⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32271, nr. 3.

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.

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.⁷⁸ 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 – al dan niet door aanmelding van zijn behandelaar of begeleider – melden bij de gemeente, urgentiecommissie, of andere partij. 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 de woningzoekende soms (I) zelf op woningen reageren met de urgentieverklaring. Hij of zij kan hiermee op een aanbodstelsel zoals Woningnet voorrang krijgen op passende woonruimte. Hiernaast 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 aan degene die als eerste een urgentieverklaring heeft gekregen voor deze categorie van woonruimte wordt toegewezen. Het wetsvoorstel brengt geen verandering voor deze praktijk. 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. Beiden zijn straks wettelijke taken en deze kennen geen onderlinge rangorde.

Gemeenten kunnen zelf nog urgentiecategorieën toevoegen in de huisvestingsverordening naast de wettelijk verplichte urgentiecategorieën. Gemeenten nemen bijvoorbeeld vaak stadsvernieuwingsurgenten op als urgentiecategorie. De behoefte hieraan zal per gemeente wisselen. Een andere categorie die wel 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 nog toevoegen. Gemeenten kunnen in de uitvoering zelf bekijken hoe zij de groepen huisvesten.

3.2.5 Definities van categorieën van woonruimte

Met de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel worden voorts de definitiebepalingen van de Huisvestingswet 2014 gewijzigd. In het wetsvoorstel betaalbare huur wordt daarnaast voorgesteld een definitie van middenhuurwoningen toe te voegen, namelijk middeldure huurruimte. 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

⁷⁸ Zie uitgebreider hierover *Kamerstukken II 2021/22*, 36190, nr. 3.

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 nog 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:
 - 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;
 - 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 € 355.000. Dit is nu nog gekoppeld aan de NHG grens 2020/2021. Deze betaalbaarheidssystematiek zal worden gewijzigd.⁷⁹ Dit zal middels ministeriele regeling worden geregeld.
- Laag-segment-huurwoonruimte: zelfstandige woning als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek:
 - 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;
 - 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 gekozen om twee definities toe te voegen omdat in de verschillende wettelijke regels het enerzijds 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 ook voor kiezen de definities te gebruiken voor de toewijzing van woonruimten.

Wanneer gemeenten in de huisvestingsverordening toewijzingsregels over middenhuurwoningen willen opnemen zijn zij daarbij wel gebonden aan de toewijzingsregel zoals voorgesteld in de het wetsvoorstel betaalbare huur. Die houdt kortgezegd 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 woonruimten aan te wijzen waar zij toewijzingsregels voor in de huisvestingsverordening wil opnemen.

Natuurlijk moet 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,

⁷⁹ Kamerbrief over aanpassingen Nationale Hypotheek Garantie per 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 970.

of studio's voor studenten. Ook bij koopwoningen kan zij, mits ze onder de verkoopgrens van €355.000 blijft, subcategorieën aanwijzen.

3.2.6 Verhouding tot wijzigingen Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie

Op 9 september 2022 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie bij de Tweede Kamer voor behandeling ingediend.⁸⁰ Hierin wordt onder meer geregeld dat gemeenten meer ruimte krijgen om woningzoekenden met lokale binding voorrang te verlenen. Gemeenten krijgen dan de mogelijkheid om 50 procent van een categorie woningen die is aangewezen in de huisvestingsverordening zelf onder te verdelen over woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio of aan de gemeente. Ook krijgen gemeenten op grond van dat wetsvoorstel de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening te bepalen dat er bij maatschappelijke of economische binding voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden die een vitaal beroep uitoefenen. Gemeenten mogen zelf bepalen wat zij onder een vitaal beroep verstaan en moeten dit onderbouwen in de huisvestingsverordening. Tot slot wordt er ook in voorzien dat gemeenten een huisvestingsvergunning verplicht kunnen stellen voor het in gebruik geven of nemen van betaalbare koopwoningen (woonruimte met een verkoopprijs tot aan de betaalbaarheids-grens). Hierbij krijgen gemeenten de ruimte om nadere voorwaarden te stellen aan de categorie van woningzoekenden die in aanmerking komt om in een betaalbare koopwoning te wonen. Deze wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 staan los van het onderhavige wetsvoorstel, en lopen om deze reden ook separate trajecten.

3.2.7 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;
- In een 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 ook de woningmarktregio's vast waarin de afspraken gemaakt kunnen worden.

3.3 **Wijzigingen in de Woningwet**

3.3.1 Beoogd resultaat

Met de hieronder beschreven voorstellen voor wijzigingen 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, volgt dat de uitwerking van dit beleid, met de onderwerpen vanuit het volkshuisvestingsprogramma, zijn beslag moet krijgen in de lokale prestatieafspraken.

⁸⁰ Het bij koninklijke boodschap van 9 september 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken 36190).

- 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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.

3.3.2 Inleiding

De Woningwet bevat regels over woningcorporaties die zij 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.⁸¹ 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 gemeentelijk 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 besproken waar woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties zich rekenschap van moeten geven bij het maken, dan wel actualiseren, van de huidige lokale prestatieafspraken. In de daarop volgende 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 bereiden. 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.

3.3.3 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 voor de komende jaren beschrijft ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de vorm van instructieregels zullen worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma zal het lokale volkshuisvestingsbeleid en de maatregelen die hiertoe genomen gaan worden bevatten. Het volkshuisvestingsprogramma vormt daarmee de basis voor de lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties.

⁸¹ 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.

3.3.4 Lokale prestatieafspraken

De bestaande situatie om tot lokale prestatieafspraken te komen is als volgt. Op grond van de Woningwet verzoeken woningcorporaties jaarlijks een overleg met gemeenten en huurdersorganisaties in verband met de uitvoering van de woonvisie met als doel het maken van prestatieafspraken. Bij dit bod is opgenomen welke bijdrage woningcorporaties 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. Huurdersorganisaties kunnen via prestatieafspraken invloed uitoefenen op de uitvoering van 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 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, zodat de plannen en mogelijkheden van woningcorporaties kunnen worden meegenomen in de vast te stellen ambities voor de komende jaren door de gemeente, aangezien de woningcorporaties na het vaststellen van die ambities de plicht hebben om aan de realisatie daarvan naar redelijkheid bij te dragen.

In het bestaande artikel 44 van de Woningwet is vastgelegd dat het proces om te komen tot 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. 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, 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 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.

De zorg- en ondersteuningsbehoefte in relatie tot wonen

Zoals in de paragraaf over de wijzigingen van de Omgevingswet is toegelicht, moet in het gemeentelijk 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 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 gekoppeld aan de afgesproken huisvesting voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen te verlenen. 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 zijn 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 (stelstel)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, dan wel toezicht houden, (voor zover hiervan toepassing) zoals dat is georganiseerd in het zorg- 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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.

3.3.5 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. 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 uitfaseren 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zullen worden benoemd tot volkshuisvestingsprioriteiten op grond van artikel 39, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 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.

3.3.6 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 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 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.⁸²

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 voor Volkshuisvesting en

⁸² Artikel 44 van de Woningwet in samenhang met artikel 19a, tweede lid, onder e, van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

Ruimtelijke Ordening 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.

3.3.6.1 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Net als in de bestaande situatie adviseert de adviescommissie de minister desgevraagd over een lokaal geschil tussen woningcorporatie(s), gemeente en huurders. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doet vervolgens een bindende uitspraak in dat geschil.

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 kwijt 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 nu 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 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.

3.3.6.2 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, wanneer de drie lokale partijen er onderling echt niet uit komen. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 er enkel op de woningcorporatie een specifieke wettelijk omschreven plicht rust, namelijk het naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestelijke beleid.

Nadat de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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.

3.3.6.3 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 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 van taken en rollen tussen de adviescommissie enerzijds, en de Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw anderzijds te beschrijven. Dit komt hierna aan bod, in paragraaf 3.3.6.5 van deze memorie van toelichting.

3.3.6.4 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 al zo, en blijft ook in het voorstel onveranderd. Tegelijk kan een civiele procedure als hoogdrempelig worden ervaren. Daarnaast is het 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 om geschillen hierover bij de civiele rechter te voorkomen, maar zich toch te 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 mogelijk uitkomsten. Allereerst 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 prestatieafspraken die zijn gemaakt 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. Allereerst 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 gemeentelijk 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 61 d 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.

3.3.6.5 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 zo'n 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.

3.3.7 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 afgelopen jaren gerealiseerd, en dit doel blijft onverminderd belangrijk. Tegelijkertijd is het gezien de grote volkshuisvestingsopgaven voor de komende jaren en de ongelijke verdeling van financiële middelen tussen regionale werkgebieden en tussen woningcorporaties belangrijk 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 zowel kunnen bijdragen aan de opgaven in de gemeenten waar zij al werkzaam is, 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 een bedrijfseconomisch en/of volkshuisvestingsvoordeel 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 wordt geboden met het blijvende uitgangspunt dat woningcorporaties blijven werken vanuit een zo sterk mogelijke lokale binding en dat woningcorporaties niet zomaar in een regio actief worden waar zij geen volkshuisvestingskennis of lokale binding hebben. Voor werkzaamheden in andere provincies dan het eigen nieuwe werkgebied blijft dan ook een ontheffing nodig.

Concreet betekent voorgaande dat 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. Dit betekent voor woningcorporaties die op dit moment in woningmarktregio's werken die in meerdere provincies liggen, dat zij in meer dan één provincie hun werkgebied kunnen krijgen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen hiervoor nadere regels worden gesteld, onder meer om te voorkomen dat eventuele ongewenste effecten ontstaan zoals 'cherry picking' bij de keuze van een corporatie in welke gemeente zij haar middelen zal inzetten. Ook zullen nadere regels worden gesteld aan de wijze waarop onderlinge solidariteit buiten de eigen provincie kan worden vergemakkelijkt in gevallen dat wel financieel een bijdrage geleverd wordt, maar er geen sprake van is dat de corporatie zelfstandig actief wordt buiten de eigen provincie.

Ontheffing

Het instrument ontheffingen om buiten het eigen werkgebied actief te mogen zijn blijft in het wetsvoorstel bestaan, waarbij het provincieniveau als uitgangspunt wordt genomen en niet langer het gemeentelijke niveau. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere eisen worden gesteld met betrekking tot ontheffingen.

3.3.8 Flexwoningen

In de Nationale prestatieafspraken⁸³ 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 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. Het regering neemt daarom maatregelen om de investeringen in flexwoningen te bevorderen. Een van de maatregelen is om woningcorporaties toe te staan om flexwoningen te plaatsen buiten hun eigen regionale werkgebied zonder dat daar een verklaring van geen bezwaar voor nodig is. Dit vergroot het aantal 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 de 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.

⁸³ Kamerstukken II 2021/22, 29453, nr. 551.

Dit laat overigens onverlet dat wat betreft een woningbouwcorporatie bij het realiseren van een flexwoning de regels op grond 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 moeten hebben gekregen dan wel moet de realisatie van deze woningen middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mogelijk worden gemaakt.

3.4 Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Zoals hiervoor uiteengezet is voldoende passende zorg en ondersteuning voor 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma ten aanzien van de woonbehoefte in relatie tot de zorg- en ondersteuningsbehoefte, die zoveel mogelijk regionaal wordt afgestemd.⁸⁴ 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 gemeentelijk 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. Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 vastgelegd 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. 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 uit te kunnen voeren 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 2015⁸⁵ blijkt ook dat een integrale ketenbenadering met onder andere woningcorporaties is beoogd. De aanvulling die met dit wetsvoorstel wordt gedaan vult dit nader in.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 883.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, nr. 3, p. 41-42, 73 en 187.

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.⁸⁶

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, provinciaal en gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Voor de voorgenomen onderwerpen wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze 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 gemeentelijk 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 er op gericht zijn, dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende wooneenheden mag bestaan.⁸⁷

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 verzekeren van het recht op 'een toereikende

⁸⁶ Stb. 2023, 89.

⁸⁷ Algehele grondwetsherziening, Deel Ia Grondrechten, 's-Gravenhage 1979, p. 337.

levensstandaard met inbegrip van voldoende voedsel, kleding en huisvesting'.⁸⁸ Ook artikel 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest (ESH) scheidt 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 situaties⁸⁹ 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.⁹⁰

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.⁹¹ 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,⁹² volgt uit het recht op vrijheid van beweging van art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM dat Staten in beginsel individuele voorkeuren in dit verband moeten accommoderen (zie uitgebreider hieronder).⁹³ 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.⁹⁴ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij ernstige ziekte of in geval iemand uit detentie komt.⁹⁵ 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 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 woongelegenheden 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 Rijk,

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ EHRM (GK) 6 november 2017, *Garib t. Nederland*, nr. 43494/09, r.o. 114.

⁹⁴ EHRM 4 mei 1999 (besl.), *Marzari t. Italië*, nr. 36448/97.

⁹⁵ 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.

provincies en gemeenten. Omdat de structurele zorg voor voldoende woongelegenheden 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 mantelzorgverleners 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*'⁹⁶ 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*')⁹⁷ moet zijn. Daarnaast dient de maatregel voorzienbaar ('*foreseeability*')⁹⁸ zijn en rechtszekerheid

⁹⁶ EHRM, 12 juni 2012, Lindheim/Noorwegen, app. no. 13221/08 en 2139/10.

⁹⁷ EHRM, 19 november 1999, Špaček, s.r.o./Tsjechië, zaaknummer 26449/95, r.o. 57-60.

⁹⁸ 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

(*'guarantees against arbitrariness'*)⁹⁹ bieden. Dat een maatregel voorzienbaar moet zijn houdt in dat de beperking op het recht op vrijheid van verplaatsing met voldoende precisie¹⁰⁰ moet zijn vastgelegd, zodat de justitiabelen hun gedrag daarop kunnen afstemmen¹⁰¹. Dit laatste houdt ook in dat iedere vorm van willekeur¹⁰² wordt voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis.¹⁰³

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.

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

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.

⁹⁹ EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, EHRM, 13 januari 201, Ünspeđ Paket Dervisi SaN. Ve Tic. A.S./Bulgarije, zaaknummer 3503/08, r.o. 37; EHRM, 13 oktober 2021, Yel e.a./Turkije, zaaknummer 28241/18, r.o. 89.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ EHRM 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.

¹⁰² EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r/o. 167; EHRM, 13 januari 2016, Ünspeđ Paket Servisi SaN. Ve TIC. A.Ş./Bulgarije zaaknummer 3503/08, r.o. 37.

¹⁰³ EHRM 24 mei 2005, Sildedzis/Polen, zaaknummer 45214/99 r.o. 48.

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.¹⁰⁴

Gedeputeerde staten moeten, in overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een woningmarktregio 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 aangetoond¹⁰⁵ 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-discriminatoire 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 discriminatoire en bevatten ze geen verboden eisen zoals bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ 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 2014.¹⁰⁷

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 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

¹⁰⁶ *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).

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 323272, nr. 3, p. 42 e.v.*

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.¹⁰⁸

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 gewenst 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 bestemmingsplan, 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.¹⁰⁹ 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.

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-besluit¹¹⁰ 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-mer-plicht 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

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2018/19 35133, nr. 3, p. 34-36.

¹⁰⁹ Zie ook Ch.W. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, Den Haag: WODC 2009, p. 23.

¹¹⁰ C(2009)9963, E 2/2005 en N 642/2009.

milieueffectrapportage¹¹¹ en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling¹¹² is voor bepaalde plannen en programma's (en projecten) een zogenaemde 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 nieuwbouwpogingen 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 gemeentelijk 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-mer-plicht.

De plan-mer-plicht 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 milieueffectrapportage 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

¹¹¹ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011. betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).

¹¹² 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).

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.

Ten overvloede wordt hier verwezen naar de paragraaf 3.1.10 van deze memorie van toelichting die ingaat op de verduidelijking van participatie in de Omgevingswet waarin wordt toegelicht hoe participatie met dit wetsvoorstel wordt versterkt. Met participatie kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, individueel of georganiseerd, direct of indirect, betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid en de kans krijgen om daarop invloed uit te oefenen.

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 dienen in de omgevingsvisie de hoofdlijnen van het volkshuisvestingsbeleid uiteen te 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. 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 er aan 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 kansgelijkheid 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 volkshuisvestingsprogramma 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 volkshuisvestingsprogramma 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 dienen te 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 gemeentelijk 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 landelijke 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 landelijke gemiddelde, zullen maatregelen moeten opnemen die er op 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 programmaring 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

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 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021'.¹¹³ 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 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 het eerder aangehaalde wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014¹¹⁴ naar aanleiding van de evaluatie, 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.

¹¹³ 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021', Companen, 29 maart 2022.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 190, nr. 2. 41

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 huurwoonruimte 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 specifiekere 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 Gemeentewet¹¹⁵ 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, 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 intensiveert 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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ Van gemeenten wordt op grond van dit wetsvoorstel verlangd dat zij de zorg- en ondersteuningsbehoefte van aandachtsgroepen in kaart brengt en de dienstverlening hierop aan deze groepen integraal betreft in samenwerking met (zorg)aanbieders, zorgkantoren, jeugdhulpverleners 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

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Naast dit toezichtsinstrumentarium kan het instrument van de aanwijzing, op grond van artikel 2.6.8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 ook door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden ingezet wanneer ernstige tekortkomingen worden vastgesteld bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

toezicht moeten doorlopen, wanneer wordt constateert dat de gemeente een taak niet of niet naar behoren uitvoert. De uiteindelijke stap hierbij is indeplaatstreding wanneer er sprake is van taakverwaarlozing.

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.¹¹⁸ 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 artikel 2-onderzoek is gebleken dat een deel van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet tot extra uitvoeringskosten voor provincies leiden. 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 kennismaken 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 volkshuisvestingprogramma'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 aandachtsgroepen dient in kaart te worden gebracht in het programma. De verwachting is dat provincies hier extra expertise op dienen te 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 gemeenten. Ook tot de coördinerende taak behoort het stellen van instructieregels en instructies.

Zoals in hoofdstuk 7 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 ultimum remedium in de

¹¹⁸ Artikel 2-onderzoek wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, Sira Consulting, juni 2023.

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

In het artikel 2-onderzoek komt verder naar voren dat een deel van de wijzigingen in de Huisvestingswet 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 voor provincies nog onduidelijk is. In de 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.¹¹⁹

¹¹⁹ 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.

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 kennismaken 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 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 verwerkingslag moeten maken 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

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 dienen vervolgens de urgentieaanvragen die voortkomen uit de verplichte urgentieregeling te 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 aandachtsgroepen. Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beschikken gemeenten al over allerlei gegevens, al dan niet op cliëtniveau, ten aanzien van de zorg en ondersteuning van de inwoners in hun gemeente. Het in kaart brengen van de zorg- en ondersteuningsbehoefte van de 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 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.

Effecten voor gemeenten¹²⁰

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)	Jaar tarief	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.

¹²⁰ 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 wetten¹²¹

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	

9 Evaluatie

Vijf jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de doeltreffendheid en de effecten van deze wet geëvalueerd door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. 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 doen.

10 Advies en consultatie

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is in de verschillende fasen van totstandkoming van dit voorstel 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 vormgeving van het wetsvoorstel zijn botsproeven gehouden, om te bezien hoe de voorgenomen wijzigingen in de praktijk uitpakken.

¹²¹ 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.

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 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 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 (hierna: CRvB) 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 CRvB van 29 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1651, waarin de CRvB 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 toelichting ten aanzien van de verplichte urgentiecategorie 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 urgentiecategorie 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 zelfredzaamheids criterium 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 SamenThuis2030 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 Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Het advies 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 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 is aandacht geschonken aan de beschikbare gegevens over de zeefwerking van beroep in twee instanties in het bestuursrecht, aan de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak, 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.

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 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.¹²² 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.¹²³ 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.¹²⁴ 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. Paragraaf 3.1.9 van deze memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Beroep in één instantie kan leiden tot een aanzienlijke versnelling. Geregeld wordt door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak geprocedeerd om op te komen voor hun belangen. Het kan daardoor jaren 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.¹²⁵ Zo geldt voor het bestemmingsplan, het tracébesluit, evenals bij bepaalde beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer en (onder de Omgevingswet) het omgevingsplan en het projectbesluit beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak opmerkt is - zonder dat daar een wetswijziging voor nodig is - al beroep in één instantie mogelijk bij omgevingsvergunningen die gecoördineerd worden voorbereid met een bestemmingsplan (en straks onder de Omgevingswet). Het is echter in de tijd niet in alle gevallen wenselijk om een omgevingsvergunning te coördineren met een bestemmingsplan. 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 versnellingen niet in *alle* zaken tot versnelling zullen leiden en door het beroep in één instantie de zeefwerking van het beroep bij de rechtbank vervalft. 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 belangrijke versnelling opleveren als wordt voorzien in beroep in één instantie. Juist bij complexe zaken waarbij meerdere belanghebbenden – met tegengestelde belangen – betrokken zijn, wordt geregeld doorgeprocedeerd.

¹²² Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 25.

¹²³ *Kamerstukken II* 1991/92, nr. 3, blz. 73.

¹²⁴ *Kamerstukken I en II* 2013/23, 33118, 33962, 34986.

¹²⁵ Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

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 bestuursrechtspraak). Hoe sneller een procedure is afgerond, hoe sneller er 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 rechterlijke beslistermijn van zes maanden is al in huidige wetgeving al 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.¹²⁶

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 afzonderlijke 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 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 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 dienen te worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In dat traject zal nader aan de orde

¹²⁶ 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.

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 3.1.9 van deze memorie van toelichting is naar aanleiding van de inbreng van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak 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 woningcorporatiestelsel 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 overheidslagen 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

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 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 de 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 uitgangpunten 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 urgentie categorieën 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 urgentie categorieën. De concrete uitwerking zal worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Hierin zullen de urgentie categorieën 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 bezien 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 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 Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een Kamerbrief aangekondigd.¹²⁷

¹²⁷ Brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 22 mei 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 32847 nr. 1040.

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.

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 woongelegenheid 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 de overheidszorg voor voldoende woongelegenheid, zoals die in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is verankerd, ook in de Omgevingswet als richtinggevend element voor de beleidsvorming en de uitoefening van bevoegdheden in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot uitdrukking te brengen.

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 ontstaat in de eerste plaats een meer expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheid. De met dit wetsvoorstel voorgestelde volkshuisvestingsprogramma's geven een uitwerking van dat beleid. Daarnaast wordt verduidelijkt dat regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mede worden vastgesteld met het oog op voldoende woongelegenheid. Hiermee is niet beoogd op voorhand een bepaalde uitkomst van de belangenafweging bij afzonderlijke wijzigingen van 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 evenwel 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 er op 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 gewezen worden 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 Rijk en provincies 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 Rijk en provincies 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 Rijk en provincies 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. Het Rijk en provincies zullen evenwel 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 Rijk en provincie 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 onderstreept. Ook wordt het belang onderkend dat het Rijk en provincies 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 burgemeester en wethouders het volkshuisvestingsprogramma vaststellen. 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 burgemeester en wethouders vast te stellen volkshuisvestingsprogramma voor te schrijven. De VNG vindt het daarnaast ongewenst dat bij het Besluit Kwaliteit Leefomgeving zal worden voorgeschreven welke onderwerpen het gemeentelijk 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 gemeentelijk 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 voorgenomen 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 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 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 gaf in haar 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 merkt VTW/NVTZ in haar reactie op dat naast 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 en ouderen burgerinitiatieven, 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 evenredige 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 consultatie 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 evenredige 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 landelijke 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 landelijke 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.¹²⁸ 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 consultatie reacties 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 Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft hierover een

¹²⁸ Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 986.

Kamerbrief geschreven; modernisering van het grondbeleid.¹²⁹ 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 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 business case 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 kabinet 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.

¹²⁹ Brief van de Minister voor VRO aan de Tweede kamer, 19 juni 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 34682, nr. 164.

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 vorm worden gegeven.

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 hebben 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 geldt 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, wel mogelijk. Indien een gemeente dit wenselijk acht, kan de wijze van aanbidding vastgelegd worden 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 aan met het ministerie te 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 urgentiecategorieën

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 geldt dat woningcorporaties en andere verhuurders dan woningcorporaties allen 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 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 dienen te 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 geldt 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 Elkieën 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 mee tellen.

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: er wordt door de Woonbond gepleit voor verlenging van de minimale instandhoudingstermijn, VNG pleit voor de mogelijkheid tot verlenging na 25 jaar en de

G4+Eindhoven pleit ervoor 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 woningcorporaties. In reactie hierop geldt het volgende. Voor nieuwbouw van huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties geldt een instandhoudingstermijn van ten minste 25 jaar 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 dient te handhaven. Bij strijdig gebruik kunnen er dwangsommen 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 waar deze uit 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 er voor 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 onderzoek gedaan naar de wijze 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 behoeft.

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. Reagerend op de vraag van de NVM geldt 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 WWS 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 WWS 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.

Het is niet de bedoeling dat voor twee woningen van gelijke kwaliteit, door verschillende huurders ook verschillende huurprijzen kunnen worden gevraagd. In het wetsvoorstel betaalbare huur wordt voorgesteld om de huurprijsbescherming op basis van het WWS voor alle huurders en verhuurders in het lage- en middenhuursegment dwingend te maken. Dat betekent dat verhuurders zich aan maximale huurprijzen dienen te houden die het WWS 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 bijvoorbeeld 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 consultatiereacties is dat onderdeel in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Vershillende partijen, onder wie bijvoorbeeld 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 betwijfeld kan worden 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 groot en de doorlooptijden lang.

Andere partijen, onder wie de Vereniging De Hollandse Molen en Pleiters Advocaten, pleiten juist voor het behoud de rechtsmogelijkheid om beroep in te stellen bij twee instanties. Zij wijzen erop 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 doordat de buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit te veel zal worden toegepast. De Vereniging De Hollandse Molen pleit verder voor het behoud de mogelijkheid om beroepsgronden in te stellen na afloop van de beroepstermijn, het zogenaamde pro forma beroep, omdat het een belanghebbende in staat 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 inbreng van de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden besproken. De regering herkent zich niet op voorhand 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 is 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 pro forma beroep wordt beoogd vertragingen zoveel mogelijk te voorkomen en om tot een uitspraak binnen zes maanden te kunnen komen. Deze regeling is in de Crisis- en herstelwet opgenomen en zal onder de Omgevingswet ook gelden voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan. Het uitsluiten van de mogelijkheid van pro forma beroep belet overigens het nader onderbouwen van de al aangevoerde beroepsgronden niet. Belanghebbenden kunnen derhalve ook later nog nadere argumenten ter ondersteuning de beroepsgronden kunnen inbrengen.

Onder meer de Regio Midden-Holland en de Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland menen dat de voorstellen in het wetsvoorstel te beperkt zijn en wijst op diverse andere knelpunten en noemt ook andere mogelijkheden tot versnelling, 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 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. Naast 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.¹³⁰ 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.

¹³⁰ *Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.*

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 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 er op gewezen dat in (de uitwerking van) het Plan van aanpak versnellen processen en procedures¹³¹ 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, wordt opgemerkt dat is besloten om geen begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet op te nemen.

¹³¹ *Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.*

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.

Om niets aan het wetsvoorstel op dit punt te veranderen is allereerst gekozen omdat het vrij 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 als vanzelf van hen gevraagd worden 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 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 de wet niet gewijzigd, gemeenten mogen zelf weten welke categorieën van woonruimte zij hiervoor aanwijzen – dus ook onzelfstandige woonruimten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Urgentiecategorieën

Veel partijen, onder wie de VNG, stellen in hun consultatiereactie de vraag waarom vergunninghouders geen urgentie categorie 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 dienen te 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 urgentie categorieën. Daarnaast worden vragen gesteld over prioritering tussen urgentie categorieën zelf en de verhouding met urgentie categorieën die gemeenten nog zelf toevoegen, zoals stadsvernieuwingsurgenten. Op dit onderdeel is de memorie van toelichting verduidelijkt (zie onderdeel 'urgentie in de praktijk').

Een aantal van de consultatiereacties ziet op de in het wetsvoorstel opgenomen afbakening van de urgentie categorie 'uitstroom uit de maatschappelijke opvang' (Valente, The Shift, SamenHuis2030). 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 toelichting (onderdeel 3.2.4.1). De manier waarop verlening van urgentie in de praktijk vormgegeven wordt (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 urgentiecategorie 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 urgentiecategorie voor woningzoekenden die uitstromen uit een revalidatiecentrum. Zoals ook verduidelijkt in de toelichting, kunnen deze woningzoekenden – afhankelijk van in de individuele omstandigheden van het geval – behoren tot de urgentiegroep van ernstig chronisch zieken en/of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking 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 op het opnemen van de urgentiecategorie uitstroom uit detentie. Onder meer wordt de suggestie gedaan om deze groep woningzoekenden niet als aparte urgentiecategorie 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 is op dit punt niet gewijzigd worden.

Voorts zijn er reacties op 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.

Tot slot heeft de Kinderombudsman 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 de wet 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.

Verder is er een reactie 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.¹³² 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

¹³² *Kamerstukken II 2020/21, 27926, 361.*

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

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 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 reacties 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.

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 voorstel is de norm opgenomen waarbij iedere gemeente in ieder geval een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld percentage van de aangewezen huurwoonruimte beschikbaar stelt voor de huisvesting van urgent woningzoekenden. Hiermee is er een duidelijke stok achter de deur, zoals uit de reacties blijkt dat de wens was. Gemeenten staat het met deze norm vrij om meer woningen beschikbaar te stellen of te reserveren, maar zij zijn daartoe niet verplicht. Tevens 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 punt wat ook veel terugkomt 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 urgentie categorieën 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 urgentie categorieën 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 urgentie categorieën is ervoor gekozen om een grondslag te creëren in de wet waarbij voor de verschillende urgentie categorieën 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 urgentie categorieën. 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 zij het wel wenselijk vindt 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. Zij 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 dienen te hebben.

De regering heeft ervoor gekozen om de adviesrol zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie zo te houden. Bij de vormgeving van die wijziging is deze rol 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 toezichtshoudende 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 gaf 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 wat 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 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 van de bevoegdheden zien op het opstellen van een huisvestingsverordening :

- I. 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.
- II. Gemeenten hebben daarnaast de bevoegdheid om regels op te nemen in een huisvestingsverordening die zien op woonruimtevoorraadbeheer. Op dit moment kunnen gemeenten deze maatregelen enkel nemen voor zover dit noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan. Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie in werking treedt, hebben gemeenten ook de bevoegdheid om deze maatregelen te nemen voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.
- III. 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 en kunnen zij 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.
- IV. Tot slot hebben gemeenten nu nog de bevoegdheid en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de plicht om een urgentieregeling in de huisvestingsverordening op te nemen, waarin zij een aantal verplichte urgentiecategorieën dienen op te nemen. Het verplicht hebben 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 reacties uit de consultatie 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 voorgescreven 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 werd 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 kwam, was 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 versterkt 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 zagen 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, werd steun uitgesproken voor het betrekken van de zorg- en ondersteuningspartijen bij de lokale prestatieafspraken. Aedes reageerde 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 werd gewezen op een zekere vrijblijvendheid die uit het wetsvoorstel naar voren kwam.

Onder meer de Adviescommissie geschilbehandeling bracht 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 hield 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 deden de oproep om ook wooninitiatieven op basis van een persoonsgebonden budget een plek te geven in proces van de prestatieafspraken. Actiz bracht 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 dienen te 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 werd 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, kwam naar voren dat de tekst van het voorgestelde nieuwe artikel 44 van de Woningwet onduidelijk of onjuist was, omdat het leek alsof werd 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In een aantal reacties kwam naar voren dat van belang is dat de zorg- en ondersteuningspartijen wel aan de afgesproken prestaties kunnen worden gehouden, en de Autoriteit woningcorporaties adviseerde de situatie van geschilbehandeling waar het (mede) een zorg- of ondersteuningsaspect betreft nader uit te werken.

De consultatiereacties brachten 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 bracht in haar reactie een aantal aspecten naar voren die het toetsingskader betreffen, aan de hand waarvan zij haar adviezen aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 ging 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 gingen beiden 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 signaleerde 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 gaf aan het dienstig te vinden dat in de regelgeving wordt voorzien in het voorkomen van overlap of risico op tegenstrijdigheden. Ook stelde 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 bezien of de afbakening van taken en rollen verder moet worden verstevigd bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

De Woonbond gaf in reactie weer het verstandig te vinden dat de afdwingbaarheid van lokale prestatieafspraken wordt verstevigd.

De VNG en een aantal gemeenten pleitten 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 voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De VNG stelde 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 Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes, de Woonbond en 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 vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 BZK. 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 gaf 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 stelden 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 VNG, Aedes, Woonbond en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De VNG, een aantal gemeenten, een provincie en een aantal woningcorporaties pleitten 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 zou 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 moet het volgende verduidelijkt worden. 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 reageerde 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 brachten naar voren dat de aanpassing van de woningmarktregio's zoals voorgesteld leidt tot schaalvergroting. Juist de woningmarktregio's vormen in de bestaande situatie volgens 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 dienen hierin goed te 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 schaalniveau 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 gaven in hun consultatiereacties daarentegen aan dat de huidige woningmarktregio's woningcorporaties onnodig beperken. Aedes gaf 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, danwel 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 vroeg 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 kwam 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 werd de huurdersorganisaties te faciliteren in het proces van prestatieafspraken, bijvoorbeeld met een update van de zogenaamde 'Handreiking Prestatieafspraken'. De Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken vroeg te bezien hoe de invloed en betrokkenheid van huurdersorganisaties bij regionale woondeals en de provinciale volkshuisvestingsprogramma's kan worden gewaarborgd. Ook pleitten enkele woningcorporaties ervoor wettelijk te borgen dat de huurdersorganisaties kunnen meebeslissen bij de totstandkoming van het gemeentelijk 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 gemeentelijk 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 gemeentelijk 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 bemest 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 bracht 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 meldde 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.

Uit de consultatiereacties en uit de botsproeven die met gemeenten en provincies zijn uitgevoerd kan worden geconstateerd dat (een aantal) gemeenten (mede) in relatie tot dit wetsvoorstel zoekt naar middelen om effectiever en meer gericht te kunnen sturen op de prestaties van woningcorporaties. Anderzijds zoekt/zoeken (een aantal) woningcorporaties naar een versteviging van hun positie in de totstandkoming van het gemeentelijk 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, kwam 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, om de rol van woningcorporaties in de totstandkoming van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid te verstevigen. Een voorbeeld dat werd genoemd was het creëren van een instemmingsrecht van woningcorporaties bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma. Een geformaliseerde rol zou woningcorporaties beter in staat stellen invloed te hebben op het volkshuisvestingsbeleid. Hierdoor zou 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 leidden niet tot een wijziging van het wetsvoorstel. Het gemeentelijk 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 gemeentelijk 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 zag op de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties en de inzet van projectsteun; beiden al bestaande mogelijkheden vanuit de Woningwet. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat door het verplicht voorschrijven van volkshuisvestingsprogramma's dat daarmee op Rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau 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 bracht 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 vroeg 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 kwam 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' weggefallen, 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, werd 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 herkent 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld zorgt er weliswaar voor dat het gemeentelijk 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 uitte de wens dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt opgenomen dat woningcorporaties een gezamenlijk bod doen op het gemeentelijk 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 pleitten 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 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 aandachtsgroepen en ouderen integraal in kaart te brengen en waarderen dat in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de verbinding wordt gelegd met het gemeentelijk 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 buurtniveau 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 dienen te komen waarbij ook het (niet-gemeentelijke) zorgdomein (Zvw/Wlz) wordt gecommiteerd. Op dit punt vindt geen wijziging van het wetsvoorstel of 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 volkshuisvestingsprogramma.

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 Veldhovengeven geven aan dat bij regionale afstemming de zorg vaak in anders samengestelde regio's samenwerkt dan woningmarktregio's. Ook VTW/NVTZ geven 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 verschillende 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 Rijks- 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 omgevingsplan activiteit 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 3.1.9 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 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 er 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 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 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, in 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. Burgemeester en wethouders kunnen op grond van artikel 3:50 Awb het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

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 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 burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een urgentieregeling deze moeten afstemmen met 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. Burgemeester en wethouders moeten de gemaakte afspraken vastleggen in een voorstel dat zij dienen voor te leggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraden die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen besluiten vervolgens of ze de gemaakte afspraken vastleggen in de huisvestingsverordening. Indien zij dat niet doen, geldt dat bij een bij of krachtens een 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 E (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 ministeriele 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 verleende urgentieverklaringen, het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van een urgentieverklaring en de urgentie categorieën waarvoor de huisvestingsvergunning is verleend. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel F (artikel 14 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel is 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 is in dit onderdeel bepaald dat bij ministeriele regeling nader kan worden bepaald wanneer bij woningzoekenden met urgentie sprake is van economische of maatschappelijke binding.

Onderdeel G (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)¹³³ 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 H (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 I (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

¹³³ Kamerstukken II 2021/22, 34193, nr. 15.

overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een 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 burgemeester en wethouders de urgentieregeling binnen die termijn moeten afstemmen met 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 urgentie categorieën. De gemeenteraad moet ten slotte binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet besluiten of ze de afspraken over de verdeling van woningzoekenden in de huisvestingsverordening vastlegt. Indien de gemeenteraad de gemaakte afspraken door de colleges van burgemeesters en wethouders 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 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel III Omgevingswet

Onderdeel A (artikel 2.1 Omgevingswet)

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 van complementaire taakbeartiging. Soms is het echter nodig een nadere begrenzing aan te brengen in de belangen en aspecten die een bestuursorgaan moet afwegen of bij een besluit moet betrekken. Artikel 2.1, derde lid, biedt daarom de mogelijkheid om in de Omgevingswet zelf, in de uitvoeringsregelgeving of in decentrale regelgeving het beoordelingskader voor besluiten te verbijzonderen. Daarbij noemt het derde lid ook de aspecten waarvoor deze verbijzondering in elk geval kan plaatsvinden.

Wijziging derde lid

Voorgesteld wordt om in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet te regelen dat het beoordelingskader voor besluiten ook kan worden uitgewerkt of begrensd waar het gaat om een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Dit hangt samen met het nieuwe vijfde lid van dit artikel zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel, waarmee het oogmerk van de bevordering van voldoende woongelegenheden een plaats krijgt 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. Dit brengt met zich mee dat bestuursorganen zich het belang van voldoende woongelegenheden moeten aantrekken bij het vormen van beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit oogmerk geldt ook voor het stellen van regels in omgevingsplannen, bijvoorbeeld waar het gaat om het toelaten van nieuwe activiteiten en het reguleren van gebruiksmogelijkheden in de fysieke leefomgeving. Door artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet uit te breiden, wordt buiten twijfel gesteld dat regels kunnen worden gesteld over de belangenafweging bij het toelaten van nieuw te bouwen woningen en het reguleren van het gebruik daarvan uit een oogpunt van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad.

Opgemerkt wordt dat artikel 2.1 van de Omgevingswet alleen gaat over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Er kunnen op grond van het derde lid geen regels worden gesteld over vergunningverlening en verordenende bevoegdheid op grond van andere wetten. De voorgestelde wijziging van artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet heeft dus alleen betrekking op omgevingsrechtelijke besluitvorming met het oog op de volkshuisvesting. De Omgevingswet gaat niet over de concrete toewijzing van huurwoningen, zoals geregeld in de Huisvestingswet.

Nieuw vijfde lid

Artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bestuursorganen van een gemeente, een waterschap, een provincie of het Rijk hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, tenzij er specifieke regels zijn gesteld. Met dit onderdeel wordt voorgesteld om het bevorderen van voldoende woongelegenheden toe te voegen aan artikel 2.1 waar het gaat om het vaststellen van een omgevingsvisie en het vaststellen van decentrale regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Op deze manier wordt de zorg van de overheid voor voldoende woongelegenheden, zoals die in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is verankerd, ook in de Omgevingswet als richtinggevend element voor de beleidsvorming en de uitoefening van bevoegdheden in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot uitdrukking gebracht. 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 samenstelling van de beschikbare woningvoorraad aansluit op de behoefte. Zie ook paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De zorg voor voldoende woongelegenheden is ook in de toekomst een belangrijke overheidstaak. Er is een urgente en actuele maatschappelijke volkshuisvestingsopgave. Deze ziet zowel op het bouwen van nieuwe woningen als het tot stand brengen van een passende, op de woonbehoefte per doelgroep afgestemde woningvoorraad en richt zich tot alle bestuursorganen. Omdat de structurele zorg voor voldoende woongelegenheden het omgevingsrecht raakt zowel in het kader van het doelmatig verdelen van de fysieke ruimte als het reguleren van de samenstelling van de toe te voegen woningvoorraad, wordt voorgesteld dit voorwerp van overheidszorg een expliciete plaats te geven in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet.

Met het voorgestelde vijfde lid ontstaat in de eerste plaats een meer expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheden. De met dit wetsvoorstel voorgestelde volkshuisvestingsprogramma's geven een uitwerking van dat beleid. Daarnaast wordt verduidelijkt dat regels in een omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mede worden vastgesteld met het oog op voldoende woongelegenheden. Hiermee is niet beoogd op voorhand een bepaalde uitkomst van de belangenafweging bij afzonderlijke wijzigingen van het omgevingsplan aan te geven.

Indien nodig kunnen Rijk en provincies, voor zover voldaan is aan de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van de Omgevingswet, met instructieregels of instructies richting geven aan de wijze waarop in omgevingsplannen met regels over de toedeling van functies aan locaties uitvoering wordt gegeven aan het oogmerk van bevordering van voldoende woongelegenheden. Dit kan ook betrekking hebben op de samenstelling van de woningvoorraad waar het gaat om categorieën nieuw te bouwen woningen. Dit laat echter onverlet dat de toewijzing van woningen en regulering van wijzigingen van de woningvoorraad als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 4 van de Huisvestingswet specifiek tot het domein van die wet blijven 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 volkshuisvestingprogramma van het Rijk of een provincie 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 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 gemeentelijk 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 gemeentelijk 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 gemeentelijk of provinciaal 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, maar bestaat al naar huidig recht 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, 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 woongelegenheden. 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 gemeentelijk 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 paragraaf 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma 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 warmtetransitie 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.¹³⁴

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 inwerkingtreding 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 versnellingen 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.

¹³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 274.

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 bestuursrechtspraak) beroepen tegen een projectbesluit, een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 en een besluit ter uitvoering van een projectbesluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wordt in het tweede lid (nieuw) voorgesteld om een adviestermijn 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.¹³⁵ Gelet op de maatschappelijke urgentie van de projecten waarop artikel 16.87 van toepassing is, mag van de StAB – naar analogie van de regeling in artikel 1.6, derde lid, van de Crisis- en herstelwet – worden verlangd 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

¹³⁵ Jaarverslag van de StAB van 2022, p. 17.

jaar¹³⁶. Om desalniettemin enige versnelling aan te brengen, bepaalt dit 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 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 zogenaamde "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 (nieuw), van toepassing zijn. Aan het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten zijn twee voorwaarden verbonden. Ten eerste dient 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. Ten tweede dient voor de aanwijzing van de categorie projecten te worden gemotiveerd waarom de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Niet iedere categorie projecten komt dus voor aanwijzing in aanmerking.

Naast de categorieën projecten moeten ook de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. 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^o, voorschrijft dat in die gevallen afdeling 3.5 Awb (de coördinatie-regeling) moet worden toegepast. Uit artikel 3:28 Awb volgt dat de besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.5 van de 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-

¹³⁶ Gevonden in "Gedetailleerde statistieken van het Hof van Justitie": https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/nl/

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.¹³⁷ 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 (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. Door het van toepassing verklaren van artikel 16.86, eerste en derde lid, wordt geregeld dat ook voor op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen besluiten voor categorieën projecten geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden ingediend na afloop van de beroepstermijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.4 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 3.1.9.3 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 3.1.9.2 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 de huidige 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 8½ 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 onteigende 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.

¹³⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35256, nr. 3, p. 41.*

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 alsook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet hangende de procedure wordt 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.

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 aandachtsgroepen (waar onder ouderen) 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 Wmo, 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. 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 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 worden 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 door het college (zie de wijzigingsvoorstellen ten aanzien van art. 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).¹³⁸ 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 Wmo 2015 worden niet genoemd, omdat de gemeente zelf al deze maatschappelijke ondersteuning inkoop. 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 artikel 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.

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 moet aanvragen bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij voornemens is 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 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.

¹³⁸ Jongeren met jeugdhulp die 18 jaar worden | Van jeugd naar 18+ | Regelhulp - Ministerie van VWS.

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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet. Dit leidt er toe 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 gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet voortaan het uitgangspunt is voor 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 burgermeester 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 gemeentelijk 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 de mogelijkheid tot behandeling van geschillen uitgebreid met, 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 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 nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel H van artikel V.

Onderdeel M (artikel 57 Woningwet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel H van artikel V.

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 Rijk, provincies en gemeenten. 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 gemeentelijk 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 hebben 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 deze 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 met dit wetsvoorstel aan artikel 2.1 een vijfde lid wordt toegevoegd waarin is geregeld dat een omgevingsvisie mede met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden wordt vastgesteld zouden omgevingsvisies beleid met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheden moeten bevatten.. Het vierde lid regelt uitgestelde werking voor deze verplichting.

Artikel VIII en IX Samenloopbepalingen

In verband met samenloop van het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 204 en het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving met dit wetsvoorstel zijn samenloopbepalingen opgenomen. Deze bepalingen zorgen ervoor dat de begrippen en verwijzingen in de Huisvestingswet 2014, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Woningwet op een juiste manier worden aangepast.

Artikel X Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen toelichting.

Artikel XI 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.

Deze memorie van toelichting wordt mede ondertekend namens De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Minister voor Rechtsbescherming en De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,