

Ontwerpbesluit versterking regie volkshuisvesting

NOTA VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMENE TOELICHTING	5
1 Algemeen	5
<i>Inleiding</i>	5
<i>Aanleiding</i>	5
<i>Korte toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting</i>	6
<i>Pijlers besluit versterking regie volkshuisvesting</i>	7
<i>Leeswijzer</i>	16
2 Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving ..	16
<i>2.1 Uitgangspunten instructieregels : subsidiariteit ('decentraal tenzij') en proportionaliteit</i>	17
<i>2.2 Uniforme definities betaalbare woning en aandachtsgroepen</i>	19
2.2.1 Algemeen betaalbare woningen	19
2.2.2 Sociale huurwoning	20
2.2.3 Middenhuurwoning	21
2.2.4 Betaalbare koopwoning	21
2.2.5 Aandachtsgroepen	22
<i>2.3 Inhoud volkshuisvestingsprogramma</i>	24
2.3.1 Van omgevingsvisie naar volkshuisvestingsprogramma	24
2.3.2 Geen voorgeschreven volgorde en termijn	25
2.3.3 Samenhang volkshuisvestingsprogramma's en monitoringsverplichting op verplichte urgentie categorieën	25
2.3.4 Instructieregels over de gegevens over de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling	26
<i>2.4 Gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma</i>	26
2.4.1 Van woonvisie naar gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma	26
2.4.2 Gegevens over de woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad	27
2.4.3 Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave	27
2.4.4 Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad	30
2.4.5 Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen	32
2.4.6 Leefbaarheid en sociale samenhang	32
2.4.7 Samenhang volkshuisvestingsprogramma met gemeentelijk warmteprogramma	34
2.4.8 Woongerelateerde zorg en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen	35
<i>2.5 Provinciale volkshuisvestingsprogramma</i>	37
2.5.1 Van regionale woondeals naar provinciale volkshuisvestingsprogramma's	37
2.5.2 Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad	37
2.5.3 Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave	38
2.5.4 Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad	39
2.5.5 Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen	39
2.5.6 Regie op plancapaciteit	39

2.5.7	Leefbaarheid.....	39
2.5.8	Verduurzaming	40
2.6	<i>Nationale volkshuisvestingsprogramma</i>	40
2.6.1	Van bestuurlijke afspraken naar een nationaal volkshuisvestingsprogramma	40
2.6.2	Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad	40
2.6.3	Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave.....	40
2.6.4	Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad	41
2.6.5	Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen.....	41
2.6.6	Leefbaarheid.....	42
2.6.7	Verduurzaming	42
2.7	<i>Instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma over betaalbare woningbouw ...</i>	42
2.7.1	Betaalbaarheidsdoelstellingen	42
2.7.2	Instructieregels over betaalbare woningen voor het Rijk en de provincies.....	43
2.7.3	Instructieregels over betaalbaarheid voor de gemeenten	43
2.7.4	Aanvullende bijdrage van alle gemeenten in de woningbouwregio	44
2.7.5	Rol van de provincie bij de regionale verdeling van betaalbare woningen.....	44
2.7.6	Geen maximum betaalbaarheidspercentage voor gemeenten	46
2.7.7	IJKpunt voor de gemeentelijke betaalbaarheidsinstructie	47
2.7.8	Zicht op de realisatie van voldoende betaalbare woningen	47
2.7.9	Gerealiseerde sociale huurwoningen in beheer bij particulieren	48
2.8	<i>Regeling voor ontheffing en afwijking op gemeentelijke instructieregels</i>	48
2.9	<i>Gegevensverzameling en verslaglegging</i>	50
2.9.1	Verzamelen gegevens met betrekking tot volkshuisvesting	50
2.9.2	Bronnen die verstrekt worden ten behoeve van de volkshuisvestingsprogramma's ..	51
2.9.3	Verslag en integraal overzicht van de opgave voor de volkshuisvestingsprogramma's 52	
2.9.4	Integraal overzicht en verslagen als uitgangspunt voor het gemeentelijk en provinciaal volkshuisvestingsprogramma	53
2.9.5	Eigen inschatting gemeenten	53
2.9.6	Samenhang interbestuurlijke afspraken over verzamelen, gebruik en beheer.....	54
2.9.7	Stand van de woningbouwopgave.....	54
2.10	<i>Regie op betaalbaar bouwen via het omgevingsplan</i>	55
2.10.1	Sturen op betaalbare woningen met juridische doorwerking.....	55
2.10.2	Sturing met regels in het omgevingsplan.....	55
2.10.2	Wijzigingen in dit besluit	55
2.10.3	Uniforme definities	55
2.10.4	Instandhoudingsduur van minimaal 25 jaar voor sociale huurwoningen	55
2.10.5	Uniforme maximale aanvangshuurprijs ook voor middenhuurwoningen	56
2.10.6	Samenhang huurprijsregulering woningwaarderingstelsel	56
2.10.7	Harmonisering met eigenwoningregeling voor fiscale renteaftrek en koopstartregeling 56	
2.10.8	Gemeentelijke bevoegdheid voor lagere bovengrenzen betaalbare koopwoningen ..	57
2.10.9	Privaatrechtelijke afspraken.....	58

2.11	<i>Ladder voor duurzame verstedelijking niet meer van toepassing voor woningbouwlocaties</i>	58
2.11.1	Achtergrond Ladder voor duurzame verstedelijking	58
2.11.2	Uitzetten Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw	59
2.12	<i>Vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen voor eerstegraadsfamilie op het achtererf</i>	60
2.12.1	Inleiding.....	60
2.12.2	Mantelzorgwoningen.....	61
2.12.3	Familiewoningen voor familieleden eerste graad.....	62
2.12.4	Regeling na inwerkingtreding Omgevingswet	62
2.12.5	Hoofdpijnen landelijke regeling in het besluit	63
2.12.6	Landelijke regeling in relatie tot het omgevingsplan.....	63
2.12.7	Toepassingsbereik van de landelijke regeling	64
2.12.8	Omschrijving mantelzorg.....	64
2.12.9	Bewoning en administratieve gevolgen.....	65
2.12.10	Bebouwings- en stedenbouwkundige voorwaarden	65
2.12.11	Gevallen waarin nog wel een vergunningplicht geldt	67
2.12.12	Milieuimte van omliggende bedrijven en infrastructuur	67
2.12.13	Beëindiging van huisvesting in verband met mantelzorg of huisvesting van familieleden.....	68
3	Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015	68
3.1	<i>Volkshuisvestelijke prioriteiten gaan op in het nationale volkshuisvestingsprogramma .</i>	68
3.2	<i>Omgevingsvisie en gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vervangen de woonvisie, relatie tot het prestatiebod van woningcorporaties</i>	68
3.3	<i>Versteving lokale prestatieafspraken</i>	69
3.3	<i>Uitbreiding van de bevoegdheid van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken voor geschillen</i>	69
3.4	<i>Schorsing behandeling van aanvraag verkoopgoedkeuring.....</i>	70
3.5	<i>Aanpassing werkgebied woningcorporaties</i>	71
3.5.1	Uitbreiding werkgebied naar provinciegrenzen	71
3.5.2	Ontheffing beperken werkgebied	72
3.5.3	Ontheffing uitbreiden werkgebied	72
4	Wijzigingen in het Omgevingsbesluit	74
4.1	<i>Inleiding.....</i>	74
4.2	<i>Procedurale versnellingen voor aangewezen categorieën projecten</i>	75
4.3	<i>Zwaarwegende maatschappelijke belangen.....</i>	75
4.4	<i>De aan te wijzen besluiten.....</i>	76
5	Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht.....	79
6	Gevolgen	79
6.1	<i>Milieu.....</i>	79
6.2	<i>Rechtspraak</i>	79
6.3	<i>Decentrale overheden</i>	80
7	Advies en consultatie	81
7.1	<i>Raad voor de rechtspraak.....</i>	82
7.2	<i>Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties</i>	82
7.2.1	Besluit kwaliteit leefomgeving	82
7.2.2	Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.....	86

7.3	<i>Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk</i>	89
7.4	<i>Consultatie (1^e consultatie)</i>	92
7.4.1	Algemeen.....	92
7.4.2	Besluit kwaliteit leefomgeving.....	92
7.4.3	Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.....	103
7.4.4	Besluit bouwwerken leefomgeving.....	106
7.4.5	Wijzigingen in het Omgevingsbesluit.....	108
7.5	<i>Consultatie (2^e consultatie)</i>	109
7.5.1	Besluit kwaliteit leefomgeving.....	109
7.5.2	Besluit bouwwerken leefomgeving.....	116
8	Overgangsrecht en inwerkingtreding	118
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	119
	<i>Artikel I (Besluit bouwwerken leefomgeving)</i>	<i>119</i>
	<i>Artikel II (Besluit kwaliteit leefomgeving).....</i>	<i>125</i>
	<i>Artikel III (Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015)</i>	<i>141</i>
	<i>Artikel IV (Omgevingsbesluit).....</i>	<i>142</i>
	<i>Artikel V (Grondslag voor percentage woonruimte huisvesten urgenten)</i>	<i>142</i>
	<i>Artikel VI (Overgangsrecht).....</i>	<i>143</i>
	<i>Artikel VII (Inwerkingtreding).....</i>	<i>143</i>

I ALGEMENE TOELICHTING

1 Algemeen

Inleiding

Het Besluit versterking regie volkshuisvesting (het besluit) stelt regels ter uitvoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting (de wet). Dit besluit wijzigt vier algemene maatregelen van bestuur ten behoeve van het hernemen van de regie op de volkshuisvesting. Het gaat respectievelijk om het Besluit kwaliteit leefomgeving het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, en het Omgevingsbesluit.

Aanleiding

Nederland kampt met een groot woningtekort. Overal zien we het effect van dit tekort op het leven van mensen. Veel mensen moeten een volgende stap in hun leven uitstellen; jongvolwassenen die noodgedwongen langer thuis blijven wonen, mensen die in de knel komen na een scheiding, of ouderen die niet kunnen doorstromen naar een passende woning. Het woningtekort bedroeg 4.8 % in 2025, terwijl 2% wordt gezien als een gezond tekort op de woningmarkt. Gezien de verwachte huishoudensgroei blijft dit tekort ook de komende jaren groot.¹

Niet alleen is er een tekort aan woningen. Nieuw opgeleverde woningen zijn te vaak niet of moeilijk betaalbaar en sluiten niet aan bij wat mensen nodig hebben. De wachtlijsten voor een sociale huurwoning zijn in heel Nederland lang. Voor mensen met een middeninkomen is er te weinig betaalbaar aanbod in het middensegment. Deze groep komt niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en is daarom vaak aangewezen op een voor hen te dure huurwoning in het vrije segment. Hoge prijzen en een gebrek aan betaalbaar aanbod zijn de belangrijkste belemmeringen voor het vinden van een woning.² Daarnaast duurt het proces voor de bouw van een woning - van initiatief tot realisatie - gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld slechts twee à drie jaar in beslag neemt. De verdeling van sociale huurwoningen en van woningen voor middeninkomens tussen gemeenten is niet altijd evenwichtig, en evenmin is de huisvestingopgave van aandachtsgroepen dat. Vooral grote steden hebben een hoger aandeel sociale huurwoningen dan omliggende gemeenten, terwijl juist in die steden het betaalbare aanbod voor middeninkomens achterblijft.

Het is een grondwettelijke taak van de overheid om te zorgen voor voldoende woongelegenheden. De ambitie van de regering is daarom om de regie vanuit de overheid op de volkshuisvesting te hernemen in samenwerking met marktpartijen en woningcorporaties. Die regie bestaat allereerst uit bestuurlijke en publiek-private samenwerking, zoals de afspraken in de Woontop 2024. Maar ook uit inzet van financiële instrumenten, zoals de inzet van rijksmiddelen, en wettelijk instrumentarium. Versterking van dit wettelijk instrumentarium is daarbij nodig om meer grip te krijgen op hoeveel, waar en voor wie we bouwen met doorzettingsmacht als dat nodig is. Maar ook met versnelling van procedures en meer kans voor urgent woningzoekenden voor wie woonruimte dringend noodzakelijk is. De wet voorziet in de benodigde versterking van de wettelijke instrumenten. Dit besluit stelt regels ter uitvoering van de wet en wijzigt vier algemene maatregelen van bestuur ten behoeve van het hernemen van de regie op de volkshuisvesting. Het gaat respectievelijk om het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en het Omgevingsbesluit.

Dit besluit is twee keer geconsulteerd. Een tweede consultatie was nodig vanwege wijzigingen ten opzichte van het eerste geconsulteerde besluit. De tweede consultatie betrof de navolgende wijzigingen:

- De uitwerking van de instructieregels voor gemeenten, provincie en Rijk over betaalbaar bouwen;

¹ Integrale visie op de woningmarkt, *Kamerstukken II 2024/2025*, 32847 nr. 1373.

² WoOnonderzoek april 2024.

- De aanpassing van de regels voor vergunningvrije mantelzorg-en familiewoningen op het achtererf;
- Het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw; en
- De uitwerking van de regels over gegevensverzameling en verslaglegging

Korte toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting

Om de regie op de volkshuisvesting te hernemen hebben de samenwerkende overheden wettelijke instrumenten nodig. De wet biedt nieuwe instrumenten en maakt instrumenten uit onder meer de Omgevingswet toepasbaar op de volkshuisvesting, waardoor het Rijk, de provincies en gemeenten beter in staat zijn, in gezamenlijkheid en met regionale afstemming, regie te voeren. Hierdoor krijgen de overheden meer grip op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd, op bouwen met meer tempo en op meer kansen op urgentie voor woonruimte voor mensen voor wie het dringend noodzakelijk is een woning krijgen. Om dit te realiseren wijzigt de wet vijf wetten ter verbetering van de verschillende instrumenten gericht op de benodigde samenhang ten behoeve van de volkshuisvesting: de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet, de Huisvestingswet 2014, de Woningwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Om te waarborgen dat de doelstellingen van het Rijk worden doorvertaald naar het lokale beleid en dat er samenhangend volkshuisvestelijk beleid is van alle overheden, wordt in de Omgevingswet een verplicht volkshuisvestingsprogramma voorgeschreven. Hierin maken gemeenten, provincies en Rijk hun beleid voor woningbouw en locaties concreet en werken ze samen, als één overheid, aan dezelfde nationale doelen vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid. Voor de woningbouw is dit beleid in ieder geval gericht op de realisatie van 100.000 woningen per jaar waarvan twee derde betaalbaar en 30% sociale huur. In het volkshuisvestingsprogramma moeten daarnaast ook maatregelen worden opgenomen om te zorgen voor het in kaart brengen van de opgave voor aandachtsgroepen en het voorzien in die opgave. Voorheen kwam het volkshuisvestelijke beleid voor gemeenten met name aan de orde in de woonvisie en de omgevingsvisie. Met de wet wordt het op uitvoering gerichte beleid voor de volkshuisvesting onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma. De woonvisie is komen te vervallen. Dit besluit bevat instructieregels voor de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma.

Met het oog op de versnelling van woningbouw wijst de regering, op grondslag van de wet, in dit besluit aan voor welke besluiten versnelde behandeling bij de rechter wenselijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het betreft in ieder geval woningbouw vanaf één woning.

De wet waarborgt voor een aantal categorieën urgent woningzoekenden dat zij overal in Nederland in aanmerking komen voor een urgentieverklaring voor woonruimte. Voorheen gold er geen verplichting voor gemeenten om een urgentieregeling op te nemen in de huisvestingsverordening. Er waren dan ook veel gemeenten die geen urgentieregeling hebben. Gemeenten worden in de wet verplicht een urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen waarbij een aantal verplichte urgentiecategorieën wordt opgenomen. De huisvesting van deze groepen mensen moet vervolgens evenredig verdeeld worden in de regio. Daarom worden de urgent woningzoekenden in dit besluit aangewezen als een van de aandachtsgroepen waarvoor in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma beleid gevoerd moet worden op de huisvesting daarvan.

De wet regelt bovendien dat de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's uitvoering krijgen in de lokale prestatieafspraken die gemeenten, huurdersorganisaties en woningcorporaties maken. De lokale prestatieafspraken worden verstevigd door uitbreiding van de taken van de adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken; de commissie kan naast adviseren over het maken van afspraken, ook een advies gevraagd worden over de nakoming ervan. Het werkgebied van de woningcorporaties wordt met dit besluit tevens uitgebreid langs de grenzen van de provincies.

Pijlers besluit versterking regie volkshuisvesting

De regie op de volkshuisvesting wordt met de wet, dit besluit en de regeling versterkt langs de volgende pijlers:

- I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen
- II. Regie op voldoende betaalbare woningen
- III. Versnelling van procedures
- IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden

In dit besluit worden deze pijlers verder uitgewerkt. De vierde pijler wordt hoofdzakelijk geregeld in de wet en in de regeling. Voor de inzichtelijkheid in het samenstel van de wet, dit besluit en de regeling wordt hieronder in de tabellen hieronder per wet weergegeven welke onderwerpen op het niveau van de wet, dit besluit en de navolgende voorgenomen regeling regelt. Dit besluit regelt de onderwerpen in de blauwe kolom van onderstaande tabellen.

Pijler	Omgevingswet	Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en Omgevingsbesluit	Omgevingsregeling
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Toevoeging evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als oogmerk in de Omgevingswet (artikel 2.1, vijfde lid)		
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Grondslag voor aanwijzen bouwlocaties die verhoogde attentie vereisen (art. 2.26, vierde lid)	Uitwerking in artikel 4.36, derde lid, Bkl t.a.v. nationaal volkshuisvestingsprogramma	
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Grondslag voor instructieregels en instructies op volkshuisvestingsprogramma's en getrapte instructie t.a.v. het omgevingsplan (artikel 2.33 en 2.34)	Uniforme definities betaalbare woningen (4.32 Bkl) Instructieregels over de inhoud van de volkshuisvestingsprogramma's (4.34, 4.35 en 4.36 Bkl), waaronder: instructieregels over percentages betaalbare woningen, woningbehoefte van aandachtsgroepen, zorggeschikte woningen, voldoende bouwlocaties, 130% plancapaciteit. Ontheffing van instructieregels betaalbare woningen voor gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma (afdeling 4.7 Bkl)	Uitwerking termijn betaalbaarheidsopgave en percentage landelijk gemiddelde aandeel sociale huurwoningen

		Afwijkend percentage betaalbare woningen in omgevingsverordening (artikel 7.8c Bkl)	
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Verplichte volkshuisvestingsprogramma's (VHP) voor gemeenten, provincies en Rijk (artikel 3.6, 3.8 en 3.9)	Aanwijzing woningbouwregio's in omgevingsverordening door PS (artikel 7.8b Bkl)	
III. Versnelling van procedures	Aanpassing regeling termijnen voorkeursrecht (artikel 9.3 en 9.4)		
III. Versnelling van procedures	Bevordering toepassing coördinatieregeling (artikel 16.7a)		
III. Versnelling van procedures	Versnellen procedures voor woningbouwprojecten: - artikel 16.83a: prorogatie - artikel 16.83b: geen beroep gemeenten onderling - artikel 16.86a: geen tweede zitting - artikel 16.87: versnelde behandeling - artikel 16.87a: aanwijzing categorieën voor versnelde behandeling - artikel 16.87b: verkorte uitspraak	Aanwijzing woningbouwprojecten vanaf één woning (artikel 10.26f Omgevingsbesluit)	
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Grondslag voor kwartaalrapportages stand van de woningbouwopgave (Artikel 20.7, tweede lid en artikel 20.15a)	Uitwerking in artikel 11.76, tweede lid, onder e en 11.77, onder g, Bkl	
III. Versnelling van procedures	Uitbreiden toepassingsgebied van een aangewezen experiment bij regeling i.p.v. AMvB (artikel 23.3)		
III. Versnelling van procedures		Uitzetten ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouwprojecten (artikel 5.129g Bkl)	
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen		Actualisatie instructie over aanwijzing woningbouwcategorieën in het omgevingsplan (artikel 5.162a Bkl)	
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende		Gegevensverzameling en verslaglegging i.h.k.v. de volkshuisvestingsprogramma's (afdeling 11.6 in Bkl)	

betalbare woningen		Publicatie verslagen (10.49e Omgevingsbesluit)	
III. Versnelling van procedures		Mantelzorg- en familiewoning als vergunningvrij bijbehorend bouwwerk (artikel 2.21b en paragraaf 2.3.4 Besluit bouwwerken leefomgeving)	

Pijler	Woningwet	Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015	Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015
III. Versnelling van procedures	Verklaring van geen bezwaar van B&W vervalt voor plaatsen flexwoningen (artikel 41, zevende lid)		
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Wijzigen werkgebied woningcorporaties naar provinciegrenzen i.p.v. woningmarktregio's (artikel 41b)	Uitwerking woningmarktregio's woningcorporaties inclusief versoepelen ontheffingsregeling (artikel 35, 37 en 37b)	Opsomming woningcorporaties in woningmarktregio's
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Vervallen gemeentelijke woonvisie (artikel 42)		
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen	(Zorg)aanbieders worden uitgenodigd bij maken lokale prestatieafspraken (artikel 44)		
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen III. Versnelling van procedures	Geschillenbeslechting lokale prestatieafspraken ook over nakoming (artikel 44bis)		
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen II. Regie op voldoende betaalbare woningen IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Grondslagen voor volkshuisvestingsprogramma's: - aanwijzing aandachtsgroepen (artikel 62a) - gegevensverzameling over aandachtsgroepen (artikel 66) - Beleid over huisvesting van aandachtsgroepen (artikel 67)	Aanwijzing aandachtsgroepen (4.33 Bkl) Gegevensverzameling aandachtsgroepen (afdeling 11.6 Bkl) Beleid over huisvesting van aandachtsgroepen (artikel 67)	

	- Beleid over stedelijke vernieuwing (artikel 80a)	4.34, eerste lid, onder d, Bkl) Beleid over stedelijke vernieuwing: leefbaarheid en sociale samenhang (artikel 4.34, onder e, Bkl)	
III. Versnelling van procedures		Opschorten termijn bindende uitspraak bij verzoek tot verkoop (artikel 25, vierde lid)	

Pijler	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Bvrv
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen	In Wmo-plan aandacht besteden aan woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van aangewezen aandachtsgroepen én dit integraal in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma opnemen. Inclusief afstemmen met andere gemeente (artikel 2.1.2 en 5.4.2 Wmo).	Beleid over woongerelateerde zorg in relatie tot het Wmo-plan (artikel 4.34, tweede lid, Bkl)
I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen	Aanleveren informatie over woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van aandachtsgroepen in het kader van de lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties (artikel 2.5.5 Wmo).	

Pijler	Huisvestingswet	Rvrv
II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Begripsbepaling betaalbare koopwoonruimte (artikel 1)	Indexering prijsgrens betaalbare koopwoonruimte
IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Verplichte aanwijzing categorieën woonruimte voor aangewezen urgenten (artikel 2)	
IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Afspraken over evenwichtige verdeling urgenten in de regio en GS moeten een woningmarktregio aanwijzen (artikel 3 en 6)	Normpercentage voor vrijmaken 15% van de aangewezen huurwoonruimte voor urgenten (voor gemeenten die niet in regionaal verband tot een andere afspraak komen)
IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Onderbouwing in gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma van invulling huisvestingsverordening (artikel 6)	
II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Betaalbare nieuwbouwkoopwoonruimte aanwijzen voor huisvestingsvergunning (artikel 7)	
IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Verplichting urgentieregeling met verplichte urgentiecategorieën (incl. grondslag voor nadere voorwaarden) voor gemeenten en gegevensverzameling (artikel 12)	Algemene en specifieke voorwaarden urgenten
IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Alleen maatschappelijke of economische lokale bindingseisen binnen woningmarktregio bij urgenten (artikel 14)	

IV. Meer kansen voor urgent woningzoekenden	Verboden weigeringsgronden huisvestingsvergunning aan urgenten (artikel 15)	
---	---	--

N.B.: voor de Huisvestingswet 2014 zijn er geen regels op besluitniveau

Pijler	Algemene wet bestuursrecht
III. Versnelling van procedures	Verhoging griffierecht voor niet-natuurlijke personen in woningbouwzaken (artikel 8:41)
II. Regie op voldoende betaalbare woningen	Uitsluiten bezwaar en beroep bij (bijlage 2, artikel 1): - verlening of weigering van een ontheffing van instructieregels over percentages betaalbare woningen t.a.v. het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma; en
III. Versnelling van procedures	- de instructie t.a.v. het gemeentelijk en provinciaal volkshuisvestingsprogramma
III. Versnelling van procedures	Uitsluiten beroep bij aangewezen besluiten op grond van artikel 16.87a Bkl (bijlage 2, artikel 2)

I. Regie op hoeveel, waar en voor wie we bouwen

Er zijn te weinig betaalbare woningen om te voldoen aan de vraag, er is geconstateerd dat niet vanzelf voldoende betaalbare woningen tot stand komen en het ontbreekt aan voldoende locaties om te bouwen.³ 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. Voor de lange termijn vraagt dat om samenhang in beleid in de omgevingsvisie tussen de opgave voor de volkshuisvesting en andere opgaves in de fysieke leefomgeving, zoals ruimte voor werken, mobiliteit, en andere voorzieningen.

Het is echter ook noodzakelijk dat er ook concreet, samenhangend beleid is voor de korte en middellange termijn gericht op de realisatie van dezelfde volkshuisvestelijke doelen. Om die reden is in de wet een verplicht volkshuisvestingsprogramma voorgeschreven voor gemeenten, provincies en Rijk. Het volkshuisvestingsprogramma vervangt het op uitvoering gerichte onderdeel van de woonvisie op grond van de Woningwet. In het volkshuisvestingsprogramma verankeren gemeenten, provincies en Rijk het volkshuisvestelijke beleid in samenhang. Om er voor te zorgen dat overheden als één overheid werken aan de realisatie van de nationale doelen bevat dit besluit instructieregels voor de inhoud van dit volkshuisvestingsprogramma. Deze instructieregels betreffen in ieder geval maatregelen gericht op de realisatie van voldoende betaalbare woningen, uniforme definities voor betaalbare woningen, het voorzien in voldoende woningbouwlocaties, de huisvestingsopgave van aandachtsgroepen, beleid op het gebied van verduurzaming en leefbaarheid in samenhang met volkshuisvesting en beleid op het gebied van zorg en ondersteuning in samenhang met volkshuisvesting.

Doelstelling voor het aantal te realiseren woningen is om landelijk 100.000 woningen per jaar te realiseren via nieuwbouw, maar ook via andere toevoegingen. Denk aan transformatie, splitsen van woningen of via optoppen. Om deze doelstelling door te vertalen naar de lokale praktijk worden met de provincies daarover afspraken gemaakt over de verdeling van dit aantal per provincie. Provincies maken vervolgens in de woningbouwregio concrete afspraken met gemeenten over het aantal te realiseren woningen per gemeente. In het volkshuisvestingsprogramma worden maatregelen opgenomen gericht op het realiseren van dit afgesproken aantal woningen. Onderdeel daarvan is het zorgen voor voldoende bouwlocaties. Om te zorgen voor voldoende locaties bevat dit besluit de instructieregel voor provincies om te zorgen voor 130% plancapaciteit ten opzichte

³ In de wet 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.

van de bouwopgave in hun provincie. Provincies moeten sturen op voldoende locaties in de omgevingsplannen van gemeenten. De beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties biedt zelf al een mogelijkheid tot versnellen van de bouwproductie, doordat partijen hun inzet kunnen concentreren op de locaties waarover afspraken zijn gemaakt.

De afspraken tussen gemeenten en provincies over hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd worden gemaakt in de woningbouwregio. De woningbouwregio is het samenstel van gemeenten dat door de provincie wordt aangewezen in de omgevingsverordening. Het ligt voor de hand dat in de meeste gevallen de bestaande samenwerking in de woondealregio wordt gecontinueerd.

II. Regie op voldoende betaalbare woningen

Het is niet alleen belangrijk dát er gebouwd wordt, maar vooral ook voor wie en wat voor type woningen er gebouwd wordt. Mensen met middeninkomens, zoals politieagenten, verplegers en leraren, komen er vaak niet tussen bij de zoektocht naar een woning. Wachtlijsten voor een sociale huurwoning zijn bovendien lang in heel Nederland.

Dit besluit bevat instructieregels gericht op het volkshuisvestingsprogramma van gemeente, provincie en Rijk over de doelstellingen ten aanzien van aantallen te bouwen betaalbare woningen. Rijk en provincie krijgen de instructie om in het volkshuisvestingsprogramma te voorzien in beleid ten behoeve van de realisatie van ten minste twee derde betaalbare woningen⁴ (betaalbare koop, middenhuur en sociale huur). Daarnaast moeten Rijk en provincie specifiek voorzien in beleid voor de programmering van 30 procent sociale huurwoningen op nationaal niveau, provinciaal niveau en regionaal niveau. De regio betreft in dit geval de woningbouwregio: de provincie stelt in de omgevingsverordening vast welke gemeenten samen een woningbouwregio vormen. Het ligt voor de hand dat daarbij wordt aangesloten bij de bestaande indeling van de regionale woondeals en zo aan te sluiten bij de praktijk.

In de uitwerking van bovenstaande betaalbaarheidsdoelstelling in het besluit is de balans gezocht tussen enerzijds het waarborgen van het halen van de doelstellingen, en anderzijds voldoende ruimte bieden om aan te kunnen sluiten bij de verschillende lokale situaties. De behoefte aan meer ruimte voor maatwerk speelt vooral op lokaal niveau. Niet alleen de woningbehoefte is niet in elke gemeente hetzelfde, ook zijn er grote verschillen tussen gemeenten in de bestaande voorraad wat betreft het aandeel sociale huurwoningen of van woningen in het middensegment. Om die reden is ervoor gekozen om in het besluit niet aan elke gemeente dezelfde instructie te geven.

In het besluit is dit uitgewerkt door de doelstellingen van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen niet te regelen op het niveau van een gemeente, project of wijk, maar op regionaal, provinciaal en landelijk niveau. Door deze doelstelling op deze niveaus te borgen, ontstaat er ruimte om én rekening te houden met lokale verschillen, én het halen van de doelstelling te borgen. Daarbij regelt het besluit op voorspelbare wijze dat alle gemeenten bijdragen aan het halen van de betaalbaarheidsdoelen, waarbij er meer balans komt in de woningvoorraad tussen gemeenten. Om die reden is ervoor gekozen om de instructieregel te richten op specifiek dát segment van de woningbouwprogrammering waar in een gemeente extra behoefte aan is gezien de bestaande samenstelling van de woningvoorraad. In het besluit is vanuit die gedachte geregeld dat gemeenten met weinig sociale huurwoningen in de voorraad een extra stap moeten zetten in de bouw van sociale huurwoningen. Omgekeerd moeten gemeenten een extra stap zetten in de bouw voor middeninkomens, wanneer zij al veel sociale huurwoningen in de voorraad hebben.

Daarbij is bepalend of gemeenten meer of minder sociale huurwoningen in de voorraad hebben dan het landelijk gemiddelde, waarbij de opdracht per gemeente voor tien jaar vastligt. Het landelijk gemiddelde sociale huurwoningvoorraad (in beheer bij woningcorporaties) is daarbij ijkpunt voor de instructieregel. Op die wijze zijn er ook voldoende gemeenten die extra nadruk moeten leggen op het bouwen voor huishoudens met een middeninkomen. In het besluit is

⁴ Betaalbare woningen zijn: betaalbare koopwoningen (tot €390.000, deze bovengrens wordt periodiek aangepast aan de hand van de cpi-index), middenhuur (tot 186 WWS-punten), en sociale huur (tot 144 WWS-punten).

geregeld dat de wijze van vaststelling van het landelijk gemiddelde en de sociale voorraad van een gemeente zal worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Het voornemens is om in de regeling voor het aandeel sociale huurwoningen de voorraad zelfstandige sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties (DAEB-voorraad peildatum 31 december 2024) ten opzichte van de totale voorraad zelfstandige woningen (op basis van de CBS-cijfers, peildatum 1 januari 2025) te hanteren.⁵ Op basis van deze peildatum is dit landelijk gemiddelde 25,6 procent. Omdat woningbouwplanning voor een langere termijn plaatsvindt, zal in de regeling de peildatum voor het landelijk gemiddelde en de sociale voorraad om de tien jaar worden geactualiseerd. Op deze wijze wordt voor overheden, marktpartijen en woningcorporaties langjarig duidelijkheid geboden over het aandeel betaalbare woningen in een gemeente.

Voor zowel de instructie om 30 procent sociale huur te bouwen als de instructie om 40% in het middensegment te bouwen kan een ontheffing worden aangevraagd als dit om volkshuisvestelijke redenen niet passend wordt geacht, zolang de regionale doelstellingen gehaald worden.

Om te waarborgen dat in iedere woningbouwregio de doelstelling van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huur wordt gerealiseerd moet iedere gemeente dus ook een aanvullend aandeel nemen in de realisatie van betaalbare woningen om de regionale doelstelling te realiseren. Onder regie van de provincie vindt daarvoor een verdeling plaats tussen gemeenten in de woningbouwregio. Deze werkwijze sluit aan bij de bestaande bestuurlijke praktijk om regionaal afspraken te maken over het aantal te bouwen woningen en het aandeel betaalbare woningen in iedere gemeente.

In dit besluit zijn de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma over betaalbaar bouwen als volgt uitgewerkt:

- **Gemeenten** met een aandeel sociale huurwoningen **boven het landelijk gemiddelde** sociale huur krijgen een verplichting om 40 procent van de te realiseren woningen te realiseren in het middensegment (koop en huur).
- **Gemeenten** met een aandeel sociale huurwoningen **onder of gelijk** aan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huurwoningen krijgen een verplichting om 30 procent sociale huurwoningen te realiseren. Bovenstaande is geregeld in de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van gemeenten (art. 4.34, derde lid, Bkl).
- Daarnaast neemt iedere gemeente een aandeel in de realisatie van betaalbare woningen zodat in iedere woningbouwregio twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen wordt gerealiseerd. Onder regie van de provincie vindt daarvoor verdeling tussen de gemeenten in de woningbouwregio plaats.
- **Landelijk, provinciaal en in iedere woningbouwregio** moet twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Dit is geregeld in de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van Rijk en provincies (art 4.35 en 4.36 Bkl).

De regering kiest ervoor om in de instructieregels voor betaalbaar bouwen in dit besluit alleen regels te stellen voor zover dat nodig is. Zo kan bijvoorbeeld het aandeel gestapelde woningbouw of juist grondgebonden woningen het beste lokaal bepaald worden, zodat dit goed aansluit bij de lokale en regionale. Gemeenten hebben zelf de ruimte om aan de hand van de lokale en regionale behoefte de concrete samenstelling van de woningen in het middensegment te programmeren: betaalbare koop of middenhuur, grondgebonden of juist gestapeld. De percentages in de instructieregels gaan over alle toevoegingen van woningen: dus via nieuwbouw maar ook via bijvoorbeeld splitsing, optoppen en transformatie. Waar nodig kunnen provincies in de

⁵ Totale woningvoorraad zelfstandige woningen zoals gepubliceerd door het CBS ([StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio](#)), peildatum 1 januari 2025. Percentage voorraad sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties (DAEB-voorraad) per gemeente op basis van de verantwoordingsinformatie van woningcorporaties aan de Autoriteit Woningcorporaties (dVi), peildatum 31 december 2024, raadpleegbaar op [Datawonen - Sociale huur \(corporatiesector\)](#).

woningbouwregio afspraken maken over het benodigde aandeel betaalbare koopwoningen en middenhuurwoningen in de woningbouwregio.

Er kunnen voor gemeenten wellicht goede redenen zijn op basis van de woningbehoefte in de gemeente op grond waarvan ze niet kunnen voldoen aan de bovengenoemde instructieregels. Ten behoeve hiervan is in het besluit een mogelijkheid opgenomen voor provincie en Rijk om gemeenten een ontheffing te geven voor het voldoen aan de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma. De ontheffing is alleen nodig als gemeenten minder dan 30 procent sociale huurwoningen of 40 procent woningen voor het middensegment willen realiseren. De ontheffing kan alleen verleend worden als dat nodig is vanwege het doel waarmee de instructieregels zijn gesteld, namelijk als het vanuit volkshuisvestelijke redenen (een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als bedoeld in artikel 2.1, vijfde lid, van de Omgevingswet) niet passend is om aan de instructie van de gemeente te voldoen én niet nodig is om op regionaal en provinciaal niveau de doelstellingen van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen te realiseren. Daar hoort wel een onderbouwing en afstemming met de andere gemeenten in de regio bij. Gedacht kan worden aan een situatie in een regio met koopwoningen die deels ook voorzien in de behoefte van huishoudens met een laag inkomen.

De provincie krijgt in het besluit geen bevoegdheid om hogere betaalbaarheidseisen aan alle gemeenten te stellen. De noodzaak daartoe, én de mogelijkheid lokaal flankerend beleid te voeren zodat projecten financieel uitvoerbaar zijn, vergt een lokale afweging. Gedacht kan worden aan flankerend beleid zoals een lagere erfpacht.

Huisvesting van aandachtsgroepen

Naast de bouw van voldoende betaalbare woningen vraagt de woonopgave ten aanzien van bepaalde groepen expliciete aandacht, bijvoorbeeld omdat hun huisvesting specifieke eisen stelt aan de woning, of omdat anders onvoldoende wordt voorzien in de woonbehoefte van deze groepen. Deze groepen worden in dit besluit aangewezen als aandachtsgroep. Als aandachtsgroep worden in dit besluit onder meer de volgende groepen mensen aangewezen: arbeidsmigranten, studenten, woonwagenbewoners, starters, ouderen, mantelzorgverleners- en ontvangers, ouderen, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking of psychische kwetsbaarheid, uitstromers uit intramurale zorginstellingen. In het volkshuisvestingsprogramma dienen de woonbehoeften en -opgaven van de mensen uit aandachtsgroepen expliciet in beeld gebracht te worden en dienen maatregelen te worden omschreven waarmee hierin wordt voorzien.

De gemeente zal er daarom voor moeten zorgen dat de programmering aansluit bij de woonbehoefte op het gebied van de aantallen, het woningtype en de betaalbaarheid ervan. Zo is voor ouderen programmering nodig van nultredenwoningen, woningen in geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen. Deze woonvormen kunnen ook voor specifieke aandachtsgroepen passend zijn. Specifieke aandachtsgroepen, zoals uitstromers uit instellingen, kunnen daarnaast behoefte hebben aan relatief kleinere woonruimten met een bescheiden huurprijs tot aan de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens of de eerste aftoppingsgrens. Dat zijn grenzen in de huurtoeslageregels waarmee wordt aangegeven of de huurtoeslag volledig of gedeeltelijk vergoed wordt. Extra beschikbaarheid van woningen voor aandachtsgroepen zal gerealiseerd kunnen worden in de bestaande voorraad woningen, al dan niet na fysieke aanpassing daarvan, dan wel via woningbouw.

Presteren door woningcorporaties

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van sociale huurwoningen. Op basis van de systematiek zoals die in de wet is geïntroduceerd, wordt van woningcorporaties verlangd dat zij naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. De uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vindt haar beslag in de lokale prestatieafspraken die worden gesloten tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Ten behoeve van de lokale wederkerigheid worden met dit besluit de taken van de bestaande Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet verbreed. Deze taken worden uitgebreid met het op verzoek adviseren over geschillen

die zien op het nakomen van lokale prestatieafspraken, naast de al bestaande taak om te adviseren over de totstandkoming van lokale prestatieafspraken.

Dit besluit wijzigt voorts het werkgebied van woningcorporaties. De werkgebieden van woningcorporaties worden gelijkgesteld met de provinciale grenzen, om daarmee aan te sluiten bij de coördinerende rol van provincies op het gebied van de volkshuisvesting die met de wet wordt verstevigd. De bestaande woningmarktregio's worden opgeheven en voortaan bepalen de provinciale grenzen de werkgebieden van woningcorporaties. Op die manier kunnen woningcorporaties, die daartoe de middelen bezitten, gemakkelijker bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgaven waar de eigen provincie voor staat. Eventuele regionale ongelijkheden binnen een provincie ten aanzien van de opgaven en (financiële) mogelijkheden van woningcorporaties kunnen daarmee makkelijker worden aangepakt.

III Versnelling van procedures

Om de wooncrisis aan te pakken is versnelling in alle fases van de totstandkoming van een woning essentieel. Veel vertraging ontstaat in de voorfase van de procedure. Daarvoor wordt ingezet op publiek private samenwerking tussen markt en overheden met sturing op doorlooptijden bij gebiedsontwikkelingen. Dit is een standaardwerkwijze bij projecten waarbij het Rijk is betrokken. Daarnaast wordt ingezet op structurele versterking van de uitvoeringskracht bij gemeenten door extra financiële middelen en versterking van kennis. Door meer in te zetten op innovatie en industrieel bouwen kan ook de bouwfase worden versneld met inzet van minder arbeidskrachten. Ook door de bestaande voorraad beter te benutten, bijvoorbeeld via transformatie, splitsen en optoppen kunnen op een snelle wijze woningen worden toegevoegd.

Met de wet is in de Omgevingswet voorzien in een aantal procedurele versnellingen in de bezwaar- en beroepsprocedure voor woningbouwprojecten. Waaronder prorogatie, het uitsluiten van beroep tussen gemeenten onderling, geen tweede zitting en de verkorte uitspraak. De wet bevat daarnaast een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur versnellingen aan te brengen in de beroepsprocedures die zien op categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, waaronder in ieder geval worden begrepen woningbouwprojecten van ten minste één woning.⁶ Gezien de huidige problematiek op de woningmarkt en de urgentie om meer woningen te kunnen bouwen, is er een noodzaak om tijdelijk te komen tot versnelling in rechtsbeschermingsprocedures. Via dit besluit zijn nadere voorwaarden gesteld voor deze woningbouwprojecten waar deze aanpak op van toepassing zal zijn. Voor deze projecten geldt beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak met versnelde behandeling en uitspraak binnen zes maanden. Hierdoor is er veel sneller duidelijkheid over de uitkomst van de beroepsprocedure.

Daarnaast voorziet dit besluit in het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw. Dit vermindert de motiveringslasten voor woningbouw op buitenstedelijke locaties doordat niet meer apart onderbouwd hoeft te worden of er behoefte is aan woningen en of in deze behoefte ook binnenstedelijk kan worden voorzien.

Tevens voorziet dit besluit in een regeling waarmee mantelzorgwoningen en familiewoningen op het erf bij een woning vergunningvrij kunnen worden gerealiseerd en gebruikt zodat voor de plaatsing daarvan de verlening van een vergunning niet hoeft te worden afgewacht.

IV Gelijke kansen voor urgent woningzoekenden

Voor een deel van de woningzoekenden die zijn aangewezen als aandachtsgroep is het van extra groot belang dat zij snel een woning vinden. De wet bevat de regels over deze urgent woningzoekenden. Dit besluit wijst urgent woningzoekenden, zoals aangewezen in de

⁶ Artikel 16.87a van de Omgevingswet. Andere procedurele versnellingen die in de Omgevingswet zijn opgenomen, zijn rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter (artikel 16.83a), geen beroep tussen gemeenten onderling (artikel 16.83b), geen tweede zitting (artikel 16.86a) en verkorte uitspraak (artikel 16.87b). Daarnaast wordt met de wet een voorzien wijziging van artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, inhoudende een verhoging van griffierechten voor besluiten die betrekking hebben op de bouw van een of meer woningen.

Huisvestingswet 2014, aan als één van de aandachtsgroepen waarvoor beleid moet worden gevoerd op de huisvestingsopgave. De verplicht op te nemen categorieën van urgent woningzoekenden zullen nader worden uitgewerkt in de Regeling versterking regie volkshuisvesting (de regeling).

Leeswijzer

Deel I van deze nota van toelichting bevat de algemene toelichting bij de wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Deel II van deze toelichting bevat de artikelsgewijze toelichting.

Deel I is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen van het *Besluit kwaliteit leefomgeving* uiteengezet, waarbij achtereenvolgens definities, de inhoud van de verplichte volkshuisvestingsprogramma's, de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan en de Ladder voor duurzame verstedelijking worden besproken. Daarnaast worden in dit hoofdstuk wijzigingen besproken in het *Besluit bouwwerken leefomgeving* over huisvesting in verband met mantelzorg (mantelzorgwoningen) en huisvesting van familieleden in de eerste graad (familiewoningen).

In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen van het *Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015* beschreven; het gaat om wijzigingen ten aanzien van de volkshuisvestelijke prioriteiten, het verstevigen van de lokale prestatieafspraken en de uitbreiding van de werkgebieden van de woningcorporaties.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de wijzigingen van het *Omgevingsbesluit* die verband houden met de procedurele versnellingen in de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verhouding tussen het besluit en nationale regelgeving en hoger recht. Hoofdstuk 6 beschrijft de gevolgen van de wijzigingen van de besluiten voor de betrokken partijen en de uitvoering. De ontvangen consultatiereacties en de uitgebrachte adviezen worden in hoofdstuk 7 behandeld. Het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de wijzigingen worden in hoofdstuk 8 beschreven.

2 Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving toegelicht.

De wijzigingen in het *Besluit kwaliteit leefomgeving* zien op:

- 1 het toevoegen van definities (sociale huurwoning, middenhuurwoning en betaalbare koopwoning), zie paragraaf 2.2;
- 2 het aanwijzen van aandachtsgroepen waarvoor de woonopgave en de wijze waarop daarin wordt voorzien in het volkshuisvestingsprogramma inzichtelijk moet worden gemaakt. Het betreft onder meer ouderen en starters (grondslag artikel 62a van de Woningwet), zie paragrafen 2.2.5, 2.4.5, 2.5.5 en 2.6.5;
- 3 instructieregels ten behoeve van het gemeentelijke, het provinciale en het nationale volkshuisvestingsprogramma en de ontheffing van de instructieregels over de betaalbaarheidsprogrammering voor gemeenten, zie paragrafen 2.3 tot en met 2.8;
- 4 de aanwijzing van woningbouwregio's, zie paragraaf 2.5;
- 5 gegevensverzameling en verslaglegging ten behoeve van het woningtekort, de ontwikkeling en samenstelling van de woningvoorraad, zie paragraaf 2.9;
- 6 het aanvullen van de instructieregels voor het omgevingsplan over de aangewezen woningbouwcategorieën, zie paragraaf 2.10;
- 7 het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouwlocaties, zie paragraaf 2.11.

De wijzigingen in het *Besluit bouwwerken leefomgeving* zien op:

- 8 huisvesting in verband met mantelzorg (mantelzorgwoningen) en huisvesting van familieleden in de eerste graad (familiewoningen), zie paragraaf 2.12.

2.1 Uitgangspunten instructieregels : subsidiariteit ('decentraal tenzij') en proportionaliteit

In het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn (instructie)regels opgenomen die kaders stellen voor de bevoegdheden van gemeenten en provincies. Zie voor een nadere toelichting op de wijzigingen die in het Besluit bouwwerken leefomgeving worden toegevoegd paragraaf 2.12. Bij het stellen van deze (instructie)regels is rekening gehouden met de principes van subsidiariteit ('decentraal tenzij') en proportionaliteit. Deze principes liggen mede ten grondslag aan het stelsel van de Omgevingswet.⁷

Ter invulling van de principes van subsidiariteit ('decentraal tenzij') en proportionaliteit zijn de volgende drie uitgangspunten gehanteerd voor het besluit:

- Zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor taken in de fysieke leefomgeving ter realisering van de volkshuisvestelijke opgave ('decentraal tenzij').
- Alleen daar waar het vanuit het belang van de volkshuisvesting en omwille van doelmatigheid nodig is, is ervoor gekozen om instructieregels op te stellen waarmee kaders worden gesteld aan taken en bevoegdheden van gemeenten en provincies. De regels grijpen niet meer in dan nodig.
- Flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden): uitgangspunt is dat ruimte wordt geboden om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen.

Instructieregels volkshuisvestingsprogramma

Om de volkshuisvestelijke opgave te realiseren is het belangrijk dat er ook concreet, samenhangend beleid is gericht op de realisatie van de volkshuisvestelijke doelen. Om die reden is in de wet een verplicht volkshuisvestingsprogramma voorgeschreven voor gemeenten, provincies en Rijk. Het volkshuisvestingsprogramma vervangt het op uitvoering gerichte onderdeel van de woonvisie op grond van de Woningwet. In het volkshuisvestingsprogramma verankeren gemeenten, provincies en Rijk het volkshuisvestelijke beleid in samenhang. Om ervoor te zorgen dat overheden als één overheid werken aan de realisatie van de nationale doelen bevat dit besluit instructieregels voor de inhoud van dit volkshuisvestingsprogramma. Deze instructieregels betreffen maatregelen gericht op de realisatie van voldoende betaalbare woningen, met in deze regels uniforme definities voor categorieën betaalbare woningen, het voorzien in voldoende woningbouwlocaties, de huisvestingsopgave van aandachtsgroepen, beleid op het gebied van verduurzaming en leefbaarheid, en zorg en ondersteuning in samenhang met volkshuisvesting.

In de volkshuisvestingsprogramma's zal het volkshuisvestingsbeleid nader worden geconcretiseerd. In het besluit wordt door middel van instructieregels gestuurd op de inhoud van de volkshuisvestingsprogramma's. Dit om het woningbouwbeleid doelmatig en doeltreffend vorm te kunnen geven. Het behartigen van het belang van de volkshuisvesting houdt namelijk niet op bij de grens van een gemeente of provincie. Besluiten over woningbouw binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten. De huidige opgaven vragen om beleid op nationaal en provinciaal niveau. De optelsom van lokale beslissingen leidt niet vanzelf tot realisatie van het aantal betaalbare woningen waaraan landelijk behoefte is en op locaties waar die nodig zijn, of tot de huisvesting van alle huishoudens die dat dringend nodig hebben. In gevallen waarin landelijke behoeften de lokale of regionale belangen overstijgen, of wanneer lokale of regionale belangen botsen, is juridische doorwerking van het beleid van Rijk en provincies gerechtvaardigd.

In de volkshuisvestingsprogramma's moet onder andere expliciet worden beschreven hoe het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de bestaande voorraad ertoe leidt dat de woningbouwopgave evenwichtig wordt verdeeld over gemeenten in

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, par. 2.7 en 4.2.

iedere regio. Het volkshuisvestingsprogramma dient er ook voor te zorgen dat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren bij het bieden van meer mogelijkheden voor middeninkomens en de huisvesting van ouderen, starters en mensen uit de verschillende andere aandachtsgroepen. Daarom is ervoor gekozen om *regels* te stellen ten aanzien van de volkshuisvestingsprogramma's (zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.3 tot en met paragraaf 2.8).

Ook eerder gemaakte bestuurlijke afspraken worden deels geborgd via de instructieregels. In het voorliggende besluit is de bestuurlijke afspraak met de provincies in de woondeals over de bruto te realiseren provinciale plancapaciteit, geformuleerd als instructieregel voor het beleid in het volkshuisvestingsprogramma van de provincie.⁸

Het uitgangspunt van de Omgevingswetregelgeving is dat er ruimte wordt geboden om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Deze flexibiliteit hebben de gemeenten en provincies op verschillende punten gekregen in het besluit. Provincies en gemeenten hebben de mogelijkheid om de volkshuisvestingsprogramma's aan te vullen met onderwerpen die regionaal en lokaal spelen. Zodoende wordt gemeenten en provincies ruimte geboden om lokale opgaven in het volkshuisvestingsprogramma te betrekken. Daarnaast is ervoor gekozen om ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale volkshuisvestingsprogramma's geen instructieregels te stellen over verduurzaming en voor de provinciale volkshuisvestingsprogramma's geen instructieregels te stellen die zien op de maatregelen voor de leefbaarheid en sociale samenhang. Hoewel het wel wenselijk wordt gevonden om aan deze thema's aandacht te besteden in de volkshuisvestingsprogramma's, wordt het niet noodzakelijk gevonden om dit verplicht voor te schrijven.

Gebiedsgerichte coördinatie

Provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Provincies kunnen via de omgevingsverordening – onder andere door het aanwijzen van woningbouwregio's – en het verlenen van ontheffingen van de percentages te bouwen sociale huurwoningen of middenhuurwoningen door gemeenten, sturen op de uitwerking van de regionale woningbouwopgave (zie paragraaf 2.5). Dit besluit biedt mogelijkheden tot lokaal maatwerk, bijvoorbeeld als de percentages te realiseren betaalbare woningen aantoonbaar niet passend zijn bij de woningmarkt in de betrokken gemeenten. Hierdoor krijgen provincies en gemeenten de mogelijkheid om rekening te houden met locatie-specifieke omstandigheden. Provincies kunnen dergelijk maatwerk mogelijk maken via de omgevingsverordening of via een ontheffing. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan eveneens een ontheffing verlenen. Uitgangspunt hierbij is wel dat het beleid als opgenomen in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's ertoe moet leiden dat twee derde van het totale aantal te realiseren woningen uit betaalbare woningen bestaat en tenminste 30 procent sociale huur (zie paragraaf 2.7).

Voor de verwezenlijking van de woningbouwopgave zijn de gemeenten en provincies primair aan zet. Zij kunnen hierbij gebruik maken van de bevoegdheden die zij op grond van de Omgevingswet hebben, zoals het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de omgevingsverordening en het provinciale projectbesluit. Zij beschikken hierbij over afwegingsruimte. Zo kunnen gemeenten en provincies beslissen op welke locaties er wordt gebouwd, of het om gestapelde of grondgebonden woningen gaat en voor welke doelgroepen er gebouwd wordt. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling. Het uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij'). Deze 'tenzij' is voor een aantal specifieke onderwerpen ingevuld door middel van rijksinstructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waaronder de Ladder voor duurzame verstedelijking en de regeling voor het vergunningvrij kunnen bouwen en gebruiken van mantelzorg- en familiewoningen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Ladder duurzame verstedelijking

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een wijziging van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' opgenomen (artikel 5.129g). De Ladder is een instructieregel die ziet op het omgevingsplan. De

⁸ Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030, *Kamerstukken II* 2021/22, 32847, nr. 973.

Ladder is gericht op zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Bij het toelaten van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in een omgevingsplan moet daarbij rekening worden gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling en de mogelijkheden om deze binnenstedelijk in te passen in plaats van buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied. Stedelijke ontwikkelingen waarop de Ladder van toepassing is, zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties, kantoren, detailhandel en distributiecentra, moeten gemotiveerd worden.

In dit besluit is geregeld dat de Ladder niet van toepassing is als een woningbouwopgave blijkt uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma van die gemeente. Daarmee vervalt een aanvullend motiveringsvereiste en nemen de onderzoekslasten voor gemeenten af; dit scheelt tijd en geld. Deze instructieregel is uitputtend geregeld. Het is onwenselijk dat de provincies zelf een instructieregel met een vergelijkbaar oogmerk en vergelijkbare strekking stellen en daarmee de wijziging van de landelijke regeling - te weten het afschaffen van de Ladder wat betreft woningbouw - weer teniet doen (zie paragraaf 2.11). Om die reden zijn provincies met deze uitputtende regeling daartoe niet langer bevoegd.

Huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden in de eerste graad

Aan het Besluit bouwwerken leefomgeving worden regels toegevoegd over het vergunningvrij bouwen en gebruiken van bijbehorende bouwwerken (bijgebouwen of aan- en uitbouwen) of uitbreiding daarvan in een achtererfgebied bij een woning, voor woningen die dienen voor huisvesting in verband met mantelzorg (hierna: mantelzorgwoningen) en voor de huisvesting van familieleden in de eerste graad (hierna: familiewoningen). Voor de voorwaarden waaronder de bouw en het gebruik van mantelzorg- en familiewoningen is toegestaan wordt verwezen naar paragraaf 2.12. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn de regels over het vergunningvrij bouwen van mantelzorgwoningen onderdeel geworden van de naar het omgevingsplan overgedragen rijksregels. Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg is er in dit besluit, mede ter uitvoering aan de motie van de leden Bromet en Koerhuis, voor gekozen de regels over het vergunningvrij bouwen en gebruiken van bijbehorende bouwwerken in van mantelzorgwoningen weer landelijk te borgen.⁹ Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de afspraak die in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof is opgenomen om de bestaande voorraad beter te benutten.¹⁰ Daarnaast is besloten de reikwijdte van de regeling te verruimen. Door deze verruiming wordt ook voorzien in de behoefte aan pre-mantelzorgwoningen, voor familieleden in de eerste graad, en in een oplossing voor de huisvesting van kinderen die als gevolg van de woningnood en het tekort aan betaalbare woningen noodgedwongen thuis bij de ouders wonen (zie paragraaf 2.12).

Gezien de formulering van de instructieregels kunnen gemeenten geen regels in het omgevingsplan opnemen die ertoe leiden dat dit type bijbehorende bouwwerken in gebruik als woningen *niet* is toegestaan. Wel staat het een gemeente vrij om een ruimere regeling op te nemen, zowel voor wat betreft bebouwing (bijvoorbeeld een grotere bebouwingsoppervlakte of bouwhoogte) als voor gebruik van de woning voor bijvoorbeeld naasten.

2.2 Uniforme definities betaalbare woning en aandachtsgroepen

2.2.1 Algemeen betaalbare woningen

In de met dit besluit toegevoegde afdeling 4.5 'Volkshuisvestingsprogramma's' in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden eenduidige definities geïntroduceerd. Deze definities dragen bij aan het op eenduidig wijze voeren van regie op de bouw van betaalbare woningbouw en de instandhouding van deze betaalbare woningen. Daarom uniformeert dit besluit definities voor wat wordt verstaan onder sociale huur, middenhuur en betaalbare koop aan de hand van de maximale (huur)prijs en de instandhoudingsduur. Bij sociale huurwoningen is – in de context van het volkshuisvestingsprogramma - daarnaast ook de beschikbaarheid van de woning voor de doelgroep

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 503, nr. 5.

¹⁰ Zie Regeerprogramma Kabinet Schoof, [Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), p. 30 en ook Hoofdlijnenakkoord 2024, [Publicatie | Kabinetformatie](#), p. 7.

van woningcorporaties (de inkomensgroep voor Diensten van Algemeen Economisch Belang) bij mutatie, dus wisseling van de huurder, onderdeel van de definitie. Door op landelijk niveau uit te gaan van eenduidige definities is voor alle betrokken partijen vooraf helder aan welke voorwaarden een sociale huurwoning, middenhuurwoning of betaalbare koopwoning moet voldoen en wat de situatie is ten aanzien van de bestaande voorraad. De situatie van de bestaande voorraad sociale huurwoningen is immers ook van belang voor het bepalen van de opgave voor een gemeente voor het percentage te programmeren woningen sociale huurwoningen en het percentage te programmeren woningen in het middensegment.

2.2.2 Sociale huurwoning

Om ervoor te zorgen dat sociale huurwoningen die in het kader van de woningbouwopgave worden gerealiseerd ook daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van de problemen die in het sociale huursegment spelen, is het belangrijk dat een eenduidige definitie bestaat over wat een sociale huurwoning is. Met een 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 sociale huurwoningen die worden toegevoegd aan de voorraad langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep en evenwichtig verdeeld zijn over de regio.

Het nieuwe artikel 4.32, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt wat onder een sociale huurwoning moet worden verstaan. Bij de definitie voor sociale huurwoningen is ervoor gekozen onderscheid te maken tussen sociale huurwoningen verhuurd door een toegelaten instelling (oftewel: een woningcorporatie) vallend onder de diensten van algemeen economisch belang (DAEB), en sociale huurwoningen verhuurd door andere partijen. De reden hiervoor is dat de Woningwet voor woningcorporaties voldoende waarborgen bevat ten aanzien van de maximale huurprijs, verhuur aan huishoudens met een inkomen onder de DAEB-grens en instandhouding van deze sociale huurwoningen. Daarbij kan het in het geval van een woningcorporatie zowel gaan om een nieuwbouwwoning of een woning in de 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). Sociale huurwoningen die door een woningcorporatie worden geëxploiteerd voldoen automatisch aan de nieuwe definitie voor sociale huur en zijn daarom onderdeel van de totale sociale huurvoorraad in een gemeente. Dat geldt dus ook voor flexwoningen in beheer bij een woningcorporatie.

Nieuwbouw van sociale huurwoningen vindt in hoofdzaak plaats door woningcorporaties. Ook andere partijen kunnen bijdragen aan het vergroten van het aantal sociale huurwoningen. In de huidige praktijk worden lokaal echter verschillende eisen gehanteerd voor sociale huurwoningen. Zonder borging van de instandhouding kan een sociale huurwoning bijvoorbeeld na korte tijd worden verkocht, waarna de woning niet meer beschikbaar is voor de doelgroep. Om die reden bevat dit besluit, in het geïntroduceerde artikel 4.32, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, een definitie voor een sociale huurwoning in verhuur bij andere partijen dan woningcorporaties. Een woning wordt aangemerkt als sociale huurwoning als voldaan wordt aan de volgende drie voorwaarden:

- a. De *aanvangshuurprijs* valt onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag);
- b. de woning wordt bij aanvang of volgende mutatie verhuurd aan *huurders met een inkomen onder de DAEB-inkomensgrens*; en
- c. de *instandhouding* als sociale huurwoning is minimaal 25 jaar verzekerd. Het verzekeren van de instandhouding kan via regels in het omgevingsplan, voorschriften in een omgevingsvergunning en overgangsrechtelijk nog in een doelgroepenverordening, maar ook op andere wijze, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Omdat de instandhoudingsduur voor bestaande sociale huurwoningen niet met terugwerkende kracht kan worden gerealiseerd geldt voor deze woningen een vereiste van minder dan 25 jaar instandhoudingsduur.

In het geval een woning niet voldoet aan bovengenoemde voorwaarden telt deze woning niet mee als gerealiseerde sociale huurwoning die een gemeente moet programmeren.

Borgen van de instandhouding

Een gemeente kan in het omgevingsplan regels stellen over de woningbouwcategorieën van te programmeren woningen, waaronder sociale huurwoningen. Ook de minimale instandhoudingstermijn kan hiermee gereguleerd worden. Zo borgt de gemeente dat de sociale huurwoningen langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep. De gemeente kan de instandhouding ook borgen op privaatrechtelijke wijze, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst.

Beschikbaarheid voor de DAEB-inkomensgroep

Wanneer een andere verhuurder dan een woningcorporatie woningen die de functie sociale huurwoning hebben gaat exploiteren, zal de gemeente er middels een huisvestingsverordening voor moeten zorgen dat deze woningen ook door toewijzing beschikbaar zijn voor huishoudens binnen de DAEB-inkomsgrens. Immers, alleen via een huisvestingsverordening mag een gemeente sturen op woonruimteverdeling. Gemeenten kunnen alleen regels in de huisvestingsverordening opnemen voor categorieën van woonruimte waar schaarste in is. Wanneer gemeenten minder sociale huurwoningen hebben dan het landelijk gemiddelde, mag worden aangenomen dat sprake is van schaarste in die categorieën van woonruimte en hebben gemeenten de bevoegdheid om een huisvestingsverordening op te stellen voor deze categorieën van woonruimte. Als een gemeente een grotere sociale huurvoorraad heeft en daarmee boven het landelijke gemiddelde aandeel sociale huurwoningen 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.

2.2.3 Middenhuurwoning

Onderdeel van het doel van twee derde betaalbare woningen in de woningbouwopgave is het realiseren van voldoende toevoeging van woningen in het middensegment, huur én koop. In het nieuwe artikel 4.32, onderdeel b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt een woning aangemerkt als middenhuurwoning als wordt voldaan aan de volgende kenmerken:

- a. De *aanvangshuurprijs* is maximaal de huurprijs (plus eventuele vermeerdering bijvoorbeeld in verband met nieuwbouw of monumentstatus) behorende bij 186 punten als bedoeld in het Besluit huurprijzen woonruimte.
- b. De *instandhouding* als middenhuurwoning is minimaal 10 jaar verzekerd. Het verzekeren van de termijn van instandhouding kan via regels in het omgevingsplan, voorschriften in een omgevingsvergunning en overgangsrechtelijk nog in een doelgroepenverordening, maar ook op andere wijze, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst.

Door de koppeling van de maximale huurprijs aan het Besluit huurprijzen woonruimte is verzekerd dat de maximale huurprijs van een woning die wordt gerekend als middenhuurwoning in heel Nederland hetzelfde maximum inhoudt. Dat biedt rechtszekerheid aan alle partijen. Datzelfde geldt voor de maximale instandhoudingsduur van minimaal tien jaar. Deze instandhoudingsduur kan worden verzekerd via het stellen van regels in het omgevingsplan (zie paragraaf 2.10). Maar ook op andere wijze kan een instandhoudingsduur van minimaal tien jaar zijn verzekerd, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Alleen indien de instandhoudingsduur voor minimaal tien jaar kenbaar is verzekerd, telt de woning mee als middenhuurwoning. Omdat de instandhoudingsduur voor huurwoningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkintreding van deze wet niet met terugwerkende kracht kan worden gerealiseerd geldt – evenals voor sociale huur – voor die woningen geen vereiste voor de instandhoudingsduur.

2.2.4 Betaalbare koopwoning

In dit besluit is in artikel 4.32, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving een uniforme definitie opgenomen van wat wordt verstaan onder een betaalbare koopwoning. Dit besluit gebruikt daarbij het begrip 'betaalbare koopwoning' in plaats van het begrip 'sociale koopwoningen'

om daarmee aan te geven dat het tevens gaat om woningen in het betaalbare middensegment. Betaalbare koopwoonruimte betreft koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste € 405.000 in 2025. Deze maximale koopprijs wordt periodiek bijgesteld. Voorheen vond deze bijstelling plaats op basis van de grens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De NHG geeft extra zekerheid aan kopers van een woning en aan de hypotheekverstrekker en heeft niet tot doel om een betaalbaarheidsgrens te reguleren. Om die reden is besloten de systematiek van de maximale koopprijs van een betaalbare koopwoning te wijzigen.¹¹ De wijze van aanpassing van deze maximale koopprijs van een betaalbare koopwoning zal bij ministeriële regeling worden geregeld.

2.2.5 Aandachtsgroepen

In dit besluit zijn in artikel 4.33 van het Bkl ouderen, starters en andere categorieën aangewezen als aandachtsgroepen op grond van artikel 62a van de Woningwet. Het betreft ouderen, urgent woningzoekenden als bedoeld in de Huisvestingswet 2014, medisch woningzoekenden, dreigend dakloze mensen, pleegzorgverlaters, arbeidsmigranten, studenten, woonwagenbewoners, statushouders en starters.

Ouderen

Als ouderen worden, in lijn met het programma Wonen en zorg voor ouderen, personen van 65 jaar en ouder bedoeld.

Urgent woningzoekenden

De woningzoekenden uit onderdeel b betreffen de verplichte categorieën van urgent woningzoekenden aan wie bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven omdat de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Voor de aanwijzing als aandachtsgroepen zijn enkel de in artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 opgenomen groepen van belang. De nadere beoordelingsgronden en specifieke voorwaarden aan de beoordeling van hun urgentieaanvraag worden gesteld zijn voor de aanwijzing als aandachtsgroep niet van belang. Bij het bepalen van de woonbehoefte wordt van gemeenten, provincies en Rijk namelijk verwacht dat zij de gehele groep als uitgangspunt meenemen.

Medisch woningzoekenden

In onderdeel c zijn personen aangewezen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke beperking of psychische kwetsbaarheid die wegens hun beperking behoefte hebben aan een andere woonruimte of een specifieke woonvorm.

Dreigend dakloze mensen

In onderdeel d gaat het om personen die dreigen dakloos te worden, waaronder begrepen woningzoekenden die buitenslapen, woningzoekenden in niet-conventionele woonplekken, zoals op een vakantiepark waar niet gewoond mag worden, en woningzoekenden die uit nood verblijven bij familie en vrienden (de zogenaamde 'bankslapers'). Ook zelfredzame (re)migrantenhuishoudens met de Nederlandse nationaliteit zonder huisvesting moet hieronder worden begrepen. Bij deze afbakening wordt aangesloten bij de 'ethos- light' manier van definiëren wanneer een persoon kan worden aangemerkt als dreigend dakloos.

Pleegzorgverlaters

In onderdeel e gaat het om jongeren tussen de achttien en drieëntwintig jaar die uitstromen een voorziening voor pleegzorg. Met de leeftijdsgrens van drieëntwintig jaar wordt aangesloten bij de leeftijd tot waarop verlengde pleegzorg aan de orde kan zijn. In aanvulling op de groep die is aangemerkt als urgentiecategorie in artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet van woningzoekenden die de leeftijd van achttien jaar doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar hebben bereikt en die een accommodatie of gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet verlaten, worden hiermee ook de jongeren die een voorziening voor pleegzorg verlaten aangemerkt als aandachtsgroep.

¹¹ Brief over aanpassingen Nationale Hypotheek Garantie per 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 970.

Arbeidsmigranten

In onderdeel f worden arbeidsmigranten aangemerkt als aandachtsgroep. Het gaat hierbij om onderdanen van een ander land dan Nederland die rechtmatig in Nederland mag verblijven en werken, welke maximaal 5 jaar aaneensluitend in Nederland verblijft om rechtmatig werkzaamheden te verrichten, tegen een inkomen van maximaal 150% van het minimumloon bedoeld in artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Daarmee heeft de afbakening betrekking op arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven.

Studenten

In onderdeel g worden studenten aangemerkt als aandachtsgroepen. Het gaat dan om personen die voltijds zijn ingeschreven bij een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs, of voltijds of duaal bij een instelling als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Studenten die hun opleiding duaal volgen, of studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs die een Beroep Begeleidende Leerweg volgen, vallen hier ook onder.

Woonwagenbewoners

In onderdeel h worden woonwagenbewoners aangemerkt als aandachtsgroep. Het gaat hierbij om personen die willen wonen in een woonwagen en voor wie het wonen in een woonwagen onderdeel uitmaakt van diens culturele identiteit doordat deze persoon zelf of zijn ouders of grootouders in een woonwagen hebben gewoond. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) heeft een verkennend onderzoek naar woonwagenstandplaatsen laten uitvoeren¹². Hierin wordt geconcludeerd dat het beleidskader Gemeentelijk Woonwagen- en standplaatsenbeleid uit 2018 ervoor heeft gezorgd dat het aantal standplaatsen niet langer is gedaald, maar dat de gewenste stijging achterwege is gebleven en er daarmee een tekort is aan deze specifieke woonvorm.

Statushouders

In onderdeel i worden statushouders aangemerkt als aandachtsgroep. Het gaat hierbij om houders van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 8, onderdelen a, b, c of d van de Vreemdelingenwet, op basis van de gemeentelijke taakstelling als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet. Om verwarring te voorkomen wordt hier benadrukt dat statushouders "slechts" worden aangemerkt als aandachtsgroep waardoor de woonbehoefte van deze, net als de andere aandachtsgroepen, in kaart moet worden gedacht in het kader van de woningbouwopgave in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Het zit hier uitdrukkelijk niet op aanwijzing als urgentiecategorie in artikel 12, derde lid van de Huisvestingswet 2014.

Starters

In onderdeel j worden starters aangemerkt als aandachtsgroep. Het gaat hierbij om woningzoekende personen tussen de 18 en 30 jaar die voor het eerst een zelfstandige woning willen betrekken als (mede)hoofdbewoner. De bestaande woonsituatie van deze aandachtsgroep is bijvoorbeeld in onzelfstandige woning (waaronder studenten en hospitahuurders), als onderdeel van een huishouden niet zijnde de hoofdbewoner (thuiswonende starter) of anderszins (woonachting in niet-woonruimten/opvang) en deze persoon is nog niet eerder als hoofdbewoner van een zelfstandige woning woonachtig geweest. Hieronder vallen ook (oud)studenten die op grond van een tijdelijk contract of een campuscontract tijdelijk een zelfstandig woonruimte hebben gehuurd gedurende het volgen van een studie.

Gemeenten worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale gemeentelijke woonbehoefte en het beleid ter voorziening in de benodigde woningen voor deze aandachtsgroepen te beschrijven in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

¹² www.bureauncdr.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/08/verkennend-onderzoek-woonwagenstandplaatsen-roma-en-sinti

In het adviesrapport van de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen en het programma 'Een thuis voor iedereen' is geconstateerd dat het nodig is om meer zicht te krijgen op de opgave voor aandachtsgroepen. Deze groepen bevinden zich vaak in een kwetsbare positie en zijn vaak afhankelijk van extra zorg of begeleiding, of zij moeten hun leven (opnieuw) opbouwen. Om te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding, wordt van gemeenten verwacht dat zij bij het bepalen van de woonopgave de opgave voor ouderen, starters en andere aandachtsgroepen daarom expliciet maken. Ook wanneer er bijvoorbeeld in het geheel geen opgave voor specifieke aangewezen groepen wordt verwacht, ook niet na inachtneming van het aandeel in de woonbehoefte in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort, dient dat in het volkshuisvestingsprogramma te worden beschreven.

Figuur 1: verhouding aandachtsgroepen en urgent woningzoekenden

Verhouding urgenten-aandachtsgroepen



2.3 Inhoud volkshuisvestingsprogramma

2.3.1. Van omgevingsvisie naar volkshuisvestingsprogramma

In de omgevingsvisie leggen gemeenten, provincies en Rijk hun integrale visie vast met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving. Alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen worden daarbij in samenhang betrokken. De visie bevat het beleid over het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Voldoende woongelegenheden en een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad is zo'n maatschappelijke behoefte.

In de Ontwerp-Nota Ruimte wordt onder meer ingegaan op het huidige rijksbeleid ten aanzien van volkshuisvesting, de ambities voor de toekomst en welke keuzes daarvoor nodig zijn. Ten aanzien van de toekomstige ambities zal de inzet op woningbouw onverminderd groot zijn, zodat zoveel

mogelijk mensen beschikken over een passende woning en een goede woonomgeving. Dit geldt voor heel Nederland, waarbij gestreefd wordt naar balans binnen de regio's tussen wonen, werken en voorzieningen. De kwaliteiten en aanwezige potenties in alle Nederlandse regio's, steden en dorpen worden benut en versterkt. Geen regio is hetzelfde en het realiseren van het gewenste ruimtelijke beeld vraagt om een regionale specifieke inzet volgens een ruimtelijke strategie voor onderscheidende regionale ruimtelijke-economische ontwikkeling.

Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. Het verplichte volkshuisvestingsprogramma is erop gericht dat gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk – en vanuit de eigen verantwoordelijkheden – bijdragen aan doelstellingen ten aanzien van de volkshuisvesting. In het volkshuisvestingsprogramma wordt het in omgevingsvisies op hoofdlijnen neergelegde beleid vertaald naar op uitvoering gerichte voornemens. In dit besluit wordt per bestuurslaag bepaald wat deze volkshuisvestingsprogramma's in ieder geval moeten bevatten. Op deze wijze wordt geborgd dat de kern van het beleid van de volkshuisvesting onderdeel is van het volkshuisvestingsprogramma van alle overheden. Met de volkshuisvestingsprogramma's geven overheden langjarig duidelijkheid over het voorgenomen beleid. Dit biedt ook duidelijkheid aan marktpartijen en woningcorporaties. De in dit besluit opgenomen instructieregels over de inhoud van de volkshuisvestingsprogramma's sluiten aan bij de verschillende taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en Rijk ten aanzien van de volkshuisvesting. Op grond van artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet bestaat de verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijk, een provinciaal en een nationaal volkshuisvestingsprogramma. Artikel VII van de wet regelt dat deze verplichting gaat gelden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2.3.2 Geen voorgeschreven volgordelijkheid en termijn

Zoals ook in de memorie van toelichting bij de wet is toegelicht is ervan afgezien regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie van het volkshuisvestingsprogramma moet plaatsvinden. Ook is niet voorzien in een voorgeschreven volgorde van vaststelling van de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies en volkshuisvestingsprogramma's van andere bestuursorganen. Een vaste termijn en volgorde zou de mogelijkheid van bestuursorganen om te kunnen inspelen op actuele volkshuisvestelijke opgaves in de weg staan en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures en juridisering.

Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of het volkshuisvestingsprogramma actueel is of dat wijziging nodig is. Dit kan plaatsvinden aan de hand van verzamelde en beschikbaar gestelde gegevens over de woningbehoefte en -opgave, zie hierover paragraaf 2.9. De looptijd van het volkshuisvestingsprogramma kan overigens in het programma worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen. Het getuigt ook van goed bestuur dat de omgevingsvisie en het volkshuisvestingsprogramma actueel zijn en op elkaar afgestemd blijven. Het vaststellende bestuursorgaan heeft zelf ook baat bij een actuele omgevingsvisie en een actueel volkshuisvestingsprogramma. Het geeft het bestuursorgaan een helder referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en daarmee andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen. Waar juridische doorwerking van beleid nodig is, kunnen Rijk en provincies instructieregels stellen of – in een concreet geval – een instructiebesluit nemen gericht op het volkshuisvestingsprogramma.

2.3.3 Samenhang volkshuisvestingsprogramma's en monitoringsverplichting op verplichte urgentiecategorieën

Omdat in de Huisvestingswet een monitoringsverplichting is geïntroduceerd op het niveau van gemeenten, op grond waarvan beoordeeld kan worden of afspraken over een evenwichtige

verdeling van urgent woningzoekenden worden nagekomen, ontstaat er zowel bij gedeputeerde staten van provincies als bij het Rijk inzicht in de opgave voor urgent woningzoekenden en de mate waarin met voorrang in hun huisvesting kan worden voorzien. Op grond van de monitoringsplicht moeten gemeenten informatie verzamelen en waar nodig aan de provincie kunnen verstrekken over het aantal aanvragen voor indeling in een urgentiecategorie, het aantal besluiten tot indeling in een urgentiecategorie (urgentieverklaringen), het aantal woonruimten dat in gebruik is genomen op grond van een huisvestingsvergunning op basis van indeling in een urgentiecategorie en de urgentie categorieën waarvoor een huisvestingsvergunning op basis van urgentie is verleend. Deze informatie is van belang bij het bepalen van de opgave voor aandachtsgroepen in de volkshuisvestingsprogramma's, waar de categorieën van urgent woningzoekenden deel van uitmaken. Hieruit kan bijvoorbeeld gesignaleerd worden welke urgentie categorieën lastiger dan andere groepen ingepast kunnen worden in de bestaande woningvoorraad, wat kan duiden op een behoefte aan woningtypen of een betaalbaarheidsssegment die voor die groepen passend zijn.

2.3.4 Instructieregels over de gegevens over de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling

Omdat sommige onderdelen terugkomen in alle volkshuisvestingsprogramma's en de instructieregels daarop voor alle bestuurslagen nagenoeg gelijk zijn, is ervoor gekozen voor deze onderdelen in deze paragraaf algemeen te beschrijven waaraan het volkshuisvestingsprogramma aan moet voldoen en niet per bestuurslaag toe te lichten. Het gaat dan om de instructieregel om in het gemeentelijke, provinciale en nationale volkshuisvestingsprogramma gegevens over de gemeentelijke, provinciale en nationale bouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad op te nemen.

Om landelijk vast te stellen hoeveel woningen er de komende jaren gebouwd moeten worden wordt gekeken wat het huidige woningtekort is, wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om het aantal huishoudens te huisvesten. Het Rijk maakt daarbij een jaarlijks geactualiseerde prognose van het aantal huishoudens op basis van een model dat aansluit bij de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.¹³ Het besluit introduceert voor het Rijk een verplichting om gegevens over de opgave te verzamelen en te publiceren in verslagen, die door het Rijk worden gebruikt om het nationale volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Gemeenten en provincies baseren zich bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma op de verslagen en kunnen de gegevens die daarin zijn vastgelegd gebruiken om de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad in het volkshuisvestingsprogramma te beschrijven. Gemeenten nemen de verslagen als vertrekpunt voor het vaststellen van hun aandeel in het benodigde aantal woningen en wooneenheden en de woonbehoefte van starters, ouderen en andere aandachtsgroepen in de woningbouwregio. Omdat een deel van de gegevens, zoals gegevens over de verwachte woonbehoefte, alleen op regionaal niveau beschikbaar is, zullen gemeenten met elkaar in overleg moeten treden om de verdeling van de opgave te bepalen en de beleidsmaatregelen in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's daarop te laten aansluiten. Zie paragraaf 2.9 voor een nadere toelichting op de gegevensverzameling en verslaglegging.

2.4 Gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma

2.4.1 Van woonvisie naar gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma

Met de in de wet verplichte volkshuisvestingsprogramma's vervalt de aparte woonvisie op grond van artikel 42 van de Woningwet. Zeker op het terrein van woningbouwprogrammering bestond al grote overlap tussen de woonvisie en de op grond van de voormalige Wet ruimtelijke ordening vast te stellen structuurvisie. Deze overlap zal met de op grond van de Omgevingswet vastgestelde of nog vast te stellen omgevingsvisie alleen maar groter worden. Vandaar dat met de wet de verplichting voor gemeenten om op grond van de Woningwet een woonvisie op te stellen is komen te vervallen en is vervangen door het volkshuisvestingsprogramma en de omgevingsvisie, zoals opgenomen in de Omgevingswet. Het geïntroduceerde artikel 4.34 van het Besluit kwaliteit

¹³ Dit model is de Primos-prognose van ABF-Research.

leefomgeving geeft instructieregels over de vereiste inhoud van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Hieronder volgt per onderwerp een uiteenzetting van het door de gemeente te ontwikkelen beleid ten behoeve van de volkshuisvesting. Er is in de wet voorzien in een overgangsregeling waarmee een (onverplicht) programma op basis van de Omgevingswet en woonvisies op grond van de Woningwet gelijkgesteld worden aan een volkshuisvestingprogramma, als deze voldoen aan de eisen die worden gesteld aan dat programma in de instructieregels. Hierdoor kan er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet al begonnen worden met de vaststelling van volkshuisvestingsprogramma's.

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderdelen van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma nader toegelicht:

- Gegevens over de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad
- Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave
- Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad
- Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen
- Leefbaarheid en sociale samenhang
- Samenhang volkshuisvestingsprogramma met gemeentelijk warmteprogramma
- Woongerelateerde zorg en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen

2.4.2 Gegevens over de woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad

In het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma maken gemeenten de gemeentelijke woningbouwopgave inzichtelijk. Voor een deel is deze gemeentelijke woningbouwopgave ingekaderd door de afspraken in de woningbouwregio over het aantal te bouwen woningen en het aandeel betaalbare woningen voor een periode van tien jaar (de gemeente heeft dus tien jaar de tijd om dit aandeel te realiseren). Deze afspraken over het aantal te bouwen woningen per gemeente zijn gebaseerd op de nationale opgave, namelijk 100.000 woningen per jaar. In paragrafen 2.3.3 en 2.9 is beschreven welke gegevens bepalend zijn voor het bepalen van de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad, en is toegelicht hoe de gegevensverzameling en verslaglegging zijn ingericht.

2.4.3 Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave

Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma bevat naast een beschrijving van de woningbouwopgave het beleid en de maatregelen gericht op het realiseren van de woningbouwdoelstellingen. Het gaat daarbij om een samenstel van bestuurlijke instrumenten, financiële instrumenten en juridische instrumenten. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is vermeld, kan de gemeentelijke woningbouwopgave gerealiseerd worden door nieuwbouw waaronder het realiseren van flexwoningen.¹⁴ Daarnaast kan de woningbouwopgave gerealiseerd worden door middel van het realiseren van meer woningen via het beter benutten van de bestaande gebouwen¹⁵. Denk hierbij aan splitsen, optoppen, vastgoedtransformatie of door het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing. Bij woningsplitsing worden van een woning of appartement twee of meer zelfstandige woningen gemaakt. Zo kunnen meer (betaalbare) woningen worden toegevoegd. Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de mogelijkheden voor woningsplitsing via het omgevingsplan en/of de huisvestingsverordening. Met optoppen worden woningen toegevoegd door een bestaand gebouw te verhogen met één of meerdere bouwlagen, of door uitbreidingen aan de onderkant en zijkant van bestaande gebouwen. Deze verschillende opties dragen direct bij aan de invulling van de woningbouwopgave. Gemeenten kunnen onder meer gebruik maken van de ervaringen vanuit de programmatische aanpak optoppen¹⁶ en de handreikingen omtrent splitsen voor gemeenten en woningcorporaties die

¹⁴ Zie paragraaf 3.1.6.2 van de memorie van toelichting bij de wet.

¹⁵ Het CBS registreert deze extra woningen als toevoegingen dan wel als positieve functiewijzigingen. Voor de bijdrage aan de realisatie van extra woningen gaat het dan qua aantallen om het saldo van toevoegingen minus onttrekkingen en om het saldo van positieve en negatieve functiewijzigingen.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 32 847, nr. 1183.

Platform31 heeft opgesteld.¹⁷¹⁸ Bij vastgoedtransformatie worden bestaande gebouwen hergebruikt en (deels) verbouwd tot woningen, zoals kantoren, scholen of winkels. Vrijkomende agrarische bebouwing kan op een aantal plekken worden getransformeerd of door middel van sloop-nieuwbouw worden benut voor (betaalbare) woningbouw. Woningbouw op boerenerven kan er op deze manier voor zorgen dat er meer woonmogelijkheden zijn in het landelijk gebied en is aan de andere kant behulpzaam in het realiseren van maatschappelijke doelen zoals het transformeren naar een minder stikstofintensief bedrijfsmodel en/of het realiseren van nieuwe natuur.

Gemeenten bepalen de omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningvoorraad en de ontwikkeling van de woningmarkt mede op basis van gegevens over de actuele en verwachte gemeentelijke woonbehoefte, waaronder de woonbehoefte van de aangewezen ouderen, starters en andere aandachtsgroepen. Gemeenten worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale gemeentelijke woonbehoefte. Zie hierover ook paragraaf 2.2.5. De gemeente moet ervoor moeten zorgen dat de programmering aansluit bij de woonbehoefte op het gebied van de aantallen, het woningtype en de betaalbaarheid ervan. Zo is voor ouderen programmering nodig van woningtypen met specifieke fysieke kenmerken (zie volgende paragraaf). Specifieke aandachtsgroepen, zoals uitstromers uit instellingen, kunnen daarnaast behoefte hebben aan relatief kleinere woonruimten met een bescheiden huurprijs tot aan de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens of de eerste aftoppingsgrens. Dat zijn grenzen in de huurtoeslagregels waarmee wordt aangegeven of de huurtoeslag volledig of gedeeltelijk vergoed wordt.

Realisatie woningtypen met specifieke fysieke kenmerken

Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat een beschrijving van de beleidsmaatregelen die gemeenten nemen om woningen met specifieke fysieke kenmerken te realiseren voor ouderen en een deel van de aandachtsgroepen dat baat heeft bij woningen met specifieke fysieke kenmerken. Het Rijk stuurt met haar beleid op de realisatie van drie hoofdcategorieën woningen (woonvormen) waar ouderen en een deel van de aandachtsgroepen zelfstandig en passend kunnen wonen: nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen.

Nultredenwoningen zijn zelfstandige woningen die intern en extern toegankelijk zijn zonder traplopen. Dat houdt in dat de woning en de belangrijkste gebruiksruidtes (keuken, badkamer, toilet en slaapkamer) zonder trappen bereikbaar zijn. Bij geclusterde woonvormen is sprake van een clustering van zelfstandige nultredenwoningen, die zijn ingericht op het bevorderen van sociaal contact en gemeenschapsgevoel. Het uitgangspunt is een minimale clustering van 12 zelfstandige woningen, en er moet een ontmoetingsruimte in pandig aanwezig zijn of op loopafstand voor ouderen (bijvoorbeeld ca. 100 meter). Zorggeschikte woningen zijn zelfstandige woningen, die onderdeel uitmaken van geclusterde woonvormen, die voor rolstoelgebruikers toegankelijk en doorgankelijk zijn en die geschikt zijn voor het verlenen van zorg. Voor deze woningen geldt dat de woon- en eetruimte, het toilet, de badkamer en de slaapkamer rolstoelgeschikt moeten zijn.

Om een geschikt aanbod te kunnen creëren waarmee wordt voorzien in de woonbehoefte van ouderen en een deel van de aandachtsgroepen, en de randvoorwaarde te scheppen voor de mogelijkheid tot het leveren van Wlz-zorg in zorggeschikte woningen, zijn er heldere eisen nodig waaraan de woningen moeten voldoen. Deze zijn vastgelegd in het Besluit bouwwerken regelgeving, waarin de regels over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van bouwwerken beschreven worden. In het Bbl worden twee nieuwe subgebruikfuncties voor wonen toegevoegd. Hierdoor kan landelijk worden bepaald wat het minimum voorzieningenniveau van dit type woningen moet zijn. Het gaat om een nieuwe woonfunctie nultreden en een woonfunctie zorggeschikt, waarvoor in het Bbl aanvullende bruikbaarheidseisen worden opgenomen. Voor de geclusterde woonvormen geldt dat er geen aanvullende bruikbaarheidseisen nodig zijn, omdat in een geclusterde woonvorm sprake zal zijn van een clustering van nultreden- en/of zorggeschikte

¹⁷ [Woningplitsing door woningcorporaties in de praktijk - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

¹⁸ [Corporaties zien snelle kansen voor beter benutten van hun woningbezit | Rapport | Rijksoverheid.nl.](#)

woningen. Bij deze wijziging van het Bbl sluiten de eisen aan op NEN 9120 die ziet op toegankelijk bouwen. Deze wijziging van het Bbl is onderdeel van het Verzamelbesluit bouwwerken leefomgeving 2025, deze is ter voorhang naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁹

Gemeenten beschrijven in het volkshuisvestingsprogramma hoeveel woningen zij voornemens zijn te realiseren in de drie categorieën woningtypen met specifieke kenmerken en hoe zij invulling geven aan de realisatie van deze drie categorieën woningtypen via woningbouw of aanpassing van woningen in de bestaande voorraad. De nieuwe subgebruiksfuncties uit het Bbl zijn daarvoor het uitgangspunt. Zo kunnen uiteenlopende woonconcepten worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld grootschalige complexen of kleinschalige hofjeswoningen. De behoefte aan woonconcepten kan lokaal erg van elkaar verschillen en het uitgangspunt is dat het aan gemeenten is om in lokaal verband en samen met de zorgorganisaties, woningcorporaties, marktpartijen en het zorgkantoor te bepalen welke verdeling van de drie categorieën woningtypen en doorvertaling daarvan in woonconcepten het beste aansluiten op de (lokale) woonbehoefte.

In het omgevingsplan kunnen gemeenten vervolgens regels vaststellen over percentages te realiseren nultredenwoningen, zorggeschikte woningen of daaruit bestaande geclusterde woonvormen om zo te sturen op meer aanbod daarvan. Gemeenten zijn daartoe bevoegd omdat met de wet in de Omgevingswet is opgenomen dat de uitoefening van bevoegdheden door een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk, mede betrekking kan hebben op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Deze bepaling geeft een aanvullend motief op basis waarvan gemeenten regels kunnen stellen in het omgevingsplan (dit naast of in samenhang met het motief: evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

Mochten gemeenten niet of niet tijdig tot de programmering van specifieke woningtypen voor ouderen, starters en andere aandachtsgroepen komen, dan zal altijd eerst bestuurlijk overleg worden gevoerd. Indien dat overleg niet tot resultaat leidt, zullen provincie en Rijk waar nodig sturen met een instructieregel of een instructiebesluit, bijvoorbeeld om binnen een gestelde termijn alsnog tot de benodigde programmering te komen. Het kan ook gaan om een getrapte instructie, zoals een verplichtende provinciale opdracht aan de gemeente om het omgevingsplan aan te passen conform de binnen de instructie gestelde termijn.²⁰

Voldoende locaties in ruimtelijke plannen (plancapaciteit)

De beschikbaarheid van voldoende locaties, waaronder ook herplaatsingslocaties voor flexwoningen, in het omgevingsplan is essentieel voor de realisatie van de woningbouwopgave. Onderdeel daarvan is voldoende locaties voor woningbouw in de ruimtelijke plannen (omgevingsplan) van gemeenten, de zogenaamde plancapaciteit. Een deel van deze plannen zal vertragen of zelfs afvallen, in de praktijk is dat veelal 30 procent. Gelet hierop en gezien de looptijd van de totstandkoming van een omgevingsplan is een overmaat aan plancapaciteit ten opzichte van het aantal te bouwen woningen van belang voor het realiseren van de woningbouwopgave. Daarmee kan bij vertraging of afvallen van een project gekeken worden naar alternatieve locaties. Om die reden zijn er vanaf 2020 afspraken tussen Rijk en provincies om te zorgen voor 130 procent plancapaciteit. In dit besluit zijn deze bestuurlijke afspraken met de provincies onderdeel gemaakt van de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van de provincie.

Grondbeleid

Om woningbouwprojecten ook daadwerkelijk tot stand te brengen is het van belang dat overheden grondbeleid voeren. Gemeenten kunnen actief grondbeleid voeren, waarbij zij gronden in eigendom hebben of gronden verwerven, en deze eventueel bouw- en gebruikrijp maken en uitgeven aan een ontwikkelaar of eindgebruiker. Het verwerven van gronden verloopt bij voorkeur minnelijk, maar er kan ook worden overgegaan tot de inzet van de actieve grondbeleidsinstrumenten uit de Omgevingswet. Dat zijn het voorkeursrecht of, in het uiterste

¹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 28325, nr. 299.

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 75.

geval, het onteigeningsinstrument. Daarnaast kunnen gemeenten faciliterend grondbeleid voeren, waarbij een marktpartij de grond heeft of verwerft en de gemeente de publieke kosten verhaalt. Dat kan op basis van vrijwilligheid, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Dat kan ook op basis van het publiekrechtelijk kader van de Omgevingswet, zoals het kostenverhaal of de onvrijwillige financiële bijdrage. Tot slot kunnen overheden grondbeleid voeren via een mengvorm van faciliterend en actief grondbeleid. Denkbaar is bijvoorbeeld dat zowel gemeenten als de ontwikkelaar gronden inbrengen en dat partijen intensief blijven samenwerken gedurende de realisatiefase. Door het voeren van actiever grondbeleid kunnen gemeenten gebiedsontwikkeling en de bouw van woningen versnellen.²¹

Het grondbeleid wordt gemoderniseerd. Het doel van de modernisering is om gebiedsontwikkeling te versnellen en goedkoper te maken. Dit heeft ook een gunstig effect op de noodzakelijke versnelde realisatie van betaalbare huur- en koopwoningen. De hoofdlijnen van de modernisering van het grondbeleid worden beschreven in de kamerbrief van 19 juni 2023.²² De voortgang van dit traject wordt beschreven in de voortgangsrapportages uit april en december 2024²³ en in twee Kamerbrieven van juni en juli 2025.²⁴ Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan de uitwerking en vormgeving van een Regeling Grondverwerving voor Woningbouw (grondfaciliteit) die de grondverwerving voor woningbouw door gemeenten ondersteunt doordat het Rijk gedeeltelijk mee gaat delen in het risico van de waardeontwikkeling van (bouw)grond. Ook zijn er instrumenten die toezien op het dekken van publieke tekorten, zoals de Woningbouwimpuls. Het gemoderniseerde grondbeleid ondersteunt het woningbouwbeleid zoals dat een plek krijgt in de volkshuisvestingsprogramma's. De wet bevat regels die de geldingsduur van het voorkeursrecht wijzigen. Het besluit bevat geen regels over dit onderwerp.

2.4.4 Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad

Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat ook een beschrijving van beleidsmaatregelen om binnen de bestaande voorraad in de woonbehoefte voorzien. Gemeenten zetten in op het optimaal benutten van de bestaande gebouwen en bijbehorende omgeving, als onderdeel van de woningbouwprogrammering. In het volkshuisvestingsprogramma nemen gemeenten op welke maatregelen zij daarvoor nemen. Dit kan door meer woningen binnen de bestaande bebouwing te realiseren door middel van bijvoorbeeld splitsen, optoppen, vastgoedtransformatie of door het benutten van vrijkomende agrarische verbouwing. Ook woningsplitsing telt mee in de realisering van de woningbouwopgave. Dit is toegelicht in paragraaf 2.4.3. Ook kunnen gemeenten bijvoorbeeld bij renovaties woningen geschikt laten maken voor bewoningen door ouderen of mensen met een fysieke handicap. Daarmee wordt het totaal aantal woningen niet vergroot, maar de beschikbaarheid van voor deze groep geschikte woningen wel. Daarnaast nemen gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma op hoe zij de bestaande woningen geschikt en beschikbaar maken voor bewoning door meer mensen en op die manier bevorderen dat meerdere huishoudens in één woning kunnen wonen. Daar wordt ook de doorstroming mee bevorderd. Hiermee kunnen gemeenten versneld en met een breder palet aan mogelijkheden voorzien in de behoefte van hun inwoners. Omdat gemeenten zowel via woningbouw (splitsen, optoppen, vastgoedtransformatie en beter benutten van vrijkomende agrarische verbouwing) als woningdeling en leegstandsbeleid op de bestaande voorraad inzetten, kan er overlap zitten tussen het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en het beleid voor de bestaande voorraad.

Veel mensen willen een woning delen maar ervaren hierin belemmeringen. Bij woningdelen of hospitaverhuur wonen meerdere mensen samen in één woning die geen gemeenschappelijk huishouden vormen. Daarmee kunnen meer woningen worden benut en kunnen ook de woonlasten worden verlaagd. Verschillende vormen van samenwonen zijn geschikt voor verschillende groepen,

²¹ Zie uitgebreid brief over Modernisering van het grondbeleid, *Kamerstukken II 2022/23*, 34682, nr. 164.

²² Kamerbrief over Modernisering van het grondbeleid, *Kamerstukken II 2022/23*, 34682, nr. 164.

²³ Eerste en Tweede voortgangsrapportage Modernisering Grondbeleid, *Kamerstukken II 2023/24*, 34682, nrs. 189 en 208.

²⁴ Kamerbrief 20 juni 2025, Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem, *Kamerstukken II 2024/25*, 32 847, nr. 1351, Kamerbrief 14 juli 2025 Inzet grondbeleid voor woningbouw, *Kamerstukken II*, 2024/25, 34 682, nr. 230.

waaronder studenten, starters, statushouders of ouderen. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij woningdelen en hospitaverhuur middels het omgevingsplan en/of de huisvestingsverordening. Gemeenten kunnen gebruik maken van de handreiking 'Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken' van Platform31.²⁵ Ook kan via de gemeenten hospitaverhuur door woningeigenaren en corporaties worden gestimuleerd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de handreiking²⁶ voor gemeenten, de informatiecampagne²⁷ of kan een samenwerking met b- =emiddelende hospita-partijen worden gezocht.

Leegstand

Zoals hierboven uiteengezet, wordt van gemeenten verlangd dat zij in het volkshuisvestingsprogramma beleidsmaatregelen beschrijven voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande gebouwen, leegstand vormt daar een onderdeel van. Hierbij valt te denken aan het schetsen van een integraal kwantitatief beeld van de leegstand, uitgesplitst naar de aard van het vastgoed. Gemeenten die een leegstandsverordening hebben, kunnen bijvoorbeeld in het volkshuisvestingsprogramma aangeven welke instrumenten door de gemeente worden ingezet. Gemeenten die geen leegstandsverordening hebben, worden aangespoord te beschrijven op welke andere wijze leegstand wordt bestreden. Gemeenten kunnen aangeven welk vastgoed zij zelf in bezit hebben en wat daarvan in de (nabije) toekomst leeg komt te staan. Op basis daarvan kunnen zij aangeven hoe ze met leegstand omgaan, zoals sloop-nieuwbouw naar woningen, verkoop of transformatie naar woningen. Een beperkt aantal gemeenten heeft een leegstandverordening. Met de instrumenten uit de leegstandverordening kan een gemeente eigenaren van panden verplichten leegstand te melden zodat zij een beter beeld krijgt van leegstand in de gemeente. Ook kan er een verplicht gesprek plaatsvinden om te bezien hoe de leegstand kan worden opgeheven of kan een gemeente zelf een huurder voordragen. De gemeenten Amsterdam en Utrecht maken daarnaast gebruik van een experiment op grond van de Crisis- en herstelwet met aanvullende instrumenten.²⁸ Zo kunnen op basis van het experiment de termijnen voor het melden van leegstand en het voeren van het leegstandoverleg worden verkort. Ook kan de gemeente een eigenaar van een woning verplichten de woning binnen een bepaalde termijn weer te verhuren en daarbij de maximale huurprijs bepalen. De aanvullende instrumenten uit het experiment zullen generiek worden opgenomen in de Leegstandwet, zodat alle gemeenten van deze mogelijkheden gebruik kunnen maken.²⁹

Meer doorstroming

Ongeveer 40 procent van de huishoudens heeft een verhuishwens.³⁰ Het is wenselijk dat deze mensen kunnen doorstromen naar een woning die past bij hun behoefte en levensfase. Dat kan door leegstand terug te dringen of specifieke groepen te ondersteunen bij het doorstromen naar een passende woonruimte. Gemeenten kunnen sturen op een passende inzet van de woningvoorraad en daarbij onder andere gebruik maken van een toolkit doorstroming die Platform31 gepubliceerd heeft.³¹ Hierin worden handvatten gegeven voor het ontwikkelen van een doorstroomaanpak door onder andere het in kaart brengen van de opgave, het monitoren van de aanpak en het voeren van gesprekken met inwoners. Gemeenten worden geadviseerd om een lokale vertegenwoordig van ouderen te betrekken bij de uitwerking van de bouwopgave voor ouderen.

²⁵ Handreiking Platform31: Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland.

²⁶ Hospitaverhuur - handreiking gemeenten | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland.

²⁷ Hospitawijzer: Jouw huis van grote waarde | Home | Volkshuisvesting Nederland.

²⁸ Het experiment is vastgelegd in artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (*Stb.* 2021, 193). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 lopen experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet waarvan de tijdsduur nog niet was verstreken op grond van artikel 4.30 van de Invoeringswet Omgevingswet door onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet. Door deze zogeheten omhangende onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet kan het experiment op grond van de experimenteerbepaling ook worden verlengd. De tijdsduur van het experiment is met vijf jaar verlengd tot en met 31 december 2029 (*Stcrt.* 2024, 20148).

²⁹ *Kamerstukken II* 2024/25, 31 560, nr. 54.

³⁰ Woononderzoek 2021.

³¹ Gereedschapskist doorstroming - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.

2.4.5 Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen

Van gemeenten wordt verwacht dat zij in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma beschrijven op welke wijze het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en het beleid gericht op de fysieke aanpassing dan wel het beschikbaar maken van woningen in de reeds bestaande voorraad voorziet in de woonbehoefte van de aangewezen ouderen, starters en andere aandachtsgroepen. Ouderen, starters, en andere aandachtsgroepen kunnen op basis van kenmerken behoefte hebben aan een specifiek woningaanbod. Voor veel mensen uit aandachtsgroepen geldt bijvoorbeeld dat hen op basis van hun inkomen in principe een huurwoning met een huurprijs onder de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens of de eerste aftoppingsgrens moet worden aangeboden. Verder geldt dat zij vaak behoefte hebben aan woonplekken met specifieke fysieke kenmerken. Denk daarbij aan woningen die toe- en doorgankelijk zijn, geclusterd zijn of waar zorg kan worden geleverd, of de behoefte aan onzelfstandige woonruimte voor (een deel van) studenten en arbeidsmigranten of waar specifiek aanbod voor nodig is zoals woonwagenbewoners. De huidige woningvoorraad voorziet onvoldoende in de woonbehoefte van ouderen, zeker als de mobiliteit van ouderen afneemt en de gezondheid verslechtert. Het is mede met het oog op de scheiding van wonen en zorg van groot belang dat gemeenten een geschikt aanbod voor ouderen realiseren.

De gemeentelijke woonbehoefte moet worden bepaald met inbegrip van het aandeel in de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort. Dit betekent dat gemeenten in het bepalen van de woningbouwopgave en benodigde ontwikkeling van de gemeentelijke woningvoorraad ook rekening houden met de woonbehoefte die voortkomt uit ontwikkelingen elders in de woningbouwregio. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de woonbehoefte van studenten die zich niet tot de grenzen van studentensteden beperkt, of de opgave voor de huisvesting van voormalig dakloze personen³², die zich niet tot de grenzen van de centrumgemeenten beperkt, of aan de opgave voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In het programma "Een thuis voor iedereen" is afgesproken om te werken naar een betere balans met een meer evenwichtige verdeling van aandachtsgroepen over alle gemeenten. Gemeenten worden geacht tot gezamenlijke afspraken tot komen over de opgave die iedere gemeente hierin bij de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen op zich neemt.

Het is raadzaam dat gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma ook ingaan op de inspanningen die zij leveren op het gebied van doorstroming. Hoewel de meeste ouderen tevreden zijn met hun woning en woonomgeving, zijn de woningen waarin zij nu wonen lang niet altijd passend als de mobiliteit afneemt en de gezondheid minder wordt. Wanneer ouderen ervoor kiezen om te verhuizen naar een voor hen passende woning, komen er woningen vrij voor andere woningzoekenden. Om een integrale doorstroomaanpak te ontwikkelen waarbij de inzet van verschillende partijen (zoals woningcorporaties, makelaars, en organisaties voor zorg- en welzijn) zo goed mogelijk op elkaar aansluit, kunnen gemeenten gebruik maken van de toolkit 'Werken aan doorstroming van senioren' die door Platform31 is gepubliceerd en in 2025 is doorontwikkeld.³³ In het volkshuisvestingsprogramma kunnen gemeenten onder meer beschrijven hoe zij ouderen informeren en voorlichten, bijvoorbeeld over het vrijkomende woningaanbod, of welke inspanningen zij leveren om ouderen van financieel advies te voorzien. Gemeenten kunnen ook opnemen welke voorrangsregelingen zij aanbieden om de doorstroming op gang te krijgen.

2.4.6 Leefbaarheid en sociale samenhang

Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat een beschrijving van het beleid dat de gemeente voert ter verbetering van de leefbaarheid, het bevorderen van de sociale samenhang, de verhoging van de kwaliteit van de openbare buitenruimte en de verbetering van de bereikbaarheid. Dit draagt bij aan het voeren van een integraal gemeentelijk beleid hiertoe. Aangezien de leefbaarheid niet een vastomlijnd begrip is, en het in belangrijke mate een lokale aangelegenheid is welke maatregelen nodig en gewenst zijn ter verbetering ervan, is in het Besluit

³² Kamerstukken II 2024/2025, 36512, nr. 65

³³ Kamerstukken II 2024/25, 29 389, 151.

kwaliteit leefomgeving niet genormeerd waaraan het beleid voor de leefbaarheid in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moet voldoen.

In artikel 80a, eerste lid, van de Woningwet is bepaald dat de gemeente – in het kader van stedelijke vernieuwing - voor de leefbaarheid maatregelen neemt die gericht zijn op kwetsbare gebieden die een integrale aanpak behoeven.³⁴ Hiertoe kan de gemeente onder meer maatregelen nemen ter bevordering van de sociale samenhang, ter verhoging van de kwaliteit van de openbare buitenruimte, ter realisatie van een leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten, en ter verbetering van de bereikbaarheid, zowel bij nieuwbouw als bij bestaande bouw. De inrichting van de buurt bepaalt mede in hoeverre mensen meer bewegen, elkaar ontmoeten, naar voorzieningen als de arts en supermarkt kunnen gaan, en activiteiten kunnen ondernemen. De inrichting van de buurt kan mede van invloed zijn op de mate waarin mensen naar elkaar omzien en voor elkaar zorgen, en kan daarmee mede effect hebben op de gezondheid van bewoners en vermindering van eenzaamheid. Bij maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van wijken of gebieden en voorzieningen kan bijvoorbeeld worden gedacht het voorzien in bereikbaarheid per openbaar vervoer, en ook het voorzien in oversteekplaatsen, looproutes zonder drempels, voldoende bankjes en rustplekken. Op deze wijze wordt de positie van ouderen verbeterd, alsook mensen met een beperking, zoals is afgesproken met de ratificering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Wanneer het gemeentelijk beleid voor de leefbaarheid wordt beschreven in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, dan ziet dit beleid op de *woonomgeving*. Ook de provincie voert beleid voor de leefbaarheid in relatie tot de volkshuisvesting, bijvoorbeeld met inspanningen gericht op de bereikbaarheid van wijken en gebieden, onder meer door openbaar vervoer. Op deze fysieke aspecten raakt het gemeentelijk beleid voor de leefbaarheid van de woonomgeving het provinciale leefbaarheidsbeleid.

Leefbaarheid ziet als gezegd naast aspecten van de fysieke leefomgeving ook op sociaal-maatschappelijke aspecten en zorg en ondersteuning. Leefbaarheid in relatie tot de volkshuisvesting heeft daarnaast onder meer ook raakvlakken met ruimtelijke ordening, veiligheid en het toewijzingsbeleid. Het is daarom gewenst dat de gemeente in het leefbaarheidsbeleid in haar volkshuisvestingsprogramma aandacht besteedt aan de relatie met de aanpalende beleidsdomeinen en rekening houdt met - en zorgt voor onderlinge versterking van - de bijbehorende beleidsplannen die zij op die domeinen heeft. Dit gaat om aspecten waar de gemeente op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 ook verantwoordelijk voor is, zoals de sociale samenhang, de zorg voor leefbaarheid van de wijk, toegankelijkheid van voorzieningen en – in de meeste gevallen³⁵ - voor sociale wijkteams. Voor het integraal voeren van beleid voor de leefbaarheid is het bevorderlijk wanneer de gemeente duidelijk maakt hoe het beleid op de verschillende terreinen elkaar raakt en bijdraagt aan de verschillende gestelde doelen. Op het moment dat een gemeente voornemens is een huisvestingsverordening vast te stellen vanuit het oogpunt van het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving, bevat de wet de verplichting in het volkshuisvestingsprogramma te onderbouwen hoe de inzet van dit instrument bijdraagt aan het behoud van de leefbaarheid. De wettelijke verplichtingen dragen eraan bij dat het volkshuisvestingsprogramma en de huisvestingsverordening, met bijvoorbeeld een vergunningsplicht voor verkamering of splitsing, integraal worden afgewogen en op elkaar zijn afgestemd. Op deze manier wordt verstevigd dat integraal woonbeleid tot stand komt.

Waar nodig bevat het volkshuisvestingsprogramma het beleid op wijk-, buurt- of mogelijk straatniveau. In het volkshuisvestingsprogramma kunnen de maatregelen worden beschreven hoe, door middel van een integrale aanpak met maatschappelijke organisaties, te komen tot een verbetering van de leefbaarheid in de kwetsbare gebieden. Het gemeentelijk

³⁴ De term 'stedelijke vernieuwing' mag ruim worden opgevat, en bestrijkt woongebieden van elke omvang, in stedelijk en in landelijk gebied, aldus de memorie van toelichting bij de Wet stedelijke vernieuwing, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26884, nr. 3.

³⁵ Volgens de monitor van Movisie van september 2023 zo rond de 80%.

volkshuisvestingsprogramma kan (mede) aanleiding vormen voor een aanvraag³⁶ bij de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor de inzet van woningtoewijzing op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, zoals de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden aan bepaalde categorieën van woningzoekenden voorrang te verlenen via de huisvestingsverordening. Deze aanvraag dient vanzelfsprekend te voldoen aan de eisen die zijn gesteld in artikel 6 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. De inzet van dit instrumentarium uit de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek kan in die specifieke gebieden (wijk, buurt of straatniveau) gevolgen hebben voor de mate waarin woonruimte met voorrang kan worden toegewezen aan urgent woningzoekenden. Zoals hiervóór beschreven, ten aanzien van de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen, worden gemeenten geacht tot gezamenlijke afspraken tot komen over de opgave die iedere gemeente bij de huisvesting van aandachtsgroepen op zich neemt. Verwacht mag worden dat bij die afspraken, alsook bij de afspraken over de opgave voor urgent woningzoekenden, ook rekening wordt gehouden met de effecten van de inzet van woningtoewijzing op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, indien het instrumentarium uit deze wet reeds wordt ingezet door de betreffende gemeente.

Herstructurering is ook een belangrijk instrument voor de verbetering van de leefbaarheid. Gemeenten kunnen maatregelen nemen om bij te dragen aan lokale herstructureringsopgaven en op die manier komen tot een woonaanbod in een gedifferentieerd milieu en van gedifferentieerde samenstelling in prijs, eigendomssituatie en type. Zo kan voor een gemengde samenstelling van wijken worden gezorgd. Daarvan profiteren zowel nieuwe als toekomstige bewoners. Verwacht mag daarom worden dat gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma benoemen welke maatregelen zij treffen in het kader van renovatie of gebiedstransformatie. Ook sloop van (een deel van) de bestaande voorraad kan nodig zijn, om vervolgens kwalitatief betere woningen te kunnen bouwen (sloop-nieuwbouw) en de directe leefomgeving daarmee te verbeteren. Sloop-nieuwbouw biedt daarnaast een kans om te kiezen voor een woningbouwprogrammering die beter past bij een toekomstige woonbehoefte. Gemeenten kunnen op grond van verschillende financiële instrumenten vanuit het Rijk middelen aanvragen om de herstructureringsopgave aan te pakken, zoals het Volkshuisvestingsfonds, de Woningbouwimpuls en het Nationaal Isolatieprogramma. Dat kan de gemeente in dat geval beschrijven.

Woningcorporaties zijn een belangrijke partner van gemeenten waar het gaat om het realiseren van gemeentelijke leefbaarheidsdoelen. Daarnaast hebben woningcorporaties een eigenstandige taak de leefbaarheid te bevorderen, onder andere door het bevorderen van een schone woonomgeving, het voorkomen van overlast, en bevorderen van de veiligheid. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma krijgt doorvertaling in de lokale prestatieafspraken tussen de gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Zo is geborgd dat woningcorporaties hun inspanningen voor de leefbaarheid kunnen richten op de gemeentelijke doelen.

2.4.7 Samenhang volkshuisvestingsprogramma met gemeentelijk warmteprogramma

Het verdient aanbeveling dat gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma ingaan op het warmteprogramma op grond van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.³⁷ Dat warmteprogramma zich richt op een doelmatige en voor eigenaren en gebruikers haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van bestaande gebouwen. Het ligt in de rede dat het warmteprogramma de maatregelen beschrijft voor de verduurzaming van de woningvoorraad. Dat vertaalt zich in de eerste plaats in een beschrijving van de doelstellingen die de gemeente heeft ten aanzien van de verduurzaming van de woningvoorraad, en op welke manier zij daarmee denkt bij te dragen aan de provinciale en nationale doelstellingen voor de verduurzaming van de woningvoorraad. In veel gemeenten gebeurt dit al. Hierbij kan worden gedacht aan een beschrijving van de lokale prestatieafspraken met de woningcorporaties die in de gemeente werkzaam zijn, in welke mate de gemeente zich inzet voor de bestrijding van energiearmoede, welk lokaal beleid of welke regelgeving er is ten aanzien van bijvoorbeeld

³⁶ De aanvraag, bedoeld in artikel 5 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

³⁷ *Stb.* 2024, nr. 406.

zonnepanelen, en welk beleid de gemeente voert voor specifieke gebieden, bijvoorbeeld om buurten klimaatneutraal te maken. In de tweede plaats kunnen gemeenten een verbinding leggen tussen de maatregelen die worden genomen in het kader van het volkshuisvestingsprogramma en de maatregelen die worden genomen op basis van het gemeentelijk warmteprogramma en/of voornemens voor een wijkgerichte isolatieaanpak.

Het warmteprogramma – of de transitievisie warmte³⁸ – is de eerste schakel in de stappen binnen de wijkgerichte aanpak. In het Klimaatakkoord is gesproken over de transitievisie warmte. In de transitievisie warmte nemen gemeenten de plannen voor de verduurzaming van wijken op. De transitievisie warmte zal de wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie komen te gelden als een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in de transitievisie warmte per wijk of buurt van de gemeente het tijdspad van verduurzaming van de wijk wordt beschreven en worden potentieel beschikbare duurzame warmtealternatieven in beeld gebracht. Voor wijken die in de periode 2022 tot en met 2030 gepland zijn, wordt per wijk in de transitievisie warmte in ieder geval aangegeven hoeveel woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) verduurzaamd zullen worden, welke alternatieve betaalbare, betrouwbare en duurzame energie-infrastructuren potentieel beschikbaar zijn (warmtenet, all-electric, hybride technieken die veel minder aardgas of duurzaam gas verstoken als (tussen)oplossing, enzovoort) en welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft. In het Klimaatakkoord wordt gesproken over de wijkgerichte aanpak. Het staat gemeenten echter vrij om het schaalniveau te kiezen waarop de transitievisie warmte betrekking heeft: wijken, buurten, dorpen of kernen. Of een deel van een wijk, buurt, dorp of kern. Daarnaast is afgesproken dat de gemeente de transitievisie warmte elke vijf jaar actualiseert. Het eerste verplichte warmteprogramma na invoering van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is uiterlijk 31 december 2026 voorzien, dat toeziet op de periode tot tenminste 2035.

Het warmteprogramma bevat dus de plannen van de gemeente voor de verduurzaming van wijken. Het verplichte volkshuisvestingsprogramma is erop gericht dat gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk – en vanuit de eigen verantwoordelijkheden – bijdragen aan doelstellingen ten aanzien van de volkshuisvesting. In beide programma's zal de gewenste kwaliteit van woningen aan de orde komen. Het is dan ook wenselijk dat gemeenten bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma de verbinding maken met het warmteprogramma. Daarbij is mogelijk dat een gemeente ervoor heeft gekozen in bepaalde wijken (nog) niet te starten met de wijkgerichte aanpak of (nog) geen perspectief te bieden voor de lange termijn. In het volkshuisvestingsprogramma kan de gemeente beschrijven welke afweging zij daarbij heeft gezien de overige onderdelen van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Met het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma geeft de gemeente zo voor deze wijken welke ondersteuning zij wel geeft met het oog op verduurzaming in de tussentijd. Daarmee wordt ook duidelijkheid geboden aan gebouweigenaren, die in het geval de gemeente niet kiest voor een wijkgerichte aanpak, ervoor kunnen kiezen via een individuele aanpak te isoleren of over te stappen op een (hybride) warmtepomp. In die zin kunnen het volkshuisvestingsprogramma en het warmteprogramma complementair aan elkaar zijn.

2.4.8 Woongerelateerde zorg en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen

Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen, starters en ouderen is meer nodig dan alleen een dak boven het hoofd om zelfstandig te kunnen wonen. Voldoende passende zorg en ondersteuning is randvoorwaardelijk voor adequate huisvesting en om weer of langer zelfstandig thuis te kunnen wonen. Een groot deel van de mensen uit aandachtsgroepen, starters en ouderen

³⁸ In het Klimaatakkoord van 2019 hebben gemeenten de rol toebedeeld gekregen van regisseur van de lokale warmtetransitie. Hiertoe kregen zij opdracht een Transitievisie Warmte op te stellen, waarin zij hun strategie uiteenzetten voor het behalen van verduurzamingsdoelen op het gebied van energie in de gebouwde omgeving. Met de nog in werking te treden wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (*Stb.* 2024, nr. 406) wordt de transitievisie warmte verankerd als warmteprogramma. In die wet is de term warmteprogramma gebruikt omdat dit beter aansluit bij de terminologie van de Omgevingswet.

zullen, als gevolg van extramuralisering, steeds vaker in een woonwijk komen te wonen. Deze extramuralisering vraagt om voldoende passende zorg en ondersteuning thuis om mensen te ondersteunen in hun zelfstandigheid. Van gemeenten wordt verlangd dat zij voor deze groepen integraal beleid maken ten aanzien van het zelfstandig kunnen wonen met passende zorg- en ondersteuning.

Daarom is in de wet de verbinding gelegd tussen het volkshuisvestingsprogramma en het bestaande Wmo-beleidsplan uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het door de gemeenteraad vastgestelde Wmo-beleidsplan dient rekening te houden met het door het college vastgestelde beleid in het volkshuisvestingsprogramma. In de wet is geregeld dat het beleid voor de zorg- en ondersteuningsbehoeften voor zover dat verband houdt met beleid voor de huisvesting van aandachtsgroepen, starters en ouderen kan worden opgenomen in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. De gemeente kan er ook voor kiezen om de woonbehoefte en woonzorgbehoefte in de twee afzonderlijke beleidsstukken op te nemen of het onder dubbele grondslag (Omgevingswet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) in een apart document door de gemeenteraad te laten behandelen. Het uiteindelijke doel is het ontstaan van samenwerking op het gebied van de fysieke leefomgeving en het zorg- en sociaal domein, om zo te komen tot integraal beleid ten aanzien van de woongerelateerde zorg en ondersteuning voor aandachtsgroepen, starters en ouderen.

Om tot dit integrale beleid te komen is het allereerst van belang dat inzicht bestaat in hoeveel personen uitstromen uit intramurale instellingen zoals het beschermd wonen, de maatschappelijke opvang, forensische zorg en detentie, en hoe de demografische ontwikkelingen van de gemeente zijn. Op basis daarvan kan de gemeente haar woningbouwprogrammering ontwikkelen voor deze groepen mensen en beleid maken hoe de bestaande woningvoorraad ingezet kan worden. Het gaat hierbij om woonconcepten die passen bij de zorg- en ondersteuning die inwoners nodig hebben om thuis te kunnen wonen. Denk daarbij aan levensloopbestendige woningen, waaronder geclusterde woonvormen, zoals hofjeswoningen, seniorenflats, woongroepen en aanleunwoningen met zorg in de nabijheid. Het gaat veelal om gelijkvloerse (rollator- en rolstoeltoegankelijk), kleine huizen van twee tot drie kamers met voorzieningen (winkels, apotheek en openbaar vervoer) in de nabijheid.

Daarnaast is het van belang dat inzicht bestaat in welke hulp en ondersteuning gemeenten aandachtsgroepen, starters en ouderen thuis kunnen bieden om duurzaam zelfstandig te kunnen wonen. In het volkshuisvestingsprogramma beschrijven gemeenten welke beleidsvoornemens zij hebben om de randvoorwaarden te organiseren zodat burgers die zorg en ondersteuning nodig hebben dit ook optimaal ontvangen. Deze randvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op hoe gemeenten, woningcorporaties, zorgpartijen en welzijnsaanbieders met elkaar samenwerken op gebied van woningtoewijzing en directe bemiddeling. Beschreven kan worden welke kaders worden gehanteerd om te bepalen hoe huisvesting aansluit bij de behoefte en sociale netwerken van de personen met een zorg- en ondersteuningsvraag, wat partijen van elkaar nodig hebben om duurzame zorg en ondersteuning te bieden en wat nodig is om terugval (in medische of psychische klachten of sociale problematiek) te voorkomen. Doel is dat duurzame maatschappelijke participatie kan worden gerealiseerd. Afspraken die partijen met elkaar maken kunnen ook gaan over de inzet van sociaal beheer in woonvormen, en wie welke rol invult rondom vroegsignalering van problematiek en woonoverlast.

In de kern komt bovenstaande op het volgende neer. Het volkshuisvestingsprogramma geeft integraal het volgende weer; de doelgroep, de ontwikkeling in omvang van die doelgroep, het aantal benodigde woningen en de kenmerken van die woningen en de daarbij benodigde voorzieningen zoals ambulante begeleiding. Gekeken kan worden wat het bestaande aanbod is en welk aanbod met partijen kan worden bewerkstelligd. Het gaat hierbij niet om afspraken over individuele burgers, maar om wat generiek, voor groepen burgers, nodig is om de woonopgave voor aandachtsgroepen en ouderen met een zorg- of ondersteuningsvraag goed in te kunnen vullen.

2.5 Provinciale volkshuisvestingsprogramma

2.5.1 Van regionale woondeals naar provinciale volkshuisvestingsprogramma's

In 2022 zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over het aantal te bouwen woningen per provincie, dit betreft het aantal te bouwen sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen. Deze bestuurlijke afspraken zijn in 2023 doorvertaald in regionale woondeals.³⁹ De afspraken in de regionale woondeals gaan over concrete bouwlocaties, het aantal te bouwen woningen en het aantal te bouwen woningen per prijssegment in iedere provincie. Ook zijn afspraken gemaakt gericht op de realisatie van deze woningen en sturing op de voortgang. De bestuurlijke afspraken zullen periodiek worden herijkt, mede naar aanleiding van de bevolkingsprognose. Deze bestuurlijke afspraken zullen vervolgens worden doorvertaald in de volkshuisvestingsprogramma's. Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dienen provincies een eerste volkshuisvestingsprogramma te hebben.

Met dit doel is in hoofdstuk zeven van het Besluit kwaliteit leefomgeving geregeld dat de provincies in de omgevingsverordening de gemeenten benoemt die gezamenlijk worden aangemerkt als één samenhangende woningbouwregio. Daarbij is het dus net als in de huidige praktijk ook mogelijk dat een woondealregio gelegen is in twee provincies. Een eventuele instructie van de provincie kan daarbij uiteraard alleen gericht zijn op een gemeente binnen het grondgebied van de provincie.

Afstemming in de woningbouwregio

Provincies hebben een centrale rol als het gaat om de regie op de gebiedsgerichte coördinatie van de (ruimtelijke) doorvertaling van de provinciale woningbouwopgave naar gemeenten in regionaal verband. Het gaat daarbij om de regie op hoeveel, waar en voor wie er in de provincie wordt gebouwd. Dat betreft niet alleen de regie op de realisatie van de kwantitatieve opgave in de provincie en - om dit te realiseren - sturing op voldoende woningbouwlocaties in omgevingsplannen. Het betreft ook het realiseren van twee derde betaalbare woningbouw en een evenwichtige verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten onderling. Het kan daarbij gaan om toevoegingen van zelfstandige nieuwbouw van woningen, om toevoegingen van flexwoningen en om toevoegingen via splitsing van woningen.

In 2023 zijn daarvoor bestuurlijke regionale afspraken over woningbouw gemaakt in alle provincies. In dat regionale verband voert de provincie met de gemeenten en het Rijk op dit moment regie op de realisatie van de woningbouwopgave. Bij de consultatie op het wetsvoorstel is door het Interprovinciaal Provinciaal Overleg naar voren gebracht dat het wenselijk is om deze werkwijze ook wettelijk te verankeren om daarmee de afbakening te verduidelijken en de coördinerende rol van de provincie te versterken. Om die reden is in dit besluit opgenomen dat de provincie afbakt welke gemeenten samen de regio vormen waarmee in regionaal verband met gemeenten afspraken worden gemaakt over de woningbouwopgave; de woningbouwopgave. Naar verwachting zal deze woningbouwregio aansluiten bij de regio's waarin bestuurlijke afspraken over de woningbouwopgave zijn gemaakt.

Het geïntroduceerde artikel 4.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft een instructieregel over de vereiste inhoud van het provinciaal volkshuisvestingsprogramma. Hieronder volgt per onderwerp een uiteenzetting van het door de provincie te ontwikkelen beleid ten behoeve van de volkshuisvesting.

2.5.2 Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad

In het provinciale volkshuisvestingsprogramma beschrijven provincies de provinciale woningbouwopgave (nieuwbouw en toevoegingen en functiewijzigingen). In paragrafen 2.3.2 en 2.9 is beschreven welke gegevens bepalend zijn voor het bepalen van de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad, en is toegelicht hoe de gegevensverzameling en verslaglegging zijn ingericht.

³⁹ Kamerstukken II, 2022/2023, 32 847 nr. 1040

De provincie beschrijft in haar volkshuisvestingsprogramma daarnaast de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad op het niveau van de woningbouwregio. Naast de omvang en samenstelling van de provinciale woningvoorraad en de ontwikkeling van de woningmarkt, bevat het gegevens over de actuele en verwachte woonbehoefte, waaronder de woonbehoefte van de starters, ouderen en andere aandachtsgroepen, zie het voorgestelde artikel 4.33 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Provincies worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale regionale en provinciale woonbehoefte. Het belang van het expliciet maken van de woonopgave voor ouderen, starters en aandachtsgroepen is reeds geduid onder het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

2.5.3 Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave

De beschikbaarheid van voldoende locaties is essentieel voor de realisatie van de woningbouwopgave. Onderdeel daarvan is voldoende ruimte voor het realiseren van woningen in de geldende omgevingsplannen van de gemeenten, in vastgestelde of onherroepelijke besluiten en in nog in voorbereiding zijnde plannen van gemeenten: de zogenaamde plancapaciteit. Een deel van deze plannen zal vertragen of zelfs afvallen, in de praktijk is dat 30%. Gelet hierop en gezien de looptijd van besluitvorming over woningbouw is een overmaat aan plancapaciteit ten opzichte van het aantal te bouwen woningen van belang voor het realiseren van de woningbouwproductie. Daarmee kan bij vertraging of afvallen van een project gekeken worden naar alternatieve locaties. Om die reden zijn er vanaf 2020 afspraken tussen Rijk en provincies om te zorgen voor 130% plancapaciteit.⁴⁰ In het voorliggende besluit is deze bestuurlijke afspraak met de provincies en in de woondeals geformuleerd als instructieregel voor het beleid in het volkshuisvestingsprogramma van de provincie. Het gaat bij de instructieregels over plancapaciteit over de bruto plancapaciteit ten opzichte van de nog te realiseren bruto woningbouw, dus de toe te voegen zelfstandige woningen exclusief de geraamde sloop.

Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten.⁴¹ Deze taak omvat ook de coördinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Deze coördinatie is nodig om ervoor te zorgen dat de optelsom van lokale beslissingen leidt tot wat regionaal nodig is en om te zorgen voor een evenwichtige verdeling. Het gaat daarbij om evenwichtige verdeling in regionaal verband ten aanzien van de aantallen, woningtypen, aantallen betaalbare woningen maar ook voldoende locaties. Om te komen tot deze doorvertaling maken provincies met gemeenten hierover afspraken in regionaal verband. Deze afspraken zijn vervolgens de basis voor het volkshuisvestingsprogramma waarin gemeenten maatregelen opnemen om deze afspraken te realiseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voldoende locaties voor het realiseren van sociale huurwoningen en woningen geschikt voor bewoning door ouderen, starters en aandachtsgroepen, zoals bijvoorbeeld studenten. De provincie baseert zich hierbij onder meer op de in kaart gebrachte woonbehoefte van aandachtsgroepen, starters en ouderen, zoals opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma.

Indien provincies constateren dat het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma onvoldoende beleid en maatregelen bevat in verhouding tot de regionale afspraken hierover, dan kan de provincie, als bestuurlijk overleg onvoldoende uitkomst geeft, een instructie geven over de inhoud van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. De instructie kan bijvoorbeeld inhouden dat het volkshuisvestingsprogramma wordt aangevuld met een beschrijving van maatregelen gericht op de realisatie van voldoende locaties voor studentenwoningen of woningen voor ouderen. Mocht de gemeentelijke inzet nog steeds achterblijven dan volgt eerst bestuurlijk overleg. De provincie beschikt daarbij over de mogelijkheid om het gemeentebestuur een instructie over het omgevingsplan te geven, met de opdracht in de vanwege provinciale belangen benodigde wijzigingen te voorzien. Bij het niet opvolgen van deze instructie, kan de provincie als ultimum remedium in de plaats treden van het gemeentebestuur, door op kosten van de betrokken

⁴⁰ *Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1346.*

⁴¹ Artikel 2.18, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

gemeente het omgevingsplan zelf aan te passen. Zie hierover nader paragraaf 3.1.5.4 in de memorie van toelichting bij de wet. Voorafgaand aan dergelijke interventiemogelijkheden is het noodzakelijk om altijd eerst bestuurlijk hierover het gesprek met elkaar aan te gaan.

2.5.4 Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad

Provincies kijken integraal naar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de kwaliteit van de leefomgeving. Zij doen dit mede op basis van de verslagen die bij het nationale volkshuisvestingsprogramma worden gepubliceerd. Zo kunnen ze zorgen voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. In het volkshuisvestingsprogramma beschrijft de provincie de afweging op de kwaliteit van de bestaande voorraad en leefomgeving. Dat kan vervolgens de basis vormen voor afspraken die de provincie met gemeenten maakt op regionaal niveau, bijvoorbeeld over herstructurering. Daarnaast kan de provincie in het volkshuisvestingsprogramma aandacht besteden aan doorstroming en de inzet op passend wonen. Hierbij kan de provincie de samenhang tussen de gemeentelijke maatregelen beschrijven, zodat op provinciaal niveau voldoende inspanningen worden geleverd om de bewustwording en doorstroming van ouderen naar een passende woning in een passende woonomgeving te realiseren.

2.5.5 Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen

Provincies beschrijven in het provinciaal volkshuisvestingsprogramma op welke wijze het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en het beleid gericht op de fysieke aanpassing dan wel het beschikbaar maken van woningen in de reeds bestaande voorraad voorziet in de woonbehoefte van de aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen. Op deze wijze krijgen provincies inzicht in of in de woningbouwregio voldoende in de woonbehoefte wordt voorzien. Provincies hebben ook inzicht in opgaven en plannen op gemeenteniveau en bevinden zich daardoor in de positie de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten op te pakken. Deze taak omvat ook de coördinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Deze coördinatie is nodig om er voor te zorgen dat de optelsom van lokale beslissingen leidt tot wat regionaal nodig is en om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de opgave voor ouderen, starters en andere aandachtsgroepen.

2.5.6 Regie op plancapaciteit

Plan capaciteit is geen doel op zich maar een middel om de woningbouw te versnellen en te realiseren. Daarnaast is van belang dat de provincie ook regie voert op voldoende harde plan capaciteit in relatie tot de woningen die binnen vijf jaar gerealiseerd worden. Onder harde plan capaciteit wordt verstaan een omgevingsplan dat is vastgesteld door de gemeenteraad of een verleende omgevingsvergunning voor een woningbouwplan. Bij harde plan capaciteit wordt daarbij meestal gekeken naar de verhouding tussen woningbouwlocaties in ruimtelijke plannen in verhouding tot de woningbouwopgave voor de kortere termijn (de komende vijf jaar). Bij plannen voor de langere termijn is het juist belangrijk om nog flexibiliteit te behouden in relatie tot het te realiseren woningbouwproject. Daarom wordt voor de bruto plan capaciteit gekeken naar de som van harde en zachte plan capaciteit. Zachte plan capaciteit zijn het totale aan te realiseren woning waarvoor locaties op het oog is en er het voornemen bestaat een omgevingsplan vast te stellen of zijn voorzien in een ander openbaar gemaakt document.

2.5.7 Leefbaarheid

In aanvulling op de vereiste inhoud van het provinciale volkshuisvestingsprogramma, is het wenselijk dat de provincie een beschrijving van haar beleid rondom de leefbaarheid in het provinciaal volkshuisvestingsprogramma opneemt. Het besluit bevat voor provincies geen instructieregel over de leefbaarheid. Dat neemt niet weg dat het provinciale leefbaarheidsbeleid op de fysieke aspecten ook het gemeentelijke leefbaarheidsbeleid raakt. De provincie voert beleid voor de leefbaarheid in relatie tot de volkshuisvesting, bijvoorbeeld met inspanningen gericht op de bereikbaarheid van wijken en gebieden onder meer door openbaar vervoer.

2.5.8 *Verduurzaming*

Het besluit schrijft niet voor dat het provinciale volkshuisvestingsprogramma in moet gaan op de verduurzaming. Het ligt wel in de rede dat provincies bij het provinciaal volkshuisvestingsprogramma rekening houden met de relatie tussen de ruimtelijke inpassing van de energievoorziening en het belang van de verduurzamingsdoelstellingen die eventueel zijn opgenomen in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Provincies hebben een verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inpassing van de energievoorziening. Zo bepaalt de provincie in hoge mate waar bijvoorbeeld een nieuwe windpark of zonneweide komt. Ook is de provincie vaak betrokken bij besluitvorming op het moment dat restwarmte uit de ene gemeente kan leiden tot verwarming van huizen in een andere gemeente.

2.6 **Nationale volkshuisvestingsprogramma**

2.6.1 *Van bestuurlijke afspraken naar een nationaal volkshuisvestingsprogramma*

In 2022 is het nationale volkshuisvestingsbeleid vastgesteld in de Nationale Woon- en Bouwagenda, de zes daaronder ressorterende programma's, de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties, de NOVEX, de bestuurlijke afspraken woningbouw, de regionale woondeals en het Landelijk Actieplan studentenhuysvesting. Om de doelen van de Nationale prestatieafspraken uit 2022 een expliciete plek te geven in de lokale prestatieafspraken, zijn deze in 2023 vastgelegd als volkshuisvestelijke prioriteiten.⁴² De Nationale prestatieafspraken uit deze volkshuisvestelijke prioriteiten maken eveneens deel uit van het nationale volkshuisvestingsbeleid.

Het nieuwe artikel 4.36 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel over de vereiste inhoud van het nationale volkshuisvestingsprogramma. Hieronder volgt per onderwerp een uiteenzetting van het door het Rijk te ontwikkelen beleid ten behoeve van de volkshuisvesting.

2.6.2 *Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad*

In het nationale volkshuisvestingsprogramma legt het Rijk vast hoeveel woningen er de komende jaren landelijk toegevoegd moeten worden. Daarvoor wordt in kaart gebracht wat het huidige woningtekort is, wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om het aantal huishoudens te huisvesten. Het Rijk maakt daarbij een jaarlijks geactualiseerde prognose van het aantal huishoudens op basis van een model dat aansluit bij de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.⁴³ In paragrafen 2.3.3 en 2.9 is beschreven welke gegevens bepalend zijn voor het bepalen van de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad, en is toegelicht hoe de gegevensverzameling en verslaglegging zijn ingericht.

2.6.3 *Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave*

Het hernemen van de regie op de volkshuisvesting is er mede op gericht te zorgen dat wat er landelijk gezien aan woningbouw nodig is, ook daadwerkelijk lokaal wordt gebouwd. Om die reden brengt het nationale volkshuisvestingsprogramma de nationale woningbouwopgave in beeld op basis waarvan nationale doelstellingen voor de woningbouw kunnen worden geformuleerd. Het gaat daarbij niet alleen om de kwantitatieve opgave die gebaseerd is op de prognose van de groei van het aantal huishoudens, de verwachte sloop en het actuele woningtekort maar ook om de kwalitatieve woningbouwopgave ten aanzien van betaalbaarheid en de woningbehoefte voor verschillende doelgroepen zoals voor ouderen, studenten en aandachtsgroepen zoals studenten en arbeidsmigranten. De opgave gaat ook over het realiseren van duurzame en toekomstbestendige woningen op plekken die bereikbaar zijn en waar mensen prettig kunnen wonen en werken. Deze nationale opgave is de basis voor de nationale doelen voor de woningbouw met een woningbouwprogrammering die aansluit bij de woonwensen en -behoeften en het rijksbeleid om die doelen te realiseren.

De woningbouw kan gerealiseerd worden via nieuwbouw, het realiseren van geheel nieuwe woningen (in nieuwe gebouwen), maar ook door in de bestaande voorraad gebouwen en woningen

⁴² *Kamerstukken II 2022/23, 29453, nr. 561.*

⁴³ Dit model is de Primos-prognose van ABF-Research.

extra woningen te realiseren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het transformeren van kantoorgebouwen naar woningen of om het splitsen van bestaande woningen.

Het nationale volkshuisvestingsprogramma bevat naast een beschrijving van de opgave het beleid en de maatregelen gericht op het realiseren van de woningbouwdoelstellingen. Het gaat daarbij om een samenstel van bestuurlijke instrumenten, financiële instrumenten en juridische instrumenten.

Onderdeel van het bestuurlijk instrumentarium is het samenstel van bestuurlijke afspraken waarmee de brede opgave voor de woningbouw op nationaal niveau wordt doorvertaald naar de opgave per provincie en vervolgens naar de opgave per gemeente. Deze doorvertaling zorgt ervoor dat de optelsom van de lokale, regionale en provinciale opgave leidt tot realisering van wat er lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk nodig is. In 2022 en in 2023 zijn deze afspraken tot stand gekomen in de provinciale afspraken over de woningbouw en in de regionale woondeals. Daarnaast bevat het nationale volkshuisvestingsprogramma een lijst bouwlocaties die verhoogde attentie vereisen, waarbij wordt aangesloten bij de Ontwerp Nota Ruimte. Met dit overzicht wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Welzijn⁴⁴ met betrekking tot bouwlocaties die verhoogde attentie vereisen.

2.6.4 Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad

De bestaande voorraad gebouwen en woningen kan op meerdere manieren bijdragen in het voorzien in de woonbehoefte.

Allereerst kunnen er extra woningen gerealiseerd worden in de bestaande voorraad. Gebouwen die nu geen woning zijn kunnen verbouwd worden en getransformeerd worden naar woningen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan lege kantoorgebouwen. Ook kunnen bestaande woningen worden gesplitst naar meer woningen. Ook kunnen op (onder of naast) bestaande woningen of gebouwen woningen worden opgetopt. Met deze route worden extra woningen toegevoegd aan de voorraad en het gaat hier dus over woningbouw.

De bestaande voorraad gebouwen kan ook op andere manieren beter worden benut, maar het gaat dan niet om woningbouw. Denk hierbij aan het fysiek aanpassen van bestaande woningen zodat zij geschikt worden voor bewoning door aandachtsgroepen die een fysieke aangepaste woning nodig hebben zoals aan zorgbehoevende ouderen of fysiek gehandicapten. Renovaties van bestaande wooncomplexen bieden dan bijvoorbeeld kansen. Denk ook aan het stimuleren van verhuur van woningen aan studenten. Ook kan via toewijzing ervoor gezorgd worden dat aandachtsgroepen een woning krijgen wanneer deze vrijkomt door verhuizing van de oorspronkelijke bewoner. Het zal hierbij vaak om sociale huurwoningen gaan. Beter benutten kan ook gaan om het via doorstromen bevorderen dat mensen woningen kunnen vinden die beter passen bij hun woonwensen. Tenslotte kunnen alternatieve vormen van samenwonen worden gestimuleerd dan wel mogelijk worden gemaakt zodat er meerdere huishoudens op een geschikte manier in één woning kunnen wonen. Het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk bevat een beschrijving van bovenstaande opgave in de bestaande woningvoorraad en het beleid en de maatregelen voor de inzet en benutting daarvan.

2.6.5 Woonbehoefte van ouderen, starters en andere aandachtsgroepen

Het nationale volkshuisvestingsprogramma gaat in op de nationale beleidsmaatregelen om te zorgen voor voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen, starters en andere aandachtsgroepen en bevat maatregelen waarmee wordt voorzien in de woonbehoefte van die groepen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan financiële regelingen voor koopwoningen voor starters, het stimuleren van de bouw van woonruimte voor studenten of het stimuleren van het vrijkomen van studenteneenheden in de reeds bestaande voorraad woningen. Of aan de bouw van dan wel verbouw tot woningen die geschikt zijn voor ouderen: nultredenwoningen, geclusterde woonvormen die geschikt zijn voor ouderen en woningen voor verpleegzorg thuis. Zie over de woonbehoefte van ouderen, starters en aandachtsgroepen ook de paragrafen 2.4.4 en 2.5.4.

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 36512, nr. 42.

2.6.6 Leefbaarheid

In het nationale volkshuisvestingsprogramma kan het Rijk aandacht besteden aan de leefbaarheid van gebieden, in relatie tot de volkshuisvesting en integraal in relatie tot aanpalende beleidsdomeinen. Het is in elk geval gewenst dat het Rijk in het nationale volkshuisvestingsprogramma het beleid voor de leefbaarheid opneemt dat dient ter bevordering en ondersteuning van maatregelen die provincies en gemeenten op dit vlak kunnen nemen.

2.6.7 Verduurzaming

Het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk bevat een beschrijving van het beleid voor de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Een specifieke uitwerking van een aantal elementen van het beleid inzake verduurzaming is te vinden het Programma verduurzaming gebouwde omgeving⁴⁵ waarbij langs vijf actielijnen (wijkgerichte aanpak, individuele aanpak, bedrijfs- en maatschappelijk vastgoed, verduurzaming van bronnen en innovatie) is aangegeven hoe de gebouwde omgeving bijdraagt aan de 55% CO2 reductie in 2030 zoals vastgelegd in de Klimaatwet. Voor de gebouwde omgeving komt dit neer op een restemissie van 13,2 Mton in 2030.

Voor de huursector zijn daarnaast Nationale prestatieafspraken met Aedes gemaakt waar ook verduurzaming een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Het gaat daarbij onder meer om de uitfasering van woningen met labels E, F, en G tot en met 2028, het toekomstklaar isoleren van 675.000 woningen en het afzien van huurverhoging bij isolatiemaatregelen. Met de herijking van deze Nationale prestatieafspraken zijn deze doelstellingen herbevestigd, waarmee deze doelstellingen onderdeel kunnen gaan uitmaken van het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk.

2.7 Instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma over betaalbare woningbouw

2.7.1 Betaalbaarheidsdoelstellingen

De toevoeging van woningen levert een belangrijke bijdrage aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het kan hierbij gaan om nieuwbouw, maar ook om toevoegingen van zelfstandige woningen via bijvoorbeeld flexwoningen, woningsplitsing, vastgoedtransformatie of optoppen. Dit besluit bevat instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van gemeenten, provincies en Rijk zodat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk gericht zijn op het realiseren van de betaalbaarheidsdoelstellingen.

Die betaalbaarheidsdoelstellingen zijn:

- Twee derde van alle toevoegingen moeten betaalbare woningen zijn, oftewel betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen of sociale huurwoningen. Dit moet op nationaal, provinciaal en regionaal niveau gerealiseerd worden. Deze doelstellingen gelden dus niet per project, per wijk of per gemeente.
- 30 procent van alle toevoegingen moeten sociale huurwoningen zijn. Dit moet op nationaal, provinciaal en regionaal niveau gerealiseerd worden. Deze doelstellingen gelden dus niet per project, per wijk of per gemeente.
- Er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling van de verschillende betaalbare woningen tussen gemeenten in een regio en in de gemeente: middeninkomens en lagere inkomens moeten in alle gemeenten betere kansen krijgen op een woning. Dit vereist dat gemeenten in een regio verschillende woningbouwprogramma's hebben die rekening houden met het betaalbare segment waar in een gemeente relatief minder van beschikbaar is.

Om deze doelstellingen te realiseren voorziet het besluit in verschillende instructieregels voor het nationale, provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911.

2.7.2 Instructieregels over betaalbare woningen voor het Rijk en de provincies

Voor het volkshuisvestingsprogramma van de provincies en het Rijk geldt een instructieregel dat op provinciaal en nationaal niveau twee derde van de toevoegingen betaalbare woningen moeten zijn en 30 procent van de toevoegingen sociale huurwoningen moeten zijn. Voor het provinciale volkshuisvestingsprogramma geldt de instructieregel ook op regionaal niveau. Deze doelstelling sluit aan bij de Nationale prestatieafspraken die zijn gemaakt over de bouw van sociale huurwoningen door woningcorporaties.

2.7.3 Instructieregels over betaalbaarheid voor de gemeenten

De doelstellingen om twee derde betaalbare woningen te realiseren en 30 procent sociale huurwoningen gelden niet per project, wijk of gemeente maar voor iedere woningbouwregio, provincie en landelijk. Op die manier worden de doelstellingen geborgd op deze schaalniveaus maar wordt maatwerk geboden op het schaalniveau waarop dat het meest wenselijk is, namelijk lokaal.

Het regionale schaalniveau wordt gerealiseerd door een verdeling te maken tussen de gemeenten in de woningbouwregio, onder de regie van de provincie. Voor deze verdeling bevat dit besluit als vertrekpunt instructieregels voor gemeenten gericht op een meer evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad van gemeenten. In de huidige praktijk blijkt dat in veel regio's vooral centrumgemeenten voorzien in de behoefte aan sociale huurwoningen, terwijl er in omliggende gemeenten relatief weinig sociale huurwoningen beschikbaar zijn. Dit is onwenselijk gelet op het belang van balans in de woningvoorraad in een gemeente én de noodzaak om voldoende sociale huurwoningen te realiseren. Andersom is in veel centrumgemeenten juist de beschikbaarheid van voldoende woningen voor middeninkomens een probleem: in deze gemeenten worden in veel gevallen relatief weinig betaalbare koop en middenhuurwoningen gerealiseerd. Om hier een oplossing voor te bieden bevat dit besluit instructieregels voor het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma gericht op het realiseren van een evenwichtige verdeling tussen gemeenten.

Gemeenten krijgen met het doel van een evenwichtige verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten in een regio te maken met een instructieregel (a) gericht op de programmering van het middensegment óf (b) op de programmering van het sociale huurwoningsegment én (c) een regel met betrekking tot het aandeel in de regio:

- a. Gemeenten met een aandeel sociale huurwoningen boven het landelijk gemiddelde sociale huurwoningen in de voorraad krijgen een verplichting via een instructieregel op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma om 40 procent van de te realiseren woningen te programmeren in het middensegment (betaalbare koop- en middenhuurwoningen).
- b. Gemeenten met een aandeel sociale huurwoningen onder of gelijk aan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huurwoningen in de voorraad krijgen een verplichting via een instructieregel op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma om 30 procent sociale huurwoningen programmeren.
- c. Daarnaast wordt onder regie van de provincie nog een aandeel verdeeld tussen gemeenten zodat regionaal twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen wordt gerealiseerd (zie verder paragraaf 2.7.4 en 2.7.5).

In het besluit is geregeld dat de wijze van vaststelling van het landelijk gemiddelde en de sociale huurwoningenvoorraad van een gemeente is bepaald bij ministeriële regeling (art. 4.34, derde lid, Bkl). Deze percentages worden naar verwachting eens per tien jaar geactualiseerd.

Bij inwerkingtreding is dit landelijk gemiddelde 25.6%. Het landelijk gemiddelde wordt gebaseerd op de voorraad zelfstandige sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties (DAEB-voorraad, peildatum 31 december 2024) ten opzichte van de totale voorraad zelfstandige

woningen (op basis van de CBS-cijfers, peildatum 1 januari 2025).⁴⁶ Omdat woningbouwplanning voor een langere termijn plaatsvindt, zal in de regeling de peildatum voor het landelijk gemiddelde en de sociale voorraad naar verwachting om de tien jaar worden geactualiseerd. Op deze wijze wordt voor overheden, marktpartijen en woningcorporaties langjarig duidelijkheid geboden over het aandeel te realiseren betaalbare woningen in een gemeente. Bij de eerstvolgende actualisering zal ook de sociale huurwoningvoorraad in beheer bij private partijen die aan alle eisen voldoet (maximale huurprijs, instandhouding minimaal 25 jaar en beschikbaar voor de DAEB-inkomens doelgroep) meetellen met de gemeentelijke voorraad. Deze particuliere voorraad telt bij inwerkingtreding nog niet mee omdat deze in de meeste gevallen niet aan deze voorwaarden voldoet.

2.7.4 Aanvullende bijdrage van alle gemeenten in de woningbouwregio

Gemeenten moeten ook een bijdrage leveren om gezamenlijk het regionale doel te realiseren dat twee derde van de gerealiseerde woningbouw betaalbaar is en 30 procent sociale huurwoningen. Daarvoor moeten zij - onder regie van de provincie - met andere gemeenten in de woningbouwregio in overleg vaststellen welke bijdrage iedere gemeente aanvullend gaat leveren aan de regionale doelstellingen van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen. In samenhang met de instandhoudingstermijnen, die in paragraaf 2.10 nader worden uitgewerkt, wordt het aandeel betaalbare woningen in elke regio hiermee verhoogd en geborgd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie El Abassi.⁴⁷ Met het oog op de uitvoering moet voorkomen worden dat het overleg tussen gemeenten over de verdeling van betaalbare woningen te lang duurt. Gemeenten en provincie dienen binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet tot een verdeling van de resterende regionale betaalbaarheidsopgave te komen, in lijn met motie Vijlbrief c.s.⁴⁸

2.7.5 Rol van de provincie bij de regionale verdeling van betaalbare woningen

Het vertrekpunt bij het vaststellen van de regionale en gemeentelijke programmering van betaalbare woningen is dat gemeenten in goed overleg en onder regie van de provincie afspraken maken over de onderlinge verdeling om bovengenoemde regionale doelstellingen te realiseren. Dit past ook bij de bestuurlijke verhoudingen en bij de ervaringen die zijn opgedaan met de bestuurlijke samenwerking bij de regionale woondeals. Onderdeel daarvan is dat onder regie van de provincie afspraken worden gemaakt tussen gemeenten in een regio over het aantal te bouwen woningen voor een periode van tien jaar. De instructieregels over het aandeel betaalbare woningen zien dus op dit afgesproken aantal. Wanneer de afspraken gemaakt zijn over de totale aantallen en het aantal betaalbare woningen, moeten deze opgaven door gemeenten worden vastgelegd in hun volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten moeten daarbij vastleggen welke maatregelen zij gaan nemen om deze opgave te realiseren. Provincies moeten erop toezien dat dit in lijn met de afspraken gebeurt, en hebben ook de mogelijkheid om op basis hiervan in het uiterste geval in te grijpen als gemeenten zich niet houden aan hun volkshuisvestingsprogramma en de regionale afspraken voor betaalbaar bouwen.

Waar bestuurlijk overleg niet tijdig in een verdeling resulteert die voldoet aan de regionale doelstellingen, biedt de wet de mogelijkheid voor provincies en Rijk om een instructie te geven over deze verdeling in het volkshuisvestingsprogramma of over opname van woningbouwlocaties in het omgevingsplan. Er is geen beroep mogelijk tegen instructieregels of tegen een instructiebesluit

⁴⁶ Totale woningvoorraad zelfstandige woningen zoals gepubliceerd door het CBS ([StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio](#)), peildatum 1 januari 2025. Percentage voorraad sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties (DAEB-voorraad) per gemeente op basis van de verantwoordingsinformatie van woningcorporaties aan de Autoriteit Woningcorporaties (dVI), peildatum 31 december 2024, raadpleegbaar op [Datawonen - Sociale huur \(corporatiesector\)](#)

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36512, nr. 89.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 512, nr. 74.

dat gericht is op een volkshuisvestingsprogramma. Tegen een instructiebesluit dat gericht is op een omgevingsplan is beroep mogelijk bij de (gewijzigde) vaststelling van het omgevingsplan.

Als de regionale betaalbaarheidsdoelstellingen van twee derde betaalbaar, waarvan 30% sociale huur, echter al gehaald worden ligt het in de rede dat de provincie een ontheffing van de instructieregels over betaalbaarheidsdoelstellingen gericht op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma voor een lager percentage, wanneer daartoe door de gemeente is verzocht, verleent. Wanneer de provincie weigert ontheffing te verlenen, kan hiertoe vervolgens een verzoek worden gedaan aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Ook kan de provincie bij omgevingsverordening instructieregels over gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's stellen die in afwijking van de gemeentelijke betaalbaarheidsdoelstellingen een lager percentage bevatten als de regionale opgave al wordt gehaald. Zie over de mogelijkheid van ontheffing en afwijking van de instructieregels ook paragraaf 2.8 van deze toelichting.

Figuur 2: de verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten

Verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten



Figuur 3: stappen vastleggen betaalbaarheidsopgave in volkshuisvestingsprogramma



2.7.6 Geen maximum betaalbaarheidspercentage voor gemeenten

Het kan voor het realiseren van de regionale doelen noodzakelijk zijn dat een gemeente meer dan twee derde betaalbare woningen realiseert. Het besluit bevat om die reden geen maximale percentages ten aanzien van de betaalbaarheidsprogrammering voor gemeenten. Om te voorkomen dat woningbouwprojecten stagneren omdat ze financieel niet uitvoerbaar zijn is uitgangspunt echter dat gemeenten niet meer dan twee derde betaalbare woningen programmeren en daarnaast ook geen vaste betaalbaarheidspercentages hanteren per project of per wijk. Wanneer gemeenten toch regels stellen die de financiële uitvoerbaarheid van projecten belemmeren met als gevolg dat de opgave van de gemeente zoals die is afgesproken ten behoeve van de regionale doelstellingen niet dreigt te worden gehaald, heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doorzettingsmacht via instructiebesluiten of instructieregels om deze aanpak van een gemeente een halt toe te roepen. Daarnaast kan een programmering van meer dan twee derde betaalbare woningen ook leiden tot een lagere toekenning aan gemeenten van rijksmiddelen die worden ingezet voor de stimulering van betaalbare woningbouw.

2.7.7 Ijkpunt voor de gemeentelijke betaalbaarheidsinstructie

In het besluit wordt geregeld dat een percentage sociale huurwoningen of woningen in het middensegment die een gemeente in ieder geval verplicht moet realiseren afhangt van het aandeel woningen in de sociale huurvoorraad in een gemeente ten opzichte van het landelijke gemiddelde sociale huurwoningen. Daarbij zal een ijkpunt voor het landelijke gemiddelde van de voorraad sociale huurwoningen worden bepaald. Het is vervolgens aan de provincies om, samen met de gemeenten, vast te stellen of een gemeente boven of beneden het ijkpunt ligt. Voor het ijkpunt van het landelijke gemiddelde en de indicator van de gemeentelijke voorraad, is aangesloten bij de gegevens uit de verantwoordingsinformatie van corporaties (dVi).³⁵ Het landelijk gemiddelde is – bij wijze van vaststelling op grond van de regeling- bij inwerkingtreding van dit besluit en de regeling naar verwachting 25,6%. De bestaande voorraad zelfstandige sociale huurwoningen (DAEB) van een gemeente wordt op grond van de regeling vastgesteld op basis van de dVi 2024, peildatum 31 december 2024 (raadpleegbaar op datawonen.nl).

Het uitgangspunt is dat de opdracht die een gemeente moet uitvoeren op basis van de instructieregels voor het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma voor een periode van 10 jaar ongewijzigd blijft. Dat is belangrijk voor de uitvoeringspraktijk waarbij bestuurlijke afspraken worden gemaakt over een langere termijn op basis waarvan gemeenten vervolgens het aantal betaalbare woningen programmeren voor een langere termijn. Daarnaast varieert het aandeel betaalbare woningen dat per jaar wordt gebouwd. Kleine gemeenten bouwen bijvoorbeeld maar een beperkt aantal woningen per jaar. In de praktijk betekent dit dat er in bepaalde jaren (vrijwel) geen betaalbare woningen worden gebouwd, in andere jaren bestaat vrijwel de gehele realisatie uit betaalbare woningen. Dat betekent dat een instructieregel op basis van een korte periode (bijvoorbeeld een drie-jaarsperiode) tot veel schommelingen kan leiden – het niet betrekken van een specifiek jaar kan een significante impact hebben op het wel of niet halen van de betaalbaarheidsdoelstelling. Daarom wordt aangesloten bij de termijn van tien jaar waarover bestuurlijke afspraken worden gemaakt over het aantal te programmeren betaalbare woningen per gemeente. De opdracht die een gemeente krijgt op basis van de instructieregels kan dus wijzigen voor de eerstvolgende periode van tien jaar waarover afspraken gemaakt worden.

Bij inwerkingtreding van dit besluit wordt naar verwachting uitgegaan van de DAEB voorraad in beheer bij corporaties, peildatum 31 december 2024. Hoewel ook particuliere verhuurders sociale huurwoningen kunnen verhuren, worden deze bij het eerste moment dat deze gegevens voor de instructieregels wordt vastgesteld nog niet meegeteld als onderdeel van de sociale huurvoorraad. De reden hiervoor is dat de huidige particuliere voorraad sociale huurwoningen meestal nog niet zal voldoen aan alle eisen die het besluit stelt aan sociale huurwoningen in beheer bij particulieren. Zo geldt op basis van het besluit voor deze particuliere sociale huurwoningen het vereiste dat deze - via een vergunningplicht in de huisvestingsverordening - bij mutatie beschikbaar moet zijn voor huishoudens in de DAEB-inkomensgroep. Dit zal in de meeste gevallen nog niet geregeld zijn. Daarnaast zijn er beperkt gegevens hierover beschikbaar. Bij een volgend moment dat het ijkpunt voor het landelijk gemiddelde en de indicator van de gemeentelijke voorraad vastgesteld worden kan opnieuw worden gezien of er voldoende aanleiding en mogelijkheden zijn om ook sociale huurwoningen van particuliere verhuurders mee te laten tellen voor het vaststellen hiervan.

2.7.8 Zicht op de realisatie van voldoende betaalbare woningen

Binnen de kaders van bovengenoemde instructieregels maken Rijk, gemeenten en provincie afspraken over het aantal te realiseren woningen, waaronder het aantal te realiseren sociale huurwoningen en woningen in het middensegment. Om dit te realiseren treffen gemeenten en provincie maatregelen. Een belangrijke maatregel die gemeenten treffen is het voorzien in voldoende woningbouwlocaties en het verlenen van vergunningen voor de woningbouw. Op een aantal manieren wordt zicht gehouden op de voortgang van de realisatie van voldoende betaalbare woningen.

Inzicht in de voortgang van de planvorming is er door de Landelijke monitor voortgang woningbouw. Deze monitor is de interbestuurlijke monitor voor de sturing op de woondeals en de nationale doelstelling zoals die is afgesproken tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Deze monitor bevat in principe alle woningbouwplannen in Nederland waar gemeenten samen met marktpartijen aan werken. Daarbij wordt onder meer geregistreerd wat de betaalbaarheidscategorie van de woningen in die plannen zijn. Naast deze informatie biedt het CBS informatie over vergunningen, startbouw en realisaties. Deze gegevens bevatten ook informatie over de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen.

Wanneer gemeenten de afgesproken aantallen toe te voegen woningen niet realiseren zal eerst bestuurlijk overleg volgen om na te gaan wat de oorzaak daarvan is. Zo nodig kunnen provincie en ook het Rijk juridische interventies inzetten op grond van de Omgevingswet. In paragraaf 3.1.5.4 van de memorie van toelichting bij de wet is dit uitgebreid toegelicht. Deze juridische interventies kunnen zien op een instructie op het provinciaal of het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Ook kan de instructie zien op regels in de omgevingsverordening of het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het Rijk kan, net als de provincie, rechtstreeks instructies geven over de inhoud van gemeentelijke omgevingsplannen. Het Rijk kan ook instrueren op de omgevingsverordening, met het oogmerk dat daarin instructieregels worden gesteld over omgevingsplannen. De mogelijkheid van zogenoemde "getrapte" instructies, waarbij het Rijk een instructie geeft aan de provincie om een instructie op te leggen aan gemeenten, is een bevoegdheid die met de wet is teruggekeerd in de Omgevingswet met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Gemeenten die om welke reden dan ook achterblijven in bijvoorbeeld de bouwopgave, kunnen dus zowel door de provincie als het Rijk rechtstreeks met instructies worden opgedragen het omgevingsplan aan te passen teneinde bepaalde typen woningbouw op een bepaalde locatie mogelijk te maken.

2.7.9 Gerealiseerde sociale huurwoningen in beheer bij particulieren

Het grootste deel van de sociale huurwoningen zal gerealiseerd worden door woningbouwcorporaties. Ook sociale huurwoningen die worden verhuurd door particulieren kunnen een bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Voorwaarde daarvoor is dat voor deze woningen waarborgen gelden die gelijkwaardig zijn aan de waarborgen die gelden voor sociale huurwoningen verhuurd door corporaties. Het gaat dan om de maximale huurprijs, de instandhoudingsduur en de beschikbaarheid voor huishoudens met een inkomen onder de DAEB-grens.

Woningen die zijn gerealiseerd na inwerkingtreding van de wet én voldoen aan de in het besluit geregelde waarborgen voor een sociale huurwoning, mogen door gemeenten ook worden meegeteld als gerealiseerde sociale huurwoning. Om te waarborgen dat een sociale huurwoning beschikbaar is voor huishoudens met een laag inkomen zal de gemeente hiervoor een regeling moeten hebben in de huisvestingsverordening. De gegevens over de voortgang van de realisatie van het Rijk zijn vooralsnog beperkt tot de sociale huurwoningen in verhuur bij woningcorporaties. Gemeenten die willen dat gerealiseerde particuliere sociale huurwoningen ook meetellen bij het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen zullen dus in beginsel zelf gegevens hierover moeten aanleveren aan de provincie.

2.8 Regeling voor ontheffing en afwijking op gemeentelijke instructieregels

Er kunnen voor gemeenten redenen zijn waardoor de bovengenoemde instructieregels over de betaalbaarheidsprogrammering voor gemeenten niet passend zijn bij de lokale situatie. Ten behoeve hiervan is in het besluit een mogelijkheid opgenomen voor provincie en Rijk om gemeenten een ontheffing te geven voor het voldoen aan de instructieregels over de programmering van een bepaald segment. Gemeenten mogen om een ontheffing verzoeken om minder dan 30 procent sociale huurwoningen of 40 procent woningen voor het middensegment te programmeren als het om volkshuisvestelijke redenen niet passend is om aan de instructie van de gemeente te voldoen én niet nodig is om op regionaal en provinciaal niveau de doelstellingen van

twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen te realiseren. Daar hoort wel een onderbouwing en afstemming met de andere gemeenten in de regio bij.

In het besluit is in dat kader vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders aan gedeputeerde staten of aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een ontheffing kan vragen. Het is dan, gegeven de interbestuurlijke verhoudingen en de uitgangspunten van het stelsel van de Omgevingswet, eerst aan gedeputeerde staten om te overwegen of zij bereid en in staat zijn om de gevraagde ontheffing te verlenen. Dit moeten gedeputeerde staten ook bezien in het licht van de instructieregel ten aanzien van het provinciaal volkshuisvestingsprogramma om op regionaal en provinciaal niveau te voorzien in de programmering van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huurwoningen. De provincie kan daarbij behalve het toekennen van een ontheffing ook via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening bepalen dat een of meerdere gemeenten naar beneden mogen afwijken van de betaalbaarheidspercentages als deze aantoonbaar niet passend zijn bij de woningmarkt in de gemeente.

De mogelijkheid voor gemeenten om een ontheffing aan te vragen is belangrijk om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om regionaal en lokaal in te spelen op specifieke situaties, tegelijkertijd is het belangrijk dat dit niet ten koste gaat van de drie eerdergenoemde betaalbaarheidsdoelstellingen. Op de volgende manieren zal voor de beoordeling van de ontheffing een kader gelden met daarin een aantal waarborgen om die doelstellingen te realiseren:

- De ontheffing geldt als uitzondering op de hoofdregel. Dat komt tot uitdrukking doordat een ontheffing alleen kan worden verleend via een ontheffingsbesluit van de provincie of van de minister.
- De ontheffing aan een gemeente kan alleen worden verleend als de verplichting uit de instructieregel aantoonbaar om een reden van volkshuisvestelijke aard niet passend is bij de woningmarkt in een gemeente. De instructieregels waarvan wordt afgeweken zijn immers gesteld met het oog op de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Het kan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarbij de wachtlijsten voor sociale huurwoningen in een gemeente of regio kort zijn en er ook geen verwachting is dat deze op enige termijn langer zullen worden. Het kan ook gaan om regio's waarin koopwoningen voor een deel voorzien in de woonbehoefte van lage inkomens gezien het zeer lage prijsniveau in die regio.
- De motivering van de onderbouwing moet deugdelijk zijn en rekening houden met de totale volkshuisvestelijke opgave van een gemeente, waaronder de opgave om verschillende aandachtsgroepen te huisvesten, nu en in de nabije toekomst. Het is in dat verband zeer waarschijnlijk dat het in elke gemeente belangrijk is om meer sociale huurwoningen te bouwen, omdat alle gemeenten moeten bijdragen aan de huisvesting van urgent woningzoekenden en zij hier afspraken over moeten maken.
- Een voorwaarde om tot de ontheffing of afwijking bij provinciale instructieregels te komen is dat op regionaal niveau het doel van twee derde betaalbaar bouwen en 30 procent sociale huur nog steeds gerealiseerd wordt. De ontheffing wordt zodoende weliswaar aan de provincie of het Rijk gevraagd, maar dit moet in overleg met andere gemeenten in de woningbouwregio tot stand komen. Immers, alleen op basis van dat overleg kan worden vastgesteld dat ondanks een ontheffing nog altijd de regionale doelstellingen worden gehaald.

De ontheffing op grond van artikel 4.37 Bkl dient in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet, decentraal tenzij (artikel 2.3 Omgevingswet) en de gebiedsgerichte coördinatie door de provincie (artikel 2.18 Omgevingswet) eerst te worden verzocht aan gedeputeerde staten. Mocht al worden voorzien dat gedeputeerde staten niet voornemens is om een ontheffing te verlenen of weigert gedeputeerde staten een gevraagde ontheffing, dan is het mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders de ontheffing rechtstreeks aan de minister verzoekt. Daarbij geldt dat de minister hetzelfde hierboven beschreven kader toepast als gedeputeerde staten.

Tegen de verlening of weigering van de ontheffing staat geen beroep open. Met de wet is deze categorie van besluiten toegevoegd aan artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2) bij de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel bevat de zogenoemde negatieve lijst waarop de besluiten zijn opgenomen die van beroep bij de bestuursrechter zijn uitgesloten. Gegeven het feit dat tegen het volkshuisvestingsprogramma zelf geen beroep open staat en de instructie daarop tevens van beleidsmatig karakter is wordt hierbij aangesloten. Zie voor aan nadere toelichting de toelichting op onderdeel a van de tweede nota van wijziging bij de wet.⁴⁹

3.9.1. Financiële uitvoerbaarheid betaalbare woningbouw

Op 11 december 2024 hebben Rijk, medeoverheden, woningcorporaties en marktpartijen tijdens de Woontop afspraken gemaakt over de realisatie van 100.000 woningen per jaar. Twee derde van deze woningen moet betaalbaar zijn. Met marktpartijen en medeoverheden is in aanloop naar de Woontop een analyse gemaakt van de financiële haalbaarheid van de woningbouwopgave. Het resultaat hiervan is de gezamenlijke conclusie dat er de komende vijf jaar voldoende middelen beschikbaar zijn om de woningbouwopgave te realiseren. Het Kabinet Rutte III heeft meer dan 10 mld. euro in (bereikbare) woningbouw gestoken en het Kabinet Schoof heeft inclusief infrastructuur nog eens 7,5 mld. euro beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt ook gekeken naar de financiële haalbaarheid van de beoogde woningbouw na 2030.

Bovendien hebben gemeenten zelf ook invloed op de financiële haalbaarheid van projecten. Het gaat dan bijvoorbeeld over locatiekeuze en ambities voor groen, voorzieningen, parkeeroplossingen én het soort woningen dat gebouwd wordt. Het is daarom belangrijk dat gemeenten deels zelf financieel verantwoordelijk zijn voor het dekken van het publieke tekort. Daarnaast is het met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van projecten belangrijk dat gemeenten terughoudend zijn met aanvullende eisen en dat daar waar zij deze stellen, zij flankerend beleid voeren om de financiële uitvoerbaarheid te garanderen. Een voorbeeld daarvan is het hanteren van lagere grondprijzen.

2.9 Gegevensverzameling en verslaglegging

2.9.1 Verzamelen gegevens met betrekking tot volkshuisvesting

In dit besluit zijn nadere regels gesteld over de periodieke verzameling van gegevens ten behoeve van de te beschrijven beleidsmaatregelen zoals opgenomen in de volkshuisvestingsprogramma's en de verslaglegging daarvan. Het gaat om het verzamelen van gegevens met betrekking tot het actuele woningtekort, de verwachte huishoudens groei en de verwachte sloop en daarmee het benodigde aantal te realiseren woningen om het woningtekort terug te dringen en om in de woonbehoefte te voorzien. Het gaat daarnaast ook om de woonbehoefte van verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens, de verwachte sloop en daarmee het aantal te realiseren woningen (via nieuwbouw of benutting bestaande voorraad in de vorm van bijvoorbeeld transformaties) om het woningtekort voldoende terug te brengen. Voor zover mogelijk wordt daarbij ook de woonbehoefte van aandachtsgroepen, starters en ouderen in beeld gebracht. De basis voor deze gegevensverzameling betreft verschillende bronnen die hieronder worden toegelicht. Uitgangspunt hierbij is dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zorgt dat de gegevens uit deze bronnen worden verzameld en periodiek gepubliceerd in verslagen. Het Rijk gebruikt deze verslagen om het nationale volkshuisvestingsprogramma op te stellen. Deze verslagen moeten deels en kunnen vervolgens worden gebruikt door provincies en gemeenten om de provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's ten aanzien van de huisvestingsopgave van aandachtsgroepen op te stellen. Voor de betaalbaarheidsopgave gaan het Rijk, de provincies en de gemeenten niet uit van de verslagen, maar van de betaalbaarheidsdoelstellingen die in dit besluit zijn vastgelegd en de bestuurlijke afspraken die vervolgens over de regionale verdeling worden gemaakt.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2024/25 36512, nr. 10.

2.9.2 Bronnen die verstrekt worden ten behoeve van de volkshuisvestingsprogramma's

Er zijn verschillende bronnen op basis waarvan het actuele woningtekort, de verwachte ontwikkeling van de groei van het aantal huishoudens en de verwachte sloop is vast te stellen. Door middel van het Primos-model, dat jaarlijks wordt geactualiseerd, wordt een prognose vastgesteld over wat het huidige woningtekort is, wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt, hoeveel woningen gesloopt worden en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om het aantal huishoudens te huisvesten. Het gaat hierbij om het totale aantal benodigde zelfstandige woningen, zonder specificatie naar aandachtsgroepen. Bij het gebruik van dit model is een aantal nuances van belang, in het bijzonder het feit dat het Primos-model als uitgangspunt de Basisregistratie Personen (BRP) hanteert. Arbeidsmigranten die in de Registratie Niet-Ingezetenen staan ingeschreven worden niet meegenomen. Ook dakloze mensen, voor zover niet in het ingezetenen-deel van de BRP ingeschreven, worden daarin niet meegeteld. Wel wordt er, via het energieverbruik, rekening gehouden met het gebruik van woningen door niet in de BRP ingeschreven personen. Wel voorziet de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen in gegevens over het aantal arbeidsmigranten dat in de Registratie Niet-Ingezetenen staat ingeschreven (terugkijkend) en een inschatting van de verdeling van hen over gemeenten.

Voor de aandachtsgroepen die zorg en ondersteuning nodig hebben, geldt dat zij behoefte kunnen hebben aan zorggeschikte of geclusterde woningen en of aan woningen met specifieke vereisten. Inzicht in de behoefte aan deze woningen wordt op dit moment in beeld gebracht met de Fortuna-prognose en de Monitor Ouderenhuisvesting. De opgave voor studentenhuusvesting volgt uit de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting. Het gaat hier om woningen in studentensteden die te maken hebben met een tekort aan studentenwoningen, zowel zelfstandig als onzelfstandig.

Bij de starters gaat het om het in beeld brengen van het aantal woningzoekende personen tussen de 18 en 30 jaar die voor het eerst een zelfstandige woning willen betrekken als (mede)hoofdbewoner. De bestaande woonsituatie van deze aandachtsgroep is bijvoorbeeld in onzelfstandige woning (waaronder studenten en hospita huurders), als onderdeel van een huishouden niet zijnde de hoofdbewoner (thuiswonende starter) of anderszins (woonachting in niet-woonruimten/opvang) en deze persoon is nog niet eerder als hoofdbewoner van een zelfstandige woning woonachtig geweest. Hieronder vallen ook (oud)studenten die op grond van een tijdelijk contract of een campuscontract tijdelijk een zelfstandig woonruimte hebben gehuurd gedurende het volgen van een studie.

Van de aandachtsgroepen die zorg en ondersteuning nodig hebben, starters en studenten is te verwachten, dat zij binnen afzienbare termijn op zoek zullen gaan naar een eigen/andere woning zodat daarmee rekening is te houden in de woningbouwopgave. In de Primos prognose wordt hiermee rekening gehouden door uit te gaan van een de trendmatige inschatting van het aantal (jong)volwassenen dat zich zelfstandig gaat vestigen. Hiernaast geven de Woonbase (data loopt twee jaar achter) en het CBS inzicht in het aantal thuiswonende kinderen en het aantal inschrijving als woningzoekende bij een woningcorporatie of samenwerkingsverband.

De beschikbare prognoses bieden informatie over de behoefte aan betaalbare en passende woningen in beeld en daarmee de opgave om betaalbare en passende woningen te realiseren. Ze geven echter geen data van de verwachte ontwikkeling van de omvang van de woonbehoefte van verschillende aandachtsgroepen en het aantal benodigde betaalbare of aangepaste woningen of wooneenheden per aandachtsgroep. De omvang van verschillende aandachtsgroepen wordt wel deels bijgehouden in de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen. Hierin wordt ook (retrospectief) de huisvestingssituatie van de aandachtsgroepen in beeld gebracht. Het gaat hierbij alleen om gegevens over de huidige omvang en huisvesting van aandachtsgroepen en er wordt niet vooruit gekeken. Deze monitor bevat ook gegevens van aandachtsgroepen die niet in de Basisregistratie Personen staan ingeschreven. Deze informatie kan gebruikt worden om een inschatting te maken van opgaves voor specifieke aandachtsgroepen. Dat is dan een inschatting op basis van de situatie in het verleden. De Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen bevat nog niet alle data over de aandachtsgroepen. Zo zijn mensen met een beperking, medisch urgenten, uittredende

sekswerkers, mantelzorgverleners en ontvangers, uitstroom uit jeugddetentie en justitiële jeugdinstituten en dakloze mensen die geen toegang tot de maatschappelijke opvang hebben gekregen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 niet in beeld.

De Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw brengt de woningbouwplannen in beeld. Daarnaast wordt door het CBS op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen de gerealiseerde woningbouw regulier gepubliceerd. Het gaat daarbij om aantallen vergunde woningen, het aantal woningen waarvan de bouw gestart is en het aantal gerealiseerde woningen (woningbouw). Het CBS publiceert ook het aantal gesloopte woningen zodat op basis van deze gegevens ook een uitspraak kan worden gedaan over de ontwikkeling van de woningvoorraad (woningbouw minus sloop) op provinciaal en gemeentelijk niveau.⁵⁰

Tenslotte zijn de Woonbase en het driejaarlijkse Woononderzoek de voornaamste bronnen die gebruikt worden om de bestaande voorraad en de benutting daarvan in beeld te brengen. Tevens brengt het Woononderzoek de woon- en verhuishwensen in beeld. Informatie uit het Woononderzoek wordt waar mogelijk op het niveau van provincie en gemeente beschikbaar gesteld. Informatie uit de Woonbase is vaak op lager regionaal niveau beschikbaar.

Geen herleidbare persoonsgegevens

De prognoses en monitors die via de door het Rijk gepubliceerde verslagen beschikbaar worden gesteld, voldoen aan alle relevante wet- en regelgeving waarbij rekening is gehouden met de mogelijke onthullingsrisico's op persoons-, bedrijfs- en/of instellingsniveau. Gegevens uit de verantwoordings- en prognoseinformatie waarbij er sprake is van onthullingsrisico worden door de Autoriteit woningcorporaties niet openbaar gemaakt en zijn via de open data van de overheid ook niet beschikbaar voor externen via dashboards en de monitor.

2.9.3 Verslag en integraal overzicht van de opgave voor de volkshuisvestingsprogramma's

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zorgt ervoor dat de gegevens uit voornoemde bronnen, die op verschillende momenten worden geactualiseerd, periodiek beschikbaar worden gesteld in de verslagen. De verslagen zien op het benodigd aantal woningen (betaalbare woningen), de woonbehoefte, het benodigd aantal studentenwoningen, woningen voor ouderen en deels voor de aandachtsgroepen. Deze verslagen geven ieder afzonderlijk een gedeeltelijk en geaggregeerd beeld van de opgave om betaalbare en passende woningen te realiseren voor de verschillende aandachtsgroepen en zijn veelal niet uitgesplitst op het gewenste regionale niveau.

Op basis van voornoemde prognoses en monitors, vastgelegd in de verslagen, wordt beoogd een integraal overzicht te maken van de volkshuisvestingsopgave. Het integrale overzicht wordt beschikbaar gesteld met een uitsplitsing naar gegevens op nationaal, provinciaal en regionaal niveau en dus niet op gemeentelijk niveau. Het integrale overzicht wordt opgenomen bij het nationale volkshuisvestingsprogramma. Op deze manier wordt duidelijk hoeveel woningen er nodig zijn, uitgesplitst naar verschillende categorieën (zoals betaalbare woningen, ouderenwoningen en studentenwoningen), zowel via nieuwbouw als in de bestaande voorraad. Het ligt voor de hand om de actualisatie van het nationale volkshuisvestingsprogramma aan te laten sluiten bij de driejaarlijkse cyclus van het Woononderzoek, dat ook weer wordt gebruikt om prognoses te actualiseren.

De uitsplitsing op regio-niveau die in dit regionale overzicht wordt gehanteerd, is vastgesteld op basis van interactie-effecten tussen gemeenten (bestaande verhuispatronen) en sluit daarom niet noodzakelijkerwijs aan bij de woningbouwregio die door de provincie wordt vastgesteld. In specifieke gevallen zal overleg tussen regio's noodzakelijk zijn om de opgave nader vast te stellen in de woningbouwregio.

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 36512, nr. 89.

2.9.4 Integraal overzicht en verslagen als uitgangspunt voor het gemeentelijk en provinciaal volkshuisvestingsprogramma

Gemeenten, provincies en het Rijk baseren zich bij het opstellen van de volkshuisvestingsprogramma's op het integrale overzicht dat is samengesteld aan de hand van de verslagen. Dat houdt in dat provincies en gemeenten voor het bepalen van de gewenste omvang en de samenstelling van de provinciale voorraad, en de actuele en verwachte woonbehoefte in de woningbouwregio's die zich in de provincie bevinden of waartoe de gemeente behoort, uitgaan van de gegevens in het regionale overzicht en de verslagen.

Het overzicht bevat wel gegevens op regionaal niveau. Omdat gegevens over de verwachte woonbehoefte en het aantal benodigde betaalbare of aangepaste woningen of wooneenheden alleen op regionaal niveau beschikbaar is, zullen gemeenten met elkaar in overleg moeten treden om de verdeling van de opgave te bepalen en de beleidsmaatregelen in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's daarop aan te laten sluiten.

Voor de woonbehoeften die zijn gebaseerd op prognoses over het aantal te realiseren woningen, waaronder het aantal betaalbare woningen en woningen voor studenten en ouderen, zijn de verslagen leidend (artikel 4.34, eerste lid, onder a, onderdelen 3 en 4 en artikel 11.77, onderdelen c en d van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Voor die verslagen geldt namelijk dat een goed beeld gegeven kan worden van de opgave. Provincies en regio's kunnen gezamenlijk tot een hoger regionaal aandeel in de opgave komen als zij over eigen prognoses beschikken die ondersteunen dat de opgave regionaal of provinciaal groter is. Bijstelling naar beneden is niet toegestaan. Het aandeel dat op basis van de verslagen kan worden vastgesteld, is immers een weergave van wat er naar verwachting nodig is om in het benodigde aantal woningen en andere woonruimten en daarmee in de woonbehoefte te voorzien.

2.9.5 Eigen inschatting gemeenten

De verslagen als bedoeld in artikel 11.77 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn voor gemeenten een uitgangspunt bij het bepalen van de specifieke woonbehoefte van aandachtsgroepen.⁵¹ Gemeenten nemen dit verslag als vertrekpunt voor het vaststellen van hun aandeel in het benodigde aantal woningen en wooneenheden en de woonbehoefte van aandachtsgroepen in de woningbouwregio. Hiervoor geldt dat het verslag een basis is voor gemeenten en provincies om de opgave voor aandachtsgroepen beter in beeld te brengen. Het gaat daarbij niet alleen om het beter in kaart brengen van de aantallen, maar ook om het verkrijgen van inzicht in de specifieke woonbehoeftes voor aandachtsgroepen in de gemeente en de provincie. Dit is vooral relevant, omdat een deel van de aandachtsgroepen specifieke woonbehoeftes heeft, denk aan tijdelijke arbeidsmigranten die kortdurend in Nederland blijven. Daarbij is het van belang dat gemeenten rekening houden met de woonbehoefte die voortkomt uit ontwikkelingen elders in de woningbouwregio, bijvoorbeeld bij de woonbehoefte van studenten, die zich niet tot de grenzen van studentensteden beperkt, of arbeidsmigranten of voormalig dakloze personen, die zich niet tot de grenzen van de centrumgemeenten beperken. Dat kan betekenen dat de gemeentelijke opgave voor het aantal te realiseren woningen, of wooneenheden, of andere voorzieningen, groter wordt als gevolg van de opgave elders in de woningbouwregio.

Sommige aandachtsgroepen zijn op dit moment (nog) niet goed in beeld in de verschillende monitors en ontbreken vooralsnog in de verslagen. Voor een deel van de aandachtsgroepen, namelijk mensen met een beperking, urgent woningzoekenden, pleegzorgverlaters en dakloze mensen die geen toegang tot de maatschappelijk opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 hebben, en starters, is het op dit moment niet mogelijk om kwantitatieve gegevens voor Nederland en per provincie of regio te verzamelen. Kwalitatieve gegevens (woonwensen, inzichten in betaalbaarheidsniveaus en passende woonconcepten) zijn voor veel aandachtsgroepen beperkt voorhanden. Daarom geldt voor de aandachtsgroepen die nog niet in beeld zijn dat gemeenten zelf een inschatting moeten maken van hun aandeel in het benodigde

⁵¹ Voor statushouders geldt daarbij nog de taakstelling als basis voor de inschatting van de behoefte.

aantal woningen en wooneenheden en de woonbehoefte (mede) op deze inschatting baseren. Daarbij is het wenselijk dat deze inschatting voor het aantal (dreigend) dakloze mensen wordt gebaseerd op tellingen, zoals de ETHOS-Light tellingen.

De Primos prognose houdt rekening met een jaarlijkse uitstroom uit instellingen zoals bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of justitiële instellingen. Meer inzicht in deze uitstroom en in de samenstelling daarvan is echter wenselijk. Maar ook is meer inzicht nodig in de omvang van aandachtsgroepen als medisch urgenten en ernstig chronisch zieke mensen, uitstappende sekswerkers en mantelzorgers en mantelzorgontvangers. Het doel is om in de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen op termijn voor Nederland en per provincie en regio (en gemeente) deze groepen beter in kaart te brengen.

Om te bepalen wat de woonopgave voor arbeidsmigranten in de regio is doen gemeenten er goed aan de informatie uit de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen aan te vullen met eigen gegevens over de lokale en regionale arbeidsmarktsituatie. Bekend is dat in specifieke sectoren van bedrijvigheid een groot aandeel tijdelijke arbeidsmigranten werkzaam is, die ook een huisvestingsvraag hebben. Om zicht te krijgen op de toekomstige huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten kunnen gemeenten de *Handreiking effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid* (2024) hanteren. Deze biedt eveneens handvatten om potentiële knelpunten op het gebied van huisvesting eerder te onderkennen en mee te laten wegen in de besluitvorming over nieuwe grootschalige bedrijfsvestigingen. Gemeenten kunnen in hun volkshuisvestingsprogramma differentiëren naar de verwachte verblijfsduur van arbeidsmigranten en inzetten op een passende mix van woonvormen en -locaties. Zowel onzelfstandig als zelfstandig, al dan niet geclusterd, of locaties zowel binnen de bebouwde kom als daarbuiten.

2.9.6 *Samenhang interbestuurlijke afspraken over verzamelen, gebruik en beheer*

Bij het verzamelen en publiceren van gegevens in de verslagen worden de interbestuurlijke afspraken over het verzamelen, gebruik en beheer en openbaarmaking van verschillende gegevens en het verder ontwikkelen van de informatiepositie van medeoverheden betrokken.⁵² De gezamenlijke overheden hebben onderling afspraken gemaakt hoe inzicht gegeven zou moeten worden in de voortgang van de realisatie van de woningbouwopgave en hebben daartoe de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw ingericht. Het primaire doel van deze monitor is het voorzien in informatie over plancapaciteit (woningbouwplannen), de voortgang van de woningbouw en opgeleverde (gerealiseerde) woningen. Deze afspraken blijven onverminderd van kracht. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen. De monitor biedt op het niveau van gemeenten, regio, provincies en Nederland als geheel cijfers over de huisvesting van aandachtsgroepen.

In een ministeriële regeling kunnen inhoudelijke en kwalitatieve eisen worden opgenomen, die onder meer ingaan op de definities en frequenties voor dataverzameling en het ramen en vaststellen van de opgave, termijnen om de opgave te realiseren dan wel te herijken en de onderlinge verhouding tussen de lokale en landelijke ramingen en plannen.

2.9.7 *Stand van de woningbouwopgave*

Hiernaast worden gegevens over de stand van de woningbouwopgave verzameld. Daartoe worden de nieuw gerealiseerde woningen per kwartaal gerapporteerd en op een dashboard zo actueel mogelijk bijgehouden. Het gaat daarbij om de nieuwbouw van woningen en het saldo van de zogenoemde toevoegingen en onttrekkingen en de zogenoemde positieve en negatieve functiewijzigingen. Het gaat daarmee om de gehele woningbouw inclusief bijvoorbeeld de transformaties, splitsingen en optoppingen.

⁵² Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1346.

2.10 Regie op betaalbaar bouwen via het omgevingsplan

2.10.1 Sturen op betaalbare woningen met juridische doorwerking

Een belangrijk instrument voor gemeenten om te kunnen sturen op de betaalbaarheid van woningen is de bevoegdheid om in het omgevingsplan regels te stellen over de prijssegmentering van woningbouw en de termijn van instandhouding van deze woningen. Het gaat daarbij om woningbouwcategorieën in drie prijssegmenten: sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Deze regels kunnen ook worden gesteld door de provincie in een omgevingsverordening, in een projectbesluit en als maatwerkregel in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

2.10.2 Sturing met regels in het omgevingsplan

Indien er wordt gebouwd kan de gemeente met publiekrechtelijke instrumenten regie voeren op de betaalbaarheid van te bouwen woningen op een locatie, op de doelgroep en op de instandhoudingstermijn daarvan. Daarmee kan de gemeente er op sturen dat het prijssegment van de woningbouw ook aansluit bij de behoefte van woningzoekenden. Deze regels kunnen worden gesteld voor locaties waar woningbouw planologisch mogelijk wordt gemaakt en niet achteraf bij bestaande woningen. Ontwikkellende partijen weten dus op voorhand welke regels er gelden voor het prijssegment, de doelgroep en voor de instandhoudingsduur wanneer zij op een bepaalde locatie woningen willen bouwen. Op die manier kunnen zij met deze regels rekening houden, bijvoorbeeld bij de businesscase.

2.10.2 Wijzigingen in dit besluit

De mogelijkheden in dit besluit om regels te kunnen stellen over betaalbaarheid van woningbouw sluiten aan bij de mogelijkheden waarin het Besluit kwaliteit leefomgeving reeds voorziet.⁵³ Ten opzichte van de voorgaande regeling voorziet dit besluit in een aantal wijzigingen:

- Uniforme definities voor sociale huur, middenhuur en betaalbare koopwoningen. Eenduidig gebruik van definities versterkt de regie doordat het voor alle overheden duidelijk is wat er wordt bedoeld met bijvoorbeeld een sociale huurwoning. Daarnaast vergroot het de uitvoerbaarheid en zorgt het voor voorspelbaarheid en duidelijkheid voor alle partijen.
- Instandhoudingsduur voor sociale huurwoningen die niet in verhuur zijn bij woningcorporaties van minimaal 25 jaar in plaats van minimaal tien jaar. Hiermee wordt gewaarborgd dat een sociale huurwoning die niet in verhuur is bij een corporatie ook voor langere termijn behouden blijft als sociale huurwoning.
- Landelijke uniformering van de maximale aanvangshuur voor middenhuurwoningen. Deze aanvangshuur sluit aan bij het Besluit huurprijzen woonruimte. Hiermee is er voor alle prijssegmenten een landelijke uniforme regeling van de maximale aanvangs(huur)prijs. Dat vergroot de voorspelbaarheid voor alle betrokken partijen.
- Meer flexibiliteit voor de wijze waarop gemeenten regels kunnen stellen in het omgevingsplan.

2.10.3 Uniforme definities

In dit besluit wordt voor de regeling in artikel 5.162a Bkl voor het stellen van regels in het omgevingsplan over woningbouwcategorieën aangesloten bij de definities van een sociale huurwoning, een middenhuurwoning en een betaalbare koopwoning voor het volkshuisvestingsprogramma. Het gaat daarbij om de elementen die relevant zijn voor het omgevingsplan. Eenduidig gebruik van definities is van belang voor de uitvoerbaarheid van dit besluit en voor de voorspelbaarheid voor overheden, woningcorporaties, bewoners en marktpartijen.

2.10.4 Instandhoudingsduur van minimaal 25 jaar voor sociale huurwoningen

Voor sociale huurwoningen in verhuur bij een toegelaten instelling (oftewel: woningcorporatie) is een langdurige instandhouding reeds verzekerd vanwege de wettelijke waarborgen die er gelden

⁵³ Dit is geregeld in artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

voor deze instellingen. De regering vindt het wenselijk om een langere instandhoudingsduur ook te kunnen waarborgen bij woningen in verhuur bij marktpartijen. Daarbij neemt de regering ook in aanmerking dat de realisatie van deze woningen vrijwel altijd inzet vraagt van aanzienlijke publieke middelen zoals de Woningbouwimpuls, de Realisatiestimulans of gemeentelijke en provinciale bijdragen aan de woningbouw. Vroegtijdig 'uitpenden' van deze woningen is om die reden en gelet op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen niet wenselijk. Daarom voorziet dit besluit in een instandhoudingstermijn die in de praktijk aansluit bij de minimale instandhoudingstermijn van sociale huurwoningen in verhuur bij woningcorporaties. In dit besluit wordt een termijn van minimaal 25 jaar aangehouden voor sociale huurwoningen in verhuur bij particuliere partijen. In de voorgaande regelgeving is deze termijn minimaal tien jaar. Voor de instandhoudingstermijn van middenhuur en van betaalbare koopwoningen wordt de instandhoudingsduur voor regels in het omgevingsplan gecontinueerd. Deze instandhoudingsduur is minimaal tien jaar bij middenhuurwoningen en ten minste 1 en maximaal 10 jaar bij betaalbare koopwoningen.

2.10.5 Uniforme maximale aanvangshuurprijs ook voor middenhuurwoningen

De huidige regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een uniforme maximale aanvangs(huur) prijs voor de regels in het omgevingsplan over woningbouwcategorieën, waaronder sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen. Voor middenhuurwoningen konden gemeenten in het omgevingsplan zelf bepalen welke maximale aanvangshuurprijs van toepassing is voor een te bouwen middenhuurwoning. Dit besluit voorziet erin dat voor middenhuur de maximale aanvangshuur voor een middenhuurwoning (plus eventuele opslag) betreft zoals bepaald in het Besluit huurprijzen woonruimte. Hiermee worden de regels in het omgevingsplan over middenhuurwoningen en de maximale aanvangshuurprijs die daarbij wordt gehanteerd, voor alle prijssegmenten landelijk geüniformeerd. Deze uniformering zorgt voor voorspelbaarheid voor alle betrokken partijen, waaronder voor (toekomstige) bewoners en marktpartijen.

2.10.6 Samenhang huurprijsregulering woningwaarderingstelsel

Met inwerkingtreding van de Wet betaalbare huur in 2024 zijn de regels gewijzigd in verband met de regulering van huurprijzen. Deze huurprijsregulering geeft publiekrechtelijke kaders aan de maximale huurprijs die wordt overeengekomen tussen huurder en verhuurder voor huurwoningen in het middensegment. Deze regels versterken de huurbescherming van huurders en bevatten regels gericht op het waarborgen dat de huur in overeenstemming is met de kwaliteit van de woning. Voor de sturing op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen is daarnaast van belang dat er ook voldoende betaalbare woningen worden gebouwd en gedurende een bepaalde termijn in een bepaald prijssegment in stand wordt gehouden. Deze publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden hebben overheden op basis van de Omgevingswet, aangevuld met dit besluit. Beide wetsvoorstellen zijn daarom complementair als het gaat om de sturing op betaalbaarheid. Omdat regels in het omgevingsplan kenbaar zijn, is er vooraf duidelijkheid hierover bij ontwikkelende partijen. Zo kunnen ontwikkelende partijen het voorgeschreven prijssegment en de instandhoudingsduur betrekken in de businesscase van een te ontwikkelen woningbouwlocatie. Overheden en ontwikkelende partijen hebben daarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoerbaarheid van de woningbouwplannen binnen de publiekrechtelijke kaders.

2.10.7 Harmonisering met eigenwoningregeling voor fiscale renteaftrek en koopstartregeling

Mede naar aanleiding van de consultatiereactie van NEPROM is er een aanpassing gedaan in de regeling voor de maximale koopprijs bij verkoop van de woning tijdens de instandhoudingstermijn van betaalbare koopwoningen (artikel 5.162a, vierde lid, Bkl). Deze regeling bestaat sinds 2008 en wordt met enkele aanpassingen gecontinueerd in dit besluit. Deze regeling geeft gemeenten de bevoegdheid de stijging van de verkoopprijs van betaalbare koopwoningen gedurende een bepaalde termijn te limiteren tot een landelijke bovengrens. Uit de consultatie is gebleken dat een woning waarvan de waarde wordt gelimiteerd door deze regeling, vanwege onvoldoende belang van de eigenaar bij de waardeontwikkeling van de woning niet voldoende als eigendom wordt gezien door de Belastingdienst. De consequentie hiervan is dat de koper niet voldoet aan de

voorwaarden van de Eigen Woning Regeling (EWR) en daarom niet in aanmerking komt voor hypotheekrenteaftrek en Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Hierdoor kunnen kopers problemen ervaren bij het financieren van de woning. Gemeenten zijn daarom soms terughoudend met het inzetten van de regeling.

Samen met het Ministerie van Financiën is gewerkt aan een oplossing om de regeling in lijn te brengen met de voorwaarden voor de EWR en NHG. De kern van de oplossing is dat het Besluit kwaliteit leefomgeving erin voorziet dat de eigenaar van een betaalbare koopwoning een lineair belang opbouwt in de waardeontwikkeling van de woning. Dit betekent dat bij een instandhoudingstermijn van 10 jaar de koper in jaar 1 een belang van 10% van de waardeontwikkeling (verschil tussen de aankoopwaarde en de getaxeerde marktwaarde) heeft opgebouwd en bij jaar 5 50%. Uiterlijk 10 jaar na de aankoop van de woning heeft de koper dus het volledige economische belang bij zijn woning en sluit de maximale verkoopwaarde volledig aan bij de marktwaarde. Kopers zullen door deze aanpassing van de regeling wel voldoen aan de voorwaarde voor de EWR en NHG. Daarmee is de uitvoerbaarheid van de regeling van instandhouding versterkt.

Mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de NVM is gebleken dat de bestaande definitie van een betaalbare koopwoning in geconsulteerde besluit onvoldoende recht doet aan de verschillende wijzen waarop gemeenten de totstandkoming van betaalbare koopwoningen ondersteunen. Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen maken al langere tijd gebruik van regelingen waarbij de betaalbaarheid van koopwoningen wordt geborgd door toepassing van verkoop onder voorwaarden of een vorm van koopondersteuning met een gedeelde waardeontwikkeling bij doorverkoop. Dergelijke constructies, waaronder ook projecten die mede tot stand komen met steun uit het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen, hebben tot doel de toegang tot betaalbare koopwoningen voor midden- en lagere inkomens te vergroten. Omdat ook deze regelingen bijdragen aan de bouw van betaalbare koopwoningen wil de regering dat de regels in dit besluit ook aansluiten bij deze regelingen.

Omdat deze woningen in de tweede consultatieversie van het besluit niet onder de wettelijke definitie van betaalbare koopwoning vielen, konden zij niet worden aangemerkt als gerealiseerde betaalbare koopwoning. Dit terwijl dergelijke constructies reeds gebruikt worden door gemeenten en diverse marktpartijen om betaalbare koop te realiseren. Om die onbedoelde beperking weg te nemen, is de definitie van betaalbare koopwoning in het besluit verduidelijkt en aangevuld. De aanvulling houdt in dat koopwoningen die voor wat betreft de aankoopprijs voldoen en die via verkoop onder voorwaarden of koopondersteuning betaalbaar worden gerealiseerd, worden aangemerkt als betaalbare koopwoning, mits zij voldoen aan bepaalde criteria. Deze criteria beogen tot uitdrukking te brengen dat voor de vaststelling van volkshuisvestingsprogramma's alleen woningen die fiscaal als eigen woning wordt aangemerkt en waarbij de koper geen onnodig vermogensrisico loopt, als betaalbare koopwoning worden aangemerkt.

De aanpassing sluit aan bij de praktijk, versterkt de uitvoerbaarheid van de wet en draagt bij aan het beleidsdoel om het aanbod van betaalbare koopwoningen duurzaam te vergroten, met behoud van de centrale borging van betaalbaarheid binnen het wettelijke kader.

2.10.8 Gemeentelijke bevoegdheid voor lagere bovengrenzen betaalbare koopwoningen

Dit besluit voorziet in uniformering van de bovengrens van een betaalbare koopwoning. De maximale koopprijs begrenst de mogelijkheden voor gemeenten om te bepalen in welke categorie een initiatiefnemer (koop)woningen moet realiseren. Dit betekent dat bij het stellen van regels over te realiseren woningen het uitsluitend kan gaan om de aangegeven categorieën woningen. Dit betekent dat de gemeente niet bevoegd is om in het omgevingsplan een regeling op te nemen over de maximale koopprijs voor koopwoningen in een duurder segment.

Vooraf in regio's in het land waarin de koopprijzen lager liggen kan het gewenst zijn voor gemeenten om een lager maximum te hanteren. In een omgevingsplan kan dan een lagere maximumkoopprijs worden gesteld dan de maximale koopprijs volgens het Besluit kwaliteit leefomgeving, mits de financiële uitvoerbaarheid van een woningbouwproject dat toelaat (ook gelet op eventuele bijkomende gemeentelijke eisen). Het besluit continueert op dit punt de voorheen

bestaande mogelijkheid op grond van artikel 3.1.2, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, zoals die ook is voortgezet met het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (minus de expliciete verplichting tot regionale afstemming, die is opgegaan in de bredere afstemmingsverplichting van artikel 2.2 van de Omgevingswet).

2.10.9 Privaatrechtelijke afspraken

In de huidige praktijk worden – naast publiekrechtelijke regelingen- ook privaatrechtelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en ontwikkelende partijen over bijvoorbeeld woningtype, prijssegment en instandhoudingsduur van de te bouwen woning. Bij de totstandkoming van de privaatrechtelijke afspraak, bijvoorbeeld in de vorm van een anterieure overeenkomst, kijken partijen ook gezamenlijk naar alle elementen die van belang zijn voor de financiële uitvoerbaarheid van de te ontwikkelende locatie. Deze privaatrechtelijke mogelijkheden zijn van belang voor overheden en marktpartijen. Dit voorliggende besluit beoogt geen wijzigingen aan te brengen in deze privaatrechtelijke mogelijkheden. In alle gevallen geldt dat een sociale huurwoning moet voldoen aan de kenmerken die zijn genoemd in dit besluit. Wanneer bijvoorbeeld in het omgevingsplan geen regels zijn gesteld over een sociale huurwoning dan zal deze woning niet aangemerkt worden als een sociale huurwoning in de zin van dit besluit en dus niet bijdragen aan het aantal woningen dat in een betreffend segment moet worden gerealiseerd.

2.11 Ladder voor duurzame verstedelijking niet meer van toepassing voor woningbouwlocaties

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) is opgenomen in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Ladder is gericht op zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Bij het toelaten van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in een omgevingsplan moet daarbij rekening worden gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling en de mogelijkheden om deze binnenstedelijk in te passen in plaats van buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied. Stedelijke ontwikkelingen waarop de Ladder van toepassing is, zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties, kantoren, detailhandel en distributiecentra.

Met de wijziging van artikel 5.129g wordt geregeld dat de Ladder niet van toepassing is op de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties. De grote woningbouwopgave maakt het noodzakelijk om zowel binnen- als buitenstedelijke locaties te benutten. Daarnaast brengt het toepassen van de Ladder extra onderzoekslasten, tijd en kosten met zich mee. Daarom is besloten om de Ladder niet meer van toepassing te laten zijn voor het onderdeel 'woningbouw'. Voor andere stedelijke ontwikkelingen blijft de Ladder ongewijzigd van toepassing.

Als gevolg hiervan zal bij woningbouw op buitenstedelijke locaties niet langer meer uitdrukkelijk hoeven te worden gemotiveerd waarom er behoefte is aan de woningbouwlocatie en waarom niet voor een binnenstedelijke locatie wordt gekozen. Dit laat onverlet dat belangen, zoals water, bodem, cultureel erfgoed en werelderfgoed of natuurlijke en landschappelijke belangen, zich kunnen verzetten tegen woningbouw op een (buitenstedelijke) locatie. Gemeenten moeten er op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met alle aanwezige belangen en onder meer wordt voldaan aan de instructieregels van Rijk en provincie die op de desbetreffende locatie van toepassing zijn.⁵⁴ Deze belangenafweging kan ertoe leiden dat er in een bepaald geval toch de voorkeur moet worden gegeven aan (eerst) binnenstedelijk bouwen.

2.11.1 Achtergrond Ladder voor duurzame verstedelijking

Het doel van de Ladder is om bij te dragen aan het bevorderen van zorgvuldig en duurzaam grondgebruik en het zo effectief mogelijk inzetten van de schaarse grond met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. De Ladder schrijft niet

⁵⁴ Hetzelfde geldt voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0b, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit)

inhoudelijk voor wanneer en waar wel of niet gebouwd mag worden, maar vraagt om een goede afweging van belangen. Gelet op het uitgangspunt “decentraal, tenzij” van het stelsel van de Omgevingswet, ligt deze afweging primair bij gemeenten (zie ook paragraaf 2.1).

Op grond van artikel 5.129g, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving moet voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening worden gehouden met:

- a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en
- b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

In artikel 5.129g is niet omschreven wanneer een stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel is. Voor woningbouw hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het uitgangspunt dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening, kunnen worden aangemerkt, deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt.⁵⁵

In het besluit, zoals dat ter consultatie is gegaan, was een wijziging van de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen. Als gevolg daarvan moest de Ladder worden toegepast bij een stedelijke ontwikkeling als deze bestaat uit ten minste vijftig woningen. Na het verstrijken van de consultatiefase zijn er twee moties aangenomen over de werking van de Ladder: de motie van het Lid Mooiman⁵⁶ en de motie van het Lid Meulenkamp c.s.⁵⁷ Mede naar aanleiding van deze moties is besloten te regelen dat de Ladder niet meer van toepassing is op de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties. Voor andere stedelijke functies, zoals kantoren, bedrijventerreinen en detailhandel blijft de Ladder ongewijzigd in stand.

2.11.2 Uitzetten Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw

De grote woningbouwopgave maakt het noodzakelijk om het benutten van zowel binnen- als buitenstedelijke locaties voor woningbouw te versnellen door onnodige belemmeringen en knelpunten weg te nemen. Het toepassen van de Ladder brengt extra onderzoekslasten, tijd en kosten met zich mee, hetgeen de uitvoering van woningbouwprojecten kan vertragen en bemoeilijken. Om deze redenen wordt in dit besluit geregeld dat de Ladder niet meer van toepassing is op nieuwe woningbouwlocaties. Met deze wijziging vervalt een aanvullende motiveringseisde motiveringsplicht voor het ontwikkelen van buitenstedelijke locaties verminderd. Dit geldt ook voor kleinschalige ontwikkelingen in de vorm van een straatje erbij of op grotere schaal in de vorm van een wijkje erbij. Met het uitzetten van de Ladder voor nieuwe woningbouwlocaties geef ik invulling aan de motie Rietkerken c.s.⁵⁸ Daarnaast is in 2023 onderzoek uitgevoerd naar welke belemmeringen er nog meer zijn bij de realisatie van een straatje erbij, en welk handelingsperspectief er is voor gemeenten, provincies en Rijk bij het wegnemen van deze belemmeringen.⁵⁹ Hiermee is al tegemoet gekomen aan de motie Boswijk, die de regering verzoekt te bezien wat het Rijk kan bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen.⁶⁰ In het vijfde lid van artikel 5.129g wordt geregeld dat de Ladder niet van toepassing is op een omgevingsplan dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie, als uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma

⁵⁵ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (overzichtsuitspraak, ov.6.3.).

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 34682, nr. 199.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XXII, nr. 61.

⁵⁸ *Kamerstukken I* 2023/24, nr 36.410 VII, H

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2023/24, 32847, nr. 1105.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2024/25, 36512, nr. 70.

van die gemeente blijkt dat er een woningbouwopgave is. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat op basis van het benodigde aantal woningen en de woningbehoefte een beschrijving van de gemeentelijke woningbouwopgave en het beleid ter verwezenlijking daarvan, op grond van het met dit besluit ingevoegde artikel 4.34, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij is geregeld dat, totdat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld, in overgangsrecht wordt voorzien waardoor geldt dat het bestaan van een woningbouwopgave wordt aangenomen zolang geen volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld. Op deze manier wordt de Ladder meteen 'uit' gezet bij inwerkingtreding van de wet en de wijziging van het onderhavige besluit. Zie het voorgestelde artikel 12.26h Besluit kwaliteit leefomgeving. Op ontwerpbesluiten blijft de Ladder wel volledig van toepassing totdat het besluit onherroepelijk is geworden (zie artikel VI van het Besluit).

Als gevolg hiervan kan bij woningbouw worden verwezen naar het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma en zal bij buitenstedelijke locaties niet langer meer uitdrukkelijk in het omgevingsplan te hoeven worden gemotiveerd waarom er niet voor een binnenstedelijke locatie wordt gekozen. Dat neemt niet weg dat bij de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties - buitenstedelijk of binnenstedelijk - wel nagedacht moet worden over bijvoorbeeld de ontsluiting of de landschappelijke inpassing van deze locaties. Gemeenten moeten er op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met alle aanwezige belangen.

Als binnen de gemeente binnenstedelijke locaties bestaan kan de gemeente deze locaties nog steeds benutten. Dit is gezien de grote woningbouwopgave ook wenselijk. De meeste woningbouwlocaties zijn gelegen in binnenstedelijke gebieden - 70 procent - terwijl 30 procent van de woningbouwlocaties zijn gelegen in buitenstedelijk gebied. Ook de realisatie van woningen uit bestaande bouw door bijvoorbeeld kantoren om te bouwen tot woningen is en blijft noodzakelijk.

Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd bij dit besluit, heeft de uitdrukkelijke bedoeling om minder sterk te sturen op de belangenafweging met betrekking tot een omgevingsplan dat voorziet in een ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie. De inperking in het nieuwe vijfde lid heeft om die reden een uitpuittend karakter. Dit betekent dat er op dit punt geen bevoegdheid resteert om de Ladder door middel van decentrale regels alsnog volledig van toepassing te verklaren op de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties, of om met hetzelfde motief andere aanvullende eisen te stellen over de behoefte aan woningbouwlocaties of de wijze waarop rekening daarmee moet worden gehouden als die buitenstedelijk gebied worden voorzien. Zie voor een nadere toelichting op de verhouding tussen rijkinstructieregels en provinciale instructieregels over hetzelfde onderwerp de Nota van Toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁶¹

2.12 Vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen voor eerstegraadsfamilie op het achtererf

2.12.1 Inleiding

Het beter benutten van de bestaande voorraad en bijbehorende omgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verkleinen van het woningtekort. Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg in samenhang met het woningtekort is ervoor gekozen het vergunningvrij bouwen en gebruiken van bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg op het achtererfgebied bij een woning weer landelijk te borgen. De regeling geldt daarnaast ook voor het vergunningvrij bouwen en gebruiken van huisvesting voor familieleden in de eerste graad (hierna: familiewoningen). Daardoor kan bijvoorbeeld ook voorzien worden in de behoefte aan pre-mantelzorgwoningen voor familieleden in de eerste graad (hierna: familieleden), en in een oplossing voor de huisvesting van kinderen die als gevolg van de woningnood en het tekort aan betaalbare woningen noodgedwongen thuis bij de ouders wonen. Daarmee is uitvoering gegeven aan de motie Koerhuis en Bromet over dit onderwerp en aan de afspraak in het regeerprogramma

⁶¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, blz. 119.

van het kabinet Schoof waarin is opgenomen om de bestaande voorraad beter te benutten.^{62 63} Daarnaast is hiermee uitvoering gegeven aan de motie Vedder c.s.⁶⁴ met betrekking tot het mogelijk maken van meergeneratiewonen, inclusief pre-mantelzorgwoningen voor familie in de eerste graad.

Om dit te realiseren is met dit besluit het Besluit bouwwerken leefomgeving aangevuld met een paragraaf⁶⁵ voor vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten voor het bouwen, in standhouden en gebruiken van bijbehorende bouwwerken of uitbreiding daarvan gelegen in een achtererfgebied bij een woning. Het gaat dan om mantelzorg- en familiewoningen. Dit geldt eveneens voor het op enig moment gaan gebruiken van een bestaand bijbehorend bouwwerk als mantelzorg- of familiewoning. Ook voorziet dit besluit in een aanpassing van de omschrijving van mantelzorg en wordt een omschrijving van huisvesting van familieleden toegevoegd.

2.12.2 Mantelzorgwoningen

Mantelzorg is van groot maatschappelijk belang. Bij mantelzorg gaat het om onbetaalde en vaak langdurige intensieve zorg of ondersteuning voor zieke familieleden of vrienden. Dit kan verzorging zijn of ondersteuning bij dagelijkse activiteiten.⁶⁶ Het uitgangspunt van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is het mogelijk maken dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen en de regie op eigen leven behouden, met behulp van het eigen sociale netwerk en eventueel met ondersteuning vanuit de gemeente.⁶⁷ Mantelzorgers hebben daarbij een belangrijke rol. Ze zijn van groot belang voor onze samenleving om lichte hulpvragen uit te voeren en mensen te helpen. Daarmee vervullen ze een essentiële rol in het ondersteunen en helpen van hun naaste(n). Mantelzorgers nemen onder meer zorg uit handen van gemeenten, die verantwoordelijk voor zijn maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Op grond van deze wet moeten gemeenten mantelzorg bevorderen en mantelzorgers in staat te stellen hun taak als mantelzorger uit te voeren en de zorgvrager te ondersteunen.⁶⁸

Een mantelzorgwoning waardoor een mantelzorger dichterbij de zorgvrager kan wonen of juist de zorgvrager dichterbij de mantelzorger, draagt bij om mantelzorg duurzamer en toegankelijker te maken. Mantelzorgwoningen kunnen de kwaliteit van leven van een zorgvrager en mantelzorger sterk verbeteren. Hiermee kunnen mantelzorgwoningen een goede aanvulling bieden op andere (kleinschalige) woonvormen, zoals geclusterde woonvormen en nultredenwoningen. Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg wil de regering ervoor zorgen dat belemmeringen voor de plaatsing van mantelzorgwoningen worden tegengegaan. Daarom acht de regering het nodig om ook onder de Omgevingswet te voorzien in een landelijke uniforme regeling die voorziet in het vergunningvrije bouwen, in standhouden en gebruiken van mantelzorgwoningen. Hierdoor is het in alle gemeenten – binnen gestelde voorwaarden – voor mantelzorgers en mantelzorgontvangers mogelijk om een vergunningvrije mantelzorgwoning te bouwen of een bestaand bijbehorende bouwwerk als mantelzorg te gebruiken.

⁶² De motie van de leden Bromet en Koerhuis verzoekt de regering bestaande obstakels voor tijdelijke mantelzorgwoningen te elimineren en te regelen dat onder de nieuwe Omgevingswet tijdelijke mantelzorgwoningen ook zijn toegestaan", *Kamerstukken II* 2021/22, 35 503, nr. 5.

⁶³ *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96, bijlage 1157122, p. 30, en ook Hoofdlijnenakkoord 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 37, bijlage 1143003, p. 7.

⁶⁴ *Kamerstuk II* 2024/25, 36600 XXII, nr. 34

⁶⁵ Paragraaf 2.3.4 (Vergunningvrije gevallen omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot huisvesting) van het besluit.

⁶⁶ Mantelzorg wordt in de bijlage bij het Besluit bouwwerken leefomgeving omschreven als intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond.

⁶⁷ Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 2.

⁶⁸ Artikel 2.2.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, zie ook bijvoorbeeld memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p.10, p. 35.

2.12.3 Familiewoningen voor familieleden eerste graad

Als gevolg van de woningnood en het tekort aan betaalbare woningen woont een groot aantal volwassen kinderen⁶⁹ noodgedwongen thuis bij de ouders. Het gezamenlijk verblijven van ouders en volwassen kinderen in dezelfde woning kan grote impact hebben op het dagelijks leven, de vrijheid en de privacy van zowel de ouders als de kinderen. Deze impact kan worden verkleind door op het erf bij de ouders te kunnen wonen in een eigen woning; een familiewoning. Daarnaast wordt met het gebruik van familiewoningen voor pre-mantelzorg (voor zover het gaat om familieleden in de eerste graad) voorzien in een behoefte dat ouderen die nog geen directe mantelzorg nodig hebben, wel alvast bij hun kinderen kunnen gaan wonen (of andersom). Zo kunnen de kinderen alvast zorg bieden aan de ouders voorafgaand aan mantelzorg.

Daarom wordt de landelijke regeling over vergunningvrij bouwen op het achtererfgebied ook van toepassing op familieleden in de eerste graad. Daaronder wordt verstaan: de partner (via huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingscontract), de ouders (inclusief stief- en adoptieouders), (schoon)ouders, kinderen (inclusief stief- en adoptiekinderen⁷⁰) en schoondochters en schoonzonen. Onder kinderen worden voor de toepassing van deze regel ook pleegkinderen begrepen. Een gemeente kan informatie opvragen om aannemelijk te maken dat er sprake is van een dergelijke familierelatie.

De regeling geldt voor familieleden in de eerste graad die meerderjarig zijn en daarmee een zelfstandig huishouden kunnen vormen. Daarbij is bepalend dat ten minste één bewoner van de familiewoning in eerste graad bloedverwant is aan ten minste één bewoner van de woning waar de familiewoning bij hoort. Minderjarige gezinsleden van dat familielid kunnen in de familiewoning wonen en worden geacht deel uit te maken van dat huishouden.

2.12.4 Regeling na inwerkingtreding Omgevingswet

Tot 1 januari 2024 voorzagen de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het voormalige bijbehorende Besluit omgevingsrecht in een landelijke uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen. Op grond van deze regeling was onder bepaalde voorwaarden geen omgevingsvergunning nodig voor een op de grond staand bijbehorende bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied. Deze bijgebouwen konden vergunningvrij worden gebruikt als mantelzorgwoning door zowel de mantelzorgers als mantelzorgontvanger. Een mantelzorgwoning kon ook in bestaand bijgebouw worden gerealiseerd.⁷¹ Door het vergunningvrije karakter werd niet getoetst aan regels voor geluid, trillingen en geur door milieubelastende activiteiten of slagschaduw door windturbines.

Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het wettelijk stelsel voor mantelzorgwoningen overgelaten aan gemeenten. Ook onder de Omgevingswet is er in eerste instantie voor gekozen om te voorzien in een landelijke uniforme regeling die voorziet in het vergunningvrij kunnen gebruiken en bouwen van bouwwerken.⁷² Het bouwen van bijbehorende bouwwerken (aan-, uit- en bijgebouwen) en het gebruik daarvan voor de huisvesting in verband met mantelzorg, zijn echter niet meer landelijk als vergunningvrij aangewezen. Deze regels zijn als onderdeel van de zogenoemde bruidsschat (overgedragen milieuregels Omgevingswet) naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan verhuisd. In deze bruidsschat is geregeld dat bijbehorende bouwwerken, en daarmee ook mantelzorgwoningen, op grond van het omgevingsplan onder dezelfde voorwaarden als onder artikel 2 van bijlage II bij het voormalige Besluit omgevingsrecht van rechtswege in overeenstemming zijn met het omgevingsplan en daarmee vergunningvrij. Mantelzorgwoningen kunnen onder de gestelde voorwaarden zonder omgevingsvergunning worden gebouwd, in stand worden gelaten en gebruikt worden, mits wordt voldaan aan de overige voor die bouwwerken geldende (rechtstreeks werkende) materiële regels uit het omgevingsplan.⁷³

⁶⁹ In onderstaande toelichting wordt verder alleen gesproken over kinderen. Hieronder worden ook pleegkinderen begrepen.

⁷⁰ ⁷⁰ Door adoptie worden de adoptieouders de juridische ouders van het kind en ontstaat er bloedverwantschap.

⁷¹ Zie artikel 2, onder 22 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht.

⁷² Artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

⁷³ Zie ook nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit, p. 46.

Door de overheveling naar de bruidsschat kunnen gemeenten in het omgevingsplan de regels desgewenst (locatiegewijs) aanpassen (en meer of minder vergunningvrij toestaan). Door deze 'verhuizing' kunnen gemeenten zelf in het omgevingsplan regelen of bijbehorende bouwwerken, al dan niet met vergunning, mogen worden gebouwd en of deze mogen worden gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg. Zolang de gemeenteraad het omgevingsplan op dit punt niet aanpast, blijven de regels uit de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan van kracht. Bestaande mantelzorgwoningen blijven op grond van de bruidsschat van rechtswege in overeenstemming met het omgevingsplan en zijn vergunningvrij.

2.12.5 Hoofdpijnen landelijke regeling in het besluit

Gelet op de maatschappelijke belangen die hiermee zijn gediend, acht de regering het gerechtvaardigd om landelijk te waarborgen dat woningen op het achtererfgebied voor mantelzorg en voor familieleden in de eerste graad – onder voorwaarden – vergunningvrij zijn. Deze regeling biedt zekerheid dat zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit kan worden voorzien in het verlenen van mantelzorg in een mantelzorgwoning en ook voor familieleden in de eerste graad een woongelegenheden kan worden geboden in de vorm van een familiewoning. Daarmee wordt de afwegingsruimte van gemeenten op dit punt beperkt.

Deze landelijke uniforme regeling sluit grotendeels aan bij de regeling in de bruidsschat en bij het voormalig artikel 2 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Voor het bouwen, in stand houden en gebruiken⁷⁴ van bijbehorende bouwwerken (of uitbreiding daarvan) bij een woning voor een mantelzorg- en familiewoning is geen omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit nodig. Dit geldt eveneens voor het op een later moment gaan gebruiken van een bestaand bijbehorend bouwwerk als mantelzorg- of familiewoning.

Zoals hierboven aangegeven sluit de nieuwe regeling aan bij de bestaande regels in de bruidsschat. Op een aantal onderdelen wijkt de landelijke regeling echter af:

- De regeling geldt niet alleen voor mantelzorgwoningen, maar ook voor familiewoningen.
- Een mantelzorgverklaring wordt niet langer genoemd als het document waarmee de mantelzorg kan worden aangetoond: hierdoor kan – indien nodig – op andere wijze een mantelzorgrelatie worden aangetoond.
- Er gelden een aantal extra uitzonderingen op de vergunningvrije omgevingsplanactiviteit, onder meer in verband met waterveiligheid.

Het is niet nodig om ook te voorzien in een regeling voor de vergunningvrije (technische) bouwactiviteit. Op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving geldt er geen vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit voor het bouwen van een mantelzorg- of familiewoning als bedoeld in dit besluit.⁷⁵

2.12.6 Landelijke regeling in relatie tot het omgevingsplan

De regeling in dit besluit waarborgt dat bouwen, in stand houden en gebruiken van mantelzorgwoningen en familiewoningen op het achtererfgebied landelijk vergunningvrij is zolang aan de voorwaarden in de landelijke regeling wordt voldaan. De landelijke regeling geldt ook als gemeenten in het omgevingsplan nog afwijkende, strengere regels hebben die nog niet zijn aangepast aan de landelijke regels. Gemeenten hebben tot eind 2031 de tijd om de bruidsschat aan te passen. In dat geval gaat de landelijke regeling voor op deze afwijkende regeling in het omgevingsplan. Om onduidelijkheden te voorkomen heeft het de voorkeur dat gemeenten deze afwijkende regeling aanpassen (schrappen of verruimen) bij de eerstvolgende aanpassing van het omgevingsplan. Gemeenten kunnen daarbij de tijdelijke regeling schrappen, of voorzien in een regeling die ruimer is dan de landelijke regeling. Er geldt dan minimaal de landelijke regeling in het besluit al dan niet aangevuld met de lokale ruimere regeling.

Gemeenten blijven de ruimte behouden om naast de landelijk uniforme regeling een ruimere lokale regeling op te nemen, bijvoorbeeld door een grotere bebouwingsoppervlakte of bouwhoogte. Als gemeenten voorzien in een ruimere regeling, zijn de instructieregels in het Besluit kwaliteit

⁷⁴ Waar in het onderstaande wordt gesproken over bouwen, wordt hieronder tevens verstaan het in stand houden en gebruiken, tenzij anders is vermeld.

⁷⁵ Artikel 2.25 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

leefomgeving onverminderd van toepassing. Het betreft bijvoorbeeld regels over geluid of geluidhinder. Het gemeentebestuur moet de keuze voor een dergelijke ruimere regeling in het omgevingsplan onderdeel laten zijn van de lokale bestuurlijke afweging over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2.12.7 Toepassingsbereik van de landelijke regeling

De regeling maakt uitsluitend een vergunningvrije mantelzorg- of familiewoning mogelijk op het achtererfgebied gebouw, waarin wonen is toegestaan op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit betekent in de eerste plaats dat het op het perceel mogelijk moet zijn dat de functie wonen plaatsvindt. Uit de begripsomschrijving van «huisvesting in verband met mantelzorg of huisvesting voor familieleden» vloeit voort dat het bij mantelzorg- en familiewoningen alleen kan gaan om huisvesting in of bij een woning. Een mantelzorg- of familiewoning kan aldus niet vergunningvrij worden gebouwd op een achtererf bij een bedrijf, tenzij er ook sprake is van de functie wonen en er op het perceel ook sprake is van een (bedrijfs)woning. Tegelijkertijd is het niet van belang wat het gebruik is van het hoofdgebouw, waardoor het bijvoorbeeld ook mogelijk is om een mantelzorg- of familiewoning te bouwen op een perceel waar een agrarische schuur het hoofdgebouw is, zolang op het perceel ook sprake is van een (bedrijfs)woning. Een mantelzorg- of familiewoning is altijd een bijgebouw dat functioneel verbonden is met het hoofdgebouw en kan niet worden aangemerkt als afzonderlijke woning en een zelfstandig hoofdgebouw worden.⁷⁶

Daarnaast moet het bijbehorende bouwwerk worden gebouwd, instandgehouden en gebruikt voor de huisvesting in verband met mantelzorg of voor de huisvesting van familieleden. Voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken voor ander gebruik/functies, bijvoorbeeld voor een garage of een schuur, blijft het aan gemeenten om in het omgevingsplan hiervoor regels te stellen of een vergunningplicht aan te wijzen.

De vergunningvrije omgevingsplanactiviteit ziet uitsluitend op het bouwen, in stand houden en gebruiken van mantelzorg- en familiewoningen. Het kan zijn dat het omgevingsplan van een gemeente ook regels stelt over andere activiteiten die van belang zijn bij het realiseren van een mantelzorg- of familiewoning. Denk aan regels over aansluiting op riolering, regels over de aansluiting op het energienet of over het kappen van bomen voorafgaand aan de bouw. Dergelijke regels op grond van het omgevingsplan blijven onverminderd van toepassing.⁷⁷ Verder is het ook mogelijk dat voor andere activiteiten dan de omgevingsplanactiviteit een omgevingsvergunning nodig kan zijn, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

2.12.8 Omschrijving mantelzorg

Bij mantelzorg moet er sprake zijn van een mantelzorgrelatie. Hierbij zal het veelal gaan om mantelzorggevallen waarin een persoon intensieve zorg en ondersteuning nodig heeft, die de gebruikelijke hulp en zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Een mantelzorgwoning kan worden gebouwd en gebruikt ten behoeve van een persoon die mantelzorg ontvangt van een bewoner. Ook de situatie andersom is mogelijk, waarbij een mantelzorgwoning wordt bewoond door de persoon die mantelzorg verleent aan een hulpbehoevende bewoner van de woning.

Dit besluit wijzigt de omschrijving voor mantelzorg en verplaatst deze van de bijlage bij het Besluit bouwwerken leefomgeving naar paragraaf 2.3.1 in verband met het normerende karakter van de omschrijving. De oorspronkelijke beschrijving is "intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond". Uit deze omschrijving volgt dat een gemeente kan verlangen dat een mantelzorgrelatie wordt aangetoond met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur. Uitgangspunt van dit besluit is dat wordt voorzien in een zo eenvoudig mogelijke regeling

⁷⁶ Zie voor nota van toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2014, p 33.

⁷⁷ Zie nota van toelichting bij artikel 2.28 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, *Stb.* 2020, 400.

voor een mantelzorger of een persoon die de mantelzorg ontvangt. Daarom voorziet dit besluit in het schrappen van de zinsnede "met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond" wordt geschrapt.

In veel gevallen is een mantelzorgrelatie al bij een gemeente bekend of eenvoudig te achterhalen. Bijvoorbeeld omdat de persoon die mantelzorg behoeft op een of andere manier al bij de gemeente bekend is. Gedacht kan worden aan een situatie waarin door een gemeente al een vorm van ondersteuning of waardering is toegekend en de gemeente reeds beschikt over een onderbouwing van de zorgbehoefte. De onderbouwing blijkt bijvoorbeeld uit een eerder verricht onderzoek naar aanleiding van een door cliënt gemelde behoefte aan maatschappelijke ondersteuning.

Als bij de gemeente gerede twijfels bestaan over de aanwezige mantelzorgbehoefte, kan het zijn dat een gemeente hieromtrent duidelijkheid wil verkrijgen om te beoordelen of een bijbehorend bouwwerk inderdaad ten onrechte vergunningvrij wordt of is gebouwd of wordt gebruikt voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Het schrappen van voornoemde zinsnede laat onverlet dat in dergelijke gevallen een gemeente aan de mantelzorger of mantelzorgontvanger in het kader van toezicht kan vragen om informatie om aannemelijk te maken dat sprake is van een mantelzorgrelatie. Overigens is aantonen van een mantelzorgrelatie niet meer nodig als er sprake is van eerstegraads familieleden, omdat die een beroep kunnen doen op de regeling voor familiewoningen.

Door de voorgenomen wijziging wordt in de omschrijving ook geschrapt dat een mantelzorgrelatie met een verklaring van een huisarts kan worden aangetoond. Behandelde (huis)artsen geven, overeenkomstig de richtlijnen van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), geen geneeskundige verklaring af over eigen patiënten.

2.12.9 Bewoning en administratieve gevolgen

Anders dan onder voorgaande regelingen vervalt de eis van maximaal twee personen in het huishouden dat een mantelzorgwoning of familiewoning mag betrekken. De omschrijving staat toe dat de het familielid zich met een samenwonende partner/huisgenoot en kinderen kan vestigen in de familiewoning. De regering acht het wel nodig om de mogelijkheden per woning te beperken tot een huishouden. Het kan echter voorkomen dat de behoefte bestaat om te voorzien in familie- of mantelzorgwoningen voor twee verschillende huishoudens. Dit besluit maakt mogelijk dat ook kan worden voorzien in twee mantelzorg- of familiewoningen, mits wordt voldaan aan de in de regeling opgenomen voorwaarden, zoals de maximale oppervlakte van de bijgebouwen.

Aangezien een mantelzorg- of familiewoning geen eigen adres krijgt, worden bewoners van dergelijke woningen in beginsel ingeschreven op hetzelfde adres als de hoofdbewoner van het perceel. Hierbij wordt opgemerkt dat dit mogelijk kan hebben voor de toekenning van uitkeringen en toeslagen. Het is aan de bewoners zelf om deze gevolgen te beoordelen en daar in hun eigen afweging rekening mee te houden. Met name de gevolgen voor de AOW- of nabestaandenuitkering dienen zorgvuldig te worden meegewogen.

2.12.10 Bebouwings- en stedenbouwkundige voorwaarden

Het bouwen, in stand houden en gebruiken van bijbehorende bouwwerken voor mantelzorg- en familiewoningen is een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit als wordt voldaan aan een aantal bebouwings- en stedenbouwkundige voorwaarden.⁷⁸ Met deze voorwaarden wordt voor een groot deel aangesloten bij de voorwaarden die golden voor bijbehorende bouwwerken op grond van het Besluit omgevingsrecht en thans zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (zie verder ook artikelsgewijze toelichting). Dit is nader beschreven in de nota van toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht. Daarnaast is dit toegelicht in diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.⁷⁹ Hierin is een uitgebreide beschrijving van voorwaarden onder welke een

⁷⁸ Zie ook artikel 22.27 en artikel 22.36 van de bruidsschat.

⁷⁹ *Stb.* 2014, 333, p 18 e.v.

bijbehorend bouwwerk (zoals een aanbouw, uitbouw, bijgebouw of overkapping bij een hoofdgebouw) zonder een omgevingsvergunning kan worden gerealiseerd.

De voorwaarden met betrekking tot bouwhoogte, oppervlaktelimiet en het gebruik van een bestaand bijbehorend bouwwerk worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting onder artikel 2.30b. Voorwaarden met betrekking tot (brand)veiligheid en overige aspecten (geluid, trillingen, geur en slagschaduw), die wel van toepassing zijn, maar niet in dit besluit zijn uitgewerkt, worden hieronder nader toegelicht.

(Brand)veiligheid

Een mantelzorgwoning of familiewoning behoort bij dezelfde woonfunctie als de hoofdwoning op het perceel. Alle eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving – waaronder de eisen voor brandveiligheid – zijn onverminderd van toepassing. Dit betekent onder andere dat een mantelzorg- of familiewoning deel mag uitmaken van hetzelfde brandcompartiment als de hoofdwoning, en dat bij de uitgang van de mantelzorg- of familiewoning een vluchtroute moet starten die uiteindelijk leidt naar de openbare weg. Als de enige vluchtroute vanuit de mantelzorg- of familiewoning door de hoofdwoning voert, is het verstandig om gekoppelde rookmelders te plaatsen en om onderling afspraken te maken over het gebruik van sloten op deuren en de te volgen handelwijze bij brand in de hoofdwoning.

Ten aanzien van de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten geldt de functionele eis dat een bouwwerk zodanig is, dat hulpverlening binnen redelijke tijd personen kan redden en brand kan bestrijden (zie artikel 4.83 van het Besluit bouwwerken leefomgeving). De eisen aan terreinvoorzieningen en de bereikbaarheid van het gebouw voor de brandweer maken sinds de invoering van de Omgevingswet onderdeel uit van het gemeentelijk omgevingsplan.

Overige aspecten: geluid, trillingen, geur en slagschaduw

Wat betreft geluid, trillingen, geur en slagschaduw kiest de regering ervoor om niet te voorzien in een uitzondering op vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen en wordt gekozen voor een afwijkende regeling in vergelijking met reguliere woningen. De regering kiest ervoor om regels over geluid, trillingen, geur en slagschaduw niet van toepassing te laten zijn op mantelzorg- en familiewoningen. Onverkorte toepassing van deze milieuregels zouden meebrengen dat mogelijk in situaties een mantelzorg- of familiewoning niet vergunningvrij zou kunnen worden gebouwd en gebruikt, terwijl op andere delen van hetzelfde perceel sprake is van de functie wonen en op grond van het geldende omgevingsplan de functie wonen toelaatbaar is geacht. Naar de mening van de regering zou de mogelijke uitsluiting van delen van bebouwingsgebieden van percelen vanwege regels over geluid, trillingen, geur en slagschaduw een te grote afbreuk doen aan het grote maatschappelijke belang dat is gediend met een landelijk uniforme regeling voor vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten voor mantelzorg- en familiewoningen. Hierbij wordt opgemerkt dat het aan de bewoner van de hoofdwoning is om goed te overwegen of de vergunningvrije bouw van een mantelzorg- of familiewoning op korte afstand van bijvoorbeeld een bedrijf of een weg in een concrete situatie een verstandige keuze is in verband met de overlast die kan worden ondervonden.

Aanvullend daarop merkt de regering op dat op dit moment uit het Besluit kwaliteit leefomgeving volgt dat de specifieke instructieregels wat betreft geluid, trillingen en geur niet van toepassing zijn op woningen als er sprake is van tijdelijke situaties voor de duur van maximaal tien jaar. Hoewel als gevolg van dit besluit sprake kan zijn van een langere duur dan tien jaar gaat het ook bij mantelzorg- en familiewoningen om tijdelijke situaties. Zodra de huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden in een bijbehorend bouwwerk eindigt, is geen sprake meer van een vergunningvrije mantelzorg- of familiewoning. Uitgangspunt is dat de situatie dan in overeenstemming worden gebracht met de regels van het omgevingsplan van de gemeente, of door de gemeente te worden toegestaan met een buitenplanse omgevingsplanactiviteitsvergunning. Ook onder het Besluit omgevingsrecht vond, en op grond van de bruidsschat vindt, geen toetsing aan deze milieuregels plaats. In zoverre is sprake van een voortzetting van het systeem dat mantelzorg- en familiewoningen niet worden getoetst aan milieuregels, behalve externe veiligheid.

Het niet toepassen van deze milieuregels voor geluid, trillingen, geur en slagschaduw wordt bereikt doordat mantelzorg- en familiewoningen zoals bedoeld in dit besluit een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit betreffen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Gevolg daarvan is dat instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (zie paragraaf 5.1.4 van dat besluit) niet van toepassing zijn tenzij anders bepaald. Die instructieregels hebben namelijk betrekking op regels in het omgevingsplan. Nu de regels voor de mantelzorg- en familiewoningen van dit besluit niet terecht komen in het omgevingsplan, zijn de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving over geluid, trillingen, geur en slagschaduw niet van toepassing. Tot slot wordt opgemerkt dat de uitzondering voor de mantelzorg- en familiewoningen niets afdoet aan de werking van de regels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving voor overige bebouwing op het perceel.

Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II (Besluit kwaliteit leefomgeving), onderdeel B

2.12.11 Gevallen waarin nog wel een vergunningplicht geldt

Op grond van het voormalige Besluit omgevingsrecht konden mantelzorgwoningen binnen gestelde voorwaarden vergunningvrij worden gebouwd en gebruikt op het achtererf van een woning. Deze woningen werden niet getoetst aan regels voor geluid, trillingen en geur door milieubelastende activiteiten of slagschaduw door windturbines. Voor externe veiligheid en cultureel erfgoed waren in het Besluit omgevingsrecht⁸⁰ wel uitzonderingen opgenomen op de mogelijkheden om vergunningvrije mantelzorgwoning op te richten. Deze uitzonderingen zijn ook onderdeel van de regeling in de bruidsschat over mantelzorgwoningen.⁸¹ Wanneer de gemeente de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan omzet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moet vervolgens een afweging worden gemaakt over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties binnen de kaders van de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Door te voorzien in een landelijke regeling voor vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen zal deze lokale afweging over een evenwichtige toedeling van functies niet meer plaatsvinden.

Om op onderdelen toch te voorzien in waarborgen, wordt hierin voorzien in de landelijke regeling in dit besluit. Vanwege het grote maatschappelijke belang (zie bovenstaand) kiest de regering ervoor om te voorzien in zo min mogelijk inperkingen op de vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen. Alleen als het met het oog op veiligheid noodzakelijk is dan wel uit internationaalrechtelijke verplichtingen voortvloeit, wordt voorzien in een inperking van de landelijke regeling voor vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen. Daarom wordt alleen voorzien in inperkingen vanwege externe veiligheid, waterveiligheid, scheepvaartveiligheid en cultureel erfgoed.

Daarnaast bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving voor verschillende gebieden in Nederland beperkingen voor activiteiten, waaronder bouwactiviteiten. Dergelijke beperkingen gelden bijvoorbeeld in de grote wateren en nabij infrastructuur en militaire terreinen. Voor dergelijke gebieden rondom infrastructuur geldt dat omgevingsplannen rekening houden met de belangen die zijn gemoeid met de betreffende infrastructuur. Onder andere daar waar sprake is van een rijksvaarweg, een buisleiding van nationaal belang of een rivierbed geldt dat voorliggend besluit bepaalt dat mantelzorg- en familiewoningen niet (vergunningsvrij) mogelijk zijn in dergelijke gebieden. Dit geldt tevens voor reserveringsgebieden, waarmee ruimte wordt gereserveerd voor toekomstige ontwikkelingen.

Zie voor een nadere toelichting van de gevallen waarin nog wel een vergunningplicht geldt de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.30c van het Bkl.

2.12.12 Milieuruimte van omliggende bedrijven en infrastructuur

Doordat sprake is van een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit heeft de bouw en het gebruik van mantelzorg- en familiewoningen geen gevolgen voor de milieuruimte van naburige (agrarische of andere) bedrijven of andere milieuruimte van activiteiten zoals (spoor)wegen, windturbines, windparken, civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen of een militair springterrein.

⁸⁰ Artikel 4a en artikel 5, derde lid van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht.

⁸¹ Artikel 22.38 en 22.39 van de bruidsschat.

Daardoor zullen mantelzorg- en familiewoningen niet leiden tot een ongewenste inperking van de milieuruimte van omliggende (agrarische en andere) bedrijven, (spoor)wegen of windturbines, windparken, civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen of militaire springterreinen.

2.12.13 Beëindiging van huisvesting in verband met mantelzorg of huisvesting van familieleden

Na het beëindigen van de mantelzorgbehoefte is er geen sprake meer van mantelzorg en moet de situatie in overeenstemming worden gebracht met de regels van het omgevingsplan van de gemeente. Hetzelfde geldt indien er geen sprake meer is van huisvesting van eerstegraads familieleden. Het is niet de bedoeling om in aanvulling op het omgevingsplan andere bouw- of gebruiksmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mogelijk te maken. Als de regels van het omgevingsplan van de gemeente het betreffende bijbehorende bouwwerk en het gebruik daarvan als woning toelaten dan wel daarvoor een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit wordt verleend, kan het bijbehorende bouwwerk blijven staan. Uit de regels van het omgevingsplan van de gemeente kan ook volgen dat het betreffende bijbehorende bouwwerk niet is toegestaan en/of dat het gebruik van het betreffende bijbehorende bouwwerk voor de functie wonen niet is toegestaan. In geval het betreffende bijbehorende bouwwerk op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan en legalisatie niet aan de orde is, moet de situatie in overeenstemming worden gebracht met de regels van het omgevingsplan van de gemeente.

3 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

In de wet is een aantal wijzigingen van de Woningwet voorgesteld voorzien om woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties bij de uitvoering van de lokale volkshuisvestingsopgaven beter te equiperen. Deze wijzigingen vinden verdere uitwerking in de wijzigingen in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, die hieronder nader worden toegelicht. De wijzigingen in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 houden op hoofdlijnen in dat;

- de volkshuisvestelijke prioriteiten opgaan in het nationale volkshuisvestingsprogramma;
- de omgevingsvisie en het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma de woonvisie vervangen;
- de lokale prestatieafspraken worden verstevigd, onder meer door
 - het betrekken van woongerelateerde zorg en ondersteuning; en
 - de behandeling van geschillen over de nakoming van lokale prestatieafspraken mogelijk te maken, door de bevoegdheid van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken daartoe uit te breiden; en
- het werkgebied van woningcorporaties wordt uitgebreid langs provinciegrenzen.

3.1 Volkshuisvestelijke prioriteiten gaan op in het nationale volkshuisvestingsprogramma

Zoals hiervoor is vermeld in paragraaf 2.6 over de inhoud van het nationale volkshuisvestingsprogramma, zal het Rijk op een bij koninklijk besluit te bepalen moment na inwerkingtreding moeten voorzien in een geactualiseerd nationale volkshuisvestingsprogramma, dat beleid bevat op alle in het voorliggende besluit voorgeschreven onderwerpen. De zogenaamde 'Volkshuisvestelijke prioriteiten', die in de bestaande situatie bestaan vanuit artikel 39, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, zullen niet meer als zodanig separaat beleidsdocument worden opgesteld. Alle onderwerpen die de Volkshuisvestelijke prioriteiten bestrijken gaan op in het nationale volkshuisvestingsprogramma.

3.2 Omgevingsvisie en gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vervangen de woonvisie, relatie tot het prestatiebod van woningcorporaties

De woonvisie op grond van de Woningwet komt met deze wet te vervallen. In plaats hiervan maakt het gemeentelijk beleid voor de volkshuisvesting deel uit van de omgevingsvisie en vindt zijn verdere uitwerking in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

In de bestaande situatie is het zo dat woningcorporaties op grond van het tweede lid van artikel 42 van de Woningwet naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie. De wijziging brengt mee dat woningcorporaties zich voor het doen van hun bod op grond van artikel 43, eerste lid, van de Woningwet, welke bijdrage zij beogen te leveren aan de uitvoering van de lokale volkshuisvestelijke opgave, moeten richten op het gemeentelijke

volkshuisvestingsprogramma. Dat bod is – net als in de bestaande systematiek – vervolgens het startpunt voor het maken van lokale prestatieafspraken tussen de gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie. Daarnaast zullen woningcorporaties bij het doen van hun bod op grond van artikel 39 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 rekening moeten houden met het nationale volkshuisvestingsprogramma, omdat dit eveneens elementen kan bevatten voor de prestaties van woningcorporaties (denk hierbij bijvoorbeeld aan de Nationale prestatieafspraken van 2022 en 2024), die nevens geschikt zijn aan het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

3.3 Versteving lokale prestatieafspraken

Met de wet zijn regels gegeven om de lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties te verstevigen. In dit driehoeksoverleg vindt de doorvertaling plaats van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. In zijn algemeenheid volgt de versteving van de lokale prestatieafspraken al uit de systematiek waarbij de lokale prestatieafspraken een uitwerking vormen van de volkshuisvestingsprogramma's. Hieronder wordt nader op twee andere aspecten van versteving ingegaan, namelijk het betrekken van de zorg- en ondersteuningstaken bij de lokale prestatieafspraken, en de uitbreiding van de mogelijkheid voor geschilbehandeling in geval zich een geschil voordoet over de nakoming van de lokale prestatieafspraken. Allereerst volgt hier een nadere toelichting over het karakter van de lokale prestatieafspraken.

3.4 Het karakter van de lokale prestatieafspraken in relatie tot het volkshuisvestingsprogramma

Met de lokale prestatieafspraken is het aan de gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie om vorm te geven aan de nationale en regionale afspraken – binnen de lokale context, met inachtneming van de financiële ruimte en met de behoeften van de te huisvesten doelgroepen als focuspunt. Dit is al zo in de bestaande situatie, en blijft onveranderd met de wet en de onderliggende regelgeving. Er is een onderlinge afhankelijkheid en wederkerigheid tussen de drie lokale partijen. De context waarbinnen de partijen in de lokale prestatieafspraken met elkaar de volkshuisvestelijke opgave vormgeven, maakt dat het van belang is dat de lokale prestatieafspraken als zodanig verder vrij zijn naar vorm en inhoud, om ruimte te kunnen bieden voor lokaal maatwerk. Dit wil zeggen dat het partijen vrij staat om met elkaar afspraken te maken over onderwerpen, mits de prestatieafspraken in elk geval een antwoord bieden op het volkshuisvestingsprogramma. Uiteraard kan waar gewenst worden voorzien in ondersteuningsstructuren; zo zal in elk geval worden voorzien in een actuele 'Handreiking prestatieafspraken'.

3.3 Uitbreiding van de bevoegdheid van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken voor geschillen

Met de wet zijn regels gegeven om de lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties te verstevigen. In dit driehoeksoverleg vindt de doorvertaling plaats van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Hiertoe is in artikel 44 bis, tweede lid, van de Woningwet zoals dat wordt ingevoegd met de wet, geregeld dat de bevoegdheden van de minister ook strekken tot het doen van een bindende uitspraak over een geschil over de nakoming van prestatieafspraken.

Dit besluit regelt dat de taken van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken, als bedoeld in artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, worden uitgebreid met het op verzoek adviseren over geschillen die zien op het nakomen van lokale prestatieafspraken. Met deze uitbreiding wordt de wederkerigheid verstevigd bij lokale prestatieafspraken tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Elk van deze drie partijen kan zich hierdoor - indien nodig - tot een onafhankelijke partij wenden die oordeelt over een geschil dat ontstaat bij het maken én nakomen van lokale prestatieafspraken. Uitgangspunt daarbij is en blijft dat de drie lokale partijen er samen alles aan moeten doen om er onderling uit te komen. Dat betekent dat de drie lokale partijen er elk afzonderlijk vanuit de eigen rol en taken en ook in de onderlinge samenwerking alles aan doen om een geschil te voorkomen of

bij sturen op een wijze waarop elk de afspraken toch naar tevredenheid kan nakomen. Dit uitgangspunt bestaat al, en blijft onverkort gelden. Wanneer partijen er onderling niet uitkomen, ligt het in de rede dat zij verkennen of de inzet van een procesbegeleider of mediator een weg kan zijn om tot een oplossing te komen alvorens zij overgaan tot het aanbrengen van een geschil bij de minister. Lukt het ondanks aantoonbare inspanningen uiteindelijk niet om tot een oplossing te komen, dan is het mogelijk om een geschil over de totstandkoming of de nakoming van de prestatieafspraken aan te brengen bij de minister. Een geschil kan worden aangebracht zowel door de gemeente, de huurdersorganisatie als de woningcorporatie. De minister heeft voor de advisering over de behandeling van geschillen een commissie ingesteld, te weten: de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken. Voor een beschrijving van de taken en werkwijze van deze commissie wordt verwezen naar paragraaf 3.4.6.2 van de memorie van toelichting bij de wet.

Door wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting worden nadere regels gesteld voor de behandeling van geschillen bij lokale prestatieafspraken.

3.4 Schorsing behandeling van aanvraag verkoopgoedkeuring

Een woningcorporatie kan slechts DAEB-bezit aan een derde verkopen wanneer zij daartoe de goedkeuring heeft verkregen van de minister, zo is geregeld in artikel 27 van de Woningwet. Hieraan verandert de wet niets. Immers, een verkoop van vastgoed door een woningcorporatie kan een nadelige invloed hebben op het volkshuisvestelijke belang en kan een weglek van maatschappelijk bestemd vermogen betekenen. Hierop is een toets nodig, die in de praktijk door de minister is gemandateerd aan de Autoriteit woningcorporaties.

Het stelsel van de Woningwet gaat uit van de notie dat voornemens tot verkoop van DAEB-bezit onderdeel uitmaken van de lokale prestatieafspraken. Op die wijze kan er immers voor worden gezorgd dat de verkoopvoornemens van de woningcorporatie passen in een vooraf besproken en overeengekomen kader.

In de praktijk blijkt dat een beslissing door de Autoriteit woningcorporaties op een goedkeuringsverzoek voor een voorgenomen verkoop kan overlappen met de beslissing door de minister op een verzoek tot de behandeling van een geschil over prestatieafspraken op grond van artikel 44bis Woningwet. Zo'n overlap kan zich voordoen wanneer er een inhoudelijke relatie is tussen de twee verzoeken en de verzoeken bovendien op zo'n moment zijn ingediend dat de behandeling ervan in de tijd samenvalt. Een dergelijke overlap kan een risico met zich meebrengen dat de beoordeling door de toezichthouder in mandaat van de minister op gespannen voet zou komen te staan met een bindende uitspraak van diezelfde minister op een geschil prestatieafspraken. Dit is vanuit volkshuisvestelijk perspectief ongewenst. De Autoriteit woningcorporaties heeft op dit risico gewezen in haar Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets op dit besluit. Dit risico bestaat goed beschouwd ook in de bestaande situatie al, maar zal zich volgens de Autoriteit woningcorporaties vaker kunnen gaan voordoen vanwege de uitbreiding van de mogelijkheid voor geschilbehandeling die in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt gecreëerd. De Autoriteit woningcorporaties adviseert in de regelgeving een mogelijkheid op te nemen om te voorkomen dat tegenstrijdige oordelen kunnen ontstaan.

Met dit besluit wordt voorzien in een mogelijkheid voor de Autoriteit woningcorporaties om de beslistermijn op een goedkeuringsverzoek – die in beginsel twaalf weken bedraagt – te schorsen. De Autoriteit woningcorporaties mag de termijn schorsen indien en wanneer aan de minister een geschil prestatieafspraken is voorgelegd dat hetzelfde onroerend goed betreft als het goedkeuringsverzoek voor een verkoop. Hiermee kan worden voorkomen dat de beoordeling door de Autoriteit woningcorporaties op het goedkeuringsverzoek op gespannen voet staat met de bindende uitspraak van de minister in een geschil prestatieafspraken.

3.5 Aanpassing werkgebied woningcorporaties

3.5.1 Uitbreiding werkgebied naar provinciegrenzen

In artikel 41b van de Woningwet is de mogelijkheid gecreëerd om in afwijking van artikel 41 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat woningcorporaties en hun samenwerkingsvennootschappen feitelijk werkzaam mogen zijn in alle gemeenten van een of meer provincies. Op deze wijze valt het regionale werkgebied van woningcorporaties samen met provinciale grenzen en kunnen woningcorporaties en gemeenten in één provincie eenvoudiger met elkaar samenwerken om alle volkshuisvestelijke opgaven in deze provincie te realiseren. Samenwerking tussen woningcorporaties kent een rijke traditie in de sector en kent verschillende vormen. Om alle volkshuisvestelijke opgaven die er voor de woningcorporaties liggen te kunnen realiseren gegeven de ongelijke verdeling van (financiële) middelen en opgaven tussen woningcorporaties, is onderlinge solidariteit de komende jaren naar verwachting in toenemende mate noodzakelijk.⁸² Onderlinge solidariteit en samenwerking tussen woningcorporaties kan zodoende volkshuisvestelijke en bedrijfseconomische voordelen opleveren.

Eén van de doelen van de Woningwet is het stimuleren van lokale binding van woningcorporaties. Het vaststellen van een werkgebied draagt hieraan bij. Woningcorporaties zijn veelal werkzaam in meerdere gemeenten. Het werkgebied van de woningcorporaties zal dus voor veel woningcorporaties boven het gemeentelijke niveau uitstijgen. Om de mogelijkheid voor onderlinge solidariteit en samenwerking tussen woningcorporaties effectief te vergroten, is het daarom wenselijk de werkgebieden van woningcorporaties gelijk te stellen aan de schaal waarop ook gestuurd wordt vanuit de overheid, namelijk de provincies. Om deze aanpassing te effectueren zijn de voormalige negentien woningmarktregio's⁸³ als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van het overzicht per provincie van welke woningcorporaties daar feitelijk werkzaam mogen zijn (artikel 35, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen 2015). Wanneer de voormalige woningmarktregio⁸⁴ was gelegen in één provincie, wordt het werkgebied uitgebreid (voor zover dat niet al het geval is) tot alle gemeenten in deze provincie. Wanneer de voormalige woningmarktregio in meer dan één provincie is gelegen, dan omvat voor deze woningcorporaties het nieuwe werkgebied alle gemeenten in de betreffende provincies. Verder zal voor woningcorporaties die reeds in het bezit zijn van een ontheffing voor het werkzaam mogen zijn in een gemeente buiten de eigen woningmarktregio, het werkgebied ook deze gemeente omvatten en alle andere gemeenten van de provincie waarin die gemeente is gelegen.⁸⁵

Als gevolg van deze maatregelen zal de omvang van het werkgebied kunnen verschillen per woningcorporatie. Bij ministeriële regeling wordt op basis van de hiervoor beschreven uitgangspunten voor elke provincie een overzicht van de daar feitelijk werkzame woningcorporaties vastgesteld, waarbij het nieuwe werkgebied van woningcorporaties dus kan bestaan uit één of meer provincies. Indien hiertoe aanleiding bestaat, zal het overzicht per woningcorporatie jaarlijks worden geactualiseerd op grond van artikel 37b.⁸⁶

Voorts dient te worden aangetekend dat de sturingsrelatie, ook met de aanpassing van het werkgebied, voorbehouden blijft aan het tripartiete overleg tussen gemeente, huurders en

⁸² Zie hierover ook de Kamerbrief d.d. 4 december 2023 inzake onderlinge solidariteit en projectsteun in de corporatie sector (*Kamerstukken II* 2023/24, 29453, nr. 547).

⁸³ Onze Minister heeft op grond van het voormalige artikel 41b, eerste lid, van de Woningwet op verzoek van de in dit artikel bedoelde gemeenten op 30 augustus 2016 negentien woningmarktregio's vastgesteld. Hiermee mochten vanaf die datum de in deze gemeenten feitelijk werkzame toegelaten instellingen en samenwerkingsvennootschappen in al die gemeenten feitelijk werkzaam zijn.

⁸⁴ Zie ter vergelijking de woningmarktregio in de Huisvestingswet:

In de Huisvestingswet 2014 bestaat al geruime tijd het begrip woningmarktregio (zie artikel 1, eerste lid, onder k, van de Huisvestingswet 2014). Dit wordt gedefinieerd als 'een gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als een geheel kan worden beschouwd'. Dit is dus expliciet een andere vorm van woningmarktregio's dan in de Woningwet. Daar gaat het om het toegestane werkgebied van woningcorporaties.

⁸⁵ Zie hierna ook toelichting bij 5.2.3.

⁸⁶ Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel E.

woningcorporatie. Uitgangspunt blijft derhalve dat woningcorporaties die al actief zijn in een gemeente ook de aangewezen woningcorporaties blijven voor het realiseren van de volkshuisvestelijke opgaven in deze gemeenten. Met andere woorden, de lokale verankering van een woningcorporatie in een gemeente blijft met de verruiming van het toegelaten werkgebied in principe onveranderd. Dit betekent ook, dat woningcorporaties die nog geen bezit hebben in een gemeente uit het werkgebied niet verplicht zijn om een bod als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de Woningwet uit te brengen op het volkshuisvestingsprogramma aldaar. Woningcorporaties kunnen wel door deze gemeenten worden uitgenodigd voor het tripartiete overleg tussen gemeente, huurders en woningcorporatie, maar zijn dus niet verplicht hierop in te gaan of een bod te doen het volkshuisvestingsprogramma van die gemeenten.

Wanneer woningcorporaties wel in andere gemeenten binnen het werkgebied actief worden, ligt het voor de hand dat zij dit op verzoek van, en in samenwerking met, een gemeente of een collega-woningcorporatie doen. Hierbij blijft bovendien het uitgangspunt dat dit in goed overleg gaat met de gemeente(n) en de bewonersorganisatie(s) van de gemeente(n) waar zij reeds actief zijn.

3.5.2 Ontheffing beperken werkgebied

De hiervoor beschreven nieuwe vaststelling van werkgebieden leidt er voor een aantal woningcorporaties toe dat zij in meer dan twee provincies werkzaam kunnen zijn. Het is denkbaar dat sommige woningcorporaties dit niet wenselijk vinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat een woningcorporatie er de voorkeur aan geeft alleen in één provincie werkzaam te mogen zijn waar men al werkzaam is, niet in andere provincies waar de voormalige woningmarktregio zich in bevond en waar de woningcorporatie niet werkzaam is. In het tweede lid van artikel 41b van de Woningwet is daarom geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een woningcorporatie in minder provincies werkzaam mag zijn, met een minimum van twee provincies. De woningcorporatie dient hiertoe een verzoek om een ontheffing in bij de minister.

In het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 is deze bepaling nader uitgewerkt in artikel 35, tweede en derde lid. Een dergelijk verzoek van een woningcorporatie dient vergezeld te gaan van de zienswijzen van de gemeenten uit de provincie(s) waar de toegelaten niet (meer) werkzaam wil zijn en waar de woningcorporatie bezit heeft. Er hoeft dus niet van alle gemeenten gelegen in de provincie waaruit de woningcorporatie wil vertrekken een zienswijze te worden overlegd, maar enkel van de gemeenten waar zij ook bezit heeft. Ook moet de zienswijze van de betreffende bewonersorganisaties, dit zijn doorgaans de huurdersorganisaties, zoals bedoeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder, zijn bijgevoegd. Daarnaast moet het verzoek de redenen bevatten die tot het verzoek hebben geleid. Op basis van de zienswijzen zal de minister zich een oordeel vormen of het in de rede ligt dat de woningcorporatie niet meer in die provincie(s) werkzaam mag zijn. Indien sprake is van een negatieve zienswijze van een gemeente of huurdersorganisatie, zal een volkshuisvestelijke afweging worden gemaakt, waarbij het bijvoorbeeld van belang is of de uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma in de desbetreffende gemeente niet in het geding komt. Daarnaast kunnen bij de afweging ook andere zaken worden betrokken, zoals de financiële continuïteit van de woningcorporatie.

3.5.3 Ontheffing uitbreiden werkgebied

De huidige regelgeving kent al de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen om volledig werkzaam te zijn in een gemeente buiten de eigen woningmarktregio. Deze mogelijkheid blijft bestaan in artikel 37, met dien verstande dat de ontheffing verleend zal worden voor de gehele provincie waarin de gemeente is gelegen waar de woningcorporatie volledig werkzaam wil worden. De keuze voor de provincie als geografische afbakening voor een ontheffing ligt in het verlengde van de keuze om het werkgebied van woningcorporaties te laten samenvallen met de provinciegrenzen.

Een andere verandering heeft betrekking op het onderscheid dat er in de regelgeving werd gemaakt tussen gemeenten die direct geografisch aansluiten aan de woningmarktregio van de woningcorporatie en gemeenten die niet aansluiten. In het laatste geval golden strengere voorwaarden. Dit onderscheid komt te vervallen door wijziging van artikel 37, waarbij er lichtere eisen voor alle ontheffingen voor het uitbreiden van het werkgebied gelden. Dit maakt het eenvoudiger om de middelen van een woningcorporatie in te zetten waar deze vanuit een volkshuisvestelijk perspectief het meest renderen.

Concreet betekent dit dat een woningcorporatie een ontheffingsaanvraag vergezeld moet laten gaan van de zienswijzen van alle gemeenten en bewonersorganisaties in het werkgebied waar zij bezit heeft, van een positieve zienswijze van de gemeente(n) waarvoor de ontheffingsaanvraag bedoeld is en van de huurdersorganisatie(s) in al die gemeenten. Anders dan voorheen was geregeld, hoeft de woningcorporatie geen zienswijze te vragen aan gemeenten (en bewonersorganisaties) uit het eigen werkgebied waar ze geen bezit heeft. Gelet op de uitbreiding van de woningmarktregio's naar de provinciegrenzen zou het vragen van zienswijzen aan alle gemeenten, dus ook waar de woningcorporatie geen bezit heeft, een te grote administratieve last met zich meebrengen. Uitgangspunt bij ontheffingen blijft dat dit in goed overleg gaat met de gemeente(n) en de bewonersorganisatie(s) van de gemeente(n) waar zij reeds actief zijn in het bestaande werkgebied, maar ook met de gemeenten en huurdersorganisatie(s) in de provincie waarvoor ontheffing wordt aangevraagd.

Voorgaande betekent dat de woningcorporatie een ontheffingsaanvraag niet (meer) hoeft te onderbouwen vanuit de volkshuisvestelijke opgaven in de gemeente(n) waar zij volledig actief wil worden. Een ontheffingsaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de ontvangen zienswijzen van gemeenten en de huurdersorganisaties. Wanneer er sprake is van tegengestelde zienswijzen, dan zullen de verschillende argumenten worden gewogen vanuit de vraag waarmee het volkshuisvestelijke belang het meest is gediend. Dit betekent dat bij een negatieve zienswijze van bijvoorbeeld een gemeente of huurdersorganisatie waar de woningcorporatie nu actief is, bezien wordt of de uitvoering door toegelaten instellingen van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in deze gemeente niet in het geding komt. Hierbij kan bijvoorbeeld ook de financiële positie van de betreffende woningcorporatie worden betrokken gezien de opgaven in het huidige werkgebied van de betreffende woningcorporatie.

In uitzonderlijke gevallen kan de minister, ondanks positieve zienswijzen van gemeenten en huurdersorganisatie, toch tot het oordeel komen om een ontheffing niet te verlenen. Dit kan het geval zijn wanneer het volkshuisvestelijke belang meer gediend is met een concentratie van de inspanningen van de woningcorporatie op de gemeenten waar zij al werkzaam is (het huidige werkgebied), bijvoorbeeld omdat dit meer in overeenstemming is met de financiële of organisatorische mogelijkheden van de woningcorporatie. Aan de andere kant kunnen ook (niet verplichte) positieve zienswijzen uit het werkgebied van de gemeente waarvoor ontheffing is aangevraagd meewegen in het oordeel om een ontheffing al dan niet te verlenen. Een ontheffing geldt voor onbepaalde tijd. Voorgaande betekent dat er geen sprake meer is van een evaluatiemoment na een bepaalde tijd, zoals in het verleden het geval was.

Hoewel nieuwbouw op onbebouwde grond door de woningcorporatie buiten het werkgebied niet is toegestaan, kan een woningcorporatie wel overgaan tot nieuwbouw ter plaatse van voorheen gesloopte woningen. Artikel 37a wordt met dit besluit immers niet gewijzigd. Indien perceelsverhoudingen en afmetingen na sloop iets verschuiven, bijvoorbeeld als gevolg van een beperkte grondruil tussen eigenaren, zal nieuwbouw slechts mogelijk zijn door middel van een ontheffing. Daarnaast is artikel 41c, tweede lid, van de Woningwet nog steeds van toepassing op zogenaamde categorale instellingen en verandert derhalve niet. Deze instellingen richten zich op grond van artikel 36 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 op de volgende categorieën van personen: (1) studenten van hoger onderwijsinstellingen en promovendi, (2) ouderen, gehandicapten en mensen die zorg behoeven, en (3) huishoudens voor welke de huisvesting dringend noodzakelijk is uit het oogpunt van gezondheid, veiligheid, sociale factoren,

overmacht of calamiteiten. Wanneer de categorale instellingen overgaan tot nieuwbouw buiten het werkgebied waarin hun hoofdkantoor is gevestigd, dienen de activiteiten uitsluitend gericht te zijn op bovengenoemde categorieën van personen.

4 Wijzigingen in het Omgevingsbesluit

4.1 Inleiding

Om woningbouwprocedures te versnellen zijn verschillende trajecten in gang gezet, dit is onder andere uitgewerkt in het “Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw”.⁸⁷ Dit plan van aanpak biedt handvatten en concrete acties voor de hele bouwsector om het woningbouwproces efficiënter in te richten en heeft betrekking op alle fasen van woningbouwprojecten. Het grootste deel van de maatregelen ziet op niet-wettelijke versnellingen in de planvormingsfase, zoals mogelijkheden om de voorbereiding, begeleiding en uitvoering van projecten te verbeteren, onder andere door het parallel schakelen van processen en procedures, landelijke en regionale versnellingstafels, het versterken van capaciteit en kennis van decentrale overheden en het verbeteren van participatie. Ook participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in een vroegtijdig stadium van de voorbereidingsfase van een project of activiteit draagt bij aan de kwaliteit van besluitvorming en vergroting van het draagvlak door een goede afweging van de aan de orde zijnde belangen, en daarmee ook tot minder bezwaar- en beroepsschriften.⁸⁸ Al deze maatregelen hebben ook tot doel om het aantal juridische procedures te verminderen.

Juridische procedures zijn echter niet altijd te voorkomen. Voor het oplossen van het nijpende woningtekort is het daarom ook van groot belang de doorlooptijd van beroepsprocedures te verkorten, zodat sneller met de bouw kan worden gestart.

Zoals in de memorie van toelichting bij de wet tevens is overwogen, lopen woningbouwprojecten ook vertraging op vanwege de te lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Doordat regelmatig door belanghebbenden tot en met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt geprocedeerd om op te komen voor hun belangen, kan het geruime tijd duren voordat beroepsprocedures zijn afgerond en de benodigde besluiten voor woningbouwprojecten onherroepelijk zijn.⁸⁹ Dat geldt ook voor de projecten die onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur vallen.

Weliswaar kan met de bouw worden gestart als de besluiten in werking zijn getreden en hoeft niet te worden gewacht totdat de besluiten onherroepelijk zijn, maar in de praktijk brengen vaak andere belangen, waaronder financiële belangen van overheden, projectontwikkelaars en toekomstige eigenaren, mee dat eerst de beroepsprocedures worden afgewacht voordat met de bouw van woningen kan worden gestart. De financiering van woningbouwprojecten is doorgaans afhankelijk van een onherroepelijke omgevingsvergunning.

Gevolg is dat er bij veel projecten langdurige onzekerheid bestaat of het project wel doorgaat. Dit leidt tot onzekere en moeilijk beheersbare financiële consequenties voor zowel toekomstige eigenaren als projectontwikkelaars. Denk in dit verband aan extra kosten in het kader van een hypotheek of doorlopende grond-, reserverings- en rentekosten, terwijl bouwkosten ondertussen blijven stijgen.

Om voor woningbouwprojecten de doorlooptijden van bezwaar- en beroepsprocedures te verkorten zijn in de wet verschillende procedure versnellingen opgenomen. In de eerste plaats bevat de wet

⁸⁷ Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32847, nr. 993.

⁸⁸ Het belang van vroegtijdige participatie volgt onder meer uit de Verdragen van Granada en Valletta en de Omgevingswet.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, p. 10.

een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur besluiten voor categorieën projecten, waaronder in ieder geval woningbouwprojecten waarbij ten minste een woning wordt gerealiseerd, aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.⁹⁰ Op die aangewezen besluiten is vervolgens een aantal versnellingen van toepassing.

4.2 Procedurele versnellingen voor aangewezen categorieën projecten

Om doorlooptijden van beroepsprocedures te kunnen verkorten, is met de wet in artikel 16.87a, eerste lid, van de Omgevingswet een grondslag toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën projecten te kunnen aanwijzen die bijdragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.⁹¹ Het gaat hierbij alleen om categorieën projecten die bijdragen aan het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften en die zien op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens. Het kan alleen gaan om projecten met een grote maatschappelijke urgentie en betekenis voor de samenleving, die noodzaken tot versnelde uitvoering van deze projecten. Hierbij kan het niet alleen gaan om woningbouwprojecten, maar ook projecten in de energietransitie of klimaatdoelstellingen te halen of projecten in de drinkwaterinfrastructuur. In de wet is geregeld dat woningbouwprojecten waarbij ten minste een woning wordt gerealiseerd, in ieder geval onder deze categorieën projecten vallen.⁹²

Op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van projecten zijn de volgende procedurele versnellingen van toepassing:

1. vervanging van het (hoger) beroep in twee instanties (beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak)) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak;
2. uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
3. versnelde behandeling van beroep; en
4. geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

De onderdelen 2, 3 en 4 zijn ontleend aan de procedurele versnellingen uit de Crisis- en herstelwet.

Dit besluit voorziet in aanvulling van het Omgevingsbesluit, inhoudende een tijdelijke aanwijzing van bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten van ten minste een woning in een aaneengesloten gebied.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de verschillende relevante elementen voor het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten.

4.3 Zwaarwegende maatschappelijke belangen

In de memorie van toelichting bij de wet is uitgebreid onderbouwd (paragraaf 3.1.9.1) dat het een voorwaarde voor de aanwijzing van categorieën projecten is dat er zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn die de in de wet opgenomen procedurele versnellingen rechtvaardigen. Het kan alleen gaan om projecten met een grote maatschappelijke urgentie en betekenis voor de samenleving.⁹³ Gelet op de grote woningbouwopgave en de grote maatschappelijke gevolgen die het tekort aan woningen voor mensen heeft, zijn met de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten zwaarwegende maatschappelijke belangen gemoeid.

⁹⁰ Artikel 16.87a, eerste lid, van de Omgevingswet.

⁹¹ Artikel 16.87a, eerste lid, van de Omgevingswet.

⁹² Artikel 16.87a, vijfde lid, van de Omgevingswet. Dit artikellid is bij amendement toegevoegd, zie *Kamerstukken II 2024/25*, 36512, nr. 24.

⁹³ *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, p.41.

Voorts is in de memorie van toelichting opgenomen dat bij de algemene maatregel van bestuur telkens deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom zwaarwegende maatschappelijke belangen de procedurele versnellingen, waaronder het terugbrengen van beroep tot één instantie, rechtvaardigen. In dat kader zullen consequenties van het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten moeten worden bekeken en zal het belang en de duur van de aanwijzing moeten worden afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak.⁹⁴

Nu reeds in de wet is bepaald dat ieder geval woningbouwprojecten van ten minste één woning aangewezen als categorie projecten, kan deze afweging voor woningbouwprojecten bij dit besluit achterwege worden gelaten.⁹⁵

4.4 De aan te wijzen besluiten

Wat betreft de aan te wijzen besluiten voor de bouw van ten minste een woning, voorziet dit besluit in de aanwijzing van de volgende besluiten:

1. vaststelling of wijziging van een omgevingsplan;
2. de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit:
 - a. een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, of
 - b. het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een bouwactiviteit (en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk), of
3. de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

De categorie de bouw van ten minste een woning omvat uitsluitend de bouw van nieuwe woningen. Verbouw van bestaande woningen, waarbij een nieuwe woning wordt gerealiseerd, valt hier dus niet onder.

Projectbesluiten hoeven niet te worden aangewezen. De in de Omgevingswet opgenomen procedurele versnellingen zijn al van toepassing op projectbesluiten. Hiervoor is een aanwijzing dus niet vereist.⁹⁶

Voor zover sprake is van andere benodigde besluiten dan die met deze algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, kunnen initiatiefnemers deze besluiten voegen bij de aangewezen besluiten, als deze gelijktijdig worden aangevraagd in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Zij moeten deze dan gelijktijdig aanvragen in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit volgt uit artikel 16.87a, vierde lid, van de wet. Daarin is bepaald dat als een besluit uit verschillende besluitonderdelen bestaat waarvan alleen een gedeelte als een besluit als bedoeld in het eerste lid van artikel 16.87a is aangewezen, de aanwijzing zich uitstrekt over alle besluitonderdelen. Dit betekent dat alle procedurele versnellingen die gelden voor het aangewezen besluit, zich uitstrekken tot alle niet-aangewezen besluitonderdelen.

Een initiatiefnemer kan er ook voor kiezen besluiten die niet zijn aangewezen samen met een besluit dat wel is aangewezen voor te bereiden met toepassing van de coördinatieregeling van titel 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de verschillende activiteiten niet gelijktijdig kunnen worden aangevraagd, zoals dat in een meervoudige aanvraag wel het geval is. Door de gecoördineerde voorbereiding wordt bereikt dat de gecoördineerde besluiten voor de mogelijkheid van beroep moeten worden aangemerkt als één besluit, met als resultaat dat ook voor de niet aangewezen besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit volgt uit artikel 3:28 en 3:29, tweede lid, onder a, van de Algemene wet

⁹⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, p.41.

⁹⁵ Dit onderzoek is overigens wel verricht en daarbij is inschatting gemaakt van de te verwachte gevolgen van de aanwijzing daarvan voor de werklust bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zie Rijksuniversiteit Groningen, De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 5, p. 11.

⁹⁶ De Tweede Kamer heeft in het kader van de wet een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht projectbesluiten voor de drinkwaterinfrastructuur aan te wijzen als besluiten van «zwaarwegend maatschappelijk belang, zie *Kamerstukken II 2024/25* 36512, nr. 68.

bestuursrecht. Wat betreft de andere procedurele versnellingen geldt dat het wettelijk kader voor de gezamenlijk gecoördineerde besluiten ongewijzigd blijft.

Omgevingsplan

Tegen en besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan is al voorzien in beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar om de andere procedurele versnellingen van toepassing te laten zijn, worden deze besluiten ook aangewezen.

Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit

Verder is in het besluit de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor bouwactiviteiten (en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk) aangewezen.⁹⁷ Door de beperking tot bouwactiviteiten wordt voorkomen dat de procedurele versnellingen in de beroepsprocedure gaan gelden voor omgevingsvergunningen voor alle mogelijke omgevingsplanactiviteiten die los van elkaar worden aangevraagd, bijvoorbeeld een afzonderlijke omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit voor een kapactiviteit.

Bij de formulering van omgevingsplanactiviteit voor een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk is aansluiting gezocht bij de redactie van artikel 22.26 van de bruidsschat omgevingsplan dat met de invoering van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel is geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dat artikel bevat het verbod om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Het bouwen van een bouwwerk kan immers uit de aard der zaak niet los worden gezien van het vervolgens ook in stand houden en gebruiken van dat bouwwerk. Het (enkel) bouwen van een bouwwerk zou volkomen zinledig zijn. Zoals in de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet hierover staat opgenomen, ziet deze vergunningplicht uitsluitend op de combinatie van het bouwen, in stand houden en het gebruiken van het te bouwen bouwwerk en ontstaat er geen zelfstandige vergunningplicht voor latere gebruiksveranderingen in het betrokken bouwwerk.⁹⁸

Naast de omgevingsplanactiviteit voor een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, is ook de omgevingsplanactiviteit bestaande het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een bouwactiviteit aangewezen. Dit ziet op een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die er enkel toe strekt de later nog nader uit te werken bouwactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan op de desbetreffende locatie mogelijk te maken.⁹⁹ In een later stadium kan dan de omgevingsvergunning worden aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit bestaande een (nader uitgewerkte) bouwactiviteit. Deze systematiek van gefaseerde vergunningaanvraag en -verlening behoort, afhankelijk van de concrete inhoud van het betreffende omgevingsplan, ook onder de Omgevingswet nog steeds tot de mogelijkheden.

Omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit

Voor het realiseren van een bouwwerk is kan ook een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig zijn. In artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is bepaald dat het is verboden een bouwactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur (Besluit bouwwerken leefomgeving) aangewezen gevallen. Deze omgevingsvergunning ziet op de technische aspecten van het bouwwerk, zoals de (constructieve) veiligheid.

De duur van de aanwijzing

⁹⁷ Inclusief het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk alsmede het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een bouwactiviteit.

⁹⁸ *Stb.* 2020, 400, p. 1026-1027.

⁹⁹ Vergelijk de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (het zogenoemde 'planologisch basisbesluit').

Aangezien de aanwijzing in het kader van de rechtsbescherming een uitzondering vormt op de hoofdregel van beroep in twee instanties, is het uitsluitend mogelijk om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Om het tijdelijke karakter van de aanwijzing van categorieën te benadrukken, is in de wet bepaald dat deze termijn ten hoogste tien jaar kan bedragen met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vijf jaar. In de algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald voor welke termijn de aanwijzing geldt. Daarbij zal de termijn voor aanwijzing deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Bij de aanwijzing van de categorieën projecten is het belang en de duur van de aanwijzing afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak. Daarbij is ook de omvang van de woningbouwprojecten betrokken.

Voor woningbouwprojecten is ervoor gekozen om deze categorie projecten aan te wijzen tot 1 januari 2031. Voor deze datum is gekozen omdat dit aansluit bij de woningbouwopgave van 981.000 woningen die tot en met 2030 moeten worden gerealiseerd, zoals die is beschreven in het Programma Woningbouw.¹⁰⁰

Monitoring en evaluatie van de aanwijzing

Aangezien het om een tijdelijke versnelling van beroepsprocedures gaat, is het wenselijk om per aanwijzing van een categorie projecten te evalueren en tussentijds te monitoren wat de gevolgen van die aanwijzing zijn. Een evaluatie van de aanwijzing is ook nodig om een eventuele eenmalige verlenging van de aanwijzing te kunnen motiveren. Uit artikel 16.87a, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet volgt dan ook dat bij het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten ook moet worden bepaald hoe de monitoring en evaluatie van de aanwijzing moet worden uitgevoerd. Bij de aanwijzing van woningbouwprojecten is hieraan invulling gegeven door te bepalen dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening belast is met de uitvoering van de monitoring. In het kader van de monitoring moeten in ieder geval gegevens worden verzameld over het aantal beroepen dat aanhangig is gemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak en wat daarvan de gemiddelde doorlooptijd is. Voor het verzamelen van gegevens zal informatie worden opgevraagd bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Aan de hand van die gegevens kan worden gemonitord of de daadwerkelijke toename van het aantal beroepen in lijn is met de verwachte gevolgen van de aanwijzing.¹⁰¹ Ten behoeve van het jaarverslag houdt de Afdeling bestuursrechtspraak voor de verschillende kamers, waaronder ook de Omgevingskamer, in algemene zin de in- en uitstroom van het aantal beroepen bij. Ook de gemiddelde doorlooptijd daarvan wordt bijgehouden. Deze algemene gegevens worden meegenomen bij de monitoring en evaluatie van de aanwijzing. De monitoring zal een kwantitatief karakter hebben. Jaarlijks zal een verslag van de resultaten van de monitoring aan beide kamers der Staten-Generaal worden toegestuurd.

Voorts is bepaald dat richting het einde van de aanwijzing, maar uiterlijk drie maanden daarvoor, een verslag van de evaluatie van de aanwijzing aan beide kamers der Staten-Generaal moet worden toegestuurd. In de evaluatie zal op basis van de via de monitoring verzamelde gegevens worden ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten daarvan. Ook moet in het evaluatieverslag een standpunt worden ingenomen over het al dan niet – eenmalig – verlengen van de aanwijzing. Als bijvoorbeeld uit de evaluatie blijkt dat de aanwijzing tot een versnelling van beroepsprocedures over woningbouwprojecten heeft geleid en er nog steeds de noodzaak is om de procedurele versnellingen van toepassing te laten zijn op de aangewezen besluiten, dan kan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid, besluiten om de aanwijzing voor ten hoogste vijf jaar te verlengen. De evaluatie kan als onderbouwing van een eventuele verlenging dienen. Maar als uit de evaluatie blijkt dat aanwijzing niet het beoogde versnellende effect heeft gehad, grotere gevolgen heeft dan verwacht voor de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak of er geen noodzaak meer is tot het toepassen van

¹⁰⁰ Programma Woningbouw, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 32847, nr. 878.

¹⁰¹ Volgens het algemene overgangsrecht in artikel 22.23 Omgevingswet vallen alleen beroepen tegen besluiten die zijn bekendgemaakt na inwerkingtreding van de AMvB waarmee ze zijn aangewezen onder de aanwijzing.

de procedurele versnellingen op de aangewezen besluiten, kan in het evaluatieverslag worden aangegeven dat de aanwijzing niet wordt verlengd.

5 Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

Gezien de grondslagen voor hetgeen wordt geregeld in dit besluit zijn gegeven in de wet is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting de verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht van deze onderwerpen uitvoerig toegelicht. In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is ook al een doorkijk gegeven naar de uitwerking van de onderwerpen in dit besluit, waaronder het volkshuisvestingsprogramma en de versnelling van procedures met betrekking tot woningbouwprojecten. In de daaropvolgende paragrafen over de verschillende onderwerpen van hoger en nationale recht is deze uitwerking meegenomen in de toelichting. Daarom wordt hier volstaan met een verwijzing naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij de wet.

6 Gevolgen

De wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit toegelaten instelling volkshuisvesting en het Omgevingsbesluit hebben gevolgen voor gemeenten, provincies en Rijk en woningcorporaties, huurdersorganisaties, marktpartijen, (zorg)aanbieders en burgers.

6.1 Milieu

In paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting bij de wet is beschreven in welke gevallen sprake kan zijn van een plan-mer-plicht voor een volkshuisvestingsprogramma. Volstaan wordt met een verwijzing naar deze paragraaf.

Het overgrote deel van het onderhavige besluit heeft geen gevolgen voor het milieu. De milieueffecten van de regeling voor vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen heeft ook geen substantiële gevolgen voor het milieu. Het bouwen en gebruiken van mantelzorg- of familiewoning op een achtererf bij een woning zal geen of uitsluitend zeer beperkte effecten hebben op bijvoorbeeld energiegebruik, mobiliteit, emissies naar de lucht, bodem en het oppervlaktewater. Er is dan ook geen milieueffect toets nodig. Bovendien zijn de milieueffecten sterk afhankelijk van de specifieke lokale situatie.

6.2 Rechtspraak

Het aanwijzen van besluiten voor de categorie projecten waarop de in de Omgevingswet opgenomen procedurele versnellingen van toepassing zijn, zal consequenties hebben voor het aantal procedures dat door de rechtbanken en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt behandeld. In de eerste plaats zal door de aanwijzing het aantal beroepen over woningbouwprojecten bij de Afdeling bestuursrechtspraak toenemen. Deze toename betreft de in paragraaf 4.4 genoemde omgevingsvergunningen.¹⁰² Tegen een deel van de uitspraken van de rechtbanken – ongeveer 30 procent - omgevingsvergunningen over woningbouwprojecten wordt hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit besluit zal wat betreft deze zaken niet leiden tot extra zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Wat betreft omgevingsplannen vindt al beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak plaats. Dit geldt ook als een omgevingsvergunning gecoördineerd wordt voorbereid met een omgevingsplan. In deze gevallen vindt geen verschuiving van eerste aanleg bij de rechtbanken naar eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak plaats, omdat beroepen tegen wijzigingen van het omgevingsplan al de hoofdregel van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak kennen.

¹⁰² De omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een bouwactiviteit (en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk) en de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

Extra werklast kan mogelijk wel ontstaan door de nieuwe zes maandentermijn voor de uitspraak, waardoor deze zaken met voorrang moeten worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak. Hierdoor kunnen procedures over andere omgevingsrechtelijke projecten die niet aangewezen zijn langer duren. Overigens geeft de Afdeling bestuursrechtspraak sinds 2024 woningbouwzaken voorrang op andere rechtszaken in het omgevingsrecht.¹⁰³

Er is onderzoek verricht naar procedures over woningbouwprojecten die in de afgelopen jaren bij rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak zijn gevoerd. Op basis van dit onderzoek is een inschatting gemaakt van de te verwachte gevolgen van de aanwijzing daarvan voor de werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak.¹⁰⁴ Uit dit onderzoek komt naar voren voor woningbouwprojecten het bij de rechtbanken gemiddeld om 170 uitspraken zou gaan, waarbij grootste deel gaat over woningbouwprojecten met een beperkt aantal woningen.¹⁰⁵ De regering heeft geen signalen ontvangen dat deze toename van dit aantal zaken zal leiden tot een onaanvaardbare toename van werkdruk bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het is niet uit te sluiten dat dit Besluit leidt tot een verzwaring van de wettelijke adviestaak van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB). De gevolgen van deze algemene maatregel van bestuur voor de kosten van de inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening zullen jaarlijks worden gemonitord. Aan de hand van een nulmeting kunnen zo de mogelijke extra kosten voor de inzet van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening als gevolg van de aanwijzing, in kaart worden gebracht. Over de uitkomsten van die monitor zal het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in overleg treden met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Indien uit de monitor blijkt dat er extra kosten optreden als gevolg van de aanwijzing dan is het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bereid deze kosten te dragen.

6.3 Decentrale overheden

Onderzoeksbureau AnderssonElffersFelix (AEF) heeft een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) uitgevoerd op dit besluit en de regeling in gezamenlijke opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG en het IPO. Hieruit blijkt dat de meerderheid van de nieuwe taken goed uitvoerbaar zijn, maar gemeenten en provincies uitvoerbaarheidsrisico's voorzien bij de gegevensverzameling van aandachtsgroepen. Sommige aandachtsgroepen zijn in de praktijk niet goed in beeld te brengen, bijvoorbeeld omdat zij niet (eenduidig) geregistreerd zijn. Gemeenten voorzien daarnaast uitvoerbaarheidsrisico's bij de beoordeling van urgentieaanvragen omdat sommige gemeenten te maken kunnen krijgen met een grote toename van urgentievragen.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de gegevensverzameling bij aandachtsgroepen identificeert AEF drie alternatieve vormgevingsopties. In de eerste plaats geven zij mee dat de moeilijk te monitoren groepen buiten de gegevensverzameling gehouden kunnen worden. In de tweede plaats zou CBS een grotere rol kunnen krijgen in de monitoring. In de derde plaats zou kunnen worden gedacht aan het opstellen van een handreiking. Hiervoor geldt dat de opdrachtgevers een gedeelde voorkeur hebben voor de tweede en derde optie.

Voor de uitvoerbaarheid van de beoordeling van urgentieaanvragen door gemeenten zijn twee aanbevelingen gedaan. Zo kan overwogen worden meer weigeringsgronden voor urgentiestatus

¹⁰³ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft besloten om daar in elk geval tot de zomer van 2026 mee door te gaan, gelet op de bereikte resultaten en het grote maatschappelijke belang van de woningbouwopgave, zie Afdeling bestuursrechtspraak geeft ook komend jaar voorrang aan woningbouwzaken - Raad van State.

¹⁰⁴ A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36512, nr. 5.

¹⁰⁵ A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36512, nr. 5, p. 20.

toe te staan. Daarnaast kan in de bekostiging van de wettelijke taken rekening gehouden worden met een mogelijke concentratie van aanvragen. Hierover is afgesproken dat de opdrachtgevers gezamenlijk verkennen welke mogelijkheden er zijn om meer weigeringsgronden toe te staan. Het definitieve rapport is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Ten aanzien van de onderdelen die zijn gewijzigd na de eerste consultatie geldt dat de regeling voor het vergunningvrij bouwen en gebruiken van mantelzorg- en familiewoningen en het schrappen van de ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw beperkte gevolgen heeft voor decentrale overheden. Doordat het vergunningvrij bouwen van mantelzorgwoningen voortaan landelijk uniform wordt geregeld, vervalt voor gemeenten de mogelijkheid om hiervan via de zogenoemde bruidsschat af te wijken. Daarmee wordt de gemeentelijke beleidsruimte op dit punt verkleind, maar neemt de administratieve last af. Gemeenten hoeven geen eigen regels meer te onderhouden of te actualiseren, en de toepassing van de regels wordt eenvoudiger en eenduidiger.

De uitvoeringslasten nemen hierdoor per saldo af. Wel kunnen gemeenten te maken krijgen met een geringe vermindering van legesopbrengsten en, door de uitbreiding naar familiewoningen, een lichte toename van toezicht- en handhavingsactiviteiten. Daarnaast kan in de eerste periode na inwerkingtreding een beperkte communicatie-inspanning nodig zijn om burgers te informeren over de nieuwe landelijke regels. Deze effecten worden als beperkt beschouwd en kunnen binnen de bestaande middelen worden opgevangen. Voor provincies en rijksdiensten heeft deze wijziging geen noemenswaardige gevolgen.

7 Advies en consultatie

In het kader van de totstandkoming van dit besluit is in de verschillende fasen overleg gevoerd met betrokken partijen. Zo zijn diverse overleggen gevoerd met stakeholders, waaronder provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen. Ook er praktijkonderzoek gehouden om te bezien hoe de voorgenomen wijzigingen in de praktijk uitpakken.

Consultatie april 2024

Een concept van dit besluit is in april 2024 voor (internet)consultatie aangeboden. In het kader van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is het wetsvoorstel ook voor consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Interprovinciaal overleg (hierna: IPO). Ook zijn het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Raad voor de rechtspraak om advies gevraagd. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

Consultatie mei 2025

Een aantal onderdelen van het concept besluit is als gevolg van onder andere het regeerprogramma gewijzigd, en er zijn een aantal onderwerpen toegevoegd dan wel uitgewerkt. Als gevolg hiervan zijn deze onderwerpen in april 2025 in (internet)consultatie aangeboden. Het betreft onderwerpen die zien op wijzigingen van het Besluit Kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit betreft:

- De uitwerking van het regeerprogramma ten aanzien de doelstellingen voor het realiseren van betaalbare woningen;
- het uitzetten van de ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouwlocaties;
- het mogelijk maken van vergunningsvrije mantelzorgwoningen en familiewoningen; en
- de vormgeving van de gegevensverzameling en verslaglegging.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier ditmaal wel geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting gevolgen voor de regeldruk heeft, dit advies wordt in paragraaf 7.3 besproken. In paragraaf 7.4 worden de ingebrachte consultatiereacties ten aanzien van deze onderwerpen besproken.

De regering heeft alle consultatiereacties, argumenten en suggesties gewogen en heeft het besluit naar aanleiding hiervan op diverse punten aangescherpt en in de nota van toelichting aspecten verduidelijkt. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

7.1 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak verwijst naar hetgeen hij eerder heeft opgemerkt over het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting in zijn advies van 5 april 2023 en dit advies wordt voor zover nog relevant als hier herhaald beschouwd. De Raad maakt van de gelegenheid gebruik om te wijzen op het Jaarverslag 2023 van de Raad van State. Daarin wordt opgemerkt dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken stijgt. Dit wordt veroorzaakt door de stijgende moeilijkheidsgraad van veel zaken en is ook het gevolg van een groot tekort aan juristen bij de directe Bestuursrechtspraak. De Raad verzoekt in de nota van toelichting aandacht te besteden aan de stijgende doorlooptijden en duidelijker te maken in hoeverre er tijdswinst is te behalen door de aanwijzing.

Voor zover de Raad voor de rechtspraak verwijst naar hetgeen hij eerder heeft opgemerkt over het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting, kan worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij de wet uitgebreid op het advies van de Raad voor de rechtspraak is ingegaan.¹⁰⁶ Volstaan wordt met een verwijzing naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij de wet. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft overigens sinds de zomer van 2024 al voorrang aan beroepszaken tegen woningbouwprojecten van twaalf of meer woningen bestuursrechtspraak.¹⁰⁷ Hiermee wordt de doorlooptijd voor woningbouwzaken aanzienlijk versneld en wordt de doorlooptijd. De Afdeling bestuursrechtspraak streeft ernaar om de doorlooptijd in zoveel mogelijk woningbouwzaken terug te brengen naar minder dan een jaar.¹⁰⁸

7.2 Uitvoeringstoets Autoriteit Woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties heeft op verzoek een Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het ontwerpbesluit. De Autoriteit woningcorporaties merkte in algemene zin op dat de uitgevoerde HUF-toets zich uitstrekt tot het toezicht van de Autoriteit woningcorporaties op woningcorporaties en het functioneren van het corporatiestelsel als geheel. Ook sprak de Autoriteit woningcorporaties waardering uit dat met de voorgestelde wijzigingen in het ontwerpbesluit een volgende stap is gezet die kan bijdragen aan het werken naar een oplossing voor de problemen op de woningmarkt. De Autoriteit woningcorporaties memoreerde dat zij in de HUF-toets op de wet had geconstateerd dat er meerdere onderwerpen waren die pas op basis van de verdere uitwerking in een besluit of regeling meer compleet konden worden beschouwd. De Autoriteit woningcorporaties merkte op dat met de nu voorliggende voorstellen deze stap kan worden gezet.

De Autoriteit woningcorporaties kwam tot de conclusie dat de voorstellen in het ontwerpbesluit geen wijzigingen brengen in haar toezichtmandaat. Het is haar voorlopige inschatting dat er geen personele of financiële gevolgen zijn voor de toezichthouder. Wél, zo constateerde de Autoriteit woningcorporaties, werkt de nieuwe gecoördineerde regie via de verschillende overheidslagen door in het stelsel van woningcorporaties waarop de Autoriteit woningcorporaties toezicht houdt. De Autoriteit woningcorporaties gaf aan dat het voor een goed functionerend stelsel van belang is dat rollen en taken helder zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Vanuit deze context plaatst de Autoriteit woningcorporaties een aantal opmerkingen en suggesties. Waarbij expliciet aandacht wordt gevraagd voor de rol van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken in relatie tot het toezichtmandaat van de Autoriteit woningcorporaties.

Hieronder is een weergave opgenomen van de uitkomsten van deze toets per te wijzigen besluit, alsook de reactie hierop en een aanduiding hoe de opmerkingen en adviezen zijn verwerkt.

7.2.1 Besluit kwaliteit leefomgeving

Sturingsrelatie tussen provincies en woningcorporaties

De Aw vraagt aandacht voor de sturingsrelatie die tussen de provincies en de woningcorporaties zal ontstaan. In het provinciale volkshuisvestingsprogramma zullen provincies zich moeten gaan

¹⁰⁶ Zie memorie van toelichting bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, p. 110 e.v.

¹⁰⁷ Jaarverslag Raad van State 2024. P. 24, [Jaarverslag 2024 - RvS Jaarverslag 2024](#).

¹⁰⁸ [Afdeling bestuursrechtspraak geeft ook komend jaar voorrang aan woningbouwzaken - Raad van State](#).

richten op de bestaande woningvoorraad. Dat roept bij de Aw enkele zorgen op. Ten eerste is dit een grote verandering ten opzichte van de huidige oriëntatie van provincies op de bestaande voorraad. Ten tweede zullen provincies zich naar verwachting van de Aw primair richten op het bezit van de woningcorporaties, omdat sturing op het bestaande bezit van particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners complexer is. Hiervoor zullen de provincies capaciteit en expertise moeten opbouwen. In dat kader stelt de Aw de vraag of dit op de arbeidsmarkt tot een grotere concurrentie met gemeenten leidt. In de toelichting zou beter geduid moeten worden hoe de provinciale invulling en de gemeentelijke invulling van de sturing zich tot elkaar verhouden, zodat gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma ruimte over kunnen laten voor het bod dat woningcorporaties daarop doen.

Provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten, waaronder de coördinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Provincies kijken dus integraal naar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de kwaliteit van de leefomgeving. Zo kunnen ze ervoor zorgen dat de optelsom van lokale beslissingen leidt tot wat regionaal nodig is en om zorgen voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. In het volkshuisvestingsprogramma beschrijft de provincie de afweging op de kwaliteit van de bestaande voorraad en leefomgeving. Hierover worden in regionaal verband afspraken met gemeenten gemaakt, zodat gemeenten deze afspraken in hun volkshuisvestingsprogramma kunnen vertalen. Het ligt voor de hand dat gemeenten in die gesprekken ruimte vragen voor het bod dat woningcorporaties op het volkshuisvestingsprogramma doen.

De Autoriteit woningcorporaties bracht daarnaast naar voren dat het ten koste zou kunnen gaan van het functioneren van de lokale driehoek (gemeente, woningcorporatie, huurdersorganisatie) wanneer de beleidsruimte van gemeenten kleiner zou worden als gevolg van sturing door provincies. De Autoriteit woningcorporaties signaleert dat bijvoorbeeld een patstelling zou kunnen ontstaan als gevolg van verschillende inzichten over de inhoudelijke uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma voor - met name - de bestaande voorraad. Dit zou volgens de Autoriteit woningcorporaties niet bijdragen aan de handhaafbaarheid van het volkshuisvestingsprogramma.

De regering deelt deze zorg niet. De inhoud van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma is leidend voor de gesprekken in de lokale driehoek. De woningcorporatie doet een prestatiebod op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, en de daaropvolgende gesprekken voor lokale prestatieafspraken vinden op basis daarvan plaats. De uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma zal voor een belangrijk deel vorm moeten krijgen in de prestatieafspraken die de gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie met elkaar sluiten. Dat maakt de lokale prestatieafspraken tot een belangrijk instrument voor een gemeente om tot realisatie te komen van haar volkshuisvestelijk beleid. Dit wordt niet anders wanneer het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma op onderwerpen vanuit het provinciale volkshuisvestingsprogramma wordt ingekaderd.

Er zal een gemeente in het algemeen veel aan zijn gelegen om goede afspraken in de driehoek te maken. En ook gezien vanuit het stelsel van de wet volgt dat het logisch is dat gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie tot prestatieafspraken komen. Zo immers kan de wettelijk verplichte figuur van het volkshuisvestingsprogramma tot realisatie worden gebracht. Dit betekent dat de lokale partijen ook van elkaar medewerking mogen verlangen over wat zij over en weer van elkaar nodig hebben om aan de lokale volkshuisvestelijke opgave te voldoen. De wederkerigheid van de lokale prestatieafspraken is aan de orde in de uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het geschil prestatieafspraken voor de gemeente Schiedam 2024¹⁰⁹.

Corporaties kunnen rekenen op voldoende locaties om hun programma te realiseren

¹⁰⁹ [Bindende uitspraak geschil prestatieafspraken gemeente Schiedam | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland.](#)

Het is volgens de Autoriteit woningcorporaties essentieel dat woningcorporaties over voldoende bouwlocaties beschikken, zoals in de eerdere HUF-toets op het Wetsvoorstel versterking volkshuisvesting ook is opgemerkt. Zonder vernieuwing in het grondinstrumentarium kunnen gemeenten en woningcorporaties de volkshuisvestingsprogramma's niet realiseren. Het voorgenomen besluit en de voorgenomen regeling bieden hier volgens de Autoriteit woningcorporaties geen bouwstenen voor.

Gemeenten en provincies maken afspraken met gemeenten over aantallen, woningtypen, aantallen betaalbare woningen maar ook voldoende locaties in de woondeals. Het voorgenomen besluit schrijft voor dat gemeenten maatregelen in hun volkshuisvestingsprogramma opnemen om deze afspraken te realiseren, waar maatregelen om te zorgen voor voldoende locaties voor de realisatie van sociale huur onderdeel van uitmaken. Zo sturen provincies en gemeenten samen op de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties voor woningcorporaties. Provincies zien er vanuit hun verantwoordelijkheid voor de gebiedsgerichte coördinatie op toe dat de bouwlocaties evenwichtig over de regio verdeeld worden.

Ontbreken financiële paragraaf in volkshuisvestingsprogramma

De Autoriteit woningcorporaties constateert, net als in haar eerdere HUF-toets bij het wetsvoorstel, dat in het besluit en de regeling een financiële paragraaf ontbreekt. Naar aanleiding van dit punt is bezien of hiertoe noodzaak bestaat. De regering is tot de conclusie gekomen dat dit niet nodig is. Provincies, gemeenten en het Rijk dienen zich, bij de te nemen beleidsmaatregelen die zij opnemen in het volkshuisvestingsprogramma, rekenschap te geven van de financiële consequenties van de te nemen maatregelen, dat deze financieel haalbaar zijn en deze ook passen binnen de gemeentelijke, dan wel provinciale begroting. De regering acht het daarom niet nodig om dit verplichtend voor te schrijven. Nu het volkshuisvestingsprogramma vormvrij is, staat het de overheden uiteraard vrij om een dergelijke paragraaf op te nemen in het volkshuisvestingsprogramma.

Andere verhuurders dan woningcorporaties – definitie sociale huur

Het verschil tussen de definitie sociale huur voor een woningcorporatie en een particuliere verhuurder is met het voorgestelde besluit kwaliteit leefomgeving volgens de Aw niet weggenomen. Hierbij verwijzen zij naar de HUF-toets op het wetsvoorstel. De Autoriteit woningcorporaties geeft verder aan dat zij zich zorgen maakt over de handhaafbaarheid van sociale huur in de particuliere bestaande voorraad en nieuwbouw. Daarnaast wordt aangegeven dat het niet eenvoudig is om particuliere huur als sociale huur te kenmerken als het gemiddelde aandeel sociale huur in een gemeentelijke woningvoorraad boven het landelijk gemiddelde ligt.

De definitie sociale huur heeft als doel om te zorgen voor eenduidigheid en het waarborgen dat deze woningen daadwerkelijk bijdragen aan de problemen die in het sociale huursegment spelen. Voor de particuliere huur geldt onder andere als voorwaarde, naast een geschikte huurprijs en een instandhoudingstermijn van 25 jaar bij nieuwbouw, dat binnen een gemeentelijke huisvestingsverordening is vastgelegd dat een huurder bij de verhuur een huisvestingsvergunning van een gemeente nodig heeft. Het is niet nodig om in elk gemeente een huisvestingsverordening op te stellen waarbij particuliere huur wordt aangewezen als sociale huur, in elk gebied ligt de woonbehoefte anders. Sturen op de woonruimteverdeling via de huisvestingsverordening, blijft een impactvol instrument voor de woningvoorraad, dit moet goed onderbouwd worden. Voor gemeenten met een laag aandeel sociale huur wordt het eenvoudiger gemaakt om schaarste aan te tonen. Voor gemeenten met een hoog aandeel sociale huur kan het nog steeds wenselijk zijn om particuliere huur als sociale huur te kenmerken, als hier ook behoefte naar is zou deze schaarste alsnog kunnen worden aangetoond. Als er niet kan worden aangetoond dat een particuliere huurwoning aan alle voorwaarden van sociale huur kan voldoen, wordt deze niet gezien als sociale huur. Het bouwen en instandhouden van een sociale huurwoning in beheer bij particulieren is op de volgende wijze voor een gemeente handhaafbaar. Via het stellen van regels in het omgevingsplan en of via privaatrechtelijk instrumentarium kan een gemeente een bouwer verplichten om bij nieuwbouw, de woning te bouwen in de woningbouwcategorie die voor de locatie

is voorgeschreven en deze gedurende een bepaalde termijn in stand te houden. Deze regel is publiekrechtelijk respectievelijk privaatrechtelijk handhaafbaar.

De Aw merkt op dat het lastig vast te stellen is in hoeverre de aanvangshuurprijs in het verleden onder de liberalisatiegrens valt en daarmee ook of de huurder op dat moment onder de DAEB-inkomensgrens viel.

Voor woningcorporaties geldt dat zij volgens de Woningwet voor de DAEB-woningvoorraad bij mutaties de woning opnieuw moeten aanbieden aan een huishouden met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens en dat de woning voor een aanvangshuurprijs onder de liberalisatiegrens moet aanbieden. Voor particuliere verhuurders geldt met de definitie sociale huur dat moet worden aangetoond dat de woning bij mutatie met een aanvangshuur onder liberalisatiegrens moet worden aangeboden voor een huishouden met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens. Particuliere verhuurders moeten zich sinds de invoering van de wet betaalbare huur ook voor middenhuurwoningen houden aan het woningwaarderingssysteem, waardoor de huurprijs is gereguleerd. De toewijzing aan de DAEB-inkomensgrens moet in de huisvestingsverordening worden vastgelegd. Dit geldt enkel voor mutatie, er wordt dus niets aangegeven over de laatste huurovereenkomst. Als er niet kan worden aangetoond dat een woning van de particuliere verhuurder aan de voorwaarden voldoet, is er geen sprake van sociale huur.

De Aw informeert verder naar de mogelijkheid voor een woningcorporatie om een woning in de sociale huursector te verhuren, nadat zij een woning in de middenhuur verhuurt. Daarnaast wenst de Aw extra duiding bij de waarde van particuliere huurwoningen in de sociale huursector.

Het antwoord hierop is dat het een woningcorporatie vrij staat om een woning na een periode van tien jaar in de middenhuur, te verhuren in de sociale huursector. In reactie op het verzoek om extra duiding, geldt dat woningcorporaties en particuliere verhuurders allebei een belangrijke rol spelen in het terugdringen van de woningnood. Als een particuliere verhuurder een sociale huurwoning kan aanbieden die aan de voorwaarden voldoet, is dat net zo wenselijk als een woningcorporatie die dit doet.

Monitoring van het aantal sociale huurwoningen

De Aw vraagt aandacht voor de kwalificatie van particuliere huurwoningen als sociale huurwoningen. Omdat voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen een veelal lagere grondprijs wordt gevraagd, is het van belang dat deze woningen langjarig sociaal verhuurd wordt. Ook vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid verdient dit aandacht. De definities die het CBS hanteert bij de tellingen van de woningvoorraad van corporaties verschillen bijvoorbeeld van de definities die in de dVi worden uitgevraagd via de bezitstabel. In de eerste plaats maakt de bezitstabel een onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen. Dat onderscheid maakt de definitie voor sociale huur niet. In de tweede plaats maakt het CBS geen verschil tussen gereguleerde en geliberaliseerde particuliere huurwoningen. In de derde plaats worden de gegevens van het CBS en de dVi op verschillende momenten opgeleverd en zijn de gegevens van het CBS niet op dezelfde grondslag gebaseerd, namelijk het begrip 'woongelegenheid'. Tot slot kan de jaarlijkse statistiek fluctueren en kunnen gemeenten net boven of net onder het gemiddeld landelijke aandeel sociale huur uitkomen. Het is niet duidelijk wat in dat geval gebeurt met de programmering, die op gebieds- en locatieniveau een looptijd van 5 tot 10 jaar kan hebben.

Het klopt dat de gegevens van het CBS en de dPi en dVi op een aantal onderdelen van elkaar afwijken. Dat is bij het gebruik van verschillende, onafhankelijke databronnen niet goed te voorkomen. Gemeenten zullen hier in het kader van de programmering dan ook rekening mee moeten houden. Er loopt een traject om samen met de samenwerkingspartners van het SBR en het CBS te bezien of de databronnen beter op elkaar afgestemd kunnen worden en het mogelijke effect op de programmering zo beperkt mogelijk te houden.

In algemene zin merkt de Aw verder op dat de bepalingen over gegevensverzameling en verslaglegging kunnen leiden tot een te grote toename van de administratieve lasten. De Aw pleit

ervoor zoveel mogelijk aan te sluiten bij de monitoring die reeds in de corporatiesector gebruikt wordt.

De Aw geeft terecht het signaal af dat gegevensverzameling en verslaglegging geen onevenredige inzet van corporaties mag vergen. Daarom is in het besluit opgenomen dat het in de eerste plaats aan het Rijk is om gegevens te verzamelen voor Nederland, per provincie en per regio, en deze gegevens te bundelen in een verslag dat jaarlijks gepubliceerd wordt. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande en in ontwikkeling zijnde monitoring, waaronder de monitoring die reeds in de corporatiesector gebruikt wordt.

7.2.2 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting

Adviescommissie geschilbeslechting – risico op interferentie met Autoriteit woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties bracht in de HUF-toets naar voren dat de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid voor geschilbehandeling, namelijk met geschillen over de nakoming van prestatieafspraken, een risico meebrengt van tegenstrijdige oordeelsvorming en ongewenste samenloop bij de uitoefening van taken tussen enerzijds de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken en de daarop volgende bindende uitspraak van de Minister en anderzijds de beoordeling door de Autoriteit woningcorporaties van een woningcorporatie of met het verlenen van een goedkeuring aan een woningcorporatie door de Autoriteit woningcorporaties.

De Autoriteit woningcorporaties had dit punt ook naar voren gebracht in de HUF-toets op het wetsvoorstel. Dit leidde evenwel niet tot wijziging van het wetsvoorstel nu de regering het standpunt huldigt dat onderlinge werkafspraken tussen Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie geschilbehandeling voor afbakening kunnen zorgen.

De Autoriteit woningcorporaties bracht in de HUF-toets op het besluit naar voren dat het geschetste risico echter zal toenemen, nu het te verwachten aantal geschillen prestatieafspraken in totaal zal toenemen. De Autoriteit woningcorporaties noemde twee verschillende aspecten van het door haar gesignaleerde risico op interferentie: 1) dat de Adviescommissie de Autoriteit woningcorporaties om inlichtingen verzoekt, en 2) dat de Autoriteit woningcorporaties de mogelijkheid heeft een ingediende verkoopaanvraag te pauzeren voor de duur van een lopend geschil prestatieafspraken dat inhoudelijk daarmee raakvlakken heeft. Hieronder wordt op beide aspecten afzonderlijk ingegaan.

Verzoek om inlichtingen

De Autoriteit woningcorporaties vindt het van belang dat de regelgeving voorziet in een verplichting van de Adviescommissie om inlichtingen in te winnen bij de Autoriteit woningcorporaties. Het zou daarbij gaan om inlichtingen die direct zijn gerelateerd aan de taak en de formele en materiële bevoegdheid van de Autoriteit woningcorporaties. Volgens de Autoriteit woningcorporaties kan de (jaarlijkse) beoordeling van de woningcorporatie waardevolle informatie opleveren welke zo nodig nog kan worden aangevuld op grond van specifieke vragen van de Adviescommissie. Het kan volgens de Autoriteit woningcorporaties de volgende aspecten beslaan:

- de financiële capaciteit welke zo nodig is geplaatst in de context van de bezitsgemeenten waar de corporatie werkzaam is;
- de kwaliteit van de organisatie en de risico's die mogelijk zijn verbonden met het ontplooiën van nieuwe en/of aanvullende werkzaamheden;
- de formele status van de woningcorporatie (regulier of verscherpt toezicht) als uitvloeisel van de (eerdere) beoordeling.

De Autoriteit woningcorporaties gaf aan dat denkbaar is dat zij nog een nieuwe beoordeling zou uitvoeren, als zij dat nodig vindt als gevolg van de vraag naar inlichtingen.

De Autoriteit woningcorporaties vindt het voor de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid belangrijk dat bovenstaande in de regeling een vertaling krijgt. De Autoriteit woningcorporaties is van mening dat het niet mogelijk en niet passend is gezien het sterk verschillende karakter van de Autoriteit woningcorporaties (toezichthouder met mandaat namens de minister optredend) en de Adviescommissie, om dit vraagstuk alleen via het maken van werkafspraken aan te pakken.

Zoals in de memorie van toelichting bij de wet al was aangekondigd, is dit punt nader bezien bij de uitwerking van het besluit en de regeling. Van de argumentatie van de Autoriteit woningcorporaties heeft de regering dan ook goede nota genomen. Echter ook met afweging van deze aanvullende argumentatie wordt niet de keuze gemaakt voor het opnemen van nadere regels voor een afbakening tussen de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie geschilbehandeling. Uitgangspunt van de regering blijft dat onderlinge werkafspraken, in de door partijen gewenste vorm, in de benodigde afbakening kunnen voorzien. Dergelijke werkafspraken kunnen worden toegespitst op de noden vanuit de praktijk. Ook kunnen zij gemakkelijk worden bijgesteld of aangescherpt indien een eventuele (aanmerkelijke) toename aan geschillen vanwege de aard daarvan daarom zou vragen. De regering deelt niet de opvatting dat de generieke opname van regelgeving hieromtrent meerwaarde biedt. Evenmin wordt een verplichting geregeld voor de Adviescommissie geschilbeslechting om de Autoriteit woningcorporaties te raadplegen; de bestaande mogelijkheid daartoe volstaat. Het is logisch en evident dat de Adviescommissie geschilbeslechting de Autoriteit woningcorporaties ten behoeve van het opstellen van haar advies zal raadplegen, wanneer dat vanuit diens expertise en rol aangewezen is voor de beoordeling van een onderhanden geschil. Immers, anders kan in zo'n geval niet tot een afgewogen en onderbouwd advies worden gekomen. Zou onverhoopt toch blijken dat de Adviescommissie bij de behandeling van een geschil onterecht heeft nagelaten de Autoriteit woningcorporaties te raadplegen, dan zal dat naar voren komen wanneer de bindende uitspraak van de Minister op basis van het advies wordt voorbereid. In die fase zal dan alsnog de benodigde inlichtingen kunnen worden ingewonnen.

Opnieuw zij benadrukt, zoals in de memorie van toelichting bij de wet ook is gememoreerd, dat het nuttig is de afbakening van taken en rollen tussen de Autoriteit woningcorporaties en de Adviescommissie te beschrijven. En dat het goed is gezamenlijk een ongewenste samenloop of tegenstrijdigheden te voorkomen. Dit vindt echter geen plek in de regelgeving.

Opschorting behandeling aanvraag verkoopgoedkeuring

Volgens de Autoriteit woningcorporaties is het voor goedkeuringstrajecten inzake de toestemming voor verkoop als bedoeld in artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a van de Woningwet, belangrijk dat zij de gelegenheid krijgt om de beslistermijnen daarvoor te verlengen wanneer zij de inschatting maakt dat dit vanuit het oogpunt van het volkshuisvestelijk belang gewenst is.

Van dit punt heeft de regering eveneens goede nota genomen. In dit besluit is daarom voorzien in een bepaling die de Autoriteit woningcorporaties in staat stelt de behandeling van een aanvraag voor een verkoopgoedkeuring op te schorten, wanneer en zo lang een geschil prestatieafspraken aanhangig is dat raakvlakken heeft met een ingediende verkoopaanvraag. Een nadere toelichting hierover is te vinden in de paragraaf 'Versteviging lokale prestatieafspraken' van deze nota van toelichting.

Adviescommissie geschilbeslechting – Aanwijzing door minister verankering in wet- of regelgeving

De Autoriteit woningcorporaties gaf aan een verduidelijking in de toelichting gewenst te vinden wat betreft de inzet van de aanwijzing door de Minister als instrument in het verlengde van de bindende uitspraak. Ook vraagt de Autoriteit woningcorporaties om meer inbedding in de regelgeving hiervan, vanwege een risico op interferentie van een aanwijzing door de Minister en een aanwijzing door de Autoriteit woningcorporaties. De Autoriteit woningcorporaties wijst op het belang van haar onafhankelijke functioneren. Volgens de Aw zou het risico op wisselend gebruik van de aanwijzing worden gemitigeerd wanneer rol- en taakverdeling vorm krijgt. En zodoende zou het risico worden gemitigeerd op onhelderheid in het functioneren van het stelsel.

De Autoriteit woningcorporaties had dit punt eerder ook in de HUF-toets op de wet naar voren gebracht. De bevoegdheid van de Minister tot het doen van een aanwijzing is gemandateerd aan de Autoriteit woningcorporaties. De Minister –mandaatgever – behoudt zeggenschap en verantwoordelijkheid en blijft zelf ook gerechtigd tot het doen van een aanwijzing. Deze rol- en

taakverdeling is inherent aan mandaat, en is neergelegd en toegelicht in de algemene regelgeving rondom het leerstuk van mandaat, in titel 10.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Verdere verduidelijking hiervan of regelgeving hiervoor vindt dan ook geen plaats in het besluit of de regeling.

Afschaffing van woningmarktregio's

In haar reactie spreekt de Autoriteit woningcorporaties over twee met elkaar in spanning staande uitgangspunten, die in de context van het werkgebied naar voren komen: het uitgangspunt dat het realiseren van de volkshuisvestingsprogramma's gemakkelijker is als het schaalniveau wordt uitgebreid tot minimaal een provincie en het uitgangspunt dat corporaties, die reeds werkzaam zijn in een gemeente, in beginsel de aangewezen corporaties zijn om de lokale opgave te realiseren. De Autoriteit woningcorporaties verwacht dat het proces om te komen tot lokale prestatieafspraken niet aangepast hoeft te worden als corporaties en gemeenten dit proces zorgvuldig doorlopen, maar vraagt zich wel af of de doelstelling van lokale binding door de uitbreiding van het werkgebied niet onder druk komt te staan.

Naar aanleiding van deze reactie is in de toelichting op de wijzigingen van het Btiv aandacht besteed aan het feit dat corporaties bij het bod inzichtelijk dienen te maken hoe het bod tot stand is gekomen in relatie tot de opgaven die de corporatie in andere gemeenten heeft in paragraaf 3.2. Hierbij dient ook aan de orde te komen of de corporatie overweegt om in een andere gemeente binnen het werkgebied actief te worden. Om die reden zal ook in de nieuwe Handleiding prestatieafspraken worden opgenomen dat van woningcorporaties wordt verwacht dat zij gemeenten en huurdersorganisaties inzicht bieden over hoe hun bod en de verdeling van hun financiële middelen over de gemeenten waar ze actief zijn, tot stand is gekomen.

Als een corporatie daarnaast overweegt om buiten het werkgebied actief te worden dient nog altijd de procedure tot ontheffing gevolgd te worden. Hierbij dient de corporatie aan gemeenten en huurdersorganisaties in het werkgebied en in gemeenten waar de ontheffing van toepassing zou moeten zijn een zienswijze te vragen en dient deze bij het verzoek tot ontheffing te worden gevoegd. Deze zienswijzen vormen een belangrijke factor bij de beoordeling van een ontheffingsverzoek en hiermee blijft het realiseren van lokale opgaven leidend.

Op basis van de aanvulling in de toelichting wordt een leidraad gegeven hoe een corporatie na de indeling in nieuwe werkgebieden zal dienen te handelen op basis van de nieuwe regelgeving en wordt hiermee het proces transparanter. Overigens krijgen corporaties die in meer dan twee provincies werkzaam mogen zijn de mogelijkheid om hun werkgebied terug te brengen naar slechts twee provincies. Dit zal vooral voor corporaties die slechts lokaal werkzaam willen blijven van belang zijn en geeft de mogelijkheid om, indien gewenst, alleen de lokale opgaven te realiseren.

De Autoriteit woningcorporaties haalt in haar bevindingen bij de wijziging van de werkgebieden van woningcorporaties nog de bindende uitspraak van de minister aan, in het geschil prestatieafspraken voor de gemeente Leeuwarden 2024.¹¹⁰ De Autoriteit woningcorporaties vertolkt in haar reactie een lezing van die uitspraak, die echter nuancering behoeft. De Autoriteit woningcorporaties schrijft dat in die uitspraak is te lezen dat uitgangspunt is dat een woningcorporatie in beginsel één van de aangewezenen is voor het realiseren van de opgave in de gemeente waar zij al bezit heeft. Hoewel op zichzelf juist, laat zich die uitspraak veeleer zo lezen dat wanneer een woningcorporatie wil vertrekken vanuit een gemeente waar zij werkzaam is, zij in de lokale driehoek (gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie) tot een set gedragen afspraken dient te komen die de volkshuisvestelijke nadelen van het vertrek mitigeren. Dit uitgangspunt verandert niet met de inrichting van het werkgebied van de woningcorporatie langs provinciegrenzen.

¹¹⁰ [Bindende uitspraak geschil prestatieafspraken Leeuwarden 2024 | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland.](#)

7.3 Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

De consultatieversie van het besluit is voor advies aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd. Het gaat om een gewijzigde versie die voor de tweede keer is geconsulteerd vanwege wijzigingen ten opzichte van het conceptbesluit zoals dat begin 2024 is opengesteld voor de eerste consultatie. Het betreft inhoudelijke wijzigingen van de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma over betaalbare bouw, het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor 'woningbouwlocaties', het mogelijk maken van vergunningvrij bouwen van mantelzorg- en familiewoningen op een achtererf bij een woning en enkele verplichtingen in het kader van gegevensverzameling en verslaglegging. In het advies van 4 juni 2025 heeft het college getoetst op nut en noodzaak van deze wijzigingen, of er minder belastende alternatieven zijn, of voor een uitvoeringswijze is gekozen die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleveren, en of de gevolgen voor de regeldruk juist en volledig in beeld zijn gebracht.

Instructieregel ten aanzien van betaalbaar bouwen

Ten aanzien van het nut en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen, merkt het college op dat de toelichting op onderdelen niet duidelijk maakt wat er aan de instructieregel voor gemeenten ten aanzien van de betaalbaarheidsprogrammering concreet is gewijzigd ten opzichte van de eerste consultatieversie van het besluit. Dat is enkel op de consultatiepagina terug te vinden. Daarmee is het niet duidelijk wat er inhoudelijk wijzigt. Bovendien ontbreekt een beschrijving van de te verwachten effecten, waardoor niet duidelijk is in welke mate de instructieregels bijdragen aan het behalen van de doelen voor betaalbare woningbouw. Het college adviseert dit te verduidelijken. Daarnaast adviseert het college te verduidelijken hoe de aangescherpte instructieregels voor betaalbare woningbouw samenhangen met andere wettelijke maatregelen voor de huurmarkt en in hoeverre dit de realisatie van de doelen beïnvloedt.

Het college merkt terecht op dat de wijzigingen ten aanzien van de instructieregels over betaalbaar bouwen beter kunnen worden toegelicht. In paragraaf 2.2. en paragraaf 2.7 van deze nota toelichting zijn de wijzigingen ten opzichte van het eerste geconsulteerde besluit daarom nader geduid. De regering is, anders dan het college, van mening dat deze wijziging geen aanscherping is ten opzichte van het eerder geconsulteerde onderdeel. In het gewijzigde besluit is er voorzien in meer lokale ruimte doordat niet de gehele betaalbaarheidsprogrammering voor gemeenten in het besluit wordt geregeld. In plaats daarvan wordt op het regionaal niveau het doel van 30% sociale woningbouw en twee derde betaalbare woningbouw verankerd.

Ladder voor duurzame verstedelijking uitzetten voor woningbouw

Het college adviseert ook voor het uitzetten van de Ladder het doelbereik kwalitatief en kwantitatief uit te werken. Het college constateert dat het voorstel geen concrete uitwerking of toelichting bevat van de tijd en kosten die kunnen komen te vervallen door het uitzetten van de Ladder. Daarmee is niet duidelijk wat het doelbereik zal zijn, mede gezien het feit dat gemeenten er op grond van de Omgevingswet voor moeten blijven zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor die belangenafweging moeten gemeenten mogelijk kosten maken.

Voor het nader specificeren van het kwantitatieve doelbereik van het geheel uitzetten van de Ladder voor de ontwikkeling en uitbreiding van woningbouwlocaties wordt het volgende opgemerkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in 2024 berekend dat als 2100 woonkernen er 'een straatje bij' krijgen dit ertoe leidt dat er in Nederland 95.000 woningen (extra) kunnen worden gebouwd.¹¹¹ Bij deze berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat het 'straatje erbij' aansluit op bestaand bebouwd gebied en dat niet wordt gebouwd in gebieden waar provinciale of nationale restricties voor woningen gelden, zoals natuurgebieden en gebieden rondom luchthavens. Het uitzetten van de Ladder voor woningbouwlocaties van 50 woningen of minder draagt bij aan het benutten van bouw mogelijkheden aan de rand van het stedelijk gebied en aan de verwezenlijking van 'een straatje erbij'. Bij de selectie van de woonkernen die in aanmerking komen voor 'een straatje erbij' is gezocht naar landbouwlocaties op minder dan 200

¹¹¹ 'STRAATJE ERBIJ' - Ruimtelijke analyse van de mogelijkheden voor kleinschalige uitleg, Den Haag, 2024, PBL-publicatienummer: 5497.

meter van woonkernen, waar ruimte is voor de ontwikkeling van maximaal 49 woningen en is gerekend met een dichtheid van 15 woningen per hectare. Deze dichtheid komt overeen met de dichtheid die het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) gebruikt in haar rapporten over 'straatje erbij'.¹¹² De door het PBL berekende aantallen zijn dermate substantieel dat ervoor is gekozen om niet (opnieuw) te (laten) berekenen tot hoeveel (extra) woningen het geheel afschaffen van de Ladder voor alle woningbouwlocaties leidt ten opzichte van het afschaffen van de ladder voor woningbouw van 50 woningen of minder.

De Ladder schrijft geen inhoudelijk resultaat voor en bepaalt niet (inhoudelijk) of er al dan niet gebouwd mag worden. Wel vraagt de Ladder gemeenten om bij nieuwe woningbouwlocaties zorgvuldig te motiveren waarom niet binnen het stedelijk gebied of binnen stedelijk groen, in die behoefte kan worden voorzien. Door de Ladder voor het onderdeel woningbouwlocaties uit te zetten neemt de administratieve last voor de gemeente af. Zoals het ATR aangeeft moeten gemeenten er op grond van de Omgevingswet voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met alle aanwezige belangen. Of er belangen zijn die aan buitenstedelijk bouwen in de weg staan, zal per gemeente wisselen. Met het uitzetten van de Ladder voor woningbouwlocaties wordt voorkomen dat gemeenten bij woningbouwprojecten altijd in moeten gaan op de mogelijkheden om eerst binnenstedelijk te bouwen, ook als hier helemaal geen aanleiding voor bestaat, of als de betreffende woningbouwlocatie al aangewezen is in de omgevingsvisie en de keuze om al dan niet buitenstedelijk te bouwen reeds ergens anders is gemaakt. Bovendien hoeft ook de behoefte aan woningbouw niet langer te worden gemotiveerd, deze behoefte blijkt uit het volkshuisvestingsprogramma.

Ten aanzien van het in kaart brengen van minder belastende alternatieven, merkt het college op dat het niet duidelijk is welke, mogelijk minder belastende alternatieven, zijn onderzocht. Het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor de ontwikkeling en uitbreiding van woningbouwlocaties resulteert waarschijnlijk in een regeldrukvermindering, maar deze vermindering is niet gekwantificeerd. Ook de aanscherping van de bepalingen over monitoring kan extra regeldruk opleveren. Op basis van de toelichting is dit niet te beoordelen. Verder geeft het college in overweging in de toelichting te verduidelijken dat er voor de monitoring geen informatie zal worden uitgevraagd die al bij de overheid bekend is.

Ook is mede naar aanleiding van het ATR-advies verduidelijkt dat voor de gegevensverzameling en verslaglegging geen nieuwe informatie wordt opgevraagd. Het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor de ontwikkeling en uitbreiding van woningbouwlocaties leidt - zoals het ATR aangeeft - tot een regeldrukvermindering. Het geheel schrappen van de regeling voor nieuwe woningbouwlocaties is vanuit het oogpunt van lastendruk al de meest vergaande variant. Daarom is er geen aanleiding om minder belastende alternatieven te onderzoeken.

Vergunningvrij maken van mantelzorg- en familiewoningen

Het college adviseert ook voor het vergunningvrij maken van mantelzorg- en familiewoningen het doelbereik kwalitatief en kwantitatief uit te werken. Ten aanzien van het vergunningvrij maken van mantelzorg- en familiewoningen, geldt dat er vanuit het perspectief van de burger een afname van de regeldruk wordt verwacht. De regels over vergunningvrij bouwen waren via de bruidsschat opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan; gemeenten kunnen deze regels echter aanpassen of nuanceren, waardoor in de praktijk verschillen ontstaan en voorafgaand onderzoek naar lokale regels nodig blijft. Dit besluit introduceert een landelijke, uniforme vergunningvrijstelling (onder de gestelde voorwaarden). Dit verkleint de onzekerheid voor initiatiefnemers en beperkt vooroverleg en schraapt kosten voor het aanvragen van een vergunning, omdat niet telkens per gemeente hoeft te worden nagegaan welke lokale randvoorwaarden er in de desbetreffende gemeenten gelden. Dit kan een belemmering zijn voor mensen om een mantelzorgwoning te plaatsen en kost tijd en energie, terwijl die er vaak niet is als sprake is van de vereiste mantelzorg voor een naaste. Voor het nader specificeren van het kwantitatieve

¹¹² 'Kleine groene woonlocaties; Praktijktoets van locaties in 23 gemeenten in Noord-Holland' (oktober 2023), 'Kleine groene woonlocaties; Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant' (oktober 2023).

doelbereik van de vergunningvrijstelling is onvoldoende data beschikbaar. Wel verwijzen Achmea, MantelzorgNL en ZorgSaamWonen naar een onderzoek uit 2024 dat zou wijzen op een potentie van 100.000 mantelzorgwoningen.¹¹³ Hoewel op grond van het voormalige Besluit omgevingsrecht eveneens mantelzorgwoningen binnen gestelde voorwaarden vergunningvrij konden worden gebouwd en gebruikt, zorgt het vergunningvrije karakter ervoor dat het zicht op het gebruik van deze regeling beperkt is. Hoewel getallen ontbreken over in welke mate exact de potentiële bouw van mantelzorg- en familiewoningen wordt belemmerd, wordt vanuit MantelzorgNL wel genoemd dat een landelijke regeling belangrijk is. Omdat elke gemeente zijn eigen regels kan hanteren moeten mantelzorgers zich vaak een weg banen door lokale regels, terwijl de zorgvraag al urgent is. Mogelijk haken initiatiefnemers in een vroeg stadium af, na een eerste verkenning naar de mogelijkheden. Dergelijke zoekacties worden niet geregistreerd.

Ten aanzien van de werkbaarheid van de voorstellen vraagt het college zich af of de voorwaarden en uitzonderingen die voor het vergunningvrij bouwen van mantelzorg- en familiewoningen voldoende kenbaar, begrijpelijk en uitvoerbaar zijn voor burgers. Hier komt bij dat gemeentelijke verplichtingen toch een omgevingsvergunning voorschrijven voor een flora- en fauna-activiteit, waardoor een vergunning toch nodig kan zijn. Daarom adviseert het college de werkbaarheid van de verplichtingen verder te onderbouwen.

Het genoemde voorbeeld van een flora- en fauna-activiteit illustreert dat bij vergunningvrije bouwwerken soms toch een afzonderlijke vergunning kan zijn vereist. Dergelijke samenloop van regels is een gebruikelijk kenmerk van het stelsel van de Omgevingswet. Ook bij andere vergunningvrije activiteiten kan sprake zijn van afzonderlijke regels die vanuit natuur- of milieubescherming van toepassing blijven. In die zin is de situatie bij mantelzorg- en familiewoningen niet uitzonderlijk. Via het Omgevingsloket wordt de initiatiefnemer bovendien ondersteund bij het inzichtelijk krijgen van eventuele aanvullende verplichtingen.

Ten aanzien van het in kaart brengen van minder belastende alternatieven, merkt het college op dat het niet duidelijk is welke, mogelijk minder belastende alternatieven, zijn onderzocht. Het vergunningvrij bouwen van mantelzorg- en familiewoningen resulteert waarschijnlijk in een regeldrukvermindering, maar deze vermindering is niet gekwantificeerd. Ook de aanscherping van de bepalingen over monitoring kan extra regeldruk opleveren. Op basis van de toelichting is dit niet te beoordelen. Het college adviseert om eventuele minder kostbare alternatieven inzichtelijk te maken en inhoudelijk te onderbouwen waarom is gekozen voor het verplicht verwijderen van aangebrachte voorzieningen (zoals keuken en sanitair). Verder geeft het college in overweging in de toelichting te verduidelijken dat er voor de monitoring geen informatie zal worden uitgevraagd die al bij de overheid bekend is.

Hierover wordt het volgende opgemerkt. Ten aanzien van de regeling over mantelzorgwoningen en familiewoningen is geregeld dat bij beëindiging van de situatie die de mantelzorg- of familiewoning vergunningvrij maakt, de situatie in overeenstemming moet worden gebracht met het omgevingsplan. Ook kan de gemeente de situatie toestaan door het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of wijziging van het omgevingsplan. Het omgevingsplan (of de verleende vergunning) is in dat geval leidend voor de vraag of het gebouw en de daarin aangebrachte voorzieningen kunnen blijven bestaan of (gedeeltelijk) verwijderd moet worden. Mede naar aanleiding van het advies van de ATR is dit in de toelichting nader verduidelijkt. In aanvulling hierop geeft het college mee dat meer duidelijkheid over welk overgangsrecht van toepassing is, wenselijk is. Dit punt had betrekking op de verplichting tot het verwijderen van aangebrachte voorzieningen, welke is komen te vervallen, zoals hierboven is toegelicht. Ook is mede naar aanleiding van het ATR-advies verduidelijkt dat voor de gegevensverzameling en verslaglegging geen nieuwe informatie wordt opgevraagd in het kader van het vergunningvrij maken van mantelzorg- en familiewoningen. Het voorstel bevat volgens het college geen kwantitatieve duiding van het probleem. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoeveel

¹¹³ Zie het persbericht van Achmea, MantelzorgNL en ZorgSaamWonen van 22 oktober 2024: [Vernieuwde bouwopgave kabinet mogelijk door ruim baan te geven aan mantelzorgwoningen](#).

familie- en mantelzorgwoningen op dit moment (met vergunning) worden gebouwd of in hoeveel gevallen wordt afgezien van de bouw vanwege omvangrijke procedure en kosten.

Er is ervoor gekozen geen aparte regeldrukanalyse op te nemen vanwege de beperkte omvang van de regeldruk.

7.4 Consultatie (1^e consultatie)

Het besluit is van 7 maart 2024 tot 18 april 2024 voor een eerste keer in openbare internetconsultatie geweest. In totaal zijn er 25 reacties op het besluit gekomen, waar in deze paragraaf op zal worden ingegaan. Om de opbrengst uit de consultatie overzichtelijk te presenteren zullen de reacties waar mogelijk per te wijzigen algemene maatregel van bestuur gebundeld worden besproken.

7.4.1 Algemeen

Het IPO geeft aan bedenkingen te hebben bij de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) die in het kader van dit besluit is uitgevoerd en waarin de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde wet- en regelgeving is getoetst. Het IPO is kritisch op het korte tijdsbestek waarin de UDO heeft plaatsgevonden en benadrukt dat zij de UDO als reactief hebben ervaren. Het voorbeeld dat hierbij gegeven wordt is dat de teksten van de algemene toelichting op een hoog tempo geschreven en getoetst zijn, terwijl enkele onderdelen van het besluit op dat moment nog niet (voldoende) uitgewerkt waren. In het verlengde hiervan benadrukt het IPO dat zij de nieuwe taken graag uitvoeren, maar daar extra middelen voor wensen te ontvangen, bijvoorbeeld om personeel aan te trekken.

Omdat de UDO onderdeel is van het beleidsvormingsproces en de uitwerking daarvan in lagere wet- en regelgeving, was de looptijd van de UDO gelijk aan de tijdsduur waarbinnen het besluit en de regeling tot stand kwamen. De periode waarbinnen de UDO moest worden uitgevoerd was daardoor kort. Om het proces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen hebben het IPO, de VNG en BZK gezamenlijk een extern bureau aangewezen om de UDO uit te voeren.¹¹⁴

AnderssonElffersFelix (AEF) heeft de verschillende beleidsopties in kaart gebracht, interviews met inhoudelijk deskundigen van provincies en gemeenten gehouden en hun bevindingen aan de hand van validatiesessies bij medewerkers van provincies en gemeenten getoetst. Hieruit heeft AEF conclusies ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit en de regeling getrokken. Daarnaast heeft AEF een aantal alternatieve vormgevingsopties voorgesteld. Inmiddels hebben het IPO, de VNG, BZK en AEF op het UDO-traject geëvalueerd. Hier zijn ook bevindingen over de UDO als instrument uit voortgekomen.¹¹⁵

In het onderzoek dat op grond van de Financiële-verhoudingswet wordt gedaan als nieuwe wet- en regelgeving tot extra werkzaamheden voor provincies en gemeenten leidt, zijn ook de financiële gevolgen van de in het besluit en de regeling voorgestelde wijzigingen in kaart gebracht. SIRA Consulting heeft ingeschat dat de eenmalige kosten voor provincies op € 9.522.000 uitkomen en de structurele kosten € 17.841.000 bedragen. Hier vallen ook de kosten voor het aantrekken van personeel en het ontwikkelen van expertise onder.

7.4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving

Definities sociale huur, middenhuur en betaalbare koop

Habion spreekt zich in haar consultatiereactie in algemene zin uit tegen het voorstel om een sociale huurwoning te definiëren, omdat corporaties hun woningen naar eigen inzicht zouden moeten kunnen labelen. Het IPO geeft aan dat ook particuliere sociale huurwoningen toebedeeld zouden moeten worden aan aandachtsgroepen. Zo kan een onevenwichtige toedeling van de voorraad worden tegengegaan. IPO stelt voor in de definitie voor sociale huur op te nemen dat een woning pas een sociale huurwoning is als de toebedeling via een woonruimteverdeelsysteem loopt, of door te vereisen dat er prestatieafspraken over worden gemaakt. Ook de Woonbond stelt voor

¹¹⁴ [Overheid.nl | Consultatie Besluit en Regeling versterking regie volkshuisvesting](https://overheid.nl/consultatie/besluit-en-regeling-versterking-regie-volkshuisvesting).

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 33 047, nr. 32.*

sociale huurwoningen te verdelen via het lokale van toepassing zijnde woonruimteverdeelsysteem, zo is op een transparante manier duidelijk hoe lokaal huurwoningen worden verdeeld.

De voorgestelde definitie van sociale huur heeft twee doelen: zorgen voor meer eenduidigheid en het waarborgen dat deze woningen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van problemen die binnen het sociale huursegment spelen. Daarbij is bewust de keus gemaakt om de mogelijkheid te bieden aan andere verhuurders dan toegelaten instellingen om sociale huurwoningen aan te laten bieden. Als een andere verhuurder dan een woningcorporatie een rol kan spelen in het verkleinen van het woningtekort, is de woningzoekende er niet bij gebaat dat deze partij wordt buitengesloten. Dan zullen de andere verhuurders dan woningcorporaties daarbij wel moeten kunnen onderbouwen dat zij de woning aanbieden aan de doelgroep en dat deze bij nieuwbouw langjarig beschikbaar is voor de DAEB-voorraad. Voor toegelaten instellingen gelden geen aanvullende eisen bovenop de Woningwet. Alle woningen in de DAEB-voorraad worden namelijk gezien als sociale huur. Voor toegelaten instellingen als Habion geldt dat een woning als sociale huur wordt gezien, zolang deze onder de DAEB-voorraad valt.

Ten aanzien van de wens om sociale huur verplicht op te laten nemen in een woonruimteverdeelsysteem, wordt opgemerkt dat een van de voorwaarden van een sociale huurwoning is, dat deze bij mutatie voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomensgrens beschikbaar is. Voor woningcorporaties is deze voorwaarde al wettelijk verankerd in de Woningwet, voor andere verhuurders gelden deze voorwaarden niet vanzelfsprekend. Via de huisvestingsverordening kan een vergunningsplicht worden ingesteld voor specifieke categorieën van woonruimte waar schaarste aan is en waarbij de schaarste tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt. Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening regelen onder welke voorwaarden een vergunning wordt verleend voor deze categorieën van woonruimte. Alle verhuurders van die categorieën van woonruimte mogen de door hen verhuurde woonruimte alleen in gebruik geven aan huishoudens waarvoor een huisvestingsvergunning verleend. Om huurwoningen van andere partijen dan woningcorporaties met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens onder de definitie van sociale huur te laten vallen, moet een gemeente dus in deze huisvestingsverordening opnemen dat voor deze huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens van een andere partij dan een woningcorporatie een vergunningsplicht geldt. Zo zorgt de gemeente ervoor dat de woning beschikbaar is voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-grens. Voor het toewijzen van een woning aan de DAEB-doelgroep is een woonruimteverdeelsysteem dus niet wettelijk verplicht. Wel is het stellen van voorwaarden aan andere partijen dan woningcorporaties ten behoeve van de aanbidding van woonruimte, bijvoorbeeld door deelname aan een woonruimteverdeelsysteem, mogelijk. Indien een gemeente dit wenselijk acht, kan de wijze van aanbidding worden vastgelegd in de huisvestingsverordening. Hoewel deelname aan een woonruimteverdeelsysteem niet verplicht wordt, wordt het gebruik wel aangemoedigd. Zowel voor het gebruikersgemak voor woningzoekenden als de mogelijkheid om beter te monitoren biedt een woonruimteverdeelsysteem voordelen. Er wordt verkend of er extra inzet kan worden gepleegd op het stimuleren van het gebruik van woonruimteverdeelsystemen, zonder dit expliciet te koppelen aan de definitie sociale huur.

Instandhoudingstermijn

De VNG en de G4 pleiten ervoor voor ook voor sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties een instandhoudingstermijn van 25 jaar op te nemen. Bij corporaties bestaat volgens deze partijen het risico dat de sociale huurvoorraad slinkt door verkoop, zonder dat hierover heldere afspraken met de gemeente gemaakt zijn. IVBN pleit ervoor om de instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen op 20 jaar vast te zetten. De Woonbond geeft aan dat de instandhoudingstermijn van 25 jaar voor particuliere sociale huurwoningen. Er zijn ook vragen gesteld of flexwoningen ook aangemerkt worden als sociale huurwoningen gelet op de kortere instandhoudingsduur.

Voor nieuwbouw van woningcorporaties is er geen minimale instandhoudingstermijn vereist om te voldoen aan de definitie sociale huur gezien de waarborgen die al gelden voor woningen in beheer

bij corporaties. Dit betekent dat flexwoningen in de DAEB-voorraad ook als sociale huur worden gezien. Zoals aangegeven in de Nationale Prestatieafspraken is de opgave primair gericht op reguliere nieuwbouw. Indien een flexwoning bijvoorbeeld na tien jaar verplaatst wordt naar een andere gemeente, zal deze ook niet meer meetellen in de voorraad sociale huur van de gemeente waaruit deze wordt verwijderd omdat deze woning naar een andere gemeente wordt verplaatst. Indien er binnen een gemeente zorgen zijn over de verkoop van woningen, moedig ik hen aan om met corporaties binnen de lokale prestatieafspraken hier heldere afspraken over te maken. Deze instandhoudingstermijn sluit aan bij de huidige termijn op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Aedes benadrukt dat zij blij is met de voorgestelde definitie sociale huur, maar dat het voor particuliere verhuurders mogelijk blijft om sociale huurwoningen te verhuren tegen de liberalisatiegrens. Daarmee bedienen zij alleen de bovenkant van de doelgroep en niet de huishoudens met de laagste inkomens. Omdat de definitie sociale huur hier geen rekening mee houdt, komt de druk om de meest kwetsbare huishoudens en urgenten te huisvesten onevenredig bij corporaties te liggen. Ook Haaglanden merkt op dat de particuliere sociale huur ingezet moet worden voor een betere spreiding. Ten aanzien van de suggestie van de Woonbond wordt opgemerkt dat voor nieuwbouw van huurwoningen van andere verhuurders dan woningcorporaties een instandhoudingstermijn van ten minste 25 jaar geldt om als sociale huur te worden gezien. De instandhoudingstermijn van 25 jaar is een minimumvereiste om een nieuwbouwwoning van een andere partij dan een woningcorporatie als sociale huur te beschouwen. Als een lokale situatie vraagt om een langere instandhoudingstermijn kan het bestaande ruimtelijke instrumentarium hiervoor worden ingezet. Indien een gemeente wenst om de instandhoudingstermijn te verlengen, zal dit via aanpassing van het omgevingsplan moeten.

Het woningwaarderingssysteem is dwingend voor alle huurders en verhuurders in het lage en middenhuursegment. Hierdoor zal er geen verschil zijn in de huurprijs die een particuliere verhuurder of toegelaten instelling mag vragen voor een woning van vergelijkbare kwaliteit. De voorgestelde definitie van sociale huur heeft niet als doel om alle verschillen tussen woningcorporaties en andere partijen dan woningcorporaties weg te nemen, maar om helder te maken wat wordt gezien als sociale huur en om daarmee een gelijk speelveld te creëren. Daarbij geldt dat een sociale huurwoning maximaal een huurprijs heeft tot de liberalisatiegrens en de woning bij mutatie beschikbaar moet zijn voor huishoudens met een inkomen tot de DAEB-inkomsgrens. Indien dit wenselijk is, kan een gemeente via een huisvestingsverordening ook voorwaarden stellen over de huisvesting van urgent woningzoekenden door andere partijen dan woningcorporaties. Per gemeente is de lokale situatie verschillend en zal de gemeente daarom de afweging moeten maken of dit wenselijk is.

Landelijk huurregister

Om vast te kunnen stellen welke particuliere huurwoningen meetellen als sociale huurwoningen, is inzicht in de huurhoogte van particuliere segment nodig. Daarom geeft de G4 aan groot voorstander te zijn van een landelijk huurregister. Op de korte termijn vraagt de G4 om mogelijk te maken dat gemeenten verhuurders een informatieplicht mogen opleggen.

Het ministerie van VRO werkt met het CBS aan het verbeteren van de informatie over verhuurders. Het CBS neemt een deel van de huurprijzen van private verhuurders over uit verschillende bronnen, de rest wordt er modelmatig bij geschat. Dit wordt verzameld in de Woonbase. Op basis daarvan kan een inschatting gemaakt worden van de sociale huur in particuliere handen. Het gaat hier om microdata die alleen toegankelijk is voor partijen met een machtiging van het CBS. Er wordt verder met het CBS gekeken welke informatie op gemeenteniveau op statline gepubliceerd kan worden. Daar worden ook gemeenten bij betrokken. Verhuurders zijn bovendien verplicht om het aantal WWS-punten bij de huurovereenkomst mee te delen. Gemeenten kunnen hiermee beperkt bepalen hoe de private woningvoorraad er qua huurprijs en WWS-punten uit ziet. Op dit

moment werk ik een voorstel uit voor een huurregister naar aanleiding van de motie van de leden Nijboer en Grinwis.¹¹⁶ Hier is uw Kamer in het voorjaar over geïnformeerd.¹¹⁷

Volkshuisvestingsprogramma

'Decentraal tenzij' en scheidsrechterrol

De G4, het Team Regio Alkmaar en het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam hebben gevraagd hoe het voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt 'decentraal tenzij' van de Omgevingswet. Aanvullend hebben de G4 en het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam gevraagd hoe de scheidsrechterrol van Rijk en provincies in het besluit een plek heeft gekregen.

Het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij) is vastgelegd in de Omgevingswet (artikel 2.3). Het uitgangspunt is dat taken en de bevoegdheden op grond van de wet in principe worden uitgevoerd door gemeenten. Dit betekent niet dat er geen rijksregels kunnen worden gesteld over de wijze waarop die taken en bevoegdheden door gemeenten worden uitgevoerd. Met onder andere instructieregels kan vanuit het nationaal belang gericht gestuurd worden op de inhoud van bijvoorbeeld programma's, zoals de volkshuisvestingsprogramma's (zie ook paragraaf 2.1). Het versterken van regie op de volkshuisvesting is erop gericht dat overheden als één overheid eenduidig werken aan dezelfde doelen. Onderdeel daarvan is het verplichte volkshuisvestingsprogramma. In het voorstel tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden instructieregels geïntroduceerd ten aanzien van de volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk. Daarmee geeft het Rijk sturing en bewerkstelligt het dat de kernonderdelen van het nationale beleid ten aanzien van de volkshuisvesting onderdeel zullen worden van de provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Gemeenten hebben de ruimte om daaraan vanuit hun lokale opgave onderwerpen toe te voegen. Het wetsvoorstel sluit dus aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de gemeenten als eerste verantwoordelijk zijn voor de algemene zorg voor de leefomgeving, maar waarbij provincie en Rijk voorwaarden kunnen stellen aan deze taak- of bevoegdheidsuitoefening.

Betrokkenheid gemeenten bij volkshuisvestingsprogramma's van provincies en Rijk

De G4, het Team Regio Alkmaar en het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam hebben gevraagd hoe gemeenten en provincies worden betrokken bij de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk.

De volkshuisvestingsprogramma's van gemeenten, provincies en Rijk zijn voor elkaar van betekenis. Artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaalt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en dat zo nodig afstemming plaatsvindt. Dat betekent dat bij de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma onderlinge afstemming plaatsvindt. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de afspraken die in het volkshuisvestingsprogramma worden opgenomen.

Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave

De G4 merkt op dat zij in het besluit niet terugzien met welke toevoegingen aan de voorraad de woningbouwopgave kan worden verwezenlijkt. Zij stellen voor om nieuwbouw, transformatie van bestaande gebouwen van niet-wonen naar wonen en flexwonen tot maatregelen ter realisatie van de woningbouwopgave te rekenen. Terecht merkt de G4 op dat ook transformatie kan bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave: alle toevoegingen van zelfstandige woonruimtes zijn van belang als het gaat om het realiseren van de woningbouwopgave, dus ook toevoegingen in het kader van splitsen, optoppen en via vastgoedtransformatie. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

Definities aandachtsgroepen

Het IPO plaatst in navolging van de VNG een aantal kanttekeningen bij de definitie van arbeidsmigranten als aandachtsgroep. Aanvankelijk sloot de definitie volgens het IPO aan bij het gehanteerde begrip uit de Wet goed verhuurderschap. Het IPO geeft aan dat het element

¹¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32410, nr. 46.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 27926, nr. 391.

'hoofdverblijf' uit de aanvankelijke gehanteerde definitie problematisch is en dat ook het element 'tijdelijke werkzaamheden verrichten' niet controleerbaar of aantoonbaar is. Dit heeft tot aanpassing van de afbakening van de aandachtsgroep arbeidsmigranten geleid, zie ook de artikelsgewijze toelichting. Daarmee worden alle arbeidsmigranten, ongeacht of zij elders een hoofdverblijf hebben of niet, tot de groep gerekend, indien zij hier korter dan vijf jaar verblijven. Op die wijze hangt het behoren tot de groep niet langer af van de arbeidsovereenkomst, maar van de feitelijke aanwezigheid. Bovendien is een inkomensgrens aan de groep verbonden. Arbeidsmigranten met een inkomen tot aan 150 procent van het minimumloon worden tot deze aandachtsgroep gerekend. De groep is bovendien verbreed, niet alleen arbeidsmigranten uit de EU/EFTA worden hiertoe gerekend, ook arbeidsmigranten van elders die rechtmatig in Nederland mogen wonen en werken.

De VNG stelt zich op het standpunt dat arbeidsmigranten gehuisvest moeten worden in de nabijheid van werk. Hoewel dit maatschappelijk wenselijk is, is het niet mogelijk alle arbeidsmigranten toe te rekenen aan een woningbouwregio. Belemmerende factor is dat van een groot deel van de arbeidsmigranten niet bekend is wat hun feitelijke woon- of werklocatie is. Met de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen wordt middels een ingroeimodel data over de groep arbeidsmigranten verzameld, waarbij voor de arbeidsmigranten die ingeschreven staan als niet-ingezetenen (in het Register Niet-Ingezetenen) in de toekomst geprobeerd wordt ook de gemeente waar de arbeidsmigrant werkzaam is een plek te geven. Voor de arbeidsmigranten die ingezetene zijn (en dus de woonlocatie wél bekend is) wordt uitgegaan van de huidige woonplaats. Zij tellen in de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen mee voor de opgave in de huidige woningbouwregio, ondanks dat zij wellicht elders werken.

Om te bepalen wat de woonopgave voor arbeidsmigranten in de regio is doen gemeenten er goed aan de informatie uit de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen aan te vullen met eigen gegevens over de lokale en regionale arbeidsmarktsituatie. Bekend is dat in specifieke sectoren van bedrijvigheid een groot aandeel tijdelijke arbeidsmigranten werkzaam is, die ook een huisvestingsvraag hebben. Om zicht te krijgen op de toekomstige huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten kunnen gemeenten de *Handreiking effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid* (2024) hanteren. Deze handreiking bevat onder andere een lijst met referentieobjecten, die een indicatie geven van hoeveel arbeidsmigranten mogelijk ingezet zouden kunnen worden bij een bepaald type bedrijvigheid. Deze handreiking biedt eveneens handvatten om potentiële knelpunten op het gebied van huisvesting eerder te onderkennen en mee te laten wegen in de besluitvorming over nieuwe grootschalige bedrijfsvestingen.

De VNG stelt dat de huisvesting van arbeidsmigranten een 'andere tak van sport' is dan het realiseren van huisvesting voor andere woningzoekenden. Zij wijst op de rol van commerciële huisvesters en dat huisvesting voor de korte en middellange termijn vooral plaatsvindt door het betalen van logies per bed, voor een belangrijk deel in niet-woningen. Hiervoor geldt het volgende. De instructies op het volkshuisvestingsprogramma schrijven voor dat gemeenten in de regionaal verband in de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten moeten voldoen, maar niet op welke wijze invulling aan die behoefte moet worden gegeven. Gemeenten staan zelf aan de lat de opgave te vertalen naar passende woonvormen. In sommige gevallen kan een verblijf op basis van logies passend zijn, denk aan het verblijf van mensen die zeer tijdelijke seizoensarbeid verrichten. De regering stelt zich echter op het standpunt dat arbeidsmigranten nu te weinig huurbescherming genieten en heeft wetgeving in voorbereiding om te positie van arbeidsmigranten als huurders te verbeteren.

Hoewel een deel van de arbeidsmigranten gedurende korte tijd in Nederland verblijft voor werk, laten CPB en PBL zien dat een steeds groter deel van arbeidsmigranten gedurende een langere periode in Nederland verblijven. In de vertaling van de woonopgave naar passende inzet van de bestaande voorraad of nieuwbouwprogrammering zal het dan ook niet volstaan om alleen in te zetten op 'logies'-verblijfsplekken. Op die locaties verblijven huurders in de huidige praktijk vaak vier tot zes maanden, zonder huurbescherming of huurprijsbescherming. In veruit de meeste

gemeenten is wegens de arbeidsmarktomstandigheden ook een behoefte aan arbeidsmigranten die gedurende enkele jaren tot permanent in Nederland werken, en dus ook wonen. Gemeenten kunnen in hun volkshuisvestingsprogramma differentiëren naar de verwachte verblijfsduur van arbeidsmigranten en inzetten op een passende mix van woonvormen en -locaties. Zowel onzelfstandig als zelfstandig, al dan niet geclusterd, of locaties zowel binnen de bebouwde kom als daarbuiten. Hierbij kunnen gemeenten ook rekening houden met mogelijkheden tot ontmoeting en sociale inbedding in de samenleving.

Leefbaarheid

De G4 brengt naar voren dat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma wordt verbreed doordat er aandacht moet worden besteed aan stedelijke vernieuwing. De G4 vindt deze verbreding onwenselijk aangezien dit ook in de omgevingsvisies een plek heeft. In de nota van toelichting is aangegeven dat stedelijke vernieuwing voor uitwerking in het volkshuisvestingsprogramma ziet op de woonomgeving. Voor uitwerking van die onderdelen van leefbaarheid die zien op de woonomgeving is artikel 80a van de Woningwet als grondslag benut en zo nader uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo bezien is dit niet een onwenselijke verbreding. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de wet. Er zal worden gewerkt aan een handreiking voor het opstellen van een volkshuisvestingsprogramma om hier duidelijkheid over te bieden.

Valente brengt naar voren dat de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek volgens de evaluatie geen effect zou hebben op de leefbaarheid. De regering merkt daarover op dat de evaluatie van die wet losstaat van dit besluit. Die evaluatie zal naar verwachting invulling geven aan de mate waarin die wet effectief kan worden toegepast. Voor het overige wordt hier opgemerkt dat het inzetten van maatregelen ter verbetering van de leefbaarheid een aanleiding kunnen vinden in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

Beleid om via de bestaande voorraad in de woonbehoefte te voorzien

Gemeenten worden gevraagd in het volkshuisvestingsprogramma stil te staan bij de mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter in te zetten, bijvoorbeeld door beleid op te stellen voor woningdeling via friendscontracten. De G4 merkt op dat gemeenten hier niet op kunnen sturen omdat het aan de verhuurder is om een contractsvorm te kiezen.

Het klopt dat er contractvrijheid geldt. Juridisch gezien bestaat een friendscontract ook niet en is het zo dat een bepaalde combinatie van contractelementen in de praktijk een friendscontract is gaan heten. Er is in de Uitvoeringswet huurprijzen wel geregeld hoe de huurprijs van een woonruimte bepaald moet worden, namelijk ofwel als WWS-zelfstandig ofwel als WWS-onzelfstandig. Hier kunnen gemeenten sinds 1 januari 2025 met inwerkingtreding van de Wet betaalbare huur wel op handhaven.

Kamers met aandacht doet de oproep om hospitaverhuur in elke gemeente te bevorderen door vergunningvrije hospitaverhuur voor minimaal één kamer aan één persoon toe te staan. Hospitaverhuur is een manier waarop gemeenten hun bestaande woningvoorraad beter kunnen benutten om aan de woonbehoefte van hun inwoners te voldoen. In sommige gemeenten wordt op basis van het omgevingsplan of de huisvestingsverordening een vergunning gevraagd voor inwoning van een extra huishouden (meestal betreft dit één persoon). Gemeenten kunnen in zo een geval hospitaverhuur mogelijk maken door het omgevingsplan en/of de huisvestingsverordening te wijzigen, bijvoorbeeld door hospitaverhuur vergunningvrij toe te staan. De meeste gemeenten hebben hospitaverhuur vergunningvrij geregeld, als de verhuurder zelf in de woning woont en de huurder dus onzelfstandig woont en faciliteiten deelt. De wet voorziet niet in regels ten aanzien van hospitaverhuur. Wel is een wetsvoorstel in voorbereiding dat voorziet in het verlagen van de drempels voor hospitaverhuur, zoals het vergroten van de mogelijkheid voor een tijdelijk huurcontract. In de handreiking voor hospitaverhuur voor gemeenten en tijdens een

webinarreeks over hospitaverhuur voor professionals wordt aandacht aan besteed aan informatievoorziening voor de uitvoeringspraktijk.¹¹⁸

Instructieregels over betaalbare woningbouw

Regie op de bouw van voldoende betaalbare woningen

Er is brede steun voor regie op de bouw van voldoende betaalbare woningen. Daarbij zijn door verschillende inbrengers wel diverse aandachtspunten genoemd waarop hieronder nader wordt ingegaan.

De VNG is voorstander van regie op de bouw van sociale huurwoningen, maar pleit ervoor dat het percentage van 30 procent te bouwen sociale huurwoningen geldt voor alle gemeenten, niet alleen voor gemeenten die een aandeel sociale huurwoningen hebben onder het landelijke gemiddelde aandeel sociale huurwoningen. De VNG bepleit dat daardoor de voorraad sociale huur op peil blijft. Ook het IPO maakt zich zorgen of er wel genoeg sociale huurwoningen worden gebouwd als grotere gemeenten meer focus moeten hebben op bouwen in het middensegment. Diverse inbrengers willen bovendien dat in het wetsvoorstel ook een doelstelling wordt opgenomen om 30 procent sociale huurwoningen in de voorraad te realiseren.

De opmerkingen van de VNG, het IPO en anderen die pleiten voor meer verplichtingen rond de bouw van sociale huurwoningen komen voort uit de wens om te zorgen dat er voldoende sociale huurwoningen gebouwd gaan worden. Die zorg deelt de regering. Om die reden heeft de regering het doel in het besluit opgenomen dat van alle woningen die worden toegevoegd, 30 procent uit sociale huurwoningen moet bestaan. Dit doel, dat op nationaal, provinciaal en regionaal niveau gehaald moet worden, zorgt ervoor dat er in absolute zin meer sociale huurwoningen komen en dat die ook langjarig in stand worden gehouden. De wens om de instructieregels voor het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma aan te passen, zal zodoende niet leiden tot meer sociale huurwoningen dan met de instructieregels in dit besluit al behaald worden; aanpassing van de instructieregels voor het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma zouden alleen zorgen voor een andere regionale verdeling van betaalbare woningen. Daar kiest de regering niet voor. De regering hecht eraan dat twee derde van alle toevoegingen bestaat uit betaalbare woningen zodat zowel huishoudens met een middeninkomen als met een laag inkomen meer kans op een betaalbare woning krijgen. Deze mensen moeten in de hele regio kans maken op een betaalbare woning. Daarbij vindt de regering het belangrijk dat er ook voldoende gemeenten zijn die een verplichte inspanning doen om voldoende nieuwe woningen te realiseren voor huishoudens met een middeninkomen.

Ruimte om af te wijken van de betaalbaarheidsprogrammering en hoogte betaalbaarheidsgrenzen

De NEPROM wil graag dat de programmering van twee derde betaalbare woningen als maximum geldt. Zij verzoeken om dit ook als zodanig te verankeren in het besluit. Het IPO pleit er juist voor dat provincies en gemeenten andere bovengrenzen kunnen hanteren om recht te doen aan regionale en lokale verschillen. Het IPO wil dat het mogelijk is om bijvoorbeeld hogere percentages voor te schrijven aan gemeenten. Het IPO wil graag betaalbaarheidspercentages regelen in de omgevingsverordening en daarvoor een omgevingswaarde vaststellen. Ook wil het IPO dat de instructieregels voor gemeenten over de realisatie van betaalbare woningen gericht zijn op het omgevingsplan. De VNG vindt dat de mogelijkheid voor flexibiliteit in geval van afwijkende woningmarktsituaties goed is geformuleerd in het besluit. Het IPO vraagt zich af of de betaalbaarheidspercentages voor het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma gezien moeten worden als een maximum. Ook vraagt het zich af of het wel mogelijk daarover een provinciale instructie te geven.

Lokale ruimte voor een lagere betaalbaarheidsprogrammering

Diverse inbrengers, waaronder de K80, vragen om meer maatwerk in het besluit om ten aanzien van de regeling voor betaalbare woningbouw rekening te houden met afwijkende lokale situaties.

¹¹⁸ [Hospitaverhuur - handreiking gemeenten | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland](#).

Meer ruimte voor lokaal maatwerk is ook inzet van het beleid van de regering. Daarin wordt in dit besluit op een aantal manieren voorzien:

- Allereerst krijgen gemeenten slechts één expliciete instructieregel mee ten aanzien van de betaalbaarheidsprogrammering. Dit geeft gemeenten de ruimte om bij de overige verdeling binnen de regio om twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociaal huur te realiseren, te kijken naar wat nodig is en passend bij iedere afzonderlijke gemeente. Het voordeel van deze uitwerking is dat het startpunt voor de betaalbaarheidsprogrammering helder is en de ruimte geeft aan gemeenten om te differentiëren als dat beter past.
- Daarnaast is in het besluit de mogelijkheid opgenomen voor een gemeente om via een ontheffing af te mogen wijken van de voor hen geldende instructieregel. Hierdoor zijn er voor gemeenten meer mogelijkheden om in onderling overleg in de regio tot regionale differentiatie te komen, die past bij de woningmarkt in verschillende gemeenten en past bij de specifieke locaties.
- Tot slot gelden er voor gemeenten geen specifieke betaalbaarheidseisen voor individuele projecten, wijken of gemeenten. Dit geeft gemeenten ruimte om gezamenlijk - binnen de kaders van de instructieregels voor gemeenten - tot een verdeling te komen van het realiseren van betaalbare woningen.

Lokale ruimte om meer te programmeren dan twee derde betaalbare woningen

Onder meer de VNG, IPO en de G4 hebben naar voren gebracht dat zij graag willen dat het mogelijk blijft voor gemeenten en provincies om meer dan twee derde betaalbare woningen of aanvullende eisen te stellen ten aanzien van de programmeren. Het IPO wil ook dat het voor provincies mogelijk wordt om aanvullende eisen te stellen. De NEPROM heeft juist gevraagd om de twee derde als maximum te laten gelden.

Het besluit stelt geen maximum voor gemeenten om meer dan twee derde betaalbare woningen te bouwen. Wel is het van groot belang dat gemeenten die deze ambitie hebben, ook voldoende flankerend beleid voeren om een dergelijke programmering financieel haalbaar te houden. Daarbij moet de gemeente die deze ambitie heeft wel rekening houden met het feit dat op basis van dit besluit alle gemeenten moeten bijdragen aan de bouw van twee derde betaalbare woningen en 30 procent sociale huur in de regio. Mocht een gemeente dus vrijwillig meer dan twee derde betaalbare woningen willen toevoegen, heeft dit tot gevolg dat andere gemeenten wellicht minder betaalbare woningen mogen of zullen bouwen.

Ten aanzien van de wens van het IPO om hogere betaalbaarheidseisen te mogen stellen aan gemeenten geldt: provincies hebben deze bevoegdheid niet. Een generieke strengere betaalbaarheidsprogrammering op provinciaal niveau zou kunnen leiden tot ambities die lokaal niet passend zijn en financieel ook niet haalbaar zijn. Om die reden is in het besluit de bevoegdheid van de provincie om af te wijken van de betaalbaarheidspercentages ingekaderd tot de mogelijkheid om alleen lagere gemeentelijke percentages toe te staan. Provincies zijn dus niet bevoegd om strengere betaalbaarheidseisen te stellen.

Lokale eisen ten aanzien van betaalbare woningen

Onder meer de G4 heeft bepleit de mogelijkheid te behouden om ook lokale eisen te kunnen stellen ten aanzien betaalbare woningen die gebouwd moeten worden, bijvoorbeeld minimale oppervlakte eisen voor een middenhuur woning.

Dit besluit brengt geen wijziging aan ten aanzien van de bevoegdheid van de gemeente om naast regels in het omgevingsplan over de woningbouwcategorie waarin gebouwd moet worden, ook regels te stellen die stedenbouwkundig van aard zijn, zoals de minimale oppervlakte. Op grond van het evenredigheidsbeginsel en de zorgvuldige afweging van belangen moet de gemeente dan ook zich op voorhand - bij voorkeur in overleg met de ontwikkelaar - zich zorgvuldig ervan vergewissen dat het samenstel van regels wel uitvoerbaar is voor de ontwikkelaar van de locatie.

Gemeentelijke betaalbaarheidsprogrammering via het omgevingsplan

Het IPO wil graag dat gestuurd wordt op de betaalbaarheidsprogrammering via instructieregels

voor het omgevingsplan in plaats van instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma.

De instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma in het besluit omvatten een beleidsopdracht aan gemeenten, provincie en Rijk om maatregelen in te zetten gericht op het realiseren van de betaalbaarheidsprogrammering die in het besluit is opgenomen. Voor gemeenten is een belangrijke maatregel om deze doelstellingen te realiseren gelegen in het stellen van regels in het omgevingsplan om daarmee te voorzien in voldoende woningbouwlocaties. Daarnaast kunnen gemeenten met het stellen van regels over de prijssegmentering in het omgevingsplan sturen op de prijssegmentering en instandhouding bij nieuwbouw. Gemeenten kunnen en zullen veelal ook andere maatregelen treffen om voldoende betaalbare woningen toe te voegen, bijvoorbeeld door korting te geven op grondprijzen in samenhang met privaatrechtelijke afspraken over de prijssegmentering van te bouwen woningen op een locatie en de termijn van instandhouding van deze woningen. Met het oog op de uitgangspunten van proportionaliteit heeft de regering er daarom voor gekozen om deze instructieregel te richten op het volkshuisvestingsprogramma en niet op het omgevingsplan. Dit laatste zou namelijk de gemeente beperken in eigen keuzes op welke wijze de doelen worden gerealiseerd.

Inzet van financiële instrumenten voor de bouw van betaalbare woningen

Door diverse marktpartijen zoals Bouwend Nederland, NEPROM en IVBN is aandacht gevraagd voor de financiële uitvoerbaarheid van de bouw van voldoende betaalbare woningen. Zo onderschrijft IVBN de noodzaak van de bouw van voldoende betaalbare woningen, maar vraagt het wel aandacht voor de financiële uitvoerbaarheid. NEPROM en Bouwend Nederland en IVBN vinden het noodzakelijk dat er ook rijksmiddelen worden ingezet voor de realisatie van betaalbare woningen. IPO pleit voor structurele financiële middelen om op korte termijn meer nieuwe betaalbare woningen te bouwen.

De urgentie van de woningbouwopgave wordt breed gedeeld. Het maatregelenpakket van de regering bestaat niet alleen uit bestuurlijke afspraken en (aanpassen van) wet- en regelgeving om regie te kunnen voeren op de volkshuisvesting. De financiële uitdagingen om voldoende betaalbare woningen te bouwen zijn groot. Dat geldt voor alle partijen op de woningmarkt, van gemeente tot ontwikkelaar, en van woningcorporatie tot bouwer, als ook voor het Rijk. Externe factoren hebben bouwontwikkelingen de recente periode fors duurder gemaakt. Hoewel ook de opbrengsten zijn gestegen, is dat niet in dezelfde mate gebeurd als de kostenstijging. Bovendien maken de hogere verkoopprijzen van woningen betaalbaar wonen voor een steeds grotere groep onmogelijk.

Woningbouwrealisatie gaat gepaard met de nodige investeringen. Investerings die noodzakelijk zijn om woningbouw te realiseren worden door bovengenoemde partijen gedragen. Maar het realiseren van voldoende betaalbare woningen kan op sommige locaties ertoe leiden dat, ondanks inzet van bovengenoemde partners, plannen nog een tekort kennen. Het Rijk voorziet de regering in middelen voor het realiseren van voldoende betaalbare woningen en de bijbehorende infrastructurele voorzieningen. In de periode tot en met 2029 zet de regering 5 miljard euro in voor de realisatie van betaalbare woningen en 2,5 miljard euro voor de infrastructuur voor nieuwe woningen.

Voldoende plancapaciteit

Het IPO vindt dat de regeling in het besluit waarin gemeenten moeten zorgen voor 130 procent plancapaciteit ten opzichte van de (resterende) bouwopgave in strijd is met eerder gemaakte afspraken. Bovendien is harde plancapaciteit niet zaligmakend. Het IPO vindt daarnaast dat de wetgever de instructieregels over het percentage te bouwen betaalbare woningen ook gericht zouden moeten zijn op het omgevingsplan. Op die manier weten eigenaren van gronden waar ze vanuit moeten gaan en zorgt dat ook voor een landelijk nivellerende werking van grondprijzen.

Het zorgen voor voldoende plancapaciteit in het omgevingsplan van gemeenten is belangrijk voor de realisatie van de woningbouwopgave. Daarbij is een overmaat noodzakelijk om vertraging en uitval van plannen op te kunnen vangen. De praktijk leert dat een percentage van tenminste 130

procent ten opzichte van de nog te realiseren opgave noodzakelijk is. Dit sluit aan bij de bestuurlijke afspraken die daarover worden gemaakt in de regionale woondeals. Voor woningbouw die op korte termijn wordt gerealiseerd is het essentieel dat er voldoende 'harde plancapaciteit is', dat wil zeggen tenminste een omgevingsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit besluit voorziet in het vastleggen van uniforme definities die aansluiten bij de interbestuurlijke monitoring van de plancapaciteit.

Harmonisering met de eigenwoningregeling voor renteaftrek

De NEPROM wijst op uitvoeringsproblemen in de praktijk wanneer gemeenten regels stellen instandhouding van betaalbare koopwoningen. De NEPROM wijst er op dat een woning waarvan de waarde wordt gelimiteerd door deze regeling, vanwege onvoldoende belang van de eigenaar bij de waardeontwikkeling van de woning, niet voldoende als eigendom wordt gezien door de Belastingdienst. De praktijksignalen zijn ook genoemd door onder meer de VNG. De consequentie hiervan is dat de koper niet voldoet aan de voorwaarden van de Eigen Woning Regeling (EWR) en daarom niet in aanmerking komt voor hypotheekrenteaftrek en Nationale Hypotheek Garantie. Hierdoor kunnen kopers problemen ervaren bij het financieren van de woning. Gemeenten zijn daarom soms terughoudend met het inzetten van de regeling.

Samen met het Ministerie van Financiën is gewerkt aan een oplossing om door aanpassing van dit besluit de regeling in lijn te brengen met de voorwaarden voor de EWR en NHG. Kopers zullen door deze aanpassing van de regeling wel voldoen aan de voorwaarde voor de EWR en NHG. Daarmee is de uitvoerbaarheid van de regeling van instandhouding versterkt. Dit is in het ontwerpbesluit nader toegelicht.

Instructieregels over de bouw van ouderenwoningen

De G4 merkt op dat er nog geen heldere definities van nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen zijn. Daardoor wordt het voor gemeenten lastig en kostbaar om te controleren of de woningen waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, aan de vereisten voor deze woningtypen voldoen. Ook de monitoring wordt daardoor moeilijk. Ook Ieder(in) geeft aan dat een heldere omschrijving van 'geschikt of toegankelijk voor ouderen' noodzakelijk is en roept het Rijk op om gebruik te maken van de nieuwe Nederlandse norm voor toegankelijke gebouwen, de NEN 9120.

In een separate wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) worden twee nieuwe subgebruikfuncties voor wonen toegevoegd. Hierdoor kan landelijk worden bepaald wat het minimum voorzieningenniveau van dit type woningen moet zijn. Het gaat om een nieuwe woonfunctie nultreden en een woonfunctie zorggeschikt, waarvoor in het Bbl aanvullende bruikbaarheidseisen worden opgenomen. Bij deze wijziging van het Bbl wordt ook de NEN 9120 beschouwd, waarbij van belang is te melden dat de definitieve versie van NEN 9120 nog niet is gepubliceerd door NEN. De wijziging van het Bbl wordt naar verwachting medio december ter internetconsultatie gepubliceerd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De NEPROM geeft aan blij te zijn met de verhoging van de minimale projectomvang. Een aantal partijen is tegenstander van de voorgestelde aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

In de consultatieversie was een wijziging van de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen als gevolg waarvan de Ladder moet worden toegepast bij een stedelijke ontwikkeling welke de bouw van ten minste vijftig woningen omvat. Na het verstrijken van de consultatiefase zijn er twee moties aangenomen over de werking van de Ladder. De motie van het Lid Mooiman¹¹⁹ en de motie van het Lid Meulenkamp c.s.¹²⁰ Mede om uitvoering te geven aan deze moties, is het Besluit aanpast ten opzichte van de consultatieversie en wordt de Ladder afgeschaft voor het onderdeel 'woningbouw' om de

¹¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 34682, nr. 199.

¹²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36600 XXII, nr. 61.

ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties zoveel mogelijk te stimuleren. Voor andere stedelijke functies, zoals kantoren, bedrijventerreinen en detailhandel blijft de Ladder in stand.

Samenhang ladder en betaalbare woningen

De Woonbond vraagt zich af in hoeverre de aanpassing van de Ladder leidt tot meer betaalbare woningen. De Woonbond is niet enthousiast over deze verruiming voor kleine woningbouwprojecten en stelt voor de eis toe te voegen dat dit alleen kan als een minstens twee derde betaalbare woningen betreft. Daarmee wordt voorkomen dat er vrijstelling wordt verleend voor de bouw van 50 dure koopwoningen in het groen.

In dit Besluit wordt op andere wijze al geregeld dat er landelijk, provinciaal en in de regio een verplichting komt om twee derde van de woningbouwopgave te laten bestaan uit betaalbare woningen (betaalbare koop, middenhuur en sociale huur). Het is dan ook niet nodig om de eis van minstens twee derde betaalbare woningen ook bij de Ladder op te nemen. Overigens is dit ook niet langer mogelijk nu de Ladder is afgeschaft voor het onderdeel 'woningbouwlocaties'.

Lagere ondergrens

De Hollandsche Molen wijst erop dat bebouwing in de omgeving van vooral windmolens in de praktijk vaak een ernstige belemmering van de windvang van molens betekent, dit met een verminderde draaicapaciteit en een beperkt functioneren tot gevolg. De Hollandsche Molen maakt bezwaar tegen het verhogen van de ondergrens en wil dat dit wordt teruggebracht tot de tot nu toe gebruikelijke twaalf woningen. Zij is van mening dat het, ondanks de extra kosten en tijd die het toepassen van de Ladder met zich meebrengt, van het grootste belang dat het afwegen van ruimtelijke belangen zorgvuldig plaatsvindt.

Bestaande kernen

De VNG hecht grote waarde aan een zorgvuldige afweging van ruimtegebruik. De VNG is niet tegen een 'straatje erbij', maar heeft wel een voorkeur voor bouwen binnen stedelijk gebied. De voorgestelde verruiming tot 50 woningen houdt geen rekening met de wens dat het 'straatje erbij' aan zou moeten sluiten op bestaande kernen en er wordt geen rekening gehouden met de omvang van een bestaande kern.

De afschaffing van de Ladder voor het onderdeel 'woningbouwlocaties' staat er niet aan in de weg dat andere te beschermen belangen, zoals water, bodem of cultureel erfgoed, werelderfgoed, natuurlijke en landschappelijke belangen, zich kunnen verzetten tegen woningbouw op een locatie. Gemeenten moeten op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waarbij rekening moeten houden met alle betrokken belangen. Gemeenten moeten daarbij eveneens voldoende aandacht besteden aan de stedenbouwkundige invulling van de locatie en aan de kwaliteit van woningbouw, zowel binnen- als buitenstedelijk. In dat verband zal ook rekening moeten worden gehouden met een molenbiotoop.

Afwegingsruimte provincies

Het IPO kan zich voorstellen dat vanuit Rijksbelang een hogere ondergrens voor de toepassing van de Ladder passender is dan de ondergrens van twaalf woningen die zich in de loop van de jaren in de jurisprudentie heeft gevormd, maar is erop tegen dat met het bepalen van deze ondergrens er ook een verbod komt voor provincies om aanvullend op de Laddertoets regels te stellen met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik en de voorkoming van leegstand. Naar de mening van het IPO beperkt de wijziging van de instructieregel de bestuurlijke afwegingsruimte van een gemeente en provincie onnodig en is daarmee strijdig met 1 van de 4 verbeterdoelen van de Omgevingswet, namelijk vergroten bestuurlijke afwegingsruimte. Het IPO wijst daarbij op dat tevens de mogelijkheid ontstaat dat bij buitenstedelijke ontwikkelingen een 'salamitactiek' wordt toegepast, waarbij er stapsgewijs telkens net minder dan 50 woningen worden toegevoegd. Dit kan grote impact hebben zowel buitenstedelijk als op het binnenstedelijk gebied, wanneer de mogelijkheden daar niet (meer) benut worden.

De grote woningbouwopgave maakt het noodzakelijk om het benutten van zowel binnen- als buitenstedelijke locaties voor woningbouw te versnellen door onnodige belemmeringen en knelpunten weg te nemen. De Ladder brengt extra onderzoekslasten, tijd en kosten met zich mee en kan daardoor uitvoering van woningbouwprojecten vertragen en bemoeilijken. Daarom voorziet – zoals eerder in deze paragraaf is beschreven – dit besluit in een afschaffing van de Ladder voor het onderdeel ‘woningbouwlocaties’. Deze inperking van de Ladder heeft een uitputtend karakter. Er resteert geen bevoegdheid meer voor de decentrale overheden om met hetzelfde motief vergelijkbare decentrale regels te stellen over de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties.

Het IPO ziet verder strijdigheid van een hogere grens met 50 woningen op de beleidsbrief van het vorige kabinet over "Water en bodem sturend" (d.d. 25 november 2022), waarbij op provincies een beroep wordt gedaan de Ladder ook toe te passen op minder netto landgebruik en om bodemafdekking te verminderen, zowel in bestaand stedelijk gebied als bij nieuwbouw én de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Bij brief van 22 oktober 2024¹²¹ heeft de minister van IenW, mede namens de minister van VRO, de visie van het huidige kabinet op water en bodem uiteengezet. Dit naar aanleiding van een vraag van het lid Gabriëls met betrekking tot de zinsnede ‘rekening houden met water en bodem’ in het regeerprogramma. In de brief wordt aangegeven dat het door het vorige kabinet gehanteerde uitgangspunt ‘water en bodem sturend’ door sommigen werd uitgelegd als ‘water en bodem bepalend’. Daarmee werd het onbedoeld alles bepalend en werd het vooral als een belemmering gezien voor de ruimtelijke ordening en inrichting van ons land en meer in het bijzonder voor de grote woningbouwopgave. Dat is niet waar het nieuwe kabinet voor staat. Het kabinet wil zich juist richten op wat wél kan en moet, gebaseerd op de kennis die we hebben van ons water- en bodemsysteem in een veranderend klimaat. Het kabinet wil op zoek naar oplossingen die de verschillende belangen verenigen in plaats van scheiden, door zoveel mogelijk multifunctioneel ruimtegebruik en creatieve oplossingen. Daarom hanteert de regering nu de term ‘rekening houden met’. Dat doet recht aan wat ermee bedoeld is: aan de voorkant rekening houden met water en bodem bij de te maken afwegingen voor een robuuste ruimtelijke ordening en inrichting. Deze lijn is ook voortgezet in de Ontwerp-Nota Ruimte. In deze Ontwerp-Nota Ruimte worden integrale en gebiedsgerichte ruimtelijke keuzes gemaakt voor nu en de toekomst.

7.4.3 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

Overgang woonvisie naar volkshuisvestingsprogramma

Team Regio Alkmaar vraagt zich af of woningcorporaties een bod blijven doen op de bestaande woonvisie totdat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Aanvullend daarop wordt meegegeven dat voor de overgang van de woonvisie naar het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma in artikel VII van het wetsvoorstel in overgangsrecht is voorzien zodat er geen lacune ontstaat.

Regio Stedendriehoek merkt op dat het voor gemeenten lastig te beoordelen is hoe groot de bijdrage aan het volkshuisvestingsprogramma van woningcorporaties kan zijn in verband met de verruiming van het werkgebied naar provinciegrenzen. Een woningcorporatie draagt alleen naar redelijkheid bij in de gemeente waarin zij feitelijk werkzaam is. Dit is geregeld in artikel 42, tweede lid, van de Woningwet. Ook wanneer een corporatie vanuit solidariteit zou willen investeren in een andere woningcorporatie dan nog is zij gehouden om een redelijk bod te doen op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma van de “uitlenende” gemeente.

Versteving lokale prestatieafspraken

G4 merkt op dat ‘naar redelijkheid’ bijdragen door toegelaten instellingen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma onduidelijkheid in zich heeft. Dit is geregeld in artikel 42 van Woningwet. Dit artikel wordt met het wetsvoorstel zo gewijzigd dat in plaats van met de prestatieafspraken wordt bijgedragen aan de woonvisie wordt bijgedragen aan het gemeentelijk

¹²¹ Kamerstukken II 2024/25, 27625, nr. 688.

volkshuisvestingsprogramma. Dit volgt uit het vervallen van de woonvisie in de Woningwet en de introductie van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma in de Omgevingswet. Dat de toegelaten instelling naar redelijkheid moet bijdragen wijzigt met onderhavig voorstel overigens niet. Deze term laat ruimte voor invulling aan de hand van de lokale afweging in de prestatieafspraken.

Voorts merkt G4 op dat zij voorstander zijn van het vastleggen dat sloop, verkoop en liberalisatie alleen toegestaan zou zijn als dit in de lokale prestatieafspraken op complex- of adresniveau is afgesproken. Hierop geldt dat het de voorkeur verdient om dit op bestuurlijke wijze en in de lokale prestatieafspraken een plek te geven. Het nader wettelijk voorschrijven van de inhoud van lokale prestatieafspraken past niet binnen het systeem van prestatieafspraken zoals vastgelegd in de Woningwet.

Valente merkt op dat niet is uitgewerkt hoe partners die kunnen voorzien in de zorg- en ondersteuningstaken bij de lokale prestatieafspraken worden betrokken. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat zorgpartijen worden uitgenodigd bij het overleg over het maken van lokale prestatieafspraken in artikel 44 van de Woningwet. De gemeente is daarvoor aan zet. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de wet.

Aanpassing werkgebied woningcorporaties

De Woonbond is positief over de aanpassing van de regionale werkterreinen van woningcorporaties omdat hiermee de mogelijkheden worden vergroot om op regionale schaal samen te werken en de opgaven aan te gaan. Dit maakt de sector als geheel efficiënter. Ook Aedes merkt op dat het aanpassen van het werkgebied naar het provincieniveau de kans vergroot dat een corporatie een deel van de opgave kan oppakken waar dat nu nog een andere woningmarktregio betreft. Dit bevordert naar mening van Aedes de onderlinge solidariteit en samenwerking. De lokale binding wordt in de visie van Aedes gewaarborgd door middel van de lokale prestatieafspraken.

Ontheffing

AKD vraagt of een corporatie die actief is in een gemeente in een andere provincie die nu niet tot haar woningmarkt behoort, in de toekomst in alle gemeenten van die provincie actief mag worden. Het antwoord hangt af of de corporatie een ontheffing heeft om in de betreffende gemeente buiten de eigen woningmarktregio volledig actief te zijn. Als een corporatie volledig actief, d.w.z. met inbegrip van het nieuw bouwen en verwerven van woningen, wil zijn in een gemeente buiten de eigen woningmarktregio, dan is daar een ontheffing voor nodig. Als die ontheffing door de Autoriteit woningcorporaties is gegeven, dan mag in de nieuwe situatie de corporatie in alle gemeenten actief worden van de provincie waar de gemeente is gelegen waarvoor de ontheffing geldt. Heeft de corporatie wel bezit maar geen ontheffing voor een gemeente buiten de eigen woningmarktregio, dan mag ze het bezit wel exploiteren maar geen nieuwe woningen bouwen of verwerven. In dat geval mag de corporatie niet in alle gemeenten van de provincie die niet haar eigen woningmarkt is, actief worden.

Samenhang solidariteit en projectsteun

De G4 betwijfelt of het laten samenvallen van het werkgebied van corporaties met provinciegrenzen ertoe bijdraagt dat regionale ongelijkheden ten aanzien van (financiële) mogelijkheden van woningcorporaties makkelijker kunnen worden opgepakt. Naar mening van de G4 kan het ook betekenen dat corporaties nog eerder tegen hun grenzen aanlopen. De G4 ziet een goede en snelle toepassing van de projectsteunmethode als noodzakelijk middel zien voor het verbeteren van de investeringskracht van de woningcorporaties in onze regio's. De structurele verbetering van de investeringscapaciteit en aanpassing van de huidige fiscale behandeling (ATAD en VPB) zijn daarbovenop nodig voor de financiële duurzaamheid van de corporatiesector.

Hiervoor geldt het volgende. De vergroting van de werkgebieden naar het niveau van provincies heeft als inzet een meer efficiënte inzet van de corporatiemiddelen mogelijk te maken. Het oppakken van de volkshuisvestelijke taken is afhankelijk van veel factoren, waarbij het tempo niet alleen wordt bepaald door de financiële mogelijkheden maar ook door

zaken als de beschikbaarheid van locaties en de doorlooptijd van procedures. Zo kan het zijn dat een corporatie investeert in een gemeente elders in de provincie wanneer het niet te verwachten valt dat in de 'thuisgemeenten' binnen een redelijke termijn nieuwbouwalocaties beschikbaar komen, terwijl dat in de gemeente elders wel het geval is en ze daar, naast de daar al werkzame corporaties, een gewenste bijdrage kunnen leveren. Dat komt de snelle beschikbaarheid van meer sociale huurwoningen ten goede. Daarnaast zal ook het instrument van projectsteun een belangrijke rol moeten gaan spelen. Beide maatregelen zijn aanvullend op elkaar, het een komt niet in de plaats van het ander.

Door de regio Stedendriehoek wordt opgemerkt dat het vergroten van de werkgebieden het voor gemeenten lastig te beoordelen maakt hoe groot de bijdrage in het volkshuisvestingsprogramma kan zijn. Het antwoord hierop is dat woningcorporaties die in verschillende gemeenten actief zijn hun middelen nu ook al zullen moeten verdelen over deze gemeenten. Doorgaans zullen ze zich laten leiden door de omvang en urgentie van de volkshuisvestelijke opgaven in een bepaalde gemeente, waardoor de inzet van middelen in het ene jaar groter kan zijn dan in een ander jaar. Van een corporatie mag worden verwacht dat ze stakeholder, de gemeente en de huurdersorganisatie, uitleg geeft over hoe ze haar inzet van middelen in de gemeente heeft bepaald. Het jaarlijkse overleg over de prestatieafspraken is bij uitstek de plek om dit te doen. Om die reden zal in de nieuwe *Handleiding prestatieafspraken* worden opgenomen dat van woningcorporaties wordt verwacht dat zij gemeenten en huurdersorganisaties inzicht bieden over hoe hun bod en de verdeling van hun financiële middelen over de gemeenten waar ze actief zijn, tot stand is gekomen.

Gegevensverzameling en verslaglegging

Interbestuurlijke afspraken over verzamelen, gebruik, beheer en openbaarmaking gegevens

Het IPO constateert dat de bepalingen over gegevensverzameling en verslaglegging ontbreken in de consultatieversie van het besluit. Zij wijzen daarbij op de bestuurlijke afspraken die provincies en gemeenten hebben gemaakt over de gegevensverzameling van woningbouwplannen. Provincies vinden het belangrijk dat gemeenten de primaire eigenaar zijn van de data over woningbouwplannen en ook als eerste de mate van vertrouwelijkheid bepalen, die door de provincie gerespecteerd wordt. Daarnaast hechten provincies aan eenduidige nationale monitoring van diverse aandachtsgroepen en nadere detaillering voor urgenten. Nationale monitoring is volgens de provincies efficiënter en effectiever. Het IPO roept het Rijk daarom op om eenduidige definities en databronnen aan te leveren of zelf een monitor op te stellen. Op dit moment is de monitoringstaak voor provincies niet uitvoerbaar. Gegevensverzameling zou geen disproportionele inzet van schaarse gemeentelijke en provinciale ambtelijke capaciteit moeten vragen.

De regering is het met het IPO eens dat eenduidige, nationale definities en monitoring belangrijk zijn en gegevensverzameling geen onevenredige inzet van gemeenten en provincies moet vergen. Daarom is in het besluit opgenomen dat het in de eerste plaats aan het Rijk is om gegevens te verzamelen voor Nederland, per provincie en per regio. Het Rijk bundelt deze gegevens in verslagen die jaarlijks gepubliceerd worden. Deze verslagen zijn gebaseerd op verschillende bronnen, zoals de jaarlijkse Primos-rapportage. Daarnaast voegt het verslag gegevens samen die voortkomen uit verschillende monitors, zoals de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw, de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting, de Monitor Ouderenhuisvesting en de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen. Daarnaast zal elke drie jaar een verslag over de woonbehoefte worden opgesteld, wat vooralsnog het Woononderzoek is. Het Rijk, provincies en gemeenten baseren zich bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma op deze verslagen. Ten aanzien van het eigenaarschap van de data wordt verwezen naar de interbestuurlijke afspraken die zijn gemaakt over het verzamelen, gebruik en beheer en openbaar maken van verschillende gegevens, en het verder ontwikkelen van de informatiepositie van medeoverheden.

Discrepantie tussen gegevens

Het IPO wijst er daarnaast op dat zowel de provincie als de gemeente de woonbehoefte van ouderen en aandachtsgroepen in kaart brengt. Daardoor rijst de vraag welke woonbehoefte leidend is als er verschil tussen zit en stelt voor de provinciale woonbehoefte leidend te maken. Het zou de

voorkeur van provincies hebben dat het Rijk periodiek de behoefte per provincie en per gemeente vaststelt. Ook Valente vraagt in haar reactie hoe het Rijk de woonbehoeften van aandachtsgroepen in beeld gaat brengen, nu gemeenten voor een deel van de aandachtsgroepen niet over duidelijke kwantitatieve gegevens beschikken. Specifiek vraagt Valente hoe gemeenten en het Rijk de kennis en data bij elkaar gaan brengen om de woonbehoefte op lokaal, regionaal en landelijk niveau in beeld te brengen en vast te leggen in het volkshuisvestingsprogramma. Ook vraagt Valente of andere wet- en regelgeving rondom dataverzameling en gegevensdeling een rol speelt en moedigen ze het Rijk aan om de Monitor Dakloosheid verder te ontwikkelen en de dataverzameling van zorgaanbieders en het ministerie van Justitie en Veiligheid te betrekken.

De verslagen die het Rijk periodiek publiceert bevatten gegevens over de woningvoorraad, de woonbehoefte en het woningtekort en voegen prognoses en diverse monitors samen, waaronder de Monitor Dakloosheid. Hieruit kan ook de specifieke woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen worden opgemaakt. De verslagen geven deze gegevens op landelijk, provinciaal en regionaal niveau weer. Voor sommige aandachtsgroepen zijn deze gegevens (nog) niet op dit schaalniveau beschikbaar. Daarom is in het besluit uitgewerkt dat gemeenten voor deze groepen zelf een inschatting maken van de woonbehoefte en het benodigde aantal woningen en op basis daarvan hun aandeel bepalen. Hiervoor schrijven ze beleidsmaatregelen uit in het volkshuisvestingsprogramma.

Overige onderwerpen

De Woonbond merkt op dat het belangrijk is dat huurdersorganisaties ook voldoende in positie zijn wanneer op regionaal niveau afspraken worden gemaakt over de volkshuisvestelijke opgave en de realisatie daarvan. Huurdersorganisaties zijn op grond van artikel 44 van de Woningwet wel uitdrukkelijk betrokken bij het maken van lokale prestatieafspraken. Het maken van regionale afspraken over de volkshuisvestelijke opgave is niet wettelijk geregeld. Er is dan ook geen expliciete voorgeschreven regel over de daarbij te betrekken partijen. Wel wordt de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij het maken van deze afspraken wenselijk geacht.

7.4.4 Besluit bouwwerken leefomgeving

In de eerste consultatieversie is overwogen om de regeling voor vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving te regelen. Om die reden was de hierop volgende toelichting op de eerste consultatieronde over dit onderwerp in eerste instantie opgenomen in de paragraaf ten aanzien van het Bkl. Omdat later duidelijk is besloten deze regeling middels een aanvulling op het Besluit bouwwerken leefomgeving te regelen, is deze toelichting verplaatst naar een bijbehorende paragraaf over het Bbl, te weten 2.12.

Vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen voor eerstegraadsfamilie op het achtererf

Diverse partijen, zoals MantelzorgNL en Iederin, zijn positief over een instructieregel voor mantelzorgwoningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. MantelzorgNL heeft nog een aantal vragen over deze regeling, zoals wat er verandert met deze regeling en welke voorwaarden er gaan gelden. Een aantal partijen verzoekt om ook te voorzien in een instructieregel voor pre-mantelzorgwoningen.

De voorgestelde instructieregel over mantelzorgwoningen omvat het minimum dat een gemeenteraad in ieder geval moet regelen over huisvesting voor mantelzorg in een omgevingsplan. Het staat de gemeenteraad vrij om een uitgebreidere regeling op te nemen, zowel wat betreft bebouwing (bijvoorbeeld een grote bebouwingsoppervlakte of bouwhoogte) als gebruik als woning voor bijvoorbeeld pre-mantelzorg. Er zijn verschillende gemeenten die beleid over pre-mantelzorg hebben vastgesteld, waarin bijvoorbeeld voorwaarden zijn opgenomen zoals het hebben van de AOW-gerechtigde leeftijd, de regels die gelden voor mantelzorg hebben, het houden aan de regels die gelden bij het bouwen van een mantelzorgwoning, relatie tussen de

bewoners van het hoofdpand en de pré-mantelzorgwoning, de woonsituatie mag niet verslechteren (je moet bijvoorbeeld wel genoeg parkeergelegenheid hebben op je eigen grond).

De voorgestelde instructieregel omvat het minimum dat een gemeenteraad *in ieder geval* moet regelen over huisvesting voor mantelzorg in een omgevingsplan. Het staat de gemeenteraad vrij om een uitgebreidere regeling op te nemen, zowel wat betreft bebouwing (bijvoorbeeld een groter bebouwingsoppervlakte of bouwhoogte) als gebruik als woning voor bijvoorbeeld (pleeg)kinderen of pre-mantelzorg.

Lokale afwegingsruimte

VNG geeft aan nog geen inhoudelijke beoordeling te kunnen geven, omdat de regeling nog niet is ingevuld. Het is de VNG niet duidelijk waarom gemeenten dit niet zelf kunnen reguleren en een landelijke instructie noodzakelijk is. Daarbij wijst zij, net als team regio Alkmaar, op de uitgangspunten van de Omgevingswet waarbij juist bestuurlijke afwegingen zoveel mogelijk op lokaal niveau genomen moeten worden. De VNG is van mening dat voorkomen moet worden dat op landelijk niveau wordt bepaald dat op een achtererf gebouwen met een bepaalde minimale bebouwingsoppervlakte en -hoogte moeten worden toegestaan en dat als sprake is van een mantelzorgwoning, het gebouw in het achtererfgebied daarmee automatisch is toegestaan. Verder vraagt de VNG aandacht voor de tijdelijkheid.

Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg is de regering van mening dat het noodzakelijk is – evenals ook voor 1 januari 2024 het geval was – om ook onder de Omgevingswet te voorzien in een mogelijkheid tot het vergunningvrij bouwen en gebruiken van mantelzorgwoningen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Bromet en Koerhuis..¹²²

Mantelzorgverklaring

MantelzorgNL verzoekt af te stappen van de mantelzorgverklaring en wijst ook op de motie van Lid Bikker (ChristenUnie) die oproept om het gesprek aan te gaan met alle gemeenten in Nederland om te stoppen met het eisen van een mantelzorgverklaring die als bewijsvoering dient te worden overlegd, wanneer een gemeente twijfelt over de mantelzorgsituatie (Deze motie is op 25 januari jl. aangenomen). Daarbij wijst MantelzorgNL erop dat huisartsen geen mantelzorgverklaringen meer afgeven, vanwege een (nieuwe) richtlijn vanuit de KNMG.

In paragraaf 2.12.8 is toegelicht dat dit Besluit voorziet in een wijziging van de omschrijving in de bijlage van het Besluit bouwwerken leefomgeving in de zin dat de zinsnede “met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond” wordt geschrapt. De regering is van mening dat ten gevolge van de begripsomschrijving van mantelzorg het aantonen van een mantelzorgrelatie onnodig kan worden bemoeilijkt. MantelzorgNL wijst er terecht op dat (huis)artsen, overeenkomstig de richtlijnen van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), geen geneeskundige verklaring afgeven over eigen patiënten.

Voorwaarden voor woningbouw

Zowel het IPO als de Metropoolregio Amsterdam wijzen op de kritische succesfactoren die relevant zijn voor de daadwerkelijke realisatie via herstructurering, transformatie en nieuwbouw van passende, toekomstbestendige woningen. De realisatie van de woningbouwafspraken is alleen mogelijk met inzet van het Rijk op kritische succesfactoren. Dit zijn onder andere: voldoende (financiële) middelen voor het langjarig kunnen bouwen van betaalbare woningen, voldoende middelen voor infra en voorzieningen, voldoende investeringscapaciteit voor corporaties en energiecongestie.

Deze factoren betreffen onderwerpen die buiten de reikwijdte van de wet en dit besluit vallen. Zoals in de brief van 28 oktober 2024¹²³ is vermeld wordt onder meer gestart een programma om

¹²² Kamerstukken II 2021/22, 35503, nr. 5.

¹²³ Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1209.

tegenstrijdige en overbodige regelgeving te schrappen, onder de naam STOER ("Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving"). Het programma STOER betreft een aanpak en samenwerking met andere departementen, medeoverheden en de sector. Hoofddoel van het programma is om sneller nieuwe woningen te realiseren door conflicterende, tegenstrijdige en overbodige bouw- en ruimtelijke regels te schrappen en procedures te versimpelen.

7.4.5 Wijzigingen in het Omgevingsbesluit

Procedurele versnellingen in de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten

De NEPROM, Koninklijk Bouwend Nederland en Aedes en IVBM zijn positief over de procedurele versnellingen in de beroepsprocedure. Daarbij zijn De NEPROM en Koninklijk Bouwend Nederland van mening dat deze procedurele versnellingen permanent moeten zijn, waardoor ook na 2030 procedures korter blijven.

De tijdelijkheid houdt verband met het feit dat de voorgestelde procedurele versnellingen afwijkingen bevatten van het normale stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming van beroep in twee instanties. Deze regeling is noodzakelijk gelet op de urgentie van het woningtekort. Daarom is in de wet ook het criterium van zwaarwegende maatschappelijke belangen opgenomen om tijdelijk een aantal procedurele versnellingen, zoals onder meer beroep in één instantie, een uitspraketermijn van zes maanden en uitsluiten van de mogelijkheid tot het instellen van pro forma beroep, op besluiten voor categorieën projecten van toepassing te verklaren.

Procedurele versnellingen voor procedures over drinkwater

Om te verzekeren dat drinkwaterbedrijven tijdig kunnen voorzien in de levering van voldoende drinkwater zou de wettelijke bevoegdheid van artikel 16.87a volgens Vewin ook gebruikt moeten worden voor bestuursrechtelijke procedures die doorlopen moeten worden door drinkwaterbedrijven om drinkwater te kunnen leveren. Levering van drinkwater is onlosmakelijk verbonden met het bouwen van huizen en deze oplossing kan bijdragen aan een gemeenschappelijk doel.

Vewin stelt dat het noodzakelijk is dat omgevingsplannen en omgevingsvergunningen, waarbij drinkwaterbedrijven de aanvrager en/of de belanghebbende zijn, onder dezelfde reikwijdte vallen, namelijk het zwaarwegend maatschappelijk belang van artikel 16.87a. Hierdoor worden projectbesluiten voor drinkwaterbedrijven aangewezen als een zwaarwegend maatschappelijk belang. Hiermee geeft de overheid invulling aan haar zorgplicht voor het zekerstellen van de openbare drinkwatervoorziening, omdat deze projectbesluiten dezelfde versnellingsprocedure kunnen doorlopen. In dat verband doet Vewin een aantal wijzigingsvoorstellen om de drinkwaterzekerheid te verankeren voor onder artikelen 10.26f en 4.33 en 4.34 en 4.35 (volkshuisvestingsprogramma).

Het bouwen van woningen gaat altijd samen met andere opgaven zoals mobiliteit, publieke voorzieningen, netcapaciteit of stikstofruimte. En ook drinkwater is inderdaad een belangrijk opgave waarmee rekening dient te worden gehouden bij het aanwijzen van woningbouwlocaties. Bij de keuze van locaties zullen samenhangende ruimtelijke keuzes worden gemaakt, waaronder de beschikbaarheid en kwaliteit van voldoende drinkwaterbronnen.

Allereerst merkt de regering op dat het belang van drinkwaterinfrastructuur breed wordt onderkend. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen dat waarin de regering wordt verzocht projectbesluiten voor de drinkwaterinfrastructuur aan te wijzen als besluiten van zwaarwegend maatschappelijk belang.¹²⁴ Het is evenwel niet nodig om wat betreft projectbesluiten drinkwater aan te wijzen als waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen worden aangewezen. Op grond van de Omgevingswet zijn de in de wet opgenomen procedurele versnellingen al van toepassing. Provincies kunnen ervoor kiezen om een niet verplicht projectbesluit op te stellen ten behoeve van de drinkwatervoorziening met de

¹²⁴ Kamerstukken II 2024/25 36512, nr. 68.

ruimtelijke impact die dat kan hebben. Voor zover het dus gaat om projecten waarvoor de projectprocedure is voorgeschreven, zijn de procedurele versnellingen al van toepassing en is een aanwijzing hiervoor niet vereist.¹²⁵

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, het mogelijk andere categorieën projecten dan woningbouwprojecten aan te wijzen. Hierbij kan ook aan drinkwatervoorzieningen kunnen worden gedacht.¹²⁶ Een ontwerp voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal in procedure moeten worden gebracht door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en worden medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming vanwege de gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de Algemene wet bestuursrecht en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Erfgoedbelang

De Hollandsche Molen maakt daarentegen bezwaar tegen de procedurele versnellingen en herhaalt de bezwaren die zij heeft geuit in het kader van internetconsultatie inzake het wetsvoorstel over de mogelijkheden tot versneld beroep, het afschaffen van de mogelijkheid van het pro forma beroep en het afschaffen van het beroep bij één instantie in plaats van twee.

Verwezen wordt naar hetgeen in de memorie van toelichting bij de wet is overwogen, waar is vermeld dat de regering zich niet herkent in de vrees van de Hollandsche Molen dat het erfgoedbelang onvoldoende zal worden geborgd. Ook bij beroep in één instantie, zoals in het verleden het geval was bij een bestemmingsplan en inmiddels bij een omgevingsplan, beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak alle betrokken belangen, waaronder- indien aan de orde – het erfgoedbelang. Dit zal niet veranderen.

7.5 Consultatie (2^e consultatie)

Het besluit is van 17 april 2025 tot 1 mei 2025 voor een tweede keer ter internetconsultatie aangeboden vanwege de onderwerpen die zijn gewijzigd ten opzichte van de eerste geconsulteerde versie. Het betreft vier onderwerpen, namelijk de uitwerking ten aanzien van de instructieregels voor het omgevingsplan voor het realiseren van betaalbare woningen, het uitzetten van de ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouwlocaties, het mogelijk maken van vergunningvrije mantelzorgwoningen en familiewoningen en regels over de gegevensverzameling en verslaglegging. In totaal zijn er 21 reacties binnengekomen, die waar mogelijk per te wijzigen algemene maatregel van bestuur gebundeld worden besproken.

7.5.1 Besluit kwaliteit leefomgeving

Instructieregels over betaalbare woningbouw

Regionale verdeling van aandeel betaalbare woningen

Diverse indieners, waaronder de G4 en Eindhoven, pleiten ervoor dat de doelstelling van twee derde betaalbaar en 30 procent sociaal voor alle gemeenten geldt in plaats van enkel op rijks-, provinciaal en regionaal niveau. Zij vrezen dat het maken van afspraken over de verdeling te veel tijd zal kosten.

De regering benadrukt dat de instructies in artikel 4.34. lid 3 van dit besluit gericht zijn op dat specifieke segment van de woningbouwprogrammering waar in een gemeente extra behoefte aan is, gezien de bestaande samenstelling van de woningvoorraad. In het besluit is vanuit die gedachte geregeld dat gemeenten met weinig sociale huurwoningen in de voorraad een extra stap moeten zetten. Omgekeerd geldt ook voor gemeenten die al veel sociale huurwoningen in de voorraad

¹²⁵ De Tweede Kamer heeft in het kader van de wet een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht projectbesluiten voor de drinkwaterinfrastructuur aan te wijzen als besluiten van zwaarwegend maatschappelijk belang, zie *Kamerstukken II 2024/25 36512*, nr. 68.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2022/23, 27625*, nr. 592 (brief van 22 november 2022 Water en Bodem sturend), Aangangsel *Handelingen II 2023/24*, 1615.

hebben dat zij een extra stap zetten in de bouw voor middeninkomens. Zo dragen de instructies bij aan een meer evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Daarbij is er ruimte voor maatwerk, aangezien de woningbehoefte niet in elke gemeente exact hetzelfde is. Er zijn in de huidige situatie grote verschillen tussen gemeenten in de bestaande voorraad wat betreft het aandeel sociale huurwoningen of van woningen in het middensegment. De regering acht het daarom niet verstandig elke gemeente dezelfde instructie te geven voor de gehele opgave aan betaalbare woningen.

Indieners, waaronder de G4 en Eindhoven, VNG en Aedes hebben de zorg dat het maken van een regionale verdeling te veel tijd en overleg kost en daardoor niet leidt tot realisatie van de doelstellingen. De G4 en Eindhoven stellen voor een terugvaloptie op te nemen van twee derde betaalbaar en 30 procent sociale huur wanneer gemeenten niet tot een onderlinge verdeling kunnen komen in de woningbouwregio.

De regering deelt dat voorkomen moet worden dat het overleg tussen gemeenten over de verdeling van betaalbare woningen te lang duurt. In de toelichting van het besluit is daarom verduidelijkt dat gemeenten met de provincie binnen een half jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot een verdeling van de betaalbaarheidsopgave dienen te komen om te kunnen voldoen aan de betaalbaarheidsdoelstellingen. Deze afspraken worden vervolgens opgenomen in de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Wanneer tijdige afspraken uitblijven, kan de provincie daarover instructieregels stellen in de omgevingsverordening of het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook kunnen provincies of het Rijk daartoe in een uiterst geval een instructiebesluit geven aan gemeenten.

Diverse indieners, waaronder Aedes, vragen zich aanvullend af of het mogelijk is dat een gemeente zich onttrekt aan een woningbouwregio waarbinnen afspraken worden gemaakt over het aantal te bouwen woningen per gemeente en het aandeel betaalbare woningen.

De wet is juist nodig om ervoor te zorgen dat alle gemeenten bijdragen aan de bouw van betaalbare woningen. Allereerst zijn de instructieregels voor gemeenten ook van toepassing indien er nog geen woningbouwregio is aangewezen. Wel is het belangrijk dat de samenstelling van de regio is vastgesteld om ook de verdeling te kunnen maken tussen gemeenten. In artikel 7.8b, eerste lid, van het besluit is geregeld dat provinciale staten in de omgevingsverordening aanwijzen welke gemeenten samen een woningbouwregio vormen. De gemeenten die samen een woningbouwregio vormen, maken onder regie van de provincie(s) afspraken over de verdeling van het aantal te bouwen woningen en het aandeel betaalbare woningen per gemeenten. De uitkomsten hiervan moet de gemeente opnemen in het volkshuisvestingsprogramma.

Effect op de sociale huurvoorraad

Indieners, waaronder de Woonbond en IPO, uiten de zorg dat de huidige instructies niet leiden tot een absolute toename van de sociale huurvoorraad. Woonbond pleit voor een doelstelling van 40 procent sociale huurwoningen op gemeentelijk niveau en diverse indieners waaronder het IPO en provincie Zuid-Holland voor de mogelijkheid tot een programmering boven de 30 procent sociale huur op gemeentelijk, regionaal of provinciaal niveau. De VNG geeft aan de doelstelling van twee derde betaalbaar en 30 procent sociaal te ondersteunen. De NEPROM verzoekt opnieuw in het besluit de doelstelling van twee derde betaalbaar als maximum voor iedere gemeente vast te leggen.

De regering vindt het belangrijk dat er naast de bouw van voldoende betaalbare woningen voor mensen met een laag inkomen ook voor mensen met een middeninkomen voldoende woningen worden gebouwd. Een verplicht hogere doelstelling voor sociale huur op provinciaal of regionaal niveau leidt ertoe dat er te weinig woningen worden gebouwd voor mensen met een middeninkomen of tot een financieel onuitvoerbaar aandeel betaalbare woningen. Om die reden is het landelijk voorschrijven van een hoger percentage sociale huurwoningen niet wenselijk. De realisatie van 30 procent sociale huurwoningen sluit aan bij wat met gemeenten en corporaties

afgesproken in de Nationale prestatieafspraken 2024. Daarbij is geconstateerd dat met de realisatie van 30% sociale huurwoningen de sociale huurvoorraad in absolute zin zal groeien. Het kan incidenteel nodig zijn dat een gemeente boven de twee derde betaalbaar moet programmeren om de regionale doelstelling van twee derde betaalbaar en 30 procent sociale huur te behalen. In dat geval is het essentieel dat gemeenten flankerend beleid voeren zodat de projecten financieel uitvoerbaar blijven en dit doen in overleg met marktpartijen. In het besluit is opgenomen dat provincies geen strengere eisen mogen stellen ten opzichte van de instructieregels voor betaalbaarheid in de artikel 2.34-2.35 van dit besluit of ten aanzien van de instructieregels over betaalbaarheid voor het omgevingsplan.

Samenhang regulering huurprijs middensegment

NEPROM en IVBN vragen zich af wat de effecten zijn van mogelijke wijzigingen voor de regulering van de huurprijzen voor middenhuur voor de doelstelling van twee derde betaalbare woningen. Ze wijzen daarbij op de mogelijke aanpassing van het woningwaarderingstelsel voor middenhuur in relatie tot de WOZ-waarde en het ontbreken van een buitenruimte. IVBN is van mening dat door deze aanpassingen er minder woningen vallen onder het middensegment. De aanpassingen zouden daarom moeten leiden tot een neerwaartse aanpassing van de doelstelling om twee derde betaalbaar te bouwen. De indieners doelen op het ontwerpbesluit aanpassingen regelgeving verhuur dat is voorgehangen aan beide Kamers. In de nota van toelichting van het ontwerpbesluit wordt ingegaan op de beoogde effecten van de maatregelen waarin de regeling voorziet. De in dit besluit opgenomen aanpassing voor woningen in het middensegment is primair gericht op specifieke knelpunten die ervaren worden door verhuurders en dragen bij aan het behoud en de realisatie van gereguleerde huurwoningen. Naast deze voorgenomen aanpassing zijn er ook verschillende andere factoren die een rol spelen in de keuze om een betaalbare huurwoning te realiseren of in stand te houden of niet, waaronder fiscale maatregelen. Er is dus naar aanleiding van deze voorgenomen aanpassing, geen aanleiding om de doelstelling van twee derde betaalbare woningen aan te passen. Daarnaast is de doelstelling van twee derde betaalbare woningen gebaseerd op de maatschappelijke opgave. Deze opgave wijzigt niet.

Ten aanzien van de afspraken in de Voorjaarsnota 2025 geldt daarnaast dat met de motie De Hoop c.s.¹³² de Tweede Kamer heeft opgeroepen hier pas op de plaats te maken. Vanwege deze motie en de demissionaire status van het kabinet zijn daarom geen wijzigingen voorzien. Wel is het ontwerpbesluit aanpassingen regelgeving verhuur ter voorhang aangeboden aan beide Kamers. Deze wijzigingen komen voort uit het weegmoment in Q1 2025 waarover de Tweede Kamer geïnformeerd is in een Kamerbrief op 10 april 2025.¹³³ Deze maatregelen zien op het verlichten van specifieke knelpunten van vooral particuliere verhuurders. Ten aanzien van deze maatregelen geldt dat de Tweede Kamer per motie Klaver/Kouwenhoven heeft aangegeven geen voorstander te zijn. De minister van VRO heeft aangegeven hierover met de Tweede Kamer in gesprek te willen om te bezien voor welke maatregelen wel draagvlak bestaat, om verhuurders op korte termijn verlichting te kunnen bieden. Afgezien van het genoemde wijzigingsbesluit zijn geen andere maatregelen voorzien vooraf aan de behandeling van de wet die de Wet betaalbare huur of onderliggende besluiten wijzigen.

Regeling voor ontheffing op gemeentelijke instructieregel

Aedes pleit ervoor dat provincies niet via hun omgevingsverordening op voorhand moeten kunnen regelen dat één of meerdere gemeenten afwijken van de betaalbaarheidspercentages, omdat het risico bestaat dat er zo te makkelijk wordt afgeweken van bouwen naar behoefte. Provincie Zuid-Holland vraagt of de doelstelling van twee derde betaalbaar en 30 procent sociale huur niet meer geldt wanneer één of meerdere gemeenten in een regio een ontheffing hebben aangevraagd. Provincie Limburg geeft aanvullend aan dat een toetsingskader voor het verstrekken van een ontheffing ontbreekt en vraagt naar de verhoudingen tussen provincie en Rijk bij het verlenen van een ontheffing.

Het beoordelingskader voor de ontheffing is gekoppeld aan het oogmerk waarmee de regel waarvan ontheffing wordt verleend is gesteld. Het oogmerk van de gestelde instructieregels ten

aanzien van de betaalbaarheidsprogrammering is de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Onderdeel van het toetsingskader is dan ook allereerst dat met de ontheffing op regionaal niveau het doel van twee derde betaalbaar bouwen en 30 procent sociale huur nog steeds gerealiseerd wordt. De ontheffing wordt weliswaar aan de provincie of het Rijk gevraagd, na voorafgaand overleg met andere gemeenten in de woningbouwregio. Op basis van dat overleg kan worden vastgesteld dat ondanks een ontheffing nog altijd de regionale doelstellingen worden gehaald. Financiële belangen of bijvoorbeeld gebrek aan ambtelijke capaciteit kunnen dus geen redenen zijn voor het verlenen van de ontheffing.

Het college van burgemeester en wethouders verzoekt in eerste instantie aan gedeputeerde staten om ontheffing. Het verzoek kan ook worden gedaan aan de minister van VRO die daarbij hetzelfde kader in acht moet nemen als gedeputeerde staten. Het ligt dus niet voor de hand dat er een verschillende uitkomst is van een dergelijk verzoek. De regering wil bewust ook de mogelijkheid open houden voor de provincie om op voorhand de ontheffing te regelen via de omgevingsverordening. Hiervoor gelden inhoudelijk dezelfde waarborgen als een ontheffing via een apart besluit.

Bovenmatige betaalbaarheidseisen

NEPROM en IVBN pleiten opnieuw voor een verbod op bovenwettelijke exploitatie-eisen.

Dit besluit brengt geen wijziging aan ten aanzien van de bevoegdheid van de gemeente om naast regels in het omgevingsplan over de woningbouwcategorie waarin gebouwd moet worden, ook regels te stellen die stedenbouwkundig van aard zijn, zoals de minimale oppervlakte.

De indieners wijzen op een stapeling van eisen die gesteld kunnen worden ten aanzien van een woningbouwproject. Bijvoorbeeld een combinatie van betaalbaarheidseisen én een oppervlakte eis waardoor het project financieel niet uitvoerbaar is. De regering is van mening dat de financiële haalbaarheid van een woningbouwproject een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeenten en ontwikkelende partijen. Dat houdt ook in dat bij het stellen van eisen aan een woningbouwproject nadrukkelijk aandacht moet zijn voor de balans tussen volkshuisvestelijke belangen en stedenbouwkundige belangen enerzijds en de financiële uitvoerbaarheid anderzijds. De bevoegdheid tot het stellen van ruimtelijke regels door de gemeente over betaalbaarheid en over stedenbouwkundige eisen zoals de oppervlakte van de woning, is essentieel om te kunnen sturen op de ruimtelijke kwaliteit en op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Of een dergelijke combinatie van eisen bovenmatig is, is daarnaast niet op voorhand landelijk te bepalen. Zo is er niet op voorhand ook niet één redelijk rendement te bepalen. Daarnaast kan bijvoorbeeld een lagere koopprijs voor een koopwoning financieel wel uitvoerbaar zijn in samenhang met korting van de gemeente op de grondprijs. Om die reden is een landelijk verbod waarvoor de indieners pleiten niet wenselijk. Het kabinet wil echter wel kunnen sturen op onwenselijke situaties. Daarom wil het kabinet bij het inrichten van de financiële regelingen voor de woningbouw sturen op het voorkomen van bovenmatige betaalbaarheidseisen. Tot slot heeft het kabinet in de kabinetsreactie op het eindadvies van de adviescommissie STOER, besloten dat het meldpunt over bovenlokale technische bouweisen ook van toepassing zal worden voor bovenmatige betaalbaarheidseisen.¹²⁷

NEPROM en IVBN pleiten daarnaast voor een verbod op aanvullende prijsvoorschriften door gemeenten voor zowel huurwoningen als voor betaalbare koopwoningen, omdat verschillen tussen gemeenten leiden tot onduidelijkheid, onzekerheid en vertraging.

Dit besluit voorziet in uniformering van de bovengrens van een betaalbare koopwoning. De maximale koopprijs begrenst de mogelijkheden voor gemeenten om te bepalen in welke categorie een initiatiefnemer (koop)woningen moet realiseren. Dit betekent dat bij het stellen van regels over te realiseren woningen het uitsluitend kan gaan om de aangegeven categorieën woningen. Dit betekent dat de gemeente niet bevoegd is om in het omgevingsplan een regeling op te nemen over

¹²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32847 nr. 1383.

de maximale koopprijs voor koopwoningen in een duurder segment. Wel kan het gewenst zijn voor gemeenten, vooral in regio's in het land waarin de koopprijzen lager liggen, om een lager maximum te hanteren. In een omgevingsplan kan dan een lagere maximumkoopprijs worden gesteld dan de maximale koopprijs volgens het Besluit kwaliteit leefomgeving, mits de financiële uitvoerbaarheid van een woningbouwproject dat toelaat (ook gelet op eventuele bijkomende gemeentelijke eisen). De regering vindt het ook wenselijk dat er met aanvullende maatregelen betaalbare koopwoningen worden gerealiseerd ruim onder het maximum. Zo zijn er diverse gemeenten waarin voor starters met korting op de erfpacht, in combinatie met industriële bouw, betaalbare koopwoningen worden gerealiseerd onder het maximum.

Financiële regelingen bij programmering boven twee derde betaalbaar

De G4 en Eindhoven en Metropoolregio Amsterdam vragen of subsidies wegvallen wanneer gemeenten meer dan twee derde betaalbaar programmeren. Het kan voor het realiseren van de regionale doelen noodzakelijk zijn dat een gemeente meer dan twee derde betaalbare woningen realiseert. Daartoe moet dus ook ruimte zijn. Bij het inrichten van de financiële regelingen kijkt de regering wel naar de mogelijkheid om bovenmatige betaalbaarheidseisen te ontmoedigen wanneer dit niet noodzakelijk is om de regionale doelen te bereiken.

Gegevensverzameling en verslaglegging

In diverse reacties wordt positief gereageerd op de rol die het Rijk ten aanzien van de gegevensverzameling neemt. Hierbij benadrukken de Samenwerkende regio's Zuid-Holland Zuid benadrukken dat gemeenten een vergoeding voor de gegevensverzameling en verslaglegging zouden moeten ontvangen. Daarnaast wordt door de VNG benadrukt dat gemeenten behoefte hebben aan gegevens op gemeentelijk en lager niveau. Ook zou het regionaal niveau gelijk moeten zijn aan de nog af te bakenen woningbouwregio's. Aedes pleit ervoor de uitsplitsing te aansluiten bij de woningbouwregio's zodra deze zijn vastgesteld.

De regering deelt dat de gegevens aan moeten sluiten op het regionale niveau. Provincies bepalen, samen met de gemeenten in die regio, welke gemeenten een woningbouwregio vormen. Zodra de indeling bekend is zal worden gezien of de gegevens op basis van een andere indeling gepresenteerd kunnen worden. Ten aanzien van de vergoeding van de kosten, geldt dat het uitgangspunt van het besluit is dat het Rijk in principe verantwoordelijk is voor de gegevensverzameling. Gemeenten en provincies krijgen deze wettelijke verplichting niet. Voor een deel van de aandachtsgroepen beschikt het Rijk niet over gegevens. Daarvoor zullen gemeenten zelf een inschatting van de woonbehoefte moeten maken. Hier is rekening mee gehouden in het artikel 2-onderzoek dat op basis van de Financiële verhoudingswet is gedaan naar de financiële gevolgen van de voorgestelde wijzigingen voor provincies en gemeenten.

Gegevensverzameling door gemeenten en provincies

Door de G4 en Eindhoven wordt gevraagd of gemeenten en provincies verplicht zijn zelf aan gegevensverzameling te doen en hoe dat zich verhoudt tot de instructie in het Besluit kwaliteit leefomgeving over gegevensverzameling. Hierbij vragen de indieners zich af welke ruimte provincies en gemeenten hebben om (ook) eigen kennis en cijfers te gebruiken bij het opstellen en monitoren van hun volkshuisvestingsprogramma. Ook vragen zij hoe wordt omgegaan met cijfers die niet op gemeenteniveau beschikbaar zijn (zoals de Primos-prognoses), op welke momenten de gegevens beschikbaar zijn en of dit past bij de volgorde van de volkshuisvestingsprogramma's. Het IPO uit hierbij de zorg of provincies genoeg hebben aan de gegevens die het Rijk verzamelt en publiceert over betaalbare woningbouw en de huisvesting van aandachtsgroepen.

De verantwoordelijkheid voor het verzamelen van gegevens ligt bij het Rijk. Gemeenten hebben en krijgen deze wettelijke verplichting niet. Het gaat hierbij om prognoses die de behoefte aan betaalbare en passende woningen in beeld brengen en daarmee de opgave om betaalbare en passende woningen te realiseren. Gemeenten en provincies kunnen hiervan afwijken als zij op

regionaal niveau prognoses hebben die hoger uitvallen. Deze worden beschikbaar gesteld voorafgaand aan de woondeals en het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk. Er geldt geen volgorde bij het maken van de volkshuisvestingsprogramma's. In de Interbestuurlijke Samenwerking voor de verbetering van de InformatiePositie (ISIP Woonopgave) wordt voor de woonopgave in kaart gebracht welke gegevens gemeenten en provincies nodig hebben om het volkshuisvestingsprogramma op te stellen en op basis daarvan wordt gekeken welke gegevens al beschikbaar gesteld kunnen worden.

Voor andere gegevens geldt dat het Rijk deze verzamelt en beschikbaar stelt, zoals de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen, waarmee de huisvesting van aandachtsgroepen wordt bijgehouden. Deze gegevens kunnen gebruikt worden, maar voor een aantal aandachtsgroepen zijn van Rijkswege geen gegevens voorhanden, of zijn deze niet volledig (dak- en thuisloze mensen en arbeidsmigranten). Voor deze aandachtsgroepen zullen gemeenten daarom zelf een inschatting moeten maken en daarover afstemmen met de gemeenten in de woningbouwregio.

Eigen inschatting provincies

In het verlengde daarvan wordt door de provincie Limburg gevraagd of provincies verplicht zijn om een inschatting van de woonbehoefte te maken, of dat provincies gebruik kunnen maken van de door gemeenten gemaakte inschatting. Hierbij vraagt de provincie zich af hoe moet worden omgegaan met eventuele discrepanties tussen gegevens of inschattingen die gemaakt worden door verschillende overheidslagen, en op basis van welke (individuele) aannames deze inschattingen gemaakt worden. De provincie ziet al grote verschillen in lokale interpretatie van de opdracht.

Voor de prognoses geldt dat de gegevens van het Rijk gebruikt moeten worden, tenzij andere overheden een hogere prognose op regionaal niveau hebben. Voor overige gegevens geldt dat provincies en gemeenten over deze inschatting met elkaar in gesprek gaan. De komende jaren zal de Monitor Huisvesting Aandachtsgroepen verder worden ontwikkeld, die voor een groot deel van de aandachtsgroepen eenduidigere cijfers zal opleveren. Verder is al gerefereerd aan het ISIP, dat ook zal kijken naar definities die worden gehanteerd om te bezien of deze verder kunnen worden geharmoniseerd.

Monitoring slachtoffers van huiselijk geweld

Valente brengt in dat slachtoffers van huiselijk geweld, op basis van de huidige Huisvestingswet, na verblijf in een opvang met voorrang gehuisvest moeten worden door gemeenten. Dat gebeurt volgens Valente niet. Daarom vraagt Valente zich af hoe in de nieuwe wet, alsmede het besluit, er wordt gezorgd dat de wettelijke urgentie ook daadwerkelijk overal op eenzelfde manier en conform de bedoeling worden uitgevoerd. Valente dringt aan op adequate monitoring en stevig toezicht hierop en verankering in de wet, besluit en regelgeving.

De wet voorziet in landelijke urgentie voor slachtoffers van huiselijk geweld uit de opvang. Alle gemeenten moeten dus urgentie voor woonruimte verlenen aan deze mensen. De provincie ziet toe op de naleving hiervan. Provincies bezien daarbij allereerst of gemeenten een huisverordening hebben vastgesteld en daarin deze categorie hebben opgenomen als urgent woningzoekenden en vervolgens of er ook daadwerkelijk urgentieverklaringen voor deze groep worden verleend. Daarnaast wordt bezien of deze groep kan worden opgenomen in de monitor aandachtsgroepen.

Monitoring wachttijd sociale huurwoningen

De Woonbond is van mening dat de wachttijd voor sociale huurwoningen op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau ook moet worden gemonitord. Dit is immers noodzakelijk om te wegen of er afgeweken kan worden van de minimale bouweis voor sociale huur en/of om als gemeente schaarste aan te kunnen tonen ten behoeve van het vergunningplichtig maken van woningtypes door middel van de huisvestingsverordening.

In het besluit is geregeld dat in ieder woningbouwregio twee derde betaalbaar wordt gebouwd, 30 procent sociale huurwoningen. Deze doelstelling sluit ook aan bij wat er nodig is gelet op de

bestaande voorraad, huishoudensgroei, sloop, de woonvoorkeuren en de inkomensontwikkeling van huishoudens. De doelstelling sluit ook aan bij de Nationale prestatieafspraken die in 2024 zijn gemaakt met de woningcorporaties en zorgt er voor dat er meer sociale huurwoningen beschikbaar komen. In dit besluit is geregeld dat juist gemeenten met een lage voorraad sociale huurwoningen een extra stap zetten in de bouw daarvan. Op die manier maken woningzoekenden met een laag inkomen in de hele regio meer kans op een betaalbare woning. Omdat er ook een groot tekort is aan betaalbare woningen voor middeninkomens is het belangrijk dat binnen de doelstelling van twee derde betaalbare woningen ook deze woningen voldoende worden gerealiseerd. Een te hoge doelstelling van de bouw van sociale huurwoningen kan er toe leiden dat de woningbouw financieel niet meer uitvoerbaar is. Het CBS verzamelt gegevens over eenpersoonshuishoudens, waarbij onder andere gekeken wordt naar herkomst en sociaaleconomische achtergrond. Deze gegevens zijn al beschikbaar voor gemeenten en kunnen zij gebruiken ter onderbouwing van het woningtekort.

Ladder voor duurzame verstedelijking niet meer van toepassing voor woningbouwlocaties

In één van de consultatiereacties wordt voorgesteld om in plaats van de Ladder af te schaffen voor woningbouwlocaties, er meer vrijheid aan de gemeenten wordt gegeven om sommige onderdelen niet toe te passen. De Samenwerkende regio's Zuid-Holland zuid vraagt hoe de wijziging van de Ladder zich verhoudt tot het provinciale beleid. De VNG vraagt zich af hoe een goede ruimtelijke ordening ook door Rijk en provincies wordt bevorderd, als woningbouwlocaties bij de toepassing van de Ladder geheel buiten beschouwing worden gelaten. Het IPO geeft aan dat provincies het belangrijk vinden dat zij in hun eigen omgevingsverordening sturing moeten blijven geven aan binnenstedelijke en op de sturing van de ruimtelijke inrichting in algemene zin.

De Ladder is een instructieregel die eisen stelt aan de inhoud van het omgevingsplan. Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet, met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand, rekening worden gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling en de mogelijkheid om daarin binnenstedelijk te voorzien. De grote woningbouwopgave maakt het echter noodzakelijk om zowel binnen- als buitenstedelijke locaties te benutten. Daarbij brengt het toepassen van de Ladder extra onderzoekslasten, tijd en kosten met zich mee. Daarom is besloten te regelen dat de Ladder niet meer van toepassing is op de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties, als uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma van die gemeente blijkt dat er een woningbouwopgave is. Zolang geen volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld, wordt het bestaan van een woningbouwopgave aangenomen. Deze inperking van de Ladder heeft een uitputtend karakter. Er resteert geen bevoegdheid meer voor de decentrale overheden om met hetzelfde motief vergelijkbare decentrale regels te stellen over de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties. Er is gekozen om de Ladder uit te zetten voor het onderdeel woningbouw, omdat dit de meeste duidelijkheid geeft voor alle betrokkenen. Het voorstel van indiener zou tot gevolg (kunnen) hebben dat eisen per gemeente verschillen en in de tijd ook nog eens kunnen wijzigen, bijvoorbeeld als gevolg van collegewisselingen. Dit is onwenselijk.

Gemeenten moeten er op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met alle aanwezige belangen. De keuze voor een (buitenstedelijke) woningbouwlocatie vergt een zorgvuldige belangenafweging. En er kunnen belangen zijn die zich verzetten tegen woningbouw op een (buitenstedelijke) locaties.

Toepassingsbereik Ladder

De Provincie Limburg geeft aan dat het uitzetten van de Ladder wordt gekoppeld aan het aanwezig zijn van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma waaruit een gemeentelijke woningbouwopgave blijkt. De provincie vraagt om een verduidelijking van de tekst en toelichting zodat duidelijk wordt dat het niet om een willekeurig woningbouwopgave gaat. Daarnaast vraagt de provincie naar de achtergrond van de overgangsbepaling in artikel 12.26h, namelijk dat de

Ladder ook buiten toepassing verklaard wordt tót het moment van vaststelling van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

Met het nieuwe vijfde lid van artikel 5.129g wordt het toepassingsbereik van de Ladder als zodanig gewijzigd voor de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties: het tweede lid, is niet van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie als uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een gemeentelijke bouwopgave blijkt. Totdat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de wet is vastgesteld geldt dat de behoefte aan woningbouw wordt aangenomen, zodat de Ladder meteen 'uit' wordt gezet bij inwerkingtreding dit besluit.

7.5.2 Besluit bouwwerken leefomgeving

Vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen voor eerstegraadsfamilie op het achtererf

Decentrale autonomie

VNG onderschrijft het belang van mantelzorg en geeft aan dat (pre)mantelzorgwoningen in veel gemeenten of delen van gemeenten reeds vergunningvrij zijn, maar spreekt de voorkeur uit de keuze daartoe aan gemeenten over te laten. De G4 en Eindhoven geven eveneens aan dat deze afweging op lokaal niveau dient te worden gemaakt, en stellen voor dit te doen middels het opnemen van een lichte instructieregel.

Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg en de noodzaak tot het beter benutten van de bestaande voorraad is ervoor gekozen de regels over het vergunningvrij bouwen en gebruiken van mantelzorg- en familiewoningen weer landelijk te borgen, met zo min mogelijk inperkingen daarbij.

Het IPLO brengt het punt naar voren dat er beperkt aandacht is voor lokale en provinciale belangen, onder meer op het gebied van milieu en gezondheid. Het suggereert daarom een maatwerkregel op te nemen waarmee decentrale overheden vanuit een door het Rijk beperkt aantal belangen gebiedsgericht de werking van de regeling kunnen inperken.

De regering merkt hierover op dat bij het stellen van de regels over vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen gekeken is naar nadere kaders met het oog op de bescherming van milieu en gezondheid. Zo zijn er bijvoorbeeld waarborgen met het oog op externe veiligheid. Het bieden van een maatwerkmogelijkheid voor gemeenten doet afbreuk aan de wens van de regering om op voorhand landelijk duidelijkheid te bieden over vergunningvrije gevallen.

VNG spreekt tevens de voorkeur uit dat het aan gemeenten is om te bepalen of er meer dan één woning vergunningvrij is toegestaan. Binnen de regeling is ervoor gekozen om geen maximum te stellen aan het aantal vergunningvrije woningen, om te voorzien in situaties waarin bijvoorbeeld gelijktijdig een behoefte bestaat naar een familie- en een mantelzorg woning. Tegelijkertijd wordt de ruimtelijke inpassing wel geborgd middels het maximale bebouwingsoppervlakte voor de bijbehorende bouwwerken.

Milieu-gerelateerd

Enkele consultatiereacties wijzen op de werking van de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de gevolgen van deze woningen voor omliggende functies zoals spoorwegen en (agrarische) bedrijven. Gevraagd wordt om duidelijkheid over de werking van die regels. Daarover merkt de regering op dat de regeling voor mantelzorg- en familiewoningen terecht komt in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Daar is voorzien in een regeling die regelt dat sprake is van een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor deze woningen. Dat betekent daarmee ook dat deze woningen kunnen worden gebouwd buiten het omgevingsplan om. Regels die betrekking hebben om het omgevingsplan, zoals de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, zijn daarmee dus niet van toepassing op mantelzorg- en familiewoningen zoals bedoeld met dit besluit, tenzij dit besluit anders bepaalt. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wat betreft regels omtrent externe veiligheid. Samengevat betekent dit dat

omliggende functies niet worden beperkt in hun mogelijkheden als gevolg van mantelzorg- of familiewoningen die mogelijk zijn als gevolg van dit besluit.

IPLO stipt aan dat in de toelichting van de toetsing milieuregels ten onrechte was opgemerkt dat met deze regeling wordt aangesloten bij de regeling voor voormalige bedrijfswoningen. Dit wordt niet langer in de toelichting vermeld.

Doelgroepen

Samenwerkingsverband De Waddeneilanden stipt het belang aan van een duidelijke afbakening om oneigenlijk gebruik te voorkomen, terwijl Valente/ Dakloosheid Voorbij vanuit maatschappelijk oogpunt pleit voor een verbreding van de doelgroep naar aandachtsgroepen. De afbakening zoals geformuleerd beperkt de risico's op oneigenlijk gebruik. Deze afbakening maakt het tevens mogelijk om (mits er sprake is van een eerste graad familielid) een familiewoning in te zetten als pre-mantelzorgwoning, zoals verzocht door Mantelzorg NL met steun van Ieder(in).

Toegang hulpdiensten

VNG vraagt welke voorwaarden er worden gesteld aan de toegankelijkheid voor nood- en hulpdiensten. De regering heeft in de toelichting verduidelijkt welke voorwaarden hiervoor gelden.

Informatieplicht

VNG en Mantelzorg NL met steun van Ieder(in) hebben steun uitgesproken voor het opnemen van een informatieplicht, die onderdeel was van het ontwerpbesluit tijdens van de tweede consultatieronde. Daarnaast hebben VNG en IPLO de wens geuit om een informatie- of meldingsplicht in te voeren bij de beëindiging van de vergunningvrije activiteit.

Het invoeren van een meldingsplicht gaat in tegen het vergunningvrije karakter dat met deze regeling wordt beoogd. Om deze reden is ervoor gekozen geen informatieplicht op te nemen. Het blijft gemeenten wel vrijstaan om in het kader van het toezicht op de naleving informatie op te vragen om aannemelijk te maken dat er sprake is van een mantelzorgrelatie danwel familierelatie wanneer daarover bijvoorbeeld twijfel is. De reguliere mogelijkheden voor toezicht en handhaving blijven daarnaast ongewijzigd.

Tijdelijkheid vergunningvrijstelling

Er zijn diverse reacties binnengekomen met betrekking tot het waarborgen van de tijdelijkheid van de vergunningsvrijheidstelling. Zo heeft ProRail de vraag gesteld welke situaties het gebruik van een familiewoning beëindigen, en hebben IPLO en VNG verzocht permanente woonsituaties te voorkomen door tijdelijkheid wettelijk te regelen.

In het geval van een familiewoning eindigt de vergunningvrijstelling zodra niet langer ten minste één bewoner van de familiewoning in eerste graad bloedverwant is aan ten minste één bewoner van het hoofdgebouw, tenzij dit direct wordt opgevolgd door bewoning waarbij die relatie opnieuw bestaat. In het geval van een mantelzorgwoning beëindigt de situatie van vergunningvrijstelling na het beëindigen van de mantelzorgbehoefte. In beide gevallen moet de situatie in overeenstemming worden gebracht met de regels van het omgevingsplan van de gemeente, of door de gemeente te worden toegestaan met een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning of aanpassing van regels in het omgevingsplan.

Capaciteit en regeldruk

Een aantal organisaties stelt de lasten voor gemeenten ter sprake. Zo merken zowel VNG als het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden op dat er geen aanvullende middelen en capaciteit voor handhaving beschikbaar worden gesteld. De regering verwacht echter dat het effect op de bestuurlijke lasten en handhaving te beperkt zal zijn voor aanvullende middelen. De bruidsschatregeling voorziet immers in een grotendeels overeenkomstige regeling. Ongeacht of er een vergunningplicht van toepassing is, moet de gemeente toezien op de naleving.

Bebouwingseisen

VNG stelt de vraag waarom een schuin dak verplicht wordt gesteld, ook als omliggende daken plat zijn. Daarnaast zijn meerdere opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het

bebouwingsgebied. Zo stelde VNG ter sprake dat de definitie van een bebouwingsgebied, en daarmee ook die van een aan het bebouwingsgebied grenzende locatie, onduidelijk is. Samenwerkingsverband De Waddeneilanden stelde de vraag of bestaande bebouwing binnen het bebouwingsgebied in mindering wordt gebracht op de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen.

Hiervoor geldt dat de keuze voor een schuin dak gemaakt is om de bezonningssituatie op belendende bebouwing en naburige erven in voldoende mate gewaarborgd, en is overeenkomstig met de oude regeling die van kracht was tot 1 januari 2024. Deze verplichting geldt enkel wanneer er hoger dan 3 meter wordt gebouwd, wat een mogelijkheid openhoudt tot de bouw van een plat dak. In reactie op de vragen en opmerkingen over het bebouwingsgebied is in paragraaf 2.12.10 een verduidelijkte toelichting opgenomen van het bebouwingsgebied en de invloed van bestaande bebouwing op de maximaal toegestane oppervlakte aan vergunningvrije bouwwerken.

Beschermde dorpsgezicht

Zowel VNG als het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden stellen het ontbreken van een uitzonderingsgrond ten aanzien van beschermde dorpsgezichten ter sprake. De regering heeft in het besluit een uitzonderingsgrond opgenomen voor rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten, overeenkomstig de bruidsschat en het voormalige Besluit omgevingsrecht.

8 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Net als voor de wet wordt het tijdstip van inwerkingtreding (onderdelen) van dit besluit bij koninklijk besluit vastgesteld. Zie voor nadere toelichting over het opgenomen overgangsrecht en inwerkingtreding de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen IV en V.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Besluit bouwwerken leefomgeving)

Onderdeel A (artikel 2.21b)

In dit artikel is geregeld wat wordt verstaan onder huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden. Deze begrippen uit de bijlage komen, met onderdeel G, te vervallen omdat ze hier met normatieve elementen worden uitgewerkt.

Het begrip huisvesting in verband met mantelzorg wordt op de volgende aspecten gewijzigd. Ten eerste komt voor het aantonen van de mantelzorgrelatie tussen de hoofdbewoner en de bewoner van het toegestane bijgebouw te vervallen dat dit dient te geschieden middels een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur. Zie voor verdere toelichting van het vervallen van de verplichte mantelzorgverklaring paragraaf 2.12.8 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Daarnaast wordt losgelaten dat er ten hoogste twee personen in dit verband mogen worden gehuisvest, maar wordt het toegestaan een huishouden te huisvesten van wie ten minste één persoon een mantelzorg- of familierelatie met een bewoner van de hoofdwooning heeft.

Voorts wordt de regeling voor vergunningvrij bouwen in het achtererfgebied uitgebreid met van huisvesting van familieleden. Onder deze categorie vallen op grond van artikel 1:3 BW en het begrip van pleegzorg in artikel 1 van de Jeugdwet:

- de partner (via huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingscontract),
- de ouders (inclusief stiefouders en adoptieouders),
- de schoonouders,
- de meerderjarige kinderen (inclusief stiefkinderen en adoptiekinderen),
- de schoondochters en schoonzonen; en
- (voormalig) pleegkinderen.

Er zijn verschillende leeftijdsgrenzen waarop pleegzorg ophoudt (van 21-23 jaar). Daarom is in deze regeling ervoor gekozen om aan te sluiten bij het begrip pleegzorg van de Jeugdwet. Pleegzorg wordt geboden aan een 'jeugdige' door een 'pleegouder'. Ook deze begrippen zijn gedefinieerd in de Jeugdwet en bepalen het toepassingsbereik van deze regeling.

Onderdeel B en C (artikel 2.22 en 2.24)

Dit betreft aanpassing van de artikelen 2.22 en 2.24 van het Bbl. Ten eerste wordt artikel 2.22, eerste lid, aangevuld waarmee net als voor andere vergunningvrije bouw- en gebruiksmogelijkheden wordt geregeld dat deze alleen gelden bij een legaal gebouwd hoofdgebouw. Door aanvulling van artikel 2.22, tweede lid, wordt geregeld dat de categorie huisvesting voor familieleden net als voor de categorie huisvesting in verband met mantelzorg in afdeling 2.3 van het Bbl, de afbakening van vergunningplichten, een uitzonderingsstatus krijgt. Zo mogen de vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken in artikel 2.29 en het nieuwe artikel 2.30c Bbl bij uitzondering voor deze categorieën wel leiden tot een vermeerdering van het aantal woningen. De aanvulling op artikel 2.24 voorziet erin dat huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden voor de toepassing van deze afdeling functioneel verbonden is met het hoofdgebouw. Met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat een mantelzorg- of familiewoning vanwege de expliciet bepaalde functionele verbondenheid met het hoofdgebouw, moet worden aangemerkt als een functioneel verbonden bouwwerk. Daarmee wordt het mogelijk het bijbehorende bouwwerk vergunningvrij te bouwen en wordt buiten twijfel gesteld dat een mantelzorg- of familiewoning niet als afzonderlijke woning en als een zelfstandig hoofdgebouw aangemerkt kan worden.

Onderdeel D (paragraaf 2.3.4 Vergunningvrije gevallen omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot huisvesting)

Artikel 2.30a (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op omgevingsplanactiviteiten bestaande uit een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk en het gebruik van een bestaand bouwwerk ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg of huisvesting van familieleden. Dit artikel is naar analogie van artikel 2.28 van het besluit geformuleerd om te verhelderen op welke activiteiten de paragraaf ziet. Voor zover het gaat om het bouwen, gebruiken en in stand houden van de aangewezen bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden is geen omgevingsvergunning nodig voor een omgevingsplanactiviteit. Zodoende ook niet als het bouwen, in stand houden en gebruiken van de betrokken bouwwerken niet zou voldoen aan de hierover opgenomen regels in het omgevingsplan. Ook bij strijd met het omgevingsplan is er dus geen vergunning nodig voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Artikel 2.30b (vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot huisvesting)

Dit artikel is de kern van de regeling voor vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot huisvesting in verband met mantelzorg en huisvesting van familieleden. In dit artikel worden de eisen uitgewerkt waaronder er geen vergunning vereist is. Deze sluiten nauw aan bij de eisen van artikel 22.27, onder a, (vergunningvrije bijbehorende bouwwerken) en 22.36 (binnenplanse vergunningvrije activiteiten van rechtswege in overeenstemming met het omgevingsplan) van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.¹²⁸ Ook wel bekend als de bruidsschat voor mantelzorgwoningen. In dit artikel wordt echter de werking van die regeling weer teruggebracht naar een landelijke vergunningvrije omgevingsplanactiviteit in plaats van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit en wordt het toepassingsbereik verruimd naar bijbehorende bouwwerken voor huisvesting van familieleden. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.12.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel a (bouwhoogte)

De maximale bouwhoogte bedraagt 5 meter. Als er hoger dan 3 meter wordt gebouwd, geldt als voorwaarde dat het bijbehorend bouwwerk een schuin dak (een kap met een nok die gevormd wordt door ten minste twee schuine dakvlakken) heeft. Aan de maatvoeringen van zo'n schuin dak zijn, mede in verband met architectuur en belangen van omwonenden, randvoorwaarden gesteld.¹²⁹ Door deze voorwaarden voor een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk met een kap, blijft de bezonningssituatie op belendende bebouwing en naburige erven in voldoende mate gewaarborgd.¹³⁰

Onderdeel a (oppervlaktelimiet bebouwingsregeling)

Een andere bebouwingsvoorwaarde ziet op de maximale oppervlakte van de mantelzorg- of familiewoningen. De oppervlakte van bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan:

- 1°. in geval van een bebouwingsgebied kleiner dan of gelijk aan 100 m²: 50 procent van dat bebouwingsgebied,
- 2°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 100 m² en kleiner dan of gelijk aan 300 m²: 50 m², vermeerderd met 20 procent van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m²,
- 3°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m²: 90 m², vermeerderd met 10 procent van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², tot een maximum van in totaal 150 m².

Deze oppervlaktelimieten voorkomen dat vergunningvrij een achtererf bij een hoofdgebouw helemaal volgebouwd wordt. Met de oppervlakte van het bebouwingsgebied wordt aan de hand van

¹²⁸ Stb. 2020, 400.

¹²⁹ Stb. 2014, 333, p. 37.

¹³⁰ Zie voor uitgebreide toelichting de nota van toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2014, p 31 en volgende.

een bebouwingspercentage bepaald welke oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken aanwezig mag zijn. In de nota van toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht is een uitgebreide uitleg opgenomen over de wijze van berekening van de oppervlakte.¹³¹

Het *bebouwingsgebied* is het achtererfgebied plus de grond onder alle aan- en uitbouwen die later aan het hoofdgebouw zijn toegevoegd (maar niet het oorspronkelijke hoofdgebouw). De maximaal toegestane oppervlakte aan vergunningvrije bouwwerken wordt op dit gebied berekend. Alle bestaande bebouwing binnen dit bebouwingsgebied wordt daarbij in mindering gebracht op de vergunningvrije bouw mogelijkheden, zodat uitbreiden nooit leidt tot onbeperkt volbouwen van het achtererf.

Oppervlakte per gedeelte van het bebouwingsgebied	Bebouwingspercentage
• Gedeelte bebouwingsgebied tot en met 100 m² • Gedeelte bebouwingsgebied vanaf 100 m² tot en met 300 m² • Gedeelte bebouwingsgebied vanaf 300 m² tot en met 900 m² • Gedeelte bebouwingsgebied vanaf 900 m²	• 50% van die oppervlakte • 20% van die oppervlakte • 10% van die oppervlakte tot maximaal 150 m² • 0% van die oppervlakte

Bij het beoordelen of een mantelzorg- of familiewoning vergunningvrij kan worden gebouwd moet rekening worden gehouden met andere bijbehorende bouwwerken op het achtererfgebied. Gelet op de minimale vloeroppervlakte van 18 m² die een verblijfsruimte die wonen als gebruiksfunctie moet hebben¹³², kan een mantelzorg- of familiewoning niet kleiner zijn dan circa 20 m². Dit betekent ook dat op achtererven/in achtertuinen die kleiner zijn dan circa 40 m² geen vergunningvrije mantelzorg- of familiewoning kunnen worden gebouwd.

Onderdeel a (gebruik van een bestaand bijbehorend bouwwerk)

Bij het gebruik van een bestaand bijbehorend bouwwerk als mantelzorg- of familiewoning hoeft dat bouwwerk wat betreft maatwerk en plaatsing niet te voldoen aan de randvoorwaarden voor de vergunningvrije bouw van een nieuwe mantelzorg- of familiewoning. Uitzondering hierop is dat de te gebruiken oppervlakte niet meer mag bedragen dan 150 m². Deze grens ziet op het deel van het bouwwerk dat feitelijk wordt gebruikt voor de mantelzorg- of familiewoning. Zo blijft het mogelijk een groter, rechtmatig bestaand bijgebouw deels voor dit doel te benutten, zonder dat het gebouw zelf hoeft te worden verkleind. Deze grens is een aanvulling ten opzichte van de bruidsschat en is opgenomen om, mede gelet op de verbreding van de regeling met familiewoningen, het risico op oneigenlijk gebruik te beperken. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat eventuele latere aanpassing van dat bouwwerk niet mag leiden tot een verdere afwijking van de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen.

Onderdeel b (regeling buiten het stedelijk gebied)

Voor vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen buiten het stedelijk gebied (buitengebied) geldt – overeenkomstig de bruidsschat en het voormalige Besluit omgevingsrecht - een afzonderlijke regeling.¹³³ Buiten het stedelijk gebied, op percelen waar in de regel al de nodige

¹³¹ Zie *Stb.* 2014, 333, p. 40.

¹³² Op grond van artikel 4.163 van het Besluit bouwwerken leefomgeving moet een verblijfsruimte die wonen als gebruiksfunctie heeft, zoals een mantelzorgwoning, een minimale vloeroppervlakte hebben van 18 m². Het gaat daarbij om de vloeroppervlakte van de binnenruimte. Voor dit besluit is echter de vloeroppervlakte van het gebouw van belang, inclusief de muren, zodat rekening moet worden gehouden met 20 m².

¹³³ Deze regeling is in artikel 7 van bijlage 2 bij het Besluit omgevingsrecht opgenomen ter uitvoering van motie Bisschop en Van Veldhoven (*Kamerstukken II* 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen, ten opzichte van het in het kader van de voorhangprocedure gepubliceerde ontwerp van dit besluit. Zie ook toelichting de nota van toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2014, p. 59.

oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken aanwezig is, zal vooral die aanwezige oppervlakte de mogelijkheden beperken voor het vergunningvrij kunnen toevoegen van een mantelzorgwoning. Daarom is geregeld dat de opgenomen oppervlaktematen buiten toepassing blijven in geval het een geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening betreft. Als voorwaarde geldt wel dat het gaat om een bijbehorend bouwwerk dat geheel of in delen kan worden verplaatst (woonunit, woonwagen of andersoortig verplaatsbaar gebouw). Verder geldt dat de oppervlakte van het bouwwerk niet meer bedraagt dan 100 m² en het gaat om een perceel buiten de bebouwde kom.

Artikel 2.30c (inperkingen vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot huisvesting vanwege andere belangen in de fysieke leefomgeving)

In dit artikel wordt in het eerste lid geregeld in welke gebieden de omgevingsplanactiviteit bedoeld in artikel 2.30b, onder a, het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg of huisvesting van familieleden van toepassing is, gezien dat met het oog op andere belangen, als (externe) veiligheid, waterveiligheid, werelderfgoed, cultureel erfgoed en luchthavens niet mogelijk is. Hiervoor wordt met een opsomming verwezen naar diverse in het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen gebieden. Voor een toelichting op de selectie van instructieregels wordt verwezen naar paragraaf 2.12.11 van het algemeen deel van deze toelichting. Aanvullend hierop wordt geregeld dat artikel 2.30c, onder a, ook niet van toepassing is als bepaalde activiteiten zijn toegelaten op een aan het bebouwingsgebied grenzende locatie.

Eerste lid, onderdelen a tot en met e (externe veiligheid)

Dit besluit bevat gelijkkluidende uitzonderingen als de bruidsschat op de mogelijkheden om vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten voor mantelzorg- en familiewoningen vanwege het belang van de externe veiligheid. Deze uitzonderingen waren opgenomen in artikel 5, derde lid, van bijlage II bij het voormalige Besluit omgevingsrecht. Dat betekent dat als in de huidige situatie regels met betrekking tot externe veiligheid het onmogelijk maken om een locatie te gebruiken voor een mantelzorg- of een familiewoning, dat ook met inwerkingtreding van dit besluit het geval zal zijn, omdat de betreffende regels voor externe veiligheid onverminderd blijven gelden.

Eerste lid, onderdelen f, g en i (bescherming vanwege waterveiligheid)

Dit besluit voorziet met het oog op waterveiligheid ook in uitzonderingen op de vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen. Hierbij gaat het om uitzonderingen vanwege het beschermen van primaire waterkeringen, en de rivierbeddingen van grote rivieren en de PKB-Waddenzee en het PKB-Waddengebied.

Op zich zijn bouwwerken op primaire waterkering en rivierbeddingen van grote rivieren niet in alle gevallen uitgesloten, maar voor de beoordeling of een bouwwerk is toegestaan is een nadere afweging nodig. Daarom is een omgevingsvergunning voor een beperking en gebiedsactiviteit nodig van de waterbeheerder, dat wil zeggen het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Door het vergunningvrij bouwen van mantelzorg- of familiewoningen via de ruimtelijke weg wel mogelijk te maken zou de overheid een inconsistent signaal geven.

Eerste lid, onderdelen h, j en k (reserveringsgebieden)

Reserveringsgebieden zijn bedoeld als reservering voor toekomstige ontwikkeling van infrastructuur, zoals (spoor)wegen, buisleidingstroken van nationaal belang of grote rivierafvoeren. Binnen een reserveringsgebied gelden beperkingen in het toelaten van functies en activiteiten.

Dit besluit voorziet met het oog op toekomstige uitbreiding in dergelijke reserveringsgebieden in uitzonderingen op de vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen. Het gaat daarbij om drie typen reserveringsgebieden: reserveringsgebieden voor de grote rivieren (onderdeel h), reserveringsgebieden voor autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen (onderdeel j), en reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang (onderdeel k). Het toestaan van vergunningvrij bouwen van mantelzorg- of familiewoningen zou het doeleinde van deze reserveringsgebieden teniet doen. Op zich zijn bouwwerken in deze reserveringsgebieden niet in alle gevallen uitgesloten. Een bouwwerk in reserveringsgebieden voor de grote rivieren kan mogelijk wel worden toegestaan; datzelfde geldt

in reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang voor een bouwwerk dat noodzakelijk is voor de aanleg, het onderhoud of de instandhouding van de buisleiding van nationaal belang. Voor de beoordeling of in die gevallen een bouwwerk is toegestaan is echter wel een nadere afweging nodig en is vergunningvrij bouwen dus niet mogelijk.

Eerste lid, onderdeel l (scheepvaartveiligheid)

Anders dan onder het Besluit ruimtelijke ordening gelden de regels voor vergunningvrij bouwen niet in de vrijwaringsgebieden direct naast rijksvaarwegen, omdat obstakels daar de zichtlijnen van schippers en daarmee de veiligheid van de scheepvaart kunnen belemmeren. Bebouwing aldaar vergt een afweging per geval.

Eerste lid, onderdeel m en p (luchtvaartveiligheid)

Dit besluit voorziet met het oog op de luchtvaartveiligheid in uitzonderingen op de vergunningvrije omgevingsplanactiviteit voor mantelzorg- en familiewoningen in gebieden waar bouwwerken communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten Schiphol of overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis kunnen verstoren en in de beperkingengebieden zoals opgenomen in de betreffende luchthavenindulingsbesluiten.

In een luchthavenindelingbesluit staat welk gebied wordt gebruikt als luchthaven en voor welk gebied daaromheen beperkingen gelden in verband met externe veiligheid en geluid. In dergelijke gebieden zijn geen geluidgevoelige gebouwen en kwetsbare gebouwen zoals woningen toegestaan. In lijn met de hier eerdergenoemde uitzondering wat betreft het aspect externe veiligheid, is het daarom niet mogelijk om mantelzorg- of familiewoningen vergunningvrij te bouwen in gebieden die deel uitmaken van een luchthavenindelingbesluit.

Eerste lid, onderdelen n en o én tweede lid (cultureel erfgoed)

In het eerste lid, onderdelen n en o, en in het tweede lid worden inperkingen opgenomen voor mantelzorg- of familiewoningen met betrekking tot archeologisch onderzoek.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving is voor cultureel erfgoed al in een inperking van de vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken voor zover het gaat om (voor)beschermd monumenten en beschermd stads- of dorpsgezichten. Gelet op het verdrag van Granada moet het beschermingsregime voor beschermd monumenten en stads- en dorpsgezichten zo worden ingericht dat het bevoegd gezag door middel van een passende controle- en goedkeuringsprocedure in kennis wordt gesteld van alle plannen waardoor een (voor)beschermd monument kan worden ontsierd of beschadigd of waardoor het karakter van een beschermd gezicht geheel dan wel gedeeltelijk wordt aangetast als gevolg van de sloop van bestaande gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen, of andere belangrijke veranderingen. Voor cultureel erfgoed is in artikel 2.30 van het Besluit bouwwerken leefomgeving geregeld dat omgevingsplanactiviteiten (met betrekking tot bouwwerken) in, aan, op of bij (voor)beschermd monumenten of archeologische monumenten niet vergunningvrij zijn. Voor het bouwen en gebruiken van mantelzorg- of familiewoningen in, aan, op of bij beschermd monumenten geldt dat er voor het bouwen een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. Dit geldt ook voor mantelzorg- en familiewoningen in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten.

Wat betreft archeologische monumenten volgt uit het verdrag van Valletta onder meer dat bij projecten in de fysieke leefomgeving vroegtijdig rekening gehouden moet worden met bekende of te verwachten archeologische monumenten, die bij voorkeur in situ behouden moeten worden. Op grond van het deels op dit verdrag gebaseerde artikel 5.130 van het Bkl houden gemeenten bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening met bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. De regels die met het oog hierop zijn gesteld, kunnen inhouden dat bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit een rapport wordt overgelegd van een archeologisch vooronderzoek op de te bebouwen locatie. Als bij het onderzoek archeologische waarden zijn aangetroffen, kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat er met het oog op het behoud in situ beperkingen aan het bouwplan gesteld worden. Ook kan er aan de omgevingsvergunning de verplichting worden verbonden om een archeologische opgraving te verrichten als behoud in situ niet mogelijk is. De archeologische waarden worden dan 'ex situ'

behouden, door documentatie en rapportage van de opgraving en conservering en deponering van de archeologische vondsten.

Als hoofdregel geldt dat de mogelijkheden om een mantelzorgwoning of familiewoning te bouwen zonder omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet van toepassing zijn als er op de locatie van het bouwwerk regels gelden over het verrichten van archeologisch onderzoek in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Daarop zijn er twee uitzonderingen, wat betekent dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit toch niet vereist is. Dit is ten eerste het geval als de oppervlakte van het bouwwerk minder dan 50 m² bedraagt. De tweede uitzondering op de hoofdregel is de situatie dat op grond van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan een verbod geldt om zonder omgevingsvergunning grondwerkzaamheden te verrichten die nodig zijn voor het verrichten van de bouwactiviteit en daarop regels van toepassing zijn over het verrichten van archeologisch onderzoek in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid. Als sprake is van een dergelijk verbod met daarop betrekking hebbende regels over het verrichten van archeologisch onderzoek, is er namelijk geen reden om de vergunningvrije gevallen voor de *bouwactiviteit* te beperken. In dat geval is de bescherming van de archeologische waarden op de locatie al voldoende verzekerd via de omgevingsvergunning voor de graafwerkzaamheden ter voorbereiding van de bouwactiviteit. De uitzondering op het vergunningvrije bouwen in het belang van de archeologische monumentenzorg is – inclusief de twee uitzonderingen daarop – beleidsneutraal overgezet vanuit artikel 22.28, vierde lid, van de bruidsschat. Zie ook de toelichting op dat artikel in de nota van toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Of de mogelijkheden om een mantelzorgwoning of familiewoning te bouwen zonder omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit daadwerkelijk worden ingeperkt door regels over het verrichten van archeologisch onderzoek in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, hangt in hoge mate af van de lokale omstandigheden. Om burgers bij kleine bodemverstoringen (ook wel 'huis-tuin-en-keukengevallen' genoemd) niet met een archeologische onderzoeksplicht te belasten, is in artikel 5.130, vierde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald dat gemeenten hun beschermende regels voor archeologie niet stellen voor activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m². De gemeente kan op grond van het vijfde lid van artikel 5.130 van het Bkl, echter een hiervan afwijkende andere oppervlakte vaststellen, als bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten daartoe aanleiding geven. Een kleinere vrijstellingsoppervlakte dan 100 m² is bijvoorbeeld gebruikelijk in historische binnensteden, waar – tenzij de bodem recentelijk is verstoord – door de historische gelaagdheid van de bodem een hoge verwachting op het aantreffen van archeologische resten bestaat. Op locaties met een aantoonbaar lage verwachting op archeologische monumenten kan er juist een grotere oppervlakte dan 100 m² zijn vastgesteld. Daar waar de archeologische verwachting laag is en er dus een grotere vrijstellingsoppervlakte dan 100 m² is vastgesteld, zal er geen praktische betekenis toekomen aan de uitzondering in het belang van de archeologische monumentenzorg. Het te bouwen bouwwerk is dan immers kleiner dan de vrijstellingsoppervlakte. En voor een bouwwerk met een oppervlakte kleiner dan 50 m² is hoe dan ook geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit vereist. Er kan dan nog wel een archeologische onderzoeksplicht gelden op grond van een voor een andere omgevingsplanactiviteit vereiste omgevingsvergunning, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van graafwerkzaamheden ter voorbereiding van de bouwactiviteit. Maar in veel gevallen geldt er ook een bepaalde vrijstellingsdiepte ten opzichte van het maaiveld, tot waar er zonder vergunning mag worden gegraven vanwege eerdere bodemverstoringen.

Anders dan onder het Besluit omgevingsrecht gelden de regels voor vergunningvrij bouwen niet voor werelderfgoederen. Een dergelijke uitzondering bestond al voor werelderfgoederen die zijn aangewezen als (voor)beschermd monument of rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Met de toevoeging van de werelderfgoederen aan het nieuwe artikel 2.30c wordt in lijn met de

Omgevingswet beter uitvoering gegeven aan de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld ("het Werelderfgoedverdrag").¹³⁴

Onderdelen E en F (artikelen 8.1 en 8.2)

Hier wordt gelijkkluidend aan de overgangsrechtelijke regeling voor cultureel erfgoed in de bruidschatregeling ten aanzien van mantelzorgwoningen voor nog niet in het omgevingsplan aangewezen gemeentelijke monumenten en voorbeschermde gemeentelijke monumenten en voor rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten geregeld dat deze al wel worden uitgezonderd van de vergunningvrije regeling.

Onderdeel G (Bijlage I, onder A)

In aanvulling van de reeds bestaande begrippen hoofdgebouw en achtererfgebied wordt voor deze regeling het begrip bebouwingsgebied geïntroduceerd. Daarmee wordt duidelijk om welk gebied het gaat dat in het kader van de regeling voor huisvesting in verband met mantelzorg en de huisvesting van familieleden mag worden bebouwd. Er worden in artikel 2.30b, regels gesteld over het deel van het bebouwingsgebied dat mag worden bebouwd. Zie hierover ook onderdeel 3.12.9 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Artikel II (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Onderdeel A

Wijziging artikel 1.1a (grondslag)

Met dit onderdeel wordt aan artikel 1.1a van het Besluit kwaliteit leefomgeving een verwijzing toegevoegd naar de artikelen 62a, 66, 67, tweede lid, en 80a, vijfde lid, van de Woningwet, zoals ingevoegd met de wet. Deze artikelen zijn benut als grondslagen voor artikel 4.33, artikel 4.34, eerste lid, onderdelen d en e, en artikel 11.76, tweede lid, onderdelen c, d en e, en 11.77, onderdelen c tot en met g, die via dit besluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn toegevoegd. De genoemde onderdelen houden verband met gemeentelijk beleid ter uitvoering van de Woningwet, gericht op het voorzien in de woonbehoefte van de bij dit besluit aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen en op stedelijke vernieuwing, waaronder de leefbaarheid. Voorts voorzien de genoemde onderdelen in de grondslagen voor gegevensverzameling en verslaglegging over de voorziening in de woonbehoefte van de bij besluit aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen.

Onderdeel B (mantelzorg- en familiewoningen niet-geluidgevoelig)

Aan artikel 3.18 wordt een lid toegevoegd om te expliciteren dat geluidgevoelige gebouwen bij toepassing van deze afdeling niet in aanmerking worden genomen als dit op grond van paragraaf 2.3.4 van het Bbl vergunningvrije mantelzorg- en familiewoningen betreffen. Zie voor nadere toelichting ook onderdeel D tot en met H.

Onderdeel C

Nieuwe afdeling 4.5 (volkshuisvestingsprogramma's)

Dit onderdeel voegt een nieuwe afdeling toe aan hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet kunnen instructieregels worden gesteld over de inhoud van verplichte programma's. In hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn instructieregels van dit type opgenomen. De nieuwe afdeling 4.5 voegt instructieregels toe voor de volkshuisvestingsprogramma's van gemeente, provincies en het Rijk zoals die met de wet als verplichte programma's in de Omgevingswet zijn ingevoegd.

Nieuw artikel 4.32 (sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare (koop)woningen)

¹³⁴ Op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155).

Artikel 4.32 geeft enkele definities die nodig zijn voor een goede toepassing van de bij dit besluit in het Besluit kwaliteit leefomgeving ingevoegde instructieregels over het gemeentelijke, provinciale en nationale volkshuisvestingsprogramma. Bij de definities van sociale huurwoning, middenhuurwoning en betaalbare koopwoning worden onder andere voorwaarden gesteld over de instandhoudingstermijn om mee te tellen als betaalbare woning, indachtig het karakter van een flexwoning (die bestemd zijn om alleen tijdelijk ter plaatse te zijn) gelden deze instandhoudingstermijnen daarvoor niet en tellen deze dus ook mee zonder aan deze voorwaarde te voldoen.

Onder a

Onderdeel a bepaalt wat onder een sociale huurwoning wordt verstaan. Hierbij is aangesloten bij de maximale huurprijsgrens zoals die ook al voor regels in het omgevingsplan over de woningbouwcategorie sociale huur wordt gehanteerd (met dit besluit opgenomen in artikel 5.162a van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Een huurwoning kwalificeert als sociale huurwoning als de overeengekomen huurprijs bij aanvang van de huur onder dit maximum valt, de woning wordt verhuurd aan een huurder met een inkomen onder de inkomensgrens, bedoeld in artikel 1, van de Woningwet en als een publiekrechtelijk of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn geldt van 25 jaar na eerste ingebruikname. Gaat het om woningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkingtreding van dit besluit, dan tellen ook huurwoningen mee waarvoor een kortere instandhoudingstermijn is gesteld. Eenzelfde uitzondering geldt voor woningen als die bestemd zijn om alleen tijdelijk ter plaatse aanwezig te zijn (zgn. flexwoningen). Ook tellen huurwoningen die worden verhuurd door toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet (zijnde woningcorporaties) mee die vallen onder de op grond van artikel 47, eerste lid, onder b van de Woningwet opgedragen diensten van algemeen economisch belang mee. Voor deze woningen bevat de Woningwet voldoende waarborgen ten aanzien van de huurprijs, doelgroep en instandhoudingstermijn van deze woningen.

Onder b

Een middenhuurwoning is gedefinieerd als een huurwoning met een maximale huurprijs ter hoogte van het bedrag zoals vastgelegd in artikel 2, eerste lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte. Het gaat hier alleen om het huurprijsmaximum: een huurwoning kwalificeert voor afdeling 4.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving als middenhuurwoning als de huurprijs onder het maximumbedrag bij de liberalisatiegrens (thans: 186 punten) valt, ongeacht welk aantal punten de woning werkelijk behaalt.

In bepaalde gevallen wordt ook een huurwoning met een hogere huurprijs dan dit maximum als middenhuurwoning aangemerkt. Dit is het geval als er een opslag van toepassing is als bedoeld in artikel 8a, eerste, derde, vierde of vijfde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte. Het gaat in eerste plaats om woningen die deel uitmaken van een rijksmonument of provinciaal of gemeentelijk monument, of woningen die voor 1965 zijn gebouwd en deel uitmaken van een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Daarnaast gelden huurwoningen met een hogere huurprijs als middenhuurwoning wanneer de nieuwbouwopslag, bedoeld in artikel 8a, vierde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte, van toepassing is. Hiervoor is vereist dat de bouw van de huurwoning of de verbouwing van een gebouw of gedeelte daarvan tot huurwoning is gestart voor 1 januari 2028.

Naast een huurprijs onder het gestelde maximum vereist de definitie van een middenhuurwoning dat de huurwoning een publiekrechtelijk of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn heeft van ten minste 10 jaar. Gaat het om woningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkingtreding van dit besluit, dan tellen deze ook mee als er een kortere instandhoudingstermijn is gesteld.

Onder c

Een betaalbare koopwoning is gedefinieerd als een koopwoning waarvan de maximale eerste koopprijs niet hoger ligt dan het geïndexeerde bedrag, bedoeld in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014. En waarvan de instandhoudingstermijn voor ten minste een jaar na het sluiten van de

koopovereenkomst publiekrechtelijk of anderszins is verzekerd na het sluiten van de koopovereenkomst of een bij overeenkomst verzekerde andere regeling die speculatie tegengaat en de koper ondersteunt bij de aankoop van een woning. In het laatste geval gaat het om een vorm van verkoop onder voorwaarden of een vorm van koopondersteuning met een gedeelde waardeontwikkeling bij doorverkoop. Deze voorwaarden zijn nader omschreven in onderdeel f van artikel 4.32.

Onder d

Een aparte omschrijving is opgenomen voor betaalbare woningen. Hieronder worden zowel sociale huurwoningen, middenhuurwoningen als betaalbare koopwoningen verstaan.

Onder e

Voor de omschrijving van woning is aangesloten bij de begrippen woonfunctie en woonwagen zoals gedefinieerd in onderdeel B van bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een woonfunctie is de gebruiksfunctie voor ruimten voor wonen. Om een woonfunctie te zijn, moet een gebouw, bouwwerk of onderdeel daarvan worden bewoond. Dat wil zeggen dat het adres als woonadres in de gemeentelijke basisadministratie staat. Gedeelten van een woonfunctie voor afzonderlijke bewoning (kamergewijze verhuur) worden voor de toepassing van paragraaf 4.5 Bkl niet als woning beschouwd. Waar gedeelten van woonfuncties voor afzonderlijke bewoning relevant zijn voor de instructieregels over het gemeentelijk, provinciaal en nationaal volkshuisvestingsprogramma, is dat in die instructieregels specifiek aangegeven.

Onder f

Dit onderdeel geeft invulling aan het begrip betaalbare koopwoning voor gevallen waarin geen sprake is van een instandhoudingstermijn die is verzekerd op grond van deze wet¹³⁵ of in een overeenkomst. Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen maken al langere tijd gebruik van regelingen waarbij de betaalbaarheid van koopwoningen wordt geborgd door toepassing van verkoop onder voorwaarden of een vorm van koopondersteuning met een gedeelde waardeontwikkeling bij doorverkoop. Dergelijke constructies, waaronder ook projecten die mede tot stand komen met steun uit het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen, hebben tot doel de toegang tot betaalbare koopwoningen voor midden- en lagere inkomens te vergroten. Omdat ook deze regelingen bijdragen aan de bouw van betaalbare koopwoningen, voorziet dit onderdeel erin dat deze woningen ook als betaalbare koopwoning worden beschouwd.

De onderdelen c en f voorzien erin dat koopwoningen die voor wat betreft de aankoopprijs voldoen en die via verkoop onder voorwaarden of koopondersteuning betaalbaar worden gerealiseerd, worden aangemerkt als betaalbare koopwoning als ze voldoen aan de in onderdeel f genoemde criteria. Deze criteria beogen tot uitdrukking te brengen dat voor de vaststelling van volkshuisvestingsprogramma's alleen woningen die ook fiscaal gezien worden als een eigen woning en waarbij kopers aanspraak kunnen maken op de NHG als betaalbare koopwoning worden aangemerkt.

Er worden twee soorten constructies onderscheiden. In de eerste plaats kan het gaan om verkoop van een woning voor een koopprijs onder de getaxeerde marktwaaarde, met het beding dat het verschil bij een latere doorverkoop of teruglevering geheel of gedeeltelijk wordt afgedragen aan of verrekend met de oorspronkelijke verkoper (vaak genoemd kopersondersteuning). Onder verkoop wordt hier verstaan dat de woning (inclusief de grond) in eigendom wordt overgedragen of dat deze in erfpacht wordt uitgegeven of, als het gaat om een woongebouw, een appartementsrecht

¹³⁵ De instandhouding kan op grond van de Omgevingswet onder meer zijn verzekerd door middel van regels in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 5.162a, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd met dit besluit (voorheen artikel 5.161c), maar ook in voorschriften bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of met regels in een bestemmingsplan over sociale koop die deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan op grond van artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet, in combinatie met een doelgroepenverordening op grond van het Besluit ruimtelijke ordening die op grond van artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet nog van kracht is.

wordt verkocht. Er is in dit geval sprake van een betaalbare koopwoning als de verkoopprijs voor de initiële koper ligt onder het geïndexeerde bedrag, bedoeld in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014, en het verschil tussen de verkoopprijs en de getaxeerde marktwaaarde ten minste 10% en ten hoogste 50% bedraagt. Daarnaast gelden eisen aan bedingen over het af te dragen of te verrekenen bedrag. De waardeontwikkeling van de woning moet de koper op elk moment ten minste voor 50% aangaan, zodat de woning fiscaal als eigen woning wordt aangemerkt in de zin van de eigenwoningregeling. Wanneer de koper gedeeltelijk meedeelt in de waardeontwikkeling van de woning, dan mag het percentage waarmee de koper bij waardestijging profiteert niet lager zijn dan het percentage in geval van waardedaling. De waardedeling moet dus te allen tijde symmetrisch zijn.

Geldt er een beding dat de koper bij (door)verkoop van de woning het oorspronkelijke verschil tussen aankoopprijs en getaxeerde marktwaaarde moet terugbetalen of verrekenen, of betaalt de koper meer dan de actuele marktwaaarde van dat verschil, dan mag de koopondersteuning bij eerste koop ten hoogste 40% zijn ten opzichte van de getaxeerde marktwaaarde (en dus niet 50%). Hierbij geldt namelijk een aanvullend vermogensrisico.

In de tweede plaats kan het gaan om uitgifte van de grond in erfpacht, waarbij de koper de woning koopt en op de grond onder de woning een voortdurend of eeuwigdurend erfpachtrecht verkrijgt met het beding dat de grond op een later moment in eigendom kan worden verkregen. Het gaat hier om een betaalbare koopwoning als het aandeel van de grond in de marktwaaarde van de volle eigendom van de onroerende zaak niet meer dan 40% bedraagt. Daarnaast geldt dat de waardeontwikkeling van de woning de koper op elk moment ten minste voor 50% moet aangaan, zodat de woning fiscaal als eigen woning kan worden aangemerkt in de zin van de eigenwoningregeling. Geldt er een beding waarbij de koper bij de aankoop van de grond gedeeltelijk meedeelt in de waardeontwikkeling van de woning, dan mag het percentage waarmee de koper in geval van waardestijging profiteert niet lager zijn dan het percentage in geval van waardedaling. In uitzonderingsgevallen kan ook de situatie waarin zowel op de woning als de grond een erfpachtrecht wordt uitgegeven sprake zijn van betaalbare koop. Het belang van de koper zal dan dusdanig moeten zijn, dat sprake is van economische eigendom in de zin van de eigenwoningregeling, zodat de woning fiscaal kwalificeert als eigen woning.

De constructies die op dit moment aan de voorwaarden voldoen zijn vermeld in de lijst van geaccepteerde constructies zoals vastgesteld in het kader van de nationale hypotheekgarantie (NHG).

Nieuw artikel 4.33 (aanwijzing ouderen, starters en aandachtsgroepen)

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan artikel 62a, eerste lid van de Woningwet door ouderen, starters en aandachtsgroepen aan te wijzen van wie de woonbehoefte of huisvesting bijzondere aandacht behoeft. In de memorie van toelichting bij de wet (zie paragraaf 2.2.2, 2.2.5 en 3.1.6.2 onderdeel g) is uitgebreid ingegaan op de onderbouwing van het aanmerken van deze groepen als groepen waar in het volkshuisvestingsprogramma aandacht moet worden besteed.

In artikel 4.34, eerste lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een beschrijving moet omvatten van de actuele en verwachte gemeentelijke woonbehoefte, waar de woonbehoefte van ouderen en aandachtsgroepen deel van uitmaakt. Gemeenten worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale gemeentelijke woonbehoefte.

Ook van provincies en het Rijk wordt verwacht dat zij in hun volkshuisvestingsprogramma's een beschrijving opnemen van de actuele en verwachte woonbehoefte op de schaal van respectievelijk elke woningbouwregio en de nationale woningbouwopgave, waar de woonbehoefte van ouderen, starters en aandachtsgroepen deel van uitmaakt (artikelen 4.35, eerste lid, onder a, en 4.36, eerste lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

Verder wordt van gemeenten verwacht dat zij in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een beschrijving opnemen van de wijze waarop het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de bestaande voorraad voorziet in de woonbehoefte van de aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen (artikel 4.34, eerste lid, onder d, van het Besluit kwaliteit leefomgeving). In de artikelen 4.35, eerste lid, onder d, en 4.36, eerste lid, onder d, wordt hetzelfde verwacht van de provincies (dan op de schaal van de regio's) en de het Rijk (nationale schaal). In artikel 4.34, tweede lid, worden de aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen eveneens aangehaald. Daar wordt geregeld dat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een beschrijving van de nieuwbouwopgave en ontwikkeling van de bestaande voorraad bevat, waarbij wordt aangegeven op welke wijze bij dat beleid rekening is gehouden met de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van de betrokken ouderen, starters en aandachtsgroepen.

Nieuw artikel 4.34 (gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma)

Artikel 4.34 geeft instructieregels over de vereiste inhoud van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat een inventariserend deel en een beleidsmatig deel.

Eerste lid, onder a

Het inventariserende deel (eerste lid, onder a) beschrijft de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave zoals die voortvloeit uit gegevens over de bestaande woningvoorraad en de actuele en in de toekomst verwachte woonbehoefte. Om de bestaande woningvoorraad qua omvang en samenstelling te laten aansluiten op de actuele en toekomstige woonbehoefte, zullen zowel nieuwe woningen als ontwikkelingen in de bestaande woningvoorraad noodzakelijk zijn. Op basis van het eerste lid, onder a, concludeert de gemeente wat de woningbouwopgave is. Onder de woningbouwopgave moet worden verstaan, nieuwbouw én het saldo van toevoegingen en onttrekkingen aan bestaande bouw én het saldo van positieve functiewijzigingen van niet-woning naar woning en negatieve functiewijzigingen van woning naar niet-woning.¹³⁶ Bij het bepalen van de actuele en verwachte woonbehoefte wordt niet louter gekeken binnen de eigen gemeentegrenzen, maar wordt ook het gemeentelijk aandeel in de woonbehoefte binnen de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort. Daarbij wordt expliciet ook de woonbehoefte betrokken van de ouderen, starters en aandachtsgroepen die in artikel 4.33 Bkl worden aangewezen. Voor studenten, ouderen, arbeidsmigranten en woonwagenbewoners kan voor het benodigd aantal woningen worden uitgegaan van het jaarlijkse verslag van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening daarover, geregeld in artikel 11.77, onderdelen c, d en e. Als provinciale of gemeentelijke prognoses uitkomen op een hoger aandeel benodigd aantal woningen voor die groepen mag daar van worden uitgegaan. Voor urgent woningzoekenden, medisch woningzoekenden, dreigend daklozen, pleegzorgverlaters, statushouders en starters dient voor het benodigd aantal woningen uit te worden gegaan van een eigen gemeentelijke inschatting voor zover de huisvesting van deze groepen een specifiek woningtype vergt.

Eerste lid, onder b en c

Het beleidsmatige deel behelst in de eerste plaats het beleid om te voldoen aan de op grond van het eerste lid, onder a, geconstateerde volkshuisvestingsopgave. Het gaat in de eerste plaats om het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave (eerste lid, onder b) en om het beleid voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad (eerste lid, onder c). Het beleid om te voldoen aan de woningbouwopgave omvat een beschrijving van reeds in voorbereiding zijnde plannen en locaties voor woningbouw, en nieuwe plannen voor woningbouw. Aangegeven dient te worden hoeveel woningen deze plannen en voornemens in totaal opleveren, en voor welk aandeel dit aantal uit betaalbare woningen en uit woningen die voldoen aan de bruikbaarheidseisen voor de woonfunctie nultreden en de woonfunctie zorggeschikt als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving en geclusterde woonvormen bestaande uit deze woonfuncties zal bestaan. Daarnaast worden maatregelen beschreven om op korte termijn in de woonbehoefte te

¹³⁶ Zie de CBS statistiek Levensloop van woningen en niet-woningen; gebruiksfunctie, regio: [Levensloop van woningen en niet-woningen; gebruiksfunctie, regio | CBS en de toelichting daarop van het CBS.](#)

voorzien. Onder beleid ter voorziening in de woonbehoefte binnen de bestaande woningvoorraad kunnen maatregelen worden verstaan gericht op het benutten van de voorraad en het bevorderen van doorstroming.

Eerste lid, onder d

Onderdeel d geeft een nadere eis voor de beschrijving van het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad. Hierbij zal steeds expliciet moeten worden aangegeven hoe wordt voorzien in de woonbehoefte van de ouderen, starters en aandachtsgroepen die in artikel 4.33 worden aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet.

Eerste lid, onder e

Het beleidsmatige deel van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma omvat ook het beleid dat gemeenten voeren als zij uitvoering geven aan de taak om stedelijke vernieuwing te bevorderen zoals vervat in artikel 80a, eerste lid, van de Woningwet. Op grond van artikel 67, tweede lid, van de Woningwet, worden in deze instructieregel aspecten van het beleid voor stedelijke vernieuwing aangewezen waarvoor de gemeente in elk geval beleid uitwerkt in het volkshuisvestingsprogramma. Het gaat om het verbeteren van de leefbaarheid en het bevorderen van sociale samenhang, verhogen van de kwaliteit van de openbare buitenruimte en het verbeteren van de bereikbaarheid. Voor een nadere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Tweede lid

Voor zowel het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave (eerste lid, onder b) als het beleid voor de ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad (eerste lid, onder c) zal in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moeten worden beschreven hoe rekening is gehouden met de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte van de in artikel 4.33 aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen. Zowel bij de bouw van nieuwe woningen voor deze groepen als de huisvesting daarvan binnen de bestaande voorraad is van belang dat de zorg- en ondersteuningsbehoefte zoals die door dat beleid kan ontstaan of wijzigen, op voorhand goed is onderkend.

Derde en vierde lid

Het derde lid brengt tot uitdrukking dat het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave ook wat betreft de samenstelling van de nieuw te bouwen woningen aan bepaalde eisen zal moeten voldoen. Als het aandeel sociale huurwoningen in de bestaande woningvoorraad lager of is dan of gelijk is aan het landelijk gemiddelde, zal het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave erin moeten voorzien dat 30% van de nieuw te bouwen woningen sociale huurwoningen betreft. Is het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke woningvoorraad hoger dan het landelijk gemiddelde, dan zal het beleid erin moeten voorzien dat ten minste 40% van de nieuw te bouwen woningen tot het middensegment (middenhuur of betaalbare koopwoningen) behoort. Het landelijk gemiddelde percentage sociale huurwoningen zal voor een bepaalde termijn worden vastgesteld in de Omgevingsregeling. Aanvullend zal het beleid moeten voorzien in de verwezenlijking van een regionaal verdeeld aandeel betaalbare woningen in de woningbouwregio om het totale aandeel in de woningbouwregio te behalen. Het vierde lid geeft aan dat wanneer deze percentages aantoonbaar niet passend zijn bij de woningmarkt in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort, een lager percentage kan worden vastgesteld met een provinciale instructieregel over het volkshuisvestingsprogramma. Het stellen van hogere percentages is niet mogelijk.

Nieuw artikel 4.35 (provinciaal volkshuisvestingsprogramma)

Artikel 4.35 geeft instructieregels over de vereiste inhoud van het provinciaal volkshuisvestingsprogramma. Het provinciaal volkshuisvestingsprogramma bevat een inventariserend deel en een beleidsmatig deel.

Eerste lid

Het inventariserende deel (eerste lid, onder a) beschrijft de provinciale volkshuisvestingsopgave zoals die voortvloeit uit gegevens over de bestaande woningvoorraad en de actuele en in de toekomst verwachte woonbehoefte. Om de bestaande woningvoorraad qua omvang en samenstelling te laten aansluiten op de actuele en toekomstige woonbehoefte, zullen zowel nieuwe woningen als ontwikkelingen in de bestaande woningvoorraad noodzakelijk zijn. Op basis van het eerste lid, onder a, concludeert de provincie wat deze opgaven zijn. Onder de woningbouwopgave moet worden verstaan, nieuwbouw én het saldo van toevoegingen en onttrekkingen aan bestaande bouw én het saldo van positieve functiewijzigingen van niet-woning naar woning en negatieve functiewijzigingen van woning naar niet-woning.¹³⁷ Bij het bepalen van de actuele en verwachte woonbehoefte wordt gekeken naar de woningbouwregio's binnen het provinciale grondgebied, die op grond van de instructieregel die met dit besluit in hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingevoegd, bij de omgevingsverordening worden aangewezen. Hierbij wordt ook de woonbehoefte betrokken van de ouderen, starters en aandachtsgroepen die in artikel 4.33 worden aangewezen.

Het beleidsmatige deel (eerste lid, onder b, c, en d) omvat het provinciale beleid ter verwezenlijking van de geconstateerde woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad. Hierbij zal ook moeten worden aangegeven hoe met dit beleid wordt voorzien in de woonbehoefte van de in artikel 4.33 aangewezen ouderen en aandachtsgroepen.

Tweede lid

Het tweede lid brengt tot uitdrukking dat het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave wat betreft de samenstelling van de nieuw te bouwen woningen aan bepaalde eisen zal moeten voldoen. Dit houdt voor de provincie in dat het beleid erin moet voorzien dat voor elke woningbouwregio en elke provincie het aandeel betaalbare woningen voor 30% uit sociale huurwoningen en voor twee derde uit betaalbare woningen van het totale aantal nieuw te bouwen woningen bedraagt. Ook moet het aandeel betaalbare woningen, dat na de verdeling op basis van de instructieregels ten aanzien van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma de gemeente 30% of 40% betaalbare woningen te programmeren resteert evenwichtig zijn verdeeld over de gemeenten binnen elke woningbouwregio. Deze verdeling moet tot stand komen in bestuurlijk overleg.

Derde lid

Het derde lid legt vast wat onder bruto plancapaciteit wordt verstaan. Dit is de som van harde en zachte plancapaciteit. Woningen tellen als harde plancapaciteit vanaf het moment dat deze mogelijk zijn gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, een vastgesteld projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Woningen die zijn voorzien in een omgevingsvisie, programma of ander openbaar gemaakt beleidsdocument tellen als zachte plancapaciteit, evenals de woningen ter toelating waarvan kennis is gegeven van een voornemen om een omgevingsplan vast te stellen als hiervoor een locatie op het oog is. Deze locatie kan via de vertrouwelijk aan te leveren gegevens van de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw worden aangetoond.

Nieuw artikel 4.36 (nationaal volkshuisvestingsprogramma)

Artikel 4.36 geeft instructieregels over de vereiste inhoud van het nationale volkshuisvestingsprogramma. Het nationale volkshuisvestingsprogramma bevat een inventariserend deel en een beleidsmatig deel.

Eerste lid

Het inventariserende deel (eerste lid, onder a) beschrijft de nationale volkshuisvestingsopgave zoals die voortvloeit uit gegevens over de bestaande woningvoorraad en de actuele en in de toekomst verwachte woonbehoefte. Om de bestaande woningvoorraad qua omvang en

¹³⁷ Ibidem.

samenstelling te laten aansluiten op de actuele en toekomstige woonbehoefte, zullen zowel nieuwe woningen als ontwikkelingen in de bestaande woningvoorraad noodzakelijk zijn. Op basis van het eerste lid, onder a, concludeert de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wat deze opgaven zijn. Onder de woningbouwopgave moet worden verstaan, nieuwbouw én het saldo van toevoegingen en onttrekkingen aan bestaande bouw én het saldo van positieve functiewijzigingen van niet-woning naar woning en negatieve functiewijzigingen van woning naar niet-woning.¹³⁸ Bij het bepalen van de actuele en verwachte woonbehoefte wordt ook de woonbehoefte betrokken van in artikel 4.33 aangewezen ouderen, starters en aandachtsgroepen.

Het beleidsmatige deel (eerste lid, onder b, c, en d) omvat het nationale beleid ter verwezenlijking van de geconstateerde woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad. Hierbij zal ook moeten worden aangegeven hoe met dit beleid wordt voorzien in de woonbehoefte van de ouderen, starters en aandachtsgroepen. Tevens dient het beleid een overzicht te bevatten van de woningbouwlocaties die verhoogde attentie vereisen.

Tweede lid

Het tweede lid brengt tot uitdrukking dat het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave wat betreft de samenstelling van de nieuw te bouwen woningen aan bepaalde eisen zal moeten voldoen. Dit houdt voor het Rijk in dat het beleid erin moet voorzien dat het aandeel betaalbare woningen landelijk ten minste twee derde en het aandeel sociale huurwoningen ten minste 30% van het totale aantal nieuw te bouwen woningen bedraagt.

Nieuw artikel 4.37 (onthefving instructieregels gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma)

Dit artikel maakt het mogelijk dat wanneer de percentages te verwezenlijken sociale huurwoningen of middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen aantoonbaar niet passend zijn bij de woningmarkt in een gemeente het college van burgemeester en wethouders een ontheffing van de instructieregels in het derde lid van artikel 4.34 kunnen aanvragen bij gedeputeerde staten of de minister. Deze ontheffing kan alleen worden verleend met het oog op de belangen waarvoor de regels zijn gesteld, de ontheffing kan dus worden verleend wanneer dat nodig is vanwege een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Dit dient te worden aangetoond met gegevens over de woningvoorraad in relatie tot de woonbehoefte in die regio. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.8 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen D tot en met H (wijziging van de artikelen 5.55, 5.78, 5.79, 5.89a en 5.90 Bkl)

Zoals toegelicht in paragraaf 2.12.11 van het algemeen deel van deze nota van toelichting worden mantelzorg- en familiewoningen beschermd tegen externe veiligheidsrisico's via de regels in paragraaf 2.3.4 van het Bbl, en zijn de regels over geluid, trillingen, geur en slagschaduw niet van toepassing op mantelzorg- en familiewoningen. Ter verduidelijking wordt aan de zes paragrafen (betreft ook artikel 3.18 Bkl) met instructieregels over geluid, trillingen, geur en slagschaduw in het Bkl een bepaling toegevoegd die duidelijk maakt dat de bouwwerken die op grond van de ingevoegde bepalingen in paragraaf 2.3.4 van het Bbl vergunningvrij kunnen worden gebouwd niet in aanmerking worden genomen bij besluiten over het toelaten van activiteiten of besluiten over geluidbronsoorten die gevolgen kunnen hebben voor deze woningen. Hoewel in de bepalingen die het toepassingsbereik van de verschillende paragrafen regelen steeds al bepaald is dat de regels alleen zien op gebouwen die zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt om elke twijfel daarover uit te sluiten geregeld dat gebouwen die zijn toegelaten op grond van paragraaf 2.3.4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving niet in aanmerking worden genomen bij het toepassen van de instructieregels.

De aanvullingen op de instructieregels zijn zo vormgegeven dat ze alleen zien op besluiten over het toelaten van activiteiten of besluiten over geluidbronsoorten die gevolgen kunnen hebben op een vergunningvrije mantelzorg- of familiewoning. Het is nodig noch gewenst om een vergelijkbare

¹³⁸ Ibidem.

verduidelijking aan te brengen bij de regels over het toelaten van gebouwen of andere bouwwerken. Op het moment dat mantelzorg- of familiewoningen wel worden toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ("positief worden bestemd") moet wel worden getoetst aan deze instructieregels. Dat zich bijvoorbeeld voordoen als een aanvraag wordt gedaan om een bestaande mantelzorg- of familiewoning (die nog in gebruik is voor het beoogde doel, en dus nog vergunningvrij is) om te kunnen zetten in een reguliere woning die ook door derden kan worden bewoond.

De toegevoegde leden bevatten steeds twee cumulatieve voorwaarden. Onderdeel a regelt dat de milieu-instructieregels niet zien op de mantelzorg- en familiewoningen die op grond van paragraaf 2.3.4 van het Bbl vergunningvrij mogen worden gebouwd, in stand gehouden en gebruikt. Onderdeel b regelt dat dit alleen geldt als het gevoelige gebouw niet is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De bepaling dat het gevoelige gebouw niet is toegelaten op grond van het omgevingsplan staat er omwille van de symmetrie, maar is eigenlijk ten overvloede, omdat op grond van paragraaf 2.3.4 van het Bbl alleen bouwwerken die niet zijn toegelaten op grond van het omgevingsplan vergunningvrij zijn. De bepaling dat het gevoelige gebouw niet is toegelaten op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit heeft echter wel betekenis in deze nieuwe leden. Als wonen in het bijbehorende bouwwerk bij omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten, blijft dit gebouw gevoelig voor geluid, geur, trillingen en slagschaduw, ook als dit gebouw enige tijd wordt bewoond door een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van het hoofdgebouw of een eerstegraads familielid van een bewoner van het hoofdgebouw. In zo'n geval wordt de vergunning om in het bouwwerk te wonen tijdelijk niet benut, omdat de situatie vergunningvrij is geworden, maar de woning kan op elk moment weer door een derde worden bewoond. Deze bepaling waarborgt daarmee behoud van het uitgangspunt in het stelsel van de Omgevingswet dat de planologische situatie maatgevend is voor de milieubescherming en niet het feitelijke gebruik op enig moment.

Onderdeel I

Wijziging artikel 5.129g (nieuw vijfde lid) (Ladder voor duurzame verstedelijking)

Dit onderdeel wijzigt de reikwijdte van de inhoudelijke eis in de Ladder voor duurzame verstedelijking (Ladder), zoals geregeld in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit artikel is bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving ingevoegd en regelt dat in het geval het omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, rekening moet worden gehouden met de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling (Laddertoets). Het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelde hierbij geen ondergrens voor het toepassingsbereik van de Ladder, maar vereiste - in aansluiting op vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - dat de ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om te kwalificeren als stedelijke ontwikkeling waarop de Ladder van toepassing kan zijn. In de jurisprudentie werd voor woningbouw een ondergrens van twaalf woningen gehanteerd.

Met het nieuwe vijfde lid wordt het toepassingsbereik van de Ladder als zodanig gewijzigd voor de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties: het tweede lid, is in het geheel niet van toepassing op een omgevingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie als uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een gemeentelijke bouwopgave blijkt. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat op basis van het benodigde aantal woningen en de woningbehoefte een beschrijving van de gemeentelijke woningbouwopgave en het beleid ter verwezenlijking daarvan, op grond van het met dit besluit ingevoegde artikel 4.34, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij wordt totdat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld, in overgangsrecht voorzien waardoor geldt dat de woningbouwopgave wordt aangenomen zolang geen volkshuisvestingsprogramma is vastgesteld,

zodat de Ladder meteen 'uit' wordt gezet bij inwerkingtreding van dit besluit. Dit wordt geregeld in artikel 12.26h (nieuw).

Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd bij dit besluit, heeft de uitdrukkelijke bedoeling om minder sterk te sturen op de belangenafweging met betrekking tot een omgevingsplan dat voorziet in een ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie. De inperking in het nieuwe vijfde lid heeft om die reden een uitpuittend karakter. Dit betekent dat er op dit punt geen bevoegdheid resteert om de Ladder door middel van decentrale regels alsnog volledig van toepassing te verklaren op de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties, of om met hetzelfde motief andere aanvullende eisen te stellen over de behoefte aan woningbouwlocaties of de wijze waarop rekening daarmee moet worden gehouden als die buiten stedelijk gebied worden voorzien. Zie voor een nadere toelichting op de verhouding tussen rijkinstructieregels en provinciale instructieregels over hetzelfde onderwerp de memorie van toelichting bij de Gemeentewet.¹³⁹

Voor stedelijke ontwikkelingen die bestaan uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening, is geen wijziging opgetreden. Voor een nadere toelichting op de noodzaak voor het buiten toepassing verklaren van de Ladder voor woningbouwlocaties wordt verwezen naar paragraaf 2.11 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat deze instructieregel op het omgevingsplan ook van toepassing is op het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikelen 8.0b, eerste lid, onder a, 8.0c, eerste lid, onder a, en artikel 8.0d, eerste lid, onder a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel J en K

Vervallen paragraaf 5.1.7a en nieuwe paragraaf 5.1.9 (evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad)

Met onderdeel J is een nieuwe afdeling in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving ingevoegd. Deze afdeling bevat instructieregels voor het omgevingsplan met het oogmerk van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad, zoals dat met de wet in artikel 2.1, vijfde lid, van de Omgevingswet is ingevoegd. Dit oogmerk omvat ook regels over woningbouwcategorieën, voorheen geregeld in paragraaf 5.1.7a (artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Om die reden is paragraaf 5.1.7a met onderdeel J komen te vervallen en is de instructieregel over woningbouwcategorieën met onderdeel K ingevoegd in de nieuwe paragraaf 5.1.9. Omdat de instructieregel op enkele punten inhoudelijk is gewijzigd, is tevens in eerbiedigende werking voorzien.

Nieuw artikel 5.162a (aanwijzing woningbouwcategorieën)

Dit artikel voorziet in instructieregels voor regels over woningbouwcategorieën in het omgevingsplan. Deze instructieregels zijn inhoudelijk voor een groot deel gelijk aan de instructieregels zoals die met het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn ingevoegd en die met dit besluit zijn komen te vervallen (artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving), op enkele inhoudelijke wijzigingen na. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht. Voor een toelichting op de werking van de ongewijzigde delen wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet over artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.¹⁴⁰

Opgemerkt wordt volledigheidshalve dat artikel 5.162a ook van toepassing is op een omgevingsverordening voor zover daarin regels worden gesteld over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 7.1 Bkl), op een projectbesluit (artikel 9.1 Bkl) en op een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0b, 8.0c en 8.0d Bkl). Dit brengt met zich mee ook bij het toelaten van kostenverhaalsplichtige activiteiten met

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, blz. 119.

¹⁴⁰ *Stb.* 2020, 532, p. 67-68, 83-84.

toepassing van deze instrumenten het stellen van regels of voorschriften over woningbouwcategorieën aan de orde kan zijn.

Eerste lid, aanhef

Met artikel 5.162a is, in voortzetting op het voormalige artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving, geregeld dat regels in een omgevingsplan over te realiseren woningen uitsluitend betrekking kunnen hebben op de in het eerste lid, onder a tot en met d, aangegeven woningbouwcategorieën. Deze regels worden gesteld bij het toelaten van kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten en verplichten degene die de bouwactiviteiten verricht om woningen in een bepaalde woningbouwcategorie te realiseren.

De opsomming van woningbouwcategorieën brengt met zich mee dat in een omgevingsplan geen regels over andere of van artikel 5.162a onbevoegd afwijkende woningbouwcategorieën kunnen worden gesteld. Om te verduidelijken in welke gevallen eisen aan te realiseren woningen gelden als regels over een woningbouwcategorie, is in de aanhef van artikel 5.162a, eerste lid, een oogmerk toegevoegd. Dit houdt in dat de instructieregel in artikel 5.162a alleen ziet op regels die worden gesteld met oog op een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad, of met het oog op het bevorderen van particuliere zeggenschap over te realiseren woningen. Hiermee wordt verduidelijkt dat artikel 5.162a niet in de weg staat aan het stellen van eisen aan te realiseren woningen met een ander oogmerk in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden gesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om eisen die gelet op het beoogde gebruik worden gesteld over de bouwtechnische kenmerken van een woning. Gedacht kan daarbij worden aan regels in een omgevingsplan die, in lijn met de eisen voor de betrokken gebruiksfuncties in het Besluit bouwwerken leefomgeving, vereisen dat een woning wordt gerealiseerd als nultredenwoning of als zorggeschikte woning.

Opgemerkt wordt nog dat, voor zover artikel 5.162a niet wordt doorkruist, in een omgevingsplan ook regels kunnen worden gesteld met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad op grond van artikel 2.1, vijfde lid, van de Omgevingswet zoals gewijzigd met de wet.

Eerste lid, onder b

De aanduiding van de woningbouwcategorie sociale koop is vervangen door betaalbare koop. Daarnaast is voor de maximale koopprijs vrij op naam van een betaalbare koopwoning niet langer aansluiting gezocht bij de kostengrens in de Normen en Voorwaarden van de Nationale Hypotheekgarantie, maar is de bovengrens zoals die in artikel 1, vierde lid, van de Huisvestingswet is vastgelegd en periodiek wordt geïndexeerd tot uitgangspunt genomen.

De maximale koopprijs begrenst de mogelijkheden voor gemeenten om te bepalen in welke categorie een initiatiefnemer (koop)woningen moet realiseren. Uit artikel 5.162a van het Besluit kwaliteit leefomgeving volgt, net als voorheen uit artikel 5.161c Besluit kwaliteit leefomgeving, dat het bij het stellen van regels over te realiseren woningen het uitsluitend kan gaan om de aangegeven categorieën woningen. Dit betekent dat een regeling van de maximale koopprijs voor koopwoningen in duurdere segmenten niet mogelijk is. In een omgevingsplan kan wel een lagere maximumkoopprijs worden gesteld dan het op grond van het Bkl gedefinieerde maximum, mits de financiële uitvoerbaarheid van een woningbouwproject dat toelaat (ook gelet op eventuele bijkomende gemeentelijke eisen).

In veel gevallen worden voorafgaand aan vaststelling van een omgevingsplan afspraken over betaalbare koop gemaakt in een anterieure overeenkomst. De bevoegdheid om de instandhouding van betaalbare koop publiekrechtelijk te verzekeren met regels in een omgevingsplan, staat er niet aan in de weg dat het realiseren van betaalbare koop bij overeenkomst op andere wijze wordt verzekerd dan met een instandhoudingstermijn overeenkomstig artikel 5.162b, tweede lid. In de praktijk komen ook andere bedingen voor om speculatie tegen te gaan en de koper te ondersteunen bij het kopen van een woning. In artikel 4.32, onder f, van het Besluit kwaliteit

leefomgeving zoals ingevoegd bij dit besluit, is aangegeven welke bedingen in het kader van betaalbare koop in aanmerking kunnen komen. Een dergelijke afspraak bij overeenkomst kan ook uitkomst bieden als in een omgevingsplan voor een te ontwikkelen gebied alleen percentages voor betaalbare koop worden vastgesteld.

Opgemerkt wordt nog dat bij het vastleggen van de bovengrens voor de koopprijs die een koopwoning in de woningbouwcategorie op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving mag hebben, een complete woning is verondersteld. In de praktijk kan het om verschillende redenen voorkomen dat woningen worden opgeleverd waarin bepaalde voorzieningen nog niet zijn gerealiseerd, zoals een keuken of badkamer. Regels over de woningbouwcategorie betaalbare koop staan daaraan als zodanig niet in de weg. Het ontbreken van voorzieningen leidt er echter toe dat, ingeval van verkoop tegen de maximale koopprijs, de betrokken woningen voor de doelgroep feitelijk meer kosten dan het maximum voor een betaalbare koopwoning. Dit betekent dat bij een incomplete woning een stelpost moet worden berekend voor de aanleg van ontbrekende voorzieningen, die op de maximale koopprijs van de betaalbare koopwoning in mindering wordt gebracht.

Eerste lid, onder c

De tweede wijziging betreft het stellen van regels over de woningbouwcategorie middenhuur in een omgevingsplan. Met dit besluit wordt de maximale huurprijs van deze woningen gewijzigd. Als in een omgevingsplan woningen worden toegelaten in de categorie middenhuur, bedraagt de maximale aanvangshuurprijs ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte (het gereguleerde segment). Het omgevingsplan legt hiermee de maximale huurprijs vast die gedurende de instandhoudingstermijn van de middenhuurwoningen geldt, ongeacht het aantal punten dat die woningen daadwerkelijk behalen. Verbeteringen aan de woningen die tot een hoger aantal punten leiden, kunnen gedurende de instandhoudingstermijn niet tot een hogere huurprijs dan het vastgestelde bedrag leiden.

Als regels over de woningbouwcategorie middenhuur worden gesteld in het kader van het toelaten van bouwactiviteiten ten aanzien van een rijksmonument, een provinciaal of gemeentelijk monument, of van een woning die voor 1965 is gebouwd en deel uitmaakt van een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht, geldt dat voor die huurwoningen een hogere maximumprijs. De huurprijs voor de woningbouwcategorie middenhuur bedraagt in dat geval ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte, vermeerderd met de toepasselijke opslag, bedoeld in artikel 8a, eerste, derde of vijfde lid, van dat besluit. Bij het toelaten van bouwactiviteiten kan, voor zover de bouw wordt gestart voor 1 januari 2028, ook sprake zijn van een nieuwbouwopslag. Omdat deze regeling van tijdelijke aard is, is met dit besluit in artikel 12.26f van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorzien in een mogelijkheid om in het omgevingsplan toepassing te geven aan deze nieuwbouwopslag, voor de activiteiten die aan de voorwaarden daarvoor kunnen voldoen.

Het vastleggen van een maximale huurprijs voor middenhuurwoningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving leidt tot een uniforme landelijke definitie voor middenhuur. Hiermee is de verwijzing naar een gemeentelijk vast te stellen bovengrens voor middenhuur komen te vervallen. Dit betekent dat er geen ruimte is voor gemeenten om een hogere prijs dan de maximale huurprijs in het gereguleerde segment als bovengrens te stellen voor woningen die in een omgevingsplan in de woningbouwcategorie middenhuur worden toegelaten. De verhouding tussen de kwaliteit en de toegelaten huurprijs voor een gerealiseerde middenhuurwoning is namelijk geregeld op basis van het aantal punten dat die woning behaalt conform het woningwaarderingstelsel (WWS). Om een stapeling van eisen te voorkomen is het wenselijk is dat aanvullende prijsregulering via het omgevingsplan tot een minimum wordt beperkt. Hoewel dit besluit de bevoegdheid tot aanvullende prijsregulering niet uitsluit, moet daarbij wel rekening worden gehouden met de landelijke huurprijsregulering voor middenhuur. Aanvullende omgevingsrechtelijke prijsregulering heeft alleen effect als dat leidt tot een lagere prijs dan de maximale huur op basis van het WWS. Bovendien moet de financiële uitvoerbaarheid van een woningbouwproject dergelijke aanvullende

regulering toelaten, mede gelet op eventuele andere gemeentelijke eisen die van invloed zijn op de kosten en opbrengsten van het woningbouwproject.

Derde lid, onder a

De derde wijziging heeft betrekking op de minimale instandhoudingstermijn voor woningen die in een omgevingsplan in de woningbouwcategorie sociale huur worden toegelaten. Deze wordt verhoogd van minimaal 10 jaar naar minimaal 25 jaar. Hiermee wordt een landelijk uniforme definitie van sociale huur beoogd.

Derde lid, onder b en vierde lid (nieuw)

De vierde wijziging heeft betrekking op het moment van ingaan van de instandhoudingstermijn voor betaalbare koopwoningen. In het voormalige artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving was bepaald dat de in het omgevingsplan te stellen instandhoudingstermijn voor sociale koopwoningen geldt met ingang van het moment van ingebruikname van de woning, zoals dat ook was geregeld voor woningen in de categorie sociale huur of middenhuur. In fiscaal opzicht is voor de vraag of sprake is van een eigen woning relevant in hoeverre de waardeverandering de eigenaar aangaat. De looptijd waarover de waardeontwikkeling wordt bepaald, wordt in dat geval gezien vanaf het moment van aankoop van de woning.¹⁴¹ Omdat regels over betaalbare koopwoningen als bedoeld in artikel 5.162a, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving van invloed zijn op de waarde die de eigenaar bij verkoop gedurende de instandhoudingstermijn toekomt, is voor een goede samenloop met fiscale regelgeving het startmoment van de instandhoudingstermijn met dit besluit gewijzigd naar het moment van sluiten van de koopovereenkomst.

Gewijzigd is daarnaast de maximale koopprijs van een betaalbare koopwoning gedurende de instandhoudingstermijn. Als op grond van artikel 5.162a, eerste lid, onder b, regels gelden op grond waarvan een te bouwen woning in de categorie betaalbare koop moet worden gerealiseerd, bedraagt de koopprijs bij eerste verkoop maximaal de geïndexeerde bovengrens, bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de Huisvestingswet 2014, of een in het omgevingsplan bepaalde lagere grens. De eigenaar bouwt vervolgens gedurende de instandhoudingstermijn lineair een belang bij de waarde van de woning op. Dit betekent dat als de woning tijdens de instandhoudingstermijn wordt verkocht en de waarde van de woning ten opzichte van de oorspronkelijke koopprijs is gestegen, de maximale koopprijs bij verkoop wordt bepaald aan de hand van de formule in het vierde lid. Deze neemt de oorspronkelijke maximale verkoopprijs en telt daar een deel van de waardestijging van de woning bij op. De eigenaar ontvangt een percentage van het verschil tussen de oorspronkelijke koopprijs en de actuele getaxeerde marktwaarde van de woning in oorspronkelijke toestand. Als sprake is van waardeverhogende investeringen door de eigenaar, wordt dat deel van de waardestijging volledig bij de oorspronkelijke maximale koopprijs opgeteld.

De formule houdt in dat de eigenaar van een betaalbare koopwoning met een maximale koopprijs van € 390.000 en een instandhoudingstermijn van tien jaar, bij verkoop na zeven jaar een percentage van 70% van het verschil tussen de oorspronkelijke maximale koopprijs en de getaxeerde actuele waarde van de woning ontvangt. Wordt de woning op dat moment getaxeerd op € 440.000, dan wordt 70% van het verschil (i.c. € 35.000) bij de oorspronkelijke maximale koopprijs opgeteld, zodat de koopprijs ten hoogste € 425.000 bedraagt. Het percentage wordt bepaald door het aantal maanden dat is verstreken ten opzichte van de totale geldingsduur van de instandhoudingstermijn in maanden.

Een uitzondering geldt voor eventuele waardestijging die de woning na ingebruikname rechtstreeks heeft ondergaan als gevolg van eigen investeringen van de eigenaar. Deze waardestijging gaat de eigenaar volledig aan. Zijn bijvoorbeeld een dakkapel en een uitbouw geplaatst die de waarde van de woning in voornoemd voorbeeld volgens een taxatie met € 10.000 hebben doen stijgen (uitkomend op in totaal € 450.000), dan wordt deze waardestijging niet procentueel maar volledig

¹⁴¹ Besluit van 2 november 2009, nr. CPP2009/2342 (Inkomstenbelasting, eigenwoningregeling), *Stcrt.* 2009, 18386, par. 1.5.3.

opgeteld bij de oorspronkelijke koopprijs. Er wordt in dat geval uitgegaan van een koopprijs van € 425.000 op basis van de waarde die de woning als zodanig zou hebben ondergaan, plus € 10.000 waardestijging als direct gevolg van de tussentijdse investeringen. De woning kan in dat geval voor ten hoogste voor € 435.000 worden verkocht.

Door het belang van de eigenaar bij de waardeontwikkeling van een betaalbare koopwoning geleidelijk te laten toenemen, wordt verzekerd dat in fiscaal opzicht sprake is van een eigen woning.¹⁴² Het vierde lid voorziet er alleen in dat de maximale koopprijs gedurende de instandhoudingstermijn onder omstandigheden wordt verhoogd. Daalt de actuele marktwaarde van de woning, zodat deze onder de oorspronkelijke maximale koopprijs komt te liggen, dan wordt de maximale verkoopprijs niet naar beneden bijgesteld.

Als een betaalbare koopwoning gedurende de instandhoudingstermijn meer dan eens wordt verkocht, blijft de lineaire opbouw gelden. Stel de woning in bovenstaand voorbeeld heeft geen waardeverhogende investeringen door de eigenaar ondergaan en wordt na zeven jaar door een tweede eigenaar gekocht voor de dan geldende maximale koopprijs (€ 425.000). In jaar acht wordt de woning doorverkocht aan een derde eigenaar. Is de getaxeerde actuele waarde van de woning op dat moment € 455.000, dan bedraagt de maximale koopprijs 80% van het verschil met de oorspronkelijke maximale koopprijs. Dit betekent dat 80% van het verschil (i.c. € 52.000) wordt opgeteld, zodat de maximale koopprijs bij verkoop in jaar acht € 442.000 bedraagt. De tweede eigenaar ontvangt ten hoogste een waardestijging van € 17.000.

Onderdeel L

Nieuwe afdeling 7.3a (instructieregels met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad)

Nieuw artikel 7.8b (aankwijzing woningbouwregio's)

Dit artikel vereist dat bij omgevingsverordening woningbouwregio's worden aangewezen. Dit houdt verband met een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad en de daarover bij dit besluit in het Besluit kwaliteit leefomgeving gestelde instructieregels over het gemeentelijk en provinciaal volkshuisvestingsprogramma (artikelen 4.34 en 4.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Artikel 7.8b van het Besluit kwaliteit leefomgeving vereist dat elke gemeente in de provincie in een woningbouwregio wordt ingedeeld. Een woningbouwregio omvat de verzameling van gemeenten die voor de woningbouwopgave uit een oogpunt van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als een eenheid moet worden aangemerkt. In een provincie kunnen een of meer woningbouwregio's worden aangewezen. De in de provincie gelegen gemeenten worden in ten hoogste één woningbouwregio ingedeeld. In het geval er reeds sprake is van regionaal georganiseerde samenwerking of afspraken tussen overheden in regionaal verband in het kader van woningbouw, ligt voor de hand dat bij de aankwijzing van woningbouwregio's rekening wordt gehouden met die bestaande structuren en daarbij in beginsel zoveel mogelijk wordt aangesloten.

In bepaalde gevallen kan het vereiste dat de verzameling gemeenten een logische eenheid vormt, ook met zich meebrengen dat gemeenten in een aangrenzende provincie onderdeel zijn van een woningbouwregio. In dit geval ligt gelet op artikel 2.2 van de Omgevingswet voor de hand dat de betrokken provincies de aankwijzing van de woningbouwregio's in de verschillende omgevingsverordeningen op elkaar afstemmen.

Nieuw artikel 7.8c (afwijkend percentage betaalbare woningbouw gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma)

Met dit onderdeel wordt geregeld dat bij omgevingsverordening regels kunnen worden gesteld die inhouden dat gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's mogen afwijken van artikel 4.34, derde lid, voor zover de daarin genoemde percentages te bouwen betaalbare woningen aantoonbaar niet

¹⁴² Ibidem.

passend zijn bij de woningmarkt in de betrokken gemeente. In het voorgestelde 4.34, vierde lid, wordt hierop aanvullend geregeld dat artikel 4.34, derde lid, in dat geval niet van toepassing is. In de omgevingsverordening kan op basis van deze grondslag aan afwijkend percentage worden vastgesteld. Het tweede lid regelt dat deze regels echter niet strenger mogen zijn dan artikel 4.34, derde lid. Dit houdt in dat er geen hogere percentages mogen worden vastgesteld ten aanzien van de verwezenlijking van de woningbouwopgave dat voor 30% dient te bestaan uit sociale huurwoningen als het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke voorraad lager is dan of gelijk is aan het landelijk gemiddelde en voor 40% uit middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen als het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke voorraad hoger is dan het landelijk gemiddelde.

Onderdeel M

Met dit onderdeel wordt in artikel 7.15 een verwijzing aangepast. Dit houdt verband met de invoegen van artikel 7.8c, tweede lid.

Onderdeel N

Met dit onderdeel wordt in artikel 9.1 een verwijzing aangepast. Dit houdt verband met het vervallen van paragraaf 5.1.7a (gebruik van bouwwerken) en het onderbrengen van de betrokken instructieregel over woningbouwcategorieën in een nieuwe paragraaf 5.1.9 (evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad).

Onderdeel O

Nieuwe afdeling 11.6 gegevensverzameling en verslaglegging woningvoorraad

In deze afdeling wordt de gegevensverzameling en verslaglegging ten aanzien van de woningvoorraad, woningbehoefte en het woningtekort geregeld. In artikel 11.76 wordt de gegevensverzameling door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geregeld. De gegevensverzameling is de basis van de verslagen genoemd in artikel 11.77. Deze verslagen zijn verschillend van karakter. De verslagen genoemd in artikel 11.77, onderdeel a, (benodigd aantal woningen), onderdeel c, (benodigd aantal studentenwoningen) en onderdeel d, (benodigd aantal ouderenwoningen) betreffen prognoses omdat hier al vrij nauwkeurig gegevens over kunnen worden verzameld. De verslagen genoemd in de artikelen 11.77, onderdeel b, (woonbehoefte huishoudens), onderdeel e en f (aantal woningzoekenden in aandachtsgroepen) betreffen monitoring. De verslagen worden vervolgens als basis gebruikt voor diverse onderdelen van het gemeentelijk volkshuisvestingprogramma zoals geregeld in artikel 4.34, eerste lid, onderdeel a. De verslagen genoemd in artikelen 11.77, onderdeel a, (benodigd aantal woningen), onderdeel b, (woonbehoefte huishoudens), onderdeel c, (benodigd aantal studentenwoningen) en onderdeel d, (benodigd aantal ouderenwoningen) zijn daarbij voor de gemeente het uitgangspunt. De gemeente hoeft de laatste twee verslagen inzake de prognoses over het benodigd aantal ouderenwoningen en het benodigd aantal studentenwoningen niet als uitgangspunt te hanteren als op basis van provinciale en/of gemeentelijke prognoses wordt uitgekomen op een hoger aandeel. Voorts dient de gemeente zelf een inschatting te maken van het aantal woningen dat geschikt is voor bewoning door overige aandachtsgroepen dan ouderen en studenten zoals opgesomd in artikel 4.33, onder b, c, d, e, i en j (urgent woningzoekenden, medisch woningzoekenden, dreigend daklozen, pleegzorgverlaters, statushouders en starters). Hiervoor kan het verslag op grond van artikel 11.77, onderdelen e (arbeidsmigranten en woonwagenbewoners) en f (urgent woningzoekende, medisch woningzoekenden), behulpzaam zijn. De periodieke publicatie van de bovengenoemde verslagen is geregeld in artikel 10.49e (nieuw) van het Omgevingsbesluit. Voor een nadere toelichting op de verzameling van gegevens wordt verwezen naar par 3.9 van het algemeen deel van deze toelichting.

Ook is hier geregeld dat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gegevens verzamelt over de stand van de woningbouwopgave in artikel 11.76, tweede lid, onder e, op grond van artikel 20.7, tweede lid, van de Omgevingswet zoals aangevuld met de wet. Aanvullend daarop wordt op grond van artikel 20.15a van de wet de verplichte verslaglegging over de

woningbouwopgave geregeld in artikel 11.77, onder g, Besluit kwaliteit leefomgeving en publicatie in artikel 10.49e (nieuw) van het Omgevingsbesluit.

Onderdeel P

Dit artikel verduidelijkt het overgangsrecht in artikel 12.9 dat ziet op de mantelzorgwoningen die alleen op grond van de bruidsschat toegelaten zijn en dus niet op grond van de regeling in artikel 2.30b van het Besluit bouwwerken leefomgeving toegelaten zijn. Gezien de grote overlap tussen de landelijke regeling in artikel 2.30b van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de bruidsschatregeling in artikel 22.36, onder c, van het tijdelijk deel van het omgevingsplan bedoeld in artikel 22.1, onder c, van de Omgevingswet wordt de werking van onderhavig overgangsrecht met dit besluit beperkt. Dit betreft straks bijvoorbeeld nog de mantelzorgwoningen met een grootte tussen de 100 en 150m² en mantelzorgwoningen in werelderfgoederen. Artikelen 12.8 en 12.10 vergen geen wijziging, maar de werking van deze artikelen wordt op dezelfde wijze als artikel 12.9 beperkt door dit besluit.

Onderdeel Q

Nieuw artikel 12.26e (woningbouwcategorieën: eerbiedigende werking)

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor artikel 5.162a, zoals dat met dit besluit in het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingevoegd, die een aanscherping inhouden ten opzichte van voorheen geldend recht (artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Het betreft de verlengde minimale instandhoudingstermijn voor woningen in de woningbouwcategorie sociale huur (artikel 5.162a, derde lid, onder a).

Artikel 12.26e van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet erin dat de minimale instandhoudingstermijn van 25 jaar niet geldt als een wijziging van het omgevingsplan betrekking heeft op huurwoningen die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit al rechtmatig aanwezig waren of waren toegestaan op grond dat omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en bij eerste toelating zijn gereguleerd als woningen in de categorie sociale huur.

Dit betekent dat eerder bij een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gestelde instandhoudingstermijnen voor sociale huurwoningen, bij een wijziging van het omgevingsplan geen wijziging hoeven te ondergaan als gevolg van de gewijzigde instandhoudingstermijn van ten minste 25 jaar.

Het overgangsrecht is allereerst relevant voor huurwoningen die op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, zijn toegelaten en waarvoor op grond van artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet nog een gemeentelijke doelgroepenverordening van kracht is. Artikel 12.26e van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet erin dat, als de gemeente besluit de regels in het tijdelijk deel en in de doelgroepenverordening om te zetten naar regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan, geen wijziging van de instandhoudingstermijn voor reeds toegelaten sociale huurwoningen nodig is, als de op grond van voorheen geldend recht bij gemeentelijke verordening vastgestelde instandhoudingstermijn korter is dan 25 jaar. Op eenzelfde wijze kunnen voorschriften over sociale huur die aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn verbonden in het omgevingsplan worden geïncorporeerd zonder wijziging van de instandhoudingstermijn, als die voor een kortere periode was vastgesteld dan 25 jaar.

Nieuw artikel 12.26f (nieuwbouwopslag middenhuurwoningen waarvan de bouw voor 1 januari 2028 is gestart)

Op grond van artikel 5.162a, eerste lid, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen regels voor de woningbouwcategorie middenhuur alleen worden gesteld voor huurwoningen met een huurprijs tot het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte. Regulering van het duurdere segment is niet mogelijk. Als de bouw van een huurwoning of de verbouwing van een gebouw of gedeelte daarvan naar een huurwoning echter is

gestart voor 1 januari 2028, kan zich de situatie voordoen dat op grond van artikel 8a, vierde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte een nieuwbouwopslag mag worden gehanteerd.

Artikel 12.26f van het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet er daarom in dat regels voor de woningbouwcategorie middenhuur ook mogen worden gesteld voor woningen waarvoor op grond van artikel 5.162a, eerste lid, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving aan de voorwaarden voor de nieuwbouwopslag kan worden voldaan. In het omgevingsplan kan voor die middenhuurwoningen, mits aan de voorwaarden voor toepassing van de nieuwbouwopslag wordt voldaan, gedurende 20 jaar het in artikel 2, eerste lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte bedoelde bedrag, vermeerderd met 10% als maximale huurprijs worden gehanteerd.

Nieuw artikel 12.26g (overgangsfase afdeling 7.3a)

Met dit artikel wordt geregeld dat uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van dit besluit de provincies de woningbouwregio's moeten vaststellen in de omgevingsverordening op grond van artikel 7.8b (nieuw).

Nieuw artikel 12.26h (toepassing ladder voor duurzame verstedelijking tot vaststelling gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma)

Met het nieuwe vijfde lid van artikel 5.129g wordt het toepassingsbereik van de Ladder als zodanig gewijzigd voor de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties: het tweede lid, is niet van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie als uit het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma een gemeentelijke bouwopgave blijkt. Totdat het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet is vastgesteld geldt dat de woningbouwopgave wordt aangenomen, zodat de ladder meteen 'uit' wordt gezet bij inwerkingtreding dit besluit.

Onderdeel R

Wijziging bijlage I, onder A

In verband met de goede werking van de instructieregels voor volkshuisvestingsprogramma's over het aandeel betaalbare woningen in het beleid voor nieuw te bouwen woningen, is in bijlage I een definitie opgenomen van woningbouwregio. Het gaat hier om de regio die provincies aanwijzen in de omgevingsverordening. Hier wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de instructieregel over de omgevingsverordening die met dit besluit in hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingevoegd.

Artikel III (Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015)

Onderdeel A (artikel 1 Btiv)

Met dit onderdeel wordt aan artikel 25 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 een lid toegevoegd dat regelt dat wanneer hangende een verzoek om goedkeuring om onroerende zaken te vervreemden, het vestigen van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, en het overdragen van het economisch eigendom daarvan op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Woningwet, een geschil over de totstandkoming of de nakoming van lokale prestatieafspraken over dezelfde onroerende zaak aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ter behandeling wordt voorgelegd op grond van artikel 44bis, eerste of tweede lid, van de Woningwet de termijn om te beslissen op het verzoek om goedkeuring kan worden geschorst totdat een bindende uitspraak in dat geschil is gedaan. Voor nadere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen B, I, J, K en L (artikelen 32, eerste lid, 65, vierde lid, 92, eerste lid, onderdeel b, artikel 110c, tweede lid, onder b, 110e, tweede lid, onder a, Btiv)

Voor een goede werking van het systeem wordt met deze onderdelen een verwijzing naar de gemeentelijke woonvisie telkens vervangen door een verwijzing naar het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

Onderdeel C (artikel 35 Btiv)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2 van deze nota van toelichting.

Onderdeel D (artikel 37 Btiv)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 3.5.3 van deze nota van toelichting.

Onderdeel E (artikel 37b Btiv (nieuw))

Dit onderdeel voegt een artikel aan het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 toe waarmee wordt geregeld dat het overzicht per provincie van de toegelaten instellingen die daar feitelijk werkzaam mogen zijn, jaarlijks per 1 januari moet worden geactualiseerd als er verzoeken om een ontheffing voor het beperken dan wel het uitbreiden van het werkgebied zijn verleend, een verzoek om goedkeuring van een voorgenomen fusie is goedgekeurd of een verzoek om goedkeuring van een voorgenomen splitsing is goedgekeurd. Hiermee is geborgd dat het bij ministeriële regeling vastgestelde overzicht jaarlijks actueel wordt gehouden.

Onderdeel F (opschrift hoofdstuk V, afdeling 1, paragraaf 2, Btiv)

Met deze wijziging wordt de verwijzing in het opschrift van paragraaf 2 van afdeling 1 van hoofdstuk V naar de gemeentelijke woonvisie vervangen door een verwijzing naar het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

Onderdeel G (artikel 39, eerste en tweede lid, Btiv)

Met deze wijziging wordt een verwijzing aangepast in verband met de introductie van het nationaal volkshuisvestingsprogramma ter vervanging van de rijksprioriteiten op het terrein van de volkshuisvesting. Voor een nadere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van deze nota van toelichting.

Onderdeel H en L (artikelen 40, eerste en tweede lid, 65, vierde lid, Btiv)

Met deze wijzigingen worden een verwijzingen aangepast in verband met de introductie van artikel 44bis.

Artikel IV (Omgevingsbesluit)

Onderdeel A (artikel 10.26f Omgevingsbesluit)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting.

Onderdeel B (artikel 10.49e Omgevingsbesluit)

Aanvullend op afdeling 11.6 gegevensverzameling en verslaglegging woningvoorraad (nieuw) van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt hier geregeld dat verslagen waarvan in die paragraaf geregeld is dat zij worden opgesteld door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening periodiek openbaar gemaakt worden c.q. elektronisch beschikbaar gesteld worden. Het verslag over het gerealiseerde aantal woningen (11.77, onderdeel g, Bkl) wordt per kwartaal beschikbaar gesteld. De verslagen genoemd in onderdeel b worden jaarlijks beschikbaar gesteld. Dat zijn de verslagen over het benodigd aantal woningen (11.75 onderdeel a, Bkl) het aantal benodigde studentenwoningen (11.77, onderdeel c, Bkl), het aantal benodigde woningen geschikt voor bewoning door ouderen (11.77, onderdeel d, Bkl) en over het aantal woningenzoekenden in aandachtsgroepen (11.77, onderdelen e en f, Bkl). Het verslag over de woonbehoefte (11.77, onderdeel b, Bkl) wordt driejaarlijks beschikbaar gesteld.

Artikel V (Grondslag voor percentage woonruimte huisvesten urgenten)

Hier wordt op grond van artikel 6, achtste lid, van de Huisvestingswet 2014 een delegatiegrondslag opgenomen voor het vaststellen van het te bepalen percentage van de aangewezen categorieën van woonruimte waarbij voorrang wordt gegeven aan urgent woningzoekenden, als bedoeld in artikel 12, derde lid, bij het verlenen van huisvestingsvergunningen.

Artikel VI (Overgangsrecht)

Dit artikel voorziet in overgangsrecht in verband met de wijziging van de minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen in artikel 5.162a van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Ladder voor duurzame verstedelijking in artikel 5.129g. De wijzigingen gelden niet voor omgevingsplannen en projectbesluiten die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit al ter inzage zijn gelegd, of voor omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die op dat tijdstip al zijn aangevraagd. Hierop blijft het oude recht van toepassing.

Artikel VII (Inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit. Bij koninklijk besluit kan voor de verschillende artikelen een verschillende datum van inwerkingtreding worden vastgesteld. Daarmee biedt dit artikel de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Vooralsnog wordt voorzien om dit besluit in werking te laten treden op het moment dat de wet in werking treedt.

Deze nota van toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,