Bijlage 6
Regionaal ambtelijk advies voorrang lokale binding en vitale beroepsgroepen

SRBT woontafel

1. Inleiding

In het voorjaar van 2024 is besloten onderzoeksbureau RIGO in een verkenning te doen voor de SRBT gemeenten naar de eventuele inzet van het instrumentarium van de Huisvestingswet in de regio, ook in het licht van de recente ontwikkelingen in wet- en regelgeving (o.a. Wet versterking regie op de Volkshuisvesting en de doorwerking daarvan in de Huisvestingswet). RIGO heeft hiervoor een verkenning opgesteld voor de gehele SRBT, terug te vinden in bijlage 4. Deze verkenning is vervolgens met de subregios's gedeeld, waarna een aantal besluiten zijn genomen.

Ten eerste is besloten de volgende onderwerpen op subregionaal niveau concreet uit te werken binnen Hart van Brabant en Baronie:

- Urgentieregeling (wettelijke verplichting na inwerkingtreding wet versterking regie op de volkshuisvesting; gezamenlijke basis wordt regionaal opgesteld in 2025)
- Evenwichtige spreiding van aandachtsgroepen/ urgente groepen over de regio inclusief regionale coördinatie op de verdeling (fair share).

Daarnaast is een vervolgopdracht versterkt aan Onderzoeksbureau RIGO voor het uitvoeren van een vervolgonderzoek voor alle SRBT-gemeenten voor de inzet van het instrument om voorrang te verlenen aan woningzoekenden met een maatschappelijke en/of economische binding. Daarnaast is opdracht versterkt voor het verlenen van extra voorrang aan woningzoekenden met een vitale beroepsgroep. Hieraan hebben de gemeenten Oosterhout, Zundert, Breda en alle gemeenten Hart van Brabant deelgenomen.

Daarnaast is voor een aantal onderzoeksopdrachten lokaal de afweging gemaakt om deel te nemen aan een gedeelde opdracht:

- Opkoopbescherming (aantal gemeenten binnen de Baronie)
- Verkennend onderzoek woonvoorraad (Goirle, Gilze en Rijen)
- Aantonen schaarste (meeste Baronie gemeenten)

Dit regionaal advies beperkt zich tot een duiding en advies over inzet voor het verlenen van voorrang voor woningzoekenden met economische en/of maatschappelijke binding (bijlage 3) met extra voorrang mogelijkheid voor inwoners met een vitale beroepsgroep (bijlage 4 en 5).

2. Voorrang economische en maatschappelijke binding

2.1 Onderzoeksopzet

Gemeenten hebben per 1 januari 2024 extra mogelijkheden om via de huisvestingsverordening te sturen op de woonruimteverdeling. Ze kunnen voortaan bij maximaal 50 procent van de verleende huisvestingsvergunningen voorrang gegeven worden aan woningzoekenden met een lokale maatschappelijke- en/of economische binding. Daarnaast is het schaalniveau waarop binding mag worden toegepast verruimd (regio, gemeente of delen van de gemeente). En voorrang kan voortaan zowel worden verleend bij sociale en middenhuur woningen als betaalbare nieuwbouw koopwoningen.

RIGO heeft in opdracht van de SRBT-regio een onderzoek uitgevoerd naar de nut en noodzaak van de inzet van dit instrument voor alle SRBT-gemeenten voor de sociale sector en betaalbare koop. Voor de middenhuur waren geen gegevens beschikbaar. Hierbij hebben ze de herkomst van vestigers in de gemeenten in SRBT-regio onderzocht. Dat is in beeld gebracht aan de hand van verhuisbewegingen (verhuisde personen) binnen en naar de gemeenten en dorpen, de herkomst van nieuwe huurders in de corporatiesector en woningkopers in de betaalbare koopsector.
Op basis van de analyse worden een aantal conclusies getrokken. Voor een uitgebreide beschrijving en de situatie per gemeente wordt verwezen naar de rapportage en de factsheets per gemeente.

3.2 Resultaten

Tabel 1. Overzicht binnen gemeente verhuisde personen, verhuringen aan huurders binnen de gemeente en woningtransacties met woningkopers binnen de gemeente tussen 2021 en 2023. Bron: RIGO/CBS

Gemeente	Binnen gemeente verhuisde personen	Binnen gemeente corporatie verhuringen	Binnen gemeente transacties (betaalbare koop)	Verhuisde personen binnen gemeente en rest SRBT-regio ('19-'23)
Alphen-Chaam	37%	30%	42%	82%
Altena	58%	64%	61%	70%
Baarle-Nassau	36%	37%	43%	79%
Breda	61%	70%	65%	75%
Dongen	51%	55%	54%	87%
Drimmelen	50%	59%	53%	79%
Etten-Leur	49%	48%	43%	73%
Geertruidenberg	50%	50%	43%	85%
Gilze en Rijen	38%	48%	46%	72%
Goirle	41%	51%	42%	88%
Heusden	49%	48%	45%	65%

Hilvarenbeek	51%	47%	46%	80%
Loon op Zand	41%	48%	36%	85%
Oisterwijk	39%	62%	66%	67%
Oosterhout	52%	62%	54%	82%
Tilburg	66%	80%	69%	80%
Waalwijk	51%	60%	45%	83%
Zundert	53%	41%	62%	79%
Gemiddeld gemeente	**49%**	**53%**	**50%**	**79%**

Op basis van de bovenstaande gegevens zijn een aantal overkoepelende conclusies te trekken:

- In veel gemeenten verhuisde ongeveer 50 procent van de personen binnen de eigen gemeente. Bij sommige gemeenten is het aandeel lager (bijv. Baarle-Nassau, 37%) of hoger (bijv. Tilburg, 66%).
- In de meeste gemeenten gaat rond de 50% van de sociale huurwoningen naar inwoners die al in de gemeente woonden. In Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Zundert zijn er relatief meer vestigers.
- In veel gemeenten heeft circa 45 tot 50 procent van de woningkopers in het betaalbare koopsegment een herkomst in de gemeente. In de gemeenten Altena, Breda, Oisterwijk, Tilburg en Zundert is dat hoger in vergelijking met andere gemeenten in de regio, namelijk ruim 60 procent.
- De woningmarkt werkt regionaal. De meeste personen verhuizen binnen de eigen gemeente dan wel de SRBT-regio met een gemiddelde van 79%. Alleen Heusden wijkt af vanwege de ligging aan de rand van de regio. Deze cijfers zijn zowel in de sociale huur als betaalbare koop vergelijkbaar.

3.3 Afwegingen

We zien dat rond de helft van de personen binnen de eigen gemeente verhuist en de helft van buiten de gemeente komt. Er zijn echter lokale verschillen zichtbaar, waarbij sommige gemeenten relatief meer vestigers in de gemeente komen wonen en bij andere minder.

Deze percentages geven een indicatie van de nut en noodzaak om wel of niet in te grijpen maar vertellen niet het volledige verhaal over nut, noodzaak en proportionaliteit. Zo is het niet mogelijk om hiermee verdringing te bewijzen van de lokale inwoners. Onze inwoners maken keuzes in hun wooncarrière gebaseerd op vele factoren: de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de woningen, de woningtypes, mogelijkheden tot werk, (kwaliteit van) de omgeving, de nabijheid van voorzieningen enzovoorts. Daarnaast hebben alle woningzoekenden momenteel last van schaarste aan betaalbare woningen, een hoger aandeel aan vestigers stelt niet dat lokale inwoners hier meer last van hebben en worden verdrongen.

De wettelijke definities van economische en maatschappelijke binding zijn niet een op een te vertalen naar de percentages ‘vestigers’ en personen binnen de gemeente. Onder maatschappelijke binding verstaat de wet dat een woningzoekende 6 jaar onafgebroken of de afgelopen 10 jaar 6 jaar ingezetene is geweest; onder economische binding wordt verstaan dat de woningzoekende een in

economisch opzicht redelijk belang heeft om zich in de regio of in een (deel van de) gemeente te vestigen. Een vestiger in het RIGO rapport kan een persoon zijn die al voorrang kreeg op basis van economische of maatschappelijke binding. Andersom kan iemand die binnen de gemeente verhuist niet onder deze definitie vallen.

Daarbij komen wettelijke definities niet altijd overeen met de vraag om 'eigen' inwoners voorrang te geven. Zo krijgt een terugkerende inwoner die langer dan 5 jaar in een andere gemeente heeft gewoond geen voorrang op basis van maatschappelijke binding. Andersom krijgt een inwoner uit bijvoorbeeld de Randstad wel voorrang als deze een baan vindt in de betreffende gemeente op basis van economische binding. De inzet van het instrument kan dus averechtse effecten hebben en mogelijk leiden tot onbegrip onder de inwoners.

Met een gemiddeld percentage van 79% dat binnen de eigen gemeente en regio verhuist laat het onderzoek zien dat er sprake is van een regionale woningmarkt. Inwoners verhuizen naar andere wijken, dorpen en gemeenten op basis van vele factoren. Hierbij blijft een groot deel dus graag in de eigen regio wonen. Het hanteren van extra voorrangsregels kan hiermee ook worden ervaren als het plaatsen van hekken. De inzet van het middel beperkt de vrijheid van de inwoners om naar eigen voorkeur een woning te vinden binnen de regio.

De verwachte effecten van de inzet van het middel voorrang lijken op basis van de percentages (zeer) beperkt. Hoewel het slechts een indicatie geeft is het discutabel of er significante effecten optreden als 'slechts' 50% van de vergunningen met voorrang kunnen worden verleend. Daar komt bij dat binnen deze 50% ook andere urgentie categorieën met een locatiecriterium voorrang moeten krijgen. De ruimte voor voorrang voor economische en maatschappelijke binding is daarmee nog beperkter. Buiten de vraag of er nut en noodzaak wordt gevonden in de maatregel rijst daarmee de vraag op of het instrument proportioneel en of er mogelijk andere mogelijkheden zijn om hetzelfde effect te krijgen.

Als laatste zal het inzetten van de maatregel aanzienlijke capaciteit vragen van de gemeenten en corporaties, zoals het opstellen van de huisvestingsverordening, uitvoeren van de vergunningverlening en monitoren van een huisvestingsverordening. Voor betaalbare koop moeten gemeenten daarover per ontwikkelaar afspraken maken en vraagt het inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

4. Voorrang vitale beroepen

4.1 Onderzoeksopzet

Binnen de groep woningzoekenden met lokale binding kan extra voorrang gegeven worden aan groepen met een (door gemeenten te definiëren) vitale beroepsgroep. Een beroep wordt vitaal geacht wanneer een tekort kan leiden tot ontwrichtende effecten in de lokale samenleving. In de toelichting op de wet is meegegeven dat het Rijk daarbij in het bijzonder denkt aan woningzoekenden die werkzaam zijn bij de lokale politie, defensie of brandweer of andere hulpdiensten of die werkzaam zijn in het onderwijs of de zorg. RIGO heeft onderzoek gedaan naar de tekorten / krapte op de arbeidsmarkt voor beroepen in de sectoren Onderwijs, Zorg en Openbaar

bestuur en veiligheid. Er is hierbij een koppeling gelegd tussen de arbeidsmarkt en de schaarste aan woningen. Daarnaast is een indicatie gehanteerd voor het (fulltime) bruto maandsalaris van een startende en een ervaren professional in de geselecteerde beroepsgroepen. Op basis hiervan is door RIGO ingeschat of zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, een particuliere huurwoning potentieel betaalbaar is en/of een koopwoning financieel bereikbaar is.

4.2 Resultaten

Eind 2024 heeft RIGO de onderzoeksresultaten hiervan opgeleverd, specifiek voor de gemeenten Zundert, Oosterhout en Breda en begin 2025 voor de gemeenten binnen Hart van Brabant. Voor de volledige uitkomsten van de rapporten, zie de bijlagen.
Binnen onze arbeidsmarktregio is een tekort op de arbeidsmarkt in sommige beroepsgroepen zichtbaar en vergelijkbaar onder de onderzochte gemeenten. Er is duidelijk sprake van schaarste in het onderwijs en in de zorg en dan met name voor (gespecialiseerde) verpleegkundigen, gehandicaptenzorg en medisch praktijkassistenten. Ook docenten voor de algemene vakken in het secundair onderwijs en basisschoolleraren zijn schaars én er is een tekort aan personeel in de kinderopvang.
Ten aanzien van de toegankelijkheid van de woningmarkt zijn vooral eenverdieners binnen deze beroepsgroepen, zoals startende onderwijzers en verpleegkundigen, het meest gebaat bij voorrangverlening in de sociale huursector. Immers, binnen de vrije huursector en koopsector zullen hun mogelijkheden zeer gering zijn. Hetzelfde geldt voor startende en ervaren professionals in de kinderopvang, medisch praktijkassistenten en verzorgenden.
Voor meer ervaren onderwijzers – en in mindere mate (gespecialiseerd) verpleegkundigen – is vanwege hun iets hogere inkomen de koopsector potentieel beter financieel bereikbaar. Zij zouden dus eventueel geholpen zijn met voorrangverlening bij een nieuwbouwwoning in de betaalbare koopsector.

4.3 Afwegingen

Het is niet zeker is dat de schaarste aan woningen een causaal verband houdt met de schaarste aan beroepen. Hoewel er in de media anekdotisch verwezen wordt naar wegtrekkende leraren en zorgmedewerkers doordat zij geen geschikte woning kunnen vinden, betekent dit niet dat dit overal geldt. Mensen maken keuzes in hun (woon)carrière gebaseerd op vele factoren. Woningen met voorrang aanbieden biedt dus niet per definitie een oplossing voor de schaarste aan vitale beroepen.

Alle onderzochte gemeenten kennen schaarste aan de vitale beroepsgroepen. De lokale inzet van voorrang maakt het misschien makkelijker om in deze gemeente te wonen maar leidt mogelijk tot een afname van deze beroepsgroep in de gemeenten die het niet inzetten. De algemene schaarste aan de beroepen neemt niet af, het leidt met name tot een herverdeling binnen de regio en daarmee mogelijk onderlinge concurrentie.

Bij het definiëren van de beroepen die voorrang krijgen is het zaak om de groepen goed af te bakenen (vallen administratief medewerkers in een ziekenhuis ook onder een vitaal beroep?) maar ook om niet te veel groepen tegelijkertijd voorrang te geven. Als iedereen voorrang krijgt, wordt het effect namelijk dermate klein dat in de praktijk niemand meer voorrang krijgt. Het is mogelijk andere vitale beroepsgroepen te definiëren binnen de gemeente, echter moet wel goed onderbouwd

worden dat dit leidt tot ontwrichtende effecten in de lokale samenleving. Dit rapport biedt hier geen onderbouwing voor.
Het labelen van vitale beroepsgroepen is dus per definitie nog aan elke gemeenteraad.

Hoewel de aanleiding van schaarste er is, betekenen bovenstaande overwegingen dat de effectiviteit van de maatregel wellicht beperkt is. Des te meer als ook zonder sturing woningen al 'vanzelf' bij lokaal woningzoekenden met vitale beroepen terecht komen, dan is extra sturing hierop niet zinnig.

Tenslotte vraagt het om inzet binnen de gemeenten en de woningcorporaties, zoals het opstellen, uitvoeren en monitoren van een huisvestingsverordening. Dat zijn de bijkomende afwegingen voor de nut, noodzaak en proportionaliteit van de inzet van deze maatregel.

5. Regionaal advies

Naar aanleiding van de verkenning naar de nut en noodzaak om voorrang te geven aan personen met economische en/of maatschappelijke binding, is het ambtelijk regionaal advies aan gemeenten bij aangetoonde schaarste binnen de sociale huur en betaalbare nieuwbouw koop om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Op basis van de verhuisbewegingen wordt geen verdringing aangetoond. Daarnaast wordt (zeer) beperkte nut en noodzaak gezien voor de inzet van het instrument voorrang aan lokale inwoners gelet op het aandeel personen dat al binnen de gemeente verhuist. Inzet van voorrang kan bovendien averechtse effecten veroorzaken vanwege de wettelijke definitie van maatschappelijke en economische binding. Zo kunnen terugkerende inwoners na vijf jaar ergens anders te hebben gewoond geen voorrang krijgen en een vestigers met een nieuwe baan in de gemeente wel. De verkenning toont daarnaast aan dat onze inwoners veelal binnen de regio verhuizen. Voorrang leidt daarmee tot het ervaren van hekken tussen gemeenten onder onze inwoners.

Daarnaast heeft RIGO de nut en noodzaak verkend voor voorrang aan vitale beroepsgroepen voor een groot aantal gemeenten binnen de SRBT. Geadviseerd wordt om terughoudend met dit instrument om te gaan. De verkenning toont aan dat er schaarste is aan vitale beroepen in de zorg, onderwijs en openbaar bestuur en veiligheid, maar niet dat deze schaarste wordt veroorzaakt door schaarste aan woningen. Ook zal deze maatregel negatieve regionale effecten hebben, aangezien er tussen gemeente wordt geconcurreerd om de vitale beroepen.

6. Vervolg – inzet blijft een lokale afweging

De inzet van de huisvestingsverordening voor voorrang is blijft desondanks een lokale afweging. Iedere gemeente, die lokaal voorrang wil bieden via de inzet van de huisvestingsverordening, is wettelijk verplicht om dit te onderbouwen aan de hand van schaarste, noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit. Deze onderbouwing is belangrijk voor het draagvlak binnen het regionale systeem, waarmee regionale afstemming randvoorwaardelijk en wettelijk verplicht is. Dit vereist motivering waarom wordt afgeweken van het regionaal advies en hoe de invoering regionaal is afgestemd. De provincie heeft het bestuurlijk toezicht op de naleving hiervan. In deze discussie dient tevens (sub)regionale afstemming te worden gezocht met de (toekomstige) fair share afspraken, aangezien een deel van deze aandachtsgroepen ook binnen de 50% ruimte valt.

Met de (herijking van) de SRBT-woondeal worden afspraken gemaakt om samen met marktpartijen in de regio voldoende en betaalbare woningen te bouwen voor de huidige en toekomstige vraag. De huidige schaarste aan woningen is daarmee tijdelijk en ook de mogelijke motivering voor de inzet van voorrang. In de herijking in de SRBT Woondeal zal daarmee ook een standpunt over de inzet genomen worden hoe dit zich verhoudt tot de regionale inspanning om voldoende woningen voor alle (toekomstige) inwoners te realiseren.

Als de woningcorporaties worden gevraagd de vergunningverlening en handhaving uit te voeren voor de voorrang in de sociale huur vraagt dit ook nadrukkelijke afstemming en afspraken met de woningcorporaties. Voor betaalbare koop moeten gemeenten daarover per ontwikkelaar afspraken maken en vraagt het inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Voor specifiek voorrang aan vitale beroepen via de inzet van de huisvestingsverordening moet aannemelijk worden gemaakt dat zij de effecten van schaarste aan woningen (verdringing) ervaren. Het is nodig om de schaarste van de vitale beroepen doorlopend te onderbouwen. Er moet dus gemonitord worden op de schaarste van de beroepsgroep(en) en schaarste aan betaalbare woningen voor deze beroepsgroep(en). Mocht een van deze ‘schaarstes’ (dus ofwel de schaarste aan betaalbare woningen voor deze groep ofwel de schaarste aan de groep zelf) zijn opgelost vervalt de voorrang voor deze beroepsgroepen.

Drimmelen heeft haar corporatie gevraagd bij een specifiek project met tijdelijke woningen in de sociale huur voor een gedeelte van deze woningen voorrang te geven aan lokale jongeren die een woning zochten, voor zover mogelijk. De gemeente Breda heeft daarop, mede in navolging van de gemeente Etten-Leur, met corporaties de inzet verkend van de mogelijkheden die corporaties zelf hebben, bij de toewijzing van sociale huurwoningen voor vitale beroepsgroepen (middels een pilot via passend toewijzen). De werking en inzet van dit alternatief wordt via een pilot de komende 2 jaar in beeld gebracht. Mede gelet op de nadrukkelijke wens van meerdere corporaties om in plaats van een urgentieregeling, met corporaties als alternatief in te zetten op het in pilotvorm toewijzen van vitale beroepsgroepen en eigen inwoners.