

# Kader advisering huisvestingsverordeningen

## 1. Context

De Huisvestingswet 2014 is een landelijke wet die als een gereedschapskist voor de overheid dient om te zorgen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Er worden in de wet verschillende instrumenten aangeboden om te zorgen dat iedereen een eerlijker kans krijgt op een betaalbare woning. De wet helpt zodoende bij het verdelen van de schaarste op de woningmarkt. Op basis van de Huisvestingswet maken gemeenten (indien gewenst) een eigen gemeentelijke huisvestingsverordening met daarin de lokale voorschriften rond het verdelen van de woonruimte. Deze kunnen bestaan uit regels over toewijzing en urgentievolgorde voor woningzoekenden, een vergunningsplicht voor het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, maatregelen ter voorkoming of beperking van toeristische verhuur en de instelling van de opkoopbescherming. In de provincie Utrecht wordt door gemeenten al gewerkt met huisvestingsverordeningen. Tot 2024 was er voor provincies geen rol vanuit de Huisvestingswet 2014.

## 2. Aanleiding

De Huisvestingswet 2014 is per 1 januari 2024 aangepast. De aangepaste Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om regels op te stellen voor nieuwe koopwoningen, om meer eisen te stellen aan lokale binding en geeft ruimere bevoegdheden om bepaalde woningen in de gemeente toe te wijzen aan specifieke woningzoekenden. Zo mag een gemeente bij de helft van de beschikbare huurwoningen en nieuwbouwoopwoningen tot de betaalbaarheidsgrens (in 2024: 390.000 euro) voorrang geven aan mensen met een economische, maatschappelijke of lokale binding met de gemeente. Daarnaast kunnen zij bepaalde beroepen, zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten, aanmerken als cruciaal, waardoor die beter geholpen worden bij het vinden van een woning.

Een andere, meer procedurele, aanpassing betreft de verplichting voor gemeenten om voortaan bij het opstellen of wijzigen van hun huisvestingsverordening de provincie om advies te vragen. Onder de oude wet moest een gemeente al afstemmen met andere gemeenten die onderdeel uitmaken van een woningmarktregio. De wetgever heeft echter geconstateerd dat afstemming tussen het lokale huisvestingsbeleid en de regionale woningbouwprogrammering niet altijd goed plaatsvond en ook soms buiten het zicht van provincies lag. "...dat de beslissing in de ene gemeente invloed heeft op de beslissing in de andere gemeente. Daar kunnen dus waterbedefferen van uitgaan. Daarom is het zinvol dat een bovenliggende overheid, namelijk de provincie, zicht houdt op het geheel van de in een regio te maken afspraken." (Minister De Jonge, plenaire behandeling aanpassing Huisvestingswet in de eerste kamer, 5 december 2023). Dit betekent dat gemeenten aan de provincie advies moeten vragen over hun concept huisvestingsverordening en motivatie voor de gemaakte keuzes, voordat de stukken naar de gemeenteraad gaan. De provincie heeft zes weken om een advies te geven. Het advies van de provincie is niet bindend, maar als een gemeente wil afwijken dan moet dat wel gemotiveerd worden.

## 3. Rolopvatting en samenwerking

Voor ons als provincie is dit een nieuwe rol waarvoor nog geen kader is opgesteld om afwegingen te maken. Ook andere provincies hebben nog geen kader ontwikkeld en zijn nog zoekende in hun nieuwe rol. Wel hebben wij inmiddels diverse bouwstenen ontvangen voor een op te stellen kader, zoals een aantal huisvestingsverordeningen die we hebben ontvangen, stukken vanuit adviesbureaus (zoals Companen en RIGO) en input uit ambtelijke en bestuurlijke gesprekken. Op basis hiervan stellen wij hierbij een aantal hoofdlijnen op waarop we de toekomstige gemeentelijke huisvestingsverordeningen zullen toetsen en vervolgens de adviesbrieven zullen schrijven.

We gaan er hierbij van uit dat dubbel werk zoveel mogelijk vermeden moet worden. Gemeenten en provincie hebben hun eigen verantwoordelijkheid en wij willen bij voorkeur onze rollen gezamenlijk optimaliseren. We

richten ons daarom op een goede samenwerking, waarbij afstemming ook meer aan de voorkant zal gaan plaatsvinden.

## 4. Adviezen op hoofdlijnen

### 4.1. Open woningmarkt

De wet geeft meer mogelijkheden voor voorrang aan woningzoekenden met lokale binding (bijvoorbeeld kernbinding bij kleine kernen, vitale beroepsgroepen of nieuwbouw). De vraag is of deze mogelijkheden (volledig) benut moeten worden. Als provincie adviseren wij om deze mogelijkheden beperkt in te zetten en de balans te bewaken in het toegankelijk houden van de woningmarkt. Woningmarkten functioneren immers over bestuurlijke grenzen van gemeenten, regio's en provincies heen.

We kunnen ons voorstellen dat het bouwen en toewijzen voor bepaalde doelgroepen een lokaal maatschappelijk belang kan dienen. Toch willen wij vanuit het oogpunt van een regionale woningmarkt iedereen zo veel als mogelijk dezelfde kansen geven bij de verdeling van woningen. Als provincie streven we naar zo min mogelijk lokale blokkades in huisvestingsverordeningen, zoals toewijzing aan vitale beroepen, lokale binding e.d.

Het invoeren van voorrangsregels zou bovendien onzes inziens bij voorkeur op regionaal (woningmarkt)niveau moeten gebeuren. De woningmarkt stopt niet bij gemeentegrenzen. We streven daarom bij invoering van voorrangsregels naar uniformiteit binnen de woningmarktregio met een regionale modelverordening. Dit maakt het voor woningzoekenden en instanties duidelijk welke regels er zijn en daarnaast worden waterbedeffecten door verschillen in beleid tussen gemeenten voorkomen.

Toch biedt de wet deze voorrangsregels niet voor niks en kan er een goede reden zijn om deze toe te passen. Daarom is het van belang dat gemeenten, mochten zij toch lokale voorrangsregels invoeren, met een duidelijke, goede en regionaal afgestemde motivering en onderbouwing komen. Het onderbouwen van de schaarste staat hierbij voorop, of dit over vitale beroepen, woningtypen of de betreffende locatie gaat. Op dit moment zien we met name veel aandacht voor vitale beroepen en lokale binding in de huisvestingsverordeningen. Daarom geven we aan deze twee onderwerpen extra aandacht.

#### 4.1.1. Vitale beroepen

De Huisvestingswet bevat geen definitie van wat een vitaal beroep is. Al heeft de Minister in de toelichting op de wet wel meegegeven dat hij daarbij in het bijzonder denkt aan beroepen in de segmenten onderwijs, zorg en veiligheid. Achterliggende gedachte daarbij is dat als er van een of meerdere van deze vitale beroepen een tekort is, dit kan leiden tot ontwrichtende effecten in de lokale samenleving. Bijvoorbeeld bij een tekort aan kinderopvangleidsters, moeten veel ouders thuisblijven en kunnen zij niet werken.

We vragen om terughoudendheid bij het invoeren van voorrang voor vitale beroepen. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid richting andere woningzoekenden vraagt het invoeren van deze lokale regel om goede onderbouwing en afstemming. Voor afstemming over vitale beroepen zien we dan ook een taak voor de regio om de noodzaak en consequenties goed in beeld te krijgen en hierover in gesprek te gaan. De arbeidsmarkt houdt namelijk, net als de woningmarkt, niet op bij bestuurlijke grenzen. Regionaal zal daarom onderzocht moeten worden aan welke beroepsgroepen een tekort is.

#### 4.1.2. Lokale binding

De geboden opties voor voorrang op basis van lokale binding zijn bedoeld om de woningmarkt toegankelijk te houden voor mensen met lagere en middeninkomens. Daarom is het van belang dat aan de lokale binding ook duidelijke inkomensgrenzen worden gekoppeld om zo de betaalbare woningen beschikbaar te houden voor de lokale middeninkomens. We kijken ook naar doorstroming als aanvullende voorwaarde aan de lokale binding. Met deze aanvullende voorwaarden wordt de woningmarkt als geheel geholpen door ofwel een beperking van het ontwrichtend effect door de inkomensgrens of door de woningmarkt verder te helpen met voorrang voor doorstromers.

Tegelijk levert de voorrangsregel voor lokale binding een gesloten woningmarkt op als dit in te veel gemeenten/woonplaatsen wordt ingevoerd. Daarom vraagt het invoeren van deze voorrangsregel om een onderbouwing over waarom in een bepaalde kern de betaalbare woningen beschermd moeten worden. De vraag is om te laten zien hoe toewijzingen en de verkoop van woningen in deze woonplaats is verdeeld over lokale binding, regionale binding en elders uit het land en hoe zich dit verhoudt tot andere woonplaatsen uit de gemeente/de regio.

## 4.2. Regionale afstemming

Zoals hierboven al aangegeven, functioneert de woningmarkt over bestuurlijke grenzen heen. De woningmarkten tussen gemeenten zijn communicerende vaten: waar regels en maatregelen de andere gemeenten in de regio raken moet eerst afstemming plaatsvinden. Daarom is het vanuit onze coördinerende en regisserende rol als provincie ook van belang dat er regionaal wordt afgestemd over regels en instrumenten die worden toegepast.

Vanuit dit standpunt streeft de provincie naar regionale modelverordeningen (met zo min mogelijk kanbepalingen), zodat er zoveel mogelijk uniformiteit en aantoonbare regionale afstemming is over bijvoorbeeld de voorrangsregels. De regio's zijn hier ofwel mee bezig geweest of ze zijn dit aan het verkennen. Gemeenten kunnen hiervan afwijken en onze rol is enkel adviserend, maar middels gesprekken met de regio's willen we dit streven naar voren brengen en gestalte geven. Gemeenten die afwijkende voorrangsregels willen invoeren vragen we om een duidelijke motivering en onderbouwing. Bovendien dringen we erop aan in regionaal verband dat deze gemeenten het gesprek aangaan over de voorgenomen wijzigingen.

## 4.3. Aandachtsgroepen

Als de Wet versterking regie op de volkshuisvesting (Wvrv) is vastgesteld en in werking treedt, zullen de huisvestingsverordeningen daarop moeten worden aangepast in verband met de urgentieverordening voor de wettelijke urgenten (aandachtsgroepen). In aanloop daarnaartoe is het advies om wel alvast rekening te houden met deze categorieën urgenten en dit mee te wegen bij beslissingen over de huisvestingsverordening. De opgave bestaat immers al, ook al is de wetgeving er nog niet. In de huidige verordeningen zou de aanzet tot regionale afstemming gemaakt kunnen worden in de artikelen over gronden voor urgentie en bemiddeling. Gemeenten kunnen lokale urgentiegroepen toevoegen aan de verordening, maar we adviseren om hier beperkt mee om te gaan. De wettelijk verplichte urgentiegroepen nemen al een aanzienlijk deel van de mutaties in de woningvoorraad op zich. Bij het uitbreiden van de urgentiegroepen dient aandacht te zijn voor voldoende aanbod van betaalbare woningen voor de reguliere woningzoekenden.

## 4.4. Monitoring

Om de effecten van de bepalingen te kunnen volgen, adviseren wij de gemeenten om binnen de regio te monitoren. We vragen daarbij om monitoring op in ieder geval de ingevoerde voorrangsregels, het aantal toewijzingen voor de urgentiegroepen uit de verordening, hoe eventuele vitale beroepsgroepen slagen om woningen te vinden ten opzichte van andere beroepsgroepen en hoe instrumenten rond lokale binding uitwerken op lokaal, gemeentelijk en regionaal niveau. Zo kunnen ze eventuele waterbedeffecten tijdig analyseren en hierop handelen. We adviseren daarom een gezamenlijke periodieke evaluatie binnen de regio. Zo kan tijdig de (model)huisvestingsverordening worden aangepast. Het monitoren van de effecten van de invoering van de huisvestingsverordening zien wij primair als taak voor gemeenten en de regio's. De rol van de provincie is weliswaar coördinerend/regisserend, maar gegevens voor het monitoren op het niveau van de huisvestingsverordening komen van gemeenten en corporaties. Daarmee zien wij monitoring als taak voor de regio.

## 4.5. Haalbaarheid en capaciteit

Een praktisch advies richting gemeenten betreft de haalbaarheid van de uitvoering van deze regels en instrumenten. Het opleggen van voorrangsregels voor woningsegmenten, vitale beroepen, personen met

lokale binding en regels voor specifieke kernen vraagt om ambtelijke capaciteit van gemeenten om te toetsen, te vergunnen en te handhaven. Met de bouwopgave die voor ons ligt, met name in de betaalbare segmenten, zien we een mogelijk knelpunt ontstaan in regeldruk en capaciteit voor gemeenten, maar ook voor ontwikkelaars en kandidaat-kopers. Al deze regels vragen om nieuwe processen rond vergunningverlening en handhaving en veel papierwerk voor ontwikkelaars en kandidaat-kopers. De vraag is of hier bij het opstellen van de huisvestingsverordeningen door de gemeenten rekening mee wordt gehouden en of partijen hierop zijn voorbereid. We adviseren om deze afweging mee te nemen bij het opnemen van nieuwe regels in de huisvestingsverordeningen.