

Consultatieversie Novelle wet versterking regie volkshuisvesting 03102025

Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) (Kamerstukken 36 512)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om het bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) (Kamerstukken 36 512) op onderdelen te wijzigen in verband met de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Indien het bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) (Kamerstukken 36 512) tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

Artikel II, onderdeel F, onderdeel 3 komt te luiden:

3. Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Burgemeester en wethouders verstrekken jaarlijks aan gedeputeerde staten en aan Onze Minister een overzicht van:

- a. het aantal aanvragen voor indeling in een urgentiecategorie als bedoeld in het eerste lid;
- b. het aantal besluiten met toedeling in een urgentiecategorie als bedoeld in het eerste lid;
- c. het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van een huisvestingsvergunning als bedoeld in het eerste lid; en

d. de urgentiecategorieën waarvoor een huisvestingsvergunning als bedoeld in het eerste lid is verleend. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het college voor het overzicht, bedoeld in de eerste volzin, gebruik maakt van een bij ministeriële regeling vastgesteld formulier.

B

Artikel III wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdelen FA, FB, FG en FH vervallen.
2. Onderdelen FC en FE vervallen.
3. Onderdeel FD komt te luiden:

FD

Artikel 9.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder a en b, wordt "drie jaar" vervangen door "vijf jaar".

C

In artikel VIII, vijfde lid, wordt "blijven artikel 9.4 en 15.52 van de Omgevingswet zoals die luiden voor inwerkingtreding" vervangen door "blijft artikel 9.4 van de Omgevingswet zoals dat luidde voor inwerkingtreding".

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Op 3 juli 2025 is het voorstel van wet tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) door de Tweede Kamer aangenomen.¹ Dit wetsvoorstel voorziet in expliciet instrumentarium zodat overheden kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie er woningen gerealiseerd worden, met meer tempo en een gelijke kans voor urgent woningzoekenden. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen zo de regie hernemen op de volkshuisvesting en sturen op de woningbouwprogrammering.² Met deze novelle wordt voormeld wetsvoorstel op drie onderdelen aangepast in verband met de juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van deze onderdelen. Het betreft geamendeerde onderdelen van de wet die zien op:

1. een absoluut verbod op het verlenen van urgentie op een sociale huurwoning aan personen met een vergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000;³
2. een regeling voor de overgang van de bevoegdheid tot vergunningverlening voor een technische bouwactiviteit na een fatale termijn van de gemeente naar het Rijk;⁴ en
3. een regeling tot wijziging van de regeling over het verlengen en hervestiging van voorkeursrechten op onroerende zaken.⁵

In een brief van 26 augustus 2025 aan de Eerste Kamer⁶ is uiteengezet dat deze onderdelen juridisch onhoudbaar dan wel praktisch onuitvoerbaar zijn. In een brief van 9 september 2025 aan de Eerste Kamer is aangekondigd dat ter reparatie een novelle in procedure zal worden gebracht.⁷

2. Inhoudelijke toelichting

2.1. Ogedaan making absoluut verbod op urgentie voor alle vreemdelingen (onderdeel A, Huisvestingswet 2014)

Onderdeel A voorziet in het vervallen van dat onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op een verbod op het verlenen van voorrang aan personen die een verblijfsvergunning hebben als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000. Dit betreft in de praktijk alle personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben of burger zijn van een van de lidstaten van de Europese Unie (EU). De te vervallen bepaling voorziet erin dat personen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden uitgesloten van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een urgentieverklaring op welke grond dan ook. Dat geldt dus ook in het geval zij wel onder een van de verplichte of andere gemeentelijke urgentiecategorieën zouden vallen.

Voorgesteld wordt dit onderdeel te laten vervallen omdat het in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In artikel 1 van de Grondwet is vastgelegd dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat het verboden is om te discrimineren. De strijdigheid met deze artikelen is het gevolg van het feit dat het onderdeel ervoor zorgt dat een specifieke groep personen enkel op basis van hun nationaliteit - het niet zijn van Nederlander of EU-burger - wordt uitgesloten van een recht dat alle andere personen die rechtmatig in Nederland verblijven wel is gegeven. Het betreft het recht op het verkrijgen van urgentie voor een woning als hun situatie daartoe

¹ Kamerstukken I, 2024/25, 36512, A.

² Voor nadere toelichting op het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt verwezen naar de Memorie van toelichting: Kamerstukken II 2023/2024, 36512, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 98.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 97.

⁶ Kamerstukken I, 2024/2025, 36512, nr. D

⁷ Kamerstukken I, 2024/2025, 3652, nr. E

aanleiding geeft. Dit leidt tot direct onderscheid op grond van nationaliteit onder groepen woningzoekenden. Onderscheid kan toegestaan zijn, indien het een legitiem doel dient en daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het doel van het benoemde onderscheid is echter in zichzelf discriminerend omdat het met opzet niet-Nederlanders uitsluit, en daarom niet legitiem. Een discriminerend doel kan nooit gerechtvaardigd worden.

2.2. Ongedaan making regeling voor overgang van bevoegdheid tot vergunningverlening voor de technische bouwactiviteit na fatale termijn (onderdeel B, onderdeel 1, Omgevingswet)

Dit bij amendement voorgestelde onderdeel dat regelt dat voor in het Omgevingsbesluit aan te wijzen gevallen, de minister van VRO automatisch bevoegd gezag wordt als een college van B&W niet tijdig beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (verder: (technische) bouwactiviteit) waarop de reguliere procedure van toepassing is. Voorgesteld wordt deze bepaling te laten vervallen om de volgende redenen.

In de eerste plaats is deze bepaling niet doeltreffend in het versnellen van vergunningverlening voor woningbouwprojecten. De regeling zou juist kunnen zorgen voor vertraging bij de woningbouw, omdat de minister van VRO daarmee de bevoegdheid krijgt in te grijpen op een verkeerd punt in de realisatie van woningbouwprojecten. Minder dan 5% van de aanvragen voor een (technische) bouwactiviteit betreft woningbouwprojecten. Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging bouwen geldt alleen voor niet-grondgebonden woningbouw nog een vergunningplicht voor een technische bouwactiviteit. Bij de behandeling van deze aanvragen is zelden sprake van termijnoverschrijding als alleen vergunning voor een (technische) bouwactiviteit voor woningbouw wordt aangevraagd. Ingrijpen op dit element in een woningbouwproject is dan ook niet effectief om de stagnatie in de woningbouw tegen te gaan. Veelal zit de stagnatie niet bij de vergunningverlening voor de (technische) bouwactiviteit, maar in de fase vóór de vergunningverlening waarbij het gaat om de ruimtelijke afwegingen over de locatiekeuze. Ook kan stagnatie ontstaan vanwege knelpunten die zich in deze voorfase voordoen, zoals netcongestie. Deze ruimtelijke keuzes of knelpunten zijn niet aan de orde bij de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit. Intensieve samenwerking tussen marktpartijen en overheden is belangrijk voor versnelling in de voorfase. Wanneer de vertraging wel zit bij de vergunningverlening is het belangrijk dat gemeenten vooral in staat worden gesteld om tijdig te beslissen. Daarom wordt ingezet op structurele versterking van de uitvoeringscapaciteit van gemeenten.

Verder zorgt dit onderdeel voor problemen in de uitvoering. Hoewel het vervallen voorgestelde onderdeel niet leidt tot versnelling, creëert het wel significante uitvoeringsproblematiek voor het Rijk. Als gevolg van de regeling zou de minister van VRO een nieuwe taak krijgen, waarbij de minister ook belast wordt met de behandeling van bezwaar en beroep en toezicht op de naleving van de verleende vergunning. Het ministerie van VRO beschikt niet over de capaciteit om aanvragen voor (technische) bouwactiviteiten te behandelen. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit kan enkelvoudig of meervoudig zijn. Bij een meervoudige aanvraag worden er naast de (technische) bouwactiviteit ook andere activiteiten aangevraagd, bijvoorbeeld een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een milieubelastende activiteit. De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat bij een meervoudige aanvraag er één bevoegd gezag is. Indien de minister bevoegd gezag wordt bij termijnoverschrijding van meervoudige aanvragen waar naast de (technische) bouwactiviteit ook andere activiteiten worden aangevraagd, zal het aantal vergunningaanvragen waarop de regeling betrekking heeft sterk toenemen. Voor deze taak is geen capaciteit en expertise bij het Rijk voorhanden, en er zijn geen financiële middelen om deze capaciteit en expertise op te bouwen.

Het vervallen voorstel wijkt daarnaast af van de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht (IBT) zoals die vastliggen in de Gemeentewet. Het uitgangspunt bij IBT is dat de naast gelegen hogere overheidslaag toezicht houdt. Voor de vergunningverlening bij gemeenten geldt dat de provincie hier de toezichthouder is en kan ingrijpen bij taakverwaarlozing. Ook wijkt het voorstel af van de wijze waarop is voorzien in doorwerking van nationale en provinciale belangen in de Omgevingswet. Wanneer het nationale c.q. provinciale belangen betreft, bijvoorbeeld de ruimtelijke inpassing van een substantieel woningbouwproject, voorziet de Omgevingswet reeds in instrumentarium om dit door te zetten. Er kan bijvoorbeeld een instructiebesluit worden genomen ten aanzien van het provinciaal en gemeentelijk volkshuistingsprogramma of het omgevingsplan.

2.3. Aanpassing regeling voorkeursrecht (onderdeel B, onderdelen 2 en 3, Omgevingswet)

Het voorkeursrecht in de Omgevingswet geeft gemeenten, provincies en het Rijk de mogelijkheid om een voorkeursrecht op een onroerende zaak te vestigen wanneer in een niet-agrarische functiewijziging is voorzien. Het bij amendement voorgestelde onderdeel van het wetsvoorstel strekt er volgens de indieners toe het voorkeursrecht van gemeenten om recht van eerste koop te verlengen tot vijf jaar, en de mogelijkheid te bieden deze termijn eenmalig te verlengen. Tevens schrapt het amendement de wachttijd na afloop van die termijn van twee jaar voor de vestiging van een nieuw voorkeursrecht, waardoor het voorkeursrecht telkens aansluitend meteen opnieuw kan worden gevestigd. Dit is in strijd met het recht op eigendom zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Hoewel een inmenging in het eigendomsrecht, zoals bij het voorkeursrecht, voor een algemeen belang zoals woningbouw gerechtvaardigd kan zijn, vereist dit duidelijke regels die aangeven onder welke voorwaarden in eigendom mag worden ingegrepen (legaliteitsvereiste) en die proportioneel zijn. De regeling zoals opgenomen in het geamendeerde wetsvoorstel voldoet hier niet aan en moet zodoende aangepast worden om weer in lijn gebracht te worden met het eigendomsrecht.

De strijdigheid van de regeling in het wetsvoorstel met het eigendomsrecht ontstaat doordat getornd wordt aan twee belangrijke randvoorwaarden behorende bij het voorkeursrecht. In de eerste plaats gaat het om de randvoorwaarde dat de geldingsduur van het voorkeursrecht aan termijnen gebonden is. De tweede randvoorwaarde is dat het voorkeursrecht alleen kan voortduren door tijdig vervolgstappen te zetten in de ruimtelijke planontwikkeling. Het bij amendement gewijzigde onderdeel van het wetsvoorstel regelt dat gemeenten (en provincie of Staat) in een vroege planfase voor vijf jaar een voorkeursrecht kunnen vestigen met de mogelijkheid dit eenmalig met vijf jaar te verlengen. Er gelden daarbij geen voorwaarden om tijdig vervolgstappen in de ruimtelijke planvorming te zetten om het voorkeursrecht voort te laten duren. Daarnaast wordt het verbod geschrapt om na het overschrijden van een termijn in de ruimtelijke planvorming direct een nieuw voorkeursrecht te vestigen.

Met deze novelle wordt voorgesteld de koppeling tussen de termijnen voor de maximale geldingsduur van het voorkeursrecht en de voortgang in de ruimtelijke planvorming terug te brengen. Het gaat dan om de tijdige vaststelling van een omgevingsvisie of een programma en om de tijdige vaststelling van een omgevingsplan. Om een nieuwe functie zoals woningbouw mogelijk te maken, moet een omgevingsplan worden vastgesteld. Door het schrappen van de koppeling aan de ruimtelijke planvorming, neemt het bij amendement voorgestelde onderdeel van het wetsvoorstel de druk weg om te komen tot de vaststelling van een omgevingsplan. Door het herstellen van deze koppeling komt een belangrijke stimulans om tot woningbouw te komen zodoende terug, en wordt de inperking van het eigendomsrecht dus ook voorwaardelijk aan voortgang op dit doel.

Ook wordt met deze novelle voorgesteld het hervestigingsverbod gedurende een periode van twee jaar te herintroduceren. Dit waarborgt dat wanneer een gemeente niet binnen de vastgestelde termijnen voldoende voortgang boekt, de gemeente gedurende twee jaar niet opnieuw het voorkeursrecht op een locatie kan vestigen. Op deze manier wordt voorkomen dat een gemeente kort voor de termijn waarop het voorkeursrecht dreigt te verlopen, een nieuw voorkeursrecht kan vestigen op dezelfde grondslag en op dezelfde onroerende zaken. Daarmee wordt voorkomen dat een voorkeursrecht - in theorie - voor onbepaalde duur gevestigd kan blijven, met strijdigheid met het eigendomsrecht tot gevolg.

Deze novelle stelt voor de mogelijkheid van vestiging van het voorkeursrecht in een vroege fase voor vijf jaar, eenmalig te verlengen met vijf jaar, op een andere wijze in de Omgevingswet te verankeren. Hiertoe wordt voorgesteld de maximale geldingsduur van een voorkeursrecht dat bij beschikking wordt gevestigd, te verlengen van drie naar vijf jaar. De termijn waarmee dit voorkeursrecht kan worden verlengd door het vaststellen van een omgevingsvisie of programma, wordt ook verlengd van drie naar vijf jaar. Op deze wijze blijven de bij amendement voorgestelde mogelijkheden van het wetsvoorstel behouden, maar blijft een koppeling met ruimtelijke planvorming in stand. Omdat een voorkeursrecht na vaststelling van een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet nog eens maximaal tien jaar kan gelden, wordt de totale maximale doorlooptijd van het voorkeursrecht hierdoor in plaats van maximaal 16 jaar en drie maanden

maximaal 20 jaar en drie maanden. Bestuursorganen krijgen met dit voorstel dus vijf jaar om een omgevingsvisie of programma vast te stellen en daarna eens vijf jaar om een omgevingsplan vast te stellen. Dit is in lijn met het doel van de indieners van het amendement om speculatieve waardeestijging bij onder meer grondposities voor woningbouw te voorkomen door in een vroege fase een zelfstandig voorkeursrecht eerder en langer te kunnen vestigen. Tevens wordt daarmee recht gedaan aan de door gemeenten soms als krap ervaren termijnen; met name de termijn tot aan de vaststelling van het omgevingsplan. Met herstel van de koppeling aan ruimtelijke planvorming en herstel van het hervestigingsverbod, wordt de strijdigheid van het amendement met het eigendomsrecht gerepareerd. Gezien de hierboven heringevoerde voorwaarden die tevens aan het voorkeursrecht zijn gekoppeld, doorstaat deze regeling de evenredigheidstoets. De mate van inmenging in het eigendom is voldoende voorzienbaar en proportioneel in verhouding tot het daarmee gediende algemene belang: een adequate en voortvarende woningbouw.

3. Adviezen en internetconsultatie

PM

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Onderdeel A (Vervallen verbod op voorrang in Huisvestingswet 2014)

Onderdeel A brengt het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting op het onderdeel dat artikel 12 van de Huisvestingswet 2014 aanvult met een verbod op voorrang voor personen met een vergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 terug in de versie van voor het aannemen van op het wetsvoorstel ingediende amendementen en het wetsvoorstel zelf door de Tweede Kamer. Het voorgestelde vierde lid ziet op het invoeren van een informatieverplichting voor gemeenten ten aanzien van huisvesting van categorieën urgent woningzoekenden aangewezen in het eerste lid.

Onderdeel B (Wijzigingen Omgevingswet)

Onderdeel 1 (Vervallen regeling fatale termijn)

In dit onderdeel komen onderdelen van het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel te vervallen die zien op het invoeren van een fatale termijn voor vergunningverlening voor een technische bouwactiviteit door gemeenten. Dit betreft onderdelen FA, FB, FG en FH van artikel III.

Onderdelen 2 en 3 (Aanpassing regeling voorkeursrecht)

In dit onderdeel wordt geregeld dat onderdeel FD van artikel III van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting dat de Omgevingswet wijzigt zo wordt gewijzigd dat artikel 9.3 van de Omgevingswet na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven regeling voor het vestigen van voorkeursrechten omvat.

Daarnaast voorziet dit onderdeel in het vervallen van die onderdelen van de regeling voor het voorkeursrecht noodzakelijk voor aanpassing daarvan. Dit betreft onderdelen FC en FE. Onderdeel FC regelt het vervallen van artikel 9.3 van de Omgevingswet dat het hervestigingsverbod omvat. Onderdeel FE regelt aanpassing van verwijzingen verderop in de Omgevingswet als gevolg wijzigingen die met dit wetsvoorstel komen te vervallen.

Onderdeel C (Overgangsrecht)

Dit onderdeel houdt verband met de aanpassingen van de regeling voor het voorkeursrecht zoals voorgesteld met onderdeel B van deze novelle. Dat onderdeel voorziet in het vervallen artikel III, onderdeel van FE, van het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel, waarmee werd voorzien in een wijziging van artikel 15.52 van de Omgevingswet. Door het vervallen van onderdeel FE kan de verwijzing naar artikel 15.52 van de Omgevingswet in artikel VII van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting komen te vervallen. Dit onderdeel voorziet daarin.

Het overgangsrecht in artikel VII voor artikel 9.4 van de Omgevingswet wordt niet gewijzigd. Dit betekent dat de termijnen voor het vervallen van een voorkeursrecht zoals die golden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, van toepassing blijven op voorkeursrechten die op dat moment reeds waren gevestigd.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening