

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van**

**houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en het Omgevingsbesluit (Besluit versterking regie volkshuisvesting)**

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk], mede namens Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Gelet op artikel 2.24, eerste lid, 16.87a, 16.139 en 20.6 van de Omgevingswet, artikel 41b, eerste en tweede lid, en artikel 44bis, vijfde lid, Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk], mede namens Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I**

Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1a, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel a vervalt "en".
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door "; en", wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de artikelen 67, tweede lid, en 80a, vijfde lid, van de Woningwet.

B

Aan hoofdstuk 4 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

#### AFDELING 4.5 VOLKSHUISVESTINGSPROGRAMMA'S

##### **Artikel 4.32 (definities betaalbare woningen en woningbouwregio's)**

Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. sociale huurwoning:
  - 1°. een huurwoning:
    - met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;
    - die bij aanvang van de huurovereenkomst wordt verhuurd aan huurders met een inkomen onder de inkomensgrens, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet; en
    - met een in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een verordening als bedoeld in artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet gestelde of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn van ten minste vijftientig jaar of, als het gaat om huurwoningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkingtreding van deze afdeling, een kortere instandhoudingstermijn; of
  - 2°. een huurwoning in beheer bij een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet en vallend onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet;
- b. middenhuurwoning: een huurwoning met:
  - 1°. een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte; en
  - 2°. een in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een verordening als bedoeld in artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet gestelde of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn van ten minste tien jaar of, als het gaat om huurwoningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkingtreding van deze afdeling, een kortere instandhoudingstermijn;
- c. betaalbare koopwoning: een koopwoning met:
  - 1°. een koopprijs van ten hoogste de geïndexeerde bovengrens, bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Huisvestingswet 2014; en
  - 2°. een in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een verordening als bedoeld in artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet gestelde of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn van ten minste een jaar;
- d. betaalbare woning: sociale huurwoning, middenhuurwoning of betaalbare koopwoning;

- e. woningbouwregio: op grond van artikel 7.8b bij omgevingsverordening aangewezen woningbouwregio; en
- f. bruto plancapaciteit: het totale aantal nog te realiseren woningen:
  - 1°. dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
  - 2°. dat mogelijk wordt gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, een vastgesteld projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
  - 3°. ter toelating waarvan kennis is gegeven van een voornemen om een omgevingsplan vast te stellen als bedoeld in artikel 16.29 van de wet; en
  - 4°. dat is voorzien in een omgevingsvisie, een programma, een woonvisie als bedoeld in artikel VII, tweede lid, van de Wet versterking regie volkshuisvesting of een ander door een bestuursorgaan van de gemeente openbaar gemaakt document.

#### **Artikel 4.33 (gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma)**

1. Een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma als bedoeld in artikel 3.6, #de lid, van de wet bevat in ieder geval een beschrijving van:
  - a. de gemeentelijke woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad op basis van gegevens over:
    - 1°. de omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningvoorraad; en
    - 2°. de actuele en verwachte gemeentelijke woonbehoefte, waaronder de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen, met inbegrip van het aandeel in de woonbehoefte in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort;
  - b. het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave, waaronder in elk geval wordt verstaan:
    - 1°. een beschrijving van in voorbereiding zijnde plannen en bijbehorende locaties voor het realiseren van woningen;
    - 2°. een beschrijving van nieuwe voornemens voor het realiseren van woningen;
    - 3°. een opgave van het totale aantal te realiseren woningen, waaronder in ieder geval het aantal betaalbare woningen en het aantal woningen dat geschikt is voor bewoning door ouderen; en
    - 4°. een beschrijving van maatregelen waarmee op korte termijn in de woonbehoefte kan worden voorzien;
  - c. het beleid voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad;
  - d. de wijze waarop het beleid, bedoeld onder b en c, voorziet in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen; en
  - e. het beleid voor stedelijke vernieuwing als bedoeld in artikel 80a, eerste lid, van de Woningwet voor zover het gaat om de volgende aspecten:
    - 1°. verbetering van de leefbaarheid, waaronder in elk geval wordt verstaan maatregelen gericht op kwetsbare wijken die een integrale gebiedsaanpak behoeven; en
    - 2°. bevordering van de sociale samenhang, verhoging van de kwaliteit van de openbare buitenruimte en verbetering van de bereikbaarheid.
2. In de beschrijving van het beleid, bedoeld onder b en c, wordt aangegeven op welke wijze bij dat beleid rekening is gehouden met de woongerelateerde zorg- en

ondersteuningsbehoefte, bedoeld in artikel 2.1.2, vierde lid, onder h, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, van de betrokken ouderen en aandachtsgroepen.

3. Het beleid, bedoeld in het eerste lid, onder b, voorziet wat betreft de samenstelling van de woningvoorraad in ieder geval in de verwezenlijking van de woningbouwopgave als het totale aantal te realiseren woningen:
  - a. voor ten minste 30% uit sociale huurwoningen en ten minste 37% uit middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen bestaat, als uit de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 1°, blijkt dat het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde; of
  - b. voor ten minste 40% uit middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen bestaat, als uit de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 1°, blijkt dat het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke woningvoorraad hoger is dan het landelijke gemiddelde.
4. Het derde lid is niet van toepassing voor zover de in onderdeel a of b van dat lid genoemde percentages te bouwen betaalbare woningen evident niet passend zijn bij de woningmarkt in de woningbouwregio en een lager percentage is vastgesteld bij:
  - a. een op grond van artikel 2.22 van de wet gestelde regel over het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma; of
  - b. een op grond van artikel 2.33 of 2.34 van de wet gegeven instructie over het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

#### **Artikel 4.34 (provinciaal volkshuisvestingsprogramma)**

1. Een provinciaal volkshuisvestingsprogramma als bedoeld in artikel 3.8, vierde lid, van de wet bevat in ieder geval een beschrijving van:
  - a. de provinciale woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad op basis van gegevens over:
    - 1°. de omvang en samenstelling van de provinciale woningvoorraad; en
    - 2°. de actuele en verwachte woonbehoefte in elke woningbouwregio, waaronder de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen;
  - b. het beleid ter verwezenlijking van de provinciale woningbouwopgave, waaronder in elk geval wordt verstaan beleid gericht op het tot stand brengen van 130% bruto plancapaciteit in verhouding tot de provinciale woningbouwopgave; en
  - c. het beleid voor de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad; en
  - d. de wijze waarop het beleid, bedoeld onder b en c, voorziet in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen.
2. Het beleid, bedoeld in het eerste lid, onder b, voorziet wat betreft de samenstelling van de woningvoorraad in ieder geval in de verwezenlijking van de woningbouwopgave als ten minste twee derde van het totale aantal te realiseren woningen in elke woningbouwregio uit betaalbare woningen bestaat en evenwichtig is verdeeld over die woningbouwregio.

#### **Artikel 4.35 (nationaal volkshuisvestingsprogramma)**

1. Het nationale volkshuisvestingsprogramma, bedoeld in artikel 3.9, vijfde lid, van de wet, bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. de nationale woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad op basis van gegevens over:
    - 1°. de omvang en samenstelling van de nationale woningvoorraad; en
    - 2°. de actuele en verwachte woonbehoefte, waaronder de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen;
  - b. het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave;
  - c. het beleid voor de verduurzaming en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad; en
  - d. de wijze waarop het beleid, bedoeld onder b en c, voorziet in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen aandachtsgroepen.
2. Het beleid, bedoeld in het eerste lid, onder b, voorziet wat betreft de samenstelling van de woningvoorraad in ieder geval in de verwezenlijking van de woningbouwopgave als ten minste twee derde van het totale aantal te realiseren woningen uit betaalbare woningen bestaat.

C

Artikel 5.129g, eerste lid, komt te luiden:

1. Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die:
  - a. bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is; of
  - b. bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie, voor zover het gaat om de bouw van ten minste vijftig nieuwe woningen.

D

Paragraaf 5.7.1a komt te vervallen.

E

Na paragraaf 5.1.8 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

*§ 5.1.9 Een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad*

**Artikel 5.162a (behoud van woonruimte in verband met mantelzorg)**

PM

**Artikel 5.162b (aanwijzing woningbouwcategorieën)**

1. Een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet kosten moeten worden verhaald, kan regels over te realiseren categorieën woningen bevatten, voor zover het gaat om:
  - a. sociale huurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;

- b. betaalbare koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de geïndexeerde bovengrens, bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Huisvestingswet 2014;
  - c. middenhuurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte met inbegrip van, voor zover van toepassing, een vermeerdering op grond van artikel 8, vierde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte; en
  - d. woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.
2. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, b, of c, bevat, bepaalt dat het gebruik van bedoelde woningen als sociale huurwoningen, betaalbare koopwoningen respectievelijk middenhuurwoningen in stand blijft voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep gedurende een in het omgevingsplan bepaalde termijn.
3. De termijn, bedoeld in het tweede lid, bedraagt:
- a. voor sociale huurwoningen: ten minste vijftientig jaar na ingebruikname;
  - b. voor betaalbare koopwoningen: ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname; en
  - c. voor middenhuurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname.
4. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder d, bevat, verzekert dat bouwactiviteiten als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet op percelen voor particulier opdrachtgeverschap worden verricht door een burger of een groep van burgers, georganiseerd als rechtspersoon zonder winst oogmerk of krachtens een overeenkomst, die:
- a. ten minste een zakelijk recht op het gebruik van de grond verkrijgt; en
  - b. volledige zeggenschap heeft en verantwoordelijkheid draagt over het gebruik van de grond en over het ontwerp en de bouw van de woning.

F

Na afdeling 7.3 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

#### AFDELING 7.3A INSTRUCTIEREGELS MET HET OOG OP EEN EVENWICHTIGE SAMENSTELLING VAN DE WONINGVOORRAAD

##### **Artikel 7.8b (aanwijzing woningbouwregio's)**

1. In een omgevingsverordening worden voor de toepassing van de artikelen 4.33 en 4.34 een of meer woningbouwregio's aangewezen.
2. Elke binnen het provinciale grondgebied gelegen gemeente wordt in ten hoogste een woningbouwregio ingedeeld.
3. Een woningbouwregio omvat een voor de woningbouwopgave met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als een eenheid aan te merken verzameling van gemeenten binnen het provinciale grondgebied en, voor zover van toepassing, nabijgelegen gemeenten op het grondgebied van aangrenzende provincies.

G

In afdeling 12.4 wordt na artikel 12.26d een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 12.26e (overgangsrecht rechtmatig aanwezige of toegestane sociale huurwoningen na Besluit versterking regie volkshuisvesting)**

1. Dit artikel is van toepassing op huurwoningen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit versterking regie volkshuisvesting huur op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit rechtmatig aanwezig waren of waren toegestaan en waarvoor:

a. bij de toelating in dat omgevingsplan respectievelijk die omgevingsvergunning regels of voorschriften voor sociale huurwoningen zijn gesteld:

1°. met toepassing van artikel 5.161c, eerste lid, aanhef en onder a, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van het Besluit versterking regie volkshuisvesting; of

2°. op grond van artikel 1.1.1, eerste lid, onder d, van het Besluit ruimtelijke ordening zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet; en

b. de termijn voor instandhouding, gesteld bij de regels of de voorschriften, bedoeld onder b, nog niet is verstreken.

2. In afwijking van artikel 5.162b, derde lid, aanhef en onder a, kan een omgevingsplan voor sociale huurwoningen bepalen dat het gebruik als sociale huurwoning gedurende een kortere termijn van ten minste tien jaar in stand blijft.

H

PM – *Gegevensverzameling en monitoring volkshuisvestingsprogramma's*

**ARTIKEL II**

Het **Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepaling ingevoegd:

- *gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma*: volkshuisvestingsprogramma als bedoeld in artikel 3.6, #de lid, van de Omgevingswet;.

B

In artikel 32, eerste lid, onderdeel a, wordt "de in de gemeenten waar de toegelaten instelling feitelijk werkzaam is geldende woonvisie" vervangen door "het in de gemeenten waar de toegelaten instelling feitelijk werkzaam is geldend volkshuisvestingsprogramma".

C

Artikel 35 komt te luiden:

## **Artikel 35**

1. De in een of meer gemeenten feitelijk werkzame toegelaten instellingen en samenwerkingsvennootschappen mogen, in afwijking van artikel 41 van de wet, in alle gemeenten van die provincie feitelijk werkzaam zijn. Onze Minister stelt bij ministeriële regeling een overzicht per provincie vast van welke toegelaten instellingen daar feitelijk werkzaam mogen zijn.
2. Een verzoek om een ontheffing als bedoeld in artikel 41b, tweede lid, van de wet omvat in elk geval:
  - a. de provincies waarop het verzoek van toepassing is;
  - b. de redenen die tot het verzoek hebben geleid;
  - c. de zienswijzen op dat verzoek van de gemeenten waar de toegelaten instelling bezit heeft in de provincies waar de toegelaten instelling niet meer volledig werkzaam wil zijn en van de bewonersorganisaties in die gemeenten.
3. Onze Minister kan besluiten om geen ontheffing als bedoeld in het tweede lid te verlenen indien:
  - a. de uitvoering door toegelaten instellingen van de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's die gelden in de gemeenten waar de betrokken ontheffing van toepassing zou zijn, naar zijn oordeel door dat besluit nadelig wordt beïnvloed; of
  - b. de zienswijzen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, daartoe aanleiding geven

D

Artikel 37 komt te luiden:

## **Artikel 37**

1. Een verzoek om een ontheffing als bedoeld in artikel 41c, tweede lid, tweede volzin, van de wet omvat in elk geval:
  - a. de gemeenten in de provincie waar die ontheffing van toepassing zou moeten zijn;
  - b. een positieve zienswijze van de gemeenten in de provincie, bedoeld onder a;
  - c. de zienswijzen van alle gemeenten, waar de toegelaten instelling bezit heeft, in de provincies waar zij uit hoofde van artikel 41b, eerste lid, van de wet werkzaam mag zijn;
  - d. de zienswijzen van de betrokken bewonersorganisaties in de gemeenten, bedoeld onder b en c; en
  - e. indien die toegelaten instelling zienswijzen heeft ontvangen van de gemeenten, waar zij geen bezit heeft, in de provincies waar zij uit hoofde van artikel 41b, eerste lid, van de wet werkzaam mag zijn of van de betrokken bewonersorganisaties in die gemeenten: die zienswijzen.
2. Onze Minister kan besluiten om geen ontheffing als bedoeld in het eerste lid te verlenen indien:



- a. de uitvoering door toegelaten instellingen van de gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's die gelden in de gemeenten waar de betrokken toegelaten instelling reeds feitelijk werkzaam is, naar zijn oordeel door dat besluit nadelig wordt beïnvloed; of
- b. de zienswijzen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met e, daartoe aanleiding geven.

## E

Na artikel 37a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 37b**

Onze Minister actualiseert jaarlijks per 1 januari het overzicht per provincie, bedoeld in artikel 35, eerste lid, indien:

- a. verzoeken om een ontheffing als bedoeld in de artikelen 41b, tweede lid, of 41c, tweede lid, tweede volzin, van de wet zijn verleend;
- b. een verzoek om goedkeuring van de voorgenomen fusie als bedoeld in artikel 53, tweede lid, eerste volzin, van de wet is goedgekeurd; of
- c. een verzoek om goedkeuring van de voorgenomen splitsing als bedoeld in artikel 53, achtste lid, van de wet is goedgekeurd.

## F

In het opschrift van hoofdstuk V, afdeling 1, paragraaf 2 wordt "de gemeentelijke woonvisie" vervangen door "het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma".

## G

Artikel 39 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "de door Onze Minister (...) en de bewonersorganisaties" vervangen door "het nationale volkshuisvestingsprogramma, bedoeld in artikel 3.9, vijfde lid, van de Omgevingswet".
2. In de aanhef van het tweede lid wordt "woonvisie" vervangen door "gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma".

## H

Artikel 40 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "artikel 44, derde lid, van de wet" vervangen door "artikel 44bis, eerste en tweede lid, van de wet".
2. In het tweede lid wordt "artikel 44, derde en vierde lid, van de wet" vervangen door "artikel 44bis, eerste, tweede en derde lid, van de wet".

I

In artikel 65, vierde lid, wordt "de in de betrokken gemeente geldende woonvisie" vervangen door "het in de betrokken gemeente geldende gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma".

J

In artikel 92, eerste lid, onderdeel b, wordt "de gemeentelijke woonvisie" vervangen door "het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma".

### **ARTIKEL III**

Het **Omgevingsbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na afdeling 10.7b wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

#### **AFDELING 10.7C AANWIJZING BESLUITEN TOEPASSING PROCEDURELE VERSNELLINGEN**

##### **Artikel 10.26f (aanwijzing woningbouwprojecten)**

1. Als besluiten als bedoeld in artikel 16.87a van de wet worden aangewezen voor zover het gaat om de ontwikkeling en verwezenlijking van de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied:

a. een omgevingsplan;

b. een omgevingsvergunning voor:

1°. een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit; en

2°. een bouwactiviteit.

2. PM – *Monitoring en evaluatie van aanwijzing*

3. Dit artikel vervalt op 1 januari 2031.

B

PM – *Gegevensverstrekking volkshuisvesting*

### **ARTIKEL IV**

Als voor de inwerkingtreding van artikel I van dit besluit een ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan of een projectbesluit ter inzage is gelegd of een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is ingediend, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

### **ARTIKEL V**

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

#### **ARTIKEL VI**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit versterking regie volkshuisvesting

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Rechtsbescherming,

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1 Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. ALGEMENE TOELICHTING</b>  | <b>15</b> |
| 1 Inhoudsopgave .....   | 12        |
| 1 Inleiding .....   | 15        |
| 2 Algemeen .....  | 15        |
| 2.1 Meer regie op de volkshuisvesting .....   | 15        |
| 2.2 Korte toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting.....                                     | 15        |
| 2.3 Besluit versterking regie volkshuisvesting.....   | 16        |
| 2.4 Leeswijzer .....  | 18        |
| 3 Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving .....  | 19        |
| 3.1 Definities sociale huur, middenhuur en betaalbare koop .....                                      | 19        |
| 3.1.1 Algemeen .....  | 19        |
| 3.1.2 Sociale huurwoning.....   | 19        |
| 3.1.3 Middenhuurwoning.....   | 21        |
| 3.1.4 Betaalbare koop .....   | 21        |
| 3.1.5 Woningen voor ouderen .....   | 21        |
| 3.2 Inhoud volkshuisvestingsprogramma .....   | 22        |
| 3.3 Gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.....  | 23        |
| 3.3.1 Gegevens over de woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de<br>woningvoorraad ..... | 23        |
| 3.3.1 Voldoende locaties in ruimtelijke plannen .....   | 24        |
| 3.3.2 Bestaande woningvoorraad- beter benutten .....  | 24        |
| 3.3.3 Meer woningen op de kavel.....  | 25        |
| 3.3.4 Meer mensen in één woning.....  | 25        |
| 3.3.5 Meer doorstroming .....   | 25        |
| 3.3.6 Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen .....  | 26        |
| 3.3.7 Leefbaarheid .....  | 27        |
| 3.3.8 Verduurzaming.....  | 29        |
| 3.3.9 Woongerelateerde zorg- en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen .....                   | 30        |
| 3.4 Provinciaal volkshuisvestingsprogramma .....  | 31        |
| 3.4.1 Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de<br>woningvoorraad .....    | 31        |
| 3.4.2 Beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave .....  | 32        |
| 3.4.3 Bestaande woningvoorraad .....  | 33        |
| 3.4.4 Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen .....  | 33        |
| 3.4.5 Leefbaarheid .....  | 33        |
| 3.4.6 Verduurzaming.....  | 33        |
| 3.4.7 Afstemming in de woningbouwregio .....  | 33        |
| 3.5 Nationaal volkshuisvestingsprogramma .....  | 34        |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 3.5.1  | Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad .....  | 34 |
| 3.5.2  | Verwezenlijking woningbouwopgave .....   | 34 |
| 3.5.3  | Bestaande woningvoorraad .....   | 35 |
| 3.5.4  | Woonbehoeften van aandachtsgroepen en ouderen.....   | 35 |
| 3.5.5  | Leefbaarheid .....   | 35 |
| 3.5.6  | Verduurzaming.....   | 35 |
| 3.6    | Instructieregels over betaalbare woningbouw.....   | 36 |
| 3.7    | Regeling voor een afwijkende woningmarkt .....   | 37 |
| 3.8    | Monitoring en prognoses .....  | 37 |
| 3.9    | Regie op betaalbaar bouwen via het omgevingsplan .....   | 37 |
| 3.9.1  | Sturen op betaalbare woningen via het omgevingsplan .....  | 38 |
| 3.9.2  | Instandhoudingsduur van minimaal 25 jaar voor sociale huurwoningen .....   | 38 |
| 3.9.3  | Uniforme maximale aanvangshuurprijs ook voor middenhuurwoningen .....  | 39 |
| 3.9.4  | Flexibiliteit in de wijze waarop regels kunnen worden gesteld.....   | 39 |
| 3.9.5  | Samenhang wet betaalbare huur .....  | 39 |
| 3.9.6  | Privaatrechtelijke afspraken .....   | 39 |
| 3.10   | Ladder voor duurzame verstedelijking.....  | 40 |
| 3.10.1 | Inleiding.....   | 40 |
| 3.10.2 | Wettelijke regeling.....   | 41 |
| 3.11   | Mantelzorg .....   | 42 |
| 4      | Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.....   | 43 |
| 4.1    | Volkshuisvestelijke prioriteiten gaan op in het nationale volkshuisvestingsprogramma .   | 43 |
| 4.2    | Omgevingsvisie en gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vervangen de woonvisie, relatie tot het prestatiebod van woningcorporaties ..... | 43 |
| 4.3    | Versteving lokale prestatieafspraken .....   | 44 |
| 4.3.1  | Het karakter van de lokale prestatieafspraken in relatie tot het volkshuisvestingsprogramma .....  | 44 |
| 4.3.2  | Uitbreiding van de bevoegdheid van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken voor geschillen.....                           | 44 |
| 4.4    | Aanpassing werkgebied woningcorporaties .....  | 45 |
| 4.4.1  | Uitbreiding werkgebied naar provinciegrenzen.....  | 45 |
| 4.4.2  | Ontheffing beperken werkgebied .....   | 46 |
| 4.4.3  | Ontheffing uitbreiden werkgebied .....   | 47 |
| 5      | Wijzigingen in het Omgevingsbesluit.....   | 48 |
| 5.1    | Procedurale versnellingen in de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten .....  | 48 |
| 5.1.1  | Inleiding.....   | 48 |
| 5.1.2  | Zwaarwegende maatschappelijke belangen.....  | 48 |
| 5.1.3  | De aan te wijzen besluiten en de te verwachte gevolgen daarvan .....   | 50 |
| 5.1.4  | De duur van de aanwijzing en aangewezen besluiten .....  | 51 |
| 5.1.5  | Monitoring en evaluatie van de aanwijzing .....  | 52 |
| 6      | Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht .....  | 52 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 7     | Gevolgen.....                              | 52 |
| 7.1   | Overheden .....                            | 52 |
| 7.1.1 | Ladder voor duurzame verstedelijking ..... | 52 |
| 7.2   | Rechtspraak .....                          | 52 |
| 7.3   | Uitvoering .....                           | 52 |
| 8     | Advies en consultatie .....                | 53 |
| 9     | Overgangsrecht en inwerkingtreding .....   | 53 |

**II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING** .....

## **I ALGEMENE TOELICHTING**

### **1 Inleiding**

Het Besluit versterking regie volkshuisvesting (het besluit) stelt regels ter uitvoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting (de wet). Dit besluit wijzigt drie 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 toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en het Omgevingsbesluit. Daarnaast bevat dit besluit een aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking alsmede mantelzorgwoningen.

### **2 Algemeen**

Nederland kampt met een groot woningtekort. Nieuw opgeleverde woningen zijn te vaak niet of moeilijk betaalbaar en sluiten niet aan bij wat mensen nodig hebben. Mensen met een middeninkomen zijn veelal aangewezen op het beperkte aanbod van middenhuurwoningen. Deze groep komt niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en koopwoningen zijn de afgelopen jaren minder bereikbaar geworden. Daarnaast duurt het proces voor de bouw van een woning - van initiatief tot realisatie - gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld slechts twee à drie jaar in beslag neemt. Ook neemt het aantal personen per huishouden af, onder andere door de vergrijzing. Dit leidt ertoe dat zelfs bij een gelijkblijvend inwoneraantal de vraag naar woningen stijgt. Tot slot is er de noodzaak om het beleid ten aanzien van de huisvesting van aandachtsgroepen meer integraal te benaderen, te versterken en te verbeteren. De verdeling tussen gemeenten van sociale huurwoningen en de huisvestingopgave van aandachtsgroepen en urgenten is niet altijd evenwichtig. Vooral grote steden hebben een hoger aandeel sociale huurwoningen dan omliggende gemeenten. Tegelijk neemt de wachttijd voor een sociale huurwoning in alle regio's toe. Geconstateerd is dat nieuwbouwopgave voor woningcorporaties de komende jaren flink hoger is dan de realisaties in de afgelopen jaren. In de periode vanaf 2014 werden jaarlijks gemiddeld zo'n 15.000 sociale huurwoningen opgeleverd, in de Nationale prestatieafspraken is een jaarlijks aantal van bijna 28.000 opgenomen. Om die sprong te kunnen maken, is vernieuwing van het volkshuisvestingsstelsel nodig.

De regering heeft het in ere herstellen van de volkshuisvesting tot één van de prioriteiten van haar beleid gemaakt. Er wordt dus weer specifiek beleid gemaakt voor de volkshuisvesting en dat beleid is bovendien flink geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot de Nationale Bouw- en Woonagenda, de zes landelijke Programma's voor de volkshuisvesting en de Nationale Prestatieafspraken voor de woningcorporatiesector. Dit biedt een sterke bestuurlijke aanpak, samen met medeoverheden en andere betrokken partijen, om de hierboven beschreven problemen zo snel mogelijk aan te pakken.

#### **2.1 Meer regie op de volkshuisvesting**

De ambitie van de regering is om de regie vanuit de overheid op de volkshuisvesting te hernemen. Die regie bestaat uit een combinatie van bestuurlijke instrumenten en financiële instrumenten. De wet voorziet in de wettelijke vertaling van het hernemen van de regie op de volkshuisvesting door overheden, en biedt daarmee de bestuurlijke instrumenten die nodig zijn. Hiermee verankert de regering de volkshuisvestingstaak van alle overheden in regelgeving en wordt het instrumentarium van overheden versterkt om regie te kunnen voeren. Het instrumentarium vormt, naast de verschillende financiële instrumenten die beschikbaar zijn vanuit het Rijk, de basis om het woningtekort op te lossen. Bij financieel instrumentarium gaat het bijvoorbeeld om financiële bijdragen vanuit het Rijk zoals de Woningbouwimpuls of de Startbouwimpuls.

#### **2.2 Korte toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting**

Om de regie op de volkshuisvesting te hernemen hebben de samenwerkende overheden de 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, dat er

sneller gebouwd kan worden en dat kwetsbare mensen met urgentie een woning krijgen. Om dit te realiseren wijzigt de Wet versterking regie volkshuisvesting (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 de landelijke bouwopgave te realiseren, 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 doelen. Daarnaast zal de regering besluiten over woningbouw aanwijzen waarvoor versnelde behandeling bij de rechter wenselijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Nu komt het volkshuisvestingsprogramma met name aan de orde in de door de gemeente op te stellen woonvisie.

Gemeenten worden verplicht een urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen waarbij een aantal verplichte urgentiecategorieën opgenomen worden. Het is de bedoeling dat de huisvesting van deze groepen mensen evenredig verdeeld wordt in de regio. Nu geldt er geen verplichting voor gemeenten om een urgentieregeling op te nemen in de huisvestingsverordening. Er zijn dan ook veel gemeenten die geen urgentieregeling hebben.

De wet regelt voorts dat de gemeentelijk 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. En het werkgebied van de woningcorporaties wordt uitgebreid, langs de grenzen van de provincies. Nu zijn er al lokale prestatieafspraken mogelijk, zij het met een beperktere rol voor de adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken, en zonder een wettelijke rol voor de provincies.

### **2.3 Besluit versterking regie volkshuisvesting**

De regie op de volkshuisvesting wordt gevonden in de uitwerking van de volgende pijlers:

- I. regie op aantallen woningen en locaties in samenhang met het versnellen van beroepsprocedures voor woningbouwprojecten,
- II. regie op betaalbare woningen en evenredige verdeling van de woningen,
- III. het verstevigen van de lokale prestatieafspraken.

In het onderhavige besluit worden deze drie pijlers verder uitgewerkt.

#### **I. Regie op aantallen woningen en locaties**

Op dit moment zijn er 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.<sup>1</sup> 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.

Gezien het maatschappelijk belang van de volkshuisvesting introduceert de wet voor alle drie de bestuurslagen verplichte volkshuisvestingsprogramma's. In de volkshuisvestingsprogramma's worden concrete maatregelen en plannen uitgewerkt gericht op het verwezenlijken van de doelen

---

<sup>1</sup> 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.



en ambities van het volkshuisvestingsbeleid. In dit besluit wordt beschreven welk beleid ten aanzien van de volkshuisvesting de overheid dient te ontwikkelen. Het gaat daarbij onder andere om beleid ten behoeve van de verwezenlijking van de woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad en de wijze waarop dit beleid voorziet in de woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen. Ook wordt verlangd dat gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma ingaan op aspecten ter verbetering van de leefbaarheid in wijken, wordt de verbinding gelegd met de verduurzaming van de gebouwde omgeving en worden de woongerelateerde zorg en ondersteuning van mensen uit aandachtsgroepen en ouderen in beeld gebracht om daarmee op de woningbouwopgave te kunnen inspelen.

Op basis van het getrapte model van concretisering van de woningbouwopgave, het beleid en de maatregelen waarmee deze opgave gerealiseerd moet worden, ontstaat er voor alle overheden, en daarmee voor betrokken woningcorporaties, marktpartijen en andere belanghebbenden, duidelijkheid over wat er de komende jaren aan woningbouw gerealiseerd moet worden. Die duidelijkheid biedt zelf al een mogelijkheid tot versnellen van de bouwproductie, doordat partijen hun inzet kunnen concentreren op de locaties waarover afspraken zijn gemaakt. Daarnaast wordt in dit besluit voorgesteld het Omgevingsbesluit aan te vullen, inhoudende een tijdelijke aanwijzing van besluiten en categorieën woningbouwprojecten waarop versnellingen van toepassing zijn, omdat de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

Tot slot wordt het Besluit kwaliteit leefomgeving aangepast om kleinschalige woningbouw op buitenstedelijke locaties eenvoudiger te maken en de onderzoekslasten te verminderen. Dit behelst een wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking, als gevolg waarvan de Ladder moet worden toegepast bij een stedelijke ontwikkeling welke de bouw van ten minste vijftig woningen omvat.

II. Regie op betaalbare woningen en evenredige verdeling van de woningen  
Gemeenten, provincies en Rijk hebben verschillende instrumenten om te sturen op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het gaat daarbij om instrumentarium voor sturing op:

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

Om te komen tot meer betaalbare woningen wordt in dit besluit voorgesteld 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). Daarnaast moeten regio's verplicht 40% van hun nieuwbouwopgave voor middeninkomens realiseren, waarbij de verdeling tussen gemeenten mede afhankelijk is van het aandeel sociale huur in de voorraad van gemeenten. Ligt het aandeel sociale huur in een gemeente hoger dan het landelijk gemiddelde aandeel sociale huur, dan moet de gemeente meer dan 40% voor het middensegment bouwen. Ligt het aandeel sociale huur in een gemeente lager dan het landelijk gemiddelde, dan moet deze gemeente 37% voor het middensegment bouwen en is de gemeente daarnaast verplicht 30% sociale huur in haar nieuwbouwopgave bouwen. Met deze instructieregels ontstaat tussen gemeenten in regionaal verband een meer evenwichtige verdeling van de woningvoorraad.

De sturing op de woningbouw vindt zodoende plaats door sturing op zowel de vertaling van de landelijke opgave naar regio's, als de verdeling van die opgave tussen gemeenten. Bij het bepalen van de actuele en verwachte woonbehoefte wordt gekeken naar de woningbouwregio's binnen het provinciale grondgebied. Dit moet ertoe leiden dat de woningbouwopgave evenwichtig wordt verdeeld over gemeenten in iedere regio en dient er ook toe bij te dragen dat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren het bieden van meer mogelijkheden van middeninkomens en de huisvesting van mensen uit de verschillende aandachtsgroepen en ouderen. Om te zorgen dat sociale huurwoningen, die in het kader van de woningbouwopgave worden gerealiseerd, ook langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep en dat deze bijdragen aan de opgave om mensen uit

aandachtsgroepen te huisvesten, wordt in dit besluit bepaald wanneer sprake is van een sociale huurwoning.

Naast het bouwen van meer (betaalbare) woningen is het van belang dat de woningen ook bewoond worden door de doelgroep waar de woningen voor zijn bedoeld en op een juiste manier worden gebruikt. Om die reden moet in het volkshuisvestingsprogramma worden ingegaan op de wijze waarop gestreefd wordt naar meer balans in de woningvoorraad. In het onderhavige besluit wordt daarom voorgesteld dat in de gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma's de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad geconcretiseerd moet worden, zodat dit doorwerking kan vinden naar de huisvestingsverordening en de lokale prestatieafspraken. In het volkshuisvestingsprogramma dienen ook de woonbehoeften en – opgaven van de mensen uit aandachtsgroepen<sup>2</sup> en ouderen in kaart te worden gebracht. Op basis daarvan kan de huisvestingopgave van deze mensen ingevuld worden.

### III Verstevenen van de lokale prestatieafspraken

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.

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.

## 2.4 Leeswijzer

Deel I van deze nota van toelichting bevat de algemene toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en het Omgevingsbesluit. In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving uiteengezet, waarbij achtereenvolgens definities, de verplichte volkshuisvestingsprogramma's, de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan en de ladder van duurzame verstedelijking, mantelzorgwoningen worden besproken. In hoofdstuk 4 worden de voorgestelde wijzigingen van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 beschreven; het gaat om wijzigingen ten aanzien van de volkshuisvestelijke prioriteiten, het verstevenen van de lokale prestatieafspraken en de uitbreiding van de werkgebieden van de woningcorporaties. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van de wijzigingen van het Omgevingsbesluit die verband houden met de procedurele versnellingen in de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten. Hoofdstuk 6 en 7 beschrijven de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen van de besluiten voor de betrokken partijen en de uitvoering. De ontvangen consultatiereacties en de uitgebrachte adviezen worden in hoofdstuk 8 behandeld. Het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen worden in

---

<sup>2</sup> Met aandachtsgroepen wordt in dit besluit de volgende groepen mensen bedoeld: mantelzorgverleners- en ontvangers, mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke beperking of psychische kwetsbaarheid, uitstromers uit intramurale zorginstellingen (maatschappelijke opvang, opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring/ 'vrouwenopvang', opvang van slachtoffers van mensenhandel, beschermd wonen, instellingen voor klinische geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg, instellingen voor jeugdhulp), woningzoekenden na (jeugd)detentie, (dreigend) dakloze mensen, stoppende sekswerkers, statushouders, arbeidsmigranten, studenten, woonwagengebruikers.

hoofdstuk 9 beschreven. Deel II van deze toelichting bevat per artikel van het besluit een toelichting.

### **3 Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving**

#### **3.1 Definities sociale huur, middenhuur en betaalbare koop**

##### *3.1.1 Algemeen*

In afdeling 4.5 'Volkshuisvestingsprogramma's' worden eenduidige definities geïntroduceerd. Deze definities dragen bij aan het voeren van regie op 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 het inkomen van de huurders waarvoor deze woningen bedoeld zijn 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 bouwen woningen sociale huurwoningen en het percentage te bouwen woningen in het middensegment.

##### *3.1.2 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 met toevoeging van sociale huurwoningen aan de voorraad wordt toegewerkt naar een sociale huurvoorraad die langjarig beschikbaar is voor de doelgroep en die evenwichtig verdeeld is in de regio.

Bij de definitie voor sociale huurwoningen is ervoor gekozen onderscheid te maken tussen sociale huurwoningen in beheer bij een toegelaten instelling (oftewel: een woningcorporatie) vallend onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet en sociale huurwoningen in beheer bij andere partijen. Reden hiervoor is dat de Woningwet 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 al bestaande voorraad en tijdelijke woningen die bijvoorbeeld voor ten hoogste 15 jaar op een bepaalde locatie worden gerealiseerd om daarna weer naar een andere locatie te worden verplaatst (flexwoningen). DAEB-woningen die door een woningcorporatie worden geëxploiteerd voldoen 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 echter bijdragen aan het vergroten van het aantal sociale huurwoningen. In de huidige praktijk worden lokaal echter verschillende eisen gehanteerd voor sociale huurwoningen, wat het voeren van regie bemoeilijkt. Om die reden bevat dit besluit een definitie voor een sociale huurwoning in beheer bij andere partijen dan woningcorporaties. Een woning wordt aangemerkt als sociale huurwoning als voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

- a. De *aanvangshuurprijs* valt onder de grens van als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag);

- b. De woning wordt bij aanvang 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, 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 tien jaar instandhoudingsduur.

Een gemeente kan in het omgevingsplan per locatie een bepaalde functie toekennen, waaronder die van sociale huur. Het bestemmen van grondposities voor sociale woningbouw is een krachtig instrument om aan de instandhoudingstermijn uit de nieuwe definitie voor sociale huur te kunnen voldoen. Indien de functie sociale huur door de gemeente op een locatie wordt gelegd, zal deze gelden voor woningcorporaties en particuliere eigenaren. Hiermee bereikt de gemeente dat de sociale huurwoningen langjarig beschikbaar zijn voor de doelgroep. Voor de regels in het omgevingsplan over prijssegmenten is het inkomen van de huurder geen onderdeel van de definitie. Reden daarvoor is dat de toewijzing van sociale huurwoningen buiten de reikwijdte van het omgevingsplan valt. Als gemeenten langjarig beschikbare sociale huurwoningen realiseren via een ander instrument, kunnen zij dit ook onderbouwd motiveren in het volkshuisvestingsprogramma.

Voor DAEB-woningen van woningcorporaties is er geen aanvullende actie nodig om te waarborgen dat deze worden toegewezen aan de doelgroep met een inkomen onder de DAEB-inkomensgrens. Wanneer een andere verhuurder dan een woningcorporatie woningen die de functie sociale huur hebben gaat exploiteren, zal de gemeente middels een huisvestingsverordening er voor moeten zorgen dat deze woningen ook door toewijzing beschikbaar zijn voor huishoudens binnen de DAEB-inkomensgrens. Immers alleen via een huisvestingsverordening mag een gemeente sturen op woonruimteverdeling. Gemeenten kunnen alleen regels in de huisvestingsverordening opnemen voor categorieën van woonruimte waar schaarste in is. Wanneer gemeenten minder sociale huurwoningen hebben dan het landelijk gemiddelde mag worden aangenomen dat sprake is van schaarste in die categorieën van woonruimte en hebben gemeenten een grondslag om een huisvestingsverordening op te stellen voor deze categorieën van woonruimte. Als een gemeente een grotere sociale huurvoorraad heeft en daarmee boven het landelijke gemiddelde komt, is vanuit die optiek niet vanzelfsprekend sprake van schaarste aan sociale huurwoningen in een gemeente. Als een gemeente in dat geval particuliere sociale huurwoningen toch onder de werking van de huisvestingsverordening wil brengen, zal zij de schaarste nader moeten onderbouwen.

Woningen die aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen, gelden als sociale huurwoning en tellen – evenals sociale huurwoningen van woningcorporaties - mee in het aandeel sociale huur in de voorraad van een gemeente. Dit aandeel bepaalt het percentage sociale huurwoningen in de woningbouw die in een gemeente gerealiseerd moet worden. Het kan daarbij gaan om toevoegingen van zelfstandige woningen aan de voorraad via onder meer nieuwbouw, via splitsing in meerdere zelfstandige woningen, via flexwoningen of via studentenwoningen voor zover dit zelfstandige woningen betreffen. In dit besluit zijn daarvoor instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma opgenomen. In het geval een woning niet voldoet aan bovengenoemde elementen telt deze woning niet mee als sociale huurwoning voor de bestaande voorraad. Bijvoorbeeld wanneer deze woning bij aanvang niet wordt verhuurd aan huurders in de DAEB-doelgroep.

Zoals gezegd kunnen andere verhuurders dan woningcorporaties ervoor kiezen om woningen overeenkomstig de nieuwe definitie aan te bieden. Bij toepassing daarvan geldt een onderscheid voor verhuur van nieuwbouwwoningen en bestaande huurwoningen. Wordt een nieuwbouwwoning gerealiseerd en verhuurd door een andere partij dan een woningcorporatie, dan zal een gemeente gemotiveerd dienen aan te tonen dat de gerealiseerde woningen voldoen aan alle van de hiervoor beschreven elementen van de nieuwe definitie voor sociale huur om deze mee te kunnen tellen als

onderdeel van de sociale huurvoorraad binnen een gemeente. Bij de bestaande woningvoorraad van andere verhuurders dan woningcorporaties, geldt een uitzondering ten aanzien van de instandhoudingstermijn van 25 jaar om te kunnen voldoen aan deze definitie. Voor de bestaande voorraad van andere verhuurders dan woningcorporaties, kan immers niet worden vastgesteld of, dan wel worden afgedwongen, dat een minimale instandhoudingstermijn van 25 jaar is overeengekomen. Voor de bestaande voorraad gelden wel de andere elementen uit de nieuwe definitie voor sociale huur.

### 3.1.3 Middenhuurwoning

Onderdeel van het doel van twee derde betaalbare woningen in de woningbouwopgave is het realiseren van voldoende toevoegingen van woningen aan de bestaande voorraad in het middensegment en het realiseren van een evenwichtige verdeling van de sociale huurvoorraad. Een woning wordt aangemerkt als middenhuurwoning als wordt voldaan aan de volgende kenmerken:

- a. De *aanvangshuurprijs* is maximaal de huurprijs (plus eventuele nieuwbouwtoeslag) behorende bij 186 punten als bedoeld in de Wet betaalbare huur.
- b. De *instandhouding* als middenhuurwoning is minimaal 10 jaar verzekerd. Het verzekeren van de termijn van instandhouding kan via regels in het omgevingsplan, een doelgroepenverordening, maar ook op andere wijze, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst.

Door de koppeling van de maximale huurprijs aan het wetsvoorstel betaalbare huur, 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 3.6.1). 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 bestaande woningen niet met terugwerkende kracht kan worden gerealiseerd geldt – evenals voor sociale huur- geen vereiste voor de instandhoudingsduur.

### 3.1.4 Betaalbare koop

In dit besluit is ook 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 gaat om woningen in het betaalbare middensegment. Betaalbare koopwoning betreft koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste € 390.000 in 2024. Deze maximale koopprijs wordt periodiek bijgesteld. Voorheen vond deze bijstelling plaats op basis van de grens van de Nationale Hypotheek Garantie. De Nationale Hypotheek Garantie 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 dat de systematiek van een de maximale koopprijs van een betaalbare koopwoning zal worden gewijzigd.<sup>3</sup> De wijze van aanpassing van deze maximale koopprijs van een betaalbare koopwoning zal bij ministeriele regeling worden geregeld.

### 3.1.5 Woningen voor ouderen

De huidige woningvoorraad voorziet onvoldoende in de woonbehoefte van ouderen, zeker als de mobiliteit van ouderen afneemt en de gezondheid verslechtert. Het creëren van een geschikt aanbod voor ouderen is van groot belang, ook vanwege de scheiding van wonen en zorg. In het volkshuisvestingsprogramma benoemt de gemeente daarom op welke wijze zij voorziet in de woonbehoefte van ouderen. Het Rijk stuurt met haar beleid op de realisatie van drie hoofdcategorieën ouderenwoningen waar ouderen zelfstandig en passend kunnen wonen (woonvormen): nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen.

---

<sup>3</sup> Brief over aanpassingen Nationale Hypotheek Garantie per 2023, Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 970.

Gemeenten worden gevraagd hier in hun volkshuisvestingsprogramma zoveel mogelijk bij aan te sluiten en aan te geven hoeveel nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen zij van plan zijn te realiseren om te voorzien in voldoende woningen geschikt voor bewoning voor ouderen.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving beschrijft de regels over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van bouwwerken, onder meer voor woningen en gebouwen met een gezondheidszorgfunctie. Het Besluit bouwwerken leefomgeving vereist onder meer dat de toegang vanaf de openbare weg bereikbaar moet zijn met een rolstoel. Daarnaast worden eisen aan drempels en trappen gesteld als een gebouw mede bestemd is voor bezoek.<sup>4</sup> Nultredenwoningen zijn reguliere woningen die intern en extern toegankelijk zijn. Dat houdt in dat de woning en de belangrijkste gebruiksruidtes (keuken, badkamer, toilet en slaapkamer) zonder trappen bereikbaar zijn. Geclusterde woonvormen zijn woningen die in het geval van nieuwbouw toegankelijk zijn zonder traplopen en die zijn ingericht op het bevorderen van sociaal contact en gemeenschapsgevoel. In een geclusterde woonvorm wordt bij nieuwbouw dus verondersteld dat het een clustering van nultredenwoningen betreft. Het uitgangspunt is een minimale clustering van 12 zelfstandige woningen. Daarnaast wordt de aanwezigheid van een ontmoetingsruimte (in pandig of op loopafstand) vereist. Zorggeschikte woningen zijn rolstoelgeschikte zelfstandige woningen, die onderdeel uitmaken van een woonvorm die voor rolstoelgebruikers toegankelijk en doorgankelijk is. Ook voor deze woningen geldt dat de woon- en eetruimte, het toilet, de badkamer en de slaapkamer rolstoelgeschikt moeten zijn. De drie woonvormen kunnen uitgewerkt worden in verschillende woonconcepten, zoals hofjeswoningen, woonboerderijen of aanleunwoningen. De behoefte aan woonconcepten kan lokaal erg van elkaar verschillen. Het uitgangspunt is dat het aan gemeenten is om in lokaal verband en samen met de zorgorganisaties, corporaties, marktpartijen en het zorgkantoor te bepalen welke woonvormen en woonconcepten het beste aansluiten op de woonbehoefte. Ook andere aandachtsgroepen kunnen passend wonen in deze woonvormen. Daar dienen gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma rekening mee te houden.

### **3.2 Inhoud volkshuisvestingsprogramma**

In de omgevingsvisie leggen gemeenten, provincies en Rijk hun integrale visie vast met strategische hoofdkeuzen 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, 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.

Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. Het verplichte volkshuisvestingsprogramma is er op 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 het voorliggende 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 het voorliggende 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, uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet.

---

<sup>4</sup> Artikelen 3.97 en 3.98 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

### *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. 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 zelf 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 nodig is van beleid, kunnen Rijk en provincies instructieregels stellen of – in een concreet geval – een instructie nemen gericht op het volkshuisvestingsprogramma.

### **3.3 Gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma**

Op dit moment leggen gemeenten het volkshuisvestingsbeleid op grond van artikel 42 van de Woningwet nog vast in een woonvisie. Zeker op het terrein van woningbouw bestaat nu al grote overlap tussen de woonvisie en de op grond van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen structuurvisie. Deze overlap zal met de op grond van de Omgevingswet vast te stellen omgevingsvisie alleen maar groter worden. Vandaar dat met de wet de verplichting voor gemeenten om op grond van de Woningwet een woonvisie op te stellen komt te vervallen en wordt vervangen door het volkshuisvestingsprogramma en de omgevingsvisie, zoals opgenomen in de Omgevingswet. Het voorgestelde artikel 4.33 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft een instructieregel 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.

#### *3.3.1. Gegevens over de woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad*

Om landelijk vast te stellen hoeveel woningen er de komende jaren gebouwd moeten worden wordt middels het Primos-model gekeken wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om de groei van het aantal huishoudens op te vangen. Het Primos-model wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Een deel van de gemeenten vertalen de prognoses van de provincies op hun beurt vervolgens door naar lokaal niveau. De gemeenten nemen hiervoor de effecten van lokale inzichten en lokaal beleid op in de prognoses van de provincies. Wat betreft kwalitatieve woningbouwopgaven, bijvoorbeeld rondom wonen- en zorg voor ouderen, volgen gemeenten, provincies en Rijk een vergelijkbaar proces. Op nationaal niveau wordt door het Rijk een prognose opgesteld die provincies en gemeenten vervolgens doorvertalen en naast eigen inzichten leggen.

Het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma bevat daarnaast een beschrijving van de gemeentelijke woningbouwopgave en de benodigde ontwikkeling van de bestaande

woningvoorraad. Dit omvat zoals ook in de memorie van toelichting is vermeld ook het realiseren van voldoende flexwoningen alsmede de beschikbaarheid van voldoende herplaatsingslocaties voor flexwoningen.<sup>5</sup> Naast de omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningvoorraad en de ontwikkeling van de woningmarkt, bevat het gegevens over de actuele en verwachte gemeentelijke woonbehoefte, waaronder de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen. Het voornemen is om deze ouderen en aandachtsgroepen aan te wijzen middels artikel 62a van de Woningwet, waar door wijziging van de Omgevingsregeling invulling aan wordt gegeven. Gemeenten worden geacht de woonbehoefte van deze groepen expliciet te maken als onderdeel van de totale gemeentelijke woonbehoefte. 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 en 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.

### *3.3.1 Voldoende locaties in ruimtelijke plannen*

De beschikbaarheid van voldoende locaties, waaronder ook voldoende 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%. 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% plancapaciteit. In dit besluit zijn deze bestuurlijke afspraken met de provincies onderdeel van de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma van de provincie. Daarnaast zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de programmering aansluit bij de woonbehoefte op het gebied van de aantallen, 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 huurprijs tot aan de kwaliteitskortingsgrens of de eerste aftoppingsgrens.

### *3.3.2 Bestaande woningvoorraad- beter benutten*

Gemeenten zetten in op het optimaal benutten van de bestaande woningvoorraad om in de woonbehoefte te voorzien, als onderdeel van de woningbouwprogrammering. Gemeenten nemen in hun volkshuisvestingsprogramma op welke maatregelen zij nemen in het beter benutten van de bestaande voorraad. Dat kan door meer woningen op de kavel te realiseren, door optoppen van appartementsgebouwen, door verruiming van het beleid gericht op splitsing van woningen, door meer mensen in één woning te laten wonen of te zorgen voor betere doorstroming. Hiermee kunnen gemeenten versneld en met een breder palet aan mogelijkheden voorzien in de behoefte van hun inwoners. Daarnaast kunnen gemeenten maatregelen nemen in het kader van herstructurering.

---

<sup>5</sup> Zie paragraaf 3.1.6.2. van de memorie van toelichting bij de wet.



### 3.3.3 Meer woningen op de kavel

Er zijn verschillende maatregelen om meer woningen op de kavel te plaatsen. Bij woningsplitsing worden van een woning of appartement twee of meer zelfstandige woningen gemaakt. Zo kunnen meer (betaalbare) woningen worden toegevoegd. 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 optoppen en de handreikingen splitsen voor corporaties en kleinere gemeenten die Platform 31 heeft opgesteld.<sup>67</sup>

### 3.3.4 Meer mensen in één woning

Veel mensen willen een woning delen maar ervaren hierin belemmeringen. Woningdelen kan door het vormen van één huishouden of via een (hospita)huurcontract. Gemeenten kunnen in hun volkshuisvestingsprogramma opnemen welke vormen van samenwonen zij stimuleren. Daarmee realiseren ze niet alleen extra woonruimte maar dragen ze ook bij aan de aanpak van hoge woonlasten en het maatschappelijk probleem van eenzaamheid. Verschillende vormen van samenwonen zijn geschikt voor verschillende groepen, waaronder studenten, starters, stathouders of ouderen. Dit kan bijvoorbeeld via het toestaan van zogenoemde friendscontracten in woningbouwprojecten maar ook door het stimuleren van (de bouw van) samenwoonvormen voor verschillende groepen zoals ouderen of starters. Gemeenten kunnen daarbij onder andere gebruik maken van de handreiking over friendscontracten door woningcorporaties die van Platform 31<sup>8</sup>. Ook kan via de gemeenten hospitaverhuur door woningeigenaren en corporaties worden aangemoedigd. Hierbij kan de samenwerking met bemiddelende hospita-partijen worden gezocht of actief deelgenomen worden aan de informatiecampagne voor hospita vanuit het Rijk in 2024.

### 3.3.5 Meer doorstroming

Ongeveer 40 procent van de huishoudens heeft een verhuishwens.<sup>9</sup> We willen 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. Gemeenten kunnen daarbij onder andere gebruik maken van een toolkit doorstroming die Platform31 gepubliceerd heeft<sup>10</sup>. Hierin worden handvaten 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. Ook kunnen gemeenten gebruik maken van de Regeling huisvesting Grote Gezinnen Vergunninghouders. Deze helpt gemeenten om sneller woningen geschikt te maken voor grote gezinnen door bijvoorbeeld een object aan te passen of om te bouwen.

Gemeenten dienen daarnaast in het volkshuisvestingsprogramma een integraal kwantitatief beeld van de leegstand te schetsen, uitgesplitst naar de aard van het vastgoed. Ook zal in het volkshuisvestingsprogramma duidelijk naar voren moeten komen of er een leegstandsverordening is in de gemeenten en welke instrumenten in dat geval door de gemeente worden ingezet. Gemeenten die geen leegstandsverordening hebben dienen te beschrijven welke andere middelen zij inzetten om leegstand te bestrijden. Een beperkt aantal gemeenten maakt gebruik van de instrumenten die zijn opgenomen in de Leegstandwet en de aanvullende mogelijkheden die zijn te benutten tot 1 januari 2025 op grond van de Crisis- en herstelwet. Met deze instrumenten kan een gemeente eigenaren van panden verplichten leegstand te melden zodat zij een beter beeld krijgt van leegstand in de gemeente. Daarnaast kan er een verplicht gesprek plaatsvinden om te bezien hoe de leegstand kan worden opgeheven of kan een gemeente zelf een huurder voordragen en de huurprijs bepalen.

---

<sup>6</sup> [Woningsplitsing door woningcorporaties in de praktijk - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

<sup>7</sup> [Woningsplitsing. Ook in beeld bij kleinere gemeenten - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

<sup>8</sup> [Aan de slag met friendscontracten - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

<sup>9</sup> Woononderzoek 2021.

<sup>10</sup> [Gereedschapskist doorstroming - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio.](#)

### 3.3.6 Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen

Van gemeenten wordt verwacht dat zij in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma beschrijven op welke wijze het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de bestaande voorraad voorziet in de woonbehoefte van de bij ministeriele regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen. Ouderen en aandachtsgroepen hebben vaak kenmerken die leiden tot behoefte 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.

Gemeenten dienen in het volkshuisvestingsprogramma te beschrijven op welke wijze zij voorzien in de woonbehoefte van ouderen en aandachtsgroepen. Het ligt in de rede dat gemeenten voor de realisatie van deze woningen zoveel mogelijk aansluiten bij de hoofdcategorieën ouderenwoningen waar het Rijk in haar beleid op stuurt en waar ouderen zelfstandig en passend kunnen wonen (woonvormen): nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen. Specifiek wordt van gemeenten verlangd dat zij in het volkshuisvestingsprogramma opnemen hoeveel nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen zij van plan zijn te realiseren om te voorzien in voldoende woningen geschikt voor bewoning voor ouderen. Ook andere aandachtsgroepen kunnen in deze woningen wonen. Hier dienen gemeenten rekening mee te houden.

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 personen, die zich niet tot de grenzen van de centrumgemeenten beperkt, of aan de opgave voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Zij wonen soms in ondermaatse, verloederde huisvesting met weinig faciliteiten of in grote aantallen op plekken die daar niet voor bedoeld zijn (bovenwoningen, gezinswoningen of anti-kraakpanden).<sup>11</sup> Dat kan leiden tot overlast en leefbaarheidsproblematiek. In het programma "Een thuis voor iedereen" is het 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 gemeenten hierin bij de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen op zich neemt.

Met introductie van de wet worden woonzorgvisies integraal onderdeel van het volkshuisvestingsprogramma.

Ten aanzien van de woonbehoefte van ouderen zullen gemeenten, in aanvulling op de realisatie van nultredenwoningen, geclusterde woonvormen en zorggeschikte woningen, moeten beschrijven welke inspanningen zij leveren op het gebied van doorstroming, met het doel ouderen bewust te maken van hun woonbehoeften, ouderen beter te informeren over passend aanbod en ouderen waar nodig te ondersteunen en ontzorgen bij het verhuisproces. 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

---

<sup>11</sup> Zie het rapport "Geen tweederangsburgers" van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Bijlage bij de brief van 30 oktober 2020 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 53.

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 2024 wordt doorontwikkeld. 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 voorrangstellingen zijn aanbieden om de doorstroming op gang te krijgen.

### 3.3.7 Leefbaarheid

Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma bevat een beschrijving van het beleid dat de gemeente voert ter verbetering van de leefbaarheid. 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.<sup>12</sup> Hiertoe neemt de gemeente onder meer maatregelen 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, etcetera. 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.

Het gemeentelijk beleid voor de leefbaarheid als beschreven in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma ziet 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. De wet bevat de verplichting voor de gemeente integraal beleid te voeren voor de leefbaarheid. De gemeente besteedt daarom in het leefbaarheidsbeleid in haar volkshuisvestingsprogramma aandacht aan de relatie met de aanpalende beleidsdomeinen en houdt rekening 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<sup>13</sup> en – in de meeste gevallen<sup>14</sup> - voor sociale wijkteams. De gemeente maakt duidelijk hoe het beleid op de verschillende terreinen elkaar raakt en bijdraagt aan de verschillende gestelde doelen. De wet bevat de verplichting voor gemeenten om in het volkshuisvestingsprogramma tevens te onderbouwen op welke wijze de gemeente de huisvestingsverordening wil gebruiken. Op het

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Zie artikel 2.1.2, tweede lid, onder a, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

<sup>14</sup> Volgens de monitor van Movisie van september 2023 zo rond de 80%.

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. Zo hebben veel gemeenten er al voor gekozen om in de huisvestingsverordening een vergunningsplicht in te stellen voor verkamering of splitsing. 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 versterkt dat integraal woonbeleid tot stand komt.

Waar nodig bevat het volkshuisvestingsprogramma het beleid op wijk-, buurt- of mogelijk straatniveau. In het volkshuisvestingsprogramma worden de maatregelen 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 volkshuisvestingsprogramma kan (mede) aanleiding vormen voor een aanvraag<sup>15</sup> bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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. In het volkshuisvestingsprogramma dienen gemeenten daarom te benoemen welke maatregelen zij treffen in het kader van renovatie of transformatie. 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 verschillende financiële instrumenten vanuit het Rijk 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 (artikel 51 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting). Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma krijgt doorvertaling in de lokale prestatieafspraken tussen de gemeente, woningcorporaties en

---

<sup>15</sup> De aanvraag, bedoeld in artikel 5 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

huurdersorganisaties. Zo is geborgd dat woningcorporaties hun inspanningen voor de leefbaarheid kunnen richten op de gemeentelijke doelen.

Nu de leefbaarheid niet een vastomlijnd begrip is, en nu het in belangrijke mate een lokale aangelegenheid is wélke maatregelen nodig en gewenst zijn ter verbetering ervan, is in het Besluit kwaliteit leefomgeving niet nader genormeerd waaraan het beleid voor de leefbaarheid in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moet voldoen, anders dan de hierboven beschreven inhoud ervan.

### 3.3.8 *Verduurzaming*

Het ligt in de rede dat gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma ingaan op de maatregelen die zij treffen 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 zonnepanelen, en welk beleid de gemeente voert voor specifieke gebieden, bijvoorbeeld om buurten klimaatneutraal te maken.

In de tweede plaats ligt het voor de hand dat 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 warmte<sup>16</sup> – 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 met wetsvoorstel 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. De eerste verplichte herijking van warmteprogramma na invoering van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is daarmee uiterlijk 31 december 2026 voorzien, die toeziet op de periode tot tenminste 2035.

Het ligt in de rede dat gemeenten bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma de verbinding maakt 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 zal de gemeente beschrijven welke afweging zij daarbij heeft gezien de overige onderdelen van het gemeentelijk

---

<sup>16</sup> Met het wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is (TK 36387) wordt de transitievisie warmte verankerd als warmteprogramma. In dat wetsvoorstel wordt de term warmteprogramma gebruikt omdat dit beter aansluit bij de terminologie van de Omgevingswet.

volkshuisvestingsprogramma. Met het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma zal de gemeente voor deze wijken aangeven 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.

Verduurzaming kan betrekking hebben op een reeks van maatregelen, zoals isolatie en het aardgasvrij maken van woningen die in samenhang kunnen worden gezien. Het is in belangrijke mate een lokale aangelegenheid welke maatregelen nodig en gewenst zijn, zodat in het Besluit kwaliteit leefomgeving niet nader genormeerd is waaraan het verduurzamingsbeleid in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moet voldoen, anders dan de hierboven beschreven inhoud ervan.

### *3.3.9 Woongerelateerde zorg- en ondersteuning van aandachtsgroepen en ouderen*

Voor een deel van de mensen uit de aandachtsgroepen en ouderen is meer nodig dan alleen een dak boven het hoofd om zelfstandig te kunnen wonen. Voldoende passende zorg en ondersteuning is randvoorwaardelijk voor adequate huisvesting en om weer of langer zelfstandig thuis te kunnen wonen. Een groot deel van de mensen uit aandachtsgroepen en ouderen 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 toegelicht dat het beleid voor de zorg- en ondersteuningsbehoeften voor zover dat verband houdt met beleid voor de huisvesting van aandachtsgroepen 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 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 2- tot 3-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 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.

### **3.4 Provinciaal volkshuisvestingsprogramma**

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. 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. Twee jaar na inwerkingtreding van de wet dienen de provincies een geactualiseerd volkshuisvestingsprogramma te hebben.

Het voorgestelde artikel 4.34 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.

#### *3.4.1 Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad*

Om landelijk vast te stellen hoeveel woningen er de komende jaren gebouwd moeten worden wordt middels het Primos-model gekeken wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om de groei van het aantal huishoudens op te vangen. Het Primos-model wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Provincies stellen, naast de landelijke prognoses, ook zelf een bevolkings- en woningbehoefteprognose op. De provincies maken hiervoor eveneens gebruik van het Primos-model en de CBS Bevolkingsprognose. Deze modellen worden vervolgens doorvertaald op basis van lokale inzichten en verwachtingen, bijvoorbeeld rondom binnenlandse migratie, en beleid- en regelgeving op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening. Een enkele provincie, bijvoorbeeld provincie Limburg, heeft hiervoor een eigen prognosemodel ontwikkeld.

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 bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen. Voornemen is om de ouderen en aandachtsgroepen aan te wijzen middels

artikel 62a van de Woningwet, waar door wijziging van de Omgevingsregeling invulling aan wordt gegeven. 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 en aandachtsgroepen is reeds geduid onder het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

#### *3.4.2 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 het geldende omgevingsplan, 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. 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.

Plancapaciteit is daarbij dus 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" plancapaciteit in relatie tot de woningen die binnen vijf jaar gerealiseerd worden. Onder harde plancapaciteit wordt verstaan een omgevingsplan dat is vastgesteld door de gemeenteraad of een verleende omgevingsvergunning voor een woningbouwplan. Bij harde plancapaciteit 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.

Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte 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. 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 en aandachtsgroepen, zoals bijvoorbeeld studenten<sup>17</sup>. De provincie baseert zich hierbij onder meer op de in kaart gebrachte woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen, zoals opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma. Met betaalbare woningen wordt bedoeld op betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen.

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

---

<sup>17</sup> Met betaalbare woningen wordt bedoeld op betaalbare koopwoningen, middenhuurwoningen en sociale huurwoningen.



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 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.

#### *3.4.3 Bestaande woningvoorraad*

Provincies kijken integraal naar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de kwaliteit van de leefomgeving. 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.

#### *3.4.4 Woonbehoefte van aandachtsgroepen en ouderen*

Van provincies wordt verwacht dat zij in het provinciaal volkshuisvestingsprogramma beschrijven op welke wijze het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave en de ontwikkeling van de bestaande voorraad voorziet in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen.

#### *3.4.5 Leefbaarheid*

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. De provinciale taak ten aanzien van de leefbaarheid in relatie tot de volkshuisvesting ziet verder ook op het bevorderen en ondersteunen van maatregelen die gemeenten op dit vlak kunnen nemen. De provincie besteedt bij de leefbaarheid in relatie tot de volkshuisvesting aandacht aan haar beleidsplannen op aanpalende domeinen, omdat de leefbaarheid aan verschillende sectoren raakt.

Op de fysieke aspecten raakt het provinciale leefbaarheidsbeleid ook het gemeentelijke leefbaarheidsbeleid. Anders dan voor het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, is niet voorgeschreven dat de provincie in haar volkshuisvestingsprogramma aandacht besteedt aan de leefbaarheid. Uiteraard kán de provincie beleid rondom de leefbaarheid wel in het volkshuisvestingsprogramma opnemen.

#### *3.4.6 Verduurzaming*

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. Provincies moeten in het provinciaal volkshuisvestingsprogramma duidelijk maken welke relatie zij zien tussen de ruimtelijke inpassing van de energievoorziening in de gemeentelijke en provinciale volkshuisvestingsplannen.

#### *3.4.7 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 ruimtelijke plannen. Daarnaast betreft dit 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 woningen via nieuwbouw, via flexwoningen maar ook om toevoegingen via splitsing van woningen. In 2023 zijn daarvoor afspraken gemaakt in 35 woondeals in alle provincies. De woondeals zijn de regionale indeling waarbij de provincie met de gemeenten en het Rijk in regionaal verband regie voert op de realisatie van de woningbouwopgave. Bij de consultatie op het wetsvoorstel is door het Interprovinciaal 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 afbakent welke gemeenten samen de regio vormen waarmee in regionaal verband met gemeenten afspraken worden gemaakt over de woningbouwopgave. Naar verwachting zal deze woningbouwregio aansluiten bij de woondeals. Om die reden is in hoofdstuk zeven van dit besluit geregeld dat de provincies in de verordening de gemeenten benoemt die gezamenlijk worden aangemerkt als één samenhangende en dusdanig functionerende 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.

### **3.5 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 studentenhuisvesting. 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.<sup>18</sup> Deze volkshuisvestelijke prioriteiten maken eveneens deel uit van het nationale volkshuisvestingsbeleid. Twee jaar na inwerkingtreding van de wet dient het Rijk een geactualiseerd nationaal volkshuisvestingsprogramma te hebben.

Het voorgestelde artikel 4.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft 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.

#### *3.5.1 Gegevens over woningbouwopgave – en de benodigde ontwikkeling van de woningvoorraad*

Om vast te stellen hoeveel woningen er de komende jaren gebouwd moeten worden wordt middels het Primos-model gekeken wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om de groei van het aantal huishoudens op te vangen. Het Primos-model wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

#### *3.5.2 Verwezenlijking 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 gebaseerd op basis van de nationale CBS-prognose van de bevolkingsontwikkeling, aantal, verwachte sloop en het woningtekort. Maar ook om de kwalitatieve woningbouwopgave ten aanzien van betaalbaarheid en de woningbehoefte voor verschillende doelgroepen zoals de nationale woonbehoefte voor ouderen en aandachtsgroepen zoals studenten. De opgave gaat ook over het realiseren van duurzame toekomstbestendige woningen op plekken die bereikbaar zijn en waar mensen prettig kunnen wonen en werken. Deze

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29453, nr. 561.

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.

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. Het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk beschrijft de wijze waarop deze bestuurlijke afspraken tot stand komen, de periodieke herijking daarvan en het zicht op de voortgang via monitoring. Dit besluit bevat ook specifieke regels ten aanzien van de monitoring.

### *3.5.3 Bestaande woningvoorraad*

Het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk bevat een beschrijving van de opgave in de bestaande woningvoorraad en het beleid en de maatregelen voor de inzet en benutting daarvan. Hierbij kan worden gedacht aan maatregelen in het kader van herstructurering en maatregelen ter bevordering van de doorstroming. Daarnaast kunnen maatregelen worden getroffen om de bestaande voorraad beter te benutten, bijvoorbeeld door alternatieve vormen van samenwonen te stimuleren of toe te lichten hoe het toevoegen van woningen op de kavel, zoals het optoppen van woningen, wordt gestimuleerd.

### *3.5.4 Woonbehoeften van aandachtsgroepen en ouderen*

Het nationale volkshuisvestingsprogramma gaat in op de nationale beleidsmaatregelen om te zorgen voor voldoende woningen die geschikt zijn voor ouderen. Het programma bevat maatregelen gericht op de realisatie van aantallen nultredenwoningen, geclusterde woonvormen die geschikt zijn voor ouderen en woningen voor verpleegzorg thuis.

Het nationale volkshuisvestingsprogramma geeft een beschrijving van de nationale beleidsmaatregelen gericht op wonen voor ouderen en aandachtsgroepen, waaronder mensen in een kwetsbare situatie of met een specifieke woonbehoefte. Het gaat zowel om de verwezenlijking van voldoende betaalbare en passende woningen als het benutten van de bestaande voorraad, met een evenwichtige verdeling van aandachtsgroepen over gemeenten en waar nodig met de juiste zorg, opvang, ondersteuning en begeleiding. Dit beleidsdoel hangt samen met het streven naar een grotere beschikbaarheid van sociale huurwoningen en een meer evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten.

### *3.5.5 Leefbaarheid*

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

### *3.5.6 Verduurzaming*

Het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk bevat een beschrijving van de nationale verduurzamingsdoelstellingen. Voor de gebouwde omgeving is beleid opgenomen het Programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving<sup>19</sup> waarbij langs vijf actielijnen (wijkgerichte

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911.

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.

De doelstellingen in het Programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving richten zich concreet op de isolatie van 1 miljoen huurwoningen, 1,5 miljoen koopwoningen waarvan 750.000 via ondersteuning van gemeenten via een lokale wijkgerichte isolatieaanpak. Daarnaast is de inzet gericht op de plaatsing van 1 miljoen hybride warmtepompen en de aansluiting van 500.000 woningen op een warmtenet. 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.

### **3.6 Instructieregels over betaalbare woningbouw**

De toevoeging van woningen levert een belangrijke bijdrage aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het kan hierbij gaan om woningbouw maar ook om toevoegingen van zelfstandige woningen via bijvoorbeeld splitsing. Om aan te sluiten bij de behoefte van mensen met een lager inkomen en een middeninkomen is het doel dat twee derde van de nieuwbouwoopgave wordt ingevuld met betaalbare woningen. Om die reden is onderdeel van de instructieregels van het volkshuisvestingsprogramma van Rijk en provincie dat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in hun volkshuisvestingsprogramma gericht moeten zijn op het realiseren van twee derde betaalbare woningbouw op nationaal, provinciaal en regionaal niveau. Dit is ook tevens uitgangspunt voor het doorvertalen van de nationale opgave naar provincies en van provincies naar gemeenten binnen de woningbouwregio. Bij de realisatie van deze opgave kan rekening worden gehouden met in gang gezette projecten.

Het doel van twee derde nieuwbouw geldt niet per gemeente, om te zorgen dat er regionale afwegingsruimte blijft. Per gemeente kan dus - na regionaal overleg - in beperkte mate van dit doel worden afgeweken wanneer de regionale context dit toelaat.

Onderdeel van het streven naar twee derde betaalbaarheid bij woningbouw is het realiseren van voldoende nieuwe woningen in het middensegment én voldoende sociale huurwoningen. In de huidige praktijk blijkt dat vooral de centrumgemeenten voorzien in de behoefte aan sociale huurwoningen en dat er in omringende gemeenten relatief weinig sociale huurwoningen beschikbaar zijn. Dit is onwenselijk gelet op het belang van balans in woningvoorraad in een gemeente én het belang om in voldoende sociale huurwoningen te realiseren. Daarom bevat dit besluit instructieregels voor het gemeentelijke beleid in het volkshuisvestingsprogramma gericht op het realiseren van die balans en een evenwichtige verdeling tussen gemeenten. Deze instructieregels houden in dat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma mede gericht moeten zijn op het realiseren van de volgende doelstellingen:

- Meer dan 40% nieuwbouw in het middensegment voor gemeenten met een aandeel in de bestaande voorraad boven het landelijk gemiddelde sociale huur.
- 30% nieuwbouw van sociale huurwoningen en 37% in het middensegment voor gemeenten met een bestaande voorraad sociale huurwoningen die lager is dan het landelijke gemiddelde.

Voor gemeenten met een hoog aandeel sociale huurwoningen geldt dus geen minimumpercentage nieuwbouw voor de sociale huurwoningen. Wel geldt voor deze gemeenten dat bij de regionale verdeling de optelsom van bovenstaande gemeentelijke programmering op regionaal, provinciaal en landelijk niveau moet leiden tot twee derde betaalbare woningbouw én tot realisatie van het provinciale aandeel in de nieuwbouw van sociale huurwoningen.

Net als in de huidige situatie zal het Rijk gegevens blijven verzamelen over het landelijke gemiddelde sociale huurwoningen en over het percentage sociale huurwoningen per gemeente in de voorraad. Aan de hand van deze gegevens is het voor de gemeente duidelijk welk percentage voor de woningbouw van toepassing is. Deze gegevens van het Rijk zijn vooralsnog beperkt tot de sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties. Gemeenten moeten dus vooralsnog zelf gegevens verzamelen over sociale huurwoningen die niet in beheer zijn bij woningcorporaties. Deze woningen mogen alleen meetellen voor de bestaande voorraad indien ze voldoen aan de definitie, dus aan de vereisten ten aanzien van aanvangshuur, doelgroep en instandhoudingsduur.

Wanneer gemeenten bovenstaande percentages niet realiseren dan 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 het voorliggende Wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting is dit uitgebreid toegelicht.

### **3.7 Regeling voor een afwijkende woningmarkt**

In bepaalde situaties is bovengenoemde gemeentelijke nieuwbouwprogrammering niet wenselijk gezien de regionale woningmarkt. Het gaat bijvoorbeeld om regio's met evident afwijkende woningmarktsituatie. Gedacht kan worden aan een regionale woningmarkt met een relatief lage prijs voor koopwoningen waardoor deze ook bereikbaar zijn voor mensen met een lager inkomen en dus in plaats van een sociale huurwoning in de behoefte kunnen voorzien van een deel van de huishoudens met een laag inkomen. Ook kan gedacht worden aan regio's met een grote herstructureringsopgave. Om die reden voorziet het voorliggende besluit in de bevoegdheid van de provincies om via instructieregels of een instructie af te wijken van bovengenoemde percentages in het gemeentelijke programmering. Het ligt voor de hand dat hierover voorafgaand bestuurlijke afstemming plaatsvindt met de gemeenten in de woningbouwregio. De evident afwijkende woningmarkt is gebaseerd op gegevens over de regionale afwijkende woningmarkt. Uitgangspunt blijft dat de doelstelling van twee derde betaalbare nieuwbouw op regionaal niveau nog steeds gerealiseerd kan worden. Daarnaast is het niet mogelijk om in deze instructieregels of instructie naar boven af te wijken.

### **3.8 Monitoring en prognoses**

De regering is voornemens om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen dan wel mogelijk te maken dat regels worden gesteld over de periodieke verzameling van gegevens ten behoeve van het volkshuisvestingsprogramma en de monitoring daarvan. Het gaat dan om het verzamelen van gegevens met betrekking tot de ontwikkelingen in de plancapaciteit en de realisatie daarvan, de verwachte en gerealiseerde ontwikkeling van de woningvoorraad en de woonbehoefte, waaronder die van aandachtsgroepen en ouderen. 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. Hierbij is aandacht voor de interactie met de interbestuurlijke afspraken over het verzamelen, gebruik en beheer en openbaarmaking van verschillende gegevens en het verder ontwikkelen van de informatiepositie van medeoverheden. De gezamenlijke overheden hebben onderling afspraken gemaakt hoe inzicht gegeven zou moeten worden in de voortgang van de realisatie van de bouwopgave. Daartoe is een zogenoemde landelijke monitor voortgang woningbouw ingericht en wordt ook verder gewerkt aan de uitbouw hiervan. Het primaire doel van de landelijke monitor voortgang woningbouw is het voorzien in informatie over plancapaciteit (woningbouwplannen), de voortgang van de woningbouw en opgeleverde (gerealiseerde) woningen. Daarnaast wordt een monitor aandachtsgroepen ingericht om realisatie van de woonbehoefte van aandachtsgroepen in beeld te brengen. Voor studenten en ouderen worden bestaande monitors doorontwikkeld. Hieraan zal aandacht worden besteed bij de vormgeving van de nadere regelgeving in de ministeriële regeling.

### **3.9 Regie op betaalbaar bouwen via het omgevingsplan**

### *3.9.1 Sturen op betaalbare woningen via het omgevingsplan*

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, betaalbare koop en middenhuur. Deze regels kunnen ook worden gesteld door de provincie in een omgevingsverordening, in een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Indien er wordt gebouwd kan de gemeente met publiekrechtelijke instrumenten regie voeren op de betaalbaarheid van te bouwen woningen op een locatie 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. Ontwikkelaars weten dus op voorhand welke regels er gelden voor het prijssegment 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.

#### *Wijzigingen in dit besluit*

De mogelijkheden in dit voorliggende besluit om regels te kunnen stellen over betaalbaarheid van woningbouw sluiten aan bij de mogelijkheden die de Omgevingswet daarin voorziet.<sup>20</sup> Ten opzichte van de regeling in de Omgevingswet 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 eenduidig 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 beheer zijn bij woningcorporaties van minimaal 25 jaar in plaats van minimaal tien jaar. Hiermee wordt gewaarborgd dat een sociale huurwoning die niet in beheer 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 voorgenomen Besluit betaalbare huur. 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 regel kunnen stellen in het omgevingsplan.

#### *Uniforme definities*

In dit voorliggende besluit zal voor de regeling voor het stellen van regels in het omgevingsplan over woningbouwcategorieën aangesloten worden 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.

### *3.9.2 Instandhoudingsduur van minimaal 25 jaar voor sociale huurwoningen*

Voor sociale huurwoningen in beheer bij een toegelaten instelling (oftewel: woningcorporatie) is een langdurige instandhouding reeds verzekerd vanwege de wettelijke waarborgen die er gelden voor deze instellingen. De regering vindt het wenselijk om een langere instandhoudingsduur ook te kunnen waarborgen bij woningen in beheer 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 of gemeentelijke en provinciale bijdragen in de woningbouw. Vroegtijdig 'uitpenden' van deze woningen is om die reden en gelet op de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen niet wenselijk. Om die reden voorziet dit

---

<sup>20</sup> Dit is geregeld in artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

besluit in een instandhoudingstermijn die in de praktijk aansluit bij de minimale termijn van sociale huurwoningen in beheer bij woningcorporaties. In dit besluit wordt dit een termijn van minimaal 25 jaar voor sociale huurwoningen in beheer bij niet-toegelaten instellingen (woningcorporaties). In de huidige regelgeving is deze termijn minimaal tien jaar. Voor de instandhoudingstermijn van middenhuur en van betaalbare koopwoningen wordt de huidige 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.

### *3.9.3 Uniforme maximale aanvangshuurprijs ook voor middenhuurwoningen*

De huidige regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een uniforme maximale aanvangs(huur) prijs voor sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen. Voor middenhuurwoningen kunnen gemeenten in het omgevingsplan zelf bepalen welke maximale aanvangshuurprijs van toepassing is voor een te bouwen middenhuurwoning. Het voorliggende Besluit betaalbare huur voorziet in een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarmee deze maximale aanvangshuurprijs ook voor middenhuurwoningen landelijk wordt geüniformeerd. Deze maximale aanvangshuur is de maximumhuur bij 186 punten (plus eventuele nieuwbouwopslag) als bedoeld in het wetsvoorstel betaalbare huur. Hiermee wordt de maximale aanvangs(huur) prijs voor alle prijssegmenten landelijk geüniformeerd. Deze uniformering zorgt voor voorspelbaarheid voor alle betrokken partijen, waaronder voor (toekomstige) bewoners en marktpartijen.

### *3.9.4 Flexibiliteit in de wijze waarop regels kunnen worden gesteld*

De huidige regelgeving bevat alleen de mogelijkheid om regels te stellen over het percentage te bouwen woningbouwcategorieën. Het kabinet heeft overwogen dat er geen reden is om de wijze waarop gemeenten regels kunnen stellen te beperken tot percentages. De beperking dat het alleen kan gaan om percentages wordt in dit besluit geschrapt. Daarmee wordt het voor de gemeente bijvoorbeeld mogelijk om regels te stellen over concrete aantallen te bouwen woningen binnen een bepaald prijssegment of over de concrete locatie binnen een bepaald gebied.

### *3.9.5 Samenhang wet betaalbare huur*

Het wetsvoorstel betaalbare huur geeft publiekrechtelijke kaders aan de maximale huurprijs die wordt overeengekomen tussen huurder en verhuurder voor huurwoningen in het middensegment. Het wetsvoorstel versterkt de huurbescherming van huurders en bevat 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 voorleggende 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 woningbouw binnen de publiekrechtelijke kaders.

### *3.9.6 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 voorliggende besluit. Wanneer bijvoorbeeld in

het omgevingsplan geen regels zijn gesteld over een sociale huurwoning dan zal deze woning niet aangemerkt worden als een sociale huur.

### **3.10 Ladder voor duurzame verstedelijking**

#### *3.10.1 Inleiding*

De ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) is neergelegd in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ingeval in een omgevingsplan<sup>21</sup> wordt voorzien in woningbouwlocatie (of andere stedelijke ontwikkeling) zal als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling een zogenoemde 'laddertoets' moeten worden verricht. Er moet dan rekening worden gehouden met de behoefte aan woningbouw en met 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 dit besluit wordt artikel 5.129g gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat woningbouw pas als stedelijke ontwikkeling wordt aangemerkt in de zin van deze bepaling als het gaat om de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie, voor zover het gaat om de bouw van ten minste vijftig nieuwe woningen. De onderhavige wijziging dient ter uitvoering van de motie van het lid Peter de Groot (VVD) c.s. waarin de regering opgeroepen wordt om de belemmeringen voor buitenstedelijke bouw in de Ladder te verwijderen.<sup>22</sup> Tevens is de wijziging een reactie op in de praktijk gesignaleerde knelpunten en belemmeringen bij de uitvoering van de Ladder.<sup>23</sup>

#### *Aanleiding en doel van de wijziging van de ladder voor duurzame verstedelijking*

De Ladder ziet niet uitsluitend op woningbouw, maar ook op andere stedelijke ontwikkelingen, zoals detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen (waaronder distributiecentra). 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 voor schrijft niet inhoudelijk voor wanneer en waar wel of niet gebouwd mag worden, maar vraagt om een goede afweging van belangen. De Ladder helpt te bevorderen dat in deze tijd van grote ruimtelijke opgaven de schaarse grond zo effectief mogelijk wordt ingezet en een goede afweging wordt gemaakt tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen en de verschillende ruimtelijke belangen die daar spelen. Het is nadrukkelijk aan gemeenten zelf om te bepalen waar ze wel en niet willen bouwen. De afweging van belangen is aan decentrale overheden, die de lokale en regionale situatie het beste kennen.

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. Om kleinschalige woningbouw op buitenstedelijke locaties eenvoudiger te maken en de onderzoekslasten te verminderen, voorziet dit besluit in een ondergrens van vijftig woningen. Hierdoor geldt voor een woningbouwlocatie met vijftig of minder woningen geen specifieke verplichting om rekening te houden met de behoefte aan woningbouw en de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied (of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied) in de woningbouwbehoefte te voorzien. Dit betekent dat bij een woningbouwlocatie met vijftig of minder woningen buiten bestaand stedelijk gebied niet nadrukkelijk rekening hoeft te worden gehouden met mogelijkheden om binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan woningbouw te voorzien.

Het aantal van vijftig woningen sluit aan bij het rapport van Stichting Economisch Instituut voor de Bouw over het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het

---

<sup>21</sup> Alsmede een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0b, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit).

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 1027.

<sup>23</sup> Zie de brief van 12 oktober 2023 van de minister van Binnenlandse Zaken, Kamerstukken II, 2023/24, 32847, nr. 1105.



woningbouwbeleid waarin voor het 'straatje erbij' een aantal van twintig tot vijftig woningen wordt aangehouden.<sup>24</sup> Daarnaast biedt dit aantal aan gemeenten meer perspectief om vaste (apparaat)kosten op te kunnen verhalen.

Overigens laat deze wijziging onverlet dat andere te beschermen belangen, zoals water, bodem of 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 regeling in het omgevingsplan<sup>25</sup> moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties waarbij rekening moeten houden met alle betrokken belangen. En ook voor buiten stedelijke locaties van minder dan vijftig woningen blijven er in de instructieregels van provincies en Rijk voldoende waarborgen gelden dat buitenstedelijke locaties gelet op alle betrokken belangen een goede locaties zijn voor woningbouw.

### 3.10.2 Wettelijke regeling

De Ladder is per 1 oktober 2012 opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening.<sup>26</sup> Per 1 juli 2017 is de Ladder vereenvoudigd. Sinds deze vereenvoudiging geldt alleen bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen *buiten* het stedelijk gebied nog een uitgebreide motiveringsplicht. Binnen bestaand stedelijk gebied moeten gemeentebesturen beschrijven of behoefte bestaat aan nieuwe woningbouw en andere nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals winkels, kantoren of bedrijventerreinen. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moeten gemeentebesturen ook motiveren waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

De Ladder is zonder beleidsinhoudelijke wijziging omgezet naar artikel 5.129 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.<sup>27</sup> Daarbij is tevens een deel van de jurisprudentie gecodificeerd.<sup>28</sup> Met de omzetting van de Ladder in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heeft ze ten opzichte van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening wel een nieuwe formulering gekregen. De instructieregel is niet langer een motiveringsvereiste voor de toelichting op het bestemmingsplan, maar een instructieregel die inhoudelijke eisen stelt aan de inhoud van het omgevingsplan. 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 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 het eerste lid van artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat het moet gaan om een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, van kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is. In artikel 5.129.9 noch in artikel 3.1.6. van het Besluit ruimtelijke ordening is omschreven wanneer een stedelijke ontwikkeling voldoende substantieel is.

---

<sup>24</sup> Kleine groene woonlocaties: Kleine groene woonlocaties Praktijktoets van locaties in 23 gemeenten in Noord-Holland, Stichting Economisch Instituut voor de Bouw, oktober 2022, bijlage bij kamerstukken II 2023/24, 32847, nr. 1105, p. 7.

<sup>25</sup> Alsmede een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0b, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit).

<sup>26</sup> Besluit van 28 augustus 2012 houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal belang (Stb. 2012, 388).

<sup>27</sup> Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet was de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening.

<sup>28</sup> Zie nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400.

Voor woningbouw hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het uitgangspunt dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan elf 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.<sup>29</sup>

In het voorliggende besluit wordt nu expliciet vastgelegd dat de Ladder alleen van toepassing is als het een ontwikkeling betreft die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een woningbouwlocatie van ten minste vijftig woningen.

Hoewel provincies de bevoegdheid hebben om in hun verordening op de Ladder aanvullende regels te stellen, voor zover deze niet strijdig zijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving, zullen provincies bij de toepassing van deze bevoegdheden rekening moeten houden met de ondergrens voor woningbouw zoals deze nu in het besluit is vastgelegd. Het uitbreiden van het toepassingsbereik van de ladder met afwijkende of aanvullende ondergrenzen voor woningbouw doorkruist de precisering van het toepassingsbereik die met dit besluit is aangegeven.

### **3.11 Mantelzorg**

Dit besluit vult de instructieregels over het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving aan met een regel over het bouwen en gebruik van bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Bromet en Koerhuis waarin de regering wordt verzocht om bestaande obstakels voor tijdelijke mantelzorgwoningen te elimineren en te regelen dat onder de nieuwe Omgevingswet tijdelijke mantelzorgwoningen ook zijn toegestaan.<sup>30</sup>

Mantelzorg is van groot belang voor de samenleving om onder meer ouderen en mantelzorgers te ondersteunen en helpen. Een mantelzorgwoning, waardoor een mantelzorger dichterbij de zorgvrager kan wonen of juist de zorgvrager dichterbij de mantelzorger, kan helpen om mantelzorg meer duurzaam en toegankelijk te maken. De instructieregel over huisvesting in verband met mantelzorg bij woningen die in dit besluit wordt opgenomen past in het beleid om onder meer ouderen zo lang mogelijk thuis te laten wonen en de regie op eigen leven te laten behouden.

Deze instructieregel is nodig om invulling te kunnen geven aan de motie, omdat onder de Omgevingswet ten opzichte van het voorheen geldende recht het vergunningvrij kunnen realiseren van mantelzorgwoningen niet meer in landelijke uniforme wetgeving op rijksniveau is geregeld, maar in het omgevingsplan van de gemeente. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was de regeling voor vergunningvrije mantelzorgvoorzieningen onlosmakelijk vervlochten met de regels voor het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken (aan-, uit- en bijgebouwen). Met de Omgevingswet zijn de regels voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (inclusief het gebruik daarvan ten behoeve van mantelzorg) niet meer opgenomen in een landelijk uniforme regeling, maar onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gebracht. Hierdoor kunnen gemeenten in het omgevingsplan de regels desgewenst (locatiegewijs) aanpassen (en meer of minder vergunningvrij toestaan). Gemeenten kunnen voortaan zelf in hun omgevingsplan regelen of bijbehorende bouwwerken, al dan niet met vergunning, mogen worden gebouwd en gebruikt voor mantelzorg.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (overzichtsuitspraak, ov.6.3.).

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2021/2022, 35503, nr. 5. Zie ook brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 januari 2024 waarin wordt een instructieregel die bevordert dat mantelzorgwoningen vergunningvrij gebouwd of geplaatst kunnen worden en bestaande bijgebouwen tijdelijk gebruikt kunnen worden voor mantelzorg wordt aangekondigd.

<sup>31</sup> Met de inwerkingtreding van Omgevingswet zijn deze regels voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (inclusief het gebruik daarvan ten behoeve van mantelzorg) verhuisd naar het tijdelijk deel van het

Dit besluit zal voorzien in een instructieregel die verzekert dat gemeenten in een omgevingsplan de mogelijkheid bieden dat bij elke woning met achtererfgebied (van een bepaalde minimale omvang) een bijbehorend bouwwerk vergunningvrij (met een bepaalde minimale bebouwingsoppervlakte en -hoogte) kan worden gebouwd, of kan worden gebruikt, voor mantelzorg. Daarnaast blijft het aan gemeenten of en op welke wijze, zij in het omgevingsplan voorzien in een ruimere regeling, al dan niet met vergunning, voor mantelzorg dan wel voor andere zorgbehoeften, zoals bijvoorbeeld (pleeg)kinderen of pre-mantelzorg.

PM nader uit te werken aspecten, zijn o.a.:

- bebouwingsoppervlakte in relatie tot het bebouwingsgebied (achtererf)
- minimale bouwhoogte
- bebouwingsgebied
- mogelijke uitzondering (bijv. externe veiligheid, situaties waar dat leidt tot strijd met andere instructieregels kunnen uitgezonderd worden.

#### **4 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015**

In de wet is een aantal wijzigingen van de Woningwet voorgesteld 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 versterkt, onder meer door het betrekken van woon-gerelateerde zorg en ondersteuning, en door uitbreiding van de bevoegdheid van de Adviescommissie geschilbehandeling prestatieafspraken; en
- het werkgebied van woningcorporaties wordt uitgebreid langs provinciegrenzen.

##### **4.1 Volkshuisvestelijke prioriteiten gaan op in het nationale volkshuisvestingsprogramma**

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

##### **4.2 Omgevingsvisie en gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma vervangen de woonvisie, relatie tot het prestatiebod van woningcorporaties**

De woonvisie zoals geregeld in het bestaande artikel 42, eerste lid, van de Woningwet, komt te vervallen. In de plaats hiervan maakt het gemeentelijk beleid voor de volkshuisvesting deel uit van de omgevingsvisie en vindt zijn verdere uitwerking in het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

##### *Prestatiebod woningcorporaties*

---

omgevingsplan van de gemeente. Zolang tijdelijk deel niet is omgezet in het omgevingsplan blijven deze regels van kracht.

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 voorgestelde wijziging brengt mee dat woningcorporaties zich voor het doen van hun bod 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 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), die nevens geschikt zijn aan het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

### **4.3 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.

#### *4.3.1 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. Er is een onderlinge afhankelijkheid en wederkerigheid tussen partijen. De context waarbinnen de partijen op deze wijze 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 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'.

#### *4.3.2 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 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, dienen zij te 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. In het voorstel tot wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting worden nadere regels voorgesteld voor de behandeling van geschillen bij lokale prestatieafspraken.

#### **4.4 Aanpassing werkgebied woningcorporaties**

##### *4.4.1 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.<sup>32</sup> Onderlinge solidariteit en samenwerking tussen woningcorporaties kan een 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's<sup>33</sup> als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van het overzicht per provincie van welke woningcorporaties daar feitelijk werkzaam mogen zijn (artikel 35, eerste lid). Wanneer de voormalige woningmarktregio<sup>34</sup> 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.

---

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

Verder zal voor woningcorporaties die reeds in het bezit zijn van een ontheffing voor het werkzaam zijn in een gemeente buiten de eigen woningmarktregio, het werkgebied ook deze gemeente omvatten en alle gemeenten van de provincie waarin die gemeente is gelegen.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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 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, evenals nu het geval is, dat woningcorporaties die nog geen bezit hebben in een gemeente uit het werkgebied niet verplicht zijn om een bod 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, zoals dat nu ook het geval is. 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.

#### *4.4.2 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, bijvoorbeeld omdat ze er de voorkeur aan geven om zo dicht mogelijk bij de voormalige woningmarktregio te blijven en zij geen intentie hebben om in een provincie actief te worden waar zij niet al feitelijk actief zijn, en geen kennis van en binding met deze provincie hebben. In het tweede lid van artikel 41b van de Woningwet is daarom geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald kan worden 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 bijvoorbeeld van belang is of het volkshuisvestingsprogramma in de desbetreffende gemeente niet in het geding

<sup>35</sup> Zie hierna ook toelichting bij 5.2.3.

<sup>36</sup> Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel E.

komt. Daarnaast kunnen bij de afweging ook andere zaken worden betrokken, zoals de financiële continuïteit van de woningcorporatie.

#### *4.4.3 Ontheffing uitbreiden werkgebied*

De huidige regelgeving kent de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen om volledig werkzaam te kunnen 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, 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 nu het geval is, 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 huurderorganisaties. 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.

## **5 Wijzigingen in het Omgevingsbesluit**

### **5.1 Procedurele versnellingen in de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten**

#### *5.1.1 Inleiding*

Om doorlooptijden van beroepsprocedures te kunnen verkorten, is met de wet een grondslag aan de Omgevingswet toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën projecten die bijdragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, te kunnen aanwijzen waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.<sup>37</sup> 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 zien op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.

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

1. vervanging van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak; en naar analogie van de procedurele versnellingen uit de Crisis- en herstelwet
2. uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
3. versnelde behandeling van beroep; en
4. geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

In de memorie van toelichting bij de wet zijn woningbouwprojecten als mogelijke aan te wijzen projecten benoemd.<sup>38</sup> Dit besluit voorziet in aanvulling van het Omgevingsbesluit, inhoudende een tijdelijke aanwijzing van bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten van twaalf of meer woningen in een aaneengesloten gebied. Bij het bepalen van de categorieën woningbouwprojecten is het belang van de aanwijzing vanwege de zwaarwegende belangen afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak.

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

#### *5.1.2 Zwaarwegende maatschappelijke belangen*

Zoals in de memorie van toelichting bij de wet uitgebreid is onderbouwd (paragraaf 3.1.9.1), is het een voorwaarde voor de aanwijzing van categorieën projecten dat er zwaarwegende

---

<sup>37</sup> Artikel 16.87a van de wet.

<sup>38</sup> Memorie van toelichting bij de wet, [PM], p. 32.



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. 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 van enige omvang zwaarwegende maatschappelijke belangen gemoeid.

Nederland kampt met een groot en nijpend woningtekort. Er zijn onvoldoende woningen en het aantal huishoudens neemt toe. Er worden veel te weinig nieuwe woningen opgeleverd voor iedereen die een woning nodig heeft. Er zijn daardoor te veel mensen die op dit moment geen passende woning kunnen vinden, terwijl wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis in een leefbare wijk een eerste levensbehoefte is. Veel mensen ervaren elke dag de gevolgen van het enorme tekort aan woningen. Door de afwezigheid van een woning, kunnen mensen in mindere mate participeren in de maatschappij en hebben zij minder keuzevrijheid in hun leven. De woningcrisis bedreigt de basisbehoeften van een aanzienlijke groep mensen en daarmee wordt ook hun deelname aan de samenleving beperkt. Dit kan voor grote groepen woningzoekenden, zoals woningzoekenden die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, stellen die in scheiding liggen of starters die noodgedwongen langer bij hun ouders thuis moeten blijven wonen, grote sociale gevolgen hebben. Mensen komen in de knel en worden beperkt in een volgende stap in hun leven, zoals op zichzelf gaan wonen, verhuizen naar de plek waar ze werk vinden, gaan studeren, samen gaan wonen met hun partner of kinderen krijgen.<sup>39</sup> Vooral mensen met een middeninkomen, starters op de woningmarkt en aandachtsgroepen, zoals statushouders, arbeidsmigranten en studenten, komen in de knel door het beperkte aantal beschikbare woningen. De urgentie van de grote woningbouwopgave wordt breed maatschappelijk en bestuurlijk onderschreven. Ook is het versnellen van de woningbouw opgenomen in het Coalitieakkoord<sup>40</sup> van het kabinet Rutte IV. 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 (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) 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.

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

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". 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.<sup>41</sup> 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. Al deze maatregelen hebben tevens tot doel om het

---

<sup>39</sup> Zie o.a. het Algemeen Dagblad van 15 juni 2023 'Frustratie over woningkrapte'.

<sup>40</sup> Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, p. 12.

<sup>41</sup> Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.

aantal juridische procedures te verminderen. Juridische procedures zijn echter niet altijd te voorkomen. Voor het oplossen van het nijpende woningtekort is het van groot belang de doorlooptijd van beroepsprocedures te verkorten, zodat sneller met de bouw kan worden gestart. In veel gevallen is namelijk een nog niet onherroepelijke omgevingsvergunning – vanwege een nog lopende bezwaar- of beroepsprocedure tegen de vergunning – niet toereikend om te kunnen starten met de bouw. De financiering van woningbouwprojecten is immers doorgaans afhankelijk van een onherroepelijke omgevingsvergunning. Daarom is het dan ook noodzakelijk om woningbouw als categorie projecten aan te wijzen. De aanwijzing is het sluitstuk van alle acties die worden ingezet om woningbouwprojecten te versnellen en daarmee het woningtekort op te lossen.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, zijn zwaarwegende maatschappelijke belangen gemoeid bij woningbouwprojecten van enige omvang. Voor de omvang van twaalf of meer woningen is gekozen, omdat er vanaf dit aantal woningen sprake is van een woningbouwproject dat een wezenlijke bijdrage levert aan het oplossen van het nijpende woningtekort. Dit kan niet alleen worden opgelost met grootschalige woningbouwprojecten. Daarom is ervoor gekozen om het aantal niet te hoog te leggen, zodat ook de minder grootschalige woningbouwprojecten, die bijvoorbeeld worden gerealiseerd in het kader van de aanpak van een “straatje erbij”<sup>42</sup>, kunnen profiteren van de procedurele versnellingen. Hoewel iedere woning telt bij het oplossen van het woningtekort, moet tegelijkertijd het aantal ook niet te laag liggen, omdat dit zou leiden tot een te grote toename van het aantal zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak en daarmee de beoogde versnelling onder druk komt te staan.

Daarnaast komt het aantal van 12 of meer woningen overeen met de aanwijzing van woningbouwprojecten in categorie 3.1 van bijlage I bij de Crisis- en herstelwet, zoals die tot 1 januari 2024 gold. In voornoemde categorie werden bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken, die de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden mogelijk maken, aangewezen. Dit hield in dat de procedurele versnellingen uit de Crisis- en herstelwet<sup>43</sup> van toepassing waren op beroepen en hoger beroepen tegen die aangewezen besluiten.

### *5.1.3 De aan te wijzen besluiten en de te verwachte gevolgen daarvan*

Bij het bepalen van de categorieën projecten waarop de in de wet opgenomen procedurele versnellingen van toepassing zijn, is het belang van de aanwijzing vanwege de zwaarwegende belangen die versnelde uitvoering wenselijk maken afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak. Het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten waarop de in de wet opgenomen procedurele versnellingen van toepassing zijn, zal consequenties hebben voor het aantal procedures over woningbouwprojecten dat door de rechtbanken en door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt behandeld.

Op basis van een onderzoek naar procedures over woningbouwprojecten die in de afgelopen jaren bij rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak zijn gevoerd, is een inschatting gemaakt van de te verwachte gevolgen van de aanwijzing daarvan voor de werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>44</sup> Ongeveer 30% van de uitspraken van rechtbanken over omgevingsvergunningen over woningbouwprojecten leidt tot een hogerberoepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>45</sup> Door de onderzoekers zijn in het algemeen geen aanwijzingen gevonden dat het voor de kans dat in hoger beroep wordt gegaan, uitmaakt hoeveel woningen het

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32847, nr. 1135.

<sup>43</sup> Zie hoofdstuk 1, afdeling 2 van de Crisis- en herstelwet.

<sup>44</sup> A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, [PM .....].

<sup>45</sup> A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, [PM .....], p. 11.

project omvat. Wanneer echter preciezer wordt gekeken naar projecten met twaalf of meer woningen, dan valt op dat tegen uitspraken betreffende de meest omvangrijke projecten hoger beroep is ingesteld.<sup>46</sup>

Voor 30% van de zaken geldt dat een beroep in één instantie zal leiden tot een aanzienlijke versnelling in de doorlooptijd van de beroepsprocedure, namelijk de tijd die de beroepsprocedure bij de rechtbank anders in beslag zou nemen (circa dertien maanden). Voor de zaken waarin anders niet in hoger beroep was gegaan, kan de aanwijzing, gelet op de huidige doorlooptijden bij de Afdeling bestuursrechtspraak, leiden tot een minimale vertraging van een maand. Uit het onderzoek volgt namelijk dat de gemiddelde doorlooptijd bij de Afdeling bestuursrechtspraak veertien maanden bedraagt.<sup>47</sup> Hoewel de oplopende doorlooptijden en capaciteitsproblemen bij de Afdeling bestuursrechtspraak en de haalbaarheid van de uitspraketermijn van zes maanden een serieus aandachtspunt zijn, moet hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat onder de doorlooptijden in het onderzoek wordt begrepen de periode tussen de uitspraak van de rechtbank waartegen het beroep zich richt en de einduitspraak in hoger beroep. Dit terwijl de uitspraketermijn van zes maanden op grond van artikel 16.87, eerste lid, van de Omgevingswet pas aanvangt na ontvangst van het verweerschrift.<sup>48</sup>

Mede op basis van de conclusies uit dit onderzoek worden in dit besluit als categorie projecten waarvan versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen woningbouwprojecten aangewezen die ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied omvatten. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer woningbouwprojecten van twaalf of meer woningen worden aangewezen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn, dat naar verwachting tot een toename van 39 zaken per jaar bij de Afdeling bestuursrechtspraak zal leiden. De regering acht dit een aanvaardbare toename van het aantal zaken. Bovendien weegt de potentiële versnelling van dertien maanden voor 30% van de zaken op tegen de potentiële vertraging van een maand voor de zaken waar anders niet in hoger beroep was gegaan. Hiermee is een goede balans gevonden tussen het belang van het versnellen van de procedures enerzijds en de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de Afdeling bestuursrechtspraak anderzijds.

#### *5.1.4 De duur van de aanwijzing en aangewezen besluiten*

Het is 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 van twaalf of meer woningen 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.<sup>49</sup>

Wat betreft de aan te wijzen besluiten voor woningbouwprojecten van twaalf of meer woningen, voorziet dit besluit in de aanwijzing van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en de

---

<sup>46</sup> A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, [PM ..... ], p. 12-13.

<sup>47</sup> A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023, [PM ..... ], p. 18.

<sup>48</sup> De uitspraketermijn van zes maanden uit artikel 1.6, vierde lid, van de Crisis- en herstelwet ving, anders dan die onder de Omgevingswet, aan na afloop van de beroepstermijn.

<sup>49</sup> Programma Woningbouw, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 878.

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

#### 5.1.5 Monitoring en evaluatie van de aanwijzing

[PM]

## 6 Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

[PM]

## 7 Gevolgen

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

[PM Op basis van de nog uit te voeren toetsen en botsproeven zal deze paragraaf nader worden ingevuld.]

### 7.1 Overheden

#### 7.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Om de uitvoeringslasten zoveel mogelijk weg te nemen, zal naast het opnemen van de ondergrens voor woningbouw ook een goed gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking (de Ladder) worden gestimuleerd en zal de bestaande handreiking<sup>50</sup> voor toepassing van de Ladder worden aangescherpt. Ook zullen gemeenten en provincies worden gestimuleerd om de Ladder bij woondeals of regionale of provinciale woningbouwprogramma's of -visies toe te passen. De afweging en onderbouwing van deze locaties kan dan in een vroegtijdig stadium en breder verband en ook in relatie tot andere ruimtelijke opgaven worden gemaakt. Daarbij dient er ook aandacht te zijn voor ruimtelijke inpassing en is het vanuit een zorgvuldige afweging eveneens van belang dat de impact op andere functies binnen het stedelijk gebied, zoals een goede woon-werkbalans, goed wordt meegewogen. Gemeentebesturen kunnen dan bij concrete projecten naar de visies en programma's verwijzen ter onderbouwing van de behoefte aan woningbouw en de locatiekeuze. Daardoor kunnen de onderzoekslasten en de administratieve druk beperkt worden, kan de planvorming worden versneld en de ruimtelijk inpassing worden verbeterd en nemen we de ontwikkelaars werk uit handen.

### 7.2 Rechtspraak

### 7.3 Uitvoering

Onderzoeksbureau AnderssonElffersFelix (AEF) heeft een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) uitgevoerd op het Bvrv en de Rvrv, 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

---

<sup>50</sup> Zie Ladder voor duurzame verstedelijking - Kenniscentrum InfoMil

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 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.

## **8 Advies en consultatie**

De Autoriteit Woningcorporaties zal om een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) worden gevraagd.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk zal de voorgestelde wijzigingen toetsen op regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven.

## **9 Overgangsrecht en inwerkingtreding**

[PM]

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I (Besluit kwaliteit leefomgeving)**

#### *Onderdeel A*

##### *Wijziging artikel 1.1a*

Met dit onderdeel wordt aan artikel 1.1a van het Besluit kwaliteit leefomgeving een verwijzing toegevoegd naar de artikelen 67, tweede lid, en 80a, vijfde lid, van de Woningwet, zoals ingevoegd met de Wet versterking regie volkshuisvesting (de wet). Deze artikelen zijn benut als grondslagen voor onderdelen e en f van artikel 4.33, eerste lid, dat via dit besluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving is toegevoegd. De genoemde onderdelen houden verband met gemeentelijk beleid ter uitvoering van de Woningwet, gericht op het voorzien in de woonbehoefte van de bij ministeriële regeling aangewezen ouderen en aandachtsgroepen en op stedelijke vernieuwing, waaronder de leefbaarheid.

#### *Onderdeel B*

##### *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 (definities betaalbare woningen en woningbouwregio's)*

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.

#### *Onder a*

In de eerste plaats is gedefinieerd 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 5.162b van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Een huurwoning kwalificeert als sociale huurwoning als de huurprijs onder dit maximum valt, die 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.

#### *Onder b*

Een middenhuurwoning is gedefinieerd als een huurwoning met een maximale huurprijs ter hoogte van de maximale prijs bij een waardering van de kwaliteit op 186 punten als bedoeld in de Uitvoeringswet 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 186 punten valt, ongeacht welk aantal punten de woning werkelijk behaalt. Vereist is 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 koopprijs niet hoger ligt dan het geïndexeerde bedrag, bedoeld in artikel 1 van de Huisvestingswet.

*Onder d*

Een aparte definitie is opgenomen voor betaalbare woningen. Hieronder worden zowel sociale huurwoningen, middenhuurwoningen als betaalbare koopwoningen verstaan.

*Onder e*

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 een definitie gegeven 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.

*Onder f*

[PM]

*Nieuw artikel 4.33 (gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma)*

Artikel 4.33 geeft een instructieregel 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 deze opgaven zijn. 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 en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling worden aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

*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 voor ouderen geschikte woningen zal bestaan. Daarnaast worden maatregelen beschreven om op korte termijn in de woonbehoefte te voorzien. Onder beleid voor de ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad kunnen maatregelen worden verstaan gericht op het beter benutten van die 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 en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

#### *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, zoals dat artikel luidt als gevolg van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is, 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 [PM]] 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 ouderen en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is. 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 is dan het landelijk gemiddelde, zal het beleid ter verwezenlijking van de woningbouwopgave erin moeten voorzien dat tenminste 30% van de nieuw te bouwen woningen sociale huurwoningen betreft en ten minste 37% middenhuurwoningen of betaalbare koopwoningen (het middensegment). Is het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke woningvoorraad al 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 behoort. Het vierde lid geeft aan dat wanneer deze percentages evident 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 of bij een provinciale of nationale instructie over het volkshuisvestingsprogramma. Het stellen van hogere percentages is niet mogelijk.

#### *Nieuw artikel 4.34 (provinciaal volkshuisvestingsprogramma)*

Artikel 4.34 geeft een instructieregel over de vereiste inhoud van het provinciaal volkshuisvestingsprogramma. Het provinciaal volkshuisvestingsprogramma bevat een inventariserend deel en een beleidsmatig deel. 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. 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 en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling worden aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

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 ouderen en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

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 er in moet voorzien dat het aandeel betaalbare woningen voor elke woningbouwregio ten minste twee derde van het totale aantal nieuw te bouwen woningen bedraagt. Ook moet dit aandeel betaalbare woningen evenwichtig zijn verdeeld over de gemeenten binnen elke woningbouwregio.

#### *Nieuw artikel 4.35 (nationaal volkshuisvestingsprogramma)*

Artikel 4.35 geeft een instructieregel over de vereiste inhoud van het nationale volkshuisvestingsprogramma. Het nationale volkshuisvestingsprogramma bevat een inventariserend deel en een beleidsmatig deel. 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 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wat deze opgaven zijn. Bij het bepalen van de actuele en verwachte woonbehoefte wordt ook de woonbehoefte betrokken van de ouderen en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

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 en aandachtsgroepen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen op grond van artikel 62a, eerste lid, van de Woningwet, zoals dat luidt als gevolg van de wet.

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 van het totale aantal nieuw te bouwen woningen bedraagt.

#### *Onderdeel C*

##### *Wijziging artikel 5.129g, eerste lid (ladder voor duurzame verstedelijking)*

Dit onderdeel wijzigt het toepassingsbereik van 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 dit onderdeel is het toepassingsbereik van de Ladder gewijzigd voor de ontwikkeling of uitbreiding van woningbouwlocaties. Hiervoor wordt een ondergrens gehanteerd van tenminste vijftig nieuwe woningen. Voor stedelijke ontwikkelingen die bestaan uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening, is het toepassingsbereik ongewijzigd gebleven. Voor een nadere toelichting op de keuze voor het aantal van vijftig woningen als ondergrens wordt verwezen naar paragraaf 3.9 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Hoewel provincies de bevoegdheid hebben om bij omgevingsverordening aanvullende regels te stellen op de Ladder, voor zover deze niet strijdig zijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving, zullen provincies bij de toepassing van deze bevoegdheden rekening moeten houden met de ondergrens voor woningbouw zoals deze nu in het besluit is vastgelegd. Het uitbreiden van het toepassingsbereik van de ladder met afwijkende of aanvullende ondergrenzen voor woningbouw doorkruist de precisering van het toepassingsbereik die met dit besluit is aangegeven.

*Onderdeel D en E*

*Vervallen paragraaf 5.7.1a en nieuwe paragraaf 5.1.9 (een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad)*

Met onderdeel E is een nieuwe afdeling in 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, derde lid, van de Omgevingswet is ingevoegd. Dit oogmerk omvat ook regels over woningbouwcategorieën, voorheen geregeld in paragraaf 5.7.1a (artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Om die reden is paragraaf 5.7.1a met onderdeel D komen te vervallen en is de instructieregel over woningbouwcategorieën met onderdeel E 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 (behoud van woonruimte in verband met mantelzorg)*

PM: op te nemen instructieregel voor regels in het omgevingsplan over mantelzorgwoningen.

*Nieuw artikel 5.162b (aanwijzing woningbouwcategorieën)*

Dit artikel voorziet in een instructieregel voor regels over woningbouwcategorieën in het omgevingsplan. Deze is inhoudelijk gelijk aan de instructieregel zoals die met het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingevoegd en die met dit besluit is komen te vervallen (artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving), op twee inhoudelijke wijzigingen na. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht. Voor een toelichting op de werking van de ongewijzigde delen wordt verwezen naar het artikelsgewijs deel van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet over artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.<sup>51</sup>

*Eerste lid, onder c*

De eerste 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 het bedrag dat overeenkomt met een waardering van de kwaliteit van de woning op 186 punten conform de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Het omgevingsplan

---

<sup>51</sup> *Stb.* 2020/532.

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 maximum bij 186 punten leiden.

Het vastleggen van een maximale huurprijs voor middenhuurwoningen in het Bkl 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 het maximum bij 186 punten als bovengrens te stellen voor woningen die in een omgevingsplan in de woningbouwcategorie middenhuur worden toegelaten.

*Derde lid, onder a*

De tweede 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.

*Onderdeel F*

*Nieuwe afdeling 7.3a (instructieregels met het oog op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad)*

*Nieuw artikel 7.8b (aanwijzing 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 4.33 en 4.34 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 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 aanwijzing van de woningbouwregio's in de verschillende omgevingsverordeningen op elkaar afstemmen.

**G**

*Nieuw artikel 12.26e (woningbouwcategorieën: eerbiedigende werking)*

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor artikel 5.162b, 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 5.162b, derde lid, onder a).

Artikel 12.26e Bkl 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 het Besluit versterking regie volkshuisvesting 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 Bkl 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.

## **Artikel II (Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015)**

### *Onderdeel A (artikel 1 Btiv)*

Aangezien met de wet de verplichting tot het hebben van een gemeentelijke woonvisie wordt vervangen door het hebben van een gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, wordt met dit onderdeel aan het eerste lid van artikel 1 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 een begripsbepaling toegevoegd van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

### *Onderdelen B, I en J (artikelen 32, eerste lid, 65, vierde lid, 92, eerste lid, onderdeel b, 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 6.4.1 en 6.4.2 van deze nota van toelichting.

### *Onderdeel D (artikel 37 Btiv)*

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 6.4.3 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 en verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf [6.2].

### **Artikel III (Omgevingsbesluit)**

*Onderdeel A (artikel 10.26f Omgevingsbesluit)*

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 5.1 van deze nota van toelichting.

### **ARTIKEL IV (Overgangsrecht)**

Dit artikel voorziet in overgangsrecht in verband met de wijziging van de minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen in artikel 5.162b Bkl. Deze instructieregel geldt 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 zoals dat gold ten tijde van eerste toelating van de betrokken woningen in de woningbouwcategorie sociale huur.

### **Artikel V (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 onderteken ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,