

Vergaderjaar 2024-2025

36 512

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

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 augustus 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over **uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van een aantal door de Tweede Kamer aangenomen amendementen bij het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 11 juli 2025.
- De antwoordbrief van 26 augustus 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB) (*voorzitter*), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT / VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 11 juli 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in haar vergadering van 8 juli 2025 de procedure besproken van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting.² De commissie besloot op 9 september aanstaande inbreng voor het verslag te leveren. Daarvoor heeft zij echter wel aanvullende informatie nodig.

Het wetsvoorstel is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op meerdere punten geamendeerd. Bij brief van 3 juli 2025 heeft u de Eerste Kamer geïnformeerd over de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van een drietal door u ontraden, maar niettemin door de Tweede Kamer aangenomen amendementen.³ Het amendement van het lid Mooiman over een verbod op urgentie voor vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning is verleend⁴, is tijdens de plenaire behandeling van de suppletoire begroting Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 2025⁵ op 7 juli 2025 al kort aan de orde geweest in de Eerste Kamer. U heeft tijdens dit debat aangegeven dat u deze zomer onderzoekt of het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting op dit punt moet worden aangepast, c.q. gerepareerd vanwege zorgen over rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. Daarbij hebt u ook verwezen naar een wetsvoorstel over een verbod op voorrang voor statushouders waaraan u zelf momenteel werkt. De commissie verneemt graag op korte termijn (zie hierna) of u aanpassing inderdaad noodzakelijk acht en, zo ja, welk traject u hiervoor voor ogen staat.

De commissie acht het in aansluiting daarop wenselijk dat de Afdeling advisering van de Raad van State advies of voorlichting verstrekt vanwege zorg over de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van het amendement-Mooiman en de andere twee ontraden amendementen. Dit zijn het amendement van de leden Grinwis, Ceder en Welzijn over toevoeging van gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen aan de verplichte categorieën van urgent woningzoekenden⁶ en het amendement van de leden Welzijn, Grinwis, Peter de Groot en Vijlbrief over het hanteren van een fatale termijn bij vergunningverlening voor de technische bouwactiviteit.⁷ De commissie verzoekt u te bevorderen dat de Afdeling advisering van de Raad van State zo spoedig mogelijk advies of voorlichting over de drie amendementen uitbrengt.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet uw reactie met belangstelling tegemoet en wenst deze **uiterlijk 26 augustus 2025** te ontvangen.

R. Lieveense

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

² Kamerstukken 36 512.

³ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, B.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

⁵ Kamerstukken 36 725 XXII.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 93.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 98.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2025

In de brief van 11 juli jl. verzoekt de commissie I&W/VRO van uw Kamer mij om aanvullende informatie voor de aanstaande inbreng voor het verslag over het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting.⁸ De commissie vraagt mij haar uiterlijk 26 augustus te informeren. In deze brief verstrek ik aanvullende informatie naar aanleiding van het bovenstaande verzoek.

De commissie verzoekt mij allereerst advies te vragen aan de Afdeling Advisering van de Raad van State over de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van drie in het wetsvoorstel opgenomen amendementen. Deze geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel zijn door mij ontraden. Voor het amendement nr. 30, over een verbod op urgentie, heeft de commissie mij bovendien gevraagd óf en langs welke route dit amendement aanpassing behoeft.

Het verzoek betreft de drie amendementen die ik heb genoemd in mijn brief aan de Tweede en Eerste Kamer van 3 juli jl. ;⁹

- het amendement nr. 30 waarmee een verbod wordt geïntroduceerd op het geven van urgentie aan alle personen die in Nederland verblijven met een vergunning op basis van de Vreemdelingenwet;¹⁰
- het amendement nr. 98 waarmee een fatale termijn wordt geïntroduceerd op basis waarvan de vergunningverlening over (technische) bouweisen automatisch overgaat van een gemeente naar het Rijk ;¹¹
- het amendement nr. 93 waarmee dakloze gezinnen met minderjarige kinderen worden toegevoegd aan de categorieën groepen die gemeenten verplicht zijn om op te nemen in hun urgentieregeling.¹²

Daarnaast zal ik in deze brief ook in gaan op amendement nr. 97, dat eveneens door mij is ontraden en is aangenomen. Dit amendement betreft het verlengen van het gemeentelijk voorkeursrecht naar 10 jaar en de mogelijkheid om dit steeds zonder tussengelegen periode te hervestigen.¹³

In deze brief zal ik op de eerste plaats ingaan op uw verzoek om advies te vragen aan de Afdeling Advisering van de Raad van State over deze drie geamendeerde onderdelen. Vervolgens zal ik voor de vier bovengenoemde amendementen mijn eerste beeld geven over de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid, de knelpunten die ik voorzie en de vervolgstappen die ik zal zetten om waar nodig een diepgaander beeld daarover te krijgen.

Tot slot zal ik concluderen dat er op onderdelen reparatie nodig zal zijn en beschrijf ik het vervolgproces. Mijn inzet voor het vervolgproces is erop gericht om dit urgente wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te kunnen laten treden, met het oog op het grote belang voor het oplossen van de wooncrisis en de noodzaak om meer grip daarop te krijgen.

Verzoek om voorlichting Raad van State

Ik onderschrijf de wens van uw Kamer om een goed beeld te krijgen van de juridische houdbaarheid en de uitvoerbaarheid van de drie door u genoemde geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel. Ik zie het dan ook in de eerste plaats als mijn verantwoordelijkheid om zélf alle benodigde stappen te zetten die nodig zijn om een volledig en concreet inzicht daarin te verkrijgen. Op basis van mijn eigen analyses en onderzoek is mijn conclusie daarover als volgt:

⁸ Brief van de commissie I&W/VRO van de Eerste Kamer van 11 juli 2025 aan de minister van VRO. Kenmerk 177679, nog niet als kamerstuk gepubliceerd.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 103

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 98.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 93.

¹³

- Bij het amendement over het verbod op urgentie is vooral de juridische houdbaarheid aan de orde. Ik zal mijn analyse hierover in deze brief beschrijven. Ik ben van mening dat een advies van de Raad van State geen andere inzichten zal toevoegen. Daarnaast verwacht ik in september een advies van de Raad van State op mijn eigen wetsvoorstel over het verbod op voorrang voor vergunninghouders dat in procedure is.
- Voor het amendement over het voorkeursrecht onderschrijf ik de intentie van het amendement, maar kom ik tot de conclusie dat onderdelen van de gekozen uitwerking juridische problemen veroorzaken in verhouding tot het eigendomsrecht en de voortgang van de planvorming.
- Voor het amendement over fatale termijnen voorzie ik primair knelpunten voor de uitvoerbaarheid en voor de beoogde versnelling van besluitvorming. Deze effecten zal ik in deze brief nader toelichten. In aanvulling daarop ben ik inmiddels gestart met een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO). Daarbij zal ik samen met de medeoverheden, onder externe begeleiding, voor dit onderwerp de uitvoeringseffecten voor de medeoverheden nog concreter in beeld brengen. Dit onderzoek is naar verwachting half september gereed, zodat ik uw Kamer daarover bij de beantwoording van het verslag kan informeren.
- Bij het amendement over urgentie voor gezinnen met minderjarige kinderen zie ik vooral effecten voor de uitvoerbaarheid, zowel voor gemeenten, als voor het stelsel van woonruimteverdeling. Deze effecten zal ik in deze brief beschrijven. Ook dit onderwerp neem ik mee in de bovengenoemde UDO met de medeoverheden. De UDO benut ik om een concreter beeld te krijgen van het aantal gezinnen dat voor de regeling in aanmerking zou kunnen komen en de (on)mogelijkheden om deze groep nader af te bakenen in de regeling. Daarnaast breng ik de uitvoeringseffecten voor gemeenten en de wachttijden voor andere woningzoekenden nader in beeld.

Het verzoek van uw Kamer aan mij om advies of voorlichting te vragen aan de Raad van State heb ik zorgvuldig afgewogen in het licht van wat ik zelf ook nodig acht om scherper inzicht te krijgen in de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de verschillende geamendeerde onderdelen. Met bovengenoemde aanpak verwacht ik dit inzicht te krijgen en daarmee recht te kunnen doen aan de vragen vanuit uw Kamer. Ik verwacht bovendien dat een advies van de Raad van State over de genoemde onderdelen op dit moment geen verdere informatie of inzichten zal toevoegen, terwijl de doorlooptijd van een advies van de Raad van State wel zodanig is dat de behandeling en inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting onnodige vertraging zou oplopen. Vertraging die we ons niet kunnen veroorloven gezien de urgentie van de wooncrisis en de noodzaak hier met meer regie oplossingen voor te bieden. Om die reden heb ik afgezien van een adviesvraag aan de Raad van State. Spoedige behandeling en inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is daarnaast van belang omdat deze inwerkingtreding een mijlpaal is die Nederland per 1 juli jl. had moeten halen in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan. Door extra vertraging in het behalen van deze mijlpaal kan Nederland een korting krijgen van de Europese Commissie van mogelijk 600 miljoen euro.

1. Het verbod op het verlenen van urgentie aan personen met een vergunning op basis van de Vreemdelingenwet 2000

a. Wat wordt in het geamendeerde onderdeel geregeld?

Dit onderdeel zorgt ervoor dat statushouders en alle andere personen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden uitgesloten van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een urgentieverklaring op welke grond dan ook. Het betekent dat deze mensen geen urgentie krijgen voor een woonruimte als ze zich wel kwalificeren voor een urgentiecategorie, bijvoorbeeld op grond van hun medische situatie. Daarvoor wordt een bepaling toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014. In de toelichting van het amendement wordt genoemd dat het doel ervan is om te voorkomen dat gemeenten statushouders voorrang kunnen geven op een sociale huurwoning door gebruik te maken van generieke urgentiecategorieën. Het amendement gaat verder en regelt dit niet alleen voor statushouders, maar regelt dat alle personen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een

verblijfsvergunning op basis van de Vreemdelingenwet, geen urgentieverklaring mogen krijgen op welke grond dan ook. Het betreft onder andere alle personen van buiten de EU/EER, zoals arbeidsmigranten of expats, internationale studenten of personen die een verblijfsvergunning hebben op basis van gezinshereniging met bijvoorbeeld een Nederlander.

b. Juridische houdbaarheid

Het geamendeerde onderdeel regelt dat een specifieke groep personen enkel op basis van hun nationaliteit - het niet zijn van Nederlander of EU-burger - wordt uitgesloten van een recht dat alle andere personen die rechtmatig in Nederland verblijven wel is gegeven. Het betreft het recht op het verkrijgen van urgentie voor een woning als hun situatie daartoe aanleiding geeft. Het introduceren van een verbod op voorrang dat ziet op één specifieke groep op de enkele grond dat zij rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning, leidt tot onderscheid op grond van nationaliteit onder groepen woningzoekenden. Dit onderscheid is in strijd met artikel 1 van onze Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In artikel 1 van de Grondwet is geregeld dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat het verboden is om te discrimineren.

Onderscheid kan toegestaan zijn, indien daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Volgens de objectieve rechtvaardigingstoets moet onderscheid een legitiem doel dienen en moet het gemaakte onderscheid passend en noodzakelijk zijn voor het bereiken van dat doel. Uit de toelichting bij het amendement volgt dat het verkorten van de wachttijd voor een sociale huurwoning voor Nederlandse woningzoekenden het doel van het verbod is. Dat doel maakt onderscheid tussen alle Nederlanders aan de ene kant, en alle niet-Nederlanders aan de andere kant. Uit de toelichting blijkt echter niet waarom een totaalverbod voor alle woningzoekenden die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning in deze vorm gerechtvaardigd zou zijn. Er ontbreekt zodoende objectieve en redelijke rechtvaardiging gegeven voor het onderscheid naar nationaliteit dat wordt gemaakt.

Daarnaast voldoet het voorstel niet aan het proportionaliteitsvereiste. Dat houdt in dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het te bereiken doel en het middel. Alle woningzoekenden die in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning worden bij voorbaat uitgesloten van voorrang bij sociale huurwoningen, ook als er andere gronden zijn voor deze woningzoekenden waarop zij voorrang zouden kunnen krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan persoonlijke omstandigheden die voor andere woningzoekenden wel reden voor urgentie zouden geven, zoals het hebben van een beperking, huiselijk geweld of lokale omstandigheden zoals stadsvernieuwing. Het verbod geldt voor alle woningzoekenden met een verblijfsvergunning, zoals naast statushouders onder andere ook alle personen van buiten de EU/EER, zoals arbeidsmigranten of expats, internationale studenten of personen die een verblijfsvergunning hebben op basis van gezinshereniging met bijvoorbeeld een Nederlander. Er geldt daarbij op geen enkele wijze enige differentiatie of een mogelijkheid tot uitzondering. Daarom kan er niet worden gesteld dat het middel proportioneel is met het te bereiken doel.

In mijn appreciatie van dit amendement tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting in de Tweede Kamer heb ik dit amendement daarom ontraden. Ik heb daarbij verwezen naar mijn eigen wetsvoorstel met het verbod op voorrang dat in procedure is. Het advies van de Raad van State op mijn eigen wetsvoorstel verwacht ik in september. Dat wetsvoorstel regelt dat gemeenten aan statushouders geen urgentie meer mogen geven enkel op grond van het feit dat zij statushouder zijn. Deze statushouders staan net als zoveel Nederlanders aan een (nieuwe) start van hun wooncarrière in Nederland. Voor zowel statushouders als niet-statushouders is het van groot belang om woonruimte te vinden om daarmee een stap te zetten in hun leven. Daarbij kunnen statushouders gebruik maken van alle mogelijkheden die niet-statushouders ook kunnen benutten. Voor beiden is daarbij het recht op urgentie gebaseerd op individuele omstandigheden. Dat wetsvoorstel heeft dus tot doel de positie van statushouders te normaliseren en gelijk te stellen met die van andere Nederlandse woningzoekenden, niet om hen en alle andere mensen die op basis van een verblijfsvergunning in Nederland mogen zijn structureel achter te stellen. Dat laatste is wel het

resultaat van het geamendeerde onderdeel in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is.

c. Conclusie

Zoals toegelicht is mijn conclusie dat dit onderdeel van het wetsvoorstel in strijd is met artikel 1 van de Grondwet. Bovendien zou het amendement in de praktijk tot onwerkbaar situaties kunnen leiden door het generieke onderscheid dat het amendement maakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Om die reden is het niet wenselijk om dit onderdeel in werking te laten treden. Ik ga graag in overleg met uw Kamer over de gewenste routes om dit te repareren, waarbij duidelijk is dat dit ingevoegde wetsartikel in deze vorm niet overeind kan blijven.

2. Het verlengen van het voorkeursrecht naar 10 jaar en de mogelijkheid om dit steeds zonder tussengelegen periode te hervestigen

a. Wat regelt het geamendeerde onderdeel?

Huidige regeling in de Omgevingswet

De huidige regeling voor het voorkeursrecht in de Omgevingswet geeft gemeenten, provincies en het Rijk de mogelijkheid om een voorkeursrecht op een onroerende zaak te vestigen wanneer in een niet-agrarische functiewijziging is voorzien. De vestiging van een voorkeursrecht betekent voor een eigenaar een verplichting om de onroerende zaak bij verkoop eerst aan de gemeente, provincie of Staat aan te bieden. Het voorkeursrecht versterkt de regisserende rol van gemeenten doordat ze zelf de mogelijkheid hebben grond aan te kopen, het vergroot het inzicht in de grondmarkt omdat gemeenten eerder weten wanneer gronden beschikbaar komen. Doordat het voorkeursrecht ook in de huidige regeling gevestigd kan worden zonder dat er een concreet ruimtelijk plan is draagt het bij aan de beheersing van grondprijzen en het voorkomen van speculatie.

In de Omgevingswet zijn twee voorwaarden verbonden aan het vestigen van een voorkeursrecht: in de eerste plaats gelden er een maximale termijnen om het voorkeursrecht voort te laten duren en ten tweede geldt de voorwaarde dat het voorkeursrecht alleen mag voortduren door tijdig vervolgstappen te zetten in de ruimtelijke planontwikkeling. Dit kan door tijdig een omgevingsvisie of programma vast te stellen gevolgd door een omgevingsplan, of door gelijk een omgevingsplan vast te stellen. Wanneer alle stappen tijdig worden gezet is de maximale geldingsduur van het voorkeursrecht 16 jaar en 3 maanden. Wordt een termijn overschreden, dan vervalt het voorkeursrecht en mag niet direct op dezelfde grondslag¹⁴ en op dezelfde onroerende zaak een voorkeursrecht worden gevestigd. Dat mag pas na twee jaar opnieuw.

Wijziging met het amendement

Het met het amendement gewijzigde onderdeel regelt dat gemeenten (en provincie of Staat) in een vroege planfase voor vijf jaar een voorkeursrecht kunnen vestigen met de mogelijkheid dit eenmalig met vijf jaar te verlengen. Er gelden daarbij geen voorwaarden meer om tijdig vervolgstappen te zetten om het voorkeursrecht voort te laten duren. Daarnaast wordt het verbod geschrapt om na het overschrijden van een termijn in de ruimtelijke planvorming direct een nieuw voorkeursrecht te vestigen. Dit verbod is in geregeld in artikel 9.3 van de Omgevingswet. De consequentie van het schrappen van het verbod is dat het voorkeursrecht na tien jaar weliswaar vervalt, maar dat de gemeente direct opnieuw op dezelfde grondslag een nieuw voorkeursrecht kan vestigen op dezelfde onroerende zaak. Indieners willen met dit amendement de mogelijkheden verruimen om in een vroeg stadium een zelfstandig voorkeursrecht te vestigen, dus in een fase waarin er nog geen concrete ruimtelijke plannen zijn om zo meer grip te krijgen grondspeculatie.

Onderstaande tabel beschrijft de wijziging van het door het amendement gewijzigde onderdeel van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige regeling.

¹⁴ De mogelijke grondslagen zijn i) de voorkeursrechtbeschikking zelf, ii) een omgevingsvisie of programma of iii) een omgevingsplan (art. 9.1, eerste lid, van de Omgevingswet).

Tabel 1 huidige regeling voorkeursrecht en regeling in amendement

Planfase	Huidige regeling Omgevingswet		Regeling amendement	
	Termijn	Voorwaarde	Termijn	Voorwaarde
Voorlopige aanwijzing voorkeursrecht door college van B&W.	3 maanden	Binnen deze termijn moet de gemeenteraad het voorkeursrecht definitief vaststellen.	3 maanden	Binnen deze termijn moet de gemeenteraad het voorkeursrecht definitief vaststellen.
Zelfstandig voorkeursrecht gekoppeld aan voornemen voor een omgevingsvisie of programma.	3 jaar	Gemeenteraad moet binnen 3 jaar een omgevingsvisie of programma vaststellen.	5 + 5 jaar verlenging	Geen voorwaarde.
Voorkeursrecht gekoppeld aan voornemen voor een omgevingsplan.	3 jaar	Gemeenteraad moet binnen 3 jaar een omgevingsplan vaststellen.	N.v.t.	N.v.t.
Voorkeursrecht ná vaststelling van omgevingsplan.	5 + 5 jaar	5 jaar plus éénmalig verlenging met 5 jaar. Voorkeursrecht vervalt daarna van rechtswege.	N.v.t.	N.v.t.
Opnieuw vestigen voorkeursrecht.	Wachttijd 2 jaar voor nieuw voorkeursrecht.	Er geldt een verbod om onmiddellijk een nieuw voorkeursrecht te vestigen.	Onmiddellijk	Geen verbod om onmiddellijk een nieuw voorkeursrecht te vestigen.

b. Juridische houdbaarheid

Het recht op eigendom wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Een inmenging in het eigendomsrecht, zoals met het voorkeursrecht, kan noodzakelijk zijn wanneer een algemeen belang, zoals woningbouw, zwaar weegt en het individuele belang van de burger of het bedrijf daarvoor moet wijken. Met die individuele belangen mag echter niet lichtvaardig worden omgegaan. Dit vraagt om goede regels voor het overheidshandelen: regels die duidelijkheid geven over onder welke voorwaarden in eigendom mag worden ingegrepen en volgens welke procedure, zodat een burger of bedrijf vooraf weet waar hij aan toe is. Dit is een essentieel onderdeel van de rechtstaat en noodzakelijk voor burgers en bedrijven om te kunnen vertrouwen op de overheid.

In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt een inmenging door de overheid op het eigendomsrecht gebonden aan drie vereisten. Een regulering van een inbreuk op het eigendomsrecht moet *bij wet voorzien* zijn en moet voldoende duidelijk zijn (legaliteitsvereiste), mag alleen plaatshebben vanwege een gerechtvaardigd *algemeen belang*, waarbij de regeling *proportioneel* moet zijn. De regulering van het eigendom vergt tevens dat er voor een betrokkene toereikende *procedurele waarborgen* bestaan.

Met het amendement geldt het voorkeursrecht vijf jaar met de mogelijkheid dit eenmalig met vijf jaar te verlengen, ongeacht of er concrete stappen in de planontwikkeling worden gezet. Het amendement schrapt daarbij ook het verbod om direct een nieuw voorkeursrecht te vestigen als de noodzakelijke stap in de ruimtelijke planvorming niet gezet is. Op die manier kan het voorkeursrecht steeds opnieuw op dezelfde grondslag en op dezelfde onroerende zaken worden gevestigd zonder dat er uiteindelijk een concretere planontwikkeling komt, zoals een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Het is dus voor een eigenaar niet vooraf duidelijk hoe lang en onder welke voorwaarden het voorkeursrecht kan voortduren. Het ontbreken van de waarborg dat een ingreep altijd gebaseerd wordt op een zo concreet mogelijk beleidsdocument of besluit en dat evenmin is vastgelegd dat deze op afzienbare termijn tot stand zullen komen, verhoudt zich niet tot het

legaliteitsvereiste. Dit vereiste vergt dat de regulering van de inbreuk op het eigendom toelaatbaar is mits afdoende duidelijkheid wordt geboden. Daarmee voldoet het gewijzigde onderdeel niet aan de hiervoor genoemde verdragsregels uit het Eerste Protocol bij het EVRM en de jurisprudentie daarover.

De wijziging van het wetsvoorstel voldoet daarnaast niet aan het proportionaliteitsvereiste in de verdragsregels. Dit vereiste houdt in dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het te bereiken doel en de regeling die inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Het proportionaliteitsvereiste houdt ook in dat de regeling niet meer dan nodig ingrijpt om het beoogde doel te bereiken. De regeling is allereerst niet proportioneel, omdat het schrappen van de voorwaarde om stappen te zetten in de planontwikkeling niet nodig is om in een vroeg stadium een voorkeursrecht te vestigen zodat speculatie wordt tegengegaan. Ook in de huidige regeling kan het bestuursorgaan het voorkeursrecht in een vroeg stadium vestigen, op het moment dat er alleen nog maar een globaal beeld is van de ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast kan de overheid door het schrappen van deze voorwaarde een voorkeursrecht oneindig laten voortduren, zonder dat dit nog langer noodzakelijk is. Eigenaren kunnen daardoor in de situatie komen dat zij onredelijk en onnodig lang niet vrijelijk over hun eigendom kunnen beschikken.

Gevolgen voor de versnelling van woningbouw

Ik onderschrijf het achterliggende doel van de inbrengers om met inzet van het voorkeursrecht speculatieve waardeinstijging bij onder meer grondposities voor woningbouw te voorkomen. Het onderdeel in het amendement om in een vroege fase een zelfstandig voorkeursrecht eerder en langer te kunnen vestigen draagt daaraan bij. Daarmee wordt tevens recht gedaan aan de door gemeenten soms als krap ervaren termijnen bij het voorkeursrecht; met name tot aan de vaststelling van het omgevingsplan.¹⁵ Wanneer de termijnen voorafgaand aan het omgevingsplan verlengd worden, betekent dit tevens dat gemeenten eerder grond met het voorkeursrecht kunnen kopen. Op dit onderdeel kan het amendement dus bijdragen aan de versnelling van woningbouw door de mogelijkheden van het instrument voorkeursrecht te verbeteren.

Het schrappen van het vereiste van concretisering van de planontwikkeling voor het voortduren van het voorkeursrecht is echter niet behulpzaam voor het versnellen van de woningbouw. Dit vereiste is niet alleen nodig met het oog op de waarborgen van het EVRM, maar ook voor versnelling van de totstandkoming van woningbouw. Wanneer deze voorwaarde vervalt ontbreekt immers de prikkel voor gemeenten vanuit het voorkeursrecht om tijdig stappen te nemen in de ruimtelijke planvorming. Loskoppeling van de ruimtelijke planvorming betekent dat er geen druk meer bestaat om te komen tot de vaststelling van een omgevingsplan, dat voorwaardelijk is om woningbouw toe te laten. Dit leidt dan eerder tot vertraging dan versnelling.

Daarnaast is het aannemelijk dat met deze regeling besluiten tot vestiging van een voorkeursrecht stranden bij de rechter. De rechter zal als dit wordt aangevoerd ook beoordelen of het besluit in lijn is met het EVRM. Indien een voorkeursrecht meerdere keren op dezelfde grondslag is gevestigd of voortduurt zonder nadere stappen in de concretisering van ruimtelijke plannen, kan de rechter oordelen dat het besluit in strijd is met het EVRM. Als dat zo is, kan de rechter het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht vernietigen. Dit kan de planontwikkeling voor woningbouw vertragen.

c. Conclusie

Ik onderschrijf het verruimen van de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen in een vroege planfase voorafgaand aan een omgevingsvisie of programma, of omgevingsplan als de gemeente voor dat laatste kiest. Dit is in lijn met het doel van de indieners om vroegtijdig een voorkeursrecht te behouden en de toepassing in de praktijk makkelijker te maken. Door deze termijn te verruimen wordt bovendien tegemoetgekomen aan een zorg uit de praktijk van de gemeenten. Zij hebben te weinig tijd om tijdig een omgevingsplan vast te stellen om het voorkeursrecht voort te laten duren.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 34 682, nr. 189.

Door het schrappen van de voorwaarden over concretisering in de ruimtelijke planontwikkeling en van het verbod om onmiddellijk na het vervallen van een termijn een nieuw voorkeursrecht te vestigen, voldoet de geamendeerde regeling echter niet meer aan het recht op eigendom zoals beschermd door het EVRM. Daardoor is sprake van een ongeoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht. Ik wil graag met uw Kamer in overleg over routes om dit te repareren in overeenstemming met het beoogde doel van de indieners.

3. *Een fatale termijn waarbij de vergunningverlening over de (technische) bouwactiviteit automatisch overgaat van gemeente naar het Rijk*

a. *Wat wordt in het geamendeerde onderdeel geregeld?*

Dit onderdeel ziet op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (verder: (technische) bouwactiviteit) waarop de reguliere procedure van toepassing is. Deze aanvraag wordt getoetst aan de bouwtechnische regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De aanvraag kan betrekking hebben op een bouwactiviteit zoals niet-grondgebonden woningbouw, bijvoorbeeld appartementen en flatgebouwen, maar ook op kantoren en andere bouwwerken. Afhankelijk van de aanwijzing kan de Minister van VRO ook bevoegd gezag worden voor andere activiteiten waarvoor in één aanvraag vergunning wordt gevraagd. Bijvoorbeeld een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of voor een milieubelastende activiteit. In bijna alle gevallen is het college van burgemeester en wethouders hiervoor bevoegd gezag. De beslistermijn voor deze vergunning is acht weken plus zes weken als de termijn is verlengd.

Het geamendeerde onderdeel regelt dat voor de in het Omgevingsbesluit aan te wijzen gevallen, de Minister van VRO automatisch bevoegd gezag wordt als het college van B&W niet tijdig beslist op de aanvraag. De Minister van VRO moet binnen 3 maanden na de beslistermijn op de aanvraag beslissen. Daarnaast moet de Minister ook bezwaar en beroep behandelen en toezien op de naleving van de vergunning. De indieners beogen blijkens de toelichting op het amendement versnelling van de vergunningverlening en het doorbreken van een bestuurlijke patstelling voor woningbouwlocaties door een termijn te stellen voor de besluitvorming voor het bevoegd gezag.

b. *Uitvoerbaarheid*

Effectieve interventies om besluitvorming te versnellen

Ik onderschrijf de doelstelling van de indieners om besluitvorming rondom woningbouw te versnellen en bestuurlijke patstellingen te doorbreken. Het aangenomen amendement regelt echter niet een fatale termijn voor het doorbreken van patstelling over de ruimtelijke besluitvorming over een woningbouwlocatie. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit is deze ruimtelijke afweging in het geheel niet aan de orde. Bij de invoering van de Omgevingswet is er namelijk een 'knip' gemaakt tussen de bouwactiviteit en de ruimtelijke ontwikkeling. Er wordt bij de vergunning voor een bouwactiviteit dan ook alleen nog getoetst aan de bouwtechnische regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Als aan die regels wordt voldaan *moet* de omgevingsvergunning worden verleend. Het bevoegd gezag heeft daarin geen enkele afwegingsruimte. Om die reden zal het gewijzigde onderdeel dus geen enkel effect hebben op het doorbreken van een bestuurlijke patstelling over de ruimtelijke besluitvorming over woningbouwlocaties.

De meest effectieve interventie om tot versnelling in de ruimtelijke besluitvorming te komen zit daarnaast veelal in de fase die voorafgaat aan het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Pas nadat de initiatiefnemer voldoende zekerheid heeft of woningbouw mag en kan op een locatie, zal hij investeren in vergunningaanvragen, zoals de vergunning voor de (technische) bouwactiviteit of de omgevingsplanactiviteit. Welke interventie in die fase voorafgaand aan de vergunningaanvraag effectief is hangt af van de reden waarom besluitvorming uitblijft. Het kan bijvoorbeeld gaan om een knelpunt zoals netcongestie, of verschil van inzicht tussen overheden over de wenselijkheid om op de locatie woningen te bouwen. Omdat de benodigde ingreep afhangt

van de oorzaak is er geen blauwdruk voor de meest effectieve interventie om in deze voorfase tot versnelling te komen.

Eén van de sleutels voor versnelling in de voorfase is intensieve samenwerking tussen marktpartijen en overheden. Via de publiek-private samenwerking aan de lokale, regionale en landelijke versnellingstafels zet ik in op gezamenlijk inzicht in de voortgang en het vlottrekken van projecten die zijn vastgelopen. De ervaring leert dat wanneer de focus ligt op hoe het wél kan, gericht op haalbare en realistische oplossingen, veel van deze knelpunten op lokaal schaalniveau kunnen worden opgelost. Voor 24 grotere, kansrijke locaties intensiveer ik de samenwerking tussen Rijk, gemeenten, provincies en marktpartijen via een doorbraakaanpak voor het versneld realiseren van minimaal 100.000 woningen. In mijn brief van 12 juni jl. heb ik de Tweede kamer hierover geïnformeerd.¹⁶

Wanneer besluitvorming uitblijft omdat er een bestuurlijke patstelling is, moet de interventie gericht zijn op het doorbreken dáárvan. Bij een bestuurlijke patstelling is er verschil van inzicht tussen overheden of tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag over of woningbouw op een locatie een gewenste ruimtelijke ontwikkeling is. Bij een bestuurlijke patstelling beschik ik al over de bevoegdheid om via een instructiebesluit op grond van de Omgevingswet een locatie aan te wijzen voor woningbouw. Dit bevat de dwingende opdracht aan de gemeente daarvoor het omgevingsplan aan te passen. Waar nodig zal ik mijn verantwoordelijkheid daarin nemen. Het gewijzigde onderdeel is dus niet nodig om een bestuurlijk impasse te doorbreken.

Wanneer de vertraging zit bij de vergunningverlening is het vooral belangrijk dat gemeenten in staat worden gesteld om tijdig te beslissen. Veel gemeenten kampen met een structureel tekort aan ambtelijke capaciteit om de benodigde versnelling te realiseren. Daarom heb ik bij de Woonstop in december 2024 afspraken gemaakt om de capaciteit bij gemeenten en provincies structureel te versterken. Waar nodig kunnen gemeenten ook capaciteit van marktpartijen en corporaties inzetten. Vanaf 1 januari 2024 geldt er daarnaast geen vergunningplicht meer voor de technische bouwactiviteit voor grondgebonden woningbouw vanwege de invoering de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dat draagt er aan bij dat hiervoor minder ambtelijke capaciteit nodig is.

Waar besluitvorming uitblijft biedt ook de Algemene wet bestuursrecht aanvragers een rechtsmiddel tegen te trage besluitvorming. Na ingebrekestelling door de aanvrager heeft het bevoegd gezag nog twee weken de tijd om alsnog te beslissen. Blijft de beslissing uit dan is het bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd voor elke dag dat de beslissing uitblijft.

Uitvoering door het Rijk

Op basis van het geamendeerde onderdeel wordt bij overschrijden van de beslistermijn voor de vergunning voor een (technische) bouwactiviteit de Minister van VRO bevoegd gezag voor de gehele aangevraagde vergunning. Dit geldt voor in het Omgevingsbesluit aan te wijzen gevallen. De Minister van VRO moet op de aanvraag beslissen, bezwaar en beroep behandelen en toezien op de naleving van de vergunning. Dit vereist capaciteit van onder andere bouwkundigen, constructeurs, inspecteurs en juristen. Daarnaast is ook kennis van de lokale situatie vereist, bijvoorbeeld de gesteldheid van de bodem in relatie tot de constructieve veiligheid, maar ook om ter plekke te beoordelen of wordt gebouwd conform de verleende vergunning.

Het effect van dit gewijzigde onderdeel voor de benodigde capaciteit bij het Rijk hangt af van de gevallen die in het Omgevingsbesluit worden aangewezen en de aantallen die daarop van toepassing zijn. De toelichting op het amendement lijkt te impliceren dat dit zo ruim mogelijk uitgelegd zou moeten worden. Landelijk zijn er in de periode vanaf 1 januari 2024 tot nu in totaal circa 46.000 aanvragen om omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit ingediend. Dit betreft zowel enkelvoudige aanvragen (alleen een bouwactiviteit) als meervoudige aanvragen (één aanvraag om meerdere activiteiten, bijvoorbeeld ook een milieubelastende activiteit). Gemeenten verwachten dat dit aantal dit jaar toeneemt naar 42.000 aanvragen per jaar. Er zijn

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1350

geen landelijke data over het aandeel woningbouw binnen deze aanvragen en hoe vaak de beslistermijn wordt overschreden. Navraag bij een aantal grote, middelgrote als kleinere gemeenten uit diverse delen van het land levert het volgende beeld op:

- Bij minder dan 5% van de aanvragen voor een technische bouwactiviteit gaat het over woningbouw. Alleen voor niet-grondgebonden woningbouw geldt immers met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Wkb) nog een vergunningplicht.
- In minder dan 5% van de vergunningaanvragen voor een (technische) bouwactiviteit is sprake van overschrijding van de beslistermijn. De extra termijn van zes weken stelt gemeenten veelal in staat tijdig te beslissen.
- Termijnoverschrijding komt vaker voor bij een meervoudige aanvraag waarbij in één aanvraag vergunning wordt gevraagd voor meerdere activiteiten. De termijnoverschrijding wordt toegeschreven aan complexe afwegingen voor beoordeling van andere activiteiten die de aanvraag omvat, zoals een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Op basis van bovenstaande informatie is mijn voorlopige beeld dat het zou gaan om enkele honderden gevallen waarvoor de Minister van VRO bevoegd gezag wordt. Uitvoering daarvan betekent dat het Rijk capaciteit zal moeten opbouwen voor het inhoudelijk beoordelen van de vergunningaanvragen, de administratieve afhandeling van de vergunningverlening, afhandeling van bezwaar en beroep en het toezicht op de naleving van de vergunning. In veel gevallen zal het Rijk daarnaast moeten afstemmen met andere instanties, bijvoorbeeld de gemeente, als de aanvraag ook een (binnenplanse of buitenplanse) omgevingsplanactiviteit omvat. Maar ook is afstemming nodig met de omgevingsdienst als de aanvraag ook een milieubelastende activiteit omvat of met de provincie als de aanvraag ook een Natura 2000-activiteit omvat. Als de aanvraag ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omvat, kan ook een bindend advies van de gemeenteraad vereist zijn.¹⁷ Ook hiervoor is capaciteit en kennis vereist. Daarnaast kan dit ertoe leiden dat de vergunningverlening voor andere activiteiten waarvoor gebundeld vergunning wordt aangevraagd, vertraging oploopt. Het opbouwen van deze capaciteit betekent ook concurrentie met gemeenten en marktpartijen in een krappe arbeidsmarkt. Er is ook niet voorzien in financiële dekking voor de uitvoering van het amendement, terwijl het inrichten van de uitvoering van dit amendement wel aanzienlijke kosten met zich mee zal brengen. Op basis van de UDO die nu wordt uitgevoerd streef ik ernaar een concreet beeld te krijgen van de precieze omvang van de uitvoeringskosten waarvoor nog dekking zou moeten worden gezocht.

Verhouding met interbestuurlijk toezicht

Het gewijzigde onderdeel wijkt af van de uitgangspunten zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht. In die wet zijn de uitgangspunten neergelegd voor bestuurlijk ingrijpen, zoals indeplaatsstreden vanwege taakverwaarlozing. Dit kan pas wanneer een specifieke gemeente *structureel* in gebreke blijft bij het tijdig afhandelen van vergunningen. Voorafgaand gelden procedurestappen in de vorm van een interventieladder. Over toepassing van de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht zijn ook afspraken gemaakt in de Code interbestuurlijk verhoudingen. De eerste stap bij structurele taakverwaarlozing zou zijn om te kijken wat de oorzaak is en welke interventie effectief is. Pas daarna treedt de toezichthouder in de plaats door – op kosten van de betreffende provincie of gemeente – de wettelijke taak of opdracht uit te voeren. Voor gemeenten is niet het Rijk maar de provincie daarvoor de eerste aangewezen toezichthouder.

d. Conclusie

Mijn eerste beeld is dat dit amendement niet doeltreffend is omdat dit niet leidt tot versnelling van vergunningverlening. Veelal zit de stagnatie niet bij de vergunningverlening voor de bouwactiviteit, maar in de fase die voorafgaat aan het indienen van een aanvraag om vergunning. De ruimtelijke keuze over woningbouw is niet aan de orde bij de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit. Het aantal woningbouwprojecten waarvoor een vergunning voor technische bouwactiviteiten nodig is, is tevens beperkt met de invoering van de Wkb. Hoewel het gewijzigde onderdeel niet leidt tot versnelling creëert het wel significante uitvoeringsproblematiek voor zowel gemeenten en Rijk. Zelfs als de wetgever van mening is dat deze wijziging moet, is er niet voorzien

¹⁷ Artikel 16.15a, aanhef en onder b, aanhef en onder 2° en 16.15b van de Omgevingswet.

in financiële dekking voor de uitvoering daarvan. De UDO voor dit onderwerp zal zich toespitsen op de uitvoerbaarheid voor de gemeenten en een aanvullend beeld op de betrokken aantallen aanvragen. Op basis hiervan heb ik een beter beeld over de wijze en de route waarlangs reparatie nodig is. Ik ga daarover graag met uw Kamer in overleg.

4. *Gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen als verplichte urgentiecategorie.*

a. *Wat wordt in het geamendeerde onderdeel geregeld?*

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting introduceert de verplichting voor gemeenten om een huisvestingsverordening met daarin ten minste een urgentieregeling vast te stellen. In de urgentieregeling moeten in ieder geval de in dit wetsvoorstel vastgelegde verplichte categorieën van urgent woningzoekenden worden opgenomen. Met dit geamendeerde onderdeel worden *gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen* toegevoegd aan de verplichte categorieën van urgent woningzoekenden. In de toelichting van het amendement beschrijven de indieners dat wordt beoogd een einde te maken aan dakloosheid van kinderen in dakloze gezinnen met minderjarige kinderen. De verplichte urgentie zou van toepassing moeten zijn op gezinnen met kinderen waarop een van de leefsituaties van de ETHOS light-definitie van toepassing is.¹⁸ Deze nadere afbakening in de toelichting van de verplichte urgentiecategorie, ontbreekt evenwel in het wetsartikel. Een nadere afbakening in de ontwerperegeling is wel al onderdeel voor de andere in dit wetsvoorstel vastgelegde verplichte categorieën van urgent woningzoekenden, maar nog niet voor deze urgentiecategorie.

b. *Uitvoerbaarheid*

Voor de uitvoerbaarheid van dit onderdeel zijn diverse aspecten van belang. Een belangrijk aspect is de omvang van de urgentiecategorie.

De exacte omvang van de groep van gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen is onbekend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) schat dat op 1 januari 2024 in totaal 33 duizend mensen tussen de 18 en 75 jaar dakloos waren.¹⁹ Mensen die buiten, in een auto, kraakpand of vakantiewoning slapen, en mensen die de noodopvang bezoeken worden hierin meegeteld. Ook mensen zonder eigen onderdak die tijdelijk verblijven bij familie, vrienden of kennissen worden beschouwd als dakloos. Mensen in tijdelijke opvang worden meegeteld als dakloos als het verblijf van korte duur is. Om tot dit aantal te komen maakt het CBS gebruik van registraties van mensen met een postadres bij een opvang, mensen met een bijstandsuitkering, en registraties van de reclassering in combinatie met een inschattingmethode voor de groep die niet in de registraties voorkomen. Het CBS maakt geen onderscheid in de aantallen tussen de verschillende ETHOS-categorieën. Hierdoor is het mogelijk dat de werkelijke aantallen hoger liggen doordat mensen buiten de definities vallen die het CBS hanteert, bijvoorbeeld ouders met kinderen die tijdelijk ergens anders verblijven of personen die nergens ingeschreven staan. Daardoor ontbreekt een volledig zicht op de groep dak- en thuisloze mensen en is ook geen zicht op de huishoudsamenstelling van dak- en thuisloze mensen.

Om deze reden is gestart met de ETHOS-telling. Het doel van deze telling is inzicht te bieden in de aantallen dak- en thuislozen die niet of onvoldoende in bestaande databronnen voortkomen. De methode bestaat uit een eendaagse telling in een gemeente of regio. De telling in 2024 vond plaats in zes verschillende regio's met in totaal 55 gemeenten.²⁰ Toch biedt deze methode nog geen beeld over de omvang van de groep voor heel Nederland, omdat ik uit bovenstaande beschikbare cijfers nog niet kan concluderen wat de totale omvang van de groep *gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen* is. Daarom zal ik in de eerder beschreven UDO samen met gemeenten proberen tot een inschatting te komen over de omvang van de groep in Nederland. Hierna hoop ik

¹⁸ ETHOS staat voor European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. Ethos Light geldt als minimale classificatie van dakloosheid.

¹⁹ CBS (2025), [33 duizend mensen dakloos begin 2024 | CBS](#)

²⁰ Hogeschool Utrecht en Kansfonds (2024), [ETHOS-telling-2024-publieksrapportage.pdf](#)

een beter beeld te kunnen geven van de gevolgen van de omvang van de groep voor de uitvoeringsgevolgen voor gemeenten.

Gevolgen voor andere urgenten en andere woningzoekenden

Het toekennen van urgentie aan deze mogelijk omvangrijke groep huishoudens heeft gevolgen voor de wachttijd voor woonruimte van regulier woningzoekenden en andere urgent woningzoekenden. Dit kan op twee verschillende manieren werken.

Een groter aantal urgenten dat worden gehuisvest betekent mogelijk een nog langere wachttijd voor de regulier woningzoekenden wanneer het percentage woningen dat beschikbaar moet komen voor urgenten toeneemt. Ook de situatie van deze woningzoekenden zonder minderjarige kinderen kan schrijnend zijn, terwijl ze niet voor landelijk verplichte urgentie in aanmerking komen. Het kan bijvoorbeeld gaan om woningzoekenden die dakloos zijn zonder toegang tot de maatschappelijke opvang, slapen op de bank bij familie of vrienden, of wonen in een garage.

Ten tweede kan ook gekozen worden om, ondanks de grotere groep urgenten, het aantal (of percentage) toe te wijzen woningen aan urgenten gelijk te houden. In dat geval verliest een toegekende urgentie aan waarde want in dat geval wordt de totale groep urgenten groter bij een gelijkblijvend aantal beschikbare woningen en ontstaan (langere) wachtlijsten voor urgenten. In sommige gemeenten is dit al het geval en beslaat deze wachttijd al een half jaar of langer. Door het toevoegen van extra verplichte categorieën urgent woningzoekenden zonder extra toe te wijzen woningen neemt de effectieve werking van het instrument urgentie steeds meer af.

Dit laatste punt raakt in het bijzonder aan de verplichting in het wetsvoorstel dat gemeenten in regionaal verband afspraken moeten maken over een percentage van de vrijkomende aangewezen categorieën van huurwoonruimte die zij beschikbaar stellen voor urgent woningzoekenden. Doel hiervan is de druk die nu teveel bij een aantal (grotere) gemeenten ligt voor het huisvesten van urgent woningzoekenden beter te spreiden in de regio. Zo zouden wachtlijsten van urgenten moeten worden voorkomen of worden verkort. Om die reden is ook in de wettelijke regeling vastgesteld dat bij het uitblijven van vrijwillige regionale verdeelafspraken, iedere gemeente een vast te stellen terugvalpercentage moet gaan hanteren. In de ontwerpregeling is dit percentage nu bepaald op vijftien procent. Dat percentage heb ik bepaald op basis van diverse inventarisaties²¹; die inventarisaties onderbouwen dat vijftien procent in de ruime meerderheid van alle regio's volstaat om in regionaal verband voldoende vrijkomende huurwoonruimte te kunnen toewijzen aan verplicht urgent woningzoekenden. Het toevoegen van een extra, en mogelijk omvangrijke, extra groep verplichte urgent woningzoekenden zet druk op deze verdeelafspraken en op het percentage woningen dat regionaal nodig is om alle urgent woningenzoekenden te huisvesten. Ik ga in de UDO die ik doe kijken of dit percentage nog steeds passend is gezien de toevoeging van een verplichte categorie van urgent woningzoekenden.

Uitvoeringsgevolgen voor gemeenten

Verschillende aspecten van deze verplichte categorie van urgent woningzoekenden leiden tot extra uitvoeringsgevolgen voor gemeenten.

De groep gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen heeft in potentie een zodanige omvang dat het duidelijk gevolgen heeft voor de uitvoering door gemeenten. De omvang betekent in elk geval dat gemeenten mogelijk veel extra verzoeken om urgentie zullen moeten beoordelen. Gegeven de krapte op de woningmarkt komt het immers regelmatig voor dat een ouder na een echtscheiding of relatiebreuk geen stabiele, betaalbare eigen woonruimte kan vinden. Of dat gezinnen van elders uit het Koninkrijk, of gezinnen die tijdelijk in het buitenland woonden, (terug) naar Nederland willen en niet zelf in woonruimte kunnen voorzien. Deze huishoudens gaan vaak inwonen bij een familielid of vriend, of zoeken hun toevlucht in onconventionele woonruimte zoals op een vakantiepark. Hoe vervelend ook, niet iedere situatie is in dezelfde mate schrijnend of

²¹ Op grond van beschikbare openbaar raadpleegbare informatie, onderzoek ABF (2023), Verkenning woonsituatie en instroom urgentiegroepen 'Wet versterking regie volkshuisvesting' bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 32847, nr. 1044, en toetsing tijdens de praktijkdagen in het kader van deze wet.

onvoorzienbaar te noemen. Daarom zal een weging plaatsvinden of al deze huishoudens tot de verplichte urgentiecategorie behoren. Nadere criteria op het niveau van de regeling kunnen daar differentiatie in aanbrengen.

Ook vind ik het niet uitgesloten dat het toevoegen van deze verplichte urgentiecategorie en de afbakening hiervan tot prikkels voor gezinnen kan leiden om hun situatie zo in te richten of voort te laten bestaan dat men voor urgentie in aanmerking zou komen. Ik zie het risico dat de introductie van deze verplichte urgentiecategorie ertoe kan leiden dat meer huishoudens gaan bankslapen, inwonen bij anderen, of gaan wonen op een onconventionele woonplek. Gemeenten staan dan voor de ingewikkelde taak te beoordelen of deze huishoudens vanuit een schrijnende situatie door gebrek aan alternatieven zich in deze situatie bevinden, of dat huishoudens hiervoor – begrijpelijkerwijs – kiezen als een snelle(re) manier om via urgentie woonruimte te verkrijgen dan via (soms heel lange) wachttijd.

In alle gevallen zullen zodoende ook (veel) gezinnen met kinderen die niet aan de nader te stellen criteria voldoen, eerder een aanvraag doen. Deze verzoeken zullen vaak een maatwerkbeoordeling vergen, omdat ik verwacht dat deze aanvragen complexer zijn en dus voor gemeenten moeilijker te beoordelen. Bij de andere verplichte categorieën van urgent woningzoekenden kan in de beoordeling van de aanvraag gebruik worden gemaakt van eerder afgegeven zorg- of verblijfsindicaties. Gezien de verwachte complexiteit en de noodzaak voor toepassing van maatwerk zie ik een mogelijk risico voor gemeenten dat het aantal gevallen waarbij bezwaar en beroep speelt gaat toenemen. Dit heeft gevolgen voor de ambtelijke capaciteit die bij gemeenten beschikbaar moet zijn voor het beoordelen van de urgentieaanvragen.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel is een artikel 2-onderzoek uitgevoerd naar de uitvoeringskosten voor gemeenten voortkomend uit het wetsvoorstel. Hierin is geconcludeerd dat het wetsvoorstel leidt tot uitvoeringskosten voor gemeenten, deze ontstaan onder meer doordat gemeenten de aanvragen moeten beoordelen. Het later toevoegen van een verplichte urgentiecategorie betekent ook dat de financiële dekking voor de mogelijke aanvullende uitvoeringskosten voor gemeenten ontbreekt.

c. Conclusie

Ik deel de wens van de indieners van het amendement om een einde te maken aan dakloosheid van kinderen. Vooralsnog voorzie ik echter door de mogelijke omvang van deze groep substantiële uitvoeringsgevolgen voor gemeenten door het geamendeerde onderdeel. Daarnaast voorzie ik ongewenste prikkels voor gezinnen met minderjarige kinderen om met urgentie in aanmerking te komen voor een woning. Bij de UDO zal ik samen met gemeenten de omvang en de mogelijke afbakening van deze groep nader in kaart brengen. Deze afbakening kan opgenomen worden bij ministeriële regeling. Op basis hiervan kan ik een betere inschatting maken van de uitvoerbaarheid van het geamendeerde onderdeel én het effect voor reguliere woningzoekenden en andere urgent woningzoekenden.

Vervolgproces

Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet om meer grip te krijgen op de bouw van betaalbare woningen, met meer tempo en een gelijke kans voor urgent woningzoekenden. Voor alle woningzoekenden is het daarom van groot belang om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Dit doel wordt ook breed onderschreven.

De vier geamendeerde onderdelen die ik in deze brief heb beschreven zouden dat doel niet in de weg moeten staan. In deze brief heb ik toegelicht dat elk van deze geamendeerde onderdelen zijn eigen problemen kent ten aanzien van de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid, en dat ik hiervoor reparatie nodig acht. Doordat de problemen per amendement verschillen, is echter ook de vorm waarin in reparatie van deze problemen kan worden voorzien, per amendement verschillend. Daarnaast zijn de verdere analyses en onderzoeken die ik in deze brief heb toegelicht belangrijk om tot een volledig beeld te komen over de wijze waarop reparatie het beste kan worden vormgegeven.

Die informatie omvat ook het advies van de Raad van State over mijn eigen wetsvoorstel verbod op voorrang en de UDO over de fatale termijnen en de verplichte urgentie voor dakloze gezinnen met minderjarige kinderen. Deze aanvullende informatie verwacht ik half september te hebben.

Om die reden kan ik nu nog niet vooruitlopen op hoe reparatie per geamendeerd onderdeel er uit zou kunnen en moeten zien. Wanneer alle in deze brief genoemde extra analyses en onderzoeken beschikbaar zijn, verwacht ik wel in overleg met uw Kamer te kunnen bepalen op welke punten en op welke wijze reparatie het meest passend is. Daarbij geldt in algemene zin dat het mogelijk is om, als onderdeel van een reparatie-aanpak, de inwerkingtreding van specifieke onderdelen van het wetsvoorstel bij Koninklijk besluit zo nodig uit te stellen. De mogelijkheden tot reparatie wil ik betrekken bij de beantwoording van het verslag dat uw Kamer voornemens is begin september vast te stellen.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer