

Voorstel van wet inzake versterking regie volkshuisvesting

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. Algemeen

1. Aanleiding en analyse
 - 1.1 Aanleiding en doel
 - 1.2 Resultaat: instrumenten voor regie op de volkshuisvesting
 - 1.3 Kader en analyse
 - 1.4 Leeswijzer
2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
 - 2.1 Meer regie op volkshuisvesting
 - 2.2 Uitwerking van het wetsvoorstel langs drie pijlers
 - 2.2.1 Regie op aantallen woningen en locaties (I)
 - 2.2.2 Regie op betaalbaarheid en evenredige verdeling van woningen (II)
 - 2.2.3 Verstevenigen van lokale prestatieafspraken (III)
3. Wijzigingen van wetgeving ten behoeve van regie op de volkshuisvesting
 - 3.1 Wijzigingen in de Omgevingswet
 - 3.1.1 Resultaat
 - 3.1.2 Inleiding
 - 3.1.3 Volkshuisvesting onderdeel van de maatschappelijke doelen
 - 3.1.4 Omgevingsvisie en het verplichte volkshuisvestingsprogramma
 - 3.1.5 Sturingsinstrumenten van de Omgevingswet
 - 3.1.5.1 Sturing op de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma, de omgevingsverordening en het omgevingsplan
 - 3.1.5.2 Juridische doorwerking van het beleid van provincie en Rijk naar het omgevingsplan
 - 3.1.6 Instructieregels over het volkshuisvestingsprogramma in het Besluit kwaliteit leefomgeving
 - 3.1.6.1 Onderzoek en monitoring
 - 3.1.6.2 Onderdelen van het volkshuisvestingsprogramma
 - 3.1.7 Definitie sociale huur
 - 3.1.8 Overgang van huidige situatie naar inwerkingtreding wetsvoorstel
 - 3.1.9 Versnellen van procedures van woningbouwontwikkeling
 - 3.1.9.1 Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten
 - 3.1.9.2 Uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden
 - 3.1.9.3 Versnelde behandeling van beroep
 - 3.1.9.4 Geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn
 - 3.1.9.5 Griffierechten bij beroep tegen onteigeningsbesluiten
 - 3.1.10 Begripsbepaling van participatie
 - 3.1.11 Belangrijkste wijzigingen
 - 3.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014
 - 3.2.1 Resultaat
 - 3.2.2 Inleiding
 - 3.2.3 Achtergrond problematiek
 - 3.2.4 Vormgeving verplichte urgentieregeling
 - 3.2.4.1 Verplichte urgentiecategorieën
 - 3.2.4.2 Verboden weigeringsgronden
 - 3.2.4.3 Evenredige verdeling van woningzoekenden met een urgentieverklaring over de woningmarktregio
 - 3.2.4.4 Monitoringsplicht voor gemeenten

- 3.2.4.5 Rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening
- 3.2.4.6 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma
- 3.2.4.7 Een aandeel sociale huur onder het landelijk gemiddelde als onderbouwing van schaarste
- 3.2.4.8 Verhouding tot wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie
- 3.2.5 Belangrijkste wijzigingen
- 3.3 Wijzigingen in de Woningwet
 - 3.3.1 Resultaat
 - 3.3.2 Inleiding
 - 3.3.3 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma
 - 3.3.4 Lokale prestatieafspraken
 - 3.3.5 Van Nationale Prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken
 - 3.3.6 Afdwingbaarheid lokale prestatieafspraken
 - 3.3.6.1 Afdwingbaarheid door uitbreiding taken Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken
 - 3.3.6.2 Bestaande werkwijze adviescommissie
 - 3.3.6.3 Uitgebreide taak in de nieuwe situatie
 - 3.3.6.4 Toepassing informele aanpak
 - 3.3.6.5 Ambtshalve aanvullen gronden
 - 3.3.6.6 De afdwingbaarheid in de fase van de totstandkoming van de prestatieafspraken
 - 3.3.6.7 De afdwingbaarheid in de fase van nakoming van de prestatieafspraken
 - 3.3.6.8 Raakvlakken met de Autoriteit woningcorporaties en inlichtingen derden
 - 3.3.7 Aanpassing woningmarktregio's
- 3.4 Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- 4. Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht
 - 4.1 Wetsvoorstel
 - 4.2 Uitvoeringsregelgeving
 - 4.3 Grondwet en recht op huisvesting
 - 4.4 Vrijheid van verplaatsing en vestiging
 - 4.4.1 Verplichte urgentieregeling waarin bepaalde urgente woningzoekenden moeten zijn opgenomen
 - 4.4.2 Bij wet voorzien
 - 4.4.3 Noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit
 - 4.5 Gelijkheidsbeginsel
 - 4.6 Eigendomsrecht
 - 4.7 Toegang tot de rechter
 - 4.8 Staatssteun
 - 4.9 Huurregelgeving
 - 4.10 Milieueffectrapportage
 - 4.11 Raakvlakken met voorgenomen wetgeving
- 5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)
- 6. Uitvoering
- 7. Toezicht en handhaving
- 8. Financiële gevolgen
- 9. Evaluatie
- 10. Advies en consultatie
- 11. Inwerkingtreding

I. Algemeen

1. Aanleiding en analyse

1.1 Aanleiding en doel

Nederland kampt met een groot woningtekort. Er worden anno 2022 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 woningvoorraad¹. 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 geworden². 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. Tot slot is de verdeling tussen gemeenten van sociale huurwoningen en de huisvestingopgave van specifieke aandachtsgroepen (urgenten) niet altijd evenwichtig. Vooral grote steden hebben een hoger aandeel sociale huurwoningen dan omliggende gemeenten³, 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 toe⁴. In het onderzoek naar de opgaven en middelen van corporaties⁵ is geconstateerd dat de nieuwbouwopgave voor corporaties 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 prestatieafspraken is een jaarlijks aantal van bijna 28.000 opgenomen. Om die sprong te kunnen maken, is vernieuwing van het volkshuisvestelijk stelsel nodig.

De regering heeft het in ere herstellen van de volkshuisvesting tot één van de prioriteiten van haar beleid gemaakt. Het kabinet voert dus weer specifiek beleid 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 volkshuisvesting en de Nationale Prestatieafspraken voor de corporatiesector. Dit biedt een sterke bestuurlijke aanpak, samen met mede-overheden 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 2022 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'⁶ 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 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 volkshuisvestelijke taak 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 moeten gemeenten verplicht 40% van hun nieuwbouwopgave voor middeninkomens realiseren, en moeten gemeenten die een lager aandeel sociale huur dan het

¹ Staat van de Volkshuisvesting 2022

² Staat van de Volkshuisvesting 2022

³ Staat van de Volkshuisvesting 2022

⁴ Rigo, Stand van de woonruimteverdeling, 26 maart 2019

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 29 453, nr. 520

⁶ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

landelijk gemiddelde hebben verplicht 30% sociale huur in hun nieuwbouwpoging te bouwen. Tevens zullen we een bepaling opnemen voor de situatie waarin een gemeente meer dan 30% sociale huur in de voorraad heeft, en dus minder sociale huur hoeft te bouwen en juist meer in het middensegment. Zo ontstaat tussen gemeenten een meer evenwichtige verdeling van de woningvoorraad.

De wooncrisis die we nu kennen 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 uitstrek 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.

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 bestaande 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 breidt de coördinerende rol uit die provincies vervullen 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 volkshuisvestelijke opgave. Met deze instrumenten hebben overheden de mogelijkheid om regie te voeren op de volkshuisvesting en op basis daarvan krijgen marktpartijen en corporaties 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 woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid'*. Wonen is een voorwaarde voor een goed bestaan. Dit grondrecht 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 te klein gemaakt.⁷ Het heeft grotendeels ontbroken aan centrale sturing 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. En marktpartijen en corporaties die woningen moeten bouwen hebben onvoldoende langjarige duidelijkheid gekregen over wat er van hen verwacht werd en hoe zij daarin ondersteund zouden worden.

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 omgevingsvergunning. Ook lopen woningbouwprojecten vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Het ontbreekt daarbij aan evenwicht tussen de belangen van de huidige en toekomstige bewoners. De eerste groep vecht nieuwbouwprojecten aan, terwijl nog onbekende toekomstige bewoners in die procedures geen partij kunnen zijn. Deze factoren hebben

⁷ Nationale Woon- en Bouwagenda | Home | Volkshuisvesting Nederland.

bijgedragen aan het ontstaan van een woningtekort en een forse woningbouwopgave. Er zijn daardoor te veel mensen die wachten op een woning.

Het ontbreekt daarnaast specifiek aan betaalbare woningen die geschikt zijn voor 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 kwetsbare mensen veelal wonen in centrumgemeenten⁸. 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.

We kennen een stelsel waarbij het volkshuisvestelijke beleid 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 corporaties, 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 en de verdeling van de woningvoorraad.

Zoals in het programma Woningbouw is beschreven, wordt 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.⁹ In 2022 is onderzoek gedaan naar vertragingfactoren en versnellingsmogelijkheden bij woningbouwontwikkeling, zowel in de planvormingsfase, de besluitvormingsfase als de fase van bezwaar en beroep.¹⁰ 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 Groningen¹¹, kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande wettelijke kaders en vergen dus geen wetwijziging. 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). Ook zijn voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving die een principiële heroverweging van het stelsel kunnen vergen of erg complex zijn. Deze voorstellen vergen meer tijd en nader onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid. Deze voorstellen zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar zullen zo nodig via een nieuw wetstraject worden doorgevoerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting worden de hoofdlijnen uiteengezet van de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel.

⁸ Centrumgemeenten betreffende maatschappelijke opvang en beschermd wonen zoals bedoeld in de Wmo 2015.

⁹ Zie programma woningbouw, <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/programma-woningbouw>. Zie ook plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 18 januari 2023. Kamerstukken II, 2022/23, 32847, nr. 993.

¹⁰ 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. Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. In opdracht van het Ministerie van BZK en het Ministerie van EZK heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de fase van bezwaar en beroep.

¹¹ Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. In opdracht van het Ministerie van BZK en het Ministerie van EZK heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de fase van bezwaar en beroep.

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. In paragraaf 3.5 tot slot is de sturing op de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma toegelicht, alsook de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Ook is in paragraaf 3.5 de juridische doorwerking van het beleid van provincie en Rijk naar het omgevingsplan daar beschreven.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van hoe de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot nationale regelgeving en hoger recht.

2. Hoofdpijnen 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 (NOVEX). Bovendien zijn doelstellingen nader uitgewerkt in bestuurlijke afspraken zoals de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties, de provinciale woningbouwafspraken 2022-2030 en de regionale woondeals.¹² Dit wetsvoorstel bouwt hierop voort, waarbij de te maken afspraken met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in beleidsdocumenten 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 bouwen¹³. Regie is nodig om landelijke doelstellingen ten aanzien van de algehele woningbouwopgave, en in het bijzonder de bouw van meer betaalbare woningen op geschikte locaties, op een goede wijze lokaal te verankeren. Daarbij geldt dat de bouw van woningen in het betaalbare segment (betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen) niet vanzelf van de grond komt. Landelijke doelen op dit vlak moeten via provinciale uitwerking in regionaal verband doorvertaald worden naar concrete lokale opgaven per gemeente. Daarnaast is de gemiddelde doorlooptijd van woningbouwprojecten van tien jaar te lang en zijn maatregelen nodig om dit op verantwoorde wijze te versnellen.

In verband met deze problematiek wordt in voorliggend wetsvoorstel allereerst voorgesteld om volkshuisvesting een plek te geven in de doelen van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie wordt het volkshuisvestingsbeleid op hoofdpijnen uiteengezet. In samenhang daarmee zal in de

¹² Brief van 13 oktober 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847 nr. 973

¹³ In dit wetsvoorstel zijn geen voorstellen ter verbetering of actualisatie van het grondbeleidsinstrumenten opgenomen. Deze voorstellen zijn in voorbereiding en zullen met een apart wetsvoorstel aan het parlement worden aangeboden.

Omgevingswet een verplicht volkshuisvestingsprogramma worden voorgeschreven. In dit verplichte volkshuisvestingsprogramma dienen Rijk, provincies en gemeenten op basis van onderzoek naar de actuele woonbehoefte (en de woon- en woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte per aandachtsgroep), hun beleid voor woningbouw en locaties concretiseren. In de volkshuisvestingsprogramma's leggen de overheden hun ambities neer om de doelen en opgaven van het volkshuisvestelijk beleid te behalen. Het Rijk zal bij algemene maatregel van bestuur (amvb) instructieregels stellen over onderwerpen die in ieder geval in het verplichte volkshuisvestingsprogramma moeten worden uitgewerkt. Ook provincies, die op grond van de Omgevingswet een coördinerende taak vervullen, beschikken over de mogelijkheid instructieregels te stellen over de inhoud van volkshuisvestingsprogramma's. 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 corporaties, 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) 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 daarentegen diverse mogelijkheden om voor besluiten hun standpunt naar voren te brengen. Voordat een besluit is genomen kan dat door gebruik te maken van geboden participatiemogelijkheden en via inspraak op een ter inzage gelegd ontwerp- besluit. Nadat een besluit is genomen kan dat via bezwaar- en beroepsprocedures. 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.

Om de gewenste woningbouwproductie te halen, acht de regering het van belang dat een goede balans wordt 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 amvb, voor een daarbij te stellen termijn, 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.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de toevoeging van een begripsbepaling van participatie aan de begrippenlijst in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet.

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

Naast het bouwen van meer (betaalbare) woningen is het van belang dat woonruimten 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 het beheer 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 in de woningvoorraad te komen met als doel de bouw van twee derde betaalbare woningen¹⁴ 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 woningbouwoopgave 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.

Om te zorgen dat sociale huur die in het kader van de woningbouwoopgave wordt gerealiseerd, ook langjarig beschikbaar is voor de doelgroep en dat deze bijdraagt aan de opgave om mensen uit aandachtsgroepen te huisvesten, komt er een nieuwe en eenduidige definitie van sociale huur. Deze definitie zal bij amvb worden gegeven.

In het volkshuisvestingsprogramma wordt van gemeenten verlangd dat zij de woonbehoeften en –opgaven van de aandachtsgroepen¹⁵ en ouderen in kaart brengt. Op basis daarvan kunnen gemeenten de huisvestingopgave van deze mensen invullen. In het programma 'Een Thuis voor Iedereen' is geschetst dat het voor een deel van 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 kansengelijkheid 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. Voorgesteld wordt de vormgeving van een aantal urgente categorieën (een verbijzondering van de aandachtsgroepen) landelijk in te kaderen. Gemeenten worden verplicht een urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen. Hierbij worden in elk geval een aantal verplichte urgentiecategorieën opgenomen, ongeacht de mate van schaarste. Daarnaast wordt voorgesteld om tot een evenredige 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 ondersteuningsbehoefte en leefbaarheidsproblematiek.

2.2.3 Verstevigen van lokale prestatieafspraken (III)

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

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

¹⁴ Met betaalbare woningen wordt bedoeld op betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen.

¹⁵ 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 jeugdzorg), woningzoekenden na detentie, (dreigend) dakloze mensen, stoppende sekswerkers, statushouders, arbeidsmigranten, studenten, woonwagengewoners en ouderen

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 amvb 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 VRO geeft op basis van het advies een bindende uitspraak, waarbij de Minister voor VRO gebruik kan maken van het bestaande instrumentarium en het nieuwe instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geboden.

Verder wordt een voorstel gedaan tot aanpassing van de woningmarktregio's. De werkgebieden van corporaties 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 corporaties. Op die manier kunnen corporaties, die daartoe de middelen bezitten, gemakkelijker bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgaven waar de betreffende provincie voor staat. Eventuele regionale ongelijkheden binnen een provincie ten aanzien van de (financiële) mogelijkheden van woningcorporaties kunnen daarmee makkelijker worden opgepakt.

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 hernemen van de regie op de volkshuisvesting wordt de Omgevingswet gewijzigd. Volkshuisvesting wordt expliciet verankerd in de Omgevingswet. Daarmee worden onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk weggenomen. Er komt een verplicht volkshuisvestingsprogramma voor gemeenten, provincies en Rijk, waarbij als één overheid gewerkt wordt aan de doelen van de volkshuisvesting. De instrumenten uit de Omgevingswet kunnen worden ingezet om te zorgen voor een goede doorvertaling van het landelijke en provinciale beleid naar het lokale beleid en uitvoering.

Deze wijzigingen leiden ertoe dat regie wordt verkregen 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.

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 collectieve taak van alle bestuursorganen gezamenlijk. Deze grondwettelijke taak ligt ten grondslag aan het maatschappelijk doel van de Omgevingswet. Dit maatschappelijk doel, dat is vastgelegd in artikel 1.3 van de Omgevingswet, is met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving, gericht op het 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. In artikel 2.1 van de Omgevingswet is expliciet bepaald dat alle taken en bevoegdheden worden uitgeoefend met het oog op deze maatschappelijke doelen van de wet.

De Omgevingswet biedt gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk 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 amvb en in de decentrale regelingen, zoals het omgevingsplan, worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Het Rijk kan instructieregels stellen en instructies geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door het provinciebestuur, gemeentebestuur en waterschapsbestuur. Zo kan bijvoorbeeld heel gericht over de inhoud van een omgevingsplan een instructie gegeven worden, bijvoorbeeld om te voorzien in bepaalde ruimtelijke (bouw)ontwikkelingen of om deze juist te voorkomen. Ook provincies beschikken over dit instructie-instrumentarium. In de Omgevingswet heeft de provincie bovendien de taak een coördinerende rol op regionaal niveau te vervullen.

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, dat met dit wetsvoorstel expliciet aan de doelen van de Omgevingswet wordt toegevoegd. Gemeenten spelen dus de hoofdrol 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 functies 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 aandachtsgroepen, ouderen, studenten of arbeidsmigranten, vragen ook om beleid op provinciaal en landelijk 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. Het behartigen van het belang van de volkshuisvesting vraagt dus om een gezamenlijke inzet van Rijk, provincie en gemeenten. In gevallen waarin lokale of regionale belangen overstijgen, of wanneer lokale of regionale belangen botsen, is juridische doorwerking van het beleid van Rijk en provincies gerechtvaardigd. Rijk en provincies beschikken hiertoe over de bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en instructiebesluiten. 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 instructiebesluiten gelden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit zoals neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat instructieregels en instructiebesluiten niet meer dan nodig treden in de bevoegdheid van andere overheden.

Voorbeeld: De provincie en het Rijk kunnen in de omgevingsverordening instructieregels stellen of een instructiebesluit nemen 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 raad, 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. Rijk en provincie hebben beide deze bevoegdheid, maar als eerste is de provincie aan zet.

3.1.3 Volkshuisvesting onderdeel van de maatschappelijk doelen

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 locaties aanwijzen waar gemeenten in het omgevingsplan woningbouw mogelijk kunnen maken. Provincies kunnen echter ook verdergaand met instructieregels en instructiebesluiten bepalen waar gemeenten in het omgevingsplan bijvoorbeeld woningbouw mogelijk 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 opnemen van volkshuisvesting als één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Met het opnemen van volkshuisvesting in artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt ook de bevordering van voldoende woongelegenheid, neergelegd in artikel 22 van de Grondwet, binnen de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gebracht. Deze zorgtaak voor de overheid leidt niet alleen tot een kwantitatieve opgave. De zorg voor voldoende woongelegenheid vergt een gezamenlijke inspanning van alle bestuurslagen die zich richt op het tot stand komen van een passende, op de woonbehoefte per doelgroep afgestemde, woningvoorraad. Met het oog op die gezamenlijke inspanning wordt met dit wetsvoorstel in artikel 2.18, vierde lid, van de Omgevingswet opgenomen dat de provinciale taak van de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten, ook uitdrukkelijk betrekking heeft op het bevorderen van 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 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 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, provincie en gemeente 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. Nu de volkshuisvesting met dit wetsvoorstel aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet wordt toegevoegd, moet de omgevingsvisie ook hier aandacht aan schenken en mede ingaan op de vraag op welke wijze vorm wordt gegeven aan de zorg voor voldoende woongelegenheid. De omgevingsvisie is een beleidsinstrument, heeft een intern structurerende functie en vormt een richtinggevend kader voor het bestuurlijk handelen van het vaststellend orgaan. De omgevingsvisie is zelfbindend en heeft formeel derhalve 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 volkshuisvesting is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel een volkshuisvestingsprogramma verplicht voor te schrijven. Van het Rijk (onze Minister voor VRO), provincies (het college van gedeputeerde staten) en gemeenten (het college van burgemeester en wethouders) wordt verlangd dat zij het volkshuisvestelijke beleid 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.¹⁶ Met dit wetsvoorstel komt deze plicht te vervallen. In plaats daarvan komt 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. Het volkshuisvestingsprogramma is geen normatief instrument en heeft net als de omgevingsvisie primair een zelfbindend karakter. Maar ook hier geldt dat decentrale overheden de volkshuisvestingsprogramma's van Rijk of provincie niet kunnen negeren bij hun eigen besluitvorming en er 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 volkshuisvestelijke belangen na te streven.

De omgevingsvisies en volkshuisvestingsprogramma's van Rijk, provincie of van 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 van andere bestuursorganen 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 aandachtsgroepen (urgenten).

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

Met instructieregels en instructiebesluiten 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.

Instructieregels en instructiebesluiten van het Rijk kunnen 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 zal 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 aangewezen categorieën urgente woningzoekenden.

Ook de provincie kan instructieregels stellen en instructiebesluiten nemen 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, wat moet leiden tot een voor die regio passende en samenhangende woningbouwprogrammering of intergemeentelijk beleid voor de woonruimteverdeling.

¹⁶ Artikel 42 Woningwet.

Instructieregels en instructiebesluiten 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. Ook de mogelijkheid van zogenoemde 'getrapte' instructiebesluiten, waarbij het Rijk een instructie oplegt 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 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- instructiebesluiten nemen over het omgevingsplan van gemeenten gericht op de realisatie van 40 % middenhuur voor nieuwbouwlocaties. Bijvoorbeeld richting een gemeente die achterblijft in de nieuwbouw van middenhuurwoningen kan de instructie inhouden om te voorzien in bouwlocaties voor 50 middenhuurwoningen. De instructieregel is een opdracht tot aanpassing van het omgevingsplan. Indien het omgevingsplan niet tijdig of niet volledig wordt aangepast kan Rijk of 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 instructiebesluit nemen of – via getrapte instructies- de provincie instrueren dit te doen

Dit wetsvoorstel voorziet ook in wijzigingen in 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 corporaties 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. Provincie en Rijk kunnen met instructieregels en instructiebesluiten 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 provincie – en niet het Rijk – de eerst aangewezen bestuurslaag is voor dergelijke instructieregels of instructiebesluiten 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. De provincie kan deze bevoegdheid inzetten wanneer een omgevingsplan in strijd is met instructieregels of instructiebesluiten 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 indeplaatstreden 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 nog

over het instrument van schorsing en vernietiging van besluiten van lagere overheden wegens strijd met het recht of 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 instructiebesluit deze gemeente verplichten het omgevingsplan zodanig aan te passen dat het omgevingsplan voorziet in voldoende bouwlocaties voor deze woningen. Bij niet opvolgen van deze instructie kan de provincie als uitiem middel indeplaatstreden, door op kosten van de gemeenten het omgevingsplan aan te passen zodat voldaan wordt aan de opdracht in het instructiebesluit.

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 VRO, het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders gelegd. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal nader worden bepaald wat in de volkshuisvestingsprogramma's in ieder geval aan beleid moet 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 corporaties. 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 amvb zullen worden geconcretiseerd. De instructieregels zullen daarbij aansluiten bij de verschillende taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincie en Rijk ten aanzien van de volkshuisvesting.

3.1.6.1 *Onderzoek en monitoring*

Naast de in dit wetsvoorstel opgenomen plicht een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen en het voornemen om hierover bij amvb instructieregels te stellen, bestaat ook het voornemen om gebruik te maken van de in artikel 20.6 van de Omgevingswet opgenomen mogelijkheid om bij amvb regels te stellen over het periodiek verzamelen van gegevens. De bedoeling hiervan is dat gemeenten, provincies en het Rijk periodiek gegevens verzamelen en rapporteren over de ontwikkelingen in de plancapaciteit en de realisatie daarvan, de woningvoorraad, de woningmarkt, de raming van de woningbehoefte en ontwikkelingen in de huursector. Bij de gegevens gaat het ook om inzicht in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen, specifieke aandachtsgroepen en ouderen, 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 het Rijk, de provincies en de 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, provincie en gemeenten. Deze programmering is er op gericht dat de optelsom van de woningbouwprogrammering van gemeenten en provincies aansluit bij wat de landelijke bouwopgave.

Het Rijk zal in haar nationale volkshuisvestingsprogramma deze landelijke bouwopgave bepalen. Voor de realisatie van de woningbouwopgave op provinciaal en op lokaal niveau is het van belang dat in het omgevingsplan voorzien is in voldoende bouw mogelijkheden. 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 woningbehoefte.

De provincie is 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 woningbouw.

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.

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

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.

Twee derde betaalbare woningen in de nieuwbouwoopgave

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 nieuwbouwoopgave 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 interbestuurlijk 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 Groot¹⁷, ook in de provinciale en gemeentelijke woningbouwopgave 40% van de totale woningbouwopgave in het middensegment moeten worden gerealiseerd. Deze opgave valt iets lager uit (37%) wanneer een gemeente ook al een verplichte nieuwbouwoopgave voor sociale huur geldt, maar ook hoger voor gemeenten die al een hoog aandeel sociale huur hebben (zie hieronder).

Uitgangspunt hierbij is dat betaalbare woningen in de huursector qua huurprijs vallen binnen de nieuwe normen voor huurbescherming op basis van het woningwaarderingstelsel, maar boven de liberalisatiegrens. Betaalbare koopwoningen worden gedefinieerd als koopwoningen met prijs van max €355.000 (prijspeil 2022). Gemeenten kunnen in beperkte mate 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 doelstelling. 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 sociale huurwoningen (conform de nieuwe definitie sociale huur, zie hfdst. 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

¹⁷ Kamerstuk 36200-VII, nr. 86

huurwoningen over de regio hangt nauw samen met het realiseren van een meer evenwichtige huisvestingsopgave van huishoudens met urgentie in de regio (zie hfdst. 3.2.4.3).

Met de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving ligt er dus een wettelijke 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 die is geconcretiseerd in dit wetsvoorstel. Gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde, moeten daarmee ten minste 30% van hun nieuwbouwopgave invullen met sociale huurwoningen. Voor deze gemeenten geldt dat zij niet 40% van de nieuwbouwopgave voor middeninkomens, maar 37% om te zorgen dat een gemeente niet verplicht meer dan 2/3 betaalbare woningen hoeft te bouwen.

Gemeenten die al (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. Om die reden zullen we ook een bepaling opnemen voor de situatie waarin een gemeente meer dan 30% sociale huur in de voorraad heeft, en dus minder sociale huur hoeft te bouwen en juist meer in het middensegment. De wijze waarop we dit in het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen vastleggen wordt nog nader uitgewerkt. Het hernemen van de regie op een evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten draagt zodoende ook bij aan het realiseren van meer balans in woningvoorraad van gemeenten en tussen gemeenten onderling.

Praktische uitwerking instructieregels

Een gemeente met een hoog aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad heeft op basis van de voorgenomen instructieregels de plicht om in het volkshuisvestingsprogramma in ieder geval 40% van de nieuwbouwpogave te richten op het middensegment. Deze gemeente hoeft minder sociale huurwoningen toe te voegen in de nieuwbouw. Hoeveel sociale huurwoningen deze gemeente bouwt zal afhangen van 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 nieuwbouwpogave op te nemen, naast een nieuwbouwpogave van ten minste 37% in het middensegment. Deze gemeente heeft zodoende een opgave om ten minste 2/3 van de nieuwbouwpogave uit betaalbare woningen te laten bestaan.

Ter illustratie:

In een regio moeten 15.000 nieuwe woningen worden toegevoegd. In de regio moeten in dat geval 10.000 betaalbare woningen worden toegevoegd. 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 allemaal 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. Om te voldoen aan de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving kan de volgende bouwopgave afgesproken worden:

<i>(aandeel sociaal)</i>	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 er 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.

c. Woonbehoefte van aandachtsgroepen

Aandachtsgroepen en ouderen

In het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma dienen ook de woonbehoeften en -opgaven van aandachtsgroepen en ouderen in kaart te worden gebracht. Aandacht zal daarbij besteed moeten worden aan de wijze waarop de gemeente invulling wil geven aan de huisvestingsopgave van aandachtsgroepen en ouderen.

De huisvestingsopgave van in ieder geval de volgende aandachtsgroepen worden in kaart gebracht: mantelzorgverleners- en ontvangers, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke 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 jeugdzorg), woningzoekenden na detentie, (dreigend) dakloze mensen, stoppende sekswerkers, statushouders, ouderen, arbeidsmigranten, studenten, woonwagenbewoners en ouderen. De definitie en wijze van monitoring van deze groepen zal in de Omgevingsregeling worden opgenomen. Omdat deze huisvestingsopgave ook deels een bovenlokale opgave betreft stemmen

gemeenten en provincie dit onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma regionaal af. Bovendien zullen gemeenten voor sommige aandachtsgroepen enkel regionaal of zelfs provinciaal de aantallen in kaart kunnen brengen.

Voor een deel van deze aandachtsgroepen is het verkrijgen van huisvesting dringend noodzakelijk. Het gaat hier om kwetsbare mensen die wegens het gebrek aan huisvesting ook op andere levensdomeinen in de knel komen en hierdoor onnodig lang een beroep moeten doen op steun van de overheid. 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 onderdeel 3.2 van deze toelichting.

Zorg- en ondersteuning in relatie tot wonen

Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen is meer nodig dan alleen een dak boven het hoofd om prettig en zelfstandig te kunnen wonen. Voldoende passende zorg- en ondersteuning is randvoorwaardelijk voor adequate huisvesting en om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen. Voorgesteld wordt daarom dat in het volkshuisvestingsprogramma de verbinding wordt gemaakt tussen wonen en zorg en ondersteuning. De gemeente moet in het volkshuisvestingsprogramma de randvoorwaarden opnemen die zij nodig acht voor het goed kunnen wonen van inwoners die zorg en ondersteuning behoeven.

In het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma brengt de gemeente daarvoor de woonbehoeften aanzien van zorg- en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen in kaart, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren. Hierbij gaat het ook om de behoeften van mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke beperking of psychische kwetsbaarheid, conform het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. 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 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.

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.

In het volkshuisvestingsprogramma moet aandacht besteed worden aan levensloopgeschikte woningen, het gaat daarbij om woningen die geschikt zijn voor ouderen, maar ook woningen waarbij zorg thuis in de zin van de Wet langdurige zorg geleverd kan worden.

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 regionaal te worden afgestemd.

d. 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 met name om de fysieke inrichting van de wijk en de sociale structuren. Een goede leefbaarheid van wijken vraagt een bestendige, gezamenlijke en proactieve aanpak van de betrokken gemeente, corporaties, particuliere

verhuurders, politie, zorginstanties 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.

Ook dienen gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma te onderbouwen hoe zij maatregelen nemen wegens het tegengaan van onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste. Dit biedt vervolgens een onderbouwing voor de door gemeenten op te stellen huisvestingsverordening, zoals opgenomen in de Huisvestingwet 2014.

e. Verduurzaming

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat tot en met 2030 1,5 miljoen bestaande woningen via de wijkgerichte aanpak verduurzaamd worden. Gemeenten spelen daarbij een cruciale rol, met name in de gebiedsgerichte aanpak. Op dit moment hebben alle gemeenten een transitievisie warmte opgesteld.¹⁸ Deze visie beschrijft welke alternatieve warmtebronnen ingezet worden in welke wijken, en in welk tempo wijken van het aardgas af gaan. De transitievisie warmte wordt uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Deze uitvoeringsplannen vormen straks de basis voor wijziging van het Omgevingsplan wat gemeenten de juridische bevoegdheid geeft om de levering van aardgas in wijken te beëindigen.

Veel gemeenten zetten met de transitievisie warmte ook in op isolatie. De wijkgerichte aanpak en de inzet op het isoleren van de woningen met energielabel E, F en G via de lokale aanpak worden zo ingericht dat ze elkaar onderling zo veel mogelijk versterken.

In het volkshuisvestingsprogramma wordt van gemeenten verlangd dat de te nemen maatregelen in het kader van de volkshuisvesting aansluiten op de ambities en maatregelen die volgen uit deze verduurzamingsopgaven. Bezien zal worden of van gemeenten ook verlangd wordt dat in hun volkshuisvestingsprogramma de verbinding gelegd wordt met de lokale isolatieaanpak. Daarbij worden een of meerdere stappen gezet richting de standaard voor woningisolatie. Het gaat daarbij om meerjarige plannen, die kunnen aansluiten bij de transitievisies warmte en bewonersinitiatieven en zich zoveel als mogelijk richten op het verbeteren van woningen met de slechtste labels.

3.1.7 Definitie 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 er 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 definitie van sociale huur zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet worden opgenomen en hieronder valt:

1. Een huurwoning:
 - a. met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;
 - b. welke bij aanvang zijn verhuurd aan huurders met een inkomen onder de DAEB-inkomensgrens; en

¹⁸ Het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt naar verwachting begin 2023 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel gaat gemeenten ook de noodzakelijke bevoegdheden geven om invulling te geven aan hun regierol in de energietransitie.

- c. bij een nieuwbouwwoning waarvoor op grond van een omgevingsplan, voorschriften bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een doelgroepenverordening een instandhoudingstermijn van 25 jaar geldt, of waarvoor die instandhoudingstermijn anderszins is verzekerd.
2. Huurwoningen in beheer bij een woningcorporatie en vallend onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet.

Er is voor gekozen in de definitie geen maximum te stellen aan de servicekosten en om geen vereiste op te nemen om sociale huurwoningen toe te wijzen met gebruik van een woonruimteverdeelsysteem. In breder verband 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 nodig heeft. Voor het toewijzen aan de doelgroep is een woonruimteverdeelsysteem niet noodzakelijk en biedt een huisvestingsverordening voldoende sturing om ervoor te zorgen dat particuliere huurwoningen voor de DAEB-doelgroep beschikbaar zijn.

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 woningen in de gemeente in het vervolg als sociale huurwoning te verhuren. Bij toepassing van de nieuwe definitie voor sociale huur geldt daarbij dan een onderscheid voor verhuur van nieuwbouwwoningen en bestaande huurwoningen in het bezit van een andere partij dan een woningcorporatie. 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. Voor de bestaande voorraad van andere verhuurders van 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-inkomsgrens, 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 die voldoen aan de hierboven beschreven definitie gelden dus 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 dat woningen van andere verhuurders dan woningcorporaties wel onder de liberalisatiegrens worden verhuurd maar daarbij niet toegewezen worden aan de DAEB-doelgroep, of dat nieuwbouwwoningen een kortere instandhoudingstermijn dan 25 jaar hebben, is sprake van gereguleerde huur, maar geen sociale huur. Dan geldt dus ook dat deze gereguleerde huurwoningen niet bijdragen aan het aandeel sociale huur in een gemeente.

Rol gemeenten

Een gemeente stelt omgevingsplannen 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 bestemming sociale huur door de gemeente op een locatie wordt gelegd, zal deze gelden voor woningcorporaties en particuliere eigenaren. In dat geval zal dan voor de realisatie van sociale huurwoningen zijn voldaan aan de voorwaarde over de minimale instandhoudingstermijn onder a) in de nieuwe definitie voor sociale huur. Het voldoen aan deze voorwaarde kan overigens ook worden bereikt door de inzet van andere instrumenten. Als gemeenten langjarige sociale huur realiseren via een ander instrument, kunnen zij dit ook onderbouwd motiveren bij de provincie op grond waarvan dan kan worden beoordeeld of inderdaad wordt voldaan aan het instandhoudingsvereiste uit de definitie voor sociale huur.

Wanneer een andere verhuurder dan een woningcorporatie sociale huurwoningen gaat exploiteren, zal de gemeenten deze woningen onder de huisvestingsverordening moeten brengen om ervoor te zorgen dat aan de eis voldaan kan worden dat deze ook door toewijzing beschikbaar is voor huishoudens binnen de DAEB-inkomensgrens.

3.1.8 Overgang van huidige situatie naar inwerkingtreding wetsvoorstel

In het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten, provincies en Rijk, bij een nader bij koninklijk besluit vast te stellen datum, verplichte volkshuisvestingsprogramma's moeten hebben vastgesteld. Tot dat moment blijven de bestaande volkshuisvestingsprogramma's en woonvisies van gemeenten, provincie en Rijk gelden, en wanneer voldoende concreet ook voor de motivering van (ruimtelijke) ingrijpen door bijvoorbeeld de provincie middels een instructiebesluit op het omgevingsplan. Daarvoor is geen specifieke regeling nodig. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is dit beleid de basis voor de inzet van instrumenten van de Omgevingswet. In 2022 is het nationaal volkshuisvestelijk beleid vastgesteld in de Nationale Woon- en Bouwagenda, de zes daaronder ressorterende programma's, de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties, de NOVEX, de bestuurlijke afspraken woningbouw en de regionale woondeals. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de inhoud van bovengenoemd beleid:

Huidig rijksbeleid

Voor het Rijk bestaat dit beleid uit het in 2022 vastgestelde Nationale Woon- en Bouwagenda en de NOVEX. 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 zijn uitgewerkt 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 in 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.

Het programma Betaalbaar wonen

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

Het programma Leefbaarheid en veiligheid

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

Het programma verduurzaming gebouwde omgeving

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

Het programma Wonen en zorg voor ouderen

Het doel van dit programma is te zorgen voor voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen, en het verhogen van de doorstroming. Doelstelling daarbij is de bouw van 170.000 nultredenwoningen en 80.000 geclusterde woonvormen die geschikt zijn voor ouderen en 40.000 woningen voor verpleegzorg thuis.

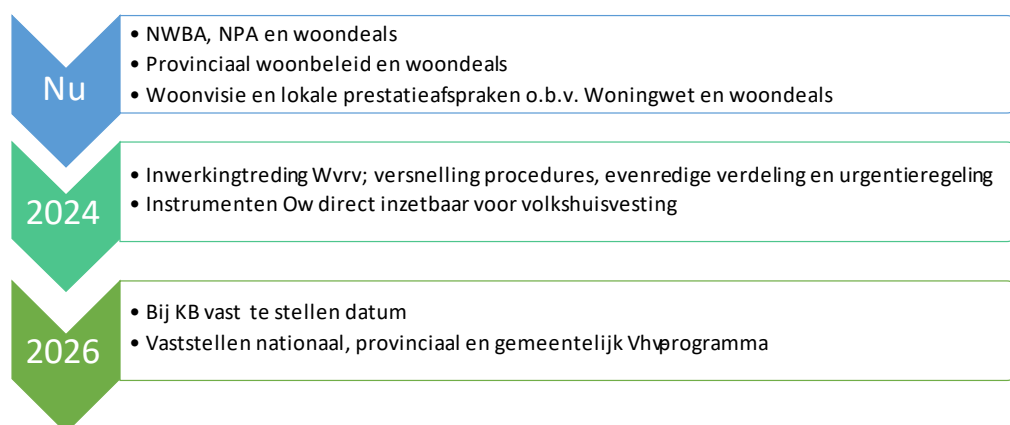
Bestuurlijke afspraken woningbouw

Onder andere op basis van bovenstaande programma's zijn op 13 oktober 2022 afspraken gemaakt tussen Rijk en provincie 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 oktober 2022 en zullen uiterlijk begin 2023 worden doorvertaald in bestuurlijke afspraken tussen gemeenten, Rijk en provincies 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 er 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.

Nationale prestatieafspraken woningcorporaties

De Minister voor VRO heeft met vertegenwoordigers van corporaties, huurders en gemeenten de volkshuisvestelijke opgaven voor de corporaties vastgelegd in de Nationale prestatieafspraken. Deze afspraken zijn richtinggevend voor de doelen en inspanningen van de corporaties en dienen in overleg tussen gemeente, huurders en corporaties 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.

Overgang van huidige situatie naar nieuwe situatie



3.1.9 Versnellen van procedures van woningbouwontwikkeling

Zoals in paragraaf 1.3 (aanleiding en achtergrond) is beschreven, lopen woningbouwprojecten onder meer vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit

wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen om de doorlooptijden van beroepen te kunnen verkorten.

Naar analogie van de Crisis- en herstelwet (Chw) voegt dit wetsvoorstel een grondslag aan de Omgevingswet toe om bij amvb tijdelijk besluiten voor categorieën van projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op deze bij amvb aangewezen categorieën van projecten zal een aantal procedurele versnellingen van toepassing worden, te weten:

- vervanging van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten;
- uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
- versnelde behandeling van beroep en
- geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

Niet iedere categorie projecten komt voor aanwijzing in aanmerking. Er moeten zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn, die toepassing van deze procedurele versnellingen aanwijzing rechtvaardigen. Voor de aanwijzing van de categorie projecten te worden gemotiveerd waarom de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Bij de aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten kan worden gedacht aan woningbouwprojecten van een bepaalde omvang, bijvoorbeeld de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied.¹⁹ Gelet op het forse woningtekort, beschouwt de regering de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten van zwaarwegend maatschappelijk belang.

Voorts moet ook bij amvb worden aangewezen op welke besluiten voor categorieën projecten de procedurele versnellingen van toepassing zijn, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning of een omgevingsplan. Daarnaast is het uitsluitend mogelijk om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. In de amvb moet dan ook een termijn worden opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen artikelsgewijze toelichting bij onderdeel N (artikel 16.87a (nieuw)).

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

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is beroep in twee instanties het uitgangspunt. Besluiten waar beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) openstaat, zijn opgesomd in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. Hier worden onder meer bestemmingsplannen en tracébesluiten aangewezen (straks onder de Omgevingswet gaat het om omgevingsplannen en projectbesluiten).

Voor de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten zal – in afwijking van de hoofdregel – beroep in eerste en enige aanleg open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Hiermee kan een aanzienlijke versnelling worden gerealiseerd. De beroepsgang bij de rechtbank vervalt, waardoor eerder sprake is van een onherroepelijke omgevingsvergunning voor de aan te wijzen projecten. Zoals al beschreven wordt hiermee afgeweken van het uitgangspunt van rechtsbescherming in twee instanties. In de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet²⁰ is als argument gehanteerd dat beroep in één instantie gerechtvaardigd is als de rechtmatigheid van een besluit de voorwaarde is voor de rechtmatigheid van een daarop gebaseerd besluit. Zo vormt bijvoorbeeld een omgevingsplan het kader voor de verlening van omgevingsvergunningen.

Het huidige tijdsgewricht vraagt om heroverweging van deze eerder gemaakte keuzes. De huidige woningcrisis is gediend bij de (versnelde) realisatie van specifieke projecten. Als zwaarwegende maatschappelijke belangen een versnelde uitvoering van bepaalde categorieën projecten vereisen, kunnen die maatschappelijke belangen een keuze rechtvaardigen om tijdelijk te voorzien in beroep in één instantie.

¹⁹ Zie artikel 1, eerste lid, in samenhang met bijlage II, onder 3.1, Chw.

²⁰ Kamerstukken, 2013/23, 33118, 33962, 34986.

Rechtsbescherming bij één feitelijke rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale eisen.²¹ Daarbij blijft laagdrempelige rechtsbescherming bestaan in ofwel de vorm van bezwaar, ofwel in de vorm van een zienswijze. Op die manier heeft de burger de mogelijkheid om bij het bevoegd gezag in verweer te komen en behoudt het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het herstellen van fouten in besluiten alvorens de beroepsgang plaatsvindt.

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

De huidige regeling in de artikelen 1.6 tot en met 1.9 van de Chw geldt onder meer voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, die de bouw van ten minste 12 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden mogelijk maken (categorie 3.1 van bijlage I bij de Chw). Voor die gevallen geldt momenteel dat de bestuursrechter in beginsel binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn een uitspraak doet. Daarbij behandelt de bestuursrechter het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb (versnelde behandeling) en is met het oog op versnelling van procedures voorzien in een regeling die geen nieuwe gronden toelaat die zijn ingediend na de beroepstermijn en pro-forma beroep uitsluit.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de Chw te vervallen, met inbegrip van de daarin opgenomen procedurele versnellingen. Alleen voor een projectbesluit²² geldt op grond van de Omgevingswet een termijn van zes maanden waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak moet doen.²³ Ook geldt uitsluitend voor projectbesluiten dat het indienen van nieuwe gronden na afloop van de beroepstermijn – en pro-forma beroep – niet mogelijk is. Op de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten zullen deze versnellingen weer van toepassing worden.

3.1.9.3 Versnelde behandeling van beroep

De Awb kent de mogelijkheid van een versnelde behandeling van beroep (afdeling 8.2.3 Awb). 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 vrijheid om een zaak al dan niet versneld te behandelen. De wetgever kan voor specifieke gevallen de versnelde procedure voorschrijven. De spoedeisendheid is dan vooraf gegeven en hoeft niet meer per geval te worden vastgesteld. In de Chw is hier toepassing aan gegeven, bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarmee woningbouwprojecten mogelijk worden gemaakt van ten minste 12 woningen. Op de aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten zal de versnelde behandeling van beroep ook van toepassing zijn.

3.1.9.4 Geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn

Een bezwaar- of een beroepschrift moet de gronden van het bezwaar of beroep bevatten (artikel 6:5, eerste lid, onder d, Awb). Ingeval een bezwaar- of beroepschrift deze gronden niet bevat, moet de indiener van een bezwaar- of beroepschrift in de gelegenheid worden gesteld om binnen een gestelde termijn (bijvoorbeeld vier weken) het bezwaar- of beroepschrift alsnog aan te vullen (artikel 6:6, onder a, Awb). Dit betekent dat het mogelijk is om binnen de beroepstermijn van zes weken beroep in te stellen, maar zonder daarbij (alle) beroepsgronden op te nemen. Een zogenaamd pro-forma beroep. De mogelijkheid van een pro-forma bezwaar- en beroepschrift kan dus leiden tot een langere doorlooptijd in een bezwaar- en beroepsprocedure.

In de Chw is met het oog op versnelling van beroepsprocedures voorzien in een regeling die geen nieuwe gronden toelaat die zijn ingediend na de beroepstermijn en pro-forma beroep uitsluit. Ook de Tracéwet kent een bepaling die beroepsgronden beperkt tegen vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten. Onder de Omgevingswet geldt eveneens voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan dat niet met een pro-forma beroepschrift binnen

²¹ O.a. artikelen 6 en 13 EVRM, artikel 47 Hv EU en Verdrag van Aarhus.

²² En op grond van artikel 5.55 van de Omgevingswet (gemeentelijk project van publiek belang) tevens voor een omgevingsplan dat is voorbereid met de zogenaamde projectprocedure.

²³ Artikel 16.71 Omgevingswet.

de beroepstermijn kan worden volstaan. Deze procedurele versnelling wordt eveneens van toepassing op de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten.

3.1.9.5 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. 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.

3.1.10 Begripsbepaling van participatie

Participatie wordt van groot belang geacht in Nederland. 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.²⁴

Er zijn vele vormen en niveaus van participatie, van informeren en inspraak tot meebeslissen. Om enkele noemen:²⁵

- Bij inspraak stellen overheden, voordat zij een beslissing nemen, relevante partijen (omwonenden, ondernemers en belangengroepen) – vaak aangeduid als “stakeholders” – in de gelegenheid daarover hun opvatting te geven;
- Bij deliberatie nodigen overheden burgers uit voor uitvoerig overleg en discussie over voorliggende politieke keuzes;
- Bij burgerinitiatieven, ook wel “doe-democratie” genoemd, nemen burgers – alleen of samen met of gesteund door overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven – daarbij zelf initiatieven om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen.

In de praktijk zetten overheden een grote verscheidenheid aan vormen van participatie in om burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van hun beleid te betrekken.

Participatie is onder de Omgevingswet een belangrijke pijler. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie in het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Het goed betrekken van burgers biedt de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium draagvlak te creëren, eventuele bezwaren tegen een project boven tafel te krijgen en in algemenere zin de opvattingen van de omgeving te betrekken in het voorbereidings- en besluitvormingstraject. Participatie in de voorbereidingsfase van een project of activiteit draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming en kan op termijn ook tijdwinst opleveren.

De Omgevingswet en onderliggende regelgeving – het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling – bevatten regels over participatie in het kader van de toepassing van diverse beleids- en juridische instrumenten uit die wet. Artikel 10.2, tweede lid, van het Omgevingsbesluit bevat bijvoorbeeld een motiveringsplicht in verband met vroegtijdige publieksparticipatie bij het omgevingsplan. Ook voor de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn regels over het verstrekken van gegevens over participatie opgenomen.²⁶ Daarnaast kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.²⁷ In de kennisgeving van het voornemen om een projectbesluit vast te stellen moet worden aangegeven op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.²⁸

²⁴ ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36210.

²⁶ Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.

²⁷ Artikel 16.55, zesde en zevende lid, van de Omgevingswet, artikel 7.4 Omgevingsregeling.

²⁸ Artikel 5.47, tweede lid van de Omgevingswet in samenhang met artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit

Naast participatie in het kader van juridische instrumenten waarmee toestemming wordt gegeven voor een activiteit of project (op een bepaalde locatie) – via omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit – is participatie in het stelsel van de Omgevingswet ook voorgeschreven bij de voorbereiding van een omgevingsvisie of een programma²⁹ (beleidsdocumenten) en bij de voorbereiding van regelgeving op decentraal of nationaal niveau: waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en gedelegeerde rijksregelgeving.³⁰

Participatie als bedoeld in deze bepalingen van de Omgevingswet vindt plaats voorafgaand aan de formele totstandkomingsprocedures van het beleidsdocument, het besluit of de regelgeving. Voor de formele inspraak die onderdeel uitmaakt van deze totstandkomingsprocedure wordt onder de Omgevingswet bij beleidsdocumenten en besluiten in veel gevallen gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals geregeld in afdeling 3.4 Awb. Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid ingegaan op de rol van participatie bij de verschillende instrumenten uit die wet.³¹ Daaruit volgt dat participatie in de context van de Omgevingswet bij de toepassing van eerdergenoemde beleids- en juridische instrumenten ziet op het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van het besluit. In deze vorm worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroegtijdig stadium betrokken voorafgaand aan een eventuele formele inspraakprocedure. Daarmee heeft het begrip participatie binnen bedoelde bepalingen van het stelsel van de Omgevingswet een beperktere reikwijdte dan de participatie waar het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau op ziet.³² In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de gemeenteraad en andere decentrale volksvertegenwoordigende organen bij verordening regels kunnen stellen over participatie bij de uitvoering of evaluatie van beleid.³³

In de Omgevingswet is nu evenwel geen omschrijving opgenomen wat onder participatie wordt verstaan in de zin van eerdergenoemde bepalingen van deze wet. Wel is in de begrippenlijst van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet een omschrijving van een participatieve aanpak opgenomen: het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.³⁴ Hiermee worden bedoeld burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en (bestuurders van) overheden. Onduidelijkheid over wat in bedoelde gevallen onder participatie wordt verstaan kan verkeerde verwachtingen wekken en daardoor later in proces juist leiden tot (extra) bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee ook tot langere doorlooptijden van woningbouwprojecten of andere maatschappelijk belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. De regering ziet mogelijkheden om door het opnemen van een omschrijving van participatie in de Omgevingswet onduidelijkheden hierover (deels) weg te nemen.

In de voorgestelde omschrijving van het begrip participatie is inhoudelijk aangesloten bij de omschrijving van een participatieve aanpak uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet en is in de formulering aansluiting gezocht bij bepalingen over participatie in het stelsel van de Omgevingswet. Hierbij gaat het om het in een vroegtijdig stadium gelegenheid bieden aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te worden betrokken bij de voorbereiding van besluitvorming over een project of activiteit. Het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is in het belang van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Het doel van participatie is breder dan uitsluitend het inventariseren van de verschillende betrokken belangen. Ook strekt het tot het ophalen van andere inbreng, zoals informatie over de omgeving van het voorgenomen project of activiteit. Door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken, wordt de kwaliteit van besluitvorming vergroot.

²⁹ artikelen 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

³⁰ Artikelen 10.3a-10.3b van het Omgevingsbesluit.

³¹ Nadere memorie van antwoord, Kamerstukken I 2019/20, 34986, S, p. 24-31; nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken I 2019/20, 34986, W, p. 32-33 en 35.

³² Kamerstukken II 2022/23, 36210.

³³ Kamerstukken II 2022/23, 36210.

³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 389.

3.1.11 Belangrijkste wijzigingen

Samengevat wordt dus in de Omgevingswet het volgende geregeld:

- Volkshuisvesting wordt verankerd in de Omgevingswet. Daarmee wordt expliciet gemaakt dat de volkshuisvestelijke taak ter *bevordering van voldoende woongelegenheid* 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 2/3 betaalbare nieuwbouw landelijk, provinciaal en per regio,
 - Alle gemeenten moeten zorgen dat 40% van de nieuwbouw in het middensegment valt,
 - Gemeenten die minder sociale huurwoningen in hun voorraad hebben dan het landelijke gemiddeld, moeten verplicht 30% sociale huur in hun nieuwbouw opnemen
 - Er komt een bepaling voor de situatie waarin een gemeente meer dan 30% sociale huur in de voorraad heeft, en dus minder sociale huur hoeft te bouwen en juist meer in het middensegment,
 - Zorgen voor voldoende woningen die aansluiten bij de woonbehoefte voor hun inwoners zoals studenten, aandachtsgroepen, gezinnen, alleenstaanden, arbeidsmigranten en mensen met een zorgbehoefte.
- 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 instructiebesluiten. 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 instructiebesluiten inzetten bij een bestuurlijke impasse of bij achterblijvende gemeenten.

3.2 **Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014**

3.2.1 Resultaat

Bij het hernemen van de regie op de volkshuisvesting hoort ook het zorgen voor een evenredige verdeling van urgent woningzoekenden over gemeenten en meer rechtsgelijkheid in gemeentelijke urgentieregelingen. Dit moet zorgen voor een gelijkere lastenverdeling voor gemeenten, moet verdringing van reguliere woningzoekenden tegengaan en ervoor zorgen dat rechtsongelijkheid tussen gemeenten wordt tegengegaan.

Dit doel wordt behaald door:

- Door gemeenten te verplichting om een urgentieregeling op te nemen in de huisvestingsverordening, met daarin een aantal verplichte urgentie categorieën, en
- De verplichting voor iedere gemeente om een evenredig deel van de vrijkomende sociale huurvoorraad toe te wijzen aan urgenten.

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 kansongelijkheid in de volkshuisvesting te bereiken. Met de wijzigingen wordt beoogd te borgen dat urgente aandachtsgroepen meer kansen krijgen op woonruimte.

Hieronder wordt de achtergrond geschetst van de problematiek en de aanleiding van de voorgestelde wijzigingen. Er wordt een verplichting geïntroduceerd voor alle gemeenten om een

urgentieregeling op te stellen (in de vorm van een huisvestingsverordening), waarmee zij op basis van urgentie woonruimte gaan toewijzen aan daartoe gedefinieerde categorieën van urgente woningzoekenden. In deze paragraaf wordt voorts beschreven hoe een evenredige verdeling in de woningmarktregio³⁵ 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.

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'.³⁶ Als 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 urgente 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 ongewenste concentratie van mensen met soortgelijke problematieken in bepaalde gemeenten.

In de gemeenten die geen huisvestingsverordening met een urgentieregeling hebben, worden in ruim de helft van de gevallen toch op een andere wijze afspraken gemaakt met corporaties 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 werkelijk 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'.³⁷ Daarnaast heeft ook de Raad van State in haar juridische reflectie op de Toeslagenaffaire geconstateerd dat bestuursorganen terughoudend gebruik maken van de bevoegdheid om een urgentieverklaring af te geven.³⁸ Dit leidt er soms toe dat mensen in schrijnende situaties geen urgentie krijgen. Een aantal keren heeft dit geleid tot ingrijpen door de bestuursrechter, waarbij besluiten van colleges van burgemeester en wethouders zijn vernietigd.

Ook uit het programma 'Een thuis voor iedereen'³⁹ blijkt dat er een aantal specifieke groepen zijn 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 krijgen gemeenten ook de plicht om

³⁵ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1, onder k.

³⁶ 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021', Companen, 29 maart 2022.

³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 883.

³⁸ Juridische reflectie van de Kindertoeslagenaffaire, Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, p. 218. Te downloaden op: <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>.

³⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 883.

in het volkshuisvestingsprogramma deze zorg- en ondersteuningsbehoefte bij de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen in kaart te brengen, in samenwerking met de (zorg)aanbieders en zorgkantoren (zie onderdeel 3.1.5.2 van deze toelichting hierover). Het gaat hier expliciet om delen van een aantal van de aandachtsgroepen waar gemeenten de woonbehoefte en woonopgave voor in kaart moeten brengen in het volkshuisvestingsprogramma (zie onderdeel 3.1.5.2 van deze toelichting). 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 ook op andere levensdomeinen in de knel komen en zorgt ervoor dat mensen onnodig lang een beroep moeten doen op steun van de overheid. 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. De beoogde wijziging van de Huisvestingswet 2014 moet bijdragen aan dit doel.

3.2.4 Vormgeving verplichte urgentieregeling

Om te kunnen borgen dat urgent woningzoekenden overal in Nederland een gelijke kans hebben op een 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 met dit wetsvoorstel in de Huisvestingswet 2014 opgenomen, waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid deze categorieën bij ministeriele regeling verder af te bakenen. Deze urgent woningzoekenden zullen met voorrang op regulier woningzoekenden gehuisvest worden. 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 onjuiste redenen een huisvestingsvergunning wordt onthouden. Ook krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de verplichting opgelegd om in regionaal verband afspraken te maken over een evenredige 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 een en ander nader toegelicht.

3.2.4.1 *Verplichte urgentie categorieën*

In het navolgende wordt toegelicht welke categorieën van woningzoekenden in de verplichte urgentieregeling van gemeenten moeten worden opgenomen en waarom deze categorieën als urgent zijn aan te merken. Het gaat om categorieën die bij ministeriële regeling nader zullen worden afgebakend. Het betekent overigens niet dat iedere woningzoekende die onder een aangewezen categorie valt altijd urgentie krijgt. Een voorbeeld: iemand die uitstroomt uit detentie kan een urgente huisvestingsvraag hebben, maar het kan ook zijn dat 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. Voor de bij ministeriële regeling te geven afbakening 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. Gemeenten hebben daarnaast de ruimte om aanvullende criteria die aan de urgentiegroepen worden gesteld op te nemen in de huisvestingsverordening.

De verplicht te hanteren categorieën van woningzoekenden die gemeenten in hun urgentieregeling moeten opnemen zijn:

- a. woningzoekenden die mantelzorg als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlenen of ontvangen;
- b. woningzoekenden die op grond van ernstige en chronische medische redenen dringend woonruimte behoeven;

- c. woningzoekenden 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;
- d. woningzoekenden die een voorziening voor opvang als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, voor slachtoffers van huiselijk geweld of mensenhandel verlaten en die daar verblijven omdat zij door problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben moeten verlaten;
- e. woningzoekenden die een voorziening voor beschermd wonen verlaten als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
- f. woningzoekenden die een verblijf in een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg verlaten waar zij geneeskundige geestelijke zorg ontvingen of woningzoekenden die het verblijf in verband met geneeskundige zorg die psychiaters of klinisch-psychologen die plegen te bieden als bedoeld in artikel 10, onderdeel g, van de Zorgverzekeringswet verlaten;
- g. woningzoekenden tussen achttien en drieëntwintig jaar aan wie jeugdhulp met verblijf is verleend als bedoeld in artikel 1.1. van de Jeugdwet en die een accommodatie of gesloten accommodatie verlaten;
- h. woningzoekenden die een inrichting of voorziening als bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of een penitentiare inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Penitentiare beginselenwet of een instelling voor forensische zorg als bedoeld in artikel 1.1, onder f van de Wet forensische zorg verlaten;
- i. woningzoekenden die deelnemen aan een uitstapprogramma onder de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees en zijn aangemeld door de uitvoerende organisatie van de DUUP-regeling.

Bij ministeriële regeling zullen de voorwaarden worden gesteld waaraan deze woningzoekenden verder moeten voldoen. In het navolgende zal elke bovengenoemde categorie van woningzoekenden nader worden toegelicht en de voornemens worden aangegeven op welke wijze een nadere invulling van de voorwaarden bij ministeriële regeling wordt gesteld.

Mantelzorgers en mantelzorgontvangers

Voor ontvangers of verleners van mantelzorg en personen die uit een blijf-van-mijn-lijfhuis komen 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-Martijn⁴⁰ in de huidige Huisvestingswet 2014 opgenomen als urgentiecategorie.

In de Huisvestingswet 2014 is dit als volgt omschreven: "woningzoekenden die mantelzorg als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlenen of ontvangen, behoren in ieder geval tot de woningzoekenden, bedoeld in het eerste lid".

Niet alleen mantelzorgers krijgen voorrang bij de woningtoewijzing, maar ook diegenen die mantelzorg ontvangen. Het is immers denkbaar dat mantelzorgers vanwege een economische binding niet kunnen verhuizen naar de regio waar de zorgbehoevende woont, maar dat de mantelzorg wel kan worden verleend als de zorgbehoevende dichterbij de mantelzorger komt wonen. Naar aanleiding van onder meer het amendement van het lid Ortega-Martijn⁴¹ zijn daarom ook mantelzorgverleners in de wet opgenomen als urgentiecategorie.

Ook vandaag de dag blijft het voor personen die mantelzorg verlenen of ontvangen van groot belang dat zij voor voorrang op huisvesting in aanmerking komen. Er is op dit moment al sprake van snelle vergrijzing en dit zal de komende jaren nog verder toenemen. De zorgen over het personeelstekort in de zorg zijn groot. Het is in dat licht prettig als mensen langer thuis kunnen blijven wonen. Mantelzorgers vervullen in dat kader een belangrijke functie. Dat rechtvaardigt de met de urgentie verkregen voorrang.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 32 271, nr. 10.

⁴¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 271, nr. 10.

Ook het programma Wonen en Zorg voor Ouderen (WOZO) onderschrijft dat ouderen van nu beduidend anders in het leven staan dan ouderen van vroeger.⁴² "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 zelfstandig mogelijk leven betekent dat informele zorg en samenredzaamheid (mantelzorg, burgerinitiatieven, vrijwilligers) een grotere rol spelen dan nu. Het urgent maken van mantelzorgverontvangers en -verleners draagt bij aan dit doel. Bij ministeriele regeling zullen nadere voorwaarden worden gesteld aan wanneer mantelzorgverleners en -ontvangers tot de urgentie categorie behoren. Denk hierbij aan een verwachte intensiteit en duur waarop mantelzorg nodig zal zijn en een minimale afstand tussen de huidige woningen van de mantelzorgverlener en de ontvanger van mantelzorg.

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, zijn 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. De nadere voorwaarden waaraan de personen in deze urgentiegroep zullen moeten voldoen, zullen bij ministeriële regeling worden uitgewerkt.

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 en het krijgen van andere woonruimte een substantieel deel van de oplossing voor het probleem van de woningzoekende vormt. 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 Wmo, of meer financiële ondersteuning), valt een woningzoekende niet onder deze categorie.

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, namelijk: woningzoekenden die uitstromen uit een maatschappelijke opvang, woningzoekenden die uitstromen uit een opvang voor waar zij verblijven vanwege problemen van relationele aard of geweld, woningzoekenden die uitstromen uit een opvang waar zij verblijven omdat zij zijn aangemerkt als een slachtoffer van mensenhandel, woningzoekenden die uitstromen uit (forensisch) beschermd wonen, woningzoekenden die uitstromen uit een instelling voor (forensische) GGZ, woningzoekenden die uitstromen uit een 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 vervolghuisvesting 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.⁴³ Zij houden hiermee dus kostbare zorgvoorzieningen bezet waar andere zorgbehoevenden sterk behoefte aan hebben.

⁴² Ministerie van BZK en VWS (2022) Programma Wonen en Zorg voor ouderen. Kamerstukken II, 2022/23, 29389, nr. 112

⁴³ KPMG (2020), Wachtlijsten beschermd wonen, onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachttijden en wachtlijsten beschermd wonen.

Uitstroom dakloze personen uit de maatschappelijke opvang

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 12, vierde lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet 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 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) wegens dakloosheid in de maatschappelijke opvang verblijven 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 32.000 mensen in 2021). Een deel van hen stroomt na verblijf in de maatschappelijke opvang uit naar beschermd wonen. Een ander deel stroomt uit naar zelfstandig wonen, al dan niet met begeleiding. Uit monitoring van de dak- en thuisloze personen die daadwerkelijk in beeld zijn bij de centrumgemeenten en waar individueel gerelateerde informatie over beschikbaar is, is over het eerste halfjaar van 2021 een aantal van 22.528 dak- en thuisloze personen geïncludeerd, waarvan 5.671 dak- en thuisloze jongeren.⁴⁴

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 voorkomen dak- en thuisloosheid "Een (t)huis, een toekomst" uit 2020 is als doel vastgelegd dat die periode maximaal drie maanden moet zijn⁴⁵. 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.⁴⁶ Het uiteindelijke doel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis⁴⁷ uit 2020 is ervoor zorgen dat in 2030 dakloosheid is beëindigd. Nederland heeft zich hieraan gecommitteerd door het ondertekenen van de Lissabon Verklaring.⁴⁸ Het structureel terugdringen van dakloosheid vraagt om een fundamenteel andere kijk op de aanpak van dakloosheid. Het beleid moet niet alleen zijn gericht op maatschappelijke opvang, maar veel steviger moet worden ingezet op het voorkomen dat mensen dakloos raken. De focus moet nadrukkelijker worden gelegd op 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.

Uitstroom slachtoffers huiselijk geweld ('vrouwenopvang')

Zoals hierboven beschreven regelt dit wetsvoorstel dat gemeenten op basis van het voorgestelde artikel 12, vierde lid, onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014 personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit een opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld. Deze opvang 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 echt sprake zijn 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. Het is van belang dat personen in een omgeving terecht komen waar

⁴⁴ [KPMG \(2021\) Derde rapportage monitoring dakloosheid KPMG, in opdracht van Min VWS](https://open.overheid.nl/repository/ronl-fe46406c-1f03-4444-884f-53df8bc90e92/1/pdf/derde-rapportage-monitor-dak-en-thuisloosheid.pdf). Via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-fe46406c-1f03-4444-884f-53df8bc90e92/1/pdf/derde-rapportage-monitor-dak-en-thuisloosheid.pdf>

⁴⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 29325, nr. 122

⁴⁶ Valente (2022) Staat van de nachtopvang.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 29325, nr. 139

⁴⁸ The Lisbon Declaration on the European Platform to Combat Homelessness 2021

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 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.

Uitstroom opvang slachtoffers mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op opvang in de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel (COSM) waar het landelijk Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel plaatsingsbevoegdheid heeft (dit wordt met name vanuit de ministeries van JenV en VWS gefinancierd. Meerderjarige slachtoffers die vervolgens recht op verblijf in Nederland hebben (veelal een tijdelijke vergunning) kunnen een beroep doen op opvang onder de Wmo 2015. De instelling voor opvang kan een noodbed aanbieden en een screening afnemen voor verder advies voor doorstroming. Uiteindelijk is het aan het college of zij een opvangvoorziening verstrekken. Het is voor deze doelgroep belangrijk om daarna een perspectief te hebben op een eigen thuis. Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten eveneens op grond van voorgestelde artikel 12, vierde onderdeel d, van de Huisvestingswet 2014 personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit een opvangvoorziening waar zij verbleven omdat zij aangemerkt zijn als slachtoffer van mensenhandel. Ook voor deze groep personen geldt dat zij hun leven en eigen zelfstandigheid lastig kunnen opbouwen zonder de veiligheid van een eigen woonplek. Het betreft hier kwetsbare personen die slachtoffer zijn geweest van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting. Het betreft een relatief kleine groep⁴⁹ van personen met een Nederlandse verblijfsstatus die worden opgevangen in een categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel, locaties voor slachtoffers met multiproblematiek of de reguliere maatschappelijke opvang. Slachtoffers van mensenhandel wonen regelmatig bij hun uitbouter in huis. Bij aangifte tegen de uitbouter verliezen zij veelal hun woonplek. Opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel zitten momenteel vol, onder meer doordat de uitstroom naar huisvesting moeizaam verloopt. Daardoor ontstaan wachtlijsten voor slachtoffers van mensenhandel, die daardoor op zogenaamde 'noodbedden' verblijven.

Uitstroom uit beschermd wonen instelling

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 12, vierde lid, onderdelen e en f van de Huisvestingswet 2014 personen in de urgentieregeling moeten opnemen die uitstromen uit beschermd wonen en forensisch 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 Dannenberg een toekomstvisie geformuleerd over beschermd wonen en maatschappelijke opvang in het advies "Van beschermd wonen naar een beschermd thuis"⁵⁰. Deze toekomstvisie gaat uit van sociale inclusie voor alle inwoners en een geleidelijke transformatie van de huidige ongelijk gespreide intramurale voorzieningen naar meer preventie en meer - en meer gevarieerde - lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, waaronder meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning. Volgens de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg draagt eigen woonruimte sterk bij aan sociale inclusie.⁵¹ Voor wie dat nodig heeft wordt ondersteuning, bescherming en behandeling zoveel mogelijk in de thuissituatie

⁴⁹ Inschatting Ministerie van VWS is dat het jaarlijks tussen de tientallen en een paar honderd personen betreft.

⁵⁰ Rapport van de commissie Dannenberg in opdracht van VNG (2015): 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'.

⁵¹ Idem.

ingezet. Deze toekomstvisie is door zowel gemeenten als het Rijk omarmd en heeft breed maatschappelijk draagvlak.⁵² De voorzieningen voor beschermd wonen zijn ongelijk verspreid over regio's en over gemeenten.⁵³ 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 indicatie voor beschermd wonen of oneigenlijk gebruik van de verstrekte indicatie en daarmee onnodig tot hoge maatschappelijke kosten.

Het aantal wachtenden ten opzichte van het aantal beschermd wonen plekken bedroeg in 2019 gemiddeld 15%.⁵⁴ In drie regio's was het percentage wachtenden zelfs groter 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 en kan invloed hebben 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.

Uitstroom uit klinische geestelijke gezondheidszorg

Met dit wetsvoorstel worden gemeenten verplichten om personen die uitstromen na langdurige opname in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg op te nemen in de urgentieregeling. Het gaat zowel om personen die geestelijke gezondheidszorg vanuit de Wet langdurige zorg (Wpz) ontvangen en verblijven in een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1. van de Wlz, verlaten waar zij geneeskundige geestelijke zorg ontvingen verlaten, alsook om woningzoekenden die het verblijf in verband met geneeskundige zorg die psychiaters of klinisch-psychologen die plegen te bieden als bedoeld in artikel 10, onderdeel g, van de Zorgverzekeringswet (Hvw, voorgesteld artikel 12, vierde lid, sub f) verlaten. Het gaat hierbij om personen die geestelijke gezondheidszorg ontvingen in een intramurale setting en na het verlaten daarvan woningzoekende zijn geworden. Om te voorkomen dat zij na ontslag op straat belanden – met alle potentiële risico's op terugval of verergering van hun aandoening van dien – is het wenselijk dat zij een vaste woon- of verblijfplaats hebben na het verlaten van de intramurale setting. 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. Bij ministeriele regeling zullen aanvullende voorwaarden aan de personen uit deze urgentie categorie worden gesteld.

Uitstroom uit jeugdzorg

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.

⁵² Kamerstukken II 2015/16, 29325, nr. 80 e.v.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

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 jeugdzorg.⁵⁵ Wanneer de overgang naar volwassenheid niet goed is geborgd verdwijnen deze jongeren uit beeld van 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 teruggaan 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 jeugdzorg, 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 dan kan heel veel 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.

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 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.

Uitstroom uit forensische zorg met verblijf (klinische forensische zorg en forensisch beschermd wonen)

Als gevolg van dit wetsvoorstel moeten gemeenten in de urgentieregeling ook woningzoekenden opnemen die een instelling verlaten waar zij forensische zorg met verblijf ontvingen en die op een forensische titel klinisch verblijf in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg verlaten.

Forensische zorg wordt verleend aan een justitiabele met een psychiatrische aandoening of beperking, een verslaving, of een verstandelijke handicap en die al dan niet als een voorwaarde, onderdeel uitmaakt van een straf of een maatregel, of van de ten uitvoerlegging van een straf of maatregel, of als voorwaarde onderdeel uitmaakt van een sepot, een schorsing van de voorlopige hechtenis, of een gratieverlening op grond van de Gratiwet, dan wel onderdeel uitmaakt van een strafbeschikking waarbij een gedragsmaatregel wordt opgelegd (artikel 2.2 Wet forensische zorg). 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.⁵⁶

⁵⁵ 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.

⁵⁶ NCSR (2021) [Kenmerken van justitiabelen. Een systematisch literatuuronderzoek \(nscr.nl\)](https://www.ncsr.nl/kenmerken-van-justitiabelen)

Tijdens forensische zorg wordt hard gewerkt aan resocialisatie. In sommige gevallen betekent dit dat personen direct vanuit de forensische zorg klaar zijn om zelfstandig te wonen. In de meeste gevallen stromen personen na het aflopen van hun forensische titel echter door naar reguliere zorg met verblijf. Het deel van de personen dat zelfstandig kan wonen wordt grof geschat op jaarlijks een groep van zo'n 500 personen uit klinische forensische zorg en nog eens 500 personen uit forensisch beschermd wonen.⁵⁷ 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.

Uitstroom uit instelling voor detentie en jeugddetentie

Ook wijzigt dit wetsvoorstel dat gemeenten in de urgentieregeling woningzoekenden moeten opnemen die uitstromen uit (jeugd)detentie (Hvw, art 12, sub h). Het gaat om personen met een leeftijd van minimaal 18 jaar die uitstromen uit een inrichting als bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Om de relatief hoge recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen, wordt al tijdens detentie gewerkt aan re-integratie in de maatschappij. De Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclassering en de gemeente waarnaar een gedetineerde na detentie terugkeert werken samen om een gedetineerde te ondersteunen om een aantal basisvoorwaarden, waaronder de huisvesting, tijdens en na detentie op orde te krijgen. Uit onderzoek is gebleken dat huisvesting bijdraagt aan het voorkomen van recidive.⁵⁸ 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.⁵⁹

Ook bij deze groep zullen in de ministeriele regeling nadere criteria worden gesteld. Voorzien wordt dat het om personen gaat die na een verblijf van minimaal drie aaneengesloten maanden genoemde inrichtingen verlaten. Beleid dat eraan bijdraagt dat meer mensen stabiele huisvesting verkrijgen, 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 delictgedrag wordt hierdoor namelijk (gedeeltelijk) weggenomen.

Bij een uitstroom van jaarlijks ongeveer 5.000 gedetineerden die na een straf van meer dan drie maanden detentie verlaten, zal grof geschat zo'n 1000 tot 2000 personen uit een penitentiaire inrichting stromen met een huisvestingsvraag en het vermogen om zelfstandig te kunnen wonen.⁶⁰ De uitstroom uit justitiële jeugdinrichtingen betreft jaarlijks zo'n 700 personen die ouder zijn dan 18 jaar.⁶¹ Naar inschatting wordt de helft van deze groep woningzoekend en in staat geacht zelfstandig te kunnen wonen.⁶²

Uitstroom sekswerkers uit seksbranche

Met dit wetsvoorstel worden gemeenten verplicht om sekswerkers die de seksbranche verlaten in hun urgentieregeling op te nemen. Sekswerk is in Nederland een legaal beroep. 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.⁶³

De overheid heeft een financieringsregeling ingesteld (DUUP) die gemeenten in staat stelt sekswerkers die willen stoppen met het werk daarbij te ondersteunen. De effectiviteit van deze

⁵⁷ Inschatting Ministerie JenV op basis van historische data DJI over uitstroom FBW naar zelfstandig wonen, in afstemming met het veld.

⁵⁸ WODC (2020) Monitor nazorg ex-gedetineerden 6e meting, WODC Cahier 2020-190.

⁵⁹ 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>

⁶⁰ Inschatting Ministerie JenV, afgeleid van data WODC, ziet voetnoot 24.

⁶¹ Data DJI (2020) [Uitstroomcijfers JJI & KV 2020 | Publicatie | dji.nl](https://www.dji.nl/publicaties/uitstroomcijfers-2020)

⁶² Inschatting ministerie JenV, in afstemming met veldpartijen

⁶³ Regioplan (2019) Timmermans, M., Kuin, M. en Leerdam, van, J. Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II)

regeling hangt nauw samen met de alternatieven die sekswerkers geboden kunnen worden, zowel op de arbeidsmarkt als de woningmarkt. Het maatschappelijk belang om sekswerkers aan te merken als urgentie categorie 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 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 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. Bij ministeriele regeling zullen aanvullende voorwaarden worden opgenomen die bepalen wanneer sekswerkers met urgentie woonruimte kunnen krijgen.

3.2.4.2. Verboden weigeringsgronden

Om uniformiteit, rechtszekerheid en gelijkheid te creëren bij beslissingen op aanvragen voor huisvestingsvergunningen, worden met dit wetsvoorstel in de Huisvestingswet 2014 een aantal gronden vastgelegd die in ieder geval niet mogen worden toegepast bij het weigeren van huisvestingsvergunningen aan personen die behoren tot een aangewezen categorie van urgente woningzoekenden die verplicht onderdeel moeten zijn van de urgentieregeling in de huisvestingsverordening. Hieronder worden deze verboden weigeringsgronden toegelicht.

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 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 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. Dit maakt het huisvestingsprobleem echter niet minder urgent. Een huisvestingsvergunning mag niet worden geweigerd enkel omdat de aanvrager woont in een ruimte die niet is bestemd voor permanente bewoning. Dit laat onverlet dat indien de aanvrager al dan niet tijdelijk bij een kennis of anderszins wel in een zelfstandige of onzelfstandige woonruimte woont, dit aan de aanvrager mag worden tegengeworpen, wanneer – gelet op de individuele omstandigheden van het geval - het huisvestingsprobleem in dergelijke gevallen niet noodzakelijkerwijs urgent is of hoeft te zijn.

Een bepaalde burgerlijke staat van de aanvrager

Ook de burgerlijke staat van de aanvrager mag niet aan een woningzoekende die urgentie aanvraagt worden tegengeworpen. In de praktijk wordt deze weigeringsgrond wel gebruikt, terwijl de burgerlijke staat irrelevant is bij het beoordelen van urgentie. Het opwerpen van de burgerlijke staat kan met name een knelpunt vormen voor slachtoffers van huiselijk geweld die met urgentie op zoek zijn naar betaalbare woonruimte. De personen in kwestie kunnen in sommige gevallen immers nog getrouwd zijn. Dit kan inherent verbonden zijn aan de situatie waarin deze woningzoekenden zich bevinden en mag hen niet worden tegengeworpen. Door de burgerlijke staat van de aanvrager aan hen tegen te werpen wordt de kans ten onrechte verkleind dat zij in aanmerking komen voor een urgentieverklaring.

Achterlaten van woonruimte

In sommige gemeenten wordt geëist dat de aanvrager van urgentie woonruimte heeft om achter te laten. Deze eis druist op zichzelf in tegen de noodzaak voor de urgentieverklaring op zichzelf. 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 drie urgentiegroepen 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 dit in de praktijk bijna nooit lukken. Ook voor personen die uitstromen uit een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld of mensenhandel en personen die een urgentieverklaring aanvragen vanwege problemen van relationele aard, geweld of ernstige bedreiging binnen het huishouden 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.

Bindingseisen voor verplichte urgentiecategorieën

Op basis van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten de mogelijkheid om bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang te geven aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio of aan de gemeente. Dit is aan maximale percentages gebonden. Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening bepalen dat een urgente woningzoekenden ook maatschappelijke, economische of lokale binding moet hebben. Deze tellen dan wel mee binnen de maximale percentages zoals opgenomen in de wet. Voor een aantal urgentiecategorieën leidt het opwerpen van deze bindingseisen echter tot een onwenselijke situatie. Het gaat daarbij om de volgende categorieën:

- uitstroom opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en/of slachtoffers van mensenhandel;
- mantelzorgverleners- en ontvangers;
- uitstappende sekswerkers.

Uitstroom opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en/of slachtoffers van mensenhandel

In artikel 16 van de Huisvestingswet 2014 is reeds geregeld dat bindingseisen niet in de weg kunnen worden gelegd aan woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten. Het is gewenst dat zij een frisse start kunnen maken in een – al dan niet specifieke – andere woningmarktregio.

Ontvangers en verleners van mantelzorg

Ontvangers en verleners van mantelzorg wonen niet per definitie bij elkaar in de buurt. Het kan echter wel essentieel zijn om het voor verleners en ontvangers van mantelzorg mogelijk te maken dat zij bij elkaar in de woningmarktregio wonen. Hierdoor hebben zij vaak geen lokale binding. Het is denkbaar dat mantelzorgverleners door economische binding niet kunnen verhuizen naar de woningmarktregio van de mantelzorgontvanger, maar een mantelzorgontvanger wel kan verhuizen naar de woningmarktregio van de mantelzorgverlener. Daarom mag een urgentieaanvraag van een verlener of ontvanger van mantelzorg niet geweigerd worden op basis van lokale bindingseisen. Dit verbod geldt op basis van huidig recht ook al.

Uitstappende sekswerkers

Het is gewenst dat uitstappende sekswerkers een nieuwe start kunnen maken in een – al dan niet specifieke – andere woningmarktregio. Artikel 16 van de Huisvestingswet 2014 wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid met deze categorie urgent woningzoekenden, zodat deze groep geen huisvestingsvergunning geweigerd kan worden vanwege een gebrek aan lokale binding.

3.2.4.3 Evenredige verdeling van woningzoekenden met een urgentieverklaring over de woningmarktregio⁶⁴

Tegen het verplicht vaststellen van een urgentieregeling in de huisvestingsverordening en het hierbij verplicht opnemen van een aantal categorieën van urgente woningzoekenden, zijn door gemeenten een aantal knelpunten naar voren gebracht. Eén van de knelpunten die met name grote (centrum)gemeenten hebben genoemd is dat zij verwachten dat zij een onevenredig groot aandeel van de woningzoekenden die voor urgentie in aanmerking komen moeten gaan huisvesten, terwijl kleine(re) gemeenten juist een onevenredig 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 evenredige verdeling van 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. Daarom dient er een regionale verdeling tot stand te komen waarbij alle gemeenten een evenredig aandeel van deze urgent woningzoekenden gaan huisvesten. Daarvoor is het ook belangrijk dat gemeenten toewerken naar een evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten, zodat er in alle gemeenten voldoende betaalbare huisvesting beschikbaar is. Daarnaast is het noodzakelijk dat gemeenten tot een evenredige verdeling komen van de huisvesting van de urgent woningzoekenden, zodat de lasten verdeeld worden en de verdringing van regulier woningzoekenden en onderlinge concurrentie voor sociale huurwoningen in met name centrumgemeenten zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

Gemeenten krijgen hiertoe de verplichting om afspraken te maken met gemeenten in de regio over de verdeling van urgent woningzoekenden. De colleges van gedeputeerde staten delen de regio's in overleg met de betreffende gemeenten woningmarktregio's in, waarna de gemeenten vervolgens binnen deze regio's afspraken maken over het huisvesten van een evenredig aandeel van deze urgent woningzoekenden. Dat betekent dat zij onderling kunnen bepalen wie welk aandeel van de woningzoekenden met een urgentieverklaring zal huisvesten. Het is belangrijk dat gemeenten bij dit gesprek de huisvestingsopgave voor urgent woningzoekenden betrekken. Als het niet lukt om tot regionale afspraken te komen dan is de gemeente waar de betrokkene staat ingeschreven verantwoordelijk voor passende huisvesting van de mensen met urgentie. Voor de invulling van de regionale afspraken worden op dit moment nog nadere onderzoeken gedaan naar de verwachte woningbehoeften van urgente woningzoekenden en worden mogelijkheden verkend op welke wijze een evenwichtige verdeling kan worden gerealiseerd.

Lokale binding en verdeling van de urgent woningzoekenden

De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de afspraken omtrent de regionale verdeling van urgent woningzoekenden vastleggen. De gemeenteraad kan ook bepalen dat voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning door woningzoekenden binding vereist is. De gemeenteraad dient ervoor te zorgen dat eventuele bindingseisen de gemaakte afspraken over de evenredige verdeling niet doorkruisen. Nu alle gemeenten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een urgentieregeling hebben en deze categorieën van woningzoekenden dus in iedere gemeente urgentie kunnen verkrijgen en deze evenredig verdeeld worden over de regio, zal naar alle waarschijnlijkheid geen noodzaak bestaan om bindingseisen te stellen.

⁶⁴ Als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, zie artikel 1, onder k.

3.2.4.4 Monitoringsplicht voor gemeenten

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

- a. het aantal verleende urgentieverklaringen;
- b. het aantal woonruimten die in gebruik zijn 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.

3.2.4.5 Rol van de provincie bij de totstandkoming van de huisvestingsverordening

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie⁶⁵, dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer, wordt de plicht voorgesteld voor gemeenten om de provincie voor advies te raadplegen bij het vaststellen van een huisvestingsverordening. Het doel hiervan is tweeledig. Allereerst moet hierdoor voor provincies meer inzicht ontstaan in de huisvestingsverordeningen van gemeenten. Ten tweede kan de provincie vanuit haar coördinerende rol aanbevelingen doen met betrekking tot 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 het onderhavige wetsvoorstel wordt deze adviserende rol van de provincie verder uitgebreid. Mogelijk wordt gemaakt dat de provincie ook expliciet een advies geeft over de in de huisvestingsverordening op te nemen urgentieregeling. Hierbij speelt bijvoorbeeld de vraag of de evenredige verdeling is opgenomen in de huisvestingsverordening en of er geen verboden weigeringsgronden zijn opgenomen. Ten aanzien van de rol van de provincie op het moment dat een huisvestingsverordening is vastgesteld geldt dat de provincie reeds op grond van artikel 124 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 betreffende minister, 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 hier tevens afspraken in vast te leggen over een evenredige verdeling.

3.2.4.6 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 moeten daarnaast 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.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 36 190, nr. 2.

3.2.4.7 Een aandeel sociale huur onder het landelijk gemiddelde als onderdeel van schaarste

Het voornemen bestaat om in het Besluit kwaliteit leefomgeving een landelijk uniforme definitie te geven van een sociale huurwoning, waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat zo'n woning bij mutatie langjarig, ten minste 25 jaar, beschikbaar moet zijn voor huishoudens die vallen onder de zogenoemde DAEB-doelgroep.⁶⁶ Woningcorporaties wijzen hun DAEB-woningen op grond van de Woningwet al toe aan deze doelgroep. Particuliere verhuurders kennen deze verplichting niet, tenzij in een huisvestingsverordening is vastgelegd dat woningen met een aanvangshuurprijs tot de liberalisatiegrens dienen te worden toegewezen aan huurders uit de DAEB-doelgroep.

Gemeenten kunnen een huisvestingsverordening vaststellen, waarbij zij voor categorieën van woonruimte waar schaarste is een vergunningplicht instellen. Zij kunnen criteria in de huisvestingsverordening opnemen voor de verlening van zo'n vergunning, bijvoorbeeld inkomenseisen. Het voornemen is om in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen dat gemeenten waar het aandeel sociale huur in de woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde aandeel, in hun nieuwbouwpoging 30% sociale huur moeten opnemen. Die sociale huur kan door woningcorporaties worden gerealiseerd, maar ook door particuliere verhuurders. Wanneer sociale huur door een particuliere verhuurder wordt gerealiseerd, is het belangrijk deze sociale huurwoningen ook langjarig voor de doelgroep beschikbaar zijn. Wanneer een gemeente een aandeel sociale huur in de woningvoorraad heeft dat lager is dan het landelijke gemiddelde aandeel sociale huur, is er sprake van schaarste aan sociale huurwoningen en dient een gemeente op grond van een gemeentelijke huisvestingsverordening te waarborgen dat óók de particuliere huurvoorraad aan de juiste doelgroep wordt verhuurd.

Als een gemeente een grotere sociale huurvoorraad heeft en daarmee boven 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.

3.2.4.8 Verhouding tot wijzigingen Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie

Los van het onderhavige wetsvoorstel ligt er reeds in de Tweede Kamer een wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter behandeling voor naar aanleiding van de evaluatie van deze wet. Hierin wordt onder meer geregeld dat het percentage voor voorrang aan woningzoekenden met lokale binding (nu maximaal 25 procent van het totaal) zal worden losgelaten. 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, maatschappelijke of lokale binding. 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 sociale koopwoningen (woonruimte tot de NHG-grens). Hierbij krijgen gemeenten de ruimte om nadere voorwaarden te stellen aan de doelgroep die in aanmerking komt om in een sociale koopwoning te wonen. Deze wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 staan los van het onderhavige wetsvoorstel, en lopen om deze reden ook separate trajecten.

3.2.5 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;

⁶⁶ Dit betreffen mensen met een inkomen beneden de inkomensgrens, zoals gedefinieerd in de Woningwet en nader is uitgewerkt in artikel 16 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

- In een ministeriële regeling onder de Huisvestingswet 2014 worden de nadere criteria van die verplichte urgentiecategorieën opgenomen;
- Gemeenten moeten afspraken maken over de evenredige verdeling van de toewijzing van de vrijkomende sociale huurvoorraad aan urgent woningzoekenden,
- Gemeente mogen met de gemeenten uit de woningmarktregio (als bedoeld in de Huisvestingswet 2014) afspraken maken om te komen tot een andere verdeling;
- De provincie ziet toe op de naleving van deze verplichting via het interbestuurlijk toezicht;
- De provincie legt ook de woningmarktregio's vast waarin de afspraken gemaakt kunnen worden.

3.3 Wijzigingen in de Woningwet

3.3.1 Resultaat

Met de hieronder beschreven voorstellen voor wijzigingen van de Woningwet regelen we op hoofdlijnen dat:

- De woonvisie vervalt en wordt vervangen door het volkshuisvestingsprogramma. 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, beslag moet krijgen in de lokale prestatieafspraken.
- Gemeenten de relevante (zorg)aanbieders uitnodigen om deel te nemen aan het gesprek tussen gemeenten, woningcorporaties en huurderorganisaties over het maken van prestatieafspraken.
- De lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties beter afdwingbaar worden door een uitbreiding van de bevoegdheden van de Minister voor VRO voor het doen van een bindende uitspraak bij geschillen over prestatieafspraken.
- Het werkgebied van corporaties wordt aangepast door de bestaande woningmarktregio's te laten vervallen, en het nieuwe werkgebied van corporaties 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 volkshuisvestelijke opgaven beter te equiperen.⁶⁷ 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 zal in paragraaf 3.3.4 de huidige stand van zaken worden besproken waar woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties zich rekenschap van moeten geven bij het maken, dan wel actualiseren, van de huidige lokale prestatieafspraken. Paragraaf 3.3.5 beschrijft de doorwerking van de Nationale prestatieafspraken naar lokale prestatieafspraken. En om voor voldoende wederkerigheid in de prestatieafspraken te zorgen wordt voorgesteld om de taken van de adviescommissie uit te bereiden, dat wordt onder paragraaf 3.3.6 uitgewerkt. Tot slot wordt in paragraaf 3.3.7 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 volkshuisvestelijke opgaven in de provincie.

3.3.3 Verhouding tot het volkshuisvestingsprogramma

⁶⁷ Het wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk geen wijzigingen aan te brengen in de bepalingen die gericht zijn op voorschriften over de bouwkwiteit van individuele bouwwerken, zoals die zijn neergelegd in de hoofdstukken II en III en specifiek artikel 122 van de Woningwet.

Met dit wetsvoorstel wordt het volkshuisvestingsbeleid als een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet geformuleerd. De gemeentelijke omgevingsvisie en het volkshuisvestingsprogramma geven een beschrijving en uitwerking van de beleidsvoornemens voor de komende jaren ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid. Als gevolg van de introductie van dit nieuwe systeem, is het niet meer nodig dat gemeenten een woonvisie opstellen. De woonvisie zoals die nu is opgenomen in artikel 42 van de Woningwet vervalt met dit wetsvoorstel en wordt vervangen door het volkshuisvestingsprogramma.

In paragraaf 3.1 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 kader vormen voor het vastleggen van ambities en doelstellingen ten aanzien van het lokale volkshuisvestelijk beleid en het beschrijven van maatregelen die hiertoe genomen gaan worden. Het volkshuisvestingsprogramma vormt daarmee de basis voor de lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties.

3.3.4 Lokale prestatieafspraken

Op grond van de Woningwet moeten corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties met elkaar prestatieafspraken maken, waarin is opgenomen welke bijdrage corporaties gaan leveren aan de volkshuisvestelijke opgaven in een gemeente. De woningcorporatie moet op grond van de Woningwet naar redelijkheid bijdragen aan dit volkshuisvestelijk beleid, daarmee is er 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. Als gevolg van deze onderlinge afhankelijkheid is het belangrijk dat woningcorporaties en huurdersorganisaties tijdig betrokken worden bij de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma. Voorgesteld wordt dan ook 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 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 artikel 44 van de Woningwet is vastgelegd dat het proces om te komen tot prestatieafspraken, begint met een uitnodiging van de woningcorporatie aan de gemeente en huurdersorganisatie om het gesprek over prestatieafspraken aan te gaan. 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 tenminste over een periode van vijf jaar dient te gaan, ligt het voor de hand dat de lokale prestatieafspraken ook een meerjarige horizon kennen. Uit artikel 44 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 het volkshuisvestingsprogramma uitdrukkelijk voorschrijft over welke onderwerpen de gemeente lokaal beleid dient te maken, volgt op grond van artikel 42 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 regering vindt het van belang hier kort in te gaan op die onderwerpen waarvan het voornemen is in het Besluit kwaliteit

leefomgeving instructieregels te stellen over de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma en die in ieder geval relevant zijn voor de lokale prestatieafspraken.

a. Woningbouw en woningbouwprogrammering

Het provinciale volkshuisvestingsprogramma is leidend om te komen tot een nieuwbouwopgave in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten nemen hun deel van de provinciale opgaven op in hun volkshuisvestingsprogramma. Zo wordt voor woningcorporaties per gemeente duidelijk hoeveel sociale huurwoningen, middenhuur-woningen en geclusterde woonvormen voor ouderen zij moeten bouwen. Woningcorporaties mogen daarbij van gemeenten verwachten dat zij zorgen voor voldoende steun en locaties om de afgesproken aantallen sociale huurwoningen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Met het bod (het overzicht als bedoeld in artikel 43 van de Woningwet) dat woningcorporaties doen ten behoeve van het maken van lokale prestatieafspraken geven woningcorporaties aan waar, hoeveel en wanneer zij kunnen bouwen om bij te dragen aan het realiseren van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

b. Balans in de woningvoorraad

Woningcorporaties zijn ervoor verantwoordelijk om betaalbare woningen aan te bieden. In de lokale prestatieafspraken dient te worden vastgelegd hoe een zo groot mogelijke groei ten aanzien van de sociale huurvoorraad kan worden gerealiseerd, aansluitend bij de doelen zoals geformuleerd in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma ten aanzien van het streven naar voldoende sociale huur en voldoende betaalbare woningen. Bij de uitwerking moet rekening worden gehouden met voldoende segmentatie in de voorraad van sociale huurwoningen en ook zullen de prestatieafspraken moeten ingaan op voldoende mogelijkheden om doorstroming te borgen van doorstromers uit de sociale huursector naar een middenhuur-woning.

c. De zorg en ondersteuningsbehoefte in relatie tot wonen

Voor een deel van de mensen uit aandachtsgroepen en ouderen is meer nodig dan alleen een dak boven het hoofd om prettig en zelfstandig te wonen. Voldoende passende zorg en ondersteuning zijn randvoorwaarden 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 de uitwerking van een integrale aanpak in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, die bovendien zoveel mogelijk regionaal wordt afgestemd.⁶⁸ In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij het maken van lokale prestatieafspraken de (zorg)aanbieders te betrekken die hieraan een bijdrage kunnen leveren. 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. Daarom wordt niet voorgeschreven dat al deze partijen moeten worden uitgenodigd bij het proces om te komen tot prestatieafspraken, maar dat het college van burgemeester en wethouders hierin een keuze maakt.

Aan artikel 44 van de Woningwet wordt met dit wetsvoorstel 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 aanbieders, jeugdhulpaanbieders en zorgaanbieders die intramurale zorg, ondersteuning of hulp bieden in relatie tot hun uitstroom, ambulante hulpverleners en die nodig zijn om de zorg gekoppeld aan de afgesproken huisvesting voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen te verlenen. De uitwerking van de prestatieafspraken kan vervolgens zijn weerslag vinden in convenanten en overeenkomsten. De gemeentelijke praktijk is op dit punt verschillend, en om die reden wordt voorgesteld om de uitvoering bij gemeenten te laten. 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.

⁶⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 32847, nr. 883.

d. Leefbaarheid

In kwetsbare gebieden is vaak veel corporatiebezit. De actieve betrokkenheid van woningcorporaties is om die reden nodig bij zowel de fysieke aanpak van leefbaarheid als voor de sociale maatregelen.

Ten aanzien van de fysieke maatregelen kunnen woningcorporaties bijdragen aan leefbaarheid en veiligheid in wijken onder meer door hun woningen waar nodig te renoveren en te verduurzamen. Ook kunnen zij bijdragen door wijken te differentiëren door middel van herstructurering en door via huurbeleid te sturen op een gemixte bewonerssamenstelling. Ten aanzien van sociale maatregelen kunnen woningcorporaties bijdragen aan de leefbaarheid door het sociaal beheer waar nodig te intensiveren. Woningcorporaties weten vaak als eerste wat er in de wijk speelt. Hierdoor kunnen klachten of overlastsituaties met gericht sociaal beheer worden gesignaleerd en voorkomen. De inzet van woningcorporaties vindt plaats in samenwerking met organisaties in het sociaal domein. Daarnaast kunnen woningcorporaties inzetten op ontmoetingen tussen bewoners, door bijvoorbeeld buurthuizen te realiseren.

De aspecten die in het volkshuisvestingsprogramma door gemeenten zijn opgenomen ten aanzien van leefbaarheid zullen in gezamenlijkheid met woningcorporaties en andere maatschappelijke organisaties moeten worden opgepakt. Van woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties wordt verlangd dat zij over de aspecten van leefbaarheid prestatieafspraken maken. In de Woningwet is op enkele punten specifiek vastgelegd dat corporaties dit enkel mogen als hierover in de prestatieafspraken iets is afgesproken, bijvoorbeeld het benutten van de mogelijkheid om meer dan 7,5% van de woningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrenzen.

e. Verduurzaming

Een actieve betrokkenheid van corporaties bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving is geborgd doordat corporaties in artikel 45, lid 2, onderdeel I, tot kerntaak hebben om de energieprestatie van haar bezit te verbeteren, waaronder via het opwekken van hernieuwbare energie. Bovendien spelen corporaties een belangrijke rol in de wijkgerichte aanpak van gemeenten om wijken aardgasvrij te maken. Deze inzet moet verder worden geïntensiveerd doordat deze via de prestatieafspraken moet beantwoorden aan het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma en aan de nationale doelen voor de verduurzaming van de sociale huurvoorraad. Om te voldoen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma leggen de gemeente, de corporaties en de huurdersorganisaties de bijdragen voor de verduurzaming zoveel mogelijk concreet vast in de lokale prestatieafspraken. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de bijdrage van de corporatie bijdraagt aan het behalen van de doelen van het volkshuisvestingsprogramma.

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, VNG en de Minister voor VRO. 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 middenhuur-woningen, 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 van de corporaties, maar waar de corporaties 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 corporatiewoningen.

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 VRO zullen worden benoemd tot volkshuisvestelijke prioriteiten op grond van artikel 39, tweede lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Woningcorporaties moeten rekening houden met deze afspraken bij het doen van hun bod voor de lokale prestatieafspraken.

3.3.6 Afdwingbaarheid lokale prestatieafspraken

Uitgangspunt van de lokale prestatieafspraken is 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 volkshuisvestelijke doelen 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 VRO, 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.⁶⁹

Dit wetsvoorstel voorziet evenwel in een aantal uitbreidingen die de geschilbehandeling robuuster maken. Meest in het oog springt dat wordt voorgesteld om de geschilbehandeling uit te breiden met de mogelijkheid om ook een geschil over de nakoming van prestatieafspraken aan de Minister voor VRO voor te leggen.

Naast de uitbreidingen van de taken voor geschilbehandeling wordt in dit wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de Minister voor VRO zich ook kan uitlaten over de inspanningen van gemeenten en de huurdersorganisaties bij de totstandkoming van de prestatieafspraken. Op dit moment beoordeelt de minister, wanneer een geschil wordt voorgedragen, vooral of een woningcorporatie zich naar redelijkheid heeft ingespannen om tot prestatieafspraken te komen.

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. 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 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 VRO. De adviescommissie adviseert de minister desgevraagd over een lokaal geschil tussen woningcorporatie(s), gemeente en huurders. De Minister voor VRO 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 kijkt zich op een zeer effectieve manier van haar taken, tegelijk is de wettelijke reikwijdte van die taken in de praktijk vaak te smal om een afdoende antwoord te kunnen geven op de specifieke situatie. In de bestaande situatie mag de adviescommissie nu enkel adviseren over geschillen bij de totstandkoming van de prestatieafspraken, terwijl het voor de realisatie van de volkshuisvestelijke

⁶⁹ Artikel 44 Woningwet in samenhang met artikel 19a, tweede lid, onder e, Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

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 VRO, wanneer de drie lokale partijen er onderling echt niet uit komen. De Minister voor VRO 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 corporatie, 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 VRO 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 VRO 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 VRO, is dat de mogelijkheid wordt gecreëerd dat de adviescommissie zich uitsprekt over een geschil bij de nakoming van de prestatieafspraken, en dus niet alleen een geschil bij de totstandkoming ervan. Van belang is ook dat dit wetsvoorstel expliciteert en versterkt dat de adviescommissie zich kan uitspreken over de rol en opstelling van ieder van de drie lokale partijen. In de bestaande situatie is het weliswaar mogelijk dat de adviescommissie een oordeel geeft over de vraag of een gemeente zich al dan niet redelijk heeft opgesteld, maar leidend bij de huidige geschilbehandeling is de beoordeling van het bod van de corporatie. In dit voorstel wordt de geschilbehandeling gelijkgetrokken. Dat betekent dat de geschilbehandeling in de fase van de totstandkoming van de prestatieafspraken kan gaan over de opstelling van zowel gemeente, woningcorporatie als huurdersorganisatie. En in de fase van nakoming van de prestatieafspraken, kan de geschilbehandeling gaan over de rol van de gemeente én de woningcorporatie.

Concreet wordt voorgesteld de wettelijk taak uit te breiden met:

- de mogelijkheid dat de adviescommissie een informele aanpak toepast;
- de mogelijkheid dat de adviescommissie ambtshalve gronden aanvult;
- advisering door de adviescommissie over nakoming van prestatieafspraken, met bindende uitspraak van de Minister voor VRO over nakoming;

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 3.3.6.8.

3.3.6.4 Toepassing informele aanpak

Voorgesteld wordt dat de adviescommissie, wanneer een geschil aan haar voor advies is voorgelegd, altijd als eerste stap bekijkt of formele geschilbehandeling kan worden voorkomen door een informele aanpak in te zetten. Een informele aanpak kan bijdragen aan de meest effectieve oplossing voor de lokale situatie en aan het herstel van onderling vertrouwen. Dit vertrouwen is cruciaal vanwege de voortdurende relatie tussen partijen die gezamenlijk aan de lat staan om aan de lokale volkshuisvestingsopgaven te voldoen. Hiermee wordt aan deze werkwijze inbedding en kader gegeven als volwaardig onderdeel van de procedure van geschilbehandeling door de minister. De mogelijkheid tot toepassing van een informele aanpak zal worden geregeld bij wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

3.3.6.5 Ambtshalve aanvullen gronden

De adviescommissie kan de lokale partijen vragen de aangedragen feiten en omstandigheden aan te vullen. Wenselijk is het als de adviescommissie ambtshalve de gronden van het geschil kan aanvullen. Dit zal mogelijk worden in de fase van de informele aanpak, en ook in de fase van formele geschilbehandeling. Hiermee wordt de wederkerigheid en gelijkwaardigheid tussen partijen beter geborgd. Dit zal nader in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting worden uitgewerkt.

3.3.6.6 De afdwingbaarheid in de fase van de totstandkoming van de prestatieafspraken

Voorgesteld wordt te expliciteren dat de adviescommissie zich kan uitspreken over de rol en opstelling van ieder van de drie lokale partijen. De huidige wetgeving sluit de mogelijkheid niet uit dat de adviescommissie een oordeel geeft over de vraag of een gemeente zich al dan niet redelijk heeft opgesteld in de totstandkomingsfase van de prestatieafspraken, maar leidend is de beoordeling van het bod van de woningcorporatie. In dit voorstel wordt de geschilbehandeling gelijkgetrokken en wordt dus geëxpliciteerd dat de geschilbehandeling ook over de rol van de gemeente kan gaan. Er ontstaat daardoor een gelijkwaardige rol van alle drie de partijen in de geschilbehandeling en meer wederkerigheid in de uitvoering van de prestatieafspraken. In de praktijk kan dit voor gemeenten een nieuwe situatie opleveren, wanneer hun optreden (ook) aan geschilbehandeling wordt onderworpen.

3.3.6.7 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 afdwingen.

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.

1. Gemeente

De woningcorporatie en/of de huurdersorganisatie kan een geschil aanhangig maken bij de minister voor VRO 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 afgesloten niet conform het gemeentelijk woonprogramma 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.

Uitbreiding van de adviestaak van de adviescommissie ziet er verder op, dat de commissie de minister kan adviseren om in zo'n geval de provincie ertoe aan te zetten de instrumenten uit de Omgevingswet in te zetten om de gemeente via die weg alsnog tot nakoming te brengen. De provincie zal deze instrumenten kunnen inzetten wanneer er sprake is van een provinciaal belang en dit instrumentarium passend is.

2. 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 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.⁷⁰

3.3.6.8 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 ⁷¹(Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De adviescommissie integreert in zo'n geval de inlichtingen van de Aw of WSW in haar advies.

De werkterreinen van de adviescommissie en de Aw 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 Aw 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 woningmarktregio's

Met de invoering van de woningmarktregio's in augustus 2016 is voor elke corporatie duidelijk geworden welke gemeenten het regionale werkgebied vormen. Doel van het aanwijzen van één regionaal werkgebied was het creëren van sterkere lokale binding van corporaties en zo de schaal van een corporatie in overeenstemming te brengen met de schaal van de regionale woningmarkt. Die sterkere lokale binding is afgelopen jaren gerealiseerd, en dit doel blijft onverminderd belangrijk. Tegelijkertijd is het gezien de grote volkshuisvestelijke opgaven voor de komende jaren

⁷⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/30/nationale-prestatieafspraken-woningcorporaties>

⁷¹ De verplichting tot geheimhouding van de Aw blijft onverminderd bestaan. De Aw maakt in voorkomende gevallen de afweging over geheimhouding.

en de ongelijke verdeling van financiële middelen tussen regionale werkgebieden en tussen corporaties belangrijk dat corporaties 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 coördinerende rol bij de provincie neer te leggen ten aanzien van het volkshuisvestelijke beleid. In aansluiting daarop zal gelden dat corporaties in provinciaal verband werkzaam mogen zijn, zodat de gemeentelijke opgaven en het bod daarop van de corporaties aansluit bij de provinciale opgaven. Dat neemt niet weg dat provincies geen directe sturingsrelatie met corporaties hebben: die sturingsrelatie blijft ook met de aanpassing van het werkgebied voorbehouden aan het tripartite overleg tussen gemeente, huurders en corporatie.

Voorgesteld wordt om het regionale werkgebied van corporaties te verruimen door de bestaande woningmarktregio's te laten vervallen, en het nieuwe werkgebied van corporaties te laten samenvallen met provinciale grenzen. Hierdoor kunnen corporaties in één provincie eenvoudiger met elkaar samenwerken wanneer dit een bedrijfseconomisch en/of volkshuisvestelijk voordeel oplevert. Alle in een provincie werkzame corporaties kunnen op deze manier bijdragen aan de provinciale opgaven zoals die zijn vastgesteld in het provinciale woonprogramma, ongeacht waar in de provincie die opgaven liggen. Onderlinge solidariteit tussen corporaties om die opgaven te realiseren wordt zo vergemakkelijkt. Deze verruiming wordt geboden met het blijvende uitgangspunt dat corporaties blijven werken vanuit een zo sterk mogelijke lokale binding en dat corporaties niet zomaar in een regio actief worden waar zij geen volkshuisvestelijke kennis 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 amvb het werkgebied van een woningcorporatie wordt bepaald, zijnde de provincie(s) waar die woningcorporatie op dat moment al wettelijke 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 een provincie hun werkgebied kunnen krijgen. Bij amvb zullen hiervoor nadere regels worden gesteld, onder meer om te voorkomen dat eventuele ongewenste effecten ontstaan zoals bijvoorbeeld '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. Bij amvb zullen nadere regels gesteld worden aan de (bestaande) ontheffingssystematiek.

3.4 Wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Zoals hiervoor uiteengezet zijn voldoende passende zorg- en ondersteuning voor verschillende aandachtsgroepen belangrijke randvoorwaarden 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.⁷² In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal daarom worden voorgeschreven dat gemeenten 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 en periodiek wordt 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 zorg en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor aandachtsgroepen en

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2022, 32.847, nr. 883

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 2015, zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet langdurige zorg en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet te bereiken. Gemeenten hebben namelijk zowel ruimtelijke ordening, woningvoorraadbeheer en 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 in kaart brengen. Dat geldt ook als het gaat om Wlz-cliënten met een volledig of modulair pakket thuis of een persoonsgebonden budget met zorg thuis (veelal aanvullend met gemeentelijke maatwerkvoorzieningen). Het in kaart brengen van behoeften kan bijvoorbeeld verlopen via een monitoringsberaad met gecontracteerde aanbieders van gemeenten en Wlz-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 verschillende domeinen heen om mensen langer thuis te laten wonen. Het Wmo-beleidsplan is in die zin als integrale visie bedoeld in samenhang met het woon-zorgbeleid in het volkshuisvestingsprogramma.

Uit de memorie van toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015⁷³ blijkt ook dat een integrale ketenbenadering met onder andere woningcorporaties is beoogd. De aanvulling die met dit wetsvoorstel wordt gedaan vult dit nader in.

4. Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet. De Omgevingswet bevat regelgeving over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waarvan de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2024 is.⁷⁴

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 amvb's 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 de algemene 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 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 haar beslag in ministeriële regelingen. Naar verwachting worden in een regeling onder de Huisvestingswet 2014 worden de voorwaarden voor categorieën urgenten

⁷³ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 841, nr. 3, p. 41-42, 73 & 187

⁷⁴ Brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 26 januari 2023, Kamerstukken II, 2022/23/ 33118, nr. 246

uitgewerkt. In de Omgevingsregeling onder de Omgevingswet worden de aandachtsgroepen waar in ieder geval aandacht aan moet worden besteed in het volkshuisvestingsprogramma benoemd. En in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 wordt de uitbreiding van de taken van de adviescommissie geschillenbeslechting vormgegeven.

4.3 Grondwet en recht op huisvesting

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een onderwerp van overheidszorg toe te voegen aan de aanhef van artikel 1.3 Ow. In artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is de zorg van de overheid voor voldoende woongelegenheid 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 woongelegenheid 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.⁷⁵

Deze 'obligations to ensure' is ook verdragsrechtelijk vastgelegd. Artikel 11 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele grond- en mensenrechten (ICESCR) stelt dat iedereen recht heeft op 'een toereikende levensstandaard met inbegrip van voldoende voedsel, -kleding en huisvesting'. De *General Comments* geven daar verder invulling aan. 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. Deze sociale grondrechten zijn slechts in uitzonderlijke situaties⁷⁶ afdwingbaar bij de rechter, kan Nederland op de realisatie van dit grondrecht verdragsrechtelijk worden aangesproken via aanbevelingen van onder meer het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten of het Comité van Ministers van de Raad van Europa.⁷⁷ Het recht op huisvesting is dus een inspanningsverplichting van de overheid om zowel kwantitatief als kwalitatief te voorzien in passende huisvesting.

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

4.4 Vrijheid van verplaatsing en vestiging

Het recht op vrijheid van vestiging is vastgelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Een beperking van dit grondrecht kan gerechtvaardigd zijn indien dit bij wet is voorzien, noodzakelijk is in een democratische samenleving en een legitiem doel dient dat niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden bereikt (subsidiariteit). Daarnaast moet de maatregel ook proportioneel zijn.

Het verplicht stellen dat gemeenten een urgentieregeling moeten vaststellen waarin bepaalde groepen met voorrang moeten worden toegewezen is mogelijk een inmenging in de vrijheid van vestiging.

⁷⁵ Algehele grondwetsherziening, Deel Ia Grondrechten, 's-Gravenhage 1979, p. 337.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Op basis van de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten.

4.4.1 Verplichte urgentieregeling waarin bepaalde urgente 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. Ook is bepaald dat mantelzorgerverleners en –ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven in ieder geval tot de urgente woningzoekenden moeten behoren. Deze groepen kunnen dus niet van voorrang door middel van een urgentieregeling worden uitgesloten. Dat geldt voor alle gemeenten. 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 woningzoekenden als urgente categorie op te nemen. Daarbij heeft de gemeente de vrijheid om aanvullende categorieën woningzoekenden aan te merken als urgente woningzoekenden. Dit kan mogelijk een indirect effect hebben op de mogelijkheden van woningzoekenden die geen urgentie hebben. Dat wil echter niet zeggen dat zij geen woonruimte kunnen krijgen. Alleen niet op basis van urgentie.

4.4.2 Bij wet voorzien

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan de eis 'bij wet voorzien' een materiële invulling. Het gaat er om dat de inmenging voldoende toegankelijk en voorzienbaar ('*accessible and foreseeable*') is. De verplichting om een urgentieregeling vast te leggen en daarin bepaalde woningzoekenden als urgente woningzoekenden op te nemen, is neergelegd in dit wetsvoorstel. De wijze waarop de gemeente gebruik moet maken van deze bevoegdheid is in het wetsvoorstel nader omschreven en daarnaast dient de gemeenteraad de precieze uitwerking hiervan vast te stellen in een gemeentelijke huisvestingsverordening. Hierdoor wordt enerzijds de rechtszekerheid gegarandeerd en willekeur voorkomen en anderzijds zijn de maatregelen daarmee toegankelijk en voorzienbaar. Dit wordt te meer gegarandeerd doordat alle gemeenten verplicht worden om ten minste dezelfde urgentiecategorieën in een urgentieregeling aan te merken.

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. De maatregelen zijn daardoor voorzienbaar en kenbaar.⁷⁸ Hierdoor is voor beide maatregelen voldaan aan het criterium dat de inperking van de vrijheid van vestiging bij wet moet zijn voorzien.

Ook is 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 de criteria voor verlening van een huisvestingsvergunning uitgewerkt. Ook zijn de eisen voor het verlenen van een vergunning niet discriminatoir en bevatten ze geen verboden eisen zoals bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn.

4.4.3 Noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit

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. Deze vrijheid voor gemeenten 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).

Ook uit het programma 'Een thuis voor iedereen' blijkt dat er een aantal specifieke groepen is waarvan het wenselijk is dat deze in alle gemeenten vanwege hun problematiek als urgent woningzoekende worden gezien. Zij zijn vaak afhankelijk van extra zorg of begeleiding, of zij

⁷⁸ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 7 juni 2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd./Ierland, app. no. 44460/16, para. 107. CBB 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, r.o. 6.4.1.

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 kostbare (nood)opvang, beschermd wonen of een ggz-instelling of zijn dak- of thuisloos. Het woningtekort raakt veel woningzoekenden die daardoor ook op andere levensdomeinen in de knel komen en zorgt ervoor dat mensen onnodig lang een beroep moeten doen op steun van de overheid. Dat is voor deze mensen en voor de samenleving als geheel ongewenst. Om te kunnen borgen dat urgent woningzoekenden 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.

Aangezien de Huisvestingswet 2014 een uitputtende regeling biedt aan de gemeente inzake woonruimteverdeling is er geen minder ingrijpend alternatief instrument om het doel te bereiken (subsidiariteit). Om de proportionaliteit te waarborgen zijn er in dit wetsvoorstel een aantal procedurele waarborgen opgenomen. Gedeputeerde staten moeten, in overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, een woningmarktregio aanwijzen waarin afspraken over de huisvestingsopgave van urgente woningzoekenden moeten worden gemaakt. Deze afspraken moeten gericht zijn op een evenredige verdeling van de urgent woningzoekenden 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 urgente woningzoekenden waarvan is aangetoond⁷⁹ dat deze personen vaak te lang in dure (nood)opvang, beschermd wonen of een ggz-instelling verblijven of dak- of thuisloos zijn.

4.5 Gelijkheidsbeginsel

Een beperking van een in het EVRM neergelegd grondrecht mag geen strijd opleveren met het gelijkheidsbeginsel zoals onder meer is opgenomen in artikel 14 van het EVRM. Dit artikel schrijft voor dat geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt mag worden. Daaruit vloeit voort dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Hoewel de verplichte urgentieregeling onderscheid maakt bij het verlenen van voorrang voor woonruimte, betreft dit geen ongeoorloofd onderscheid.

De toepassing van de maatregel leidt namelijk niet tot direct of indirect onderscheid op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De wijzigingen voorzien enkel in maatregelen waarmee een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte plaatsvindt. Het is logisch dat bepaalde woningzoekenden, zoals bijvoorbeeld bepaalde urgente woningzoekenden, voorrang krijgen. Zonder deze voorrang zouden zij wellicht weinig kans maken op huisvesting.

4.6 Eigendomsrecht

Voor het stellen van verboden en geboden voor perceeleigenaren is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Bij een wijziging van het omgevingsplan, ook bij instructiebesluit, moet worden beoordeeld of de wijziging geen regulering of ontneming van eigendom betekent. Of bij het stellen van geboden en verplichtingen sprake is van regulering of ontneming, hangt af van de omstandigheden van het geval. Er zijn veel situaties denkbaar waarbij alleen sprake is van regulering van eigendom: het beperken van de gebruiksmogelijkheden van het eigendom, zonder dat het beschikkingsrecht daarover (geheel of grotendeels) verloren gaat. Van belang daarbij is dat een eventuele inmenging in het eigendom gerechtvaardigd moet zijn. De inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt

⁷⁹ Zie paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel.

gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren. Voorgaande is van belang wanneer het rijk of de provincie voornemens is het omgevingsplan bij instructie te wijzigen, dan moet worden beoordeeld of er sprake is van regulering of ontneming van eigendom en of deze gerechtvaardigd is.

4.7 Toegang tot de rechter

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij amvb 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. Rechtsbescherming in de vorm van beroep in één feitelijke rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale randvoorwaarden voor rechtsbescherming. In dit kader zijn het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) van belang. Het recht van belanghebbenden om een besluit van een bestuursorgaan bij de rechter ter discussie te kunnen stellen, blijft echter gewaarborgd.

De artikelen 6 en 13 van het EVRM zijn van belang voor het gegarandeerde recht op toegang tot de rechter. Uit artikel 6 van het EVRM volgt dat er een recht is op toegang tot een onafhankelijke rechter. Deze bepaling vereist echter geen rechtsbescherming in meerdere feitelijke instanties. In het huidige omgevingsrechtelijke stelsel zijn er dan ook verschillende besluiten, zoals het bestemmingsplan, waartegen beroep in één feitelijke rechterlijke instantie openstaat. Ook uit artikel 47 van het Handvest en de artikelen 6 tot en met 9 van het Verdrag van Aarhus volgt niet een recht op rechtsbescherming in twee feitelijke rechterlijke instanties.

4.8 Staatssteun

De voorgestelde wijzigingen van de Woningwet grijpen niet in op de uitgangspunten het EC-besluit⁸⁰ over de Nederlandse woningcorporaties uit 2009 en daarmee de kaders voor staatssteun.

4.9 Huurregelgeving

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

4.10 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 milieueffectrapportage⁸¹ en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling⁸² zijn voor bepaalde plannen (en projecten) een zogenoemde milieubeoordeling voorgeschreven, voorafgaand aan het nemen van een besluit over het vaststellen van het plan (of het toestaan van een project). Zo kan het bevoegd gezag de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Ook is een plan-mer aan de orde als in een programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een "passende beoordeling" gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Dit kan dus ook gelden voor het volkshuisvestingsprogramma dat met dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld.

⁸⁰ C(2009)9963, E 2/2005 en N 642/2009

⁸¹ 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).

⁸² 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).

Als het 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 besluit, dan kan een mer-beoordeling nodig zijn. Wanneer daaruit blijkt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, dan geldt er een plan-mer-plicht. Deze plicht brengt additionele procedurele eisen met zich mee op grond van afdeling 16.4 van de Omgevingswet. Dit gaat onder meer om de verplichting tot het opstellen van een notitie over de reikwijdte en het detailniveau van de relevante informatie, over de redelijke alternatieven van de voorgenomen activiteit waarvoor het warmteprogramma een kader stelt, overleg met bestuursorganen en advisering door de Commissie voor de mer.

4.11 Raakvlakken met voorgenomen wetgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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 Algemene wet bestuursrecht (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 verruimen van de bezwaar- en beroepstermijn voor bepaalde besluiten, het vergroten van de ruimte om een bezwaar of beroep bij termijnoverschrijding toch ontvankelijk te verklaren en het voorschrijven dat het bestuur 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 voor 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. Zo zal de voorgestelde verruiming van de bezwaar- en beroepstermijn vooral in tweepartijengeschillen gelden en daarmee niet voor omgevingsrechtelijke besluiten. De andere voorstellen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb gelden onverkort voor het omgevingsrecht. De onderdelen uit het voorliggend voorstel die moeten leiden tot versnelling doen niet af aan de toegang tot rechtsbescherming in het algemeen of de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in het bijzonder. Zij worden alleen tijdelijk ingezet, zolang hier wegens zwaarwegende maatschappelijke belangen aanleiding toe bestaat, en hebben tot doel de procedure bij de rechter te bekorten. Dit wetsvoorstel bevat geen voorstellen tot versnelling van de bezwaarfase.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Volgt nog.

6. Uitvoering

Volgt nog.

7. Toezicht en handhaving

De Autoriteit woningcorporaties zal een Uitvoeringstoets uitvoeren.

8. Financiële gevolgen

Op grond van artikel 2 Financiële Verhoudingswet wordt een onderzoek uitgevoerd naar de financiële gevolgen van de voorgestelde wijziging voor provincies en gemeenten. De eventuele financiële gevolgen zullen worden gedekt door het 'wonen-domein'.

9. Evaluatie

De doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk wordt binnen 5 jaar na inwerkingtreding van deze wet geëvalueerd. In het Bkl zal nader worden uitgewerkt hoe de monitoring van de volkshuisvestelijke programma's eruit komt te doen.

10. Advies en consultatie

Uitkomsten consultatie.

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 besluiten op grond van afdeling 5.2 en een besluit ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2. 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, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit zijn besluiten voor categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering wenselijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen die voor een bepaalde termijn bij algemene maatregelen worden aangewezen, en waarop de procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86 en 16.87 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 ten minste 12 woningen. Ook kan het voorkomen dat voor een op grond van artikel 16.87a, eerste lid, 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 verzoekt op een dergelijk besluit te besluiten in samenhang met besluiten die wel op grond van dit artikellid zijn aangewezen. Bijvoorbeeld wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet is aangewezen samen wordt aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel is aangewezen op grond van dit artikellid. In dat geval geldt beroep in één instantie. Als een niet-aangewezen omgevingsvergunning los wordt aangevraagd, blijft beroep in twee instanties gelden. Hiermee kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel beroepen tegen verschillende besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle benodigde besluiten los van elkaar worden aangevraagd. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.

Artikel II Huisvestingswet 2014

Onderdeel A (artikel 1 Huisvestingswet 2014) Gezien met deze wet de verplichting tot het hebben van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet wordt geïntroduceerd wordt het begrip volkshuisvestingsprogramma aan de Huisvestingswet 2014 toegevoegd. Voor nadere toelichting zie onderdelen A en D van artikel V.

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.

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.

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 gemotiveerd afwijken van het advies. Ik verwijs hiervoor ook naar § 3.2.4.5 van het algemeen deel.

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. Ik verwijs hiervoor ook naar § 3.2.4.6 van het algemeen deel.

Tevens wordt in dit onderdeel geregeld dat burgemeester en wethouders, bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een urgentieregeling hierover afstemmen met burgemeester en wethouders van de overige gemeenten die deel uitmaken van de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen. Ook moeten zij in ieder geval afspraken maken over de evenredige verdeling van woningzoekenden die zijn ingedeeld in de urgentiecategorieën.

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 van woningzoekenden die gemeenten in hun urgentieregeling moeten opnemen, verwijs ik naar § 3.2.4.1 van het algemeen deel.

Ten slotte wordt in dit onderdeel geregeld dat het college van burgemeester en wethouders jaarlijks aan gedeputeerde staten en aan Onze Minister een overzicht moet verstrekken van het aantal verleende urgentieverklaringen, het aantal woonruimten die in gebruik zijn genomen op grond van een urgentieverklaring en de urgentie categorieën waarvoor de huisvestingsvergunning is verleend. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar § 3.2.4.4 van het algemeen deel.

Onderdeel F (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 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, dat de woningzoekende een bepaalde burgerlijke staat moet hebben of dat de woningzoekende een woonruimte moet achterlaten. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar § 3.2.4.2.

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 onder de Decentralisatie Uitkering Uitstapprogramma's Prostituees en zijn aangemeld door de uitvoerende organisatie van de DUUP-regeling geen eisen inzake het inkomen mogen worden gesteld. Verwezen wordt ook naar § 3.2.4.2. van het algemeen deel.

Onderdeel G (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, aan mantelzorgverleners- en ontvangers en aan uitstappende sekswerkers. Verwezen wordt naar § 3.2.4.2. van het algemeen deel.

Onderdeel H (artikel 51 Huisvestingswet 2014)

In dit onderdeel is overgangsrecht opgenomen. Gemeenten moeten uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting een urgentieregeling hebben waarin de verplichte urgente categorieën woningzoekenden zijn opgenomen. Dit betekent onder andere dat burgemeester en wethouders de urgentieregeling binnen dat jaar 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 evenredige verdeling van woningzoekenden die zijn ingedeeld in de urgentiecategorieën.

Artikel III Omgevingswet

Onderdeel A (artikel 1.3 Omgevingswet)

Artikel 1.3 van de Omgevingswet beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De Omgevingswet is zowel gericht op het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (onderdeel a) als op het doelmatig benutten van die fysieke leefomgeving door de mens (onderdeel b). Deze doelen geven richting aan de uitvoering van taken en bevoegdheden door bestuursorganen op grond van de Omgevingswet.

De aanhef van artikel 1.3 Ow geeft enkele eisen die fungeren als schakels tussen de beide doelen. Zo moeten de doelen in onderlinge samenhang worden nagestreefd en worden onderwerpen van overheidszorg genoemd die daarbij richtinggevend zijn. In de eerste plaats betreft dit duurzame ontwikkeling. Daarnaast worden de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu genoemd. Deze opdracht vloeit voort uit artikel 21 van de Grondwet en vormt een collectieve taak voor alle bestuursorganen gezamenlijk.

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om de volkshuisvesting toe te voegen aan de aanhef van artikel 1.3 Ow. Hiermee wordt de zorg van de overheid voor voldoende woongegelegenheid, zoals die in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is verankerd, ook in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet 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 woongegelegenheid 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 de toelichting.

De zorg voor voldoende woongegelegenheid is ook in de toekomst een belangrijke overheidstaak. Er is een urgente en actuele maatschappelijke volkshuisvestingopgave. 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 woongegelegenheid het omgevingsrecht raakt zowel in het kader van het doelmatig verdelen van de fysieke ruimte als het reguleren van de samenstelling van de woningvoorraad, wordt voorgesteld dit voorwerp van overheidszorg een centrale plaats te geven in de Omgevingswet.

Artikel 1.3 Ow geeft richting aan de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Het is van belang op te merken dat noch met dit artikel, noch met de in dit onderdeel voorgestelde aanvulling daarop, op voorhand een bepaald onderling gewicht tussen de hoofddoelen is aangegeven. De uitkomst van de bestuurlijke afweging bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden kan per geval verschillen. Het expliciet benoemen van de zorg voor voldoende woongegelegenheid stelt enkel buiten twijfel dat bestuursorganen zich dit onderwerp moeten aantrekken bij de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

In de eerste plaats is het de gemeente die aan zet is om de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 Ow te (doen) realiseren. Dit geldt ook voor het onderwerp van zorg voor voldoende woongegelegenheid. Het Rijk en de provincies kunnen echter een rol vervullen als die zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd of als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden. Waar het gaat om de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband is bijvoorbeeld een coördinerende rol voor de provincies weggelegd, zoals met dit wetsvoorstel ook in artikel 2.18 van de Omgevingswet wordt verduidelijkt.

Een beperking voor de afweging die bestuursorganen op grond van artikel 1.3 Ow kunnen maken, is aanwezig als elders in de Omgevingswet specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zijn gegeven. In dat geval gaan die kaders voor. Op grond van artikel 2.1, derde lid, Ow kan bij de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving een begrenzing worden aangebracht tot bepaalde onderdelen, aspecten of belangen. Dit wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van artikel 2.1, derde lid, waar het gaat om het beheer van de woningvoorraad. Dit

maakt het mogelijk om de uitoefening van taken en bevoegdheden in dat kader uit te werken of te begrenzen.

Onderdeel B (artikel 2.1 Omgevingswet)

De Omgevingswet geeft bestuursorganen een ruime opdracht bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden. Op grond van artikel 2.1 *Ow* 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 taakbehartiging. 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.

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om in artikel 2.1, derde lid, *Ow* 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 de uitbreiding van artikel 1.3 *Ow* zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel, waarmee de volkshuisvesting een plaats krijgt in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Bestuursorganen zullen zich het belang van voldoende woongelegenheden moeten aantrekken bij het nemen van besluiten, 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, *Ow* 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 *Ow* 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, *Ow* 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.

Onderdeel C (artikel 2.18 Omgevingswet)

Artikel 2.18 van de Omgevingswet benoemt de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen als een specifieke taak van de provincies. Het voorgestelde vierde lid expliciteert dat deze taak ook de volkshuisvesting kan omvatten, waar het gaat om het bevorderen van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband. De begrenzing van de coördinerende taak van provincies blijft geregeld in artikel 2.3, tweede lid. Dit betekent dat voor ontwikkelingen die niet raken aan de samenstelling van de woningvoorraad in regionaal verband en ook geen betrekking hebben op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft, het gemeentebestuur als eerste bevoegd blijft.

Onderdelen D en E (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 D en E wordt voorgesteld de instructiebevoegdheid breder inzetbaar te maken.

De opgaven op het gebied van de volkshuisvesting spelen zowel op gemeentelijk, provinciaal als nationaal niveau. Om te verzekeren dat in de beleidsontwikkeling snel ingespeeld kan worden op (bovengemeentelijke) ontwikkelingen in de woonbehoeften en het woningaanbod, wordt voorgesteld mogelijk te maken dat gedeputeerde staten aan gemeenten een instructie kunnen

geven over het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma (artikel 2.33, tweede lid, nieuw onderdeel e). Om dezelfde reden wordt voorgesteld 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 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 4.4, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (getrapte proactieve aanwijzing).

Onderdelen F, G en H (artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 Omgevingswet)

Gemeenten, provincies en 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 woonegelegenheid. 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 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 volkshuisvestelijk beleid 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 Omgevingswet. De nummering wordt toegevoegd bij de drukproef van deze wet.

Onderdelen I en J (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 (Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 274).

De voorgestelde formulering is ontleend aan artikel 16.71, derde lid, welke 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 zijn direct na inwerkingtreding van die algemene maatregel van bestuur 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.

Onderdeel K (artikel 16.86 Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de onderdelen I en J van artikel III.

Onderdeel L (artikel 16.87 Omgevingswet)

Er wordt een nieuw eerste lid ingevoegd waarmee wordt geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak beroepen tegen een projectbesluit, tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 en tegen een besluit ter uitvoering van een projectbesluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.3.

Onderdeel M (artikel 16.87a)

Voorgesteld wordt om artikel 16.87a over administratief beroep bij een omgevingsvergunning voor een jachtactiviteit te vernummern 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 N (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 Chw – de bouw van ten minste 12 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 verzoekt op zijn aanvraag te besluiten in samenhang met besluiten die wel op grond van dit artikel zijn aangewezen. Bijvoorbeeld wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet is aangewezen samen wordt aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel is aangewezen op grond van dit artikel. In dat geval zijn de procedurele versnellingen wel van toepassing. Als een niet aangewezen omgevingsvergunning los wordt aangevraagd, zijn de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid (nieuw), niet van toepassing. Hiermee kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel losse besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle benodigde besluiten los van elkaar 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 de toelichting bij paragraaf 3.1.9.4. 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 van de Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.3.

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 de toelichting bij paragraaf 3.1.9.2.

Onderdeel O (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. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.5.

Onderdeel P (bijlage, onder A, Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om een begripsbepaling op te nemen van het begrip "participatie". Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.10.

Artikel IV Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Onderdeel A (artikel 2.1.2, vierde lid, onderdeel b, 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 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 2015, met zorgkantoren en zorgaanbieders als bedoeld in de Wlz 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 de toelichting bij paragraaf 3.4.

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 Wlz en de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet betrokken door het college (zie de wijzigingsvoorstellen t.a.v. art. 44 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 (Wmo 2015) of verlengde jeugdhulp (Jeugdwet)⁸³. Deze bepaling regelt een verplichting om deze informatie kosteloos aan te leveren ten behoeve van monitoring en prognoses rondom wonen en zorg. Dit betreft uitdrukkelijk geen bijzondere persoonsgegevens. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.4.

Onderdeel C (nieuw artikel 5.4.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Op grond van de voorgestelde artikelen 2.1.2, vierde lid, onderdeel b, 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 met 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)

Gezien met deze wet de verplichting tot het hebben van een gemeentelijke woonvisie op basis van artikel 42, eerste lid, 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 de Woningwet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.3.3.

Onderdelen B en C (artikelen 41b en 41d Woningwet)

Met de wijziging van artikelen 41b en 41d wordt voorzien in de mogelijkheid voor de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om zo de woningmarktregio's waar woningcorporaties werkzaam mogen zijn vast te stellen. Beoogd wordt om de woningmarktregio's bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zo te verruimen dat deze overeenkomen met de provinciale grenzen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.7 van de algemene toelichting.

Onderdeel D (artikelen 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 (art. 42. e.v. 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

⁸³ Jongeren met jeugdhulp die 18 jaar worden | Van jeugd naar 18+ | Regelhulp - Ministerie van VWS

volkshuisvestingsprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, voortaan het uitgangspunt is voor maken van deze afspraken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.3.3.

Onderdeel E (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 onderdelen A en D.

Onderdeel F (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 onderdelen A en D. In onderstaand voorstel worden in aanvulling op het bestaande proces, met het nieuwe tweede lid, voorgesteld om hieraan toe te voegen dat de betrokken colleges van burgemeester en wethouders aanbieders in de zin van art. 1.1.1, eerste lid, van 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 en 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 Wmo 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 laten we aan gemeenten zelf over. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.3.4, onderdeel c.

Onderdeel G (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 toegevoegd partijen elkaar een schriftelijke mededeling doen toekomen als er sprake is van een geschil. Er kan dan binnen vier weken vanaf het doen van deze mededeling het geschil worden voorgelegd aan de minister. De behandeling van deze geschillen wordt nader uitgewerkt bij AMvB. 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 de algemene toelichting.

Onderdeel H (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 onderdelen A en D.

Onderdeel I (artikel 48 Woningwet)

Dit betreft het herstel van een kennelijke verschrijving.

Onderdeel J (artikel 54 Woningwet)

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

Onderdeel K (artikel 57 Woningwet)

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

Artikel VI Samenloopbepalingen

PM

Artikel VII Evaluatie

De doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet geëvalueerd. Deze evaluatie wordt te zijner tijd gezonden aan de Staten-Generaal.

Artikel VIII Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen toelichting.

Artikel IX 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.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,