

Vergaderjaar 2023–2024

36 512

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

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2024

Het kabinet heeft de opdracht om de volkshuisvesting weer in ere te herstellen. De afgelopen twee jaar is hier aan de hand van de Nationale Woon- en Bouw agenda en de zes concrete programma's invulling aan gegeven via sluitende bestuurlijke afspraken en een breed scala aan gerichte maatregelen. De stappen die daarmee gezet zijn hebben ervoor gezorgd dat de afgelopen jaren de regie van de volkshuisvesting weer is hernomen. Om deze aanpak ook wettelijk te verankeren heb ik de afgelopen jaren ook gewerkt aan een breed wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is vandaag bij uw Kamer ingediend (Kamerstuk 36 512).

Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting is een codificatie van wat het kabinet de afgelopen jaren in gang heeft gezet en geeft invulling aan de grondwettelijke opdracht van de overheid om te zorgen voor voldoende woongelegenheden. Het wetsvoorstel biedt het fundament voor overheden om gezamenlijk de maatschappelijke noodzaak van versnelde woningbouw op te pakken. De aanpak in het wetsvoorstel ondersteunt daarmee niet alleen de huidige bestuurlijke aanpak die is ingezet, maar zorgt ook voor een robuust wettelijke kader om ook toekomstige ontwikkelingen te regisseren, mede vanuit het perspectief van demografische prognoses. Zo bieden we de duidelijkheid en voorspelbaarheid die overheden, corporaties en marktpartijen nodig hebben om de woningbouwopgave de komende jaren op te pakken. Ter voorbereiding op de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel licht ik via deze brief graag de belangrijkste doelen en instrumenten van het wetsvoorstel toe.

Daarnaast stuur ik u hierbij het ontwerpbesluit versterking regie volkshuisvesting en de conceptregeling versterking regie volkshuisvesting. De consultatie van deze onderliggende regelgeving is gelijktijdig gestart met de aanbieding van het wetsvoorstel aan uw Kamer. Met het ontwerpbe-

sluit en de conceptregeling wordt een aantal nieuwe bevoegdheden dat met het wetsvoorstel wordt gecreëerd, concreet ingevuld. Het totaal van het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving geeft zodoende een goed beeld van de beoogde (uit)werking van het nieuwe wettelijke kader. De consultatie van de onderliggende regelgeving duurt 8 weken, waarna de uitkomsten verwerkt zullen worden en de stukken in het tweede kwartaal voor de voorhang aan uw Kamer zullen worden aangeboden.

Regie op hoeveel en waar er wordt gebouwd

Op dit moment zijn er te weinig woningen en onvoldoende locaties om te bouwen. De opdracht is groot: tot en met 2030 zijn er nieuwe 981.000 woningen nodig. Twee derde daarvan moeten betaalbare koop- en huurwoningen zijn. Daarbij is het noodzakelijk dat overheden vanuit een gecoördineerde aanpak gaan werken. De afgelopen jaren heeft de optelsom van lokale beslissingen niet geleid tot wat er nationaal nodig is. Om de landelijke opgave te vertalen naar de lokale praktijk heb ik daarom via provinciale afspraken en de regionale woondeals gezorgd dat elke gemeente zich heeft gecommitteerd aan een eigen woningbouwopgave tot en met 2030 die past bij de nationale opgave. Deze werkwijze wordt door middel van het wetsvoorstel vastgelegd doordat het Rijk, provincies en gemeenten straks verplicht een volkshuisvestingsprogramma moeten vaststellen. Hierin staat onder andere concreet hoeveel en waar provincies en gemeenten gaan bouwen. Ook staat hierin voor wie ze gaan bouwen, zodat er bijvoorbeeld ook voldoende gebouwd wordt voor aandachtsgroepen zoals ouderen en studenten. De provincies krijgen de opdracht om samen met de gemeenten te zorgen voor voldoende bouwlocaties voor woningen in het omgevingsplan, inclusief extra locaties om uitval of vertraging op te vangen (130% plancapaciteit). Zo vertalen we met het volkshuisvestingsprogramma de landelijke doelen naar lokaal niveau, werken overheden eenduidig aan deze doelen en creëren we duidelijkheid voor marktpartijen en woningcorporaties waar en wanneer zij woningbouwprojecten kunnen gaan ontwikkelen.

Doordat met het wetsvoorstel de volkshuisvesting een expliciet onderwerp in de Omgevingswet wordt, kunnen de instrumenten van de Omgevingswet ook ingezet worden voor de regie op de volkshuisvesting. Zo ontstaat de mogelijkheid voor het Rijk en provincies om instructieregels te stellen of instructies te geven over hoeveel waar en voor wie er gebouwd. Het Rijk kan hier ook de provincies toe opdragen via een getrapte instructie. Rijk en de provincie hebben de bevoegdheid om een knoop door te hakken over een woningbouwlocatie als dit op lokaal niveau onvoldoende lukt. Als medeoverheden er onderling niet uitkomen, kan de Minister in het uiterste geval locaties aanwijzen.

Voldoende betaalbare woningen

De woningbouwopgave waar we voor staan is niet slechts een kwestie van volume. Het is niet alleen belangrijk dát er gebouwd wordt, maar vooral ook voor wie en wat er gebouwd wordt. De afgelopen jaren is gebleken dat de markt niet automatisch voorziet in wat er nodig is. Er zijn de afgelopen jaren vooral dure woningen gebouwd, terwijl er voor huishoudens met een lager of middeninkomen maar beperkt betaalbare woningen zijn bijgekomen. Mensen met een normale baan, zoals politieagenten, verplegers en leraren, komen er vaak niet meer tussen bij de zoektocht naar een woning. Ook voor deze mensen is het tekort aan woningen groot. Zij kunnen niet wachten op het beschikbaar komen van een woning in het middensegment na een lange doorstroomketen. Daarom zorgen we ervoor dat het aanbod weer aansluit bij de behoefte en moet twee derde van alle nieuwbouw bestaan uit betaalbare woningen.

Het gaat dan om betaalbare koopwoningen, woningen voor de middenhuur en sociale huur. Zo ontstaat er weer het noodzakelijke nieuwe aanbod voor de groepen die nu het meest in de knel zitten.

Het ontwerpbesluit omvat daarom instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk en provincies, die een verplichting inhouden dat twee derde van de nieuwbouw op nationaal, provinciaal en regionaal niveau betaalbare woningen moeten zijn. Daarbij is in de lagere regelgeving ook voorzien in uniformering van definities ten aanzien van een sociale huurwoning, een middenhuurwoning en een betaalbare koopwoning. Deze definities zijn van toepassing voor instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma en voor het stellen van regels in het omgevingsplan door gemeenten over betaalbare nieuwbouw en de instandhouding daarvan. Uniforme definities dragen bij aan de eenduidigheid en voorspelbaarheid voor overheden en marktpartijen.

In de praktijk zien we dat vooral grotere steden een groot aandeel sociale huurwoningen hebben en relatief weinig woningen in het middensegment. Omgekeerd hebben kleinere gemeenten vaak een relatief laag aandeel sociale huurwoningen en juist meer woningen in het midden – en duurere segment. De instructieregels voor gemeenten in het ontwerpbesluit zijn daarom ook gericht op meer balans in de samenstelling van de woonvoorraad in de regio en per gemeente. Dat betekent concreet dat gemeenten die op dit moment een aandeel sociale huur hebben dat hoger is dan het landelijke gemiddelde (op dit moment 27%) verplicht worden meer dan 40% van hun nieuwbouwoopgave voor middeninkomens in te vullen. In gemeenten waar het aandeel sociale huur in de woningvoorraad onder het landelijke gemiddelde is, moet juist een groter deel sociale huur opgenomen worden in de nieuwbouwoopgave: zij moeten ten minste 30% sociale huurwoningen in hun nieuwbouwoopgave realiseren. Doordat deze instructies voor individuele gemeenten samengaan met de verplichting om in de regio twee derde betaalbaar te bouwen, ontstaat een betere balans in de woningvoorraad in de regio en per gemeente en krijgen zowel middeninkomens als lagere inkomens in de hele regio weer meer kansen op een passende woning.

Ook de inzet van de woningcorporaties is hard nodig bij de opgave voor betaalbare woningen. De afspraak is dat zij tot en met 2030 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middenhuurwoningen gaan bouwen. Via lokale prestatieafspraken moeten zij met gemeenten onder andere vastleggen waar en wanneer die woningen gebouwd gaan worden. Met het wetsvoorstel ontstaat de mogelijkheid voor corporaties en gemeenten om niet alleen geschillen over de totstandkoming maar ook over de uitvoering van de prestatieafspraken aan de Minister voor te leggen voor een bindende uitspraak. Zo waarborgen we dat corporaties en gemeenten goede wederkerige afspraken kunnen maken waar ze elkaar ook aan kunnen houden. Daarnaast wordt ook het werkgebied van de woningcorporaties vergroot tot de hele provincie. Woningcorporaties met meer financiële middelen kunnen daardoor in een groter gebied bijdragen aan de volkshuisvestelijke opgave.

Snellere besluitvorming en kortere procedures

Om de woningbouwopgave tot en met 2030 te kunnen realiseren, is het noodzakelijk om de doorlooptijd van woningbouwprojecten te verkorten. Met het «Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw»¹ pak ik dit in alle fases die een project moet doorlopen aan. Dit doe ik samen met gemeenten en marktpartijen. Veelal gaat het om

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 993.

niet-wettelijke maatregelen die partijen zelf kunnen en moeten nemen, zoals het parallel schakelen van verschillende stappen in de planfase. Binnenkort informeer ik uw Kamer over de belangrijkste resultaten tot nu en de meest concrete vervolgacties, die ik heb genomen in het kader van het versnellen van processen en procedures.

Het doel van de maatregelen die ik met partijen heb ingezet is om juridische procedures zoveel mogelijk te voorkomen, maar dat is niet altijd mogelijk. Wanneer wordt doorgeprocedeerd tot aan de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State, kan dit woningbouwprojecten aanzienlijk vertragen. In de praktijk wordt immers pas gestart met de bouw als er een onherroepelijke omgevingsvergunning ligt. Om hierin een versnelling te creëren, wordt met het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur projecten aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op die aangewezen categorieën projecten is een aantal procedurele versnellingen van toepassing, waaronder beroep in één instantie en een uitspraketermijn van zes maanden. De versnelingen in de beroepsfase vormen het sluitstuk van de versnelling van de woningbouw en het hernemen van de regie op de volkshuisvesting en worden samen met alle betrokken partijen, waaronder de Raad van State, zorgvuldig vormgegeven.

In het kader van het voorbereiden van het ontwerpbesluit versterking regie volkshuisvesting heb ik door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek laten doen naar het aantal beroepen tegen omgevingsvergunningen over woningbouwprojecten. Dit onderzoek is bijgevoegd. Mede op basis van dit onderzoek wijs ik in het ontwerpbesluit woningbouwprojecten van twaalf of meer woningen aan als categorie projecten waarop de versnellingen van toepassing zijn. Voor deze projecten wordt sneller duidelijk of een plan kan doorgaan: de tijdswinst kan oplopen tot een jaar. Dat is belangrijke winst voor marktpartijen en woningcorporaties maar bovenal voor toekomstige bewoners.

Naast het versnellen van de beroepsprocedures voor woningbouwprojecten, is het ook cruciaal dat de besluitvorming over woningbouwprojecten waar mogelijk wordt vereenvoudigd en versneld. In dat kader heb ik de Ladder voor duurzame verstedelijking tegen het licht gehouden en heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn aanpak naar aanleiding daarvan.² Deze Ladder is een waardevol instrument voor het waarborgen van goede ruimtelijke ordening, maar ik hecht er ook aan dat dit relatief kleinschalige woningbouwlocaties aan de randen van steden en dorpen niet belemmert. Dergelijke projecten helpen ook om het woningtekort kleiner te maken en zijn bovendien belangrijk om dorpen leefbaar te houden. Daarom maak ik voor projecten tot vijftig woningen de onderbouwing minder ingewikkeld, doordat voor deze projecten de Ladder voor duurzame verstedelijking niet meer zal gelden.

De woningbouwopgave waar we voor staan hangt voor een deel ook samen met de vergrijzing waar we onvermijdelijk mee te maken hebben. Dat vraagt om andere woonvormen voor ouderen waar we via de volkshuisvestingsprogramma's ook specifiek aandacht aan gaan geven. Maar het gaat ook om het inrichten van andere vormen van samenleven. Het realiseren van tijdelijke mantelzorgwoningen is daar één vorm van. De verwachting is dat de vraag naar tijdelijke mantelzorgwoningen de komende jaren alleen maar groter zal worden. Daarom zal ik in de regelgeving vastleggen dat bijgebouwen bij woningen vergunningsvrij kunnen worden gebruikt als tijdelijke mantelzorgwoning.

² Kamerstukken II 2023/24, 32 847, nr. 1105.

Gelijke kansen voor urgent woningzoekenden

Een goede balans in de woningvoorraad tussen gemeenten is onder andere nodig om te zorgen dat alle gemeenten ook hun evenwichtige bijdrage kunnen leveren aan het huisvesten van urgent woningzoekenden. Op dit moment kunnen kwetsbare huishoudens die met urgentie een woning nodig hebben, vooral in grote gemeenten terecht, omdat dit de gemeenten zijn die een urgentieregeling hebben. Dit is een ongewenste situatie, zowel voor deze huishoudens zelf als voor de gemeenten waar dit speelt. Het heeft tot gevolg dat huishoudens waarvoor het maatschappelijk gezien extra belangrijk is dat zij een passende woning vinden om hun leven weer zelfstandig op te kunnen pakken, zoals jongeren die kunnen uitstromen uit de jeugdzorg, vrouwen in de vrouwenopvang of mensen uit de maatschappelijke opvang, langer moeten wachten met alle persoonlijk leed en maatschappelijke kosten van dien. Voor de gemeenten die nu bovengemiddeld veel van dergelijke huishoudens huisvesten betekent de huidige situatie dat het kan zorgen voor onwenselijke beperking van de kansen van reguliere woningzoekenden om een woning te vinden en dat het druk kan zetten op de leefbaarheid in kwetsbare wijken.

Om deze ongebalanceerde situatie te corrigeren en te zorgen voor gelijke kansen voor urgent woningzoekenden in alle gemeenten, introduceert het wetsvoorstel de verplichting voor alle gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen met een urgentieregeling. De regelgeving schrijft bovendien met strikte voorwaarden voor welke groepen in alle gemeenten recht op urgentie moeten krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om mantelzorggevers en -ontvangers, mensen die uitstromen uit onder andere de jeugdzorg, de GGZ, de maatschappelijke opvang en beschermd wonen, en slachtoffers van huiselijk geweld. Daarnaast verplicht het wetsvoorstel gemeenten om regionale afspraken te maken over de evenwichtige verdeling van de huisvestingsopgave van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden. Op die manier wordt er gericht gestuurd op een passende bijdrage van alle gemeenten aan deze opgave.

Het doel van deze aanpak is dat de wettelijk verplichte categorieën urgent woningzoekenden overal in Nederland zoveel als mogelijk een gelijke kans hebben op een passende woning, dat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren aan de huisvestingsopgave van deze urgent woningzoekenden en dat in alle gemeenten voldoende kansen zijn voor andere woningzoekenden op een woning. Vanuit dit perspectief is het wenselijk om het aantal huishoudens dat wettelijk verplicht urgentie moet krijgen zoveel als mogelijk te beperken met objectieve criteria. Die criteria zijn in de regelgeving verwerkt door enerzijds de groepen die recht moeten krijgen op urgentie zo scherp en objectief mogelijk af te bakenen, en anderzijds door heldere afwijzingsgronden op te nemen die gemeenten kunnen toepassen om te zorgen dat er geen mensen urgentie krijgen die zelf in een woonoplossing kunnen voorzien. In de uitwerking van deze criteria is getracht optimaal aan te sluiten bij de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten, en ook de komende periode zal de samenwerking met gemeenten gezocht blijven worden om dit zo scherp mogelijk op te kunnen nemen in de definitieve regelgeving.

Met de verplichte regionale afspraken die moeten worden gemaakt over de huisvestingsopgave van de wettelijke verplichte urgent woningzoekenden moet ook het risico worden beperkt op leefbaarheidsproblemen. De groepen die worden aangewezen als wettelijk verplichte urgent woningzoekenden zijn in sommige gevallen doelgroepen die ook tijdens het zelfstandig wonen ondersteuning behoeven. Een te grote concentratie van zulke huishoudens kan leiden tot leefbaarheidsproblemen in een

buurt of wijk. De regionale afspraken verminderen de risico's hierop doordat gemeenten er niet aan gehouden kunnen worden meer dan het afgesproken aantal wettelijk verplicht urgent woningzoekenden met voorrang te huisvesten, boven andere huishoudens met urgentie en regulier woningzoekenden. Daarnaast hebben gemeenten ook eigen instrumenten om hier op te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van directe bemiddeling, waarbij de woningzoekende met urgentie aan passende woonruimte wordt gekoppeld, maar ook door de inzet van meer sturende instrumenten zoals die geboden worden in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Op langere termijn is het realiseren van meer gemengde wijken een belangrijk middel om leefbare wijken te bevorderen.

Tot slot

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een wettelijke basis van het hernemen van de regie op de volkshuisvesting. Overheden krijgen hiermee de wettelijke instrumenten om met meer regie en met meer tempo samen te werken aan de opgaven voor de volkshuisvesting. Voor marktpartijen en voor woningcorporaties biedt het wetsvoorstel de wettelijke borging van een gecoördineerde aanpak, versnelling van procedures en meer eenduidige regie op voldoende locaties. Dit is essentieel zodat zij met meer tempo kunnen bouwen. Bovenstaande is vooral van belang voor zoveel mensen die op zoek zijn naar een passende woning. Gezien de omvang van de volkshuisvestelijke opgave, is de maatschappelijke urgentie voor dit wetsvoorstel dan ook groot.

Als de wens in uw Kamer bestaat, ben ik uiteraard graag bereid een technische sessie te organiseren ter toelichting van het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende onderliggende regelgeving.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. Jonge