Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/RS/ls/ATR3968/2025-U085

Uw referentie

Datum
4 juni 2025

Onderwerp
Wijziging (concept) Besluit versterking regie volkshuisvesting

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 6 mei 2025 is een voorstel tot wijziging van het voorgenomen *Besluit versterking regie volkshuisvesting* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel werkt het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting nader uit. Dit wetsvoorstel is op 7 maart 2024 bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel en het besluit beogen de Rijksoverheid, provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten te bieden om samen en met regionale afstemming regie te voeren op de volkshuisvesting.

Het voorstel is een gewijzigde versie van het concept-besluit zoals dat begin 2024 is opengesteld voor internetconsultatie. Het bevat inhoudelijke wijzigingen op de volgende vier onderwerpen:

- Aanpassing van de instructieregels voor het volkshuisvestingsprogramma over betaalbare woningbouw.
- Het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouwlocaties.
- Het mogelijk maken van vergunningsvrij bouwen van mantelzorg- of familiewoningen op een achtererf bij een woning.
- Enkele verplichtingen voor de minister van VRO om gegevens te verzamelen over de woningvoorraad en ontwikkeling voor heel Nederland.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorliggende voorstel bevat een algemene beschrijving van de wijzigingen. Het college merkt op dat de toelichting op onderdelen niet duidelijk maakt wat er concreet is gewijzigd ten opzichte van de eerste consultatieversie van het besluit. Ook ontbreekt een gerichte effectanalyse bij de maatregelen. Dit lichten wij hieronder nader toe.

Instructieregel voor betaalbare woningbouw

De consultatiepagina bij het voorliggende voorstel maakt duidelijk dat de wijze waarop regie gevoerd kan worden inzake sociale huurwoningen wijzigt. Zo komt in het besluit een instructieregel voor gemeenten ten aanzien van de betaalbaarheidsprogrammering (onder andere 30% sociale huur). Deze doelstelling rond de nieuwbouw van sociale huurwoningen is een aanpassing ten opzichte van het eerder geconsulteerde besluit. Daarnaast maakt het voorstel het mogelijk voor een gemeente om een lager percentage sociale huur te realiseren door middel van een ontheffing of door provinciale instructieregels, zodat er meer mogelijkheden zijn om in overleg tussen gemeenten tot gebiedsdifferentiatie te komen. Op dit punt is het voorstel een verruiming ten opzichte van het oorspronkelijke besluit.

Het college stelt vast dat het voorliggende concept-besluit geen duidelijke toelichting bevat van de wijzigingen tussen de eerste en de tweede consultatieversie voor wat betreft de instructieregels voor sociale huurwoningen. De voorgenoemde verschillen zijn alleen op de internetconsultatiepagina benoemd. Naast onduidelijkheid over wat er inhoudelijk wijzigt, ontbreekt een beschrijving van de te verwachten effecten. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate de voorgestelde instructieregels bijdragen aan het behalen van de doelen voor betaalbare woningbouw. Voor een onderbouwde beoordeling van de wijzigingen in het concept-besluit is een duidelijke toelichting en beschrijving van de mate van doelbereik essentieel.

1.1 Het college adviseert te verduidelijken hoe de instructieregels voor betaalbare woningen zijn gewijzigd ten opzichte van het eerste concept-besluit en in welke mate zij bijdragen aan het behalen van de doelen voor betaalbare woningbouw.

De instructieregels in het besluit zijn een uitwerking van de betaalbaarheidsdoelstellingen uit het regeerprogramma. Deze doelen zijn gericht op 30 procent sociale huur en twee-derde betaalbare woningen. Recente wettelijke maatregelen en regelgeving met betrekking tot de huurmarkt zullen de realisatie van deze doelen naar verwachting beïnvloeden. De toelichting bij het voorliggende voorstel besteedt geen aandacht aan dergelijke aanverwante regelgeving en voorstellen, en de mate waarin zij het doelbereik van dit voorstel beïnvloeden. Voor een gerichte beoordeling van de effecten van het besluit acht het college deze toelichting wel van belang.

1.2 Het college adviseert te verduidelijken hoe de aangescherpte instructieregels voor betaalbare woningbouw samenhangen met andere wettelijke maatregelen voor de huurmarkt en in hoeverre dit de realisatie van de doelen beïnvloedt.

Ladder voor duurzame verstelijking voor woningbouw

De woningbouwopgave maakt het noodzakelijk om het benutten van zowel binnen- als buitenstedelijke locaties voor woningbouw te versnellen door onnodige belemmeringen weg te nemen. Het voorstel geeft aan dat uit onderzoek is gebleken dat duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) niet vaak belemmerend werkt bij de totstandkoming van woningbouwlocaties, maar wel tijd en kosten met zich meebrengt voor het daadwerkelijk uitvoeren van woningbouwprojecten.

Daarmee kan toepassing van de Ladder de uitvoering van die projecten vertragen en bemoeilijken. Om deze reden is het voorstel de Ladder voor duurzame verstelijking uit te zetten voor woningbouw.

Het college constateert dat het voorstel geen concrete uitwerking of toelichting bevat van de tijd en kosten die kunnen komen te vervallen door het uitzetten van de Ladder. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk bij hoeveel en welk type woningbouwprojecten de Ladder in de afgelopen jaren tot onnodige tijd en kosten heeft geleid en wat de orde van grote is van deze tijd en kosten. Daarmee is niet duidelijk wat het doelbereik zal zijn van de voorgenomen wijziging. Bovendien geeft de toelichting bij het voorstel aan dat gemeenten op grond van de Omgevingswet er voor moeten blijven zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ze moeten daarbij rekening houden met alle aanwezige belangen. Het gaat dan om belangen die te maken hebben met water en bodem, cultureel erfgoed of natuurlijke en landschappelijke belangen. Om deze belangenafweging zorgvuldig te kunnen maken moeten gemeenten mogelijk kosten maken en tijd besteden voor bijvoorbeeld aanvullend onderzoek, zoals dit ook op grond van de Ladder zou plaatsvinden. Dit versterkt de vraag naar de effecten en het doelbereik van het uitzetten van de Ladder voor woningbouw.

1.3 Het college adviseert het doelbereik van het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw kwalitatief en kwantitatief uit te werken.

Vergunningsvrij mantelzorg- en familiewoningen

Het besluit regelt de mogelijkheid voor vergunningsvrij bouwen van een mantelzorg- of familiewoning op een achtererf bij een woning. Daarmee versoepelt het besluit de bestaande regels voor dit type woningen. In plaats van de vergunningsplicht moeten burgers die gebruik willen maken van de bouwmogelijkheid, het bevoegd gezag wel tijdig informeren. Het besluit regelt deze informatieplicht en de informatie die daarbij moeten worden verstrekt.
Aanleiding voor de versoepeling is onder andere het tekort aan betaalbare woningen. Hierdoor wonen bijvoorbeeld meer volwassen kinderen noodgedwongen thuis bij ouders. Door versoepeling van de regelgeving wordt het eenvoudiger om bijvoorbeeld een familiewoning in de tuin van de hoofdwoning te bouwen. Bij mantelzorgwoningen speelt mee dat de mantelzorger en de zorgvrager dichterbij elkaar kunnen wonen. Hiermee kunnen mantelzorgwoningen een goede aanvulling bieden op andere (kleinschalige) woonvormen. Vanwege het grote maatschappelijke belang van mantelzorg is het doel van het voorstel om belemmeringen voor plaatsing van mantelzorgwoningen wegnemen.

Het college constateert dat het voorstel de noodzaak voor het vergunningsvrij maken van de bouw van een mantelzorg- of familiewoning kwalitatief onderbouwt. Het voorstel bevat echter geen kwantitatieve duiding van het probleem en daarmee van het mogelijk doelbereik van de voorgestelde versoepeling. Niet duidelijk is bijvoorbeeld hoeveel familie- en mantelzorgwoningen op dit moment (met vergunning) worden gebouwd of in hoeveel gevallen wordt afgezien van de bouw vanwege de omvangrijke procedure en kosten. Daarmee is niet duidelijk wat de versoepeling van de regels aan extra woningen en woonruimte op kan leveren.

1.4 Het college adviseert het doelbereik van het vergunningsvrij maken van mantelzorg- en familiewoningen kwalitatief en kwantitatief uit te werken.

2. Minder belastende alternatieven

Het uitschakelen van de Ladder voor duurzame verstedelijking en het vergunningsvrij bouwen van mantelzorg- en familiewoningen resulteert waarschijnlijk in een regeldrukvermindering. Deze vermindering is echter niet gekwantificeerd (zie toetsvraag 4). De voorstellen zijn daarmee minder belastend dan de huidige regelgeving. De aanscherping van de instructieregels inzake 30 procent sociale huur en de bepalingen over monitoring kunnen mogelijk extra regeldruk opleveren, al is dit op basis van de toelichting niet te beoordelen. In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat voor de monitoring geen informatie zal worden uitgevraagd bij bedrijven (en bijvoorbeeld woningcorporaties) die al bij de overheid bekend is. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid om onnodig regeldruk als gevolg van dubbele gegevens-uitvraag te voorkomen. Het college geeft in overweging om dit te verduidelijken in de toelichting bij het voorstel over de voorgenomen monitoring.

De verruiming van de mogelijkheden om vergunningsvrij een mantelzorg- of familiewoning te bouwen gaat gepaard met de bestaande verplichting om aangebrachte voorzieningen (zoals keuken en sanitaire voorzieningen) te verwijderen als de functie van mantelzorg of huisvesting voor familie niet meer aan de orde is.

Deze verplichting tot verwijdering van voorzieningen brengt kosten (en kapitaalvernietiging) met zich mee. Deze kosten kunnen de mate van doelbereik van de verruiming van het vergunningsvrij bouwen beperken. Het voorstel maakt niet duidelijk welke (minder kostbare) alternatieven zijn onderzocht om te bevorderen dat het gebruik van de woning op het achtererf in lijn is met het gemeentelijk omgevingsplan. Gegeven de woningnood, de ambitie om extra woongelegenheden te creëren en (lokaal) maatwerk mogelijk te maken, kan het passend zijn de afweging over het verwijderen van de voorzieningen op decentraal niveau te laten plaatsvinden. Als de woning met voorzieningen behouden blijft, kan dit bijdragen aan de aanpak van de woningnood. Met decentrale besluitvorming over dit onderwerp wordt de invulling van de mogelijkheden voor familie- en mantelzorgwoningen nadrukkelijker een verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit past goed binnen het uitgangspunt van de Omgevingswet 'decentraal tenzij', waarmee taken en bevoegdheden rondom de fysieke leefomgeving nadrukkelijk bij gemeenten zijn belegd. Ook past het in het streven met de Omgevingswet om meer ruimte voor (lokale) ontwikkeling te bieden ('ja, tenzij').

2.1 Het college adviseert om (1) inzichtelijk te maken welke mogelijk minder kostbare alternatieven zijn overwogen om te bewerkstellingen dat gebruik van de woning op het achtererf in lijn is met de bestemming in het (gemeentelijk) omgevingsplan en (2) inhoudelijk te onderbouwen waarom is gekozen voor het verplicht verwijderen van aangebrachte voorzieningen (zoals keuken en sanitair).

3. Werkbaarheid

Het voorstel maakt het mogelijk dat vergunningsvrij een mantelzorg- of familiewoning op een achtererf bij een woning kan worden gebouwd. Voor deze vergunningsvrije mogelijkheid gelden wel de nodige voorwaarden (zie artikel 2.30d). Zo mag bijvoorbeeld niet vergunningsvrij worden gebouwd in een belemmeringengebied buisleiding en een risicogebied externe veiligheid of bij een gebouw dat als monument is aangemerkt. Ook mag geen gebruik worden gemaakt van de vergunningsvrije procedure als de woning is voorzien op een locatie die grenst aan een gebied met bijvoorbeeld proppaan of propeen in een opslagtank of met een vergistingstank voor dierlijke meststoffen.

Naast de landelijke regels voor het bouwen van een mantelzorg- of familiewoning op het achtererfgebied kunnen ook gemeentelijke regels van toepassing zijn. De gemeente legt deze regels vast in het omgevingsplan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat op grond van de landelijke bepalingen de mantelzorgwoning vergunningsvrij mag worden gebouwd, maar dat gemeentelijke verplichtingen toch een omgevingsvergunning voorschrijven voor een flora- en fauna activiteit. Deze vergunning kan dan toch nodig zijn omdat de bouwwerkzaamheden mogelijk gevolgen voor dieren of planen kunnen hebben die van nature in het wild leven.

Hoewel het college begrijpt dat een aantal zaken gereguleerd moeten blijven, roept de uitgebreide lijst met voorwaarden en uitzonderingen vragen op over de werkbaarheid. Dit komt in het bijzonder door de complexiteit van deze regels en de gelaagdheid (doordat gemeenten zaken aanvullend kunnen regelen). Onduidelijk is daardoor of de bepalingen voor burgers voldoende kenbaar, begrijpelijk en uitvoerbaar zijn.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van de verplichtingen voor vergunningsvrije mantelzorg- en familiewoningen te onderbouwen in de toelichting.

Aanvullend op 3.1 merkt het college op dat extra duidelijkheid gewenst is voor mogelijk overgangsrecht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarbij de mantelzorg- of familiesituatie eindigt. Als gemeenten (in de toekomst) kiezen voor een ruimere toepassing van de vergunningsvrije situatie ontstaat de vraag of aangebrachte voorzieningen in een mantelzorg of familiewoning (zoals bijvoorbeeld sanitair) behouden mogen blijven, of dat deze verwijderd moeten worden. De toelichting en mogelijk overgangsrecht kan duidelijker maken of voor die situatie het recht van toepassing is zoals dit gold bij aanvang van de familie- of mantelzorgsituatie of het recht zoals dat geldt op het moment van beëindiging.

3.2 Het college adviseert duidelijk te maken welk overgangsrecht van toepassing is voor familie- en mantelzorgwoningen en de verplichting dat aangebrachte (sanitaire) voorzieningen moeten worden verwijderd.

4. Gevolgen regeldruk

Het instellingsbesluit van ATR bepaalt dat de regeldruktoetsing plaatsvindt in de consultatiefase en dat deze toetsing plaatsvindt aan de hand van een uitgewerkt concept van de voorgestelde wet- of regelgeving, inclusief een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten. Een regeldrukanalyse stelt alle betrokken partijen in de consultatiefase in staat kennis te nemen van de gevolgen van de voorgenomen wetgeving, en hierop gericht te reageren.

In de voorgestelde wijziging van het Besluit versterking regie volkshuisvesting ontbreekt deze regeldrukanalyse. Daarmee is voor alle wijzigingen onduidelijk welke regeldrukeffecten zijn te verwachten en wat de impact van het besluit zal zijn. Dat geldt zowel voor de maatregelen die gericht zijn op regeldrukvermindering (zoals het uitzetten van de Ladder voor duurzame verstedelijking en het vergunningsvrij bouwen van mantelzorg- en familiewoningen), als voor de maatregelen die mogelijk tot een regeldrukverzwaring leiden.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van de maatregelen kwalitatief en kwantitatief uit te werken in de toelichting, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het besluit niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het met dit dictum geen uitspraak doet over de wenselijkheid van de voorgenomen maatregelen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel op een aantal belangrijke onderdelen tekort schiet. Hierdoor is er geen onderbouwde besluitvorming mogelijk.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze met de voorgenoemde adviespunten rekening wordt gehouden. Het college verzoekt u om een eventueel gewijzigd voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris