

**Zaaknummer:****Z/24/200373/D-568139**

Huisvestingsverordening en voorrang lokale binding

In de geactualiseerde Woonvisie Westerwolde 2019-2024 spreekt de raad uit de mogelijkheden te willen benutten die een huisvestingsverordening biedt voor het geven van voorrang in de woningvoorraad aan woningzoekenden met lokale binding.

In de Huisvestingswet 2014, na herziening sinds 1 januari 2024 van kracht, is de relatie tussen de huisvestingsverordening en gemeentelijke woonvisie verduidelijkt. De gemeente moet in de woonvisie beschrijven welke flankerende maatregelen getroffen worden. Bijvoorbeeld in relatie tot de bouwopgave. Momenteel ontwikkelt het bureau KAW voor Westerwolde een nieuwe woonvisie voor de periode 2025-2029. Uw college heeft hierbij expliciet aandacht gevraagd voor de bouwopgave en de inzet van sturingsinstrumenten, waaronder de huisvestingsverordening.

Het memo bespreekt ten eerste de huidige mogelijkheden voor het geven van voorrang aan 'woningzoekenden met lokale binding'. Ook benoemt het memo kort welke mogelijkheden bestaan op andere thema's. Het memo bespreekt ten tweede de toekomstige mogelijkheden voor het geven van voorrang aan 'woningzoekenden met lokale binding'. Er volgt namelijk opnieuw een herziening van de Huisvestingswet, als het wetsvoorstel *Versterking regie volkshuisvesting* (ook wel: 'Regiewet') wordt aangenomen.

Huisvestingsverordening geregeld via Huisvestingswet 2014

Een gemeente mag uitsluitend sturing geven aan de woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening. De Huisvestingswet 2014 verplicht gemeenten niet een verordening vast te stellen. Als gemeenten ervoor kiezen een huisvestingsverordening vast te stellen dan mogen woningen, waarop gemeentelijke regels over woonruimteverdeling van toepassing zijn, alleen gegeven of in gebruik genomen worden als daarvoor een huisvestingsvergunning is verleend.

De Huisvestingswet werkt als een gereedschapskist met instrumenten die de gemeente kan opnemen in de huisvestingsverordening om ervoor te zorgen dat iedereen eerlijke kans krijgt op een betaalbare woning. Gemeenten kunnen zo sturen op de verdeling van wat een schaars goed is geworden.

Gemeenten kunnen afhankelijk van hun lokale situatie kiezen welke instrumenten zij willen inzetten en opnemen in hun huisvestingsverordening. Het kan gaan om:

1. Huisvestingsvergunning en urgentieregeling. (Regels over de toewijzing van woningen en de urgentievolgorde voor woningzoekenden).
2. Wijzigingen in de woonruimtevoorraad. (Een vergunning invoeren om woningen te wijzigen: bijvoorbeeld het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer of het splitsen van woonruimte).
3. Wet toeristische verhuur. (Maatregelen om toeristische verhuur van reguliere woonruimten te voorkomen of beperken).
4. Opkoopbescherming. (De bescherming van goedkope koopwoningen tegen opkoop van beleggers om deze woningen te verhuren).

Het instrumentarium van de huisvestingsverordening

In dit memo ligt de focus op het instrument huisvestingsvergunning. Het kan gaan om het eerlijk verdelen van zowel sociale huurwoningen als nieuwbouw koopwoningen tot € 390.000.

1. De huisvestingsvergunning

Met het verlenen van een huisvestingsvergunning kunnen gemeenten woningen (laten) toewijzen aan groepen woningzoekenden die aantoonbaar extra problemen ondervinden bij het vinden van schaarse betaalbare woningen. Gemeenten kunnen een huisvestingsvergunning instellen voor betaalbare sociale huurwoningen. Daarbij wordt vaak aangesloten bij de huurtoeslaggrens (maximaal € 879,66 in 2024)¹. Gemeenten kunnen een huisvestingsvergunning instellen voor betaalbare nieuwbouw koopwoningen met een kooprijsgrens tot € 390.000,- (prijspeil 2024)².

Verder kan met een urgentieregeling voorrang worden gegeven aan woningzoekenden die met spoed een sociale huurwoning nodig hebben. Bijvoorbeeld: in het geval van een ernstige ziekte of beperking; het geven of ontvangen van mantelzorg; als de woning wordt gesloopt en herbouwd; of als een relatie voorbij is en een ouder met kind(eren) het huis uit moet. Vaak is een 'stadsvernieuwingsurgentie' de hoogste urgentiecategorie. Die is bedoeld voor huurders wiens woning ingrijpend wordt gerenoveerd of gesloopt en herbouwd.

Als gemeenten een huisvestingsvergunning instellen, dan moeten bewoners een vergunning aanvragen om deze woningen te bewonen. Gemeenten kunnen ten eerste voorwaarden stellen aan het maximum inkomen, de grootte van het huishouden of de 'lokale binding' (zie hieronder) om zo woningen zo eerlijk mogelijk te verdelen. Zo kunnen goedkopere woningen aan huishoudens met een relatief laag inkomen met voorrang worden verleend. Ten tweede kunnen er regels zijn voor de grootte van het huishouden en de grootte van de woning. Daardoor kan een alleenstaande bijvoorbeeld alleen in aanmerking komen voor een één- of tweekamerwoning.

Vorrang aan inwoners met lokale binding

Ten derde kunnen gemeenten voor maximaal 50% van het aantal verleende huisvestingsvergunningen voorrang geven aan woningzoekenden met lokale binding aan een deel van de gemeente, de gehele gemeente of de woningmarktregio. Voorrang geven aan woningzoekenden met lokale binding maakt mogelijk dat mensen hun wooncarrière in hun eigen gemeente kunnen voortzetten. De keuze voor het te hanteren schaalniveau ligt bij de gemeente. Omdat woningcorporaties actief zijn in meerdere gemeenten, is het raadzaam om verder te kijken dan de eigen gemeentegrens bij de eerlijke verdeling van sociale huurwoningen.

De Huisvestingswet laat gemeenten ruimte om zelf te bepalen wanneer sprake is van lokale binding. In de praktijk kijken gemeenten naar maatschappelijk en/of economische binding. Een woningzoekende is dan maatschappelijk gebonden als die 6 jaar onafgebroken ingezetene is van de gemeente of de afgelopen 10 jaar 6 jaar ingezetene is geweest (terugkeerders). Een woningzoekende is dan economisch verbonden als diegene een dienstverband heeft van meerdere dagen per week in de gemeente. Maar ook het volgen van een opleiding in de gemeente kan belangrijk worden gevonden.

Binnen deze groep woningzoekenden met lokale binding kan nog voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met vitale beroepen, zoals politieagenten, leraren en verpleegkundigen. Het is aan gemeenten om te bepalen aan welke groepen voorrang wordt gegeven.

Gemeenten kunnen in maximaal 50% van de gevallen voorrang verlenen aan woningzoekenden met een lokale binding. Het is hierbij niet zo dat gemeenten maar 50% van de woningen aan woningzoekenden met een binding mogen toewijzen. Gemeenten mogen namelijk tot 50% van het woningaanbod met voorrang toewijzen. Woningen die naar 'eigen' inwoners gaan zonder dat ze met voorrang worden toegewezen vallen dus niet onder de 50%. In theorie zou dat kunnen betekenen dat alle woningen terecht komen bij 'eigen' inwoners.

¹ Hierbij kan de keuze worden gemaakt om alle huurwoningen tot de huurtoeslaggrens aan te wijzen of alleen woningen die worden verhuurd door woningcorporaties. Gemeentebesturen mandateren vaak de bevoegdheid om vergunning te verlenen, aan de (samenwerkende) corporaties. Gemeenten kunnen hierdoor worden ontlast van het verlenen van huisvestingsvergunning waardoor de druk op de gemeentelijke organisatie gering is. Met het ondertekenen van het huurcontract bij een woningcorporatie wordt daarmee doorgaans in één adem een huisvestingsvergunning verleend.

² Gemeenten moeten zelf de huisvestingsvergunningen verlenen voor nieuwbouw koopwoningen. Zij kunnen dit niet mandateren. In geval van doorstroming binnen de gemeente, kan de achtergelaten woning niet toegewezen worden aan woningzoekenden met een lokale binding.

In de geactualiseerde Woonvisie Westerwolde wordt verwezen naar de beantwoording van de motie *onderzoek toewijzing woningen aan eigen bewoners* (2022). Hieruit blijkt dat in 2022 46% van de beschikbare sociale huurwoningen wordt toegewezen aan de eigen inwoners. Uit recente cijfers van woningcorporatie Acantus over de periode 2022 tot april 2024, blijkt dat ongeveer 50% van de sociale huurwoningen wordt toegewezen aan huidige Westerwolders. Ongeveer 20% wordt toegewezen aan mensen uit de andere Oost-Groninger gemeenten. Ongeveer 25% wordt toegewezen aan mensen van buiten onze woningmarktregio (de provincies Groningen en Drenthe).

Lokale binding en de Starterslening

Daarnaast zijn er ook instrumenten buiten de mogelijkheid die De Huisvestingswet biedt om voorrang te geven aan mensen met een lokale binding. Zo kunnen gemeenten in aanvulling op de voorwaarden die aan de Starterslening worden gesteld zelf voorwaarden toevoegen rondom leeftijd, soort woning, maar ook de binding met de gemeente. Gemeenten kunnen zelf omschrijven wanneer er sprake is van een maatschappelijke of economische binding met de gemeente. Zo is het beschikbaar gestelde geld alleen beschikbaar voor starters die een binding hebben met de gemeente waardoor zij mogelijk een voordeel hebben op andere starters zonder binding. Deze maatregel is simpel in te voeren door in de Verordening Starterslening gemeente Westerwolde regels rondom binding op te nemen.

2. Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

De gemeente kan regels instellen om te sturen op de samenstelling van de woonruimtevoorraad en deze samenstelling te beschermen. De gemeenteraad kan een vergunningplicht opleggen voor:

- het onttrekken en samenvoegen van woonruimte waardoor een woning 'verloren' gaat doordat er van twee woningen één woning wordt gemaakt;
- het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte (kamerverhuur). Deze woning is dan niet meer geschikt voor een regulier huishouden omdat gemeenschappelijke voorzieningen worden gedeeld;
- het vormen van twee of meer zelfstandige woonruimten (studio's) in een zelfstandige woonruimte;
- het splitsen van een gebouw in appartementsrechten.

3. Wet toeristische verhuur

Dit instrument komt met maatregelen om het toeristisch verhuren van woonruimten, zoals Airbnb, tegen te gaan. Zo blijven er meer woningen beschikbaar voor permanente bewoning door reguliere huishoudens en kan het de leefbaarheid bevorderen. De gemeente kan hiervoor vier instrumenten invoeren: Registratieplicht, meldplicht en nachtcriterium, vergunningsplicht en de ontheffingsplicht.

Met de registratieplicht verplicht de gemeenten verhuurders om een registratienummer aan te vragen als zij hun woning verhuren aan toeristen. Zo kunnen ze inzichtelijk maken hoeveel woningen toeristisch worden verhuurd en dus worden onttrokken aan de permanente woningvoorraad. Als dit inzichtelijk is gemaakt kan vervolgens de toeristische verhuur van woningen aan banden worden gelegd door het invoeren van een meldplicht voor verhuur aan toeristen en een maximaal aantal nachten per kalenderjaar waarop dit is toegestaan (nachts criterium). Met een vergunnings- of ontheffingsplicht kan de gemeente bepalen hoeveel woningen er in een gebied toeristisch verhuurd mogen worden.

4. Opkoopbescherming

De opkoopbescherming voorkomt dat beleggers goedkope koopwoningen in bepaalde gebieden opkopen om te verhuren. Zo krijgen starters meer kans om in te stromen op de koopmarkt en kan het de leefbaarheid in een gebied bevorderen. Verhuren is wel toegestaan als een woning onderdeel uitmaakt van een bedrijf, als het tijdelijk is voor maximaal één jaar en aan familie.

Invoering en impact

Het grondrecht op 'vrijheid van vestiging' is het uitgangspunt van de Huisvestingswet. Dit grondrecht kan slechts bij wet beperkt worden indien dat noodzakelijk is voor het algemeen belang in een democratische samenleving. De wet biedt gemeenten zoals gezegd een instrumentarium om in te grijpen in de woonruimteverdeling. Een huisvestingsverordening is een sterk sturingsinstrument. Gemeenten kunnen

daarmee regels stellen met betrekking tot woonruimteverdeling - voor zover dit nodig is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste.

De wet vereist dat de in de huisvestingsverordening op te nemen regels over woonruimteverdeling noodzakelijk, proportioneel en geschikt moeten zijn om onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte te bestrijden. De gemeente onderbouwt dit bij de voorbereiding van de huisvestingsverordening. Wanneer alleen regels over de urgentieverlening worden opgenomen is zo'n onderbouwing niet nodig.

Kortom, voordat gemeente overgaat tot invoeren van een instrument is het nodig om te onderbouwen dat er sprake is van schaarste en dat het gekozen instrument effectief zal zijn. Niet alleen omdat er een juridische verplichting is. Ook omdat een onnodig ingezet instrument een barrière opwerpt in de woningmarkt. Dit kan onbedoelde en onvoorziene gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van de gemeente als investeringsklimaat voor woningbouw. Bij een gebrek aan regionale afstemming zullen partijen die woningbouw ontwikkelen dan mogelijk liever naar een buurgemeente kijken. Een andere ontwikkeling die niet moet worden vergeten, is dat in Westerwolde recent de krimp voorzichtig is gekeerd juist door de komst van mensen van buiten de gemeente (vooral vanuit de eigen regio Oost-Groningen). Daarnaast betekent het vaststellen van een huisvestingsverordening dat de uitvoeringscapaciteit moet worden vergroot of anderszins worden ingezet. Want nieuwe regels moeten ingevoerd, uitgevoerd en gehandhaafd worden. Als het optuigen van een vergunningensysteem druk op de gemeentelijke organisatie legt, dan wil je ook daarom geen instrument invoeren dat minimaal resultaat oplevert.

(Mogelijk) wettelijke verplichting tot huisvestingsverordening met urgentieregeling

Westerwolde heeft momenteel geen huisvestingsverordening. Dit geldt voor de meeste Groninger gemeenten. Tot in het recente verleden was er namelijk geen sprake van schaarste. En voor gemeenten daarom geen reden om sturing te geven aan de woonruimteverdeling.

De minister voor VRO heeft op 7 maart 2024 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel *Versterking regie volkshuisvesting* ingediend (ook wel bekend als de 'Regiewet'). Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat overheden weer kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie zij gaan bouwen. Het is een integraal wetsvoorstel dat, onder andere, opnieuw een herziening van de Huisvestingswet 2014 voorlegt. Een doel van het wetsvoorstel is dat bij de verdeling van schaarste aan woningen de meest kwetsbare mensen beschermd moeten worden. De wetswijziging van de Huisvestingswet moet bijdragen aan dit doel.

Hieruit volgt dat alle gemeenten dan binnen twee jaar verplicht een huisvestingsverordening met urgentieregeling vaststellen, met het oog op het met voorrang huisvesten van bij wet genoemde categorieën urgent woningzoekenden. Daarnaast zijn gemeenten vrij om zelf urgentiecategorieën toe te voegen. Behalve urgenten worden gemeenten ook verplicht een aantal 'aandachtsgroepen' op te nemen in hun urgentieregeling. Met aandachtsgroepen op de woningmarkt, worden woningzoekenden bedoeld die minder kans hebben bij het vinden van passende woonruimte. Omdat ze zich in een kwetsbare situatie bevinden, afhankelijk zijn van extra zorg of begeleiding, of omdat zij hun leven (opnieuw) moeten opbouwen.

Dezelfde wet die gemeenten nu de ruimte biedt om naar eigen inzicht voorrang te geven aan woningzoekenden met lokale binding, zal dus ook gaan verplichten om voorrang te geven aan bepaalde urgentiecategorieën en aandachtsgroepen. In hoeverre dit een spanningsveld zal vormen is nog niet duidelijk. Uiteraard is wel duidelijk dat er overlap zal bestaan tussen Westerwolders en de urgenten en aandachtsgroepen.

Vorrang geven op 'betaalbare woningen'

Het wetsvoorstel Regiewet zet in op een eerlijke verdeling van 'betaalbare woningen'. Naast sociale huurwoningen tot de huurtoeslaggrens (maximaal € 879,66 in 2024) en koopwoningen tot € 390.000, gaat het ook om middenhuurwoningen³.

³ Middenhuur is een term die gebruikt wordt voor huurwoningen in het middeldure huursegment. Het is voor de groep mensen die teveel verdienen voor een sociale huurwoning, maar die geen vrije sectorwoning of een koopwoning kunnen

Net als nu het geval is, moeten gemeenten in de onderbouwing kunnen aantonen dat er sprake is van schaarste en dat de regels in de huisvestingsverordening helpen om 'onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste' tegen te gaan. Opvallend is wel dat de Huisvestingswet nu geen uniforme definitie van schaarste biedt. Het is nu aan gemeenten om zelf te bepalen wanneer er sprake is van schaarste en hoe zij dit willen aantonen. Het is nog niet duidelijk hoe dit zal zijn na de wetswijziging Huisvestingswet 2014. Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting doen hier namelijk slechts beperkt uitspraak over.

Voor sociale huurwoningen is al wel bekend dat als gemeenten minder sociale huurwoningen hebben dan het landelijk gemiddelde van 30%, dan mag worden aangenomen dat sprake is van schaarste in die categorieën van woonruimte. Gemeenten hebben dan een grondslag om een huisvestingsverordening op te stellen voor deze categorieën van woonruimte. Dit is het geval in Westerwolde, waar sociale huurwoningen 22% van de woningvoorraad vormen. Voor koopwoningen en middenhuurwoningen is echter nog niet bekend hoe gemeenten schaarste moeten aantonen. Wel bekend is dat als gemeenten in de huisvestingsverordening toewijzingsregels over middenhuurwoningen willen opnemen, dat middenhuurwoningen dan alleen aan middeninkomens⁴ mogen worden toegewezen.

Woonruimteverdeling en woningbouw

In dit memo is uiteengezet hoe een gemeente met het instrument huisvestingsverordening de negatieve effecten van schaarste voor specifieke doelgroepen kan verzachten, door hen voorrang te geven tot bepaalde woningen.

Uw college laat momenteel een nieuwe woonvisie opstellen – inclusief een uitvoeringsagenda op hoofdlijnen. Onderdeel daarvan is het in 2025 vaststellen van een huisvestingsverordening met urgentieregeling. Dit memo is bijlage aan een derde raadsinformatiebrief over de 'Koploperregio Groningen'. De Koploperregio is het provinciale voortraject voor het regionale vervoltraject tot opstellen van zowel een huisvestingsverordening als een woonzorgvisie. Kortom, de voorbereiding wordt al getroffen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat een huisvestingsverordening de woningvoorraad niet laat groeien. Daarvoor kan gemeente andere inspanningen leveren, zoals Westerwolde recent doet met de stap van een faciliterend naar een actief grondbeleid. Het gaat om de uitgifte van bouw kavels op percelen die al in eigendom van gemeente waren, en om vestigen van voorkeursrecht op percelen die gemeente wil verwerven om te kunnen uitgeven als bouw kavels. Het gaat ook om de prestatieafspraken met Acantus over het bouwen van sociale huurwoningen op haar percelen die nu onbenut blijven.

betalen. Middenhuurwoningen zijn woningen met een huurprijs hoger dan € 879,66 en tot € 1.157,96 per maand. De huurprijs van een woning in de vrije sector is vanaf € 1.157,96 per maand.

⁴ Middeninkomens zijn eenpersoonshuishoudens met een inkomen van 47.699 euro tot 62.191 euro en meerpersoonshuishoudens met een inkomen van 52.671 euro tot 82.921 euro (prijspeil 2024).