

Oplegnotitie behorend bij Uitgangspunten voor het opstellen van de nieuwe Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland / IJmond: Heemstede 2022

Hoofdstuk 2: verdeling van woonruimte

2.1 Aanwijzing goedkope (vergunningplichtige) woonruimte

voorstel:

- huurgrens op de grens voor de sociale huurprijsgrens te behouden (€ 752,33);
- verhuur van sloopwoningen, onzelfstandige woonruimte, bedrijfswoningen conform huidige verordening, niet vergunningplichtig maken

2.2. Passendheidsregels

voorstel:

- geen wijzigingen in voorrangregels / passendheidsregels

2.3 Regionale binding

→ kernvraag: is er noodzaak tot ingrijpen!

- uitgangspunt is vrije vestiging – iedereen moet kunnen wonen waar hij/zij dat wil
- weinig maatwerkoplossingen zijn toegepast

In november 2018 hebben de corporaties in Zuid Kennemerland en in de IJmond de verschillende woonruimteverdeelsystemen samengevoegd voor een meer regionaal functionerende woonmarkt. Woonservice heeft deze samenvoeging geëvalueerd over de periode 2018 tot medio 2020 en weergegeven in het rapport 'eerste effecten woonruimteverdeling regio's IJmond en Zuid-Kennemerland, december 2020. B&W heeft hiervan d.d. 9 februari 2021 kennisgenomen en dit rapport ter kennisname aan de commissie Ruimte gezonden.

Het uitgangspunt blijft staan. Gemeenten willen een grote regionale en open woonmarkt bieden. Een regio waar iets te kiezen valt voor woningzoekenden. Beschermende regelgeving voor de 'eigen' inwoners is in eerste instantie niet wenselijk en gaat in tegen de uitgangspunten van de wet. Tegelijk moeten gemeenten maatwerk kunnen leveren. Gericht sturen waar dat noodzakelijk is om negatieve effecten van schaarste te voorkomen. Bij elkaar moeten de maatregelen immers niet leiden tot een gesloten woonmarkt.

In **mei 2021** is de Jaarmonitor woonruimteverdeling 2020 afgerond en met een begeleidende brief aan het college gezonden (zie bijlage ...). De jaarmonitor woonruimteverdeling, mei 2021 laat geen zichtbare verschuivingen zien in de verhuisbewegingen.

voorstel:

In de uitgangspuntennotitie is het voorstel opgenomen te (blijven) inzetten op monitoring en wordt voorgesteld zo min mogelijk beschermende regelgeving op te nemen en waar nodig alleen op kleine schaal lokaal maatwerk toe te passen, voor specifieke doelgroepen, om negatieve effecten van schaarste te bestrijden. Dit is gebaseerd op de aanname dat een

evaluatie pas na drie jaar een betrouwbaar(der) beeld kan laten zien van de effecten van de samenvoeging. We zijn daarom nog steeds voorzichtig met het trekken van conclusies.

2.4 Urgentieverlening

Verschillen in de urgentieverlening zitten met name in de uitvoering. In de IJmond liggen de uitvoeringsregels vast in beleidsregels. In Zuid-Kennemerland wordt voorgesteld deze aanpak over te nemen. Zo wordt de Huisvestingsverordening regionaal meer eenduidig.

voorstel:

- geen acute noodzaak tot grote urgente wijzigingen in de regelgeving;
- in de uitwerking in beleidsregels (uitvoering) zijn verbeteringen mogelijk bij het omschrijven van de doelgroepen;
- gelijkstellen uitvoeringsproces voor urgentieverlening in regio.

Hoofdstuk 3: samenstelling van de woonvoorraad

Hierbij spelen twee zaken:

- in hoeverre is het nodig en wenselijk om bepaalde vormen van gebruik van een woning tegen te gaan (leefbaarheid);
- is de Huisvestingsverordening dan het meest geschikte instrument.

Algemene conclusie is dat regelgeving inhoudelijk op verschillende vlakken wenselijk is maar wijze waarop verschilt per gemeente.

3.1 Aanwijzing vergunningplichtige wijzigingen aan de woningvoorraad

We zoeken naar een verordening die zo veel als mogelijk eenduidig is. Maar de woonmarkt verschilt per gemeente en voor dit onderwerp geldt dat er verschillen zijn in regelgeving. Voor alle gemeenten geldt dat ze onwenselijke effecten op de woonmarkt willen voorkomen en hiervoor is het bestemmingsplan/omgevingsplan een belangrijk sturingsinstrument. De huisvestingsverordening is een aanvullend instrument.

voorstel:

- Heemstede behoudt het inzetten van de huisvestingsverordening voor regulering woonvorming (splitsing);
- Heemstede behoudt het inzetten van het bestemmingsplan voor verblijfsaccommodatie (toeristische verhuur van woonruimte) – zie ook besluit **vaststellen beleid verblijfsaccommodatie dd 11 februari 2020**. Hierbij is toegezegd een evaluatiemoment in het voor het verblijfsaccommodatiebeleid op te nemen, conform de zienswijze van de commissie. Teneinde voldoende beeld te laten ontstaan van de effecten van het beleid voor evaluatie zal deze uiterlijk begin 2023 beschikbaar zijn. Het aantal verstrekte omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan voor particuliere vakantieverhuur zal bepalend zijn voor de waarde van de evaluatie.

Uitgangspuntennotitie Huisvestingsverordening

Zuid-Kennemerland/ IJmond 2022

(versie 21 april 2021)



1. Inleiding

Aanleiding

Woningen zijn schaars, ook in onze regio. De gevolgen daarvan merken we allemaal. Het is momenteel niet gemakkelijk om te verhuizen. De concurrentie is groot, de vraag groter dan het aanbod. En waar concurrentie is, bestaat het risico dat (groepen) inwoners niet aan bod komen. De kansen op een woning zijn immers niet gelijk verdeeld.

Als er 'onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte' zijn, mag de gemeenteraad ingrijpen. In de Huisvestingswet is namelijk bepaald dat de raad dan een huisvestingsverordening mag opstellen. Hiermee kan de woonruimteverdeling bijgestuurd worden. Zo moeten de kansen weer meer gelijkgetrokken worden.

De verordening is daarmee bepaald geen instrument om lichtzinnig toe te passen. Het kan de kansen voor bepaalde groepen woningzoekenden vergroten, maar beperkt tegelijkertijd het recht op vrije vestiging. Altijd geldt: waar de kansen voor groep A groter worden, worden deze voor groep B kleiner. Het blijft immers gaan om een verdeling, de schaarste zelf lossen we niet op met de verordening.

Tijdelijkheid

Het is echter niet de bedoeling dat er schaarste blijft. Voorwaarde voor een nieuwe verordening is dat er beleid is dat toeziet op een structurele oplossing, zoals het bijbouwen van nieuwe woningen. In de afgelopen jaren is (ook regionaal) al stevig ingezet op bijbouwen in goedkopere segmenten. Toch is ook nu een verordening nodig om de verdeling van de schaarse woningvoorraad te reguleren. Deze geldt voor maximaal vier jaar. Na die vier jaar wordt opnieuw gekeken of er sprake is van schaarste met onevenredige gevolgen.

Scope

De verordening is dus een vrij zwaar instrument. Dat zie je op verschillende plekken in de wet terug. Er gelden dus strikte voorwaarden voor zowel het instellen van de verordening als geheel én afzonderlijke onderdelen (geen noodzaak, dan ook geen regels). Verder is de reikwijdte van de regels is ook begrensd.

'Onderwerp' van de regels

Op hoofdlijnen zouden we voor het begrip kunnen stellen dat de Huisvestingswet gebaseerd is op twee veronderstellingen:

1. Woningen zijn schaars, daarom moeten ze eerlijk verdeeld worden.
2. Woningen zijn schaars, daarom moet...
 - a. ervoor gezorgd worden dat deze woningen gebruikt worden als woning;
 - b. ondanks de schaarste ook worden voorkomen dat het aantal bewoners in de buurt te groot wordt, waardoor de leefbaarheid in het geding komt.

Een huisvestingsverordening heeft dan ook betrekking op de woonruimteverdeling (1) en de samenstelling van de voorraad (2, in relatie tot de leefbaarheidseffecten in de directe omgeving).

Type woningen

Als genoemd gaat het 'schaarste-criterium' uit van 'goedkope woonruimte'. In de huisvestingsverordening kunnen daarmee alleen regels gesteld worden voor sociale en middeldure huurwoningen. Regels voor de verdeling van bijvoorbeeld kavels of koopwoningen kunnen dus niet worden opgenomen.

Tevens geldt dat er binnen de categorie 'goedkope woonruimte' subcategorieën zijn. Stel dat ouderen minder kans hebben op een 'goedkopere' woning. Niet alle 'goedkope' woningen zijn geschikt voor ouderen (bijvoorbeeld portiekflats zonder lift). Voorrang op alle woningen is daarmee weinig zinvol en gaat ten koste van andere doelgroepen als starters. Voorrang op passende woningen is een logischere optie. Daarom moeten regels betrekking hebben op aangewezen categorieën woningen. Zo kunnen regels ook doelmatig ingezet worden.

Verdeling verantwoordelijkheden

In de Huisvestingswet is verder een duidelijke scheiding aangebracht in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en corporaties. Gemeenten kunnen toewijzingsregels opnemen in een huisvestingsverordening, waarmee woningcorporaties hun woonruimteverdeelsysteem inrichten. Woningcorporaties gaan over de modelkeuze van het woonruimteverdeelsysteem (bijvoorbeeld aanbod- of optiemodel) en de uitvoering. De regels moeten daar voldoende ruimte voor bieden. Zo kan de gemeente opnemen in de verordening dat er bij jongerenwoningen voorrang gegeven kan worden aan jongvolwassenen, maar is het de corporatie die bepaalt welke woningen jongerenwoningen zijn.

Regionale samenwerking

De woningmarkt stopt niet bij de gemeentegrens. We zijn als gemeenten (officieel sinds 2015) onderdeel van de grotere woningmarktregio Zuid-Kennemerland/IJmond. Het is de uitdrukkelijke wens om de verordening zoveel mogelijk gelijklopend te houden. Zeker nu er sinds november 2018 voor een groot deel van de regio nog maar één woonruimteverdeelsysteem is¹. Door het speelveld zoveel mogelijk gelijk te houden kan een goede evaluatie van de verhuisbewegingen plaatsvinden. Niet onbelangrijk, er ontstaat ook meer duidelijkheid voor zowel woningzoekenden als partijen die met de regels werken. In het Regionaal Woonakkoord Zuid-Kennemerland/ IJmond 2021-2025 is daarom ook opgenomen dat we de nieuwe Huisvestingsverordeningen goed regionaal afstemmen met gemeenten, corporaties, huurdersorganisaties en stakeholders.

We gaan dus voor eenduidigheid in de huisvestingsverordening. Tegelijkertijd moet er natuurlijk lokaal maatwerk mogelijk blijven als de situatie daarom vraagt. Er blijven immers verschillen tussen gemeenten.

Uitgangspuntennotitie

Om te komen tot een verordening is voorliggende regionale uitgangspuntennotitie opgesteld. De notitie wordt vóór de zomer van 2021 voorgelegd in alle raadscommissies. Deze notitie is opgesteld in samenwerking met woningcorporaties. Huurdersvertegenwoordigers en stakeholders is de notitie toegestuurd voor commentaar. Na de zomer van 2021 worden alle conclusies juridisch vertaald naar een nieuwe huisvestingsverordening 2022 t/m 2025 die in alle gemeenten op 1 januari 2022 in moet gaan.

Het college gaat op basis van de voorstellen in deze notitie graag het gesprek aan met u als raad. Terugkerende thema's bij de voorstellen zijn noodzakelijkheid, doelmatigheid, proportionaliteit en eenduidigheid.

¹ Woonopmaat hanteert het optiemodel in Beverwijk en Heemskerk.

2. Verdeling van woonruimte

Woningen zijn schaars, daarom moeten ze eerlijk verdeeld worden

Stappen

Recente onderzoeken en rapporten² laten zien dat er zonder verordening sprake zou zijn van schaarste aan goedkope woonruimte. De kansen op de woningmarkt zijn daarnaast ongelijk verdeeld. Daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde om een huisvestingsverordening op te mogen stellen. In de verordening kunnen, zoals nu ook het geval is, regels opgesteld worden om tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de goedkope woonruimte te komen.

Om tot een goede verordening te kunnen komen op dit punt zijn er twee stappen die doorlopen moeten worden. We dienen te bepalen:

1. wat we zien als 'goedkope woonruimte';
2. wanneer er sprake is van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling;
 - 2.1 welke groepen voorrang moeten krijgen op *passende* goedkope woonruimte om tot een evenwichtige verdeling te komen;
 - 2.2 welke groepen met spoed gehuisvest moeten kunnen worden (urgentie);

Hierbij nemen we de huidige verordening en de rapportages over de woonruimteverdeling als uitgangspunt. De algemene conclusie van gemeenten en corporaties is dat de huidige verordening op hoofdlijnen in alle gemeenten goed functioneert. De wachttijden van de verschillende huishoudgroepen bijvoorbeeld staan volgens de rapportages redelijk in verhouding. Op onderdelen is echter aanscherping gewenst. Voor de aanscherpingen geldt, opnieuw, dat we ernaar streven deze zoveel mogelijk regionaal eenduidig te laten zijn. Dit bevordert de duidelijkheid naar woningzoekenden en een goede toepasbaarheid van de regels in het werkveld (denk aan woningcorporaties en zorgpartijen die in meerdere gemeenten actief zijn).

2.1 Aanwijzen goedkope (vergunningplichtige) woonruimte

Omschrijving

Als vermeld geeft de wet aan dat gemeenten alleen regels mogen opnemen voor goedkope woonruimte. De gemeenteraad bepaalt in de verordening (binnen de wettelijke mogelijkheden) wat een goedkope woning is. Voor deze woningen geldt dat er een vergunning nodig is om deze te mogen bewonen (de huisvestingsvergunning). Eventuele voorrangsregels zijn op deze woningen van toepassing. Kortom, de raad kan bij deze woningen sturen op de toewijzing.

De huidige verordening

In de huidige verordening stellen we dat goedkope woningen sociale huurwoningen zijn. Het gaat daarbij dus om woningen met een huur tot de liberalisatiegrens (€ 752,33). Dit hoeft echter niet de grens te zijn: gemeenten kunnen de grens voor 'goedkoop' opschuiven naar het middensegment huur (tot maximaal rond de € 1050,-). Hiermee ontstaan er dus twee categorieën: de sociale huurwoning en de vrije sectorhuurwoning. Voor beiden kunnen aparte regels opgesteld worden.

Overwegingen

Voor

Een standpunt kan zijn dat de beperkte voorraad middeldure huurwoningen beschikbaar gesteld moeten worden voor huishoudens met een passend inkomen (rond de € 60.000; 1,5 keer de norm voor sociale huur). Dit zijn huishoudens die op basis van het inkomen niet in sociale huurwoningen terecht kunnen en waarvoor een koopwoning mogelijk nog te duur is. Daarbij kan voorrang gegeven

² Jaarrapportages Woonservice, Evaluatie Woonruimteverdeelsysteem en Huisvestingsmonitor Beverwijk-Heemskerk

worden aan huishoudens die doorstromen vanuit een sociale huurwoning. Dit kan ook voordelig zijn voor de wachttijden voor sociale huurwoningen.

Tegen

Wanneer de nadruk in eerste instantie ligt op het uitbreiden van de voorraad, is het verhogen van de huurgrens in de verordening een risico. Het zijn extra regels die de doelgroep beperken:

- Voor ontwikkelaars en verhuurders kan het een extra drempel zijn om te investeren;
- Spoedzoekers of huishoudens die niet in de nieuwe hokjes vallen, kunnen niet buiten de woonruimteverdeling om een woning bemachtigen. Vrije sector huurwoningen dienen als smeermiddel op de woonmarkt. Hierbij past geen regelgeving.
- De regeldruk neemt toe. Het vergt meer capaciteit in de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de gemeente.
- Regels hebben alleen effect bij voldoende woningen in het segment.

Voorstel

- In gemeente Haarlem, Bloemendaal en Zandvoort wordt voorgesteld de huurgrens vast te leggen op € 1.040. Haarlem heeft met ingang van april jongstleden een huisvestingsvergunning voor nieuwbouw middensegment huurwoningen (huur tot € 1007,- per maand (prijspeil 1-1- 2019)).
- In de gemeente Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Heemstede is onvoldoende aanbod om regelgeving zinvol in te zetten. Voorgesteld wordt de huurgrens op de grens voor de sociale huurprijsgrens te behouden (€ 752,33).

Voorgesteld wordt, om in overeenstemming met de huidige verordening, de verhuur van sloopwoningen, onzelfstandige woonruimte, bedrijfswoningen, en in sommige gemeenten de woonwagendstandplaatsen, opnieuw niet vergunningplichtig te maken. Dat betekent dat de verhuurder zelf, in overleg met huurdersvertegenwoordigers, de toewijzingsregels bepaalt.

2.2 Passendheidsregels

Omschrijving

Bij schaarste moet de woningvoorraad efficiënt ingezet worden. De woningen die passen bij een doelgroep, moeten ook beschikbaar zijn voor die doelgroep. Zo wordt het bestaande aanbod effectief ingezet.

Inkomen

Bij het toepassen van (maximale) inkomenscriteria staat voorop dat de corporaties wettelijk verplicht zijn om zich te houden aan de spelregels met betrekking tot het passend toewijzen (Woningwet 2015). Hierin wordt dus al van Rijkswegen voorzien.

Type woning

Waar de gemeente meer vrijheid heeft is in de koppeling tussen een huishouden en het type woning. Een vierkamerwoning past bijvoorbeeld beter bij een gezin dan bij een alleenstaande. Gemeenten kunnen verhuurders daarom de mogelijkheid geven om woningtypen te koppelen aan 'matchende' huishoudens.

De huidige verordening

In de huidige verordening bieden we de mogelijkheid om voorrang te geven aan:

- Meerpersoonshuishoudens bij woningen met tenminste vier kamers;
- Een- en tweepersoonshuishoudens bij woningen met maximaal twee kamers;
- Inwoners met een indicatie, bij woningen met passende voorzieningen en/of zorgaanbod;

- Senioren (zowel 55+ als 65+);
- Jongeren (23 jaar of jonger, 27 jaar of jonger);
- Studenten (verschilt per gemeente).

Overwegingen

De voorrangregels lijken een positief effect te hebben voor de doelgroepen. Naast dat er passend gewoond kan worden, zijn er ook positieve gevolgen voor de benodigde inschrijftijd en zoektijd. De zoektijd van jonge starters (tot 23 jaar) en 65+-ers blijft het kortst. De gemiddelde inschrijftijd naar huishoudgrootte is voor alle typen huishoudens tot vier personen vrijwel gelijk. Ditzelfde geldt voor de gemiddelde inschrijftijd en zoektijd in de regio als geheel: dit jaar bijna onveranderd.

Voorstel

- Gemeenten en corporaties zien geen aanleiding om wijzigingen in de voorrangregels voor te stellen.

2.3 Regionale binding

Omschrijving

De Huisvestingswet 2014 gaat uit van vrije vestiging. Het is de bedoeling dat iedereen moet kunnen wonen waar hij of zij wil. Ter vergelijking, in veel verordeningen stond in het verleden opgenomen dat elke toekomstige huurder moest wonen in de regio, dan wel maatschappelijk en/of economisch gebonden moest zijn aan de regio. Een regel als deze is al enige tijd niet meer op te nemen. Het gebruik wordt in de wet beperkt, het algemene uitgangspunt van vrije vestiging daarbij volgend:

- De noodzaak moet worden aangetoond (is er sprake van verdringing en voor welke groepen geldt dit);
- Het geldt niet zonder meer voor de gehele voorraad. Er moeten specifieke categorieën woningen worden aangewezen, waarvoor bindingseisen kunnen gelden;
- Daarbinnen mag maximaal 50% aan de regio worden toegewezen (op basis van de criteria van maatschappelijke en/of economische gebondenheid), waarbinnen nog eens 50% (dus 25% van het totaal) aan inwoners uit de gemeente. Het mag voor inwoners 'van buiten' dus niet onmogelijk zijn om in de gemeente te gaan wonen.

De huidige verordening

In onze woonregio worden overeenkomstig de bedoeling van de wetgever relatief weinig maatwerkoplossingen toegepast. In de huisvestingsverordening 2017 hebben gemeenten een 'kan'-bepaling opgenomen ten aanzien van het hanteren van bindingseisen. Bij verdringing kunnen colleges bindingseisen invoeren.

De meeste gemeenten hebben geen gebruik gemaakt van de 'kan' bepaling. Uit evaluaties uit die tijd bleek dat verhuisc bewegingen beperkt bleven, zeker tussen de gebieden boven en onder het Noordzeekanaal. De meeste woningen zijn toegewezen aan woningzoekenden uit de eigen gemeenten. Alleen Zandvoort en Bloemendaal hebben lokale bindingseisen opgenomen in de verordening. In Bloemendaal is het aantal sociale huurwoningen dat vrijkomt voor verhuur gering. Zandvoort heeft beleidsregels vastgesteld voor toewijzing van nieuwbouw sociale huurwoningen. De eerste verhuur wordt toegewezen aan inwoners van Zandvoort.

Overwegingen

Inmiddels zijn er nieuwe evaluaties, omdat de situatie gewijzigd is. In november 2018 hebben de corporaties in Zuid Kennemerland en in de IJmond de verschillende woonruimteverdeelsystemen samengevoegd voor een meer regionaal functionerende woonmarkt. Woonopmaat hanteert het optiemodel.

Het uitgangspunt blijft staan. Gemeenten willen een grote regionale en open woonmarkt bieden. Een regio waar iets te kiezen valt voor woningzoekenden. Beschermende regelgeving voor de 'eigen' inwoners is in eerste instantie niet wenselijk en gaat in tegen de uitgangspunten van de wet. Tegelijk moeten gemeenten maatwerk kunnen leveren. *Gericht* sturen waar dat noodzakelijk is om negatieve effecten van schaarste te voorkomen. Bij elkaar moeten de maatregelen immers niet leiden tot een gesloten woonmarkt.

De vraag is of de noodzaak tot ingrijpen er is. De druk op de woningmarkt blijft toenemen. De cijfers van het woonruimteverdeelsysteem laten zien dat dit ook voor onze regio geldt. We kunnen hierin onderscheid maken tussen de kansen van regiobewoners in de regio en de kansen van inwoners in hun huidige woonplaats.

Van buiten de regio is het percentage reacties met een paar procentpunt gestegen (nu ongeveer een kwart van het totaal). Het slagingspercentage blijft echter ver achter.

In het kader van de samenvoeging tot Woonservice is vooral interessant wat de slaagkansen van woningzoekenden naar huidige woonplaats zijn. Ook in 2020 slagen woningzoekenden het meest in hun eigen woonplaats. Ze slagen daarnaast vaker dan op basis van hun zoekgedrag wordt verwacht. Tevens blijkt dat woningzoekenden uit Beverwijk, Bloemendaal, Zandvoort en Velsen in 2020 vaker slagen in Haarlem.

Voorstel

- Algemeen wordt aangenomen dat een evaluatie na drie jaar een betrouwbaar beeld kan laten zien (van de effecten van de samenvoeging). We zijn daarom nog steeds voorzichtig met het trekken van conclusies. We blijven inzetten op monitoring en stellen voor om zo min mogelijk beschermende regelgeving op te nemen en waar nodig alleen op kleine schaal lokaal maatwerk toe te passen, voor specifieke doelgroepen, om negatieve effecten van schaarste te bestrijden.

2.4 Urgentieverlening

Omschrijving

Bij bovengenoemde passendheidsregels krijgt een woningzoekende voorrang, omdat een woning bij zijn leefsituatie past. Zijn inschrijftijd blijft vervolgens bepalend of hij de woning ook daadwerkelijk krijgt. Er zijn immers vaak meer 65+-ers die op een seniorenwoning reageren. De urgentieregeling werkt anders. Deze regeling is bedoeld voor woningzoekenden die dringend een nieuwe woning nodig hebben. Zij krijgen, onder strikte voorwaarden, de indicatie 'urgent'. Hiermee komen ze bovenaan de wachtlijst te staan. Inschrijftijd telt daarbij niet mee.

In de Huisvestingswet zijn twee groepen aangewezen die urgentie *moeten* krijgen: slachtoffers van huiselijk geweld (uitstromend uit een Blijf-van-mijn-lijf huis) en mantelzorgontvangers- en verlener. De raad kan besluiten om in de verordening meer groepen als urgent aan te wijzen. Dit is vrij gebruikelijk.

De huidige verordening

In de huidige verordeningen zijn regionaal dezelfde urgentiedoelgroepen aangewezen:

1. slachtoffer van huiselijk geweld;
2. mantelzorgontvanger en -verlener;
3. vergunninghouder / statushouder;

4. woningzoekende die woonruimte moet verlaten in verband met een zeer ernstige bedreiging van zijn lichamelijke en/of sociaal-psychische gezondheid als gevolg van de huidige woonsituatie en deze woonsituatie niet langer dan drie maanden kan voortduren;
5. herstructureringskandidaat (herhuisvesting bij bijvoorbeeld sloop-nieuwbouw);
6. woningzoekende die woonruimte heeft moeten verlaten in verband met natuurgeweld of niet door eigen opzet ontstane calamiteiten en
7. zorgcliënt (met name uitstromers uit zorginstellingen).

In Zuid-Kennemerland is het daarnaast onder strenge voorwaarden voor (gescheiden) woningzoekenden met minderjarige kinderen mogelijk om inschrijftijdverlenging aanvragen. De IJmond doet hier onderzoek naar.

Verschillen in de urgentieverlening zitten verder vooral in de uitvoering. In de IJmond liggen de uitvoeringsregels vast in beleidsregels. In Zuid-Kennemerland wordt deze aanpak overgenomen. De Huisvestingsverordening wordt daarmee regionaal meer eenduidig.

Overwegingen

Gemeenten verwachten de komende jaren een stijging van het aantal urgenten. Dat heeft te maken met de toenemende druk op de sociale huurmarkt (anticiperen is lastiger met de hogere inschrijftijd, evenals zelf een oplossing zoeken in een noodsituatie), de herstructureringsopgaven en de verhoogde uitstroom vanuit Beschermd Wonen voorzieningen. De oorzaak is daarmee dus niet gelegen in de regelgeving rondom de urgentieverlening. De regels zijn strikt en dit is ook nodig om de regulier woningzoekenden voldoende kans te geven op een woning.

Naast snelheid is ook controle een belangrijke reden om voor bepaalde groepen de urgentieregeling te gebruiken. Door van de urgentieregeling gebruik te maken, is er direct invloed op de spreiding van doelgroepen over de gemeente.

Voorstel

- Gemeenten en woningcorporaties zien geen acute noodzaak om grote inhoudelijke wijzigingen in de regelgeving voor te stellen. In de uitwerking in beleidsregels zijn wel verbeteringen mogelijk (omschrijving herstructureringskandidaten, verder gelijkstellen uitvoeringsproces voor urgentieverlening in de regio).

3. Samenstelling van de woningvoorraad

Woningen zijn schaars, daarom moet ervoor gezorgd worden dat deze woningen ook als (betaalbare) woning gebruikt worden

Ondanks de schaarste moet ook worden voorkomen dat het aantal bewoners in de buurt te groot wordt, waardoor de leefbaarheid in het geding komt

Stappen

Tot dusver hebben we ons gericht op de verdeling van de schaarse goedkope woonruimte. De schaarste blijft echter niet beperkt tot het goedkope segment. Er is schaarste in bijna alle segmenten. Gemeenten in de MRA maken zich daarom hard voor het vergroten, versnellen en differentiëren van de woningproductie als geheel om aan de stijgende behoefte te kunnen voldoen. Zo moet voorkomen worden dat wachttijden, koop- en huurprijzen niet verder oplopen. Deze opgave is niet eenvoudig en behoorlijk tijdrovend. Zo geldt voor de niet-goedkope voorraad voor een deel hetzelfde probleem als voor de goedkope voorraad.

We hebben al gezien dat regels over de verdeling van de niet-goedkope woonruimte niet in te stellen zijn. Er kunnen geen groepen worden aangewezen die voorrang krijgen op een koopwoning. Toch biedt de wetgever in de Huisvestingswet wel degelijk mogelijkheden aan gemeenten om ook bij koopwoningen invloed uit te oefenen op de 'verdeling', zij het op een hoger schaalniveau³. Dit wordt gedaan onder de noemer van de 'samenstelling van de woningvoorraad'. Het gebruik van een woning wordt daarmee beperkt, en daardoor de doelgroep. Daarmee is er dus meer grip op ontwikkelingen in de bestaande voorraad.

Twee vragen staan in het vervolg centraal:

1. In hoeverre is het nodig en wenselijk om bepaalde vormen van gebruik van een woning tegen te gaan (ten behoeve van het beschermen van de schaarse voorraad en de leefbaarheid in de directe omgeving van de woning)? En, daar al snel aan verbonden:
2. Is de Huisvestingsverordening het meest geschikte instrument om dit gebruik tegen te gaan (of zijn er al andere instrumenten die hetzelfde, voldoende, regelen)?

Hierbij gaan we uit van de huidige verordening, landelijke (juridische) ontwikkelingen en gelijksoortige maatregelen. Deze zetten we af tegen ervaringen uit de praktijk.

De algemene conclusie is dat regelgeving inhoudelijk op verschillende vlakken wenselijk is. Echter, de wijze waarop dit vormgegeven wordt of moet worden, verschilt per gemeente. Een belangrijke reden is dat het gebruik van een woning vaak (ook) al op een andere wijze geregeld is, namelijk in het bestemmingsplan.

3.1 Aanwijzen vergunningplichtige wijzigingen aan de woningvoorraad

Omschrijving

'Normaal' wordt een woning bewoond door één huishouden. Dit huishouden zal er over het algemeen voor een aantal jaar wonen. Wellicht verandert het huishouden in de loop der tijd van samenstelling, maar er blijft sprake van één huishouden. Wanneer besloten wordt om te verhuizen,

³ Bijvoorbeeld: Als een inwoner van zijn grote eengezinswoning twee kleinere studio's maakt, heeft dat invloed op de doelgroep. Een gezin zal niet snel in een studio willen trekken, voor starters kan het wel aantrekkelijk zijn. Daar eindigt de 'invloed', want het is vervolgens niet ook nog mogelijk om te stellen dat een koopstudio met voorrang aan starters moet worden aangeboden.

wordt de woning verkocht. Normaal gesproken is dit dezelfde woning als waar ze introkken, hooguit verbouwd. Dit is de uitgangssituatie, zoals een woning 'normaal gesproken' gebruikt wordt.

Het kan zijn dat de wens bestaat om de woning op een andere wijze te gebruiken. De Huisvestingswet noemt de volgende wijzigingen (art. 21 en 22):

Woningvorming	Het bouwkundig splitsen van één woning naar twee of meer zelfstandige woningen
Splitsing	Het kadastraal splitsen van woningen in een complex of (van een al dan niet) bouwkundig gesplitste woning voor het verkrijgen van appartementsrechten
Onttrekking	Het onttrekken van een woning aan de voorraad (door bijvoorbeeld sloop of een bestemmingswijziging)
Samenvoeging	Het samenvoegen van twee of meer zelfstandige woonruimten tot één woning
Omzetting	Het omzetten van een zelfstandige woning naar een onzelfstandige woonruimte (kamerverhuur)
Vakantieverhuur	Een mogelijkheid om, in afwachting van landelijke ontwikkelingen, een registratieplicht en/of meldingsplicht voor woningonttrekking door tijdelijke vakantieverhuur in de verordening op te nemen.

De gemeenteraad kan besluiten om een vergunningplicht voor deze wijzigingen in het gebruik in te stellen. Dit zorgt ervoor dat er voorwaarden (weigeringsgronden) gesteld worden aan deze wijzigingen aan de woning(voorraad).

Het deel van de voorraad dat als schaars wordt aangewezen voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad kan en mag afwijken van wat we als schaars benoemen voor het verdelen van woonruimte. In onze hele regio zien we dat de betaalbare eengezinswoning of de grondgebonden woning schaars is. Dit type woning wordt, onder andere door de beperkte bouw mogelijkheden, in de nieuwbouw nauwelijks gerealiseerd. We willen voorkomen dat dit belangrijke deel van de voorraad verdwijnt.

De huidige verordening

De IJmond gemeenten en Bloemendaal hebben sinds 2015 geen vergunningplicht voor samenstelling van de woningvoorraad meer opgenomen *in de huisvestingsverordening*. Zij regelen deze wijzigingen in het bestemmingsplan.

Haarlem (omzetting, woningvorming, splitsing), Zandvoort (onttrekking, splitsing) en Heemstede (splitsing) hebben ervoor gekozen om een aantal wijzigingen wel te reguleren via de huisvestingsverordening.

Overwegingen

De hoofdredenen om regels op te nemen in de huisvestingsverordening zijn tweeledig:

1. Woningen zijn schaars. Dit vraagt om een afweging in welke gevallen het belang van behoud van de woningvoorraad (volgens het principe van 'normaal gebruik') zwaarder weegt dan het belang van de eigenaar bij onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming of splitsing. Overigens niet alleen het belang van de eigenaar, want het is evident dat deze wijzigingen ook een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de voorraad. Kleine woningen spelen in op de trend van huishoudenverdunding, kamerverhuur kan een functie hebben als flexibele schil.
2. Leefbaarheid. In bepaalde buurten kunnen deze wijzigingen voor een te grote druk op de leefomgeving zorgen. Het is daarmee niet wenselijk om overal mee te werken aan een

aanvraag. Een weigeringsgrond kan bijvoorbeeld zijn dat er onvoldoende parkeerplaatsen zijn. Ook aan de woning zelf zijn eisen te stellen ten behoeve van de leefbaarheid (geluid, minimale oppervlakten etc.).

Gemeenten zoeken naar een verordening die zo veel als mogelijk eenduidig is. De woonmarkt verschilt echter per gemeente en maakt lokale verschillen in regelgeving soms noodzakelijk. Voor dit onderwerp gaat dit zeker op. De verschillende 'wijzigingen' komen in verschillende mate voor in de gemeenten. Het is daarmee niet effectief en efficiënt om elke wijziging in elke gemeente op dezelfde wijze te regelen. Het vergt veel nieuwe regels en behoorlijk meer toezicht en specialistische handhaving.

Voor alle gemeenten geldt natuurlijk dat ze onwenselijke effecten op de woonmarkt willen voorkomen. Het bestemmingsplan is hiervoor voor gemeenten een belangrijk sturingsinstrument. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt deze vervangen door het omgevingsplan, dat een nog grotere reikwijdte heeft (ten aanzien van de leefbaarheid). De huisvestingsverordening is voor gemeenten een aanvullend middel (waar het bestemmingsplan niet voldoet) en mogelijk tijdelijk middel om te sturen op de woningmarkt, als er sprake is van schaarste.

Op het gebied van handhaving zijn er ook belangrijke verschillen: De huisvestingsverordening kent een bestuurlijke boete, die snel (herhaaldelijk) opgelegd kan worden bij overtreding. Handhaving op het bestemmingsplan vindt plaats via een 'last onder dwangsom'. De last onder dwangsom is een langere handhavingprocedure. De eigenaar moet dan de situatie terugbrengen naar de oorspronkelijke situatie.

Voorstel

- Waar het bestemmingsplan voldoet, wordt geen extra regelgeving opgenomen in de huisvestingsverordening.
- Beverwijk, Heemskerk, Heemstede zetten de verordening in voor de regulering van woningvorming. De voorwaarden hiervoor worden uitgewerkt.
- Haarlem en Zandvoort passen de bestaande regels voor toeristische verhuur van woonruimte aan op de gewijzigde Huisvestingswet (Wet Toeristische verhuur van woonruimte). Daarbij gaat het specifiek om de registratieplicht en eventueel de meldingsplicht voor tijdelijke vakantieverblijf.

3.2 Overige onderwerpen

3.2.1 Opkoopbescherming

Landelijk is een trend zichtbaar dat betaalbare koopwoningen worden opgekocht door beleggers. Begin 2021 heeft de Tweede Kamer daarom een wetsvoorstel aangenomen om onder meer de Huisvestingswet en Woningwet te herzien. Onderdeel hiervan is de invoering van de opkoopbescherming. Het voorstel biedt de mogelijkheid om dit terug te dringen, zodat de woningen bewoond zullen worden door de kopers. De gedachte is dat kopers meer binding hebben met de buurt, wat voordelig is voor de leefbaarheid in de omgeving. Het wetsvoorstel is (op moment van schrijven) nog niet vastgesteld in de Eerste Kamer. Voor nu bekijken we de opties tot monitoring. Niet in alle gemeenten zal het opkopen van koopwoningen in gelijke mate spelen. Daarbij is er ook behoefte aan huurwoningen. Dat vraagt om een afweging. Mocht daar op lokaal niveau aanleiding voor zijn, dan kan een wijziging op de huisvestingsverordening volgen.