

**Voorstel van het lid Vijlbrief tot de instelling van een
Woondoorbraakfonds, tot wijziging van de Huisvestingswet 2014,
de Wet op de huurtoeslag en de Omgevingswet.**

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De Nederlandse woningmarkt faalt voor grote groepen mensen volledig. In de politiek deelt iedereen het belang van een dak boven je hoofd of een passend huis om een leven op te bouwen. Toch lukt het de politiek al jaren niet het woningtekort terug te dringen en huizenprijzen onder controle te brengen. Jongere generaties lijken zich er soms bij neer te leggen dat een mooi huis voor hen buiten bereik is. Dat het normaal is om nog tot ver in de twintig bij ouders te moeten wonen. Of dat een gezin beginnen voor je dertigste alleen is voorbehouden aan mensen met rijke ouders. De initiatiefnemer wil zich daar niet bij neerleggen. Een eigen thuis voor iedereen kan wél. Iedereen snapt dat een mooi en groot huis niet zomaar komt aanwaaien of zomaar voor je geregeld wordt. Maar het is onbegrijpelijk dat we in een welvarend land als Nederland niet goed kunnen regelen dat betaalbare woonruimte binnen bereik is voor iedereen die hard werkt in een normale baan.

De wooncrisis lijkt soms onoplosbaar omdat verschillende fundamentele oorzaken elkaar onderling versterken. Het bouwtempo ligt structureel te laag, vergunningverlening is door vooruitgeschoven stikstofreductie en knellende regels stelselmatig vertraagd. De doorstroming op de woningmarkt stokt. En een fiscale sterk ongelijke behandeling van wonen zorgt voor ongelijke uitkomsten en mensen die tussen wal en schip vallen. Deze oorzaken zijn van totaal verschillende orde en vergen verschillende oplossingen, maar hebben wel effect op elkaar. Als je oortjes in elkaar zitten helpt het niet om aan één kant hard te gaan trekken. De schaar erin maakt de knoop wel los, maar dan kan je de oortjes wel weggooien. Het helpt alleen als je goed kijkt op welke plekken het vastzit en alle knopen één voor één langsgaat. Een te simpele oplossing voor het één versterkt het andere probleem weer. Om eindelijk een grote slag te slaan in het aanpakken van de wooncrisis stelt de initiatiefnemer hier een Noodwoonwet voor. Deze Noodwoonwet bevat vijf maatregelen: de instelling van een Woondoorbraakfonds, een tijdelijke crisisgreep om woningdelen en woningsplitsen mogelijk te maken, de instelling van een volkshuisvestingscommissaris, een verruiming van de huurtoeslag naar onzelfstandige woonruimtes en het invoeren van een bouwquotum. Deze moeten op vijf verschillende manieren een doorbraak forceren op al deze fundamentele problemen van de wooncrisis.

Ten eerste moet de vergunningverlening in Nederland weer op gang komen om woningbouw mogelijk te kunnen maken. Een te hoge stikstofdepositie in het verleden en het uitblijven van adequate reductiemaatregelen op dit moment zorgen voor een overheid die in gebreke blijft ten aanzien van wettelijke verplichtingen, zoals in januari 2025 bevestigd door de rechtbank Den

Haag¹, en tevens vergunningverlening op veel plekken onmogelijk maakt. Daarom regelt deze wet dat er een Woondoorbraak-fonds opgericht kan worden, waarmee uitkoopregelingen kunnen worden gefinancierd die nodig zijn om voldoende stikstofreductie te realiseren. Daarmee kan de vergunningverlening weer op gang komen en de Nederlandse woningbouw weer van het slot.

Ten tweede is het huidige aantal woningen te klein en past het vaak niet bij wat mensen zoeken. Omdat er te weinig huizen zijn, is het belangrijk dat mensen makkelijker samen een huis kunnen delen of een woning kunnen splitsen. Nu hebben gemeenten vaak verschillende regels die dit moeilijk of zelfs onmogelijk maken. Met een tijdelijke maatregel kan de minister straks regels van gemeenten aanpassen, zodat woningdelen makkelijker wordt als er in een regio een groot tekort aan huizen is.

Ten derde stelt de wet een volkshuisvestingscommissaris in (in de volksmond ook wel “bouwbaas”) om de woningbouw vlot te trekken waar deze vast dreigt te raken in regels, procedures en interbestuurlijke overleggen. Net als de Deltacommissaris krijgt deze onafhankelijke regeringscommissaris de taak om het overzicht te houden en door muren heen te gaan voor één taak. Niet onze voeten droog houden, maar een dak boven het hoofd. Dat betekent de praktijk en de dossiers induiken en zorgen dat de bestuurlijke werkelijkheid niet weggezongen raakt van wat er nodig is om écht huizen uit de grond te stampen. Hij of zij gaat dus concreet de voortgang van de volkshuisvestingsprogramma’s bewaken, doorbraken realiseren waar knelpunten blijven bestaan en voorstellen te doen voor regels en instructies.

Ten vierde bevat de wet een verruiming van de huurtoeslag voor onzelfstandige woonruimtes, om het aantrekkelijker te maken om woningen te delen. Op dit moment worden voor veel jongeren te veel kleine studio’s gebouwd, mede gedreven doordat de huurtoeslag beperkt blijft tot zelfstandige woonruimtes. De verruiming van de huurtoeslag maakt het realiseren van studentenkamers met gedeelde faciliteiten en woningdelen voor iedereen aantrekkelijker en verstevigt de financiële positie van één van de kwetsbaarste groepen op de woningmarkt.

Tot slot wordt er te weinig gebouwd voor jongeren, alleenstaanden en ouderen. Daarom wordt in deze wet een bouwquotum opgenomen, zodat regio’s niet alleen een visie op papier moeten zetten maar aantoonbaar een bijdrage moeten leveren aan woningen voor jongeren, alleenstaanden en ouderen.

Deze vijf doorbraken vormen de kern van de Noodwoonwet. Niet als losstaande maatregelen, maar als op elkaar ingrijpende maatregelen die elkaar versterken. Daarmee geeft dit wetsvoorstel niet alleen uitvoering aan een diepgewortelde wens van veel Nederlanders en de morele plicht die de politiek van deze tijd heeft, maar ook aan artikel 22 van de Grondwet, dat de overheid verplicht om voldoende woongelegenheid te bevorderen.

¹ Rb. Den Haag, 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

2. Probleemschets

Een historisch ongekend tekort aan woningen

Het tekort aan betaalbare woningen is in Nederland onacceptabel hoog. Met een geschatte woningvraag van 434.000 woningen en een beschikbaar aanbod van slechts 38.000 komt het statistische woningtekort uit op 396.000 woningen². Dat is historisch gezien een ongekend aantal. Na de Tweede Wereldoorlog is het woningtekort groot³: in 1947 schat het CBS het woningtekort tussen de 271.000 en 357.000 woningen (13,2% tot 17,4% van de woningvoorraad). Er volgt een enorme woningbouwimpuls, waarna het tekort in 1964 slinkt naar circa 181.000 woningen en in 1970 naar 77.100 woningen. Het tekort loopt tot de eeuwwisseling op, voornamelijk rond de jaren tachtig. Maar op geen enkel moment komt het in de buurt van de aantallen uit 2025.

De problemen op de woningmarkt worden niet voor niets als nummer 1 prioriteit gezien bij een steekproef van Nederlanders als belangrijkste probleem voor de politiek. Negen op de tien Nederlanders vindt dat er sprake is van een wooncrisis. Behalve dat veel cijfers de ernst van de woningcrisis uitdrukken, zijn het vooral de persoonlijke verhalen van mensen zelf die de initiatiefnemer hebben geraakt en hebben aangezet om te komen tot deze wet, die de initiatiefnemer een Noodwoonwet noemt.

Al lange tijd is de ambitie om in een hoger tempo woningen te gaan bouwen, met een gewenste productie van 100.000 woningen per jaar. Deze ambitie stond ook aan de basis van de Nationale Prestatieafspraken over de periode 2025-2035⁴. Dit gewenste woningbouwtempo wordt echter al jaren niet gehaald. Van 2015 tot 2019 is het bouwtempo omhoog geschroefd van jaarlijks ca. 50.000 woningen naar jaarlijks ca. 70.000 woningen⁵. Sindsdien stagneert het bouwtempo en wordt de doelstelling van 100.000 woningen per jaar niet gehaald⁶. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, waarin zesentwintig wetten, vier algemene maatregelen van bestuur en één ministeriële regeling zijn samengevoegd op het terrein van ruimtelijke ordening, natuurbescherming, water en leefomgeving. Deze stelselherziening in het omgevingsrecht heeft bestuurlijk veel verandering gebracht, maar tegelijkertijd bestaat ook het beeld dat het stelsel nog zeker niet af is.⁷ De wet versterking regie volkshuisvesting die op dit moment in behandeling is, erkent dat ook met de constatering dat processen nog versneld moeten worden.

² <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/dossier-prestatieafspraken/documenten/publicaties/2024/12/11/nationale-prestatieafspraken-2024>

³ Groenemeijer, L., Stuart-Fox, M., Kleinpier, T., Bod, E., Gopal, K., Omtzigt, D., & Blijie, B. (2024). Evaluatie woningtekort. In *Open Overheid* (Nr. r2023-0062LGR). <https://open.overheid.nl/documenten/72515ea5-3349-4aa7-a8b7-8f7a0a9421fb/file> (p. 21).

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025a, januari 6). *Nationale prestatieafspraken*. Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, 30 januari). Hoogste aantal nieuwbouwwoningen in afgelopen decennium. *Centraal Bureau Voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/05/hoogste-aantal-nieuwbouwwoningen-in-afgelopen-decennium>

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025a, mei 15). Evenveel nieuwbouwwoningen erbij als een jaar geleden. *Centraal Bureau Voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/20/evenveel-nieuwbouwwoningen-erbij-als-een-jaar-geleden>

⁷ Tolsma, H. (2024). *Toegankelijke en snelle procedures : Kan de Omgevingswet beter?* <https://doi.org/10.21827/65d4b09c10e12>

Een belangrijke factor in de voornoemde stilstand in vergunningverlening is de stikstofcrisis. Door te hoge stikstofdepositie en het gebrek aan adequate maatregelen kunnen duizenden bouwprojecten niet doorgaan. Volgens een analyse van Bouwend Nederland staat de bouw van 244.000 woningen tot 2030 vast omdat de bouwplannen geen vergunning kunnen krijgen.⁸ Dit probleem is door uitspraken van de Raad van State verder verscherpt: zowel het stopzetten van intern salderen als het afschaffen van de bouwvrijstelling maken duidelijk dat het juridisch noodzakelijk is om structurele reductie van stikstof te realiseren. Daarbij moet de initiatiefnemer tot zijn spijt constateren dat er substantiële middelen waren vrijgemaakt en plannen waren gemaakt om de stikstofuitstoot te reduceren, maar dat ervoor gekozen is om deze weg te bezuinigen zonder adequate vervanging. Dit is niet alleen de mening van de initiatiefnemer maar ook als zodanig uitgesproken door de Hoge Raad die de Staat hiermee in gebreke stelt.⁹ Recente berichten over maatregelen sindsdien worden ook als onvoldoende beoordeeld, ondanks het hoge geldbedrag dat ervoor nodig zou zijn volgens het Planbureau voor de Leefomgeving.¹⁰

Daarbij speelt dat de overheid zich de afgelopen decennia grotendeels heeft teruggetrokken uit de grondpolitiek. Gemeenten en het Rijk hebben minder vaak actief grond verworven en klaargemaakt voor de bouw. De regie is daardoor steeds meer verschoven naar de markt, met als gevolg dat publieke doelen als betaalbaarheid en diversiteit van de woningvoorraad in de knel zijn gekomen. Marktpartijen bouwen vooral waar het hoogste rendement te behalen valt, en de kosten voor grond zijn explosief gestegen. Dit vergroot niet alleen de prijzen van nieuwbouwwoningen, maar maakt ook dat er onvoldoende locaties beschikbaar komen voor sociale huur en betaalbare koop. Zonder actieve grondpolitiek kan de overheid de bouwopgave niet tijdig en in samenhang realiseren.

Versnipperde verantwoordelijkheden en gebrek aan regie

Ondanks de breed gedragen urgentie blijft structurele vooruitgang uit. Dat komt doordat de verantwoordelijkheden op de woningmarkt sterk versnipperd zijn. Het Rijk stelt nationale doelen, maar schuift de uitvoering grotendeels door naar provincies en gemeenten. Gemeenten lopen op hun beurt vast in vergunningverlening, bestemmingsplannen en lokaal draagvlak. Woningcorporaties en bouwbedrijven willen wel bouwen, maar stuiten op stikstofbeperkingen, stijgende kosten en gebrek aan voorspelbaarheid. Daardoor wijst iedere betrokkene naar de ander, terwijl de woningzoekende in de kou blijft staan.

⁸ *Stikstof zet bouw 244.000 woningen op slot en economische schade van €93,5 miljard dreigt.* (z.d.-a). <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/algemeen/stikstof-zet-bouw-244000-woningen-op-slot-en-economische-schade-van-138-miljard-dreigt>

⁹ De Rechtspraak. (2025, 22 januari). Staat moet wettelijk stikstofdoel 2030 halen en voorrang verlenen aan gebieden met grootste stikstofoverbelasting. *Rechtspraak.nl*. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Rechtbank-beveelt-Nederlandse-Staat-wettelijk-stikstofdoel-2030-te-halen.aspx>

¹⁰ *Reflectie kennisconsortium op concept-maatregelenpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel.* (2025, 27 augustus). Planbureau Voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/reflectie-kennisconsortium-op-concept-maatregelenpakket-van-de-ministeriele-commissie-economie-en-natuurherstel>

Voor bouwbedrijven betekent dit dat zij investeren in plannen die later vastlopen door juridische procedures of gebrek aan coördinatie. Dat vergroot onzekerheid en risico's in de sector. Juist daarom is het ook in hun belang dat er een duidelijk wettelijk kader komt, dat zekerheid biedt over tempo, locaties en randvoorwaarden voor bouwproductie. Er ontbreekt centrale regie van het Rijk om het ingewikkelde samenspel van actoren te doorbreken. Het in behandeling zijnde wetvoorstel versterking regie volkshuisvesting kent weliswaar het expliciete doel om de regie te versterken, maar de kernelementen van deze wet bestaan naar mening van de initiatiefnemer vooral uit regulering van bovenaf in plaats van een regisseur die kijkt wat per locatie nodig is om meer woningbouw en passende woningen te realiseren. Een regisseur van een film bijvoorbeeld, gaat immers vooral het gesprek aan met de acteurs in plaats van een opsomming van regels te verspreiden over spreektijd en volume en vervolgens weg te blijven van de set. Daarmee wil de initiatiefnemer niet stellen dat de voorgestelde regulering in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting geen verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. De zoektocht naar manieren waarop de regie op de volkshuisvesting kan worden versterkt is volgens de initiatiefnemer echter niet voltooid na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Mismatch tussen woningvoorraad en demografie

Een te laag bouwtempo is problematisch voor het woningtekort. Niet alleen omdat de bevolking toeneemt, maar vooral ook omdat het aantal huishoudens sterk toeneemt¹¹. Steeds meer mensen wonen alleen. In 1965 woonden er nog gemiddeld 3,45 mensen in één huishouden. Een bevolking van 12,2 miljoen woonde in 3,5 miljoen huishoudens, waarvan slechts 0,5 miljoen uit één persoon bestonden. 40 jaar later in 2005 was de samenleving al fors veranderd. De bevolking was met slechts een derde toegenomen, maar het aantal huishoudens was verdubbeld in diezelfde periode. Het aantal eenpersoonshuishoudens vervijfvoudigd naar 2,4 miljoen. In de twintig die volgden tot 2025 bleef diezelfde trend zich voortzetten. De bevolking groeide in die twintig jaar met slechts 10% naar 18 miljoen inwoners. Maar het aantal huishoudens groeide met 18% en het aantal eenpersoonshuishoudens met meer dan 40%, waardoor nu nog maar gemiddeld 2,1 mensen in een Nederlands huishouden wonen. Deze complete transformatie van de manier waarop we samenwonen in Nederland – of juist niet – heeft een grote impact op de woningmarkt, die we nog helemaal niet hebben verwerkt. Wie door nieuwbouwwijken rijdt, ziet nog steeds vooral rijen aan eengezinswoningen gebouwd worden, terwijl daar steeds minder vraag naar is.

Een logisch gevolg van deze ontwikkeling en de mismatch tussen de woningvoorraad en de samenstelling van huishoudens in Nederland, zou zijn dat veel meer woningen gedeeld of gesplitst zouden worden. Op die manier kan de bestaande voorraad efficiënter benut worden en kunnen meer mensen een passend dak boven hun hoofd vinden. Echter stimuleert slechts 15 tot 25% van de gemeenten woningsplitsen. Voor woningdelen is bovendien vrijwel altijd een vergunning nodig, wat tijd kost en onnodige drempels opwerpt. Dit terwijl in het bestemmingsplan en de huisvestingsverordening ervoor gekozen kan worden om per gebied woningdelen vrij te laten of toe te staan onder specifieke, vooraf opgestelde, voorwaarden.

¹¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Huishoudens nu*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-nu>

Daarbij zit gemeentelijk beleid vaak onbedoeld woningsplitsen in de weg, bijvoorbeeld door parkeernormen, afstandsnormen en woningkwaliteitsnormen.

Regionale verschillen, maar een nationaal probleem

De wooncrisis raakt niet iedereen op dezelfde manier. Er bestaan grote regionale verschillen in het woningtekort en huizenprijzen. Toch is een nationale aanpak noodzakelijk, omdat het probleem overal aanwezig is. Zo lopen in Gelderland de wachttijden voor een sociale huurwoning uiteen van meer dan twintig jaar in Beuningen of Ermelo, tot de zes of negen jaar in de respectievelijke buurgemeenten Neder-Betuwe en Barneveld¹². Dat zijn grote verschillen, maar een wachttijd van 5 à 6 jaar is voor veel gezinnen een grote hap uit je leven als je van een woning afhankelijk bent om een leven op te bouwen. Er was in de hele provincie maar één gemeente te vinden (Winterswijk) waar de wachttijd onder de 5 jaar lag. Ook bij koopwoningen speelt het probleem landelijk breed. Dat de huizenprijzen per vierkante meter in Amsterdam ver boven die in Groningen of Drenthe liggen, wil niet zeggen dat huizen daar voor veel mensen betaalbaar zijn. In Amsterdam, Eindhoven en Utrecht is voor alleenstaanden met een modaal inkomen praktisch geen koopwoning beschikbaar (respectievelijk 0,1%, 0,7% en 1% van de voorraad is te verkrijgen met een modaal inkomen), maar ook in goedkopere provincies als Limburg, Groningen en Zeeland kunnen zij slechts 6–7% van de koopwoningen bekostigen. Ondanks het grote verschil bestaat er dus een nationaal breed probleem voor mensen met normale inkomens om een eigen huis te kunnen vinden. □

Een belangrijke factor voor verschillen tussen huishoudens op de Nederlandse woningmarkt is vooral de sector waarin mensen zich bevinden¹³. Zo betaalt een mediane woningeigenaar in de koopsector 17% van het inkomen aan woonlasten, terwijl de mediane huurder in de private sector ruim 30% van het inkomen kwijt is aan woonlasten. Een huurder van een sociale huurwoning zit daar tussenin, waarbij de woonquote scherp is gedaald van 31% in 2018 naar 25% in 2023. Hoewel eigenaars-bewoners dus relatief het minst kwijt zijn aan woonlasten, zijn recent verhuisden en dan vooral starters wel veel kwijt¹⁴. Dit versterkt het beeld van een systeem met “insiders” en “outsiders”. Wie eenmaal binnen is met een koophuis of sociale huurwoning, is binnen en kent vaak een goede positie. Wie daar nog niet binnen is en afhankelijk is van de private huursector of nog een huis moet kopen, is significant meer geld kwijt.

Zoals in voornoemde cijfers is gebleken, zijn er veel problemen en verschillen in de manier waarop woonsituaties verdeeld zijn over mensen. Een belangrijke manier waarop een woningmarkt meer in balans zou kunnen komen, is logischerwijs als mensen doorstromen op de woningmarkt naar een woning die beter past bij de gezinssituatie. Deze doorstroming is

¹² Remmers, F., & Vervaart, J. (2024, 30 april). Zo lang moet je in jouw gemeente wachten op een woning. *Omroep Gelderland*. <https://www.gld.nl/nieuws/8138438/zo-lang-moet-je-in-jouw-gemeente-wachten-op-een-woning>

¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025b, juni 5). Aandeel woonlasten in inkomen in de periode 2018-2023 gedaald. *Centraal Bureau Voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/23/aandeel-woonlasten-in-inkomen-in-de-periode-2018-2023-gedaald>

¹⁴ Van Dongen, L., Elferink, V., Floris, D., Lijzenga, J., Rakic, A., & Voncken, I. (2025). Tussen wensen en wonen. In *Woononderzoek Nederland*. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. <https://woononderzoek.nl/> (p. 7).

echter op sommige onderdelen ingestort. Waar in 2020 en 2021 nog 343.300 mensen doorstroonden vanuit een koopwoning, waren dat in 2023 en 2024 nog slechts 255.100 mensen.¹⁵ Hoewel het vaak benoemd wordt dat een belangrijke sleutel op de woningmarkt is om ouderen te laten doorstromen van gezinswoningen naar levensloopbestendige woningen, is ondanks alle inspanning daartoe het aantal doorstromende ouderen met 10% gedaald in de afgelopen jaren.

Bovendien vormt ook de situatie in de studentenhuisvesting een nijpend probleem. Op dit moment is er een tekort van 23.100 woonruimten, wat naar verwachting zal toenemen tot 26.000 tot 63.200 woonruimten in 2032¹⁶. Veel studenten geven daarbij de voorkeur aan een éénkamerwoning of een studio, specifiek omdat de huurtoeslag wonen in een éénkamerwoning goedkoper maakt. De afgelopen tien jaar is het aantal studenten woonachtig in een eenkamerwoning dan ook gestegen van 10% naar 24%. In plaats van betaalbare kamers is er een wildgroei ontstaan aan kleine, zelfstandige studio's met hoge huren die gecompenseerd worden door de huurtoeslag. Dit leidt tot extra druk op het toch al schaarse aanbod en plaatst studenten in een kwetsbare financiële positie.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Vijf doorbraken voor vooruitgang in de woningmarkt

Woondoorbraakfonds

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Woondoorbraakfonds. Dit begrotingsfonds heeft tot doel om zowel de woningbouw te versnellen als de stikstofuitstoot te reduceren. Daarmee levert het fonds een dubbele bijdrage: het schept ruimte om aan de wettelijke verplichtingen voor natuur en klimaat te voldoen én het creëert bouwlocaties om het woningtekort terug te dringen.

De aanleiding voor dit fonds ligt in de vastgelopen vergunningverlening. Door de te hoge stikstofdepositie kunnen duizenden woningbouwprojecten niet doorgaan. Recente schattingen van onder meer Bouwend Nederland geven aan dat de stikstofproblematiek al heeft geleid tot de stilstand van bijna een kwart miljoen woningen¹⁷. Juridisch kent het een vergelijkbare opzet met de inmiddels ingetrokken Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Het fonds is juridisch vormgegeven als een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Dit borgt dat de middelen meerjarig geoormerkt beschikbaar zijn, zodat de aanpak niet afhankelijk wordt van jaarlijkse begrotingsafwegingen. Het fonds biedt

¹⁵ Van Dongen, L., Elferink, V., Floris, D., Lijzenga, J., Rakic, A., & Voncken, I. (2025). Tussen wensen en wonen. In *Woononderzoek Nederland*. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. <https://woononderzoek.nl/> (p. 8)

¹⁶ Elfferich, A., Boogert, J., Lakerink, J., Marchal, B. M., Molenaar, T., Van Zoelen, S., Hooft van Huijduijnen, L., & Van Hulle, R. (2025). Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2025. In *LMS Nederland*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. <https://open.overheid.nl/documenten/d92d885f-2234-416d-b599-972ac5ef9b4f/file>

¹⁷ *Stikstof zet bouw 244.000 woningen op slot en economische schade van €93,5 miljard dreigt*. (z.d.-a). <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/algemeen/stikstof-zet-bouw-244000-woningen-op-slot-en-economische-schade-van-138-miljard-dreigt>

daarmee de zekerheid dat geld dat vandaag gereserveerd wordt voor stikstofreductie en woningbouw niet in latere jaren voor andere doeleinden kan worden ingezet. Bovendien kunnen middelen die in een jaar niet volledig worden besteed, onbeperkt worden meegenomen naar volgende jaren, waardoor de langjarige transitie niet telkens gehinderd wordt door budgettaire schommelingen.

Dit fonds beoogt echter verder te gaan dan enkel het herstellen van de aangerichte schade van de afspraken die ten grond liggen aan de totstandkoming van het kabinet-Schoof. Het fonds maakt het mogelijk om boeren uit te kopen en landbouwgrond strategisch te verwerven, zodat deze kan worden omgezet naar natuur en woningbouwlocaties. Nederland gebruikt nu twee derde van zijn grondoppervlak voor landbouw, waarvan een aanzienlijk deel voor export van vee en veevoer.¹⁸ Dit beslag op de ruimte staat in geen verhouding tot de acute woningnood, waarvoor slechts een klein deel van deze oppervlakte nodig zou zijn. Door grond actief te verwerven kan de overheid sturen op het gebruik en wordt voorkomen dat publieke middelen weglekken in overwinsten van grondeigenaren.

Het fonds wordt beheerd door de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (artikel 5), met een adviserende rol voor de volkshuisvestingscommissaris. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer, de beoordeling van voorstellen voor uitgaven en de jaarlijkse verantwoording aan het parlement. Jaarlijks leggen de ministers een meerjarenprogramma Woondoorbraakfonds aan de Staten-Generaal voor, tegelijk met de ontwerpbegroting van het fonds. Dat programma maakt inzichtelijk welke maatregelen in uitvoering zijn, hoe de middelen worden verdeeld en welke voortgang geboekt wordt. Daarmee wordt geborgd dat de Kamer het budgetrecht kan uitoefenen en kan sturen op effectiviteit en doelmatigheid van de inzet.

De middelen uit het fonds kunnen worden aangewend voor het verwerven van grond, het faciliteren van woningbouwprojecten, het financieren van stikstof- en broeikasgasreducerende maatregelen, natuurherstel en verbetering van de waterkwaliteit, en de verduurzaming van de landbouw, voor zover deze direct bijdragen aan de woningbouwopgave en de ecologische doelen. In uitzonderlijke gevallen kan het fonds ook andere maatregelen financieren, mits deze aantoonbaar even doelmatig en doeltreffend zijn. Daarmee wordt flexibiliteit geboden om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Gedacht kan worden aan het bouwrijp maken van de grond.

Crisisingreep woningdelen

Onderdeel van het wetsvoorstel is een tijdelijke crisingreep waarmee, zolang het woningtekort bepaalde gemeentelijke beperkingen op woningdelen en -splitsen buiten werking kunnen worden gesteld. Initiatiefnemer beoogt hiermee de bestaande woningvoorraad sneller en efficiënter te benutten en direct extra woonruimte beschikbaar te stellen.

¹⁸ Denkwerk. (2025). Kiezen en Delen. In *Denkwerk*. <https://denkwerk.online/rapporten/kiezen-%C3%A9n-delen-januari-2025/>

Initiatiefnemer geeft de regering hierbij de mogelijkheid om wendbaar om te gaan met mogelijke verschillende regionale uitdagingen, door aan de regering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over te laten welke onderdelen van decentrale regelgeving buiten werking wordt gesteld. De algemene maatregel van bestuur wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal om democratische legitimiteit van de maatregelen te waarborgen.

De ingreep heeft impact op de gemeentelijke autonomie en vergt daarom een zorgvuldige afweging. Initiatiefnemer is van mening dat ingrijpen noodzakelijk is, gezien de woningcrisis van dermate groot formaat is. Daarbij bakent initiatiefnemer de bevoegdheid om gemeentelijke beperkingen buiten werking te stellen af tot plaatsen waar woningnood onacceptabel hoog is. De rechtvaardiging hiervoor vindt de initiatiefnemer in artikel 22 lid 2 van de Grondwet, waaruit de grondwettelijke taak voor de overheid volgt om te zorgen voor voldoende woongelegenheid. Deze grondwettelijke taak wordt echter belemmerd door al dan niet onbedoelde gemeentelijke regels voor woningdelen en –splitsen. De crisisingreep adresseert precies deze onbedoelde blokkades en maakt het mogelijk om, zolang het tekort hoog is, landelijke grenzen te stellen aan dergelijke beperkingen. Daarnaast bestaat op dit moment het probleem dat gemeenten kunnen verwijzen naar elkaar in het opvullen van het woningtekort. Versoepeling van regelgeving om meer woonruimte beschikbaar te maken kan bijvoorbeeld niet gewenst zijn onder de huidige bevolking van een gemeente, maar wel noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan het woningtekort in de regio. Gemeenten kunnen daarmee een prikkel ervaren om het deelbelang van de eigen inwoners te laten prevaleren boven het regionale of nationale belang van het oplossen van het grote tekort aan woningen, zoals ook omschreven in het voornoemde artikel van de Grondwet.

Volkshuisvestingscommissaris

Het wetsvoorstel voorziet daarbij in de aanstelling van een volkshuisvestingscommissaris (in de volksmond ook wel “bouwbaas”), naar het voorbeeld van de Deltacommissaris. De aanleiding hiervoor is dat de wooncrisis niet alleen wordt veroorzaakt door een tekort aan bouwlocaties en een overschot aan regels, maar ook door een gebrek aan bestuurlijke slagkracht. In de praktijk blijkt dat overheden onvoldoende tempo maken met de uitvoering van volkshuisvestingsprogramma's, soms als gevolg van instructieregels van de rijksoverheid zelf. Daarom acht initiatiefnemer het wenselijk om een onafhankelijke positie te creëren voor het garanderen van doorlopende druk en coördinatie op de woningbouwopgave.

De volkshuisvestingscommissaris wordt bij koninklijk besluit benoemd, rechtstreeks onder de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geplaatst en voor een termijn van vijf jaar aangewezen, met een eenmalige verlenging van vijf jaar mogelijk. Daarmee wordt de functie op voldoende afstand van de politieke actualiteit geplaatst, zodat een onafhankelijke en gezaghebbende bewaker ontstaat van de voortgang van de volkshuisvestingsprogramma's.

De taken van de commissaris omvatten het bewaken van de voortgang van het nationale volkshuisvestingsprogramma en de provinciale en gemeentelijke programma's, het organiseren van overleg tussen betrokken overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, en het signaleren en wegnemen van knelpunten. Cruciaal is de bevoegdheid om voorstellen te doen

voor instructieregels en instructies richting gemeenten en provincies, die vervolgens door de minister of gedeputeerde staten kunnen worden vastgesteld.

Uit de ervaring met de Deltacommissaris is gebleken dat een onafhankelijke regeringscommissaris, met een duidelijk mandaat en doorzettingsmacht, in staat is om een nationale opgave die anders zou verzanden in bestuurlijke drukte en fragmentatie, wél van de grond te krijgen. Voor de woningbouw geldt een vergelijkbare noodzaak: de omvangrijke bouwopgave kent veel betrokken actoren met uiteenlopende belangen, maar vraagt om centrale coördinatie, prioritering en continuïteit.

Met de instelling van de volkshuisvestingscommissaris wordt erkend dat het nationale belang van voldoende woningen zwaarder weegt dan volledige beleidsvrijheid van gemeenten en provincies. Dat neemt niet weg dat in de opdracht samenwerking juist vooropstaat in eerste instantie. De volkshuisvestingscommissaris bevordert overleg en kennisdeling en ondersteunt decentrale overheden waar nodig. Pas waar knelpunten aanhouden en doelstellingen in gevaar komen, wordt de doorzettingsmacht voor het aanbevelen van instructies en instructieregels ingezet.

De volkshuisvestingscommissaris is daarmee een belangrijke schakel in het doorbreken van de bestuurlijke impasse die de woningbouwproductie al jaren belemmert. De commissaris garandeert dat de afspraken over hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd, niet vrijblijvend blijven, maar daadwerkelijk worden nagekomen. Daarmee wordt de noodzakelijke versnelling en continuïteit in de uitvoering van de woningbouwopgave geborgd.

Verruiming huurtoeslag voor onzelfstandige woonruimten

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 11 van de Wet op de huurtoeslag, waarbij ook onzelfstandige woonruimten, vaak gebruikt door studenten, in aanmerking komen voor huurtoeslag. Daarmee wordt een belangrijke ongelijkheid rechtgezet: het wordt het aantrekkelijker gemaakt om woningen te delen en de bouw van inefficiënte eenpersoonswoningen wordt ontmoedigd ten opzichte van woningen met ruimte voor meerdere bewoners. Op dit moment geldt dat alleen huurders van zelfstandige woningen, met eigen keuken, douche en toilet, recht hebben op huurtoeslag. Huurders van een kamer in een gedeelde woning, vaak met gedeelde voorzieningen, vallen buiten de regeling. Dit leidt ertoe dat juist de groepen die vaak de meeste moeite hebben om betaalbaar te wonen, zoals studenten, starters, alleenstaanden en spoedzoekers, geen aanspraak kunnen maken op inkomensondersteuning, terwijl hun woonlasten in verhouding vaak hoog zijn.

De huidige beperking tot zelfstandige woonruimte leidt tot een pervers effect op de woningmarkt. Wie een kleine zelfstandige studio huurt, komt wel in aanmerking voor huurtoeslag, terwijl wie een kamer huurt in een studentenhuis of met vrienden woont in een gedeeld huis, doorgaans goedkoper, efficiënter en meer passend bij de levensfase, geen aanspraak kan maken. Dit stimuleert de bouw van relatief dure studio's ten koste van betaalbare kamers. De verbreding van de huurtoeslag corrigeert dit scheve prikkelmanisme en bevordert de bouw en verhuur van onzelfstandige kamers.

Door huurtoeslag open te stellen voor studentenkamers wordt voorkomen dat jongeren die woningdelen financieel structureel worden benadeeld ten opzichte van andere huurders. Het voorstel sluit aan bij de bredere inzet uit het woonplan van de initiatiefnemer om de bouw van onzelfstandige studentenhuysvesting te bevorderen en de wildgroei aan studio's te ontmoedigen. Universiteiten en hogescholen trekken steeds meer studenten, maar zonder aanvullende maatregelen blijven studenten gedwongen zich te wenden tot een te dure en vaak te kleine markt.

De effecten van deze verruiming van de huurtoeslag haakt in op de crisisingreep voor woningdelen en –splitsen. Initiatiefnemer verwacht dat er een dubbel effect optreedt, waarbij de woningvoorraad op korte termijn efficiënter wordt benut. Met dit wetsvoorstel wordt alleen wordt het aanbod van woningdelen en –splitsen vergroot, maar wordt ook een prikkel gerealiseerd om efficiënter om te gaan met de bestaande woningvoorraad, met gevolg dat er meer doorstroming op gang kan komen.

De uitvoering verloopt via de bestaande systematiek van de Belastingdienst/Toeslagen. De hoogte van de huurtoeslag blijft afhankelijk van inkomen en huurprijs, zodat de steun terechtkomt bij de mensen die dit het hardst nodig hebben. Wel zullen financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld om deze verruiming mogelijk te maken. De initiatiefnemer acht dit echter een gerechtvaardigde investering in betaalbaarheid en bestaanszekerheid.

Bouwquotum voor specifieke doelgroepen

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot een bouwquotum, waarmee iedere gemeente verplicht kan worden in haar volkshuisvestingsprogramma om niet alleen een visie op te stellen, maar ook een vastgesteld aantal woningen op te nemen voor jongeren, ouderen en alleenstaanden. De achtergrond van deze maatregel is dat de woningbouw in Nederland te eenzijdig gericht is op eengezinswoningen, terwijl de demografische ontwikkeling juist een sterke groei laat zien van kleinere huishoudens en een toenemende vergrijzing. Hierdoor blijven jongeren en starters structureel buitenspel en stukt de doorstroming omdat ouderen onvoldoende passende woningen kunnen vinden.

Initiatiefnemer biedt met dit voorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de kwantitatieve woningbouwdoelen per gemeente, waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar bouw voor specifieke doelgroepen. Initiatiefnemer beoogt hiermee de aansluiting van de woningvoorraad op de woonbehoefte te versterken, door de trend te keren waarbij de woningvoorraad gedomineerd wordt door grote woningen terwijl de samenleving steeds verder vergrijst en individualiseert.

De gevolgen van deze maatregel zijn driedelig. In de eerste plaats ontstaat er meer aanbod van passende woningen voor jongeren en starters, waardoor zij een eerlijkere kans krijgen op de woningmarkt. In de tweede plaats krijgen ouderen meer mogelijkheden om door te stromen naar levensloopbestendige woningen, waardoor gezinswoningen vrijkomen voor nieuwe gezinnen. In de derde plaats wordt de woningvoorraad beter afgestemd op de demografische ontwikkelingen, waarin alleenstaanden en kleine huishoudens een steeds groter deel van de bevolking vormen.

3.2 Overwogen alternatieven

Initiatiefnemer heeft in voorbereiding van dit wetsvoorstel een breed pakket aan maatregelen overwogen. Als onderdeel van een breed en omvattend woonplan heeft initiatiefnemer een breed palet geschetst aan ingrepen in de woningmarkt.¹⁹ Van hervormingen in de grondmarkt en de hypotheekrenteaftrek tot een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel. Al deze maatregelen zijn belangrijk om de woningmarkt structureel weer op gang te brengen. Voor dit wetsvoorstel is echter gekozen voor vijf zeer concrete en uitvoerbare doorbraken die op korte termijn het verschil kunnen maken, op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. De initiatiefnemer is van mening dat de wooncrisis zodanig urgent is dat uitstel of uitsluitend langetermijnhervormingen niet volstaan.

Voor wat betreft de stikstofproblematiek is de initiatiefnemer van mening dat het wetsvoorstel voor het Transitiefonds zonder voldoende argumentatie is ingetrokken. In ambtelijke advisering bij de intrekking²⁰ wordt duidelijk geschetst dat er met het afschaffen van het Transitiefonds voor de stikstofopgave “geen geloofwaardig pad is” richting het reduceren van stikstofuitstoot. Zodoende acht de initiatiefnemer het gerechtvaardigd om opnieuw een fonds in te stellen ten behoeve van het reduceren van de stikstofuitstoot.

Bij het bevorderen van woningdelen is overwogen om alleen via stimuleringsprogramma's gemeenten te ondersteunen, maar de ervaring leert dat dit in de praktijk onvoldoende oplevert; een tijdelijke crisisingreep geeft wel de noodzakelijke doorzettingsmacht en het verruimen van de huurtoeslag biedt de juiste prikkels om woningdelen verder te stimuleren. Initiatiefnemer heeft overwogen om andere maatregelen te nemen ten aanzien van de huurtoeslag, maar ziet de huidige regels als groot obstakel die de ongelijkheid in stand houdt tussen mensen die zijn aangewezen op een gedeelde woonruimte en mensen die een zelfstandige woning hebben weten te verkrijgen. Een uitzondering voor studenten zou weliswaar een deel van het probleem verlichten, maar onverklaarbaar zijn voor andere groepen in vergelijkbare omstandigheden, zoals jongeren die (nog) niet studeren maar evenzeer zijn aangewezen op een kamer of vrienden die willen samenwonen. Daarom is gekozen voor een generieke verruiming naar alle onzelfstandige woonruimten.

Ook is overwogen om de regie bij de minister of provincies neer te leggen, maar juist de instelling van een onafhankelijke volkshuisvestingscommissaris, naar het voorbeeld van de Deltacommissaris, biedt de continuïteit over meerdere kabinetten heen om de volkshuisvestingsopgave aan te pakken. Het versterken van de provinciale regierol, bijvoorbeeld door hen meer juridische instrumenten te geven om gemeenten aan te sturen, leidt alsnog tot verschillen in tempo tussen regio's en is sterk afhankelijk van lokale politieke

¹⁹ Jetten, R., & Vijlbrief, H. (2025). Woonplan. In *D66*. D66. https://d66.nl/wp-content/uploads/2025/04/D66_Woonplan_5.0_2025.pdf

²⁰ Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. (2024). Nota Consequenties stoppen met NPLG en intrekken tijdelijke wet transitiefonds. In *Open.Overheid* (DGLGS / 78357051). <https://open.overheid.nl/documenten/472da111-4184-461f-9f6b-d70cfcab42b3/file>

verhoudingen. Meer regie neerleggen bij de regering zelf kan helpen, hoewel daar met de wet regie volkshuisvesting al stappen zijn gezet, maar kan leiden tot de situatie waar de regering voor eigen scheidsrechter speelt en eigenbelang op andere thema's laat prevaleren boven de gigantische woningbouwopgave. Daarom acht de initiatiefnemer het gerechtvaardigd om een onafhankelijke commissaris in te stellen met doorzettingsmacht, om voorbij kabinetstermijnen te kijken en met bestuurlijk overwicht doorbraken te realiseren voor de woningbouw, óók als de regering het belang van woningbouw ondergeschikt acht.

4. Verhouding tot grondrechten

In artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is neergelegd dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid is. Met onderhavige wetsvoorstel worden maatregelen getroffen om die voldoende woongelegenheid te bevorderen. Zoals in de voorgaande paragrafen uiteen is gezet kampt Nederland met een nijpend woningtekort. Ingrijpende maatregelen zijn daarom nodig om het (sociale) grondrecht van voldoende woongelegenheid te realiseren. Het vijftal maatregelen dat met deze wet wordt geïntroduceerd levert geen beperking van grondrechten op, maar draagt juist bij aan de verwezenlijking daarvan. Wel wordt met de voorgestelde crisisclausule woningdelen en het bouwquotum een inbreuk gemaakt op het subsidiariteitsbeginsel. De verwezenlijking van voldoende woningen binnen een gemeente en op welke wijze is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeente zelf. Met onderhavig wetsvoorstel kan de regering ingrijpen op die autonomie van de decentrale overheid door per algemene maatregel van bestuur gemeentelijke regels over beperkingen op woningdelen en -splitsen buiten werking te stellen, en regels te stellen over kwantitatieve woningbouwdoelen. Daarbij kan zij differentiëren naar specifieke doelgroepen. Gezien de enorme woningnood die de grondrechten van burgers ernstig aantast is deze afwijking van het subsidiariteitsbeginsel als noodzakelijk. Daarnaast zijn de maatregelen ook proportioneel. De aanwijzing tot het bouwquotum zal immers pas worden gegeven wanneer een gemeente er zelf niet in slaagt voldoende woningbouwdoelen vast te stellen. Ditzelfde geldt ten aanzien van tijdelijke crisisingreep, waarbij de gemeentelijke autonomie tot beperking van woningdelen en -splitsen pas kan worden ingeperkt wanneer het woningtekort boven een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen drempel uitkomt.

Crisisingreep woningdelen

Onderdeel van het wetsvoorstel is een tijdelijke crisisingreep waarmee, zolang het woningtekort boven een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen drempel ligt, bepaalde gemeentelijke beperkingen op woningdelen en -splitsen buiten werking kunnen worden gesteld. Initiatiefnemer beoogt hiermee de bestaande woningvoorraad sneller en efficiënter te benutten en direct extra woonruimte beschikbaar te stellen.

Internationale verdragen

Het recht op wonen vindt erkenning in diverse internationale verdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) is in artikel 25, eerste lid, neergelegd dat eenieder recht heeft op een levensstandaard die toereikend is voor gezondheid en welzijn, waaronder huisvesting. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR, 1966) bepaalt in artikel 11, eerste

lid, dat staten het recht van eenieder op een toereikende levensstandaard, inclusief adequate huisvesting, erkennen en verplicht zijn maatregelen te treffen om dit recht te verwezenlijken. Het daarbij behorende toezichthoudend orgaan, het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, heeft in zijn General Comment nr. 4 verduidelijkt dat dit recht onder meer aspecten omvat als betaalbaarheid, veiligheid en toegankelijkheid. Daarnaast waarborgt het Europees Sociaal Handvest (1996) in artikel 31 het recht op huisvesting, en verplicht het de staten onder meer om toegang tot een woning van adequate kwaliteit te bevorderen, dakloosheid te bestrijden en te zorgen voor betaalbare woonlasten. Dit wetsvoorstel sluit aan bij deze internationale verplichtingen en draagt ertoe bij dat de daarin neergelegde rechten in de Nederlandse context meer gestalte krijgen.

5. Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op Europees Nederland. Daarmee is het niet van toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Hoewel ook daar sprake is van ernstige problemen op de woningmarkt, zoals recentelijk nog door de Algemene Rekenkamer is gesignaleerd²¹, kent de problematiek in Caribisch Nederland een andere aard en context. Zo spelen er specifieke sociaaleconomische en ruimtelijke factoren die maken dat de beleidsopgaven aldaar niet goed vergelijkbaar zijn met die in Europees Nederland. De initiatiefnemer acht het daarom niet verstandig om de maatregelen van dit wetsvoorstel, die zijn toegesneden op de Europese context, integraal van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Dat laat onverlet dat voor Caribisch Nederland afzonderlijk maatregelen nodig zijn om de woningnood te bestrijden; daarvoor moet langs andere lijnen beleid worden ontwikkeld.

6. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel resulteert in een aantal financiële verplichtingen. Allereerst dient opgemerkt te worden dat het wetsvoorstel voorziet in de juridische oprichting van een Woondoorbraakfonds, maar daarin nog geen verplichtingen aangaat ten aanzien van het te storten bedrag in het fonds. Denkbaar is een vergelijkbaar bedrag met het voormalige transitiefonds, hoewel het Woondoorbraakfonds ook voorziet in meer mogelijkheden dan het transitiefonds. Zo kan met het Woondoorbraakfonds ook grond aangeschaft worden.

De verruiming van de huurtoeslag voor onzelfstandige woningen draagt wel financiële gevolgen met zich mee. De initiatiefnemer raamt deze uitgaven op 1,3 miljard euro structureel. Dekking hiervoor wordt gevonden in het niet doorvoeren van het voorstel vanuit het hoofdlijnenakkoord om het eigen risico meer dan te halveren per 2027. De besparingen van het niet uitvoeren van deze halvering worden in het hoofdlijnenakkoord zelf geschat op ca. 5 miljard euro structureel en zijn daarmee een veelvoud van het benodigde bedrag voor het

²¹ René. (2025, 23 mei). Rekenkamer: Aanpak “enorme woningnood” Bonaire schiet tekort. *Dossier Koninkrijksrelaties*. <https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/2025/05/21/rekenkamer-aanpak-enorme-woningnood-bonaire-schiet-tekort/>

uitbreiden van de huurtoeslag naar onzelfstandige woningen.²² Dit komt omdat een dermate grote verlaging van het eigen risico niet alleen zou leiden tot lagere opbrengsten, maar vooral ook tot een verwachte grote toename van de zorguitgaven. Met het niet doorvoeren van de generieke verlaging van het eigen risico is ook ruim voldoende financiële ruimte om voor mensen met een chronische ziekte of een handicap het eigen risico specifiek te verlagen en hun stapeling van zorgkosten te verlichten, zoals de initiatiefnemer voor zich ziet. Daarnaast is ook voldoende ruimte om de voorgenomen bezuiniging op de tegemoetkoming arbeidsongeschikten terug te draaien, aangezien met de huidige plannen arbeidsgehandicapten niets geholpen zouden zijn met het verlagen van het eigen risico. De initiatiefnemer vindt dit een gerechtvaardigde dekking omdat de geplande generieke verlaging van het eigen risico de positie van arbeidsgehandicapten zou verslechteren doordat dit gefinancierd zou worden uit hun tegemoetkoming en zij aan de lat zouden staan van een hogere zorgpremie als gevolg van de verlaging van het eigen risico. Ook andere mensen die afhankelijk zijn, zoals chronisch zieken en gehandicapten van zorg zouden te maken krijgen met een veel grotere druk op de zorg, die door personeelstekorten al grote wachtlijsten kent. Een veel betere oplossing voor de stapeling van zorgkosten en het risico op zorgmijding zou volgens de initiatiefnemer zijn om het eigen risico specifiek te verlagen voor chronisch zieken en gehandicapten, waardoor de druk op de zorg veel minder zal toenemen. Met dat voorstel wordt bovendien veel bespaard, wat aangewend kan worden voor de voornoemde uitbreiding van de huurtoeslag voor onzelfstandige woningen.

Ten overvloede acht initiatiefnemer dat het instellen van een volkshuisvestingscommissaris, inclusief ondersteunend bureau en bezoldiging, niet zal leiden tot dermate grote uitgaven dat deze niet in te passen zijn in de rijksbegroting.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

Eerste lid

De fondsnaam brengt tot uitdrukking dat het fonds is bedoeld om te ondersteunen bij maatregelen die zien op het voorzien in voldoende woongegelegenheid.

Tweede lid

²² Bureau Wordvoering Kabinetsformatie. (2024, 2 juli). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB*. Publicatie | Kabinetsformatie.
<https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>

Met het financieren van het strategisch verwerven van gronden voor woningbouw wordt bedoeld dat het fonds gemeenten ondersteunt bij het verwerven van grond. Ook

De term landbouwmaatregelen in de aanhef van het tweede lid doelt op maatregelen in de primaire sector landbouw, inclusief veeteelt en glastuinbouw. De term natuurmaatregelen is niet beperkt tot beschermde natuurgebieden en betreft bijvoorbeeld ook hydrologische maatregelen om de verdroging van natuur te bestrijden, de wateraanvoer naar veenweidegebied voor peilverhoging om reductie van CO₂ te bewerkstellingen en grootschalig beekherstel om een bijdrage te leveren aan de doelen van de Kaderrichtlijn water. De zinsnede landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op omvat mede de kosten van uitvoering van de maatregelen die gericht zijn op een of meer van de doelen. Onderdeel a verwijst naar de drie in de wet vastgelegde reductieverplichtingen («omgevingswaarden»). Ook de activiteiten die niet direct van doen hebben met het letterlijk creëren van ruimte waar woningen gebouwd houden mede verband met belemmeringen op het vlak van woningbouw.

Artikel 3 Andere uit het fonds te financieren maatregelen

Onderdeel a (vangnetbepaling)

Onderdeel a bevat een vangnetbepaling voor andere maatregelen dan het verwerven van grond ten behoeve van woningbouw en landbouw- of natuurmaatregelen waarmee een of meer van de doelen, genoemd in artikel 2, tweede lid, onder a tot en met d, ten minste even doelmatig en doeltreffend kan of kunnen worden bereikt. De zinsnede «in uitzonderlijke gevallen» brengt tot uitdrukking dat de fondsbeheerder terughoudend moet zijn met de toepassing van deze bevoegdheid. Met de zinsnede is beoogd om de motiveringslast voor aanvrager en fondsbeheerder te verzwaren, maar niet om een extra voorwaarde op te leggen.

Onderdeel b (de ontwikkeling en ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak)

Concrete maatregelen voor de doelen van artikel 2, tweede lid, kunnen worden gefinancierd uit het fonds, inclusief de kosten van uitvoering van die maatregelen. Provincies bepalen in samenwerking met het Rijk, andere overheden en maatschappelijke partners verder uit welke maatregelen nodig zijn. De afspraken leggen ze vast in provinciale gebiedsprogramma's.

Artikel 4 Niet uit het fonds te financieren maatregelen

Uitgesloten van financiering door het fonds zijn maatregelen in de sector glastuinbouw, voor zover het gaat om maatregelen met het oog op de klimaatdoelen die voor die sector zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet en maatregelen ten behoeve van watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk, voor zover de kosten van die maatregelen al gedekt zijn door het deltafonds, bedoeld in de Waterwet

Artikel 5 beheer van het fonds

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het fonds een begrotingsfonds is als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, CW. De CW-bepalingen over begrotingsfondsen, zoals bepalingen over de inrichting van de begroting, het indienen en wijzigen van de begroting en het afleggen van verantwoording over de bestedingen, zijn daarmee van toepassing op deze wet. Tweede lid Het tweede lid bepaalt dat de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur met het beheer van het fonds is belast. De bepaling geeft uitvoering aan artikel 2.11, derde lid, onderdeel b, CW, dat voorschrijft dat dit wordt vastgelegd in de wet tot instelling van het begrotingsfonds. De beheertaak houdt in dat de Ministers verantwoordelijk zijn voor de indiening van en verantwoording over de begroting van het fonds conform de bepalingen van de CW en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 6 Meerjarenprogramma Woondoorbraakfonds

Eerste lid

Gelijktijdig met de begroting wordt een meerjarenprogramma opgesteld en naar het parlement gestuurd, ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement.

Tweede lid

Het meerjarenprogramma biedt informatie over de meerjarige uitgaven voor de investeringen die direct ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht alsook over de investeringen die ten laste worden gebracht van de andere begrotingen van het Rijk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, CW. Het maakt zichtbaar welk verband er bestaat tussen de direct ten laste van het fonds gefinancierde subsidie-uitgaven aan provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen en uit het fonds voortvloeiende uitgaven via bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk. Het meerjarenprogramma geeft tevens een overzicht van toekomstige en lopende investeringen die worden gefinancierd uit het fonds op verschillende beleidsterreinen. Hiermee wordt meer inzicht over het verloop van de investeringen uit het fonds verschaft via een bijlage bij de jaarlijkse ontwerpbegroting van het fonds.

Artikel 7 (Ontvangsten van het fonds)

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW worden in dit artikel de aard van de ontvangsten van het fonds als een begrotingsfonds gespecificeerd.

Onderdeel a

Met algemene middelen worden generale inkomsten van het Rijk bedoeld die beheerd worden door de Minister van Financiën in het kader van het begrotingsbeheer van het Rijk op grond van de CW. Een deel van de generale ontvangsten van het Rijk wordt met instemming van het parlement geormerkt ter financiering van de uitgaven van het fonds.

Onderdeel b

Bij bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk kan worden gedacht aan ontvangsten op de begroting van het fonds door bijvoorbeeld verrekening met een uitvoerend departement als gevolg van het verschil tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven. Dit kan het geval zijn als vanuit het fonds een bijdrage beschikbaar is gesteld aan, of een budget is overgeheveld naar, een andere begroting van het Rijk op grond van artikel 8, eerste lid, onder b, en die gelden niet volledig zijn besteed.

Onderdeel c

Op basis van deze bepaling kunnen ontvangsten worden verantwoord die passen binnen de doelstellingen van het fonds, maar niet gekwalificeerd kunnen worden als ontvangsten onder a of b. Bij bijdragen van derden kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden zoals een gemeente of een provincie of privaatrechtelijke (rechts)personen.

Artikel 8 (Uitgaven van het fonds)

Eerste lid

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW wordt in artikel 8, eerste lid, de aard van de uitgaven uit het fonds gespecificeerd. Uitgaven van het fonds zijn altijd ter verwezenlijking van het doel, genoemd in artikel 2, tweede lid, en ter bekostiging van de maatregelen, bedoeld in dat lid en in artikel 3.

Onderdeel a

Onderdeel a biedt de mogelijkheid om subsidies ten laste van het fonds te brengen. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Het kan gaan om subsidies aan provincies, gemeenten, waterschappen of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen, inclusief samenwerkingsverbanden van natuurlijke personen, zoals maatschappen en vennootschappen onder firma, die in de landbouwsector gebruikelijk zijn. In de toelichting wordt besproken welke regelgeving van toepassing is op de subsidies die worden verstrekt op kosten van het fonds. Indien de subsidies onder voorwaarden worden verstrekt aan provincies en gemeenten, zijn die subsidies specifieke uitkeringen als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet. Conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden zij dan niet via het instrument «Subsidies» maar via het instrument «Bijdrage aan medeoverheden» uitgekeerd.

Onderdeel b

Op basis van onderdeel b is het mogelijk om uit het fonds bijdragen beschikbaar te stellen aan of budgetten over te hevelen naar andere begrotingen van het Rijk, waarna de betreffende voorstellen uit de betrokken andere begrotingen van het Rijk worden gefinancierd. Dit kunnen op grond van artikel 2.1 CW departementale begrotingen zijn, maar ook niet-departementale begrotingen, zoals andere begrotingsfondsen. Bijdragen aan of budgetoverhevelingen naar andere begrotingen van het Rijk ten laste van het fonds kunnen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften via het instrument «Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken» in de begroting van het fonds worden geraamd. Budgetoverhevelingen vallen zodoende onder de term «bijdrage» in onderdeel b. Het is derhalve mogelijk om middelen beschikbaar te stellen door middel van het periodiek overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk via het reguliere begrotingsproces in het kader van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Bij een overheveling van het budget naar een ander begrotingsfonds wordt de werkelijke investering verantwoord op de begroting van dat andere fonds. Voor de nadere uitwerking van de departementale route kunnen bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

Onderdeel c

Hieronder kunnen overige uitgaven uit het fonds worden bekostigd, zoals de uitgaven voor personeel en materieel voor het beleidsproces en voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering of uitgaven voor ICT samenhangend met het fondsbeheer. Deze uitgaven kunnen ook via jaarlijks overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk geschieden. Nadere uitwerking van deze uitgaven vindt plaats in de jaarlijkse voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds. De verantwoording over de apparaatsuitgaven van het fonds vindt plaats via het jaarverslag van het Ministerie van LNV.

Tweede lid

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitgaven van het fonds. Dat kunnen bijvoorbeeld criteria zijn voor de beoordeling van voorgestelde uitgaven. Het tweede lid doelt niet op de voorwaarden die zullen worden verbonden aan de subsidies en subsidieregelingen die uit het fonds worden bekostigd. Die voorwaarden worden immers geregeld bij of krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, althans voor zover de subsidie wordt verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) of LNV. In de tekst van het tweede lid is dat tot uitdrukking gebracht met de formulering «Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies».

Artikel 9 (Subsidieverstrekking)

Dit artikel verduidelijkt dat de bestaande bevoegdheid om subsidies te verstrekken op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies ook kan worden toegepast op de in artikel 3 bedoelde

maatregelen. Daarmee wordt de subsidiebevoegdheid expliciet gekoppeld aan dit fonds en de bijzondere doelen daarvan.

Artikel 10 (Onafhankelijk advies)

Om te borgen dat de inzet van het fonds gebaseerd is op gedegen en objectieve afwegingen, kan de minister zich laten bijstaan door onafhankelijke adviseurs. Dit artikel schept de grondslag om externe deskundigheid structureel te betrekken, bijvoorbeeld op het gebied van ecologie, ruimtelijke ordening of financiële doelmatigheid.

Artikel 11 (Citeertitel)

Dit artikel bepaalt de citeertitel van de wet, zodat deze in de praktijk eenvoudig kan worden aangehaald als *Instellingswet Woondoorbraakfonds*.

Artikel II

A

Artikel 35a

Dit artikel geeft de mogelijkheid om per algemene maatregel van bestuur te voorkomen dat gemeentelijke regelgeving woningdelen en woningsplitsen belemmert of onmogelijk maakt. Zo kan bepaald worden dat bepaalde eisen voorwaarden niet meer mogen worden gesteld aan vergunningsverlening. Het tweede lid schrijft een voorhangprocedure van vier weken voor.

B

Artikel 36

Dit artikel regelt de mogelijkheid om een regeringscommissaris voor het nationaal volkshuisvestingsprogramma aan te wijzen. Met het instellen van een zogenoemde volkshuisvestingscommissaris wordt beoogd een centrale functionaris aan te wijzen die het nationale volkshuisvestingsprogramma coördineert en bewaakt.

Het eerste lid bepaalt dat de aanwijzing geschiedt door Onze Minister, waarbij wordt benadrukt dat de functie rechtstreeks onder diens verantwoordelijkheid valt.

Het tweede lid schrijft voor dat de aanwijzing bij koninklijk besluit plaatsvindt, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. Hiermee wordt onderstreept dat de benoeming van de volkshuisvestingscommissaris een zwaarwegend besluit is, dat breed wordt gedragen binnen het kabinet.

In het derde lid is de benoemingsduur geregeld. De volkshuisvestingscommissaris kan worden benoemd voor een termijn van maximaal vijf jaar, met de mogelijkheid tot eenmaal verlenging voor opnieuw maximaal vijf jaar. Daarnaast eindigt de aanwijzing van rechtswege indien de

functie niet langer past binnen de werkzaamheden van de betrokken ambtenaar. Hiermee wordt voorkomen dat de functie buiten de ambtelijke context blijft voortbestaan.

Artikel 36a

Dit artikel omschrijft de taken van de volkshuisvestingscommissaris. De kern van de taakopdracht is het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van de gemeentelijke, provinciale en nationale volkshuisvestingsprogramma's zoals bedoeld in de Omgevingswet.

De taken zijn drievoudig:

Voortgangsbewaking en advisering: de commissaris volgt de uitvoering van de programma's en adviseert daarover de betrokken ministers.

Bevorderen van overleg: de commissaris speelt een verbindende rol tussen bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen, teneinde samenwerking te stimuleren.

Voorstellen doen voor regelgeving en instructies: de commissaris kan voorstellen doen voor instructieregels of instructies die bijdragen aan de uitvoering van de volkshuisvestingsprogramma's. Deze voorstellen worden voorgelegd aan de betrokken ministers of aan gedeputeerde staten, zodat besluitvorming in de juiste bestuurlijke lijn plaatsvindt.

Artikel 36b

Om zijn taken naar behoren te kunnen vervullen, moet de volkshuisvestingscommissaris beschikken over voldoende informatie. Dit artikel voorziet erin dat de commissaris desgevraagd de gegevens kan ontvangen die de ministers bij of krachtens de wet verkrijgen. Hiermee wordt verzekerd dat de commissaris toegang heeft tot de relevante informatie die nodig is voor monitoring, advisering en het doen van voorstellen.

Artikel 36c

Dit artikel regelt het overleg dat de volkshuisvestingscommissaris voert met andere bestuursorganen. In het eerste lid is bepaald dat dit in elk geval overleg met provincies en gemeenten betreft, omdat zij primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de volkshuisvestingsprogramma's.

Het tweede lid biedt ruimte om ook andere instanties uit te nodigen indien dat wenselijk is, bijvoorbeeld waterschappen of regionale samenwerkingsverbanden.

In het derde lid is aangegeven welke onderwerpen in ieder geval aan de orde komen: de voortgang van het nationale programma, mogelijke maatregelen en voorzieningen, en overleg in verband met instructies die door ministers of gedeputeerde staten richting gemeenten worden gegeven. Daarmee wordt een structurele en inhoudelijke afstemming tussen de verschillende bestuurslagen geborgd.

Artikel 36d

Dit artikel bevat een nevenfunctieregeling. Om te waarborgen dat de volkshuisvestingscommissaris onafhankelijk en onpartijdig kan opereren, is bepaald dat hij of zij geen andere functies vervult binnen het publieke of private domein op het terrein van volkshuisvesting, woningbouw of ruimtelijke ordening. Dit voorkomt belangenverstrengeling en versterkt de positie van de commissaris als neutrale coördinator en adviseur.

Artikel III

Met een toevoeging aan artikel 11 van de Wet op de huurtoeslag wordt geregeld dat ook huurders van onzelfstandige woonruimtes in aanmerking komen voor het ontvangen van huurtoeslag. De overige eisen voor het ontvangen van huurtoeslag blijven wel gelden, te denken aan de hoogte van het inkomen, vermogen en leeftijd van de huurder.

Artikel IV

De Omgevingswet kent in artikel 2.24 een grondslag voor algemene instructieregels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur. Met dit artikel wordt aan artikel 2.24 wordt een lid toegevoegd dat voorziet in de mogelijkheid om die bevoegdheid aan te wenden ten aanzien van de kwantitatieve woningbouwdoelen per gemeente. Dat zal het geval zijn wanneer in een gemeente niet voldoende woningen, per doelgroep, in het volkshuisvestingsprogramma worden opgenomen, zoals bedoeld in het artikel 3.6 van de Omgevingswet (nieuw). De wettekst maakt duidelijk dat in de Algemene Maatregel van Bestuur gedifferentieerd kan worden naar doelgroep, zoals starters op de woningmarkt of ouderen. Door in te grijpen in de gemeentelijke autonomie wordt afgeweken van het subsidiariteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. De wettekst brengt dit tot uitdrukking.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De wet treedt in op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gekozen is voor de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Vijlbrief