Memo verruimen voorrang met lokale binding

Aan:	Gemeente Geertruidenberg
Van:	Thierry Wever en Dorien Frinking
Onderwerp:	Proportionaliteit en haalbaarheid van 50% van het aanbod met voorrang aanbieden?
Datum:	5 november 20245 november 2024

Voor de 19 gemeenten in de Stedelijke regio Breda-Tilburg stelden wij recent de memo 'Verkenning instrumenten Huisvestingswet' op. Een van instrumenten die de wet de gemeente biedt is het stellen van regels in de woningtoewijzing waarmee voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met **lokale maatschappelijke en/of economische binding.** Per 1 januari 2024 biedt de wet de mogelijkheid om tot maximaal 50% van de verleende huisvestingsvergunningen deze voorrang te geven, voorheen was dit maximaal 25%[1].

Dit instrument is voor de gemeente Geertruidenberg niet onbekend. De gemeente maakt reeds van deze sturingsmogelijkheid gebruik door de regel op te nemen in de Huisvestingsverordening Geertruidenberg 2022. **In de Huisvestingsverordening geldt vooralsnog het maximum van 25% toewijzingen van de sociale huurwoningen van Thuisvester aan personen met maatschappelijke binding.** De gemeenteraad heeft echter aangegeven op korte termijn graag een verhoging van dat maximale percentage naar 50% te zien. Wij verkennen in dit memo de haalbaarheid van dit voornemen.

Voordat we dit doen gaan we eerst in op de Huisvestingswet 2014 en de huisvestingsverordening als gemeentelijk sturingsinstrument. Dit bij wijze van context en voor een beter begrip van het navolgende.

Context: Huisvestingswet en verordening

De Huisvestingswet 2014

De **Huisvestingswet 2014** vormt het wettelijk kader voor woonruimteverdeling[2] in Nederland. In essentie stelt de wet dat de gemeente zich moet onthouden van het interveniëren op de woningmarkt[3], tenzij niet reguleren leidt tot grote maatschappelijke problemen die gevonden moeten worden in schaarste en deze schaarste onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen

1 Welke groepen precies onder wel/geen binding vallen, is te lezen op https://www.rigo.nl/huisvestingswet/.

2 En tegenwoordig ook méér dan dat, waarover later meer.

3 De wetgever wijst daarbij o.a. op de vrijheid van vestiging die we in de EU kennen, als ook het vrije verkeer van diensten en kapitaal, waaronder het verhuren of (ver)kopen van een woning.

heeft voor groepen woningzoekenden (er sprake is van verdringing). In sommige gevallen kan ook de leefbaarheid een grondslag voor sturing zijn (of meer specifiek: de aantasting van de openbare ruimte; denk aan een tekort aan parkeerplekken, te veel afvalcontainers, geluidsoverlast en vervuiling). Dit is het geval bij sturing op het gebruik van de woningvoorraad (woningvoorraadbeheer), waarover meer hieronder.

Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2014

248

Wet van 4 juni 2014, houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nieuwe regels te stellen met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad;

De huisvestingsverordening

Als een gemeentelijke overheid het in gebruik geven en nemen van (delen van) het woningaanbod wil reguleren, dan moeten de spelregels rondom deze interventie worden vastgelegd in het enige instrument dat de Huisvestingswet kent: de **huisvestingsverordening**. De onderstaande infographic laat zien welke regels de gemeente zoal in een huisvestingsverordening kan stellen waar het de woonruimteverdeling betreft. De gemeente heeft hierin een keuze. Niet alle onderdelen hoeven verplicht terug te komen. Dat wat de gemeente niet reguleert behoort tot de handelingsvrijheid van de verhuurders (voor zover er geen ander wettelijk voorschrift geldig is).

In een huisvestingsverordening wordt o.a. vastgelegd welk deel van de woningvoorraad wordt gereguleerd (bijvoorbeeld alle huurwoningen tot een prijs van…) en welke doelgroepen voor deze woningen in aanmerking komen. Daarnaast worden doorgaans tal van eisen gesteld aan aanbieders (bijvoorbeeld de plek waar woningen worden aangeboden) en vragers (bijvoorbeeld de criteria waaraan men moet voldoen). Een urgentieregeling maakt ook vrijwel altijd onderdeel uit van een huisvestingsverordening en is op basis van het wetsvoorstel Wet versterking regie Volkshuisvesting een verplicht onderdeel (waarover hieronder meer).

Een huisvestingsverordening heeft een 'houdbaarheidsdatum' van maximaal vier jaar: de gedachte daarachter is dat gemeenten ondertussen worden geacht uitvoering te geven aan beleid dat moet leiden tot het ongedaan maken van de geconstateerde problematiek (voornamelijk het oplossen van schaarste; denk bijvoorbeeld aan nieuwbouw of beleid gericht op een betere benutting van de bestaande woningvoorraad). Wanneer de problematiek op dat moment nog steeds aanwezig (en aantoonbaar) is mag de gemeente opnieuw een verordening instellen.

Het maken van aanpassingen tussentijds is in beginsel mogelijk, in de meeste situaties zal de oorspronkelijke looptijd dan behouden blijven. Bij majeure wijzigingen ligt het voor de hand om ook de bezien of de onderbouwing nog voldoende grondig en actueel is. Mogelijk leidt dit dan tot een herziening, waarna de verordening weer vier jaar mee kan.

Woningvoorraadbeheer

De laatste jaren is – in lijn met de wens van veel gemeenten om meer 'grip' te krijgen op de woningvoorraad – het aantal sturingsinstrumenten binnen de huisvestingsverordening flink toegenomen. Zo kan tegenwoordig onder de noemer **'Woningvoorraadbeheer'** ook via de huisvestingsverordening gestuurd worden op tegengaan van onder meer splitsing/verkamering, 'kopen om te verhuren' (opkoopbescherming) en de negatieve effecten van (overmatige) toeristische verhuur van woningen.

Van deze mogelijkheden maakt de gemeente Geertruidenberg (tot op heden) geen gebruik.

Nieuwe mogelijkheden

Daarnaast is de wet- en regelgeving rondom de Huisvestingswet in beweging. Per 1 januari 2024 biedt de wet de volgende nieuwe mogelijkheden:

- ✓ Bij maximaal 50% van de verleende huisvestingsvergunningen mag voorrang gegeven worden aan **woningzoekenden** met een **lokale maatschappelijke- en/of economische binding**[4];
- ✓ Het **schaalniveau** waarop binding mag worden toegepast, is verruimd (regio, gemeente of delen van de gemeente). Binnen de groep woningzoekenden met lokale binding mag voorrang gegeven worden aan groepen met een (door gemeenten te definiëren) **vitale beroepsgroep** (een getrapte voorrang);
- ✓ Voor het eerst wordt het mogelijk om ook met de huisvestingsverordening te sturen op de toewijzing van **koopwoningen** (nieuwbouw, tot €390.000 prijspeil 2024);

4 Welke groepen precies onder wel/geen binding vallen, is te lezen op https://www.rigo.nl/huisvestingswet/.

- ✓ De **provincie** krijgt een formelere toezichtrol in de vorm van een verplicht adviestraject (artikel 6)[5].

Komst van de Wet versterking regie volkshuisvesting

Tegenover de bovenstaande mogelijkheden brengt de Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting, die momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer voorligt, juist **verplichtingen** met zich mee:

- ✓ Iedere Nederlandse gemeente wordt geacht een **huisvestingsverordening** op te stellen, met daarin in ieder geval een urgentieregeling opgenomen. Voor het vaststellen van een urgentieregeling hoeft de gemeente geen schaarste te onderbouwen;
- ✓ Een flink aantal **urgentie categorieën** wordt daarin verplicht: negen groepen moeten in ieder geval urgentie krijgen (waarover later meer). Daarnaast kan de gemeente ook eigen lokale urgentie categorieën bepalen;
- ✓ Daarbij worden in de wet urgentiecriteria en verboden weigeringsgronden voorgeschreven, en doet de wet uitspraken over de te hanteren rangorde;
- ✓ Regio's worden verplicht afspraken te maken over een **evenwichtige verdeling** van aandachtsgroepen over de regio;
- ✓ **Provincies** gaan hierop toezien.

Huisvestingsverordeningen in verschillende vormen

Met de komst van de Regiewet en feitelijk nu ook al heeft de gemeente de keuze om in verschillende mate te sturen op de woonruimteverdeling en het gebruik van de woningvoorraad middels een huisvestingsverordening. Deze keuzes leiden tot verschillende invullingen die de huisvestingsverordening krijgt:

1. Het alleen opnemen van een urgentieregeling in een zogenaamde urgentieverordening; het onderbouwen van de schaarste is in dit geval niet nodig;
2. Het opstellen van een volledige huisvestingsverordening met naast de urgentieregeling andere regels, zoals hierboven beschreven, een onderbouwing is nodig;
3. Een urgentieverordening samen met een of meer instrumenten gericht op woningvoorraadbeheer, een onderbouwing van de inzet van de instrumenten voor woningvoorraadbeheer is nodig;
4. Een volledige verordening samen met een of meer instrumenten gericht op woningvoorraadbeheer, een onderbouwing van de inzet van alle instrumenten is nodig.

5 Een gemeente moet bij wijziging of vaststelling van de Huisvestingsverordening een advies vragen aan gedeputeerde staten. Het advies wordt gevraagd over de gevolgen van de huisvestingsverordening voor de regionale woningmarkt en over de eventueel in de verordening toe te passen voorrangsregels voor woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding of vitale beroepsgroepen. Gedeputeerde staten hebben zes weken de tijd om advies uit te brengen. Er kan, goed gemotiveerd, van het advies van de gedeputeerde staten worden afgeweken. Dit in aanvulling op de reeds bestaande verplichting om bij het (gewijzigd) vaststellen van een huisvestingsverordening de inhoud af te stemmen met de gemeenten in de woningmarktregio. Ook moet overleg worden gevoerd met de binnen de gemeente actieve corporaties, woonconsumentenorganisaties en andere relevante partijen.

Proportionaliteit en haalbaarheid 50% van de toewijzingen met voorrang toewijzen?

Is (lijkt) het juridisch houdbaar om te besluiten om in plaats van maximaal 25%, maximaal 50% van de jaarlijks vrijkomende sociale huurwoningen met voorrang toe te wijzen aan personen met maatschappelijke binding? En hoe afhankelijk is die beoordeling van onderliggende van jaar tot jaar verschillende data?

Voortbouwend op bovenstaande meer algemene introductie gaan we hieronder eerst meer in detail in op de voorrangsregeling met binding. Daarna bezien we in hoeverre er reden is het aandeel met voorrang met maatschappelijke binding aangeboden woningen te verhogen van 25% tot maximaal 50%.

1.1 Voorrang aan mensen met economische of maatschappelijke binding

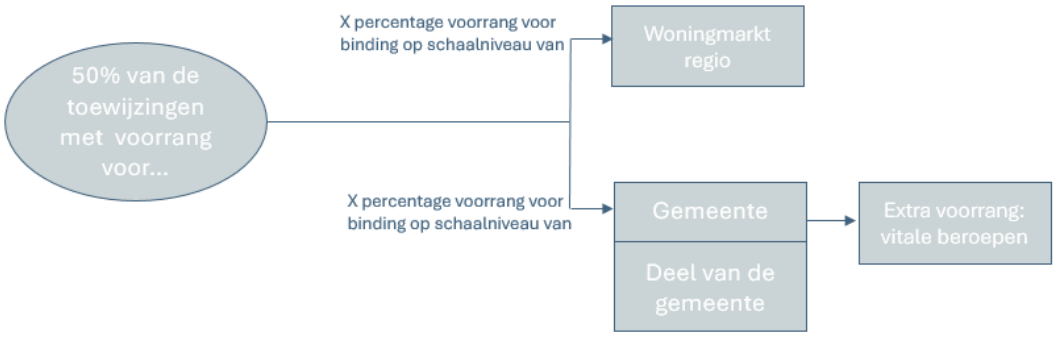
Er kan bij maximaal 50% van de verleende huisvestingsvergunningen **voorrang** worden gegeven aan mensen met **economische of maatschappelijke binding** aan de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente (zie figuur 1). Dit om mogelijk te maken dat mensen hun wooncarrière in hun eigen gemeente kunnen voortzetten en om de sociale cohesie te bevorderen. Het is dus pertinent niet zo dat gemeenten maar 50% van hun woningen aan ‘eigen’ woningzoekenden mogen toewijzen.

Onder maatschappelijke binding verstaat de wet dat een woningzoekende een redelijk, met de plaatselijke samenleving verband houdend belang heeft zich in die woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente te vestigen, of dat de woningzoekende ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is dan wel gedurende de voorafgaande tien jaar ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is geweest van de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente. Onder economische binding wordt verstaan dat de woningzoekende met het oog op de voorziening in het bestaan een redelijk belang heeft zich in die woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente te vestigen. In de praktijk is dit bijvoorbeeld het geval als iemand een dienstverband heeft van meerdere dagen per week.

Gemeenten mogen zelf een onderverdeling maken tussen het aandeel woningen dat met voorrang gaat naar woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio of naar woningzoekenden met lokale binding. De keuze voor het te hanteren schaalniveau ligt bij de gemeente, maar dit schaalniveau en het percentage moet wel worden onderbouwd op basis van noodzakelijkheid, proportionaliteit en geschiktheid.

Er mag onderscheid worden gemaakt naar verschillende categorieën vergunningplichtige woningvoorraad. De gekozen categorieën, de percentages verleende vergunningen met voorrang en de schaalniveaus van binding waarvoor gekozen wordt moet onderbouwd worden (aan de hand van schaarste om noodzaak proportionaliteit en geschiktheid van de maatregel aan te tonen) in de huisvestingsverordening.

Figuur 1 Mogelijkheden voorrang toewijzingen



Meetregels percentages

De regels gaan over het aantal woningen dat met maatschappelijke en economische **voorrang kan worden aangeboden, niet over het eindresultaat** (ook wel toewijzingsresultaat). Er kunnen dus in de praktijk meer dan 50% van de woningen naar lokalen worden toegewezen. In theorie zou dat zelfs kunnen betekenen dat alle woningen terecht komen bij 'eigen woningzoekenden'. Dit mag, maar alleen als er voor maximaal 50% hierop gestuurd is. Sturing op het aandeel verleende vergunningen is dus noodzakelijk, en hiermee sturing op aandeel woningen dat met voorrang voor woningzoekenden met maatschappelijke- of economische binding wordt aangeboden. Aangezien de termijn waarover deze percentages berekend moet worden niet is voorgeschreven, vraagt dit om doorlopende monitoring van hoeveel woningen wel en niet zijn aangeboden met voorrang.

Verder gelden de volgende meetregels:

- Alle groepen woningzoekenden waaraan in een huisvestingsverordening bindingscriteria zijn gekoppeld, vallen onder de 50%. Onder 'bindingscriteria' wordt hier verstaan dat voor het verkrijgen van urgentie of voorrang sprake moet zijn van een locatiecriterium: voor veel urgentie categorieën geldt in de praktijk dat in de urgentiecriteria is opgenomen dat iemand woonachtig is / binding moet hebben met regio of gemeente. Als iemand al zijn/haar hele leven in Groningen woont en vervolgens een medisch urgente situatie heeft, dan is het gebruikelijk dat deze persoon urgentie aanvraagt in Groningen (op grond van binding met die gemeente), en niet in Maastricht.
- Niet alle urgentie categorieën hebben een locatiecriterium: omdat dat niet mag (de Huisvestingswet verbiedt bindingseisen voor mantelzorgurgenten en uitstromers uit instellingen t.b.v. relationeel geweld) of omdat er sprake is van een aanwijzing vanuit een taakstelling (statushouders) of een bijzondere wettelijke omstandigheid (woningaanbod in het kader van de Rotterdamwet). Deze groepen vallen NIET onder de 50%.
- De voorrang die eventueel wordt gegeven aan vitale beroepen (zie hieronder) dienen ook meegerekend te worden.
- Daarnaast is er regelmatig sprake van groepen woningzoekenden die voorrang of urgentie krijgen omdat ze een woning in de regio of de gemeente achterlaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij stadsvernieuwingsurgenten (sloop/nieuwbouw of renovatie) en bij groepen doorstromers ("u krijgt voorrang als u een grote woning in de regio achterlaat"). Deze groepen vallen – net als de meeste urgente groepen – onder de 50%.

Om te bepalen welke groepen woningzoekenden onder de 50% vallen – en dus ook om te kunnen monitoren of uitvoerders van de in de huisvestingsverordening vastgelegde woonruimteverdeelregels zich aan deze verordening houden – is het dus zaak om te kijken naar welke groepen woningzoekenden worden gehuisvest, en in het bijzonder welke bindingscriteria aan deze groepen zijn gekoppeld in de huisvestingsverordening. De wijze van 'matching',

oftewel de wijze van het samenbrengen van vraag en aanbod (op basis van inschrijfduur, loting, directe bemiddeling of hoe dan ook) is hierbij niet relevant.

Extra voorrang vitale beroepen mogelijk

Binnen deze regels voor voorrang voor een huisvestingsvergunning kan in de nieuwe wet extra voorrang (boven andere woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding) worden gegeven aan woningzoekenden met beroepen van vitaal belang. Van belang is dat er alleen sprake van extra voorrang is als er gekozen is voor voorrang voor woningzoekenden met maatschappelijke- of economische binding aan de gemeente. Van economische binding is sprake als de woningzoekende voor de voorziening in het bestaan aangewezen is op het duurzaam verrichten van arbeid binnen of vanuit de gemeente. Het moet daarbij gaan om een substantieel deel van de inkomensverwerving. Verder moet het niet alleen gaan om het duurzaam karakter van de arbeid, maar ook om een duurzame relatie tussen de arbeid en de betrokken gemeente[6].

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 woningzoekenden die werkzaam zijn bij de lokale politie, brandweer of andere hulpdiensten of die werkzaam zijn in het onderwijs of de zorg. Voor gemeenten nabij defensielocaties is voorrang voor woningzoekenden die werkzaam zijn bij defensie goed denkbaar. 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 thuis blijven en kunnen zij niet naar werk toe. Openstaande vacatures voor medewerkers in een staalfabriek kunnen onwenselijk zijn vanuit een economisch perspectief, maar hebben dit ontwrichtende effect niet, aldus de Minister.

De gemeente kan zelf bepalen wat er onder vitale beroepen wordt verstaan, mits onderbouwd wordt waarom deze beroepen vitaal zijn voor de gemeente en waarom er binnen de gemeente schaarste **is** aan deze beroepen en aan woonruimte voor deze beroepsgroep(en).

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 beroepsgroep.

1.2 Van 25% naar 50% voorrang met maatschappelijke binding?

1.2.1 Reden voor invoering in Geertruidenberg

De mogelijkheid om woningen met voorrang toe te wijzen aan mensen met maatschappelijke binding is de belangrijkste reden om de Huisvestingsverordening Geertruidenberg 2022 in te voeren. Het raadsvoorstel beschrijft als beoogd effect:

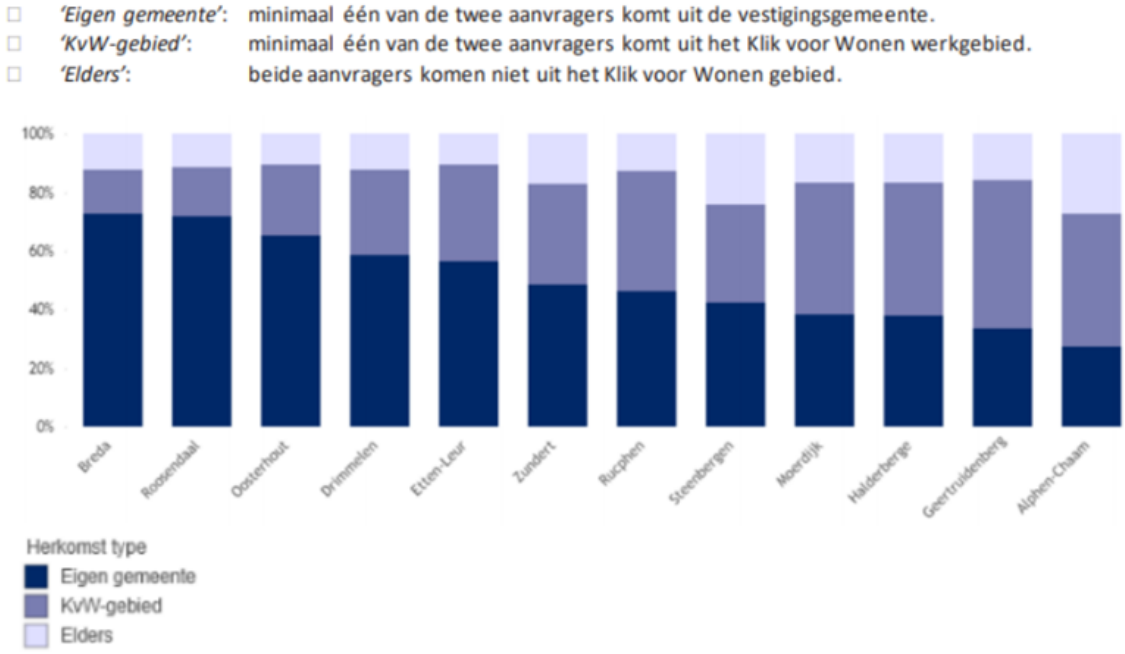
6 Voor gevallen waar er geen sprake is van een duurzame relatie tussen de arbeid en de gemeente kan er ook op grond van maatschappelijke binding voorrang worden gegeven aan vitale beroepen. Denk aan een medewerker van het regionale ziekenhuis in een buurgemeente.

“Met de invoering van de huisvestingsverordening zal 25% van de jaarlijks vrijkomende sociale huurwoningen worden toegewezen aan inwoners met binding.” [7]

Het belangrijkste argument hiervoor was:

“Twee-derde van de huurwoningen gaat nu naar inwoners buiten de gemeente – dat is behoorlijk fors.
Momenteel blijkt uit cijfers van Klik voor Wonen dat meer dan 2/3e van ons sociale huurwoningaanbod wordt verhuurd aan inwoners die niet woonachtig zijn in onze gemeente. Dit is ook terug te zien in figuur 1 [2 in dit memo]. Zeker vergeleken met de andere, grotere gemeenten hebben wij behoorlijk wat instroom. Het instellen van een huisvestingsverordening kan onze eigen inwoners helpen bij het verkrijgen van een sociale huurwoning in de gemeente.”

Figuur 2 Overzicht van de verdeling herkomst huurders. (Bron: jaarverslag Thuisvester, 2020).



1.2.2 Wens van de gemeenteraad

De wens van de gemeenteraad ten aanzien van de Huisvestingsverordening is om jaarlijks in plaats van 25%, 50% van de vrijgekomen woningen met voorrang voor mensen met maatschappelijke binding aan te bieden, en daarmee gebruik te maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheden.

Daarnaast is het college via een drietal moties opgeroepen aan de slag te gaan met:

1. Bij nieuwbouwprojecten ook in het toewijzen van andere huur- en/of koopsectoren voorranggeven aan inwoners met een aantoonbare lokale, sociale en/of economische binding (motie dd. 27 januari 2022); en
2. Specifiek voor de projecten Zoutmanstraat en Omschoorweg (beide nieuwbouwprojecten van sociaal huurwoningen) steeds 50% toewijzen aan inwoners met een lokale binding (moties dd. 9 februari 2023 en 5 oktober 2023).

7 Zie: Raadsvoorstel Gemeente Geertruidenberg met onderwerp Huisvestingsverordening Geertruidenberg 2022, 27 januari 2022, Zaaknummer: 2021110285399.

1.2.3 Van 25% naar 50% 'lokaal'?

Er zijn een aantal overwegingen die spelen wanneer het percentage van het aantal toewijzingen dat met voorrang aan woningzoekenden met lokale economische of maatschappelijke binding kan worden gedaan wordt verhoogd. Dit zijn harde overwegingen (kan het worden verhoogd) en zachtere overwegingen (is het nuttig om het te verhogen). We zullen eerst ingaan op de zachtere overwegingen van nut, noodzaak en proportionaliteit, om vervolgens in te gaan op de onderbouwingsmogelijkheden die bij de harde overwegingen komen kijken.

Vrijheid van vestiging

De verruiming van het percentage dat met lokale binding wordt toegewezen heeft effect op de vrijheid van vestiging. De verruiming voorziet in een sterk gevoelde behoefte van gemeenten om – in tijden van grote woningschaarste – 'iets' te kunnen doen voor de 'eigen' woningzoekenden. Wel stelt de Huisvestingswet dat onderbouwd moet worden dat er sprake is van schaarste en dat de inzet van sturing op lokaal woningzoekenden proportioneel is om in te grijpen in de vrijheid van vestiging. Als ook zonder sturing woningen al 'vanzelf' bij lokaal woningzoekenden terecht komen, dan is extra sturing hierop niet nuttig en noodzakelijk. Of dit het geval is in Geertruidenberg zullen we later bespreken.

De hierboven genoemde wettelijke verplichting om nut en noodzaak (schaarste, proportionaliteit) aan te tonen, staat nog los van opvattingen over 'regionaal' of 'lokaal': pleitbezorgers van het regionale perspectief zullen dat vaker doen vanuit waarden en doelen als 'keuzevrijheid' en 'doorstroming', terwijl voorstanders van het lokale perspectief er op zullen wijzen dat lokaal woningzoekenden een zekere mate van 'bescherming' verdienen. Er is daarbij niet één 'waarheid'.

Wij zien, in het gehele land, een sterke hang om in deze tijden van schaarste iets te kunnen doen van de eigen inwoners van gemeenten. Doordat steeds meer gemeenten echter voorrang geven voor woningzoekenden met lokale binding wordt op landelijk niveau de woningmarkt steeds verder op slot gezet en vormen gemeentegrenzen een figuurlijk "hek" op de woningmarkt. De vrijheid van vestiging wordt hiermee fors beperkt. Niet voor niets de reden voor de wetgever om bij het opstellen van de Huisvestingswet 2014 bindingseisen te verbieden en voorrang met maatschappelijke of economische binding sterk te begrenzen.

Het is aannemelijk dat het gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn om woningen met voorrang aan maatschappelijk of economische gebondene aan te bieden lijdt tot een '*race to the bottom'* of '*tragedy of the commons'* waarbij elke gemeente die niet meedoet met het geven van voorrang de slaagkansen van eigen woningzoekenden ziet dalen en woningzoekenden buiten hun eigen gemeente steeds minder slaagkans hebben. Dit terwijl woningmarkten vaak een regionale dynamiek hebben en de stappen die mensen in hun wooncarrière willen zetten zich lang niet altijd beperken tot de eigen gemeente en het daarom wel wenselijk is dat mensen zich door het land of regio kunnen verplaatsen.

Hierbij past de constatering dat het huidige systeem al grenzen stelt, bijvoorbeeld doordat men zich moet hebben ingeschreven in een regionaal woonruimteverdeelsysteem en inschrijftijd moet hebben opgebouwd voordat ze kans maken op een woning. Dit is in zichzelf een systematiek die lokaal woningzoekenden voorrang geeft.

In dit kader werpt ook de Wet versterking regie volkshuisvesting zijn schaduw vooruit. Regio's worden verplicht afspraken te maken over een evenwichtige verdeling van aandachtsgroepen over de regio. Vanuit de gedachte om deze opgave samen op te pakken ligt het koppelen van een lokale binding aan deze groepen ook minder voor de hand. Logischerwijs zal je ook deze groepen woningzoekenden de vrijheid willen geven om binnen de regio te zoeken of bemiddeld te worden naar een nieuwe woning.

Kanttekeningen bij de sturing

Om goed de overweging of het nuttig en proportioneel is om de voorrang te verruimen vraagt eerst om wat kanttekeningen bij de sturing.

1. **Het gaat niet om ingezetenen:** Het is goed om te realiseren dat voorrang op basis van binding breder in de wet is gedefinieerd dan voorrang voor ingezetenen. Er kunnen dus ook mensen aanspraak maken op de voorrang die niet in de gemeente wonen. Economische binding is bijvoorbeeld het werken in of uit de gemeente en maatschappelijke voorrang kan ook voor terugkeerders gelden. Dit geldt niet voor terugkeerders die langer dan 4 jaar buiten de gemeente hebben gewoond. Dit betekent dat de groep die aanspraak heeft op de voorrang breder is dan de groep ingezetenen. Tegelijkertijd vallen sommige mensen voor wie het wellicht wel wenselijk is om voorrang te geven (zoals terugkerende studenten), buiten de reikwijdte. Het verloten van een gedeelte van de vrijkomende woningen is dan een van de manieren om iets te doen voor woningzoekenden die nog weinig inschrijfduur hebben kunnen opbouwen of geen voorrang krijgen.

2. **Meetregels:** Daarnaast zijn er een aantal groepen die per definitie onder de percentages vallen, zoals een aantal urgente groepen en doorstromers (zie het kader ‘meetregels percentages’ op pagina 4 van deze memo). Momenteel worden deze groepen direct bemiddeld, en uit een memorie van antwoord[8] blijkt dat deze groep in de huidige situatie niet wordt meegerekend in het percentage van 25%. Echter, deze toewijzingen moeten wel worden meegerekend, aangezien er een bindingseis (namelijk, woonachtig in de gemeente) wordt opgelegd. De gehanteerde toewijzingsmethode (in dit geval, directe bemiddeling) maakt niet uit in het wel of niet meetellen in de percentages.
   Er moet kortom goed gekeken worden naar hoeveel ruimte er nog overblijft als deze groepen worden afgetrokken van de percentages om de voorrang voor lokale woningzoekenden in de reguliere toewijzingen toe te passen. Vervolgens moet overwogen worden of het sturingseffect dat overblijft de inzet van het instrument proportioneel en nuttig maakt. Uiteraard kan dit ook juist een reden zijn om voor verruiming te kiezen en het percentage te verhogen.

3. **Meer sturing, meer toetsing:** Ook vraagt het instrument redelijk wat inzet, afhankelijk van de reikwijdte. Zo kan het toetsen van de binding ingewikkeld zijn. Doordat de gemeente momenteel enkel gebruik maakt van maatschappelijke binding is de toetsing relatief simpel en een werkproces is reeds ingericht, maar elke reactie moet wel getoetst worden aan de eisen van deze maatschappelijke binding en dit brengt een uitvoerende taak met zich mee die toeneemt naar mate de sturing toeneemt. Momenteel wordt er een gewaarmerkt afschrift uit de basisregistratie personen gegeven om dit aan te tonen. Mocht ook gekozen worden om te gaan werken met economische binding dan vergt dit het uitwerken van een extra werkproces , en moet nagedacht worden hoe de woningzoekende deze binding aantoont.

4. **Uitbreiding reikwijdte:** Mocht de gemeente, zoals in de motie van 27 januari 2022 wordt benoemd, de voorrang voor lokale binding breder dan in de sociale huur willen inzetten, is dit waarschijnlijk anders. Nieuwbouw koopwoningen tot € 390.000 (prijspeil 2024) kunnen

---

[8] Memorie van antwoord met als onderwerp Huisvestingsverordening Discussieraad 13 januari 2022, dd. 25 januari 2020.

per 1 januari 2024 worden opgenomen in de huisvestingsverordening en ook de particuliere huur kan hier onder vallen. Beide zijn nog niet opgenomen in de Huisvestingsverordening. Mochten deze segmenten wel worden opgenomen (om bijvoorbeeld invulling te geven aan de motie dd. 27 januari 2022) dan vraagt dat extra onderbouwing voor het inzetten van de gemeentelijke sturing én het instrument van voorrang. Daarnaast brengt het ook een uitvoeringsvraagstuk met zich mee. De huisvestingsverordening gebruikt een vergunningsstelsel om de regels uit de verordening toe te passen. De gemeente kan voor de sociale woningen die onder de huisvestingsverordening vallen de woningcorporatie mandateren om de huisvestingsvergunningen te verlenen. Voor de andere segmenten (particuliere huur en koop) zal de gemeente dit waarschijnlijk zelf moeten vormgeven en een loket en werkproces moeten inrichten. Ook de toetsing van de lokale binding komt voor deze segmenten bij de gemeente te liggen al zal dit gezien de reeds bestaande systematiek, niet veel aanvullende werkzaamheden opleveren (ervan uitgaande dat er niet voor voorrang bij economische binding wordt gekozen).

De daadwerkelijke implementatie van sturing in de particuliere huursector en nieuwbouw betaalbare koop zal wel met toezicht en handhaving gepaard moeten gaan. In het geval van de nieuwbouw betaalbare koop zal dit te overzien zijn. De gemeente kent tenslotte de nieuwbouwprojecten die (in de nabije toekomst) worden opgeleverd, de aantallen zijn meestal te overzien en de eigenaren/ ontwikkelende partijen zijn in beeld. Dit is anders in de particuliere huursector. Hier weet de gemeente nauwelijks wie de eigenaar-verhuurders zijn, wie er (ver)huren en tegen welke prijs. Er is (tot op heden) nog geen middel beschikbaar dat hier een oplossing voor biedt. Dit simpele feit maakt de uitvoering van zelfs een simpele set regels in de huisvestingsverordening in dit deel van de woningvoorraad uiterst lastig, zo, niet praktisch onmogelijk.

Een zeer specifieke inzet?
Specifiek voor de projecten Zoutmanstraat en Omschoorweg (beide nieuwbouwprojecten van sociaal huurwoningen) heeft de gemeenteraad middels twee moties gevraagd om steeds 50% van de woningen toe te wijzen aan inwoners met een lokale binding (moties dd. 9 februari 2023 en 5 oktober 2023). Vanuit deze gedachte kan overwogen worden om de bindingsregel juist heel specifiek te gaan toepassen in sommige complexen. In beginsel is het denkbaar om zelfs 100% van de woningen in deze complexen met voorrang aan te bieden, mits dat wordt “gebalanceerd” door andere toewijzingen zonder voorrang dat jaar en het maximum percentage (50% van de verleende huisvestingsvergunningen of 25% van de toewijzingen conform de huidige huisvestingsverordening) niet wordt overgeschreden.

5. **Monitoring:** Tot slot vraagt inzet van het instrument ook om de percentages en de voortgang te monitoren. De percentages moeten per jaar en per segment worden berekend. Ook moet goed worden bijgehouden wanneer er op basis van de voorrang een toewijzing wordt gedaan/ een huisvestingsvergunning wordt verleend. Dit allemaal volgens de geldende meetregels.

Nut, noodzaak en proportionaliteit in cijfers

Nut, noodzaak en proportionaliteit hangt naast de inzet en effectiviteit van die inzet ook af van in hoeverre lokaal woningzoekenden zonder deze regels aan bod komen. Zoals te zien in figuur 2 ging in 2020 35% van de toewijzingen van Thuisvester naar inwoners van de gemeente ging, dit was toentertijd een van de laagste percentages van de regio. Sinds 2020 is dit gestegen naar 48% in 2021 en 45% in 2022.

Toewijzingen met voorrang bij lokale binding

In april 2022 is de 25% voorrang bij lokale binding geïntroduceerd. Dit heeft geleid tot:

- 2022: 22 woningen geadverteerd ‘met binding’. 17 woningen daarvan zijn daadwerkelijk verhuurd aan personen met binding. Dit was 12% van de totaal aantal verhuringen dat jaar (159 verhuringen). Er is 15% met voorrang geadverteerd.
- 2023: 40 woningen geadverteerd ‘met binding’. 35 woningen daarvan zijn daadwerkelijk verhuurd aan personen met binding (bij 1 woning waren er geen kandidaten met binding, bij 4 woningen hebben kandidaten met binding uiteindelijk geweigerd om diverse redenen). Dit was 21% van het totaal aantal verhuringen (159 verhuringen). Er is 25% met voorrang geadverteerd.

Hierbij is gerekend exclusief de directe bemiddelingen aan bepaalde urgente groepen. In 2022 zijn 20 woningen direct bemiddeld. In 2023 waren dit er 38. In de data kan niet teruggevonden worden of in al deze gevallen een ‘bindingseis’ is gesteld. De inschatting van Thuisvester is dat dit in 90% van de bemiddelingen het geval zal zijn geweest. Daarmee komen er respectievelijk 18 (2022) en 24 (2023) verhuringen met binding bij.

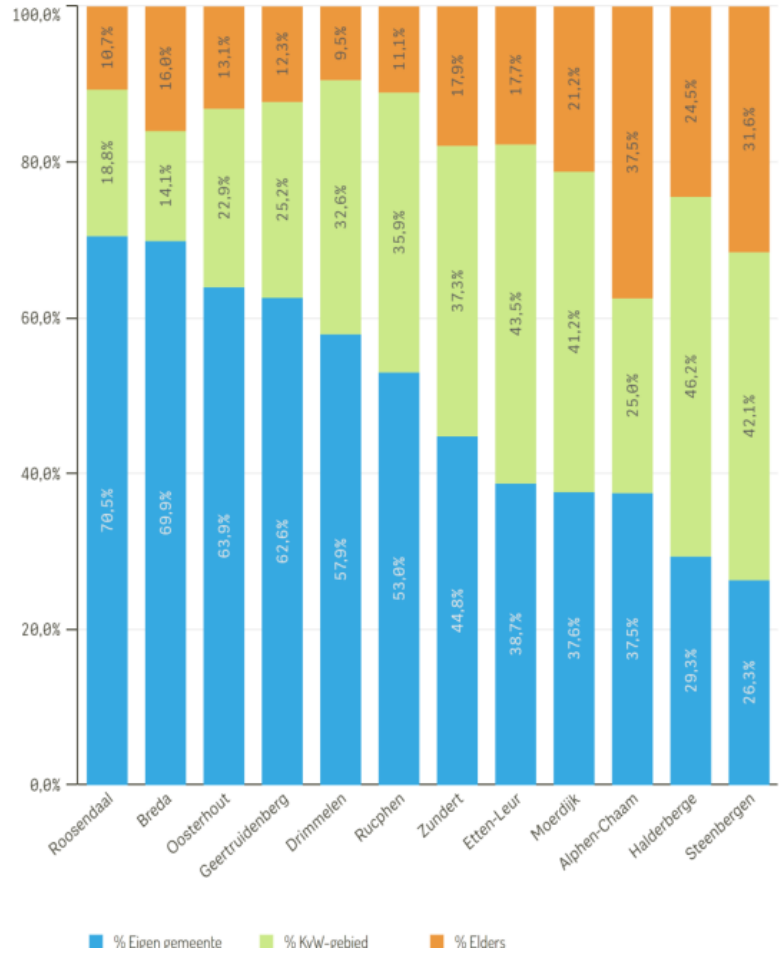
Wanneer deze bemiddelingen meegerekend worden komen de percentages verhuringen met binding op 22% in 2022, 37% in 2023. Dit was in 2023 hoger dan de momenteel toegestane 25% volgens de huisvestingsverordening.

Toewijzingen aan inwoners in de eigen gemeente

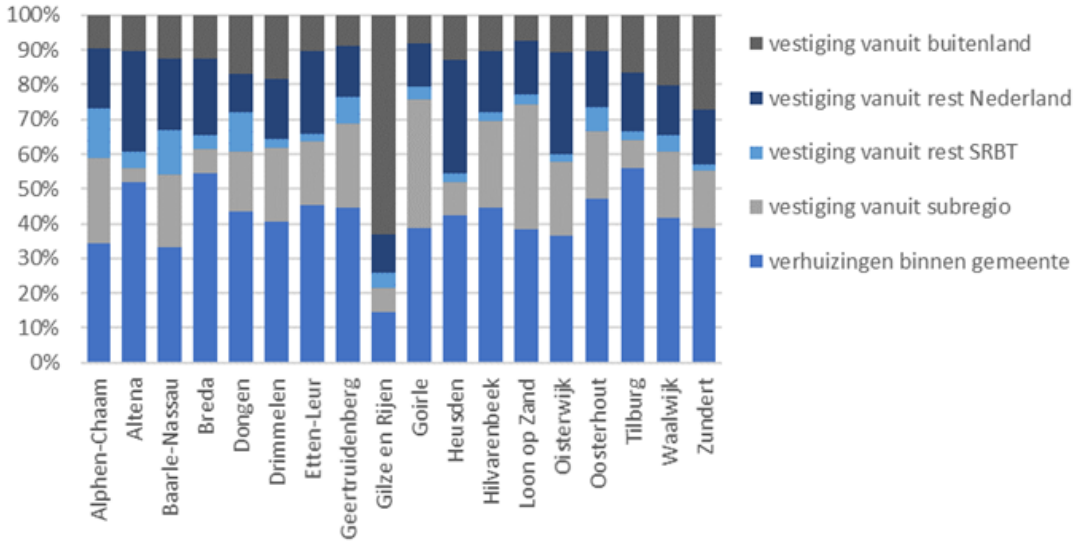
In 2023 was 63% van alle toewijzingen (die met en zonder voorrang werden gepubliceerd) aan lokaal woningzoekenden (zie tabel 1) en behoorde Geertruidenberg in de regio tot een van de gemeenten met de meeste lokale toewijzingen (zie figuur 3). In de eerste helft van 2024 is dit verder gestegen naar 70,5% verhuringen aan inwoners uit de eigen gemeente en 15,9% aan inwoners uit het KVK gebied. 13,6% van de nieuwe bewoners kwam van buiten de regio.

Als we naar de tussengelegen periode kijken (2021-2022), gedeeltelijk voordat de huisvestingsverordening werd vastgesteld, dan zien we dat Geertruidenberg een redelijk gemiddeld aandeel toewijzingen van mensen vanuit de gemeente had en een redelijk hoog percentage nieuwe bewoners vanuit de (sub)regio. De gemeente had de twee na laagste aandeel toewijzingen aan woningzoekenden van buiten de regio (zie figuur 4).

Figuur 3 Verhuringen naar herkomstgemeente in de Klik voor Wonen regio in 2023 (Klik voor Wonen, 2024).



Figuur 4 Het aantal verhuizingen in aantal personen per gemeente naar herkomst (2021 en 2022). Bron: In.Fact, 2023



In 2023 waren slechts 20 van de verhuringen (van de 163 verhuringen in totaal in dat jaar) aan woningzoekenden van buiten de regio. 13 van deze 20 verhuringen waren vergunninghouders. Deze toewijzingen zijn met de verhoging van het percentage niet te reguleren.

Tabel 1 Herkomst van woningzoekenden bij toewijzingen 2018-2023 in Geertruidenberg (bron: Thuisvester, 2024).

	Verhuringen	Herkomst				
	Aantal	**Eigen gemeente**	**KvW-gebied**	**Elders**	**Aantal verhuringen aan kandidaten vanuit elders**	**Aantal verhuringen aan statushouders**
2024-1	88	70,5%	15,9%	13,6%	12	?
2023	163	62,6%	25,2%	12,3%	20	13
2022	145	44,8%	36,6%	18,6%	27	12
2021	85	48,1%	39,2%	12,7%	11	10
2020	176	35,2%	49,4%	15,3%	27	4
2019	176	36,4%	46,0%	17,6%	31	8
2018	102	41,9%	41,9%	16,2%	17	?

De impact van de voorrang kunnen we beoordelen door na te gaan hoeveel van de woningen die met voorrang zijn toegewezen ook zonder de voorrang naar woningzoekenden uit de eigen gemeente zouden zijn gegaan.

In de eerste helft van 2024 zijn er 88 woningen verhuurd. Veertig woningen zijn zonder voorrangsregeling verhuurd aan eigen inwoners, twintig woningen zijn met de voorrang gezien de maatschappelijke binding aan de gemeente toegewezen[9] , en 28 woningen zijn aan woningzoekenden van buiten de gemeente verhuurd. Hiermee zijn 60 van de 88 vrijgekomen woningen terecht gekomen bij een ‘eigen’ inwoner. Of te wel 68,2%. Dit percentage is iets lager dan het in tabel 1 hierboven opgenomen percentage. Dit is het gevolg van een afwijkend meetmoment en een tussentijdse wijziging.

Van de 20 woningen die met voorrang door maatschappelijke binding zijn toegewezen zouden zonder de voorrang 9 woningen naar woningzoekenden uit de gemeente zijn gegaan en dus 11 woningen naar woningzoekenden van buiten de gemeente. Dit maakt dat in 55% van het aantal woningen dat met maatschappelijke binding is gepubliceerd de voorrang heeft ‘gewerkt’. In zijn totaliteit is de impact van deze 11 verhuringen dat de voorrang ervoor heeft gezorgd dat het aantal toewijzingen aan woningzoekenden met maatschappelijke binding is gestegen van 55,7% naar 68,2% (bron: analyse woningcorporatie Thuisvester).

Samenvattend valt cijfermatig het volgende op:

- ✓ Er is een toename van het aantal verhuringen met als herkomst de eigen gemeente te zien.
- ✓ Het aantal toewijzingen van buiten de regio is afgenomen. Echter bestond deze groep in 2023 voor een groot gedeelte uit statushouders die door de taakstelling sowieso gehuisvest moeten worden.

[9] 28 woningen zijn met maatschappelijke binding aan de gemeente zijn gepubliceerd/ aangeboden.

- ✓ Het aantal toewijzingen aan lokaal woningzoekenden gaat voornamelijk ten koste van het aantal toewijzingen aan woningzoekenden uit de regio.
- ✓ De huidige ruimte van 25% is de afgelopen 2 jaar niet volledig gebruikt voor toewijzingen (er is wel 25% met voorrang aangeboden in 2023). De percentages vallen hoger uit als urgente groepen wel meegerekend worden.
- ✓ In 2023 ging 63% van de toewijzingen naar woningzoekenden uit de gemeente. In de eerste helft van 2024 was dit met 68,2% nog hoger. Zonder de voorrang zou dit 55,7% zijn geweest. Dit is meer dan de voorziene 50% waar op gestuurd kan worden. Met het oog op de meetregels van de percentages en een aantal verplicht te huisvesten groepen van buiten de gemeente, is het niet te verwachten dat dit percentage nog veel verder kan stijgen.

1.2.4 Conclusie

Vooropgesteld moet worden dat het stellen van beperkingen aan de vrijheid van vestiging door voorrang te geven op grond van maatschappelijke binding iets is om prudent mee om te gaan. Ondanks het feit dat een groot aandeel van de vrijkomende woningen ook zonder sturing al bij lokaal woningzoekenden terecht komt is de wens om van deze vorm van sturing gebruik te maken zeer begrijpelijk. De druk op de woningmarkt is fors. Dit maakt dat veel woningzoekenden teleurgesteld worden. In regionale verdeelsystemen gaan woningen in ‘eigen omgeving’ ook regelmatig naar woningzoekenden uit andere gemeenten, al dan niet met een voorrangspositie of urgentie in het toewijzingssysteem. Dit voelt soms oneerlijk.

Tegelijkertijd hebben woningzoekenden verschillende woonwensen en de regionale verschillen in woningvoorraad en woonmilieus leidt tot bovenlokaal zoekgedrag. Regionaal kunnen zoeken biedt lokale woningzoekenden ook kansen. Bindingseisen kunnen dus ook beperkend werken, in de vorm van:

- Beperking van de keuzevrijheid woningzoekenden (zowel lokaal als regionaal);
- Mensen die na een tijd elders hebben gewoond terug willen keren naar de gemeente maar officieel geen maatschappelijke binding meer hebben;
- Beperking doorstroming (bv. jongeren die naar stad willen, of stedelingen die juist een eengezinswoning in de regio zoeken) en daarmee beperking aan het aantal woningzoekenden dat in staat is om passend (bij de woonwens) te wonen.

De woningmarkt heeft een regionale dynamiek en de stappen die mensen in hun wooncarrière willen zetten zich lang niet altijd beperken tot de eigen gemeente en het daarom wel wenselijk is dat mensen zich door het land of regio kunnen verplaatsen.

In dit kader werpt ook de Wet versterking regie volkshuisvesting zijn schaduw vooruit. De komst van deze wet verplicht regionale samenwerking om urgente groepen woningzoekenden die uitstromen uit instellingen in een evenwichtige verdeling op regionale schaal te huisvesten. Vanuit deze optiek is het vereisen van lokale binding minder logisch en regionale afstemming van de woningtoewijzing en regionale samenwerking vanuit een gelijke regeling des te meer. Indien de gemeente voor sturing kiest moet deze minimaal gebaseerd zijn op een met de regiogemeenten afgestemde huisvestingsverordening. Het is onmogelijk om andere (informele) afspraken hierover te maken. Mede gezien het voorgaande ligt het doorlopen van een regionaal proces waarin gekomen wordt tot een huisvestings- of urgentieverordening het meest voor de hand.

Dit alles maakt dat de inzet van voorrang met maatschappelijke binding an sich een zorgvuldige afweging vergt en zeker niet evident is. De analyse van de nut en noodzaak toont daarbij aan dat de nut en noodzaak om het percentage verder te verhogen dan 25% zeer beperkt is. Aangenomen kan worden dat de huidige Huisvestingsverordening reeds zijn werk in voldoende

mate doet. In 2023 ging 63% van de toewijzingen van sociale huurwoningen naar woningzoekenden uit de gemeente. In de eerste helft van 2024 was dit met 70,5% (na correctie 68,2%) nog hoger. Zonder de voorrang zou dit 55,7% zijn geweest. Dit is al meer dan de voorziene 50% waar op gestuurd kan worden. Dit maakt de onderbouwing van nut en noodzaak niet voor de hand liggend. Met het oog op de meetregels van de percentages en een aantal verplicht te huisvesten groepen van buiten de gemeente, is het niet te verwachten dat dit percentage nog veel verder kan stijgen.

Aan de andere kant hebben we ook geconcludeerd dat er de afgelopen jaren ‘verkeerd’ gemeten is wat wel en niet onder binding valt. Als deze urgenten en doorstromers, waarvoor een bindingseis geldt, wel worden meegerekend ligt het percentage toewijzingen aan woningzoekenden uit de gemeente hoger dan waar nu op gestuurd wordt. Dit zou pleiten voor een verhoging van het percentage binding aangezien de voorrang dan in dezelfde mate als nu het geval is gegeven kan blijven worden. Maar ook dan moet nut en noodzaak onderbouwd worden. Momenteel komt het overgrote deel van de vrijkomende woningen reeds bij lokaal woningzoekenden terecht. De keuze voor uitbreiding van het percentage met voorrang hoeft niet te betekenen dat ook voor het maximum van 50% wordt gekozen. Wanneer de wens is de huidige situatie te bekrachtigen kan waarschijnlijk met een lager percentage worden volstaan. Kiezen voor maximeren zou kunnen, al is een heel veel groter sturingsresultaat hiervan niet van te verwachten.

Los hiervan kan uiteraard een specifieke inzet van de voorrang met maatschappelijke binding op complexniveau worden overwogen. Dit in lijn met de moties van de gemeenteraad. Dit beperkt dan uiteraard de sturingsruimte elders en vraagt afstemming met de complexeigenaren en indien het particuliere huur of betaalbare koop betreft een verbreding van de reikwijdte van de verordening.

Een extra effect is te bereiken wanneer de reikwijdte van de voorrang met maatschappelijke binding verbreed wordt naar de particuliere huursector en nieuwbouw betaalbare koop. De haalbaarheid (aanwezigheid van schaarste en verdringing in deze segmenten) en nut en noodzaak hiervan moet dan echter worden onderzocht en de uitvoering vergt een stevige inspanning.

Hierbij aangetekend dat de werkelijke oplossing van de schaarste en verdringing gezocht moet worden op het niveau van de woningmarktregio: samen meer bouwen! Dit is reeds in lijn met het Programma Wonen 2024 van Geertruidenberg en de Woondeal SRBT. Vanuit dit perspectief is samen optrekken in de woonruimteverdeling ook logisch.