



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Evaluatie Huisvestingswet 2014

Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Evaluatie Huisvestingswet 2014

Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid

Opdrachtgever

Ministerie van BZK, directie Woningmarkt

Projectnummer

P40640

Datum

12 mei 2020

Auteurs

Steven Kromhout

Thierry Wever

Roos Hoeve

Pieter Kranenborg

Lianne Wittkämper

Inhoud

0.	Samenvatting	1
1	Inleiding	4
2	Huisvestingwet 2014	5
2.1	Uitgangpunten	6
2.2	Huisvestingsverordening als middel	7
2.3	Onderbouwing en afbakening	8
2.4	Tijdelijke inzet	9
2.5	Regionale en lokale binding	10
2.6	Inschrijfsysteem, verdeelmodellen en rangordecriteria	10
2.7	Urgentieregeling	11
2.8	Wijzigingen in de woonruimtevoorraad	12
2.9	Handhaving	13
3	Huisvestingverordeningen in 2020	15
3.1	Huisvestingsverordeningen in 2020	15
3.2	Woonruimteverdeling	19
3.3	Urgentieregeling	21
3.4	Woonruimtevoorraadbeheer	24
4	Resultaten gespreksronde	27
4.1	Proces totstandkoming verordeningen	27
4.2	Interbestuurlijk toezicht	29
4.3	Woonruimteverdeling	30
4.3.1	Nut en noodzaak	30
4.3.2	Vergunningplichtige voorraad	31
4.3.3	Instrumenten	33
4.4	Urgentieregeling	34
4.5	Woonruimtevoorraadbeheer	35

4.5.1	Nut en noodzaak	35
4.5.2	Vergunningplichtige voorraad	35
4.5.3	Instrumenten	36
5	Conclusies en aanbevelingen	38
5.1	Algemeen	38
5.2	Woonruimteverdeling	40
5.3	Urgentieregeling	42
5.4	Woonruimtevoorraadbeheer	42
5.5	Aanbevelingen	43
Bijlage 1	Gespreksronde	44

Samenvatting

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 heeft een evaluatie plaatsgevonden.

Doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de Huisvestingswet 2014 doeltreffend en doelmatig is en in hoeverre de reikwijdte van de wet voldoet aan de maatschappelijke opgave waarvoor de wet is bedoeld.

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten om hun **huisvestingsbeleid** vorm te geven. Daarbij gaat het om regels met betrekking tot de **woonruimteverdeling** en het **beheer van de woonruimtevoorraad**, die zij kunnen vastleggen in een huisvestingsverordening.

Voor deze evaluatie zijn begin 2020 alle **huisvestingsverordeningen** geïnventariseerd. Daarnaast heeft een **gespreksronde** plaatsgevonden, bestaande uit twaalf interviews met gemeenten die een huisvestingsverordening hanteren en acht gesprekken met andere betrokken partijen: Rijk, provincies, woningcorporaties en vertegenwoordigers van particuliere verhuurders en huurders.

Algemeen

Anno 2020 hanteert de helft van de Nederlandse gemeenten een huisvestingsverordening, zo blijkt uit de inventarisatie. Het betreft vooral gemeenten in en rond de Randstad.

Uit de gespreksronde komt naar voren dat de Huisvestingswet 2014 voorziet in een grote behoefte van gemeenten om te sturen op het gebied van woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. Bij woonruimteverdeling gaat het om **toewijzingsregels** die bedoeld zijn om te voorkomen dat bepaalde groepen woningzoekenden vanwege schaarste verdrongen worden. Op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer kunnen gemeenten **wijzigingen aan de voorraad** reguleren, ter voorkoming van (extra) schaarste.

In beide gevallen moeten gemeenten wel onderbouwen waarom de inzet van deze instrumenten noodzakelijk en effectief is. Gemeenten mogen de **vrijheid van vestiging** van woningzoekenden en het **eigendomsrecht** van particuliere eigenaren immers niet onnodig beperken. In de praktijk verschilt de mate van **onderbouwing** sterk per gemeente. Sommige gemeenten hebben moeite om zelf tot een goede onderbouwing van schaarste te komen. Naast schaarste wil een deel van de gemeenten ook kunnen sturen vanwege de **leefbaarheid**.

Het oordeel over nut en noodzaak van de inzet van het instrumentarium dat de Huisvestingswet 2014 biedt, is aan de gemeenteraad, die de huisvestingsverordening vaststelt. Door het verdwijnen van de mogelijkheid om te sturen via afspraken, is de **democratische legitimiteit** vergroot. Ook vanuit de lokale politiek is er vaak een sterke behoefte om te sturen. De Huisvestingswet 2014 heeft dan ook niet geleid tot meer terughoudendheid bij gemeenten om te regels te stellen. De mate van **sturing** wordt soms wel beperkt door de capaciteit die gemeenten in huis hebben voor vergunningverlening en handhaving.

De instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 zijn bedoeld als tijdelijke maatregel. Daarom is een huisvestingsverordening maximaal vier jaar geldig. Deze **looptijd** wordt door veel ge-

meenten als te kort ervaren. Bijna alle gemeenten die in 2015 op grond van de Huisvestingswet 2014 een huisvestingsverordening hebben vastgesteld, hebben in 2019 of begin 2020 een nieuwe verordening door de gemeenteraad laten vaststellen.

In de Huisvestingswet 2014 is het **interbestuurlijke toezicht** op de gemeentelijke regelgeving beperkt. Provincies hebben het zicht op de huisvestingsverordeningen verloren en spreken gemeenten niet aan op onrechtmatige regelgeving en inconsistenties tussen hun huisvestingsbeleid en hun woningbouwbeleid. Gemeenten worden alleen gecorrigeerd wanneer burgers naar de rechter stappen.

Woonruimteverdeling

137 gemeenten (39%) hebben in hun huisvestingsverordening regels opgenomen ten aanzien van woonruimteverdeling in verband met schaarste. Gemeenten mogen zelf bepalen voor welke (schaarse) huurwoningen de regels nodig zijn. In bijna alle gemeenten hebben de regels alleen betrekking op huurwoningen tot de liberalisatiegrens, die in de vorige wet als maximale huurprijsgrens gold. Enkele gemeenten reguleren ook de toewijzing van **mid-deldure huurwoningen**. Sommige gemeenten zouden ook willen kunnen sturen in de toewijzing van **sociale koopwoningen**, met name bij nieuwbouw.

Sinds de invoering van de Huisvestingswet 2014 maken steeds meer gemeenten gebruik van de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden met **regionale en lokale binding**. Vanwege de toenemende krapte op de woningmarkt willen steeds meer gemeenteraden lokale woningzoekenden voorrang geven. De provincies en veel woningcorporaties vrezen dat dit ten koste gaat van de vrijheid van vestiging.

Urgentieregeling

Gemeenten kunnen (ook zonder schaarste) een urgentieregeling in hun huisvestingsverordening opnemen, om voorrang te geven aan groepen woningzoekenden die dringend een woning nodig hebben. 166 gemeenten (47%) maken gebruik van die mogelijkheid. Gemeenten bepalen zelf welke groepen woningzoekenden urgentie krijgen, met uitzondering van enkele wettelijk verplichte categorieën.

Ondanks de afschaffing in 2017 van de wettelijke verplichting om **vergunninghouders** als urgentie categorie te benoemen, krijgt deze groep in bijna alle gemeenten nog steeds voorrang bij de toewijzing van huurwoningen; zo niet via de urgentieregeling, dan wel via directe bemiddeling. Zonder voorrang te geven kunnen gemeenten niet aan hun taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders voldoen.

Woonruimtevoorraadbeheer

Er lijkt sprake van een toenemende behoefte bij gemeenten om grip te houden op de omvang en samenstelling van de woonruimtevoorraad. In de praktijk is **leefbaarheid de belangrijkste reden** waarom gemeenten hierop sturen. De Huisvestingswet 2014 biedt onvoldoende duidelijkheid of sturen op grond van leefbaarheid toegestaan is. Het gevolg is dat sommige gemeenten de randen van de wet opzoeken om te kunnen sturen en/of gebruik te maken van andere wet- en regelgeving.

Gemeenten kunnen op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet een vergunning eisen voor onttrekking, samenvoeging, omzetting en woningvorming. Daarbij is niet duidelijk of

gemeenten bij gebruik van dit instrumentarium al deze wijzigingen vergunningplichtig moeten maken. Sommige gemeenten maken **uitzonderingen** op de vergunningplicht, terwijl dit (volgens de Raad van State) in strijd is met de wet.

De Huisvestingswet 2014 biedt **weinig wettelijke kaders** voor de regels die gemeenten mogen stellen bij de vergunningverlening voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad. Dit biedt gemeenten veel beleidsvrijheid en eigenaren weinig mogelijkheden om regels aan te vechten.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de evaluatie is een drietal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

1 Inleiding

Nu de Huisvestingswet 2014 vijf jaar van kracht is, is het tijd voor een evaluatie.

In 2015 is de Huisvestingswet 2014 in werking getreden, als opvolger van de Huisvestingswet 1993. De wet biedt gemeenten instrumenten om hun huisvestingsbeleid vorm te geven. Daarbij gaat het om instrumenten met betrekking tot de woonruimteverdeling en het beheer van de woonruimtevoorraad. In beide gevallen moeten gemeenten onderbouwen waarom de inzet van deze instrumenten noodzakelijk en effectief is. Daarbij speelt het begrip schaarste een belangrijke rol.

Doel evaluatie

Doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de Huisvestingswet 2014 doeltreffend en doelmatig is en in hoeverre de reikwijdte van de wet voldoet aan de maatschappelijke opgave waarvoor de wet is bedoeld. Op basis van de resultaten worden tevens verbeterpunten gesignaleerd.

Methode

Deze evaluatie bestaat uit twee hoofdonderdelen. Het eerste deel is een kwantitatieve inventarisatie van (de inhoud van) alle gemeentelijke huisvestingsverordeningen die op basis van de Huisvestingswet 2014 zijn vastgesteld.

Het tweede onderdeel van de evaluatie bestaat uit een gespreksronde met stakeholders: partijen die in de praktijk gebruikmaken dan wel te maken hebben met het instrumentarium dat de Huisvestingswet 2014 biedt.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelen en achtergronden van de Huisvestingswet 2014. Ook gaan we in op de instrumenten die de wet biedt en de maatschappelijke opgaven waarvoor deze bedoeld zijn;
- In hoofdstuk 3 presenteren we de uitkomsten van de inventarisatie van huisvestingsverordeningen. We brengen (letterlijk) in kaart hoeveel gemeenten een verordening hebben en laten zien hoeveel gemeenten daarin regels hebben opgenomen met betrekking tot woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. Daarna gaan we per onderwerp dieper in op de resultaten en geven daarbij antwoord op alle kwantitatieve vragen.
- In het vierde hoofdstuk van de rapportage beschrijven we de resultaten van de gesprekken met betrokken partijen. Per thema geven we de meningen en ervaringen van de partijen die we gesproken hebben beknopt weer.
- Ten slotte trekken we conclusies uit de evaluatie. Daarbij integreren we de resultaten van de evaluatie. Op basis daarvan doen we enkele aanbevelingen.

2 Huisvestingswet 2014

Voordat we kunnen toetsen of de Huisvestingswet 2014 in de praktijk doelmatig en doeltreffend werkt, gaan we in dit hoofdstuk in op de doelen en achtergronden van de wet.

Op 1 januari 2015 trad de Huisvestingswet 2014 in werking¹. Deze wet verving op dat moment de bestaande Huisvestingswet uit 1993².

De Huisvestingswet 2014 is een kleinere wet dan zijn voorganger, waarbij vooral de gemeente aan zet is. De wetgever beoogt hiermee de kaders te scheppen voor een beter werkbaar systeem, waarin 1) helder is wanneer de wet wel en niet gebruik kan worden, 2) de instrumenten eenvoudig en doeltreffend zijn, 3) de wet beter handhaafbaar is voor gemeenten (onder meer door middel van de bestuurlijke boete) en 4) toepassing van de wet transparanter is voor burgers en andere partijen. Bovendien acht de wetgever het van belang dat gebruik van het instrumentarium democratisch gelegitimeerd tot stand komt en dat de (administratieve) lasten en regeldruk waar mogelijk beperkt worden³.

De totstandkoming van de Huisvestingswet 2014 heeft een lange voorgeschiedenis. De evaluatie van de wet uit 1993 is in 2004 in de Tweede Kamer behandeld⁴ en het originele wetsvoorstel dateert van december 2009⁵. In de tussentijdse periode wordt het wetsvoorstel middels drie nota's van wijziging en een drietal amendementen gewijzigd, voordat het in april 2014 door de Tweede Kamer werd aangenomen.

De wijzigingen betreffen een aantal wezenlijke punten⁶:

- de mogelijkheid om bij woningtoewijzing te sturen op leefbaarheid is vervallen;
- lokaal maatwerk is (beperkt) mogelijk voor alle gemeenten;
- verdelingsregels kunnen niet gelden voor koopwoningen en kavels⁷;
- mantelzorgverleners en -ontvangers zijn als verplichte urgentiecategorie toegevoegd;
- vergunningplicht bij onttrekking is niet van toepassing bij omzetting of onttrekking van de eigen woning ten behoeve van kantoor of praktijkruimte.

Inmiddels zijn al weer meerdere malen aanpassingen gedaan⁸. De onderstaande tabel geeft een overzicht:

¹ Zie: Stb. 2014, 248 en Kamerstukken: 32271.

² Bestaande Huisvestingsverordeningen op basis van de wet uit 1993 vervielen hiermee van rechtswege per 1 juli 2015. Huisvestingsverordeningen binnen WGR+-regio's vervielen van rechtswege per 1 januari 2016 (Zie verder: Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, in werking getreden met ingang van 1 januari 2015; zie Kamerstukken: 33.659).

³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 271, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II, 2003/04, 29 624, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II, 2009/10, 32 271, nr. 3.

⁶ Voor een uitputtend overzicht verwijzen we naar de memorie van antwoord, Kamerstukken I, 2013/14, 32 271, nr. C, blz. 8/9.

⁷ M.u.v. de Waddeneilanden.

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035303/2019-07-01/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>.

tabel 2-1 Wijzigingenoverzicht Huisvestingswet – januari 2015 t/m januari 2020

Inwerkingtre- ding	Aard van de wijziging	Kamerstuk- ken
1 juli 2015	Wijziging van de Huisvestingswet in verband met de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.	33966 samen met 32769
1 juli 2016	Wijziging van de Huisvestingswet in verband met het mogelijk maken van tijdelijke huurcontracten voor jongeren.	34156
1 januari 2017	Wijziging van de Huisvestingswet in verband met aanpassingen in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de “Rotterdamwet”) in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag.	34314
1 juli 2017	Wijziging van de Huisvestingswet in verband met het laten vervallen van vergunninghouders als verplichte urgentiecategorie.	34454
1 juli 2017	Verschillende technische wijzigingen en een aantal wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen (Veegwet Wonen): Standplaatsen worden toegevoegd aan de Huisvestingswet. Daarnaast worden onduidelijkheden weggenomen over de mogelijkheden om woningen toe te wijzen op basis van het huishoudinkomen van de huurder. Op het vlak van woningvoorraadbeheer worden de mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete iets uitgebreid.	34468
1 juli 2019	Wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen: ‘schaarste aan goedkope woonruimte’ wordt telkens vervangen door ‘schaarste aan woonruimte’.	35036

In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en achtergronden van de wet in meer detail en geven we een beeld van het instrumentarium dat de Huisvestingswet 2014 de gemeenten geeft in de sturing op de woningtoewijzing en woonruimtevoorraad. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen sinds inwerkingtreding op 1 januari 2015 komen uiteraard aan de orde.

2.1 Uitgangspunten

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 is de **vrijheid van vestiging**. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. De instrumenten die de Huisvestingswet biedt op het gebied van woonruimteverdeling

beperken deze vrijheid. Daarom regelt de wet onder welke voorwaarden gemeenten deze instrumenten mogen inzetten.

De Huisvestingswet grijpt ook in op het **eigendomsrecht** van woningeigenaren. In principe hebben eigenaren het recht om zelf over het gebruik van en wijzigingen aan hun woningen te beschikken. Gemeentelijke regels op het gebied van woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer beperken dit recht.

Deze fundamentele rechten⁹ kunnen alleen worden beperkt indien noodzakelijk voor het algemeen belang in een democratische samenleving. Dat belang kan volgens de wet gelegen zijn in het tegengaan van de **onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte**. Alleen als hier aantoonbaar sprake van is kunnen gemeenten gebruikmaken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 (zie 2.3).

2.2 Huisvestingsverordening als middel

Het instrumentarium dat de Huisvestingswet de gemeenten geeft bestaat uit het vaststellen van een **huisvestingsverordening**. Deze verordening bevat regels met betrekking tot het in gebruik geven en nemen van woonruimte en/of het wijzigen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Het is niet (meer) mogelijk om in plaats van een verordening dergelijke regels af te spreken met corporaties (in een convenant). Zodoende wordt de democratische legitimiteit vergroot en de transparantie, openheid en rechtsbescherming voor woningzoekenden bevorderd.

Het is op basis van de huisvestingsverordening vervolgens verboden de in de verordening aangewezen woonruimte zonder huisvestingsvergunning in gebruik te nemen of te geven. Woonruimteverdeling op basis van de Huisvestingswet 2014 gebeurt dus aan de hand van een **vergunningensysteem**. Burgemeester en wethouders kunnen de bevoegdheid om vergunningen te verlenen **mandateren** aan eigenaren of beheerders van woonruimte voor zover het die woonruimte betreft, bijvoorbeeld aan de (samenwerkende) corporaties (zie artikel 19 van de wet).

Sturing in de woonruimteverdeling beperkt zich tot **de woonruimtevoorraad die bestemd is voor verhuur**¹⁰; gemeenten moeten zelf de schaarse voorraad aanwijzen en daarmee vergunningplichtig maken door een prijsgrens in de verordening op te nemen. Over de verdeling van woonruimte boven de in de verordening genoemde prijsgrens kan de gemeente geen regels stellen.

Het ligt in de rede om bij de bepaling van de prijsgrens de huurtoeslaggrens als uitgangspunt te nemen¹¹, maar dat hoeft niet. Erboven en eronder kan ook, mits goed beargumenteed. Daarbij geldt sinds de Huisvestingswet 2014 **geen (maximale) huurprijsgrens** meer. Aanvankelijk sprak de wet nog wel van 'goedkope' woonruimte, maar die afbakening is per 1 juli 2019 geschrapt, om te verduidelijken dat ook middeldure huurwoningen onder de vergunningplicht kunnen vallen.

⁹ Zoals opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

¹⁰ Met uitzondering van de Waddeneilanden waar ook een vergunningplicht voor de koopwoningen kan gelden.

¹¹ Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2009/10, 32 271, nr. 3.) is opgetekend en bij de behandeling van het wetsvoorstel door de minister is aangegeven.

Regionale verordeningen?

In een gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als één geheel beschouwd kan worden, is het mogelijk om te komen tot een gemeenschappelijke verordening (artikel 3). Concreet kunnen een of meer gemeenten de provincie verzoeken een woningmarktregio aan te wijzen. Die aanwijzing van de provincie is bindend, in die zin dat gemeenten in de desbetreffende regio slechts een Huisvestingsverordening kunnen vaststellen als zij hierover met elkaar overeenstemming weten te bereiken. Let wel: ook hiervoor geldt dat dit niet betekent dat zij gelijke verordeningen of een regionale verordening hantieren. Gemeenten moeten het met elkaar eens zijn over de inhoud van de verordeningen.

Geen verordening: verhuurders aan zet

De afwezigheid van een verordening betekent niet dat er geen toewijzingsregels zullen zijn. Er zullen immers vrijwel altijd meerdere kandidaten voor een vrijkomende woning zijn en dus is er op zijn minst een volgorde Regel nodig. Bovendien geldt voor verhuurders dat zij contractvrijheid hebben. Dat houdt in dat zij in principe vrij zijn om te kiezen of en met wie zij een contract aangaan¹². Verhuurders kunnen dus zelf eisen stellen aan potentiële huurders.

Dit laatste betekent overigens niet dat verhuurders 'hun gang kunnen gaan'. Er gelden immers algemene regels waaraan zij vanzelfsprekend moeten voldoen en die van invloed zijn op wat kan en mag in de toewijzingspraktijk. Burgers staat een gang naar de civiele rechter vrij op het moment dat zij in hun ogen in een onrechtvaardige toewijzingspraktijk terecht zijn gekomen.

In de eerste plaats geldt in Nederland vrijheid van vestiging volgens het EU-recht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De vrijheid van vestiging moet dus te allen tijde in acht worden genomen en van bindingseisen kan dus geen sprake zijn. In de tweede plaats is in de Grondwet bepaald dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Uitsluiting of voorrang op basis van ongerechtvaardigd onderscheid naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is dus ook uitgesloten. Voor woningcorporaties gelden bovendien aanvullende regels die van invloed zijn op de woningtoewijzing, die volgen uit de Woningwet (o.a. passend toewijzen).

2.3 Onderbouwing en afbakening

Gemeenten dienen te **onderbouwen** waar en in hoeverre er sprake is van schaarste aan woonruimte en dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Bovendien moet duidelijk worden dat het instrumentarium van de wet in de concrete situatie **geschikt en proportioneel** is om die effecten te bestrijden. Het is uiteindelijk aan de ge-

¹² De inhoud van het contract is in het geval van een huurovereenkomst natuurlijk niet vrij, gelet op de bepalingen in het Huurrecht.

meenteraad om met deze onderbouwing in te stemmen bij het vaststellen van de Huisvestingsverordening. **De Huisvestingswet 2014 doet geen uitspraken over hoe die onderbouwing dient te gebeuren of wanneer er sprake is van schaarste**¹³.

De onrechtvaardige en onevenwichtige gevolgen van schaarste kunnen zich voordoen in de vorm van verdringing van kwetsbare groepen op de woningmarkt. Het kan gaan om verdringing in de **tijd** (bepaalde groepen woningzoekenden moeten lang wachten op een woning) of in **ruimte** (segregatie op de woningmarkt). De wet onderscheidt drie categorieën waarin deze verdringing in tijd in ruimte kan voorkomen:

- schaarste aan woonruimte in het algemeen;
- schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen (bv. voor ouderen en gehandicapten);
- schaarste aan huurwoningen voor de huidige inwoners van een gemeente.

Het is hierbij van belang dat **de Huisvestingsverordening betrekking heeft op dat deel van de woonruimtevoorraad waarvoor de schaarste ook daadwerkelijk is aangetoond**. Is bijvoorbeeld aangetoond dat er schaarste is aan grote woningen, dan dient de huisvestingsverordening betrekking te hebben op de verdeling van grote woningen en niet op bijvoorbeeld alle goedkope woningen. Daarnaast dient ook aangegeven te zijn in welk gebied deze schaarste voorkomt. **De sturing via de Huisvestingsverordening moet zich beperken tot die gebieden, woningtypen en prijsklassen waar de schaarste betrekking op heeft. Dit kan zijn buurt, wijk, stadsdeel, stad of gemeente**. Van bemoeienis van de gemeente met de verdeling van woonruimte boven de in de verordening bepaalde prijsgrenzen is vanzelfsprekend geen sprake.

Gemeenten hebben dus de vrijheid en verantwoordelijkheid om, gericht op de specifieke woningmarktomstandigheden in de eigen gemeente en regio, zelf de vergunningplichtige voorraad en bijbehorende toewijzingsregels vast te stellen. Het ligt hierbij volgens de wetgever in de rede om waar mogelijk gebruik te maken van landelijk erkende gegevensbronnen en onderzoeken, lokale of regionale woningmarktonderzoeken¹⁴, gegevens uit lokale of regionale woningzoekenden- of verhuurregistraties en relevant ruimtelijk beleid.

2.4 Tijdelijke inzet

De Huisvestingsverordening heeft een **tijdelijk karakter** van maximaal vier jaar. Dit omdat vraag en aanbod op de woningmarkt niet statisch maar dynamisch is. De vraag naar woonruimte kan bijvoorbeeld veranderen door demografische of economische ontwikkelingen of veranderende regelgeving. Hetzelfde kan gelden voor het aanbod. Als gevolg daarvan kunnen schaarste en de onwenselijke effecten daarvan veranderen. Daarom is het goed om periodiek vast te stellen hoe de woningmarktsituatie is en in hoeverre er (nog) sprake is van schaarste en wat die voor consequenties heeft. En dus of het stellen van verdelingsregels nog wel nodig is.

¹³ Wel is inmiddels jurisprudentie beschikbaar op dit vlak. Zie bijvoorbeeld recente gerechtelijke uitspraken over de huisvestingsverordeningen van de gemeenten Eindhoven (ECLI:NL:RBOBR:2019:10), Nijmegen (ECLI:NL:RBGEL:2020:398) en Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2019:9618).

¹⁴ Mits uitgevoerd door een externe partij, Kamerstukken II, 2009/10, 32 271, nr. 3, blz. 35.

De verordening heeft ook een tijdelijk karakter omdat verdelingsregels het structurele probleem, de schaarste op de woningmarkt, zelf niet oplossen. Schaarste los je niet op met verdelingsmaatregelen; je kunt hooguit de onwenselijke effecten ervan verzachten. Voor het “oplossen” van de schaarste beschikt de gemeente over andere beleidsinstrumenten (het woonbeleid in brede zin, woningbouwprogrammering, herstructurering, leegstandsbeleid enz.).

2.5 Regionale en lokale binding

De onevenwichtige en onrechtvaardige verdringingseffecten van schaarste kunnen betrekking hebben op de huidige bewoners in een gemeente of buurt. Om die effecten te beperken, biedt de wet de mogelijkheid regionale of lokale bindingseisen te hanteren, waarmee voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met **economische- of maatschappelijke binding**.¹⁵

In gemeenten die op basis van regels voortvloeiend uit de Wet ruimtelijke ordening geringe of geen uitbreidingsmogelijkheden hebben, kan dat voor het deel van het aanbod waarvoor dat aantoonbaar noodzakelijk is. Voor andere gemeenten geldt dat voor maximaal 50% van het vergunningplichtige aanbod bij vergunningverlening voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden uit de regio. Maximaal de helft van het vastgestelde percentage is met voorrang toewijsbaar aan lokaal gebonden. De percentages hebben betrekking op de woonruimte die met voorrang voor mensen met binding (regionaal of lokaal) worden aangeboden.

Regionale of lokale bindingseisen kunnen **niet zonder meer** van toepassing worden verklaard op maximaal 50% van de te verlenen huisvestingsvergunningen. Ook hiervoor geldt dat moet worden onderbouwd waarom voorrang voor lokale of regionale woningzoekenden voor een bepaalde wijk, complex of woningtype nodig en passend is en welke verdringingseffecten (door woningzoekenden ‘van buiten’) hiermee beperkt worden. De genoemde percentages (maximaal 50% regionale binding en daarbinnen de helft lokale binding) gelden **per categorie aangewezen woonruimte en hebben betrekking op de woningen die met voorrang worden aangeboden** voor die specifieke groepen.

Het toepassen van economische en maatschappelijke binding mag er echter **niet toe leiden dat er geen reële huisvestingsmogelijkheden** zijn voor woningzoekenden zonder binding.

2.6 Inschrijfsysteem, verdeelmodellen en rangordecriteria

De gemeente **kan** in de Huisvestingsverordening bepalingen opnemen over de wijze van bekendmaking en beschikbaarheid van vergunningplichtige woonruimte, en over het voeren van een **inschrijfsysteem** van woningzoekenden, het **verdeelmodel** en de **rangordecriteria** (volgordebepaling) in het woonruimteverdeelsysteem.

In de Huisvestingswet 2014 is hiertoe geen verplichting opgenomen. Gemeenten kunnen dit desgewenst aan de verhuurders zelf overlaten. Daarbij dient dan wel gelet te worden op de transparantie richting burgers en woningzoekenden. Bovendien kan het niet zo zijn dat rangordecriteria de facto gaan werken als bindingseisen.

¹⁵ Zie artikel 14, Huisvestingswet 2014 voor de precieze definities.

2.7 Urgentieregeling

De Huisvestingswet 2014 biedt de mogelijkheid een **urgentieregeling** op te stellen, waarin zij regelt dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte nodig hebben (artikel 12 van de Huisvestingswet 2014). Dit mag **ook wanneer er geen sprake is van schaarste** aan woonruimte. Geen schaarste betekent immers niet per se dat er woningen leeg staan om urgent woningzoekenden direct in te kunnen huisvesten.

Wanneer de gemeente ervoor kiest een urgentieregeling in te stellen (op te nemen in de huisvestingsverordening) mag de gemeenteraad zelf bepalen hoe zij dit vormgeeft (denk aan de wijze van toetsing, verdeling en volgordebepaling). Daarbij dienen ook de **categorie(ën) woonruimte** te worden aangewezen waarbij voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden uit één van de urgente groepen. Dat is niet noodzakelijkerwijs dezelfde voorraad als de woonruimte die in het kader van de verdelingsregels als schaars en dus vergunningplichtig is aangemerkt. Immers, een urgentieregeling kan ook bestaan zonder dat er sprake is van schaarste en dus toewijzingsregels van overheidswege. Ook zal de gemeenteraad in dit kader moeten vastleggen wat de **procedure** is voor woningzoekenden om voor indeling in een urgentiecategorie in aanmerking te komen en op welke wijze zij vervolgens met voorrang een woning kunnen krijgen.

De gemeente mag ook zelf bepalen welke groepen (ook wel ‘**urgentiecategorieën**’) zij voorrang wil geven. Het moet wel gaan om woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Bovendien moet men twee groepen verplicht opnemen in de urgentieregeling:

1. woningzoekenden die verblijven in een **voorziening voor tijdelijke opvang vanwege relationele problemen** (bv. uitstromers uit blijf-van-mijn-lijfhuizen);
2. woningzoekenden die **mantelzorg verlenen of ontvangen**.

Tot 1 juli 2017 waren **vergunninghouders**¹⁶ in de Huisvestingswet opgenomen als verplichte urgentiecategorie. Hieraan is een einde gekomen met het in werking treden van de ‘Wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders’ (Kamerstukken 34454 / Stb. 2016, 534)¹⁷. Ondanks de wetswijziging heeft de gemeenteraad nog steeds de mogelijkheid om de vergunninghouders als urgentiecategorie te benoemen in de huisvestingsverordening. Met de wijziging is de gemeenteraad alleen niet langer wettelijk verplicht om dat te doen.

Het vervallen van de wettelijke verplichting om vergunninghouders als urgentiecategorie aan te merken laat onverlet dat gemeenten moeten voldoen aan hun taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders. De provincie ziet hier als toezichthouder op toe. Op grond van de taakstelling (artikel 28-30 Huisvestingswet 2014) zijn gemeenten eraan gehouden om vergunninghouders van woonruimte te voorzien. Hiertoe heeft de wetgever bij de wetswijziging aan artikel 12 een vierde lid toegevoegd, waarmee wordt geborgd dat gemeenten - in het geval dat er sprake is van een urgentieregeling - vastleggen hoe aan de

16 Een vergunninghouder is een vreemdeling die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning heeft ontvangen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000 en die voor de eerste maal woonruimte zoekt (zoals opgenomen in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014).

17 Met deze wetswijziging heeft de minister gevolg gegeven aan de motie Van der Linde (kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 XVIII, nr. 40).

taakstelling invulling wordt gegeven. Dit wetsartikel legt aan de gemeente(raad) de verplichting op om in de huisvestingsverordening vast te leggen hoe de gemeente invulling geeft aan haar taakstelling indien de gemeente geen gebruik maakt van de urgentieregeling/voorrangsverklaring.

Wanneer de manier waarop de gemeente de taakstelling wil gaan realiseren door burgemeester en wethouders (tot wie de taakstelling zich officieel richt) reeds ergens anders is beschreven, hoeft er echter niet apart melding van te worden gemaakt in de huisvestingsverordening. De wetgever denkt hierbij aan een (apart) plan van aanpak over de wijze waarop in de taakstelling zal worden voorzien of een beschrijving hiervan in de woonvisie (of in een gelijkwaardig document) ^{18 19}.

2.8 Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

De Huisvestingswet 2014 biedt een gemeente publiekrechtelijke instrumenten om te sturen op wijzigingen in de woonruimtevoorraad. Het gaat daarbij om de volgende wijzigingen:

- **Onttrekking** aan de woonruimtevoorraad, bijvoorbeeld door sloop maar ook door ander gebruik, zoals bij recreatieve verhuur;
- **Samenvoeging** van meerdere woningen tot minder woningen²⁰;
- **Omzetting** van een zelfstandige woning naar onzelfstandige woonruimte, bijvoorbeeld voor kamerverhuur;
- **Woningvorming**, waarbij één woning wordt verdeeld in meerdere zelfstandige woningen;
- **Splitsing** van appartementsrechten in het kadaster, bijvoorbeeld voor verkoop van huurwoningen.

In de basis moet het instellen van deze vergunningplicht gericht zijn op het voorkomen van **schaarste**. De redenatie is dat schaarse woonruimte voor een bepaalde doelgroep verloren gaat als gevolg van de wijzigingen van de woonruimtevoorraad. Door het instellen van een vergunningplicht kan de gemeenteraad grip houden op de opbouw van de woonruimtevoorraad naar woningtype.

Ook hiervoor geldt dat de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening moet aangeven op welk deel van de woonruimtevoorraad de vergunningplicht betrekking heeft. Deze afbakening is niet noodzakelijkerwijs dezelfde als de voorraad waarvoor een huisvestingsvergunning geldt en kan van toepassing zijn **op zowel de huur- als koopvoorraad**.

Hierbij geldt dat een vergunning in principe wordt verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken, samenvoegen of omzetten gediende belang en het eerste belang niet door het stellen van voorwaarden of voorschriften voldoende kan worden gediend.

18 De verplichting om aan te geven hoe de taakstelling wordt ingevuld geldt overigens alleen indien de gemeenteraad een huisvestingsverordening heeft vastgesteld met daarin een voorrangsregeling als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

19 Zie ook: Ministerie van BZK, augustus 2017, "Leeswijzer Huisvestingswet 2014", p. 31-32 en Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 454, nr. 3, Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders.

20 Voor de eerste twee wijzigingen (onttrekken of samenvoegen) is de vergunningplicht niet van toepassing op het gebruik van de woonruimte als kantoor- of praktijkruimte door de eigenaar.

Wel kan de gemeente bij de vergunningverlening in het kader van wijzigingen in de woonruimtevoorraad **leefbaarheidsaspecten laten meewegen**²¹. Onder het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan, naast het voorkomen van schaarste, ook gedacht worden aan andere belangen, zoals leefbaarheid, wijkverbetering en bij splitsing ook de onderhoudstoestand van de betreffende woonruimte. De “leefbaarheid” kan in het geding komen wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand. Met een vergunningplicht (bijvoorbeeld voor woningvorming of omzetting) kan de gemeente grip houden op de hoeveelheid woonruimten, in de vorm van appartementen of kamers. Hierin wordt de jurisprudentie op basis van de voorgaande Huisvestingswet gevolgd, waarin dit artikel ook al was opgenomen.

De gemeenteraad dient in de huisvestingsverordening de **weigeringsgronden** vast te leggen ten aanzien van het verlenen van een vergunning voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten of splitsen van woonruimte of tot woningvorming. De gemeenteraad maakt hierbij de afweging in welke gevallen het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder moet wegen dan het belang van de eigenaar bij onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming of splitsing. Een weigeringsgrond is echter alleen aan de orde indien door voorwaarden of voorschriften het belang van behoud of samenstelling onvoldoende gewaarborgd kan worden.

Inmiddels is een wetwijziging van de Huisvestingswet 2014 in voorbereiding waarmee gemeenten de negatieve neveneffecten van **toeristische verhuur** van woonruimte kunnen voorkomen of beperken. Daartoe krijgen gemeenten nieuwe instrumenten in handen. Het betreft een eenmalige registratieverplichting voor aanbieders van toeristische verhuur, een vergunningplicht, een nachtcriterium en een meldingsplicht voor de feitelijke verhuur. De instrumenten uit het wetsvoorstel kunnen ook worden gebruikt als er aantoonbare leefbaarheidsproblematiek is. Ook gemeenten zonder schaarste kunnen dus gebruikmaken van de instrumenten uit het wetsvoorstel.

2.9 Handhaving

In de Huisvestingswet 2014 is geregeld dat het College van burgemeester en wethouders (of de daartoe door hen aangewezen ambtenaren) zorg draagt/ dragen voor de **bestuursrechtelijke handhaving** van de wet of het krachtens de wet bepaalde. Hierbij hebben zij de bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner in de woning te kunnen controleren. Hiernaast kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepalen dat een **bestuurlijke boete** kan worden opgelegd. De gemeenteraad dient in de verordening vast te leggen hoe hoog de boete voor de verschillende overtredingen is, waarbij het ook in de wet opgenomen maximum niet overschreden mag worden. Het opleggen van een bestuurlijke boete is mogelijk in de volgende gevallen:

- vanwege het zonder huisvestingsvergunning in gebruik nemen van een vergunningplichtige woonruimte;
- vanwege het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan iemand die geen huisvestingsvergunning heeft;

21 De memorie van antwoord spreekt in dit verband over het voorkomen van een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu rond het desbetreffende pand. Zie Kamerstukken I, 2013/14, 32 271, nr. C.

- vanwege het zonder vergunning geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning onttrekken, samenvoegen, omzetten, verbouwen tot twee of meer woonruimten (woningvorming) of splitsen van woonruimte;
- vanwege het niet voldoen aan de voorschriften die zijn verbonden aan een vergunning voor onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming of splitsen.

3 Huisvestingverordeningen in 2020

De Huisvestingswet biedt gemeenten, onder voorwaarden, de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen. Hoeveel gemeenten hebben een verordening en van welke instrumenten maken zij gebruik?

Dit hoofdstuk is het resultaat van een inventarisatie van alle huisvestingsverordeningen die begin 2020 bekend en geldig zijn. De meeste van deze verordeningen zijn gepubliceerd op de landelijke website officielebekendmakingen.nl. Om ontbrekende verordeningen op te sporen is de opbrengst van de inventarisatie vergeleken met de oogst van eerder uitgevoerde onderzoeken²². In twijfelgevallen zijn gemeentelijke websites geraadpleegd en gemeenten rechtstreeks benaderd. Vervolgens is de inhoud van alle gevonden huisvestingsverordeningen geïnterviewd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.

3.1 Huisvestingsverordeningen in 2020

Begin 2020 maken in totaal 179 gemeenten in Nederland gebruik van een huisvestingsverordening. Dit aantal ligt lager dan bij de vorige inventarisatie, in 2018. Toen hadden 187 gemeenten een huisvestingsverordening. Vanwege gemeentelijke fusies is het echter belangrijk om niet alleen naar absolute cijfers te kijken; er zijn op het moment van schrijven 355 gemeenten, terwijl er in 2018 nog 380 waren. In relatieve zin is het gebruik van huisvestingsverordeningen daarom iets toegenomen: van 49% naar ruim 50% van alle gemeenten.

Sinds de invoering van de Huisvestingswet 2014 zijn huisvestingsverordeningen maximaal vier jaar geldig. Gemeenten die daarna opnieuw gebruik willen maken van een verordening, moeten deze opnieuw laten vaststellen door de gemeenteraad, inclusief een onderbouwing van nut en noodzaak. Dat betekent dat alle gemeenten die in 2015 een huisvestingsverordening hebben gemaakt, in 2019 een nieuwe verordening hebben moeten vaststellen²³.

Bijna alle gemeenten die nu een huisvestingsverordening hanteren, hadden ook in 2018 een verordening. Er zijn vier gemeenten die in 2018 nog geen verordening hadden, maar inmiddels wel, namelijk Schouwen-Duiveland, Tiel, Veere en Waalwijk. Drie gemeenten hadden in 2018 wel een verordening maar inmiddels niet meer, namelijk Breda, Roermond en Dongeradeel. Deze laatste gemeente is in de tussentijd opgegaan in de gemeenten Noardeast-Fryslân, die geen huisvestingsverordening heeft opgesteld. Er zijn daarnaast nog een aantal gemeenten die een verordening hadden en niet meer bestaan, maar in alle gevallen hebben de fusiegemeenten waarin deze gemeenten terecht zijn gekomen ook een huisvestingsverordening, waaronder de nieuwe gemeenten Molenlanden en Vijfheerenlanden.

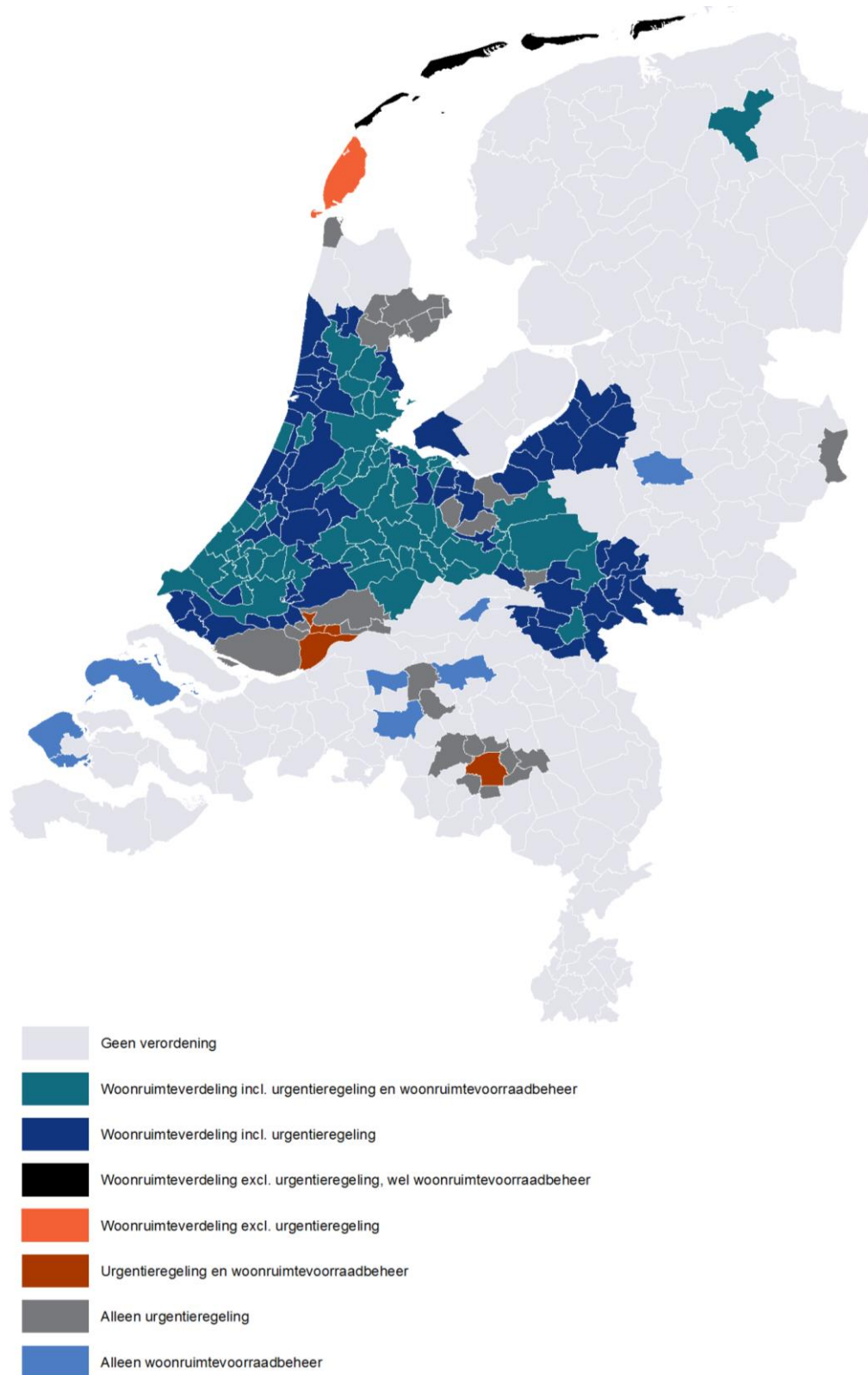
In figuur 3-1 is de geografische spreiding van de gemeenten met een huisvestingsverordening te zien. Nog altijd maken vooral gemeenten in het westen en midden van Nederland

²² Wachten, zoeken en vinden. Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning. RIGO i.o.v. Ministerie van BZK, mei 2016 (Bijlage bij kamerstukken II, 2015-2016, 32847, nr. 229). Vergunninghouders als urgentie categorie. RIGO i.o.v. Ministerie van BZK, juli 2018 (Bijlage bij kamerstukken II, 2017-2018, 34454, nr. 10).

²³ De Huisvestingswet 2014 gaf gemeenten die onder de oude wet al een huisvestingsverordening hadden tot 1 juli 2015 de tijd om een nieuwe verordening vast te stellen die aan de nieuwe wettelijke regels voldeed. Gemeenten in voorlopige WGR-plusregio's kregen tot 1 januari 2016 de tijd.

gebruik van een verordening. De kaart laat ook zien welk instrumentarium uit de Huisvestingswet wordt toegepast in de huisvestingsverordeningen.

figuur 3-1 Geografische spreiding van huisvestingsverordeningen in Nederland en het gebruikte instrumentarium op grond van de Huisvestingswet per verordening



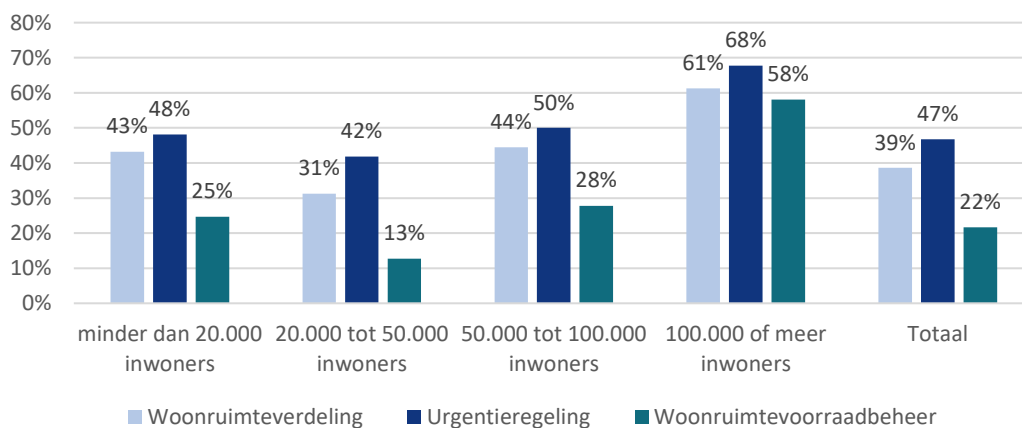
De meeste gemeenten kennen regels op het gebied van woonruimteverdeling, inclusief een urgentieregeling. Er zijn ook gemeenten die alleen een urgentieregeling hanteren. Dit zijn vooral gemeenten in gebieden waar weinig schaarste is, omdat voor een urgentieregeling geen onderbouwing van schaarste nodig is.

Vooraf grotere gemeenten maken (ook) gebruik van regels op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer (zie ook tabel 3-1 en figuur 3-2). Deze gemeenten kennen doorgaans een relatief grote particuliere huurvoorraad. Door voorwaarden te stellen voor zaken als onttrekking, omzetting en splitsing proberen deze gemeenten grip te krijgen op deze voorraad.

tabel 3-1 Gemeenten met huisvestingsverordening met regels t.a.v. woonruimteverdeling (o.g.v. Huisvestingswet), urgentie en/of woonruimtevoorraadbeheer, in aantallen en percentages, naar aantal inwoners, 2020

Aantal inwoners	Woonruimteverdeling		Urgentieregeling		Woonruimtevoorraadbeheer	
minder dan 20.000	35	26%	39	23%	20	26%
20.000 tot 50.000	59	43%	79	48%	24	31%
50.000 tot 100.000	24	18%	27	16%	15	19%
100.000 of meer	19	14%	21	13%	18	23%
Totaal	137	100%	166	100%	77	100%

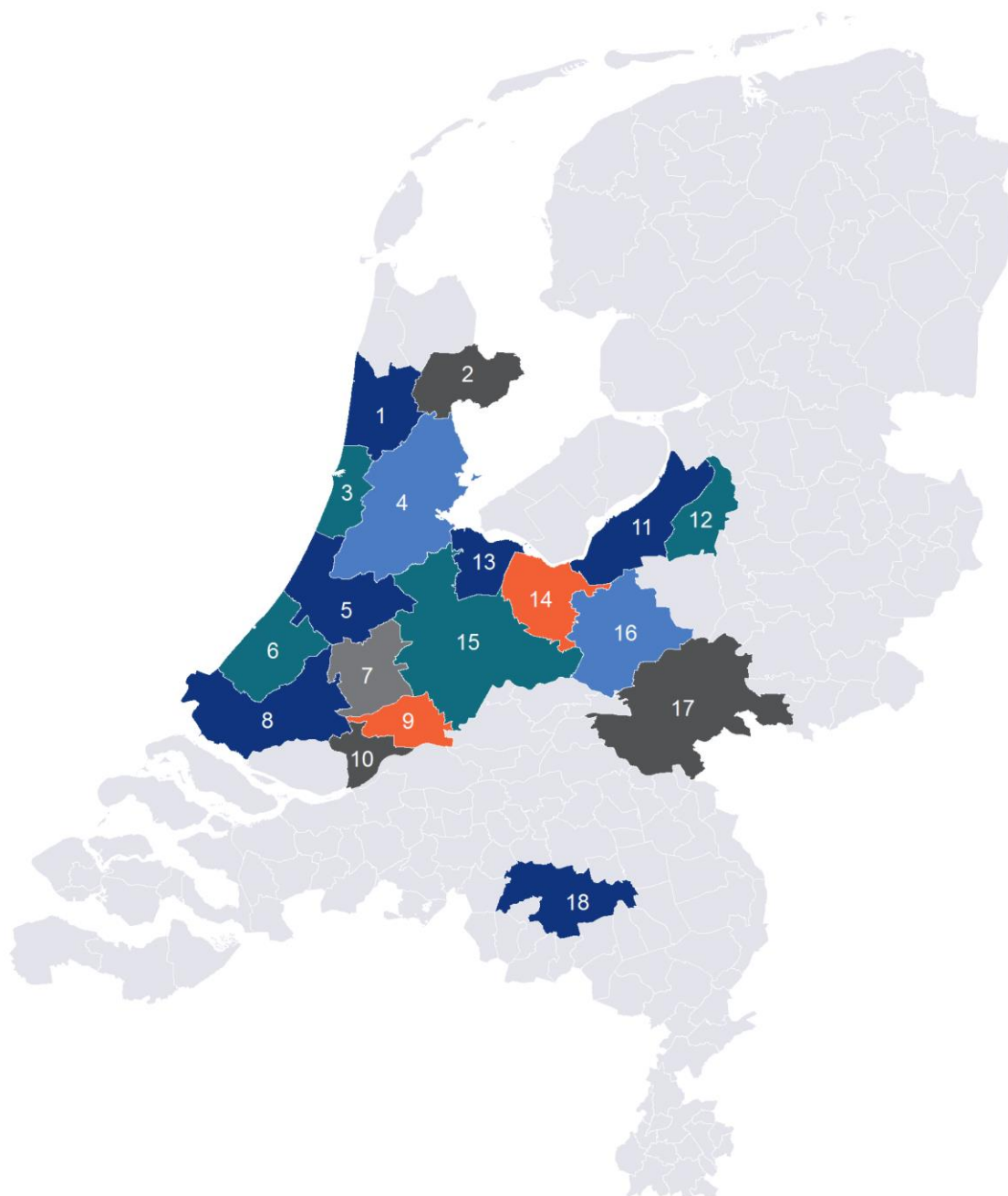
figuur 3-2 Gemeenten met huisvestingsverordening met regels t.a.v. woonruimteverdeling (o.g.v. Huisvestingswet), urgentie en/of woonruimtevoorraadbeheer, als percentage van alle gemeenten, naar aantal inwoners, 2020



Regionale afstemming

De meeste gemeenten met een huisvestingsverordening op het gebied van woonruimteverdeling stemmen de inhoud daarvan af met andere gemeenten in dezelfde regio. Dit kan bijvoorbeeld nuttig zijn wanneer de corporatiewoningen in deze gemeenten verdeeld worden via hetzelfde regionale systeem. In figuur 3-3 is te zien in welke regio's sprake is van regionale afstemming. De mate van afstemming verschilt per regio. In veel regio's hebben de gemeenten gezamenlijk een regionale modelverordening opgesteld, die vervolgens door alle gemeenteraden is vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval in de regio Holland Rijnland. In enkele andere regio's beperkt de regionale afstemming zich tot een gezamenlijke afbakening van de definitie van regionale binding.

figuur 3-3 Regio's met regionaal afgestemde huisvestingsverordeningen



- | | | |
|-----------------------------|--------------------|---------------------------|
| 1. Noord-Kennemerland | 7. Midden-Holland | 13. Gooi en Vechtstreek |
| 2. West-Friesland | 8. Regio Rotterdam | 14. Eemvallei |
| 3. Zuid-Kennemerland-IJmond | 9. Alblasserwaard | 15. Regio Utrecht |
| 4. Regio Amsterdam | 10. Drechtsteden | 16. Foodvalley |
| 5. Holland Rijnland | 11. Noord-Veluwe A | 17. Regio Arnhem-Nijmegen |
| 6. Haaglanden | 12. Noord-Veluwe B | 18. Regio Eindhoven |

3.2 Woonruimteverdeling

Gemeenten kunnen in hun verordening regels stellen met betrekking tot woonruimteverdeling voor zover dit nodig is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste. Zonder schaarste mogen gemeenten op grond van de Huisvestingswet 2014 alleen een urgentieregeling hanteren (zie 2.7). In deze paragraaf gaan we in op de regels ter bestrijding van schaarste.

Afbakening vergunningplichtige voorraad

Het instrument dat gemeenten kunnen gebruiken om de woonruimteverdeling te reguleren is de huisvestingsvergunning²⁴. Gemeenten die dat willen, moeten in de verordening aangeven voor welke huurwoningen een vergunning verplicht is. Zij worden geacht om de vergunningplicht te beperken tot categorieën huurwoningen die schaars zijn. Daarbij geldt sinds de Huisvestingswet 2014 geen (maximale) huurprijsgrens meer. Toch kiezen bijna alle gemeenten er anno 2020 nog steeds voor om alleen een huisvestingsvergunning te vragen bij woningen tot de voormalige huurprijsgrens, die gelijk was aan de liberalisatiegrens (€737,14, prijspeil 2020).

Een klein aantal gemeenten maakt wel gebruik van de mogelijkheden om **middeldure huurwoningen** vergunningplichtig te maken:

- In Haaglanden stellen Den Haag en Zoetermeer een huisvestingsvergunning verplicht voor alle huurwoningen die onder een middenhuurgrens (resp. €951 en €972) en/of een puntengrens (resp. 185 en 189 punten) volgens het woningwaarderingstelsel vallen;
- In de regio Utrecht stellen vier gemeenten (De Bilt, De Ronde Venen, Stichtse Vecht en Utrecht) een huisvestingsvergunning verplicht voor nieuwbouwwoningen tot een middenhuurgrens (€966);
- De gemeente Amsterdam stelt een huisvestingsvergunning verplicht voor middeldure huurwoningen, waarbij voorwaarden zijn gesteld bij gronduitgifte, in erfpachtovereenkomsten of in een bestemmingsplan met betrekking tot de hoogte van de huur(waarde);
- Op de Waddeneilanden hanteert Terschelling een huurprijsgrens van €915. Op Vlieland zijn alle huurwoningen ongeacht de prijs vergunningplichtig. Op Schiermonnikoog en Texel geldt dat alleen voor corporatiewoningen.

Er zijn ook gemeenten die nog geen vergunning voor middeldure huurwoningen hanteren maar wel de mogelijkheid daartoe openlaten. Zo stelt de verordening van Haarlem dat het college kan besluiten om woningen boven de liberalisatiegrens aan te wijzen als vergunningplichtige woonruimte, mits de raad heeft vastgesteld dat deze woonruimte schaars is.

Alleen op de Waddeneilanden mag ook bij **koopwoningen** een vergunning worden gevraagd. Alle vijf de Waddengemeenten maken daar gebruik van. Daarbij varieert de koopprijsgrenzen (o.b.v. de WOZ-waarde) van €300.000 (op Vlieland en Schiermonnikoog) tot €600.000 (op Texel).

Sommige gemeenten kiezen ervoor om alleen te sturen bij de verdeling van **corporatiewoningen**. Dit geldt voor de helft van de gemeenten met regels met betrekking tot woonruimteverdeling. De andere helft stelt ook bij **particuliere huurwoningen** een huisvestingsvergunning verplicht. Daarbij zien we grote verschillen per provincie. In Noord-Holland en

²⁴ Gemeenten kunnen via een huisvestingsvergunning ook regels stellen op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). Deze regels blijven hier buiten beschouwing.

Utrecht geldt de vergunningplicht in veruit de meeste verordeningen zowel voor corporatiewoningen als particuliere huurwoningen, terwijl dit in Zuid-Holland bij slechts een op de drie verordeningen het geval is. De gemeenten in Gelderland stellen een huisvestingsvergunningplicht alleen verplicht bij corporatiewoningen.

Aanbodstelsel

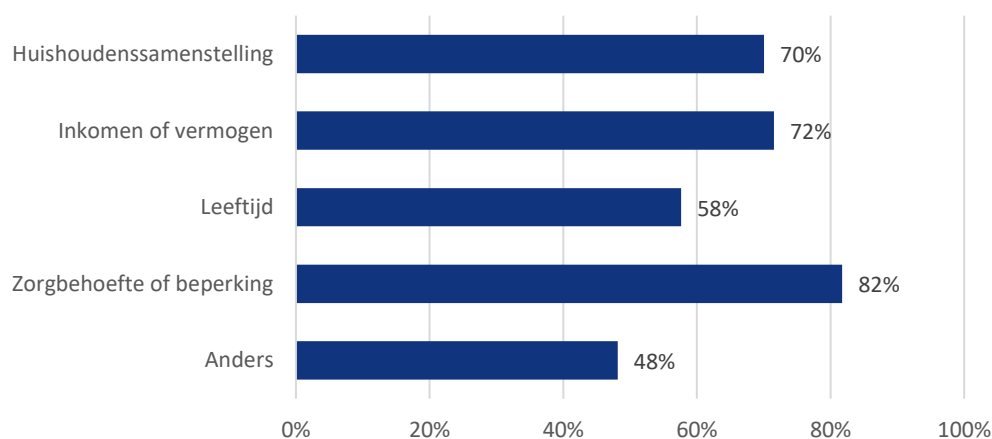
Gemeenten kunnen in de verordening eisen stellen aan de manier waarop schaarse huurwoningen worden aangeboden, om daarmee de transparantie van het aanbod te bevorderen. Zo kunnen zij verhuurders ertoe verplichten om hun vrijkomende aanbod via een openbare website of woningkrant te publiceren. Alle 137 gemeenten die regels stellen op het gebied van woonruimteverdeling, maken gebruik van deze mogelijkheid. In een enkel geval worden ook regels gesteld over een aanbodstelsel, terwijl de verordening verder alleen urgentie regelt.

Passendheidscriteria

Artikel 11 van de Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om bij specifieke categorieën woonruimte voorrang te geven aan bepaalde groepen woningzoekenden. Het gaat daarbij om woningzoekenden voor wie die woonruimte “in verband met de aard, grootte of prijs van die woonruimte” bijzonder passend is. 83% van alle gemeenten die regels hanteren met betrekking tot woonruimteverdeling maken gebruik van deze mogelijkheid. In figuur 3-4 is te zien op grond van welke kenmerken van de woningzoekenden voorrang wordt verleend.

Afgezien van de vier veelvoorkomende categorieën huishoudenssamenstelling, inkomen, leeftijd en zorgbehoefte kunnen gemeenten nog eigen passendheidscriteria toepassen (in figuur 3-4 gegroepeerd onder de categorie ‘anders’). Zo maken verschillende gemeenten gebruik van passendheidslabels voor doorstromers (30%), starters (13%) en studenten en woongroepen (12%). Daarnaast maakt de gemeente Groningen bijvoorbeeld woningtoewijzing mogelijk voor muzikanten en kunstenaars (in opleiding).

figuur 3-4 Verdeling categorieën passendheidscriteria over gemeenten met woonruimteverdelingsregels



Rangordecriteria

Als er meerdere woningzoekenden zijn die in aanmerking komen voor een vrijkomende huurwoning, dan bepalen rangordecriteria welke kandidaat als eerste aan de beurt komt. Voorbeelden van rangordecriteria zijn inschrijfduur en loting. In de huisvestingsverordening

kan de gemeente bepalen welke rangordecriteria gebruikt worden bij het verdelen van vergunningplichtige huurwoningen. Alle 137 gemeenten die verdelingsregels stellen maken hier gebruik van.

Lokale of regionale binding

De Huisvestingswet 2014 gaat uit van het principe van vrijheid van vestiging. Toch biedt de wet gemeenten ook mogelijkheden om bij de verdeling van woonruimte voorrang te geven aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de regio, gemeente of kern. Als de gemeente vanwege provinciale of rijksregelgeving weinig of geen ruimte heeft om woningen te bouwen kan deze voorrang bij alle vergunningplichtige woningen worden toegepast. Is dit niet het geval, dan kan de gemeente bij maximaal de helft van het aanbod voorrang geven aan woningzoekenden met een regionale binding en daarbinnen voor de helft aan woningzoekenden met een lokale binding.

In 2020 zijn er in totaal 102 gemeenten die gebruikmaken van de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden met lokale of regionale binding. Dat betekent dat 74% van alle gemeenten die een verordening met betrekking tot woonruimteverdeling hebben, voorrang geven op grond van binding. Ten opzichte van eerdere jaren is het aantal gemeenten dat gebruikmaakt van binding gestegen. In 2016 maakten 55% (98 van de 178) van de gemeenten met een verordening met betrekking tot woonruimteverdeling gebruik van voorrang op grond van binding, in 2018 65% (118 van de 181).

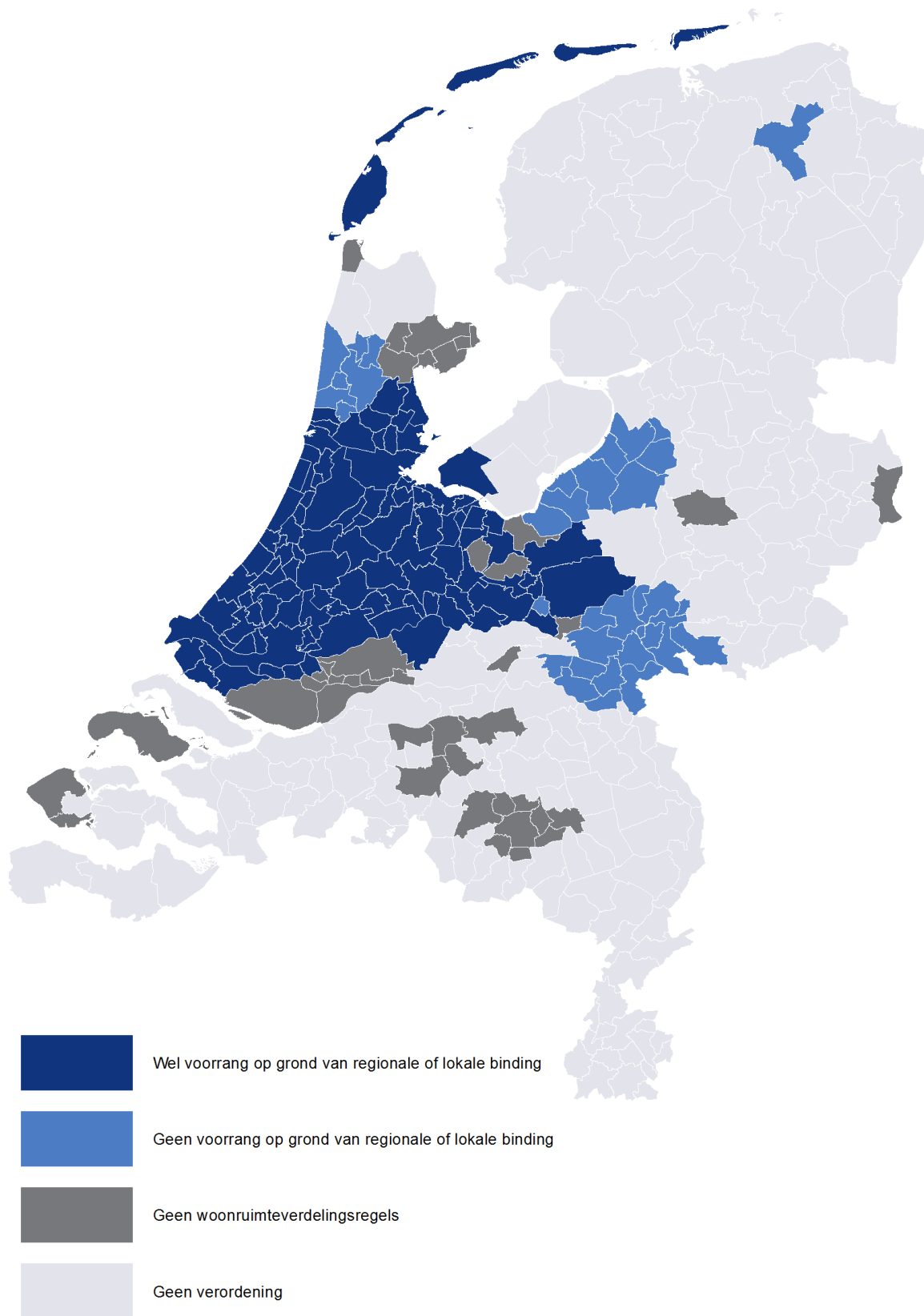
Net als in eerdere inventarisaties zien we dat voorrang voor woningzoekenden met lokale of regionale binding vooral wordt toegepast door gemeenten in de Randstad (zie figuur 3-5). Bijna alle gemeenten hanteren binding voor maximaal de helft van het aanbod. Alleen de Waddeneilanden en de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek verlenen regionale woningzoekenden voorrang bij alle vergunningplichtige woningen.

3.3 Urgentieregeling

Op grond van een urgentieregeling kan voorrang worden gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte nodig hebben. Gemeenten kunnen in een huisvestingsverordening een urgentieregeling opnemen. Daarvoor hoeft geen sprake te zijn van aantoonbare schaarste. Immers, zo redeneert de Huisvestingswet, ook in gemeenten waar in principe voldoende aanbod aan huurwoningen is, kan het voorkomen dat woningzoekenden vanwege een noodsituatie dringend gehuisvest moeten worden.

In 2020 zijn er 166 gemeenten die in hun verordening regels voor urgentie hebben opgenomen. De meeste daarvan (80%) hanteren ook andere regels met betrekking tot woonruimteverdeling. De overige 34 gemeenten kennen op het gebied van woonruimteverdeling alleen een urgentieregeling. Een groot deel van deze gemeenten hanteert een regionale urgentieregeling. Dit geldt onder meer voor de regio's Eindhoven, Drechtsteden en West-Friesland.

figuur 3-5 Gemeenten met en zonder voorrang op grond van regionale of lokale binding

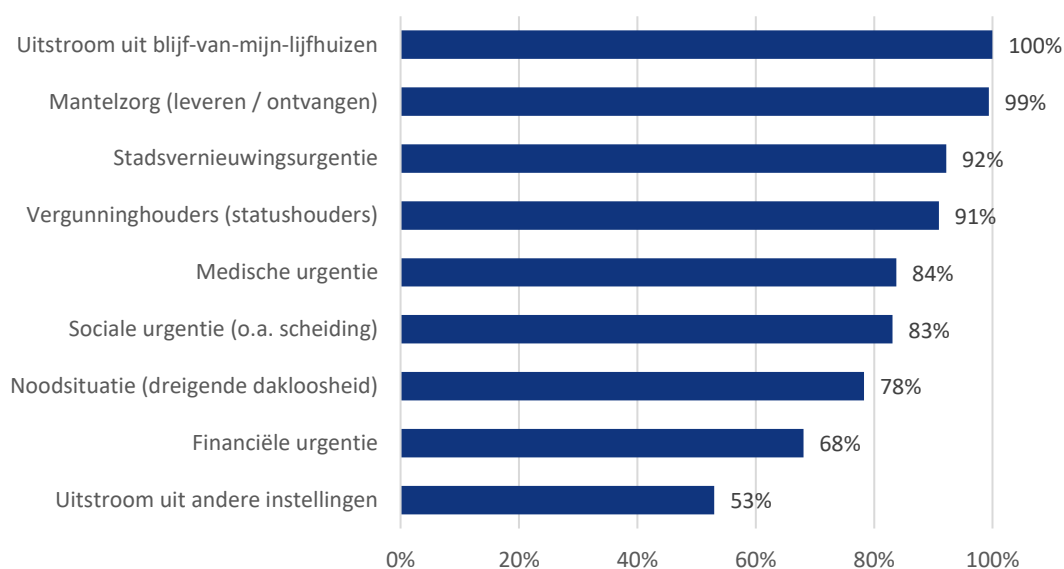


Volgens de letter van de wet geldt de voorrang voor urgenten bij het verlenen van een huisvestingsvergunning. Dat betekent dat ook gemeenten die geen verdelingsregels op grond van schaarste hanteren maar wel een urgentieregeling, in hun verordening een vergunningplichtige voorraad moeten afbakenen. In de praktijk lossen veel gemeenten dit op door een huisvestingsvergunning alleen verplicht te stellen bij woningen waarvoor een zogenaamde 'urgentiebeschikking' is afgegeven. Meestal geldt de urgentie alleen bij corporatiewoningen.

Urgentiecategorieën

In de urgentieregeling geven gemeenten aan welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen voor urgentie. In figuur 3-6 is te zien welke urgentiecategorieën het meeste voorkomen.

figuur 3-6 Verdeling urgentiecategorieën over gemeenten met urgentieregelingen



Gemeenten met een urgentieregeling zijn wettelijk verplicht om urgentie te verlenen aan woningzoekenden die uitstromen uit een blijf-van-mijn-lijf-huis en woningzoekenden die mantelzorg verlenen of ontvangen. Deze categorieën zijn dan ook in (bijna) alle urgentieregelingen opgenomen.

Tot medio 2017 gold deze wettelijke verplichting ook bij vergunninghouders die in het kader van de taakstelling worden gehuisvest. Gemeenten die ervoor kiezen om geen urgentie meer te verlenen aan vergunninghouders, moeten in de verordening wel aangeven op welke manier invulling wordt gegeven aan de taakstelling. In 2018 werden vergunninghouders nog in 99% van de urgentieregelingen als urgentiecategorie aangemerkt. Anno 2020 is dit aandeel gedaald naar 91%. In totaal zijn er 15 gemeenten met een urgentieregeling die geen urgentie verlenen aan vergunninghouders. Sommige van deze gemeenten hebben ervoor gekozen om deze groep niet via urgentie maar via directe bemiddeling te huisvesten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de negen gemeenten in de regio Haaglanden.

3.4 Woonruimtevoorraadbeheer

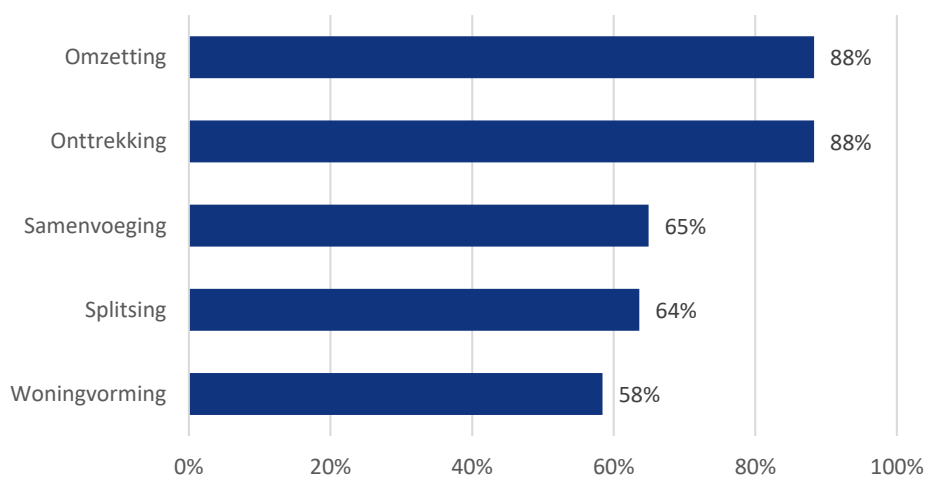
Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening regels te stellen die betrekking hebben op het beheer van de woonruimtevoorraad. Volgens de wet moeten deze regels primair bedoeld zijn om schaarste te voorkomen.

In totaal maken 77 gemeenten in 2020 gebruik van dit instrumentarium. Er is minder sprake van geografische concentratie in het westen en midden van het land dan bij de woonruimteverdeling. Met name in Noord-Brabant en Zeeland komen gemeenten voor die in hun huisvestingsverordening alleen regels stellen ten aanzien van woonruimtevoorraadbeheer (zie figuur 3-1).

Instrumenten

Net als bij de woonruimteverdeling zijn de regels met betrekking tot woonruimtevoorraadbeheer gekoppeld aan vergunningen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een vergunning verplicht te stellen bij onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming of kadastrale splitsing (zie 2.8). Uit figuur 3-7 blijkt dat in verordeningen met regels op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer het meest gebruikgemaakt wordt van vergunningen met betrekking tot omzetting en onttrekking. Woningvorming wordt het minst vaak gereguleerd.

figuur 3-7 Gebruik van vergunningen met betrekking tot woonruimtevoorraadbeheer, percentage van alle verordeningen met regels voor woonruimtevoorraadbeheer



Afbakening vergunningplichtige voorraad

Als de gemeente het wijzigen van de voorraad wil reguleren, moet zij in de verordening aangeven voor welke woningen een vergunning verplicht is. De Huisvestingswet schrijft niet voor welke woningen gemeenten vergunningplichtig kunnen maken, zolang zij de noodzaak daartoe (ter voorkoming van schaarste) kunnen onderbouwen.

Van de 77 gemeenten met een verordening op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer hanteren 62 gemeenten deze regels voor zowel corporatiewoningen als particuliere huurwoningen en koopwoningen. Negen gemeenten hanteren geen regels voor koopwoningen, zes maken een uitzondering voor corporatiewoningen en vier stellen geen regels voor particuliere huurwoningen.

Sommige gemeenten bakenen de vergunningplichtige voorraad af tot een bepaalde huur- en/of kooprijsgrens. In de huursector wordt vaak aangesloten bij de liberalisatiegrens, net als bij de woonruimteverdeling. In de koopsector geldt meestal een bepaalde WOZ-waarde als maximum, bijvoorbeeld €265.000 (Vlissingen).

In sommige gemeenten geldt alleen in bepaalde gebieden een vergunningplicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor Haarlem.

Voorwaarden

De voorwaarden die worden gesteld aan de verschillende woonruimtevoorraadwijzigingen lopen behoorlijk uiteen. Hier bespreken we enkele veelvoorkomende voorbeelden.

Sommige gemeenten stellen voorwaarden rond het **oppervlak** van de woning. In Alblasterdam is woningvorming bijvoorbeeld verboden voor woningen kleiner dan 70 m², in Den Haag voor woningen kleiner dan 40 m².

Aan omzetting en onttrekking wordt soms de eis van **compensatie** gesteld. Dit kan een financiële compensatie zijn, maar het kan ook gaan om 'reële compensatie': het toevoegen van een gelijkwaardige woning ter vervanging. Vaak heeft reële compensatie de voorkeur van gemeenten, bijvoorbeeld in Voorschoten. Rond financiële compensatie lopen regelingen uiteen: in Waterland kan 12% van de WOZ-waarde gevraagd worden bij onttrekking, in Voorschoten (als reële compensatie geen mogelijkheid is) wordt een bijdrage gevraagd van 20.000 euro per woning, dat in een fonds 'ten behoeve van de volkshuisvesting' wordt gestort.

Bij splitsing geldt vaak de voorwaarde dat een vergunning wordt geweigerd als niet gewaarborgd kan worden dat de woonruimte na het splitsen nog beschikbaar blijft als huurwoning. Dit geldt bijvoorbeeld in Delft en Amsterdam.

Een aantal verordeningen noemt bij wijzigingen in de woonruimtevoorraad voorwaarden rond **leefbaarheid**. Soms moet er voldaan worden aan een leefbaarheidstoets, zoals in Alkmaar en Tiel. Hierbij gaat het dan om voorwaarden rond gebruiksoppervlak en geluidsisolatie (Alkmaar) of de vraag of de vergunningverlening zou kunnen leiden tot versterking van bestaande overlastproblematiek in de omgeving (Tiel). In andere gemeenten wordt simpelweg gesteld dat een vergunning geweigerd wordt als de verlening zou kunnen leiden tot een inbreuk op de leefbaarheid, zonder dat expliciet wordt vermeld hoe dit wordt vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval in Arnhem en Rijswijk. Weer andere gemeenten, zoals Nijmegen en Dordrecht, kiezen ervoor om in de huisvestingsverordening vast te leggen dat er bepaalde gebieden kunnen worden aangewezen waar vanwege de leefbaarheid strengere regels gelden. In Dordrecht geldt bijvoorbeeld dat het college een lokaal maximumquotum kan stellen voor omzettingsvergunningen. In Deventer mag omzetting niet leiden tot meer dan 7,5% kamerverhuur per postcode. Den Haag staat wijzigingen in de woonruimtevoorraad niet toe in bepaalde wijken of gebieden.

Een aantal gemeenten noemt als mogelijke voorwaarde voor wijzigingen in de huurvoorraad het waarborgen van **goed verhuurderschap**. Meestal blijft dit beperkt tot het benoemen van deze mogelijkheid zonder nadere invulling van de eisen ervan, bijvoorbeeld in Utrecht, Nijmegen, Dordrecht en Tilburg. In de verordening van Alkmaar staan wel voorwaarden uitgeschreven, die te maken hebben met het onderhoud en de veiligheid van de woning en de bereikbaarheid van de verhuurder voor de huurder.

Toeristische verhuur

Een bijzondere vorm van onttrekking aan de woonruimtevoorraad is onttrekking voor recreatieve verhuur. In 2020 hebben negen gemeenten een huisvestingsverordening waarin voor deze vorm van onttrekking specifieke regels worden gesteld. Hieronder vallen Amsterdam en een aantal omliggende gemeenten (zoals Haarlem en Zandvoort), Rotterdam en drie gemeenten in Zeeland.

Bij het verlenen van onttrekkingsvergunningen voor recreatieve verhuur kunnen gemeenten onder meer voorwaarden stellen aan het aantal dagen of nachten dat de woning voor recreatie wordt gebruikt. In 2020 maken zes gemeenten gebruik van deze mogelijkheid. Het maximale aantal varieert van 30 dagen in Amsterdam tot 120 dagen in Zandvoort. De gemeenten in Zeeland hebben geen regels over een maximum aantal dagen.

4 Resultaten gespreksronde

Om praktijkervaringen met de Huisvestingswet 2014 op te halen heeft een gespreksronde plaatsgevonden onder gemeenten en andere betrokken partijen. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten daarvan.

De gespreksronde bestond in totaal uit twintig gesprekken (zie ook bijlage 1):

- Twaalf interviews met gemeenten, waarvan acht met de inhoudelijke focus op woonruimteverdeling en vier met de focus op woonruimtevoorraadbeheer;
- Een groepsgesprek met een selectie van provincies, met de focus op toezicht;
- Een interview met het ministerie van BZK, met de focus op toezicht;
- Vier groepsgesprekken met woningcorporaties in verschillende regio's, met de focus op woonruimteverdeling;
- Een interview met Vastgoed Belang, als vertegenwoordiger van particuliere verhuurders;
- Een interview met de Woonbond, als vertegenwoordiger van huurders.

Bij de gesprekken is gebruikgemaakt van een gespreksleidraad met verschillende thema's. We beschrijven de resultaten van de gesprekken per thema.

4.1 Proces totstandkoming verordeningen

Uit de gesprekken met gemeenten en woningcorporaties blijkt dat de huidige huisvestingsverordeningen vaak een lange voorgeschiedenis kennen, die ten minste teruggaat tot de vorige Huisvestingswet. In de loop der jaren hebben de gemeenten een bepaalde beleidspraktijk ontwikkeld, waarbij keuzes zijn gemaakt over het reguleren van de woonruimteverdeling en/of het woonruimtevoorraadbeheer die passen bij de lokale situatie. Die lokale beleidskeuzes werken door in de huidige verordeningen.

Door de invoering van Huisvestingswet 2014 waren gemeenten die een huisvestingsverordening wilden hanteren, verplicht om een nieuwe verordening vast te stellen, die voldeed aan de nieuwe wettelijke eisen. Voor veel gemeenten was het niet de vraag *of* zij een verordening wilden blijven hanteren, maar *hoe* zij de verordening zo konden vormgeven dat zij de bestaande praktijk, die naar tevredenheid functioneerde, konden voortzetten.

Over de **leesbaarheid** van de Huisvestingswet zijn de meningen verdeeld. Sommige gemeenten geven aan dat de leesbaarheid een stuk beter is dan bij de vorige wet. Andere vinden de teksten nog altijd lastig te begrijpen. Het ministerie van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben het nodige gedaan om gemeenten te helpen bij de interpretatie en implementatie van de Huisvestingswet. De VNG heeft na de invoering een ledenbrief met modelverordening opgesteld. Het ministerie heeft in 2017 een leeswijzer uitgebracht.

Afstemming

Vooraf op het gebied van woonruimteverdeling stemmen veel gemeenten hun beleidsregels op regionaal niveau af en werken daarbij samen met de woningcorporaties. Daarbij vinden gemeenten en corporaties elkaar in het gemeenschappelijke belang van eenduidige regels in een gezamenlijk regionaal woonruimteverdeelsysteem, waarin woningzoekenden in de hele regio kunnen zoeken. Er zijn ook regio's waar corporaties vinden dat gemeenten te weinig naar hen luisteren, terwijl zij veel kennis hebben over woonruimteverdeling en de kosten dragen voor het verdeelsysteem. Uit de gesprekken met Vastgoed Belang en de Woonbond komt het beeld naar voren dat particuliere verhuurders en huurdersorganisaties nauwelijks

betrokken worden bij de totstandkoming van verordeningen. Zij krijgen weinig mogelijkheden om input te leveren en voelen zich daarom niet serieus genomen door gemeenten.

In diverse regio's hebben gemeenten gezamenlijk een regionale modelverordening opgesteld die vervolgens door de afzonderlijke gemeenten is vastgesteld. In sommige regio's is de afstemming op het gebied van woonruimteverdeling de afgelopen jaren meer onder druk komen te staan. Dit geldt met name in de voormalige WGR-plusgebieden, waar de stadsregio's voorheen de bevoegdheid hadden een regionale huisvestingsverordening vast te stellen. Na het wegvallen van de stadsregio's hebben de gemeenten in deze regio's meer vrijheid gekregen om hun eigen regels te bepalen. In Haaglanden geven de corporaties aan dat er steeds meer verschillen ontstaan tussen de lokale verordeningen.

Democratische legitimatie

Volgens de Huisvestingswet 2014 mogen gemeenten alleen sturen in de woonruimteverdeling door regels vast te leggen in een huisvestingsverordening. Voorheen konden gemeenten er ook voor kiezen om hierover afspraken te maken met verhuurders, bijvoorbeeld in een convenant. Deze mogelijkheid is afgeschaft, om de democratische legitimatie van de gemeentelijke sturing te verbeteren. Een verordening moet immers door de gemeenteraad worden vastgesteld, terwijl afspraken met verhuurders ook door het College van B&W kunnen worden gemaakt. Dit maakt het ook moeilijker om de regels tussentijds aan te passen, omdat elke aanpassing van de verordening een raadsbesluit vergt.

Er zijn wel gemeenten die creatieve oplossingen hebben gevonden om meer flexibiliteit in de regels te brengen. Sommige gemeenten maken gebruik van experimenteeruimte, andere nemen 'kan-bepalingen' in de verordening op, die het college de mogelijkheid geven om bepaalde instrumenten in te zetten. Het komt ook voor dat gemeenten ter aanvulling op een huisvestingsverordening beleidsregels hanteren waarin de bepalingen uit de verordening nader worden uitgewerkt, bijvoorbeeld ten aanzien van de procedures bij urgentieverlening.

De meeste partijen die we gesproken hebben, geven aan dat de democratische legitimatie in de Huisvestingswet 2014 goed is geregeld. Diverse gemeenten en corporaties geven aan dat zij dit ook een belangrijke meerwaarde vinden van het vastleggen van verdelingsregels in een verordening. Er zijn wel twijfels over het kennisniveau van gemeenteraden. "Sommige raadsleden denken dat alle problemen kunnen worden opgelost met een huisvestingsverordening." Het kost gemeenten veel tijd om de raden voldoende te betrekken zodat zij een afgewogen oordeel kunnen vellen over de verordening. Daarbij helpt het ook als de tekst van de verordening goed leesbaar is en voorzien van heldere toelichting.

Looptijd

Huisvestingsverordeningen zijn sinds de invoering van de Huisvestingswet 2014 maximaal vier jaar geldig. Uit de gesprekken blijkt dat veel gemeenten en corporaties deze termijn te kort vinden. Het belangrijkste argument daarbij is dat het gemeenten en corporaties veel tijd kost om een huisvestingsverordening op te stellen en te laten vaststellen door de gemeenteraad. Dit geldt met name in regio's die werken met een modelverordening. Daar moeten gemeenten het eerst onderling eens worden over de modelverordening om deze vervolgens ter besluitvorming voor te leggen aan alle gemeenteraden. Dit hele proces duurt ongeveer een jaar. Idealiter vindt voorafgaand daaraan een evaluatie van de huidige verordening plaats. Na de vaststelling van een verordening kan het bovendien nog maanden duren voordat de nieuwe regels zijn geïmplementeerd. Automatisering in het verdeelsysteem en communicatie richting woningzoekenden kosten ook de nodige tijd. Zo gerekend blijft

van de looptijd van vier jaar na het ingaan van de nieuwe regels nog maar weinig tijd over voordat met de voorbereidingen van een nieuwe verordening moet worden begonnen.

Verschillende gemeenten pleiten ervoor om de verordening niet te laten vervallen na vier jaar maar alleen een evaluatie verplicht te stellen. De provincies en Vastgoed Belang hechten juist veel waarde aan de vierjaarstermijn. Zij vinden dat het goed dat sturing via een huisvestingsverordening in principe tijdelijk is en weer moet worden losgelaten als die niet meer nodig is. De gemeenten onderkennen dat de omstandigheden op de woningmarkt kunnen wijzigen. Toch komt het volgens hen niet vaak voor dat de noodzaak voor sturing binnen vier jaar verdwijnt.

4.2 Interbestuurlijk toezicht

In de Huisvestingswet 2014 is het specifieke interbestuurlijke toezicht op de naleving van de Huisvestingswet grotendeels verdwenen, conform de aanbevelingen van de Commissie Oosting (2008). De verantwoordelijkheid voor het huisvestingsbeleid ligt bij de gemeenten. Provincies spelen op grond van de Huisvestingswet alleen een specifieke toezichthoudende rol bij de naleving van de gemeentelijke taakstellingen voor de huisvesting van vergunninghouders. Wel kunnen provincies en het Rijk gebruikmaken van het generieke toezichtinstrumentarium wanneer zij constateren dat gemeenten zich niet aan de wet houden. In principe is het de bedoeling dat zij alleen reageren op signalen en niet actief op zoek gaan naar overtredingen.

Uit het groepsgesprek met **provincies** blijkt dat de meeste provincies weinig zicht hebben op de huisvestingsverordeningen van gemeenten. Onder de vorige wet hadden gemeenten nog toestemming nodig van de provincie om lokale of regionale bindingseisen te stellen. Nu dit niet meer nodig is, worden de provincies nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de verordeningen. Er is een provincie die wel op hoofdlijnen toetst of de verordeningen aan de wettelijke vereisten voldoen. Andere provincies stellen zich terughoudender op. Een actieve rol past niet binnen hun taakopvatting en bovendien zijn zij daarvoor ook niet meer geëquipeerd.

Met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders treden provincies wel actief op. Op basis van cijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) monitoren de provincies in hoeverre de gemeenten voldoen aan de taakstelling en spreken gemeenten daar zo nodig op aan. Daarbij hanteren zij een interventieadder. Afhankelijk van hun prestaties worden gemeenten ingeschaald op de treden van de ladder en nemen provincies passende maatregelen. In het uiterste geval kan de provincie kiezen voor indeplaatsstelling, waarbij de provincie zelf woningen opeist voor de huisvesting van vergunninghouders. In de praktijk komt dit nauwelijks voor, omdat eerdere maatregelen afdoende zijn.

Net als de meeste provincies ziet het **ministerie van BZK** het niet als haar taak om actief toezicht te houden op de toepassing van de Huisvestingswet door gemeenten. Mocht het ministerie signalen krijgen dat een gemeente zich niet aan de wet houdt, dan zou het Rijk conform de gangbare interbestuurlijke verhoudingen de provincie aanspreken en niet rechtstreeks de gemeente. In de praktijk is dit nog niet voorgekomen. Wel komt het voor dat het ministerie in overleg treedt met gemeenten waarvan (een deel van) de verordening door de rechter niet van toepassing is verklaard. Daarnaast krijgt het ministerie regelmatig vragen van gemeenten over de interpretatie van bepalingen uit de Huisvestingswet, bijvoorbeeld over welke toewijzingen meetellen bij het aantal woningen dat met voorrang voor woningzoekenden met lokale binding mag worden aangeboden.

4.3 Woonruimteverdeling

4.3.1 Nut en noodzaak

Gemeenten kunnen alleen gebruikmaken van het instrumentarium van de Huisvestingswet (met uitzondering van de urgentieregeling) op grond van schaarste. Bij woonruimteverdeling moeten de instrumenten bedoeld zijn om **onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste** te bestrijden. In principe bepaalt de gemeenteraad of de noodzaak voldoende onderbouwd is. Uit recente gerechtelijke uitspraken blijkt echter dat de rechter daar ook kritisch naar kan kijken.

Het onderbouwen van schaarste zien veel gemeenten als een verplicht nummer. Met name in de Randstad beschouwen gemeenten het als vanzelfsprekend dat er sprake is van schaarste aan huurwoningen. De verplichting om de schaarste elke vier jaar aan te tonen zien sommigen als verspilde moeite. “Kan het ministerie niet gewoon gebieden aanwijzen waar sowieso sprake is van schaarste en alleen waar men twijfelt vragen om schaarste aan te tonen? In de Randstad weet je al van tevoren wat de uitkomst is.” Er zijn ook gemeenten die de verplichting om schaarste te onderbouwen juist terecht vinden.

De Huisvestingswet schrijft niet voor welke gegevens of criteria de gemeenten moeten gebruiken om de noodzaak (schaarste) te onderbouwen. In de praktijk wordt onder meer gebruikgemaakt van registratiecijfers uit woonruimteverdeling, zoals wachttijden en slaagkansen, en onderzoeken naar de lokale en regionale woningbehoefte. Bij de onderbouwing worden vaak ook de corporaties betrokken. Sommige gemeenten en corporaties vinden het lastig dat er geen heldere richtlijnen zijn voor het onderbouwen van schaarste, andere vinden het juist goed dat zij zelf de definitie van schaarste mogen bepalen, zodat er ruimte is voor regionale verschillen. De gemeenteraad heeft daarbij het laatste woord. Sommige beleidsmedewerkers zouden liever zien dat de onderbouwing door een externe partij getoetst wordt. “Nu is het de slager die zijn eigen vlees keurt”.

Inspanningen om schaarste op te lossen

Volgens de Huisvestingswet 2014 is sturing in de woonruimteverdeling bedoeld als tijdelijke maatregel, omdat daarmee de schaarste niet verdwijnt. In de tussentijd worden gemeenten geacht om maatregelen te nemen om schaarste op de woningmarkt structureel aan te pakken, bijvoorbeeld via nieuwbouw. Bij de onderbouwing van schaarste moeten zij daarom aangeven welke inspanningen zij leveren om schaarste op te lossen. In de praktijk maken gemeenten daarbij vaak gebruik van hun woonvisie of wijzen zij op woningbouwafspraken, bijvoorbeeld de regionale woondeals met de provincie en het Rijk.

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat weinig gemeenten ervan uitgaan dat de inspanningen die zij leveren om schaarste op te lossen, de noodzaak om te sturen in de woonruimteverdeling daadwerkelijk zal verkleinen. Zeker binnen vier jaar is het volgens veel gemeenten een illusie dat de schaarste via woningbouw kan worden opgelost. Volgens een van de gemeenten zou de inspanningsverplichting best zwaarder mogen worden aangezet: “Zet gemeenten maar het mes op de keel, zodat ze ook daadwerkelijk iets doen aan het verminderen van de schaarste. Bijvoorbeeld via prestatieafspraken, het beschikbaar stellen van grond, etc.”

Ook de provincies vinden dat de verplichting om bij te dragen aan het oplossen van schaarste explicieter moet worden genoemd in de Huisvestingswet. “Zo zou het woning-

bouwprogramma een duidelijke vertaling moeten zijn van wat er in de huisvestingsverordening als schaars wordt aangemerkt.” In de praktijk wordt deze relatie lang niet altijd gelegd. Sommige gemeenten noemen goedkope huurwoningen in de huisvestingsverordening schaars, maar streven in hun woonvisie naar een afname van dezelfde voorraad.

Leefbaarheid

In het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de huidige Huisvestingswet konden gemeenten niet alleen vanwege schaarste maar ook vanwege leefbaarheid sturen in de woonruimteverdeling. Deze mogelijkheid is naar aanleiding van kritiek van de Raad van State en de Tweede Kamer uit de wet verdwenen. Gemeenten die op grond van leefbaarheid willen sturen in de woonruimteverdeling, kunnen alleen gebruikmaken van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), ook wel ‘Rotterdamwet’ genoemd. Daarvoor hebben ze toestemming nodig van de minister.

De laatste jaren maken steeds meer gemeenten gebruik van de Wbmgp. Uit de gesprekken blijkt echter dat sommige gemeenten de instrumenten uit die wet als een te zwaar middel ervaren en behoefte hebben aan lichtere vormen van sturing. Het gaat daarbij om maatwerk bij de toewijzing. Ook corporaties hebben daar behoefte aan: “Op complexniveau zou het af en toe best handig zijn om kleine ingrepen te kunnen doen ten behoeve van de leefbaarheid. Bijvoorbeeld door een stop op toewijzing van bepaalde groepen. Dat mag nu niet.”

In de praktijk wordt overigens wel indirect gestuurd op leefbaarheid, door bepaalde woningen en/of groepen woningzoekenden direct te bemiddelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij vergunninghouders en woningzoekenden die uitstromen uit een instelling voor maatschappelijke opvang. Door deze groepen via directe bemiddeling te bedienen, kunnen corporaties bij de keuze van de woning rekening houden met de leefbaarheid.

4.3.2 Vergunningplichtige voorraad

Om te kunnen sturen in de woonruimteverdeling moeten gemeenten gebruikmaken van een huisvestingsvergunning. In de huisvestingsverordening moeten zij aangeven voor welke woningen deze vergunning verplicht is.

Volgens de Huisvestingswet 2014 kan alleen voor schaarse huurwoningen een huisvestingsvergunning worden geëist. De gemeenten zijn vrij om te bepalen welke huurwoningen dat zijn. In de praktijk kiezen de meeste gemeenten met een verordening op het gebied van woonruimteverdeling ervoor om aan te sluiten bij de **liberalisatiegrens**, die in de vorige wet als maximale huurprijsgrens voor verdelingsregels gold. Over het vergunningplichtig maken van woningen onder deze grens bestaat binnen de gemeenten en regio’s doorgaans weinig discussie. Wel maken gemeenten verschillende keuzes waar het gaat om huisvestingsvergunningen voor particuliere huurwoningen en woningen in de vrije sector.

Particuliere huurwoningen

In veel gemeenten is een huisvestingsvergunning alleen verplicht voor huurwoningen van corporaties. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats dienen de gemeentelijke regels meestal als basis voor de toewijzingscriteria in het verdeelsysteem van de woningcorporaties. Particuliere verhuurders doen hier meestal niet aan mee (zie later). Ook als particuliere huurwoningen wel vergunningplichtig zijn, geldt voor deze woningen meestal slechts een beperkt deel van de regels, bijvoorbeeld alleen inkomenseisen.

In de tweede plaats spelen ook kostenoverwegingen een rol. Het verlenen van huisvestingsvergunningen kost de nodige ambtelijke capaciteit. Veel gemeenten kiezen ervoor om de vergunningverlening bij corporatiewoningen te mandateren aan de verhuurders. Bij particuliere huurwoningen doen zij dat minder snel. Dat betekent dat, als gemeenten willen sturen bij de toewijzing van particuliere huurwoningen, deze gemeenten bereid moeten zijn om medewerkers in dienst te nemen voor de vergunningverlening. Daarnaast is ook ambtelijke capaciteit nodig voor de handhaving. Niet alle gemeenten hebben dat ervoor over, zeker niet als de particuliere huursector relatief klein is.

De meeste corporaties die we gesproken hebben, zeggen er geen moeite mee te hebben dat de (meeste) toewijzingsregels alleen voor hen gelden. Zij hebben zelf ook belang bij een gezamenlijke basis voor een eenduidig en transparant verdeelsysteem. Vastgoed Belang, die de particuliere verhuurders vertegenwoordigt, vindt dat de regels van gemeenten vooral voor sociale verhuurders zouden moeten gelden. Teveel regulering kan ertoe leiden dat particuliere verhuurders zich terugtrekken uit de markt.

Vrije sector

Een deel van de gemeenten die we gesproken hebben, zou ook verdelingsregels willen stellen bij huurwoningen boven de liberalisatiegrens. Dit geldt met name bij nieuwe woningen die als middenhuurwoning worden gebouwd.

Steeds meer gemeenten maken gebruik van een doelgroepenverordening op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waarin zij onder meer de doelgroep van middenhuurwoningen kunnen vastleggen. Daarin kunnen echter geen verdelingsregels worden gesteld; dat mag alleen in de huisvestingsverordening. Onder meer de gemeente Haarlem heeft gekozen voor deze combinatie van een doelgroepen- en huisvestingsverordening voor middenhuur. Er zijn ook gemeenten die wel zouden willen sturen in de toewijzing van middenhuurwoningen, maar dit toch niet doen, omdat particuliere investeerders niet willen afschrikken.

Er zijn nog maar weinig gemeenten die ook voor bestaande huurwoningen in de vrije sector een huisvestingsvergunning verplicht stellen. Gemeenten die dat wel doen bakenen de vergunningplichtige voorraad af op basis van een x aantal punten in het woningwaarderingstelsel, omdat een huurprijsgrens in de vrije sector gemakkelijk ontweken kan worden.

Koopwoningen

De Huisvestingswet 2014 biedt geen mogelijkheid om verdelingsregels te stellen bij koopwoningen, behalve op de Waddeneilanden. In de vorige Huisvestingswet was dit nog wel mogelijk. Door de toegenomen schaarste en huizenprijzen in de koopsector hebben steeds meer gemeenten de wens om de toegang tot het onderste deel van de koopmarkt te reguleren. Net als bij middenhuurwoningen gaat het daarbij vooral om nieuwbouw.

Bij het ministerie van BZK is begrip voor deze wens: "als een gemeente moeite doet om goedkope koopwoningen te bouwen, die bestemd zijn voor bepaalde doelgroepen, dan zouden ze eigenlijk ook moeten kunnen regelen dat die doelgroepen in de voor hen bestemde woningen komen te wonen." Gemeenten hebben nu alleen de mogelijkheid om via een doelgroepenverordening te regelen dat woningen in de categorie **sociale koop** worden gebouwd (op grond van de Wro), maar kunnen niet regelen dat deze woningen worden toegevoegd aan de beoogde doelgroep (op grond van de Huisvestingswet).

Een potentieel voordeel voor gemeenten van het vergunningplichtig stellen van koopwoningen is dat bij de vergunningverlening aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals een **zelfbewoningsplicht**. Sommige gemeenten maken zich zorgen over de aankoop van betaalbare koopwoningen door beleggers voor verhuur ('buy-to-let'). Dit fenomeen zou kunnen worden beperkt door van nieuwe eigenaren te eisen dat zij zelf in de woning gaan wonen.

4.3.3 Instrumenten

Op basis van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenten diverse regels stellen aan de verdeling van woningen waarvoor een huisvestingsvergunning verplicht is. Hieronder gaan we in op enkele van deze instrumenten.

Wijze van aanbieden

De gemeente kan onder meer eisen stellen aan de manier waarop vrijkomende woningen worden aangeboden aan woningzoekenden. In de meeste huisvestingsverordeningen worden verhuurders verplicht om het aanbod via een openbaar kanaal aan te bieden. Vaak geldt deze verplichting alleen voor woningcorporaties, die hun woningen doorgaans via een gezamenlijke website aanbieden.

Sommige gemeenten gaan een stap verder en stellen ook eisen aan de manier waarop particuliere verhuurders hun vergunningplichtige woningen aanbieden. Vastgoed Belang is geen voorstander van dergelijke regels die de contractvrijheid van particulieren verhuurders beperken. In Almere zijn particuliere verhuurders die meer dan vijftien woningen tot de liberalisatiegrens verhuren, verplicht om hun woningen via WoningNet aanbieden. De gemeente betaalt de gebruikskosten voor particuliere verhuurders, wat het draagvlak vergroot.

De Woonbond zou graag willen dat de huidige, veelal regionale verdeelsystemen worden opgeschaald naar een landelijk verdeelsysteem.

Lokale of regionale binding

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten de mogelijkheid om voor maximaal 50% van de aangeboden woningen voorrang te geven aan woningzoekenden met regionale binding en daarbinnen voor maximaal 50% aan woningzoekenden met lokale binding. Het ministerie van BZK heeft veel vragen gekregen van gemeenten over welke verhuringen meetellen bij deze percentages. Het gaat daarbij alleen om woningen die met voorrang voor woningzoekenden met binding zijn aangeboden en niet om alle woningen die aan woningzoekenden met binding zijn verhuurd.

Veel gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid om tegemoet te komen aan de wens van de gemeenteraad om voorrang te geven aan lokale woningzoekenden. Sommige beleidsmedewerkers van gemeenten en corporaties zien dit met lede ogen aan, omdat dit ten koste gaat van de vrijheid van vestiging binnen de regionale woningmarkt en het verdeelsysteem. Om te voorkomen dat de maximale percentages overschreden worden, wordt in de regio Haaglanden door het jaar heen gemonitord hoeveel woningen met voorrang voor woningzoekenden met binding zijn aangeboden en zo nodig ingegrepen. Dat is niet in alle regio's het geval. Er zijn signalen dat de wettelijke percentages door sommige gemeenten bewust worden overschreden.

Niet alle gemeenten die verdelingsregels stellen maken gebruik van de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden met lokale of regionale binding. In de regio Arnhem-Nijmegen wordt van oudsher geen onderscheid gemaakt tussen woningzoekenden van binnen of buiten de regio. De corporaties die werkzaam zijn in deze regio zien de mogelijkheid om regionale woningzoekenden voorrang te geven liever verdwijnen, zodat woningzoekenden uit de Arnhem-Nijmegen ook makkelijker kunnen verhuizen naar andere regio's.

De gemeente Zaanstad heeft bij het ministerie gepleit voor een verruiming van de mogelijkheid om lokale woningzoekenden voorrang te geven voor gemeenten die veel woningen bouwen. Deze gemeenten zou dan de mogelijkheid krijgen om meer dan 25% van hun woningen met voorrang voor lokale woningzoekenden aan te bieden, zolang dit percentage voor alle gemeenten in de regio samen wel onder de 25% blijft. Het ministerie wil dit bij wijze van experiment toestaan. De provincies zijn tegen het verruimen van de mogelijkheid om lokale of regionale woningzoekenden voorrang te geven, omdat dit ten koste gaat van de vrijheid van vestiging.

De Huisvestingswet staat niet toe dat gemeenten rangordecriteria gebruiken die als verkapte bindingeis kunnen worden gezien. Zo mag het criterium 'woonduur' voor doorstromers alleen worden gebruikt als dit ook geldt voor doorstromers van buiten de regio. Dit was voor gemeenten in de regio Amsterdam aanleiding om woonduur af te schaffen, omdat zij een grotere instroom van doorstromers uit andere regio's vreesden. In Haaglanden is de definitie van doorstromers, die recht hebben op extra inschrijfduur, in de nieuwe verordeningen gewijzigd. Onder de nieuwe definitie vallen alleen doorstromers uit de regio. Volgens de corporaties is daarmee sprake van een verkapte bindingeis, maar de gemeenten hebben hun bezwaren verworpen.

4.4 Urgentieregeling

Gemeenten kunnen in een urgentieregeling vastleggen welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen voor urgentie. Daarbij gelden zijn twee categorieën wettelijk verplicht: mantelzorgers en ex-cliënten van blijf-van-mijn-lijf-huizen. Volgens het ministerie mogen gemeenten aan deze groepen geen aanvullende eisen stellen, zoals binding aan de gemeenten of regio. In de praktijk gebeurt dat soms toch.

Tot enkele jaren geleden waren ook **vergunninghouders** een wettelijk verplichte categorie. Deze verplichting werd medio 2017 afgeschaft. Alle gemeenten, corporaties en provincies die we gesproken hebben, geven aan dat de afschaffing van de wettelijke verplichting om vergunninghouders urgentie te verlenen in de praktijk weinig betekenis heeft gehad. Het wordt door velen "een maatregel voor de Bühne" genoemd. In sommige gemeenten heeft deze maatregel tot lokale discussies geleid in de gemeenteraad, maar in de praktijk is weinig veranderd.

Er zijn wel gemeenten die volgens de verordening formeel geen urgentie meer verlenen aan vergunninghouders, maar daar krijgen vergunninghouders voorrang door hen via directe bemiddeling te huisvesten. De reden daarvoor is dat gemeenten nog altijd gehouden zijn aan de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders en alternatieven meestal niet voorhanden zijn. De provincies zien erop toe dat gemeenten zich aan de taakstelling houden (zie 4.2). Zo geeft een van de gemeenten aan dat de wethouder de gemeenteraad duidelijk heeft kunnen uitleggen dat het niks uitmaakt of vergunninghouders wel of niet in de verordening staan als urgentie categorie.

4.5 Woonruimtevoorraadbeheer

4.5.1 Nut en noodzaak

Net als bij woonruimteverdeling zijn gemeenten die regels willen stellen op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer verplicht om nut en noodzaak van deze regels te onderbouwen. De gemeenten die gebruikmaken van dit instrumentarium geven aan dat het niet eenvoudig is om deze onderbouwing te leveren.

Volgens de Huisvestingswet 2014 zou het **voorkomen van schaarste** de primaire reden moeten zijn voor het beperken van het recht van eigenaren om hun woonruimte aan te passen. Dat betekent dat de regels beperkt moeten blijven tot woningen die volgens de gemeente behouden moeten worden, omdat ze al schaars zijn of dreigen te worden. Bij de verlening van vergunningen mogen gemeenten naast schaarste ook andere belangen laten meewegen, zoals het tegengaan of voorkomen van problemen op het gebied van **leefbaarheid**.

Uit de interviews blijkt dat de belangrijkste reden voor gemeenten om te willen sturen op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer niet het voorkomen van schaarste is maar het bestrijden van leefbaarheidsproblemen. Dit geldt met name voor regels op het gebied van omzetting, woningvorming en splitsing. Gemeenten willen voorkomen dat eigenaren hun woningen verkameren of bouwkundig splitsen in kleinere woningen, omdat dit zou kunnen leiden tot een grotere druk op de openbare ruimte (parkeerplekken, afvalcontainers) en klachten van bewoners (geluidsoverlast, vervuiling).

De zorgen van gemeenten over de leefbaarheid zijn niet beperkt tot woningen of buurten waar (kans op) schaarste is. Juist in minder populaire buurten willen gemeenten voorkomen dat woningen worden verkamerd voor de huisvesting van studenten en arbeidsmigranten. Om voor deze woningen toch gebruik te kunnen maken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet zoeken sommige gemeenten de randen van de wet op: woningen worden als schaars bestempeld, terwijl daar best vraagtekens bij te stellen zijn. Daarbij nemen zij het risico dat een eigenaar de regels met succes aanvecht bij de rechter.

Het ministerie van BZK signaleert dat rechters steeds kritischer worden ten aanzien van de onderbouwing van schaarste. In 2019 en 2020 zijn regels met betrekking tot woonruimtevoorraadbeheer uit de huisvestingsverordeningen in Eindhoven, Rotterdam en Nijmegen door rechters (deels) onverbindend verklaard, vanwege het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing.

Vanwege de moeizame koppeling met schaarste kiezen sommige gemeenten ervoor om wijzigingen van de woonruimtevoorraad op basis van andere wet- en regelgeving te reguleren dan via een verordening op basis van de Huisvestingswet 2014. Zo maakt de gemeente Groningen gebruik van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) om kamerverhuur te reguleren en hanteren diverse gemeenten een paraplubestemmingsplan om splitsing te verbieden.

4.5.2 Vergunningplichtige voorraad

Ook voor de regels met betrekking tot woonruimtevoorraadbeheer geldt dat die verbonden zijn aan vergunningverlening. Gemeenten die hier gebruik van maken, moeten in de verordening aangeven voor welke wijzigingen (onttrekking, splitsing, etc.) een vergunning verplicht is en op welke woningen die plicht betrekking heeft. De Huisvestingswet stelt bij woonruimtevoorraadbeheer geen beperkingen aan het deel van de voorraad (eigendom, prijs) waarvoor gemeenten een vergunning kunnen eisen, zolang de gemeente kan aantonen dat

het behoud van deze woningen belangrijk is ter voorkoming van schaarste. Sommige gemeenten reguleren bij huurwoningen tot aan de liberalisatiegrens en bij koopwoningen tot een bepaalde WOZ-waarde, bijvoorbeeld aansluitend bij de NHG-grens. Er zijn ook gemeenten die de hele voorraad vergunningplichtig stellen of bepaalde gebieden aanwijzen.

4.5.3 Instrumenten

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een vergunning verplicht te stellen bij onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming (artikel 21) of kadastrale splitsing (artikel 22). Er heerst onduidelijkheid bij gemeenten over de strekking van artikel 21. De wettekst maakt niet duidelijk of gemeenten ervoor kunnen kiezen om één wijziging te reguleren of dat ze dan alle vier de wijzigingen vergunningplichtig moeten maken. Sommige gemeenten stellen niet alle wijzigingen vergunningplichtig (zie 3.4). Uit een uitspraak van de Raad van State blijkt dat gemeenten in hun verordening geen uitzonderingen mogen maken op de vergunningplicht²⁵. In de praktijk doen sommige gemeenten dat wel.

Op grond van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan de verlening van vergunningen voor het wijzigen van de woonruimtevoorraad. De wet biedt daarvoor weinig kaders. Die voorwaarden moeten wel verband houden met het belang van het behoud of de samenstelling van de voorraad, inclusief de bescherming van een 'geordend leefmilieu'.

De Huisvestingswet biedt gemeenten die een verordening hanteren op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer dus veel ruimte om zelf te bepalen welke regels zij willen hanteren. De gemeenten die gebruikmaken van dit instrumentarium zien dat als iets positiefs. Zij hebben geen behoefte aan meer wettelijke kaders die hun beleidsvrijheid zouden kunnen inperken. Veel gemeenten lopen wel aan tegen gebrek aan voldoende capaciteit voor handhaving.

Goed verhuurderschap

Het stimuleren van goed verhuurderschap, met name in de particuliere huursector, is een actueel beleidsthema dat momenteel bij veel gemeenten leeft. De Huisvestingswet 2014 biedt expliciet de mogelijkheid om bij de vergunningverlening onderzoek te doen naar eigenaren op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Verschillende gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid.

In Groningen zijn kamerverhuurders sinds 1 januari 2019 verplicht om een verhuurdersvergunning aan te vragen, die is gekoppeld aan de onttrekkingsvergunning. Deze verplichting is niet vastgelegd in de huisvestingsverordening maar in de APV. Bij de verlening van verhuurdersvergunningen worden diverse eisen gesteld op het gebied van goed verhuurderschap. De gemeente overweegt om de huisvestingsverordening in de toekomst te beperken tot woonruimteverdeling en wijzigingen in de woonruimtevoorraad alleen te reguleren via het ruimtelijke beleidsinstrumentarium.

Toeristische verhuur

Een beperkt aantal gemeenten maakt gebruik van specifieke regels voor onttrekking in verband met toeristische verhuur. Deze regels zijn bedoeld om te voorkomen dat woningen niet

25 Zie deze uitspraak van de Raad van State: 201901695/1/A3; ECLI:NL:RVS:2020:261, dd. 29 januari 2020.

gebruikt worden om te wonen maar om te verhuren aan toeristen, bijvoorbeeld via platforms als Airbnb. Gemeenten maken hierbij gebruik van de mogelijkheid van een onttrekkingsvergunning waarbij zij het aantal dagen of nachten dat een woning aan toeristen verhuurd mag worden beperken. De gemeente Haarlem is een van de gemeenten die gebruikmaken van zo'n dagencriterium. Daarbij heeft Haarlem in navolging van Amsterdam gekozen voor een maximum van 30 dagen.

Inmiddels is een wet in voorbereiding waarmee de mogelijkheden voor gemeenten om toeristische verhuur te reguleren verder worden uitgebreid (zie 2.8). Of gemeenten met negatieve neveneffecten van toeristische verhuur gebruik zullen maken van deze extra mogelijkheden, zal mede afhankelijk zijn van hun ambtelijke capaciteit. De gemeente Haarlem bereidt zich al voor op de eenmalige registratieplicht voor aanbieders, maar geeft aan onvoldoende capaciteit te hebben om ook vergunningen voor toeristische verhuur te gaan verlenen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies uit de evaluatie. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de Huisvestingswet 2014 doeltreffend en doelmatig is en doen aanbevelingen voor mogelijke wijzigingen.

Hieronder volgen eerst conclusies die betrekking hebben op het hele huisvestingsbeleid, daarna komen specifieke onderdelen van de Huisvestingswet aan bod. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele algemene aanbevelingen (5.5).

5.1 Algemeen

De Huisvestingswet voorziet in de behoefte van gemeenten om te sturen

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid. Die instrumenten hebben betrekking op de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer. Gemeenten die daar gebruik van willen maken moeten een huisvestingsverordening opstellen. Anno 2020 heeft de helft van de Nederlandse gemeenten een huisvestingsverordening. Het betreft vooral gemeenten in en rond de Randstad.

Uit gesprekken met gemeenten die een huisvestingsverordening hanteren blijkt dat de wet voorziet in de behoefte van colleges en gemeenteraden om te sturen op het gebied van woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer. Gemeenten waarderen daarbij de ruimte die de wet biedt om de huisvestingsverordening zo in te richten dat die past bij de lokale situatie.

De kwaliteit van de onderbouwing van schaarste is wisselend

Gemeenten mogen alleen gebruikmaken van de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 (met uitzondering van de urgentieregeling) zover dat “noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte” (artikel 2). Daarom verplicht de wet gemeenten om bij de huisverordening een onderbouwing van schaarste te leveren, zonder daarbij voor te schrijven hoe die onderbouwing moet plaatsvinden. In de praktijk verschilt de mate van onderbouwing sterk per gemeente. De ene gemeente maakt er veel werk van, de andere volstaat met een beperkte analyse.

Sommige gemeenten hebben moeite om zelf tot een goede onderbouwing te komen en zouden liever heldere richtlijnen of aanwijzing van schaarstegebieden vanuit het Rijk zien. Voor gemeenten die al vele jaren een verordening op het gebied van woonruimteverdeling hebben, is het moeilijk om aan te tonen dat zonder die sturing verdringingseffecten zouden optreden. Bij woonruimtevoorraadbeheer mag sturing ook gericht zijn op het voorkomen van schaarste, maar dat maakt de onderbouwing niet per se eenvoudiger.

Mogelijk zal jurisprudentie leiden tot meer duidelijkheid over de vereiste kwaliteit van de onderbouwing van schaarste. Het afgelopen jaar zijn zeker drie gemeenten door de rechter gecorrigeerd omdat de onderbouwing van schaarste onvoldoende was.

Er is ook behoefte om te sturen op grond van leefbaarheid

Sommige gemeenten hebben ook behoefte om te sturen ter voorkoming van problemen op het gebied van leefbaarheid. Dit geldt met name op het gebied van woonruimtevoorraadbeheer. In de praktijk is leefbaarheid de belangrijkste reden waarom gemeenten hierop sturen.

Veel gemeenten willen voorkomen dat in bepaalde buurten teveel woningen worden verkamerd of bouwkundig gesplitst in kleinere woningen. Zij vrezen dat de druk op de leefomgeving daardoor te groot wordt. Deze zorgen leven niet alleen in buurten met schaarste, maar ook in buurten waar de woningmarkt ontspannen is (zie ook 5.4).

Op het gebied van woonruimteverdeling kunnen gemeenten die willen sturen op het gebied van leefbaarheid gebruikmaken van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), mits de minister hiervoor toestemming geeft. Sommige gemeenten vinden de instrumenten uit de Wbmgp te zwaar en zouden graag zien dat de Huisvestingswet lichtere mogelijkheden zou bieden om de spreiding van bepaalde woningzoekenden te beïnvloeden. Andere gemeenten laten dit aan corporaties over, bijvoorbeeld via directe bemiddeling.

De Huisvestingswet leidt niet tot meer terughoudendheid bij gemeenten om te sturen

Het toepassen van de instrumenten uit de Huisvestingswet zorgt voor een beperking van individuele vrijheden van burgers. In het geval van woonruimteverdeling wordt de vrijheid van vestiging beperkt, in het geval van woonruimtevoorraadbeheer het private eigendomsrecht. Daarom vraagt de wet van gemeenten om de instrumenten alleen toe te passen als dat noodzakelijk en effectief is. Het oordeel over nut en noodzaak is aan de gemeenteraad, die ook de huisvestingsverordening vaststelt.

De Huisvestingswet vraagt van gemeenten alleen te sturen als het echt nodig en zinvol is. In de praktijk leidt dit niet tot terughoudendheid bij gemeenten om te sturen. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de behoefte om te sturen groot is, ook vanuit de lokale politiek, en daarmee ook de neiging om de instrumenten die er zijn, ook daadwerkelijk in te zetten. Sommige gemeenten zoeken daarbij bewust de randen van de wet op.

De mate van sturing door gemeenten wordt soms wel beperkt door de capaciteit die gemeenten in huis hebben voor vergunningverlening en handhaving. Sommige gemeenten geven aan dat zij de regels die zij stellen in de praktijk slechts in beperkte mate kunnen handhaven, vanwege gebrek aan capaciteit.

Meer democratische legitimiteit, minder flexibiliteit

Gemeenten kunnen alleen gebruikmaken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 via een huisvestingsverordening, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Voorheen konden gemeenten op het gebied van woonruimteverdeling ook sturen door afspraken met verhuurders te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Door deze mogelijkheid af te schaffen is de democratische legitimiteit van de regels verbeterd. Over het algemeen zien de gemeenten dit als een positief punt van de wet. Ook corporaties vinden het vaak prettig dat verdelingsregels (met name voor urgentie) democratisch gedekt zijn. Wel vindt men het soms lastig dat elke wijziging een raadsbesluit vergt.

Om meer ruimte voor beleidsaanpassingen te creëren maken sommige gemeenten in hun verordeningen gebruik van 'kan-bepalingen', waardoor instrumenten naar behoefte kunnen worden ingezet. Dit verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van de wet dat nut en noodzaak van regels van tevoren moeten worden aangetoond. Er zijn ook gemeenten die een experimenteerartikel in de huisvestingsverordening hebben opgenomen, waarbij het college zonder raadsbesluit regels kan stellen die afwijken van de verordening. Ook daarvan is het de vraag of dit conform de bedoeling van de wetgever is. De Huisvestingswet bevat geen bepaling die het gemeenten toestaat een experimenteerartikel op te nemen.

De Huisvestingswet bevat zelf ook geen experimenteerartikel voor uitzonderingen op de wet. Wel is de Huisvestingswet 2014 in 2018 toegevoegd aan de wetten waarvoor de minister via een beleidsregel een experiment kan toestaan op grond van de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze experimenteerterruimte is specifiek bedoeld voor “ontwikkelingsgebieden, innovatieve en duurzame initiatieven en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis”, ter voorbereiding op de Omgevingswet²⁶. Als het Rijk ook andere experimenten wil toestaan, dient hiervoor een experimenteerartikel te worden toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014.

De huisvestingsverordening is in de praktijk geen tijdelijk instrument

Sturing op grond van de Huisvestingswet 2014 is bedoeld als tijdelijke maatregel in tijden van schaarste. Daarom is een huisvestingsverordening maximaal vier jaar geldig. Als de gemeente daarna opnieuw een verordening wil vaststellen, moeten nut en noodzaak opnieuw worden aangetoond. Deze looptijd van vier jaar wordt door veel gemeenten als te kort ervaren. Hoewel de meeste gemeenten erkennen dat de woningmarkt in vier jaar kan veranderen, achten zij de kans klein dat in vier jaar de schaarste kan worden opgelost.

Bijna alle gemeenten die in 2015 op grond van de Huisvestingswet 2014 een huisvestingsverordening hebben vastgesteld, hebben in 2019 of begin 2020 een nieuwe verordening door de gemeenteraad laten vaststellen. Dit beleidsproces, van de evaluatie van de oude verordening tot en met de besluitvorming over de nieuwe verordening, kost gemeenten veel tijd. Dat geldt vooral in regio's met een regionaal afgestemde (model)verordening. Sommige gemeenten pleiten er daarom voor de tijdelijkheid van de verordening in te ruilen voor een periodieke evaluatie.

De Huisvestingswet heeft geleid tot minder interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke regelgeving

Conform de actuele opvattingen over interbestuurlijk toezicht is er in de Huisvestingswet 2014 voor gekozen om het toezicht op de gemeentelijke regelgeving te beperken, waarbij Rijk en provincies alleen reageren op signalen. Dit heeft ertoe geleid dat de meeste provincies het zicht op de huisvestingsverordeningen verloren hebben en geen taak voor zichzelf zien in het aanspreken van gemeenten op onrechtmatige regelgeving en inconsistenties tussen hun huisvestingsbeleid en hun woningbouwbeleid.

Gemeenten kunnen nu alleen worden gecorrigeerd wanneer burgers naar de rechter stappen. De afgelopen jaren hebben particuliere eigenaren de regels in verschillende gemeenten aangevochten bij de rechter, in sommige gevallen met succes. Het komt echter maar weinig voor dat woningzoekenden naar de rechter stappen in verband met regels die hun vrijheid van vestiging aantasten. Voor woningzoekenden is het moeilijk om te bewijzen dat ze een woning onterecht niet gekregen hebben.

5.2 Woonruimteverdeling

Anno 2020 hebben 137 gemeenten in hun huisvestingsverordening regels opgenomen ten aanzien van woonruimteverdeling in verband met schaarste.

²⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 35 013, nr. 3.

Geen specifiekere sturing

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om woningen aan te wijzen waarvoor een huisvestingsvergunning verplicht is. De gedachte is dat gemeenten alleen woningen aanwijzen waarbij sturing noodzakelijk is. In de praktijk kiezen alle gemeenten met een verordening op het gebied van woonruimteverdeling ervoor om ten minste bij alle huurwoningen onder de liberalisatiegrens een huisvestingsvergunning te vragen. Daarmee is de sturing niet specifiek geworden dan onder de vorige Huisvestingswet.

Middenhuur en sociale koop

Er is bij diverse gemeenten behoefte om ook regels te kunnen stellen bij de toewijzing van middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen. Bij middeldure huurwoningen mag dat (bij schaarste) volgens de Huisvestingswet, bij sociale koopwoningen niet. Diverse partijen pleiten ervoor om ook regels voor de toewijzing van sociale koopwoningen mogelijk te maken. Daarbij zouden sommige gemeenten ook een zelfbewoningsplicht willen verbinden aan de huisvestingsvergunning. Bij veel gemeenten heerst onduidelijkheid over de relatie tussen de huisvestingsverordening en de doelgroepenverordening, waarin gemeenten op grond van de Wro een doelgroep voor nieuwbouwwoningen kunnen vastleggen, maar geen verdelingsregels.

Vrijheid van vestiging binnen regio's beperkt

Een van de belangrijkste doelstellingen van de Huisvestingswet 2014 is het beschermen van de vrijheid van vestiging, zoals vastgelegd in internationale verdragen. De Huisvestingswet 2014 heeft ten opzichte van zijn voorganger in beperkte mate geleid tot meer vrijheid van vestiging voor woningzoekenden.

Enerzijds is het niet meer toegestaan om voor meer dan de helft van de woningen voorrang te geven aan woningzoekenden uit de regio. Hierdoor hebben woningzoekenden zonder regionale binding meer ruimte gekregen om zich te vestigen in regio's waar voorheen regionale bindingseisen golden voor de hele vergunningplichtige voorraad. Anderzijds is de mogelijkheid geïntroduceerd om voor maximaal een kwart van de woningen voorrang te geven aan woningzoekenden met lokale binding. Voorheen was dit alleen mogelijk in gemeenten met ruimtelijke beperkingen voor de woningbouw. Hierdoor is met name de vrijheid voor woningzoekenden om binnen de regio tussen gemeenten te verhuizen beperkt.

Sinds de invoering maken steeds meer gemeenten gebruik van de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden met regionale en lokale binding. Het percentage (van alle gemeenten die verdelingsregels stellen) is gestegen van 55% in 2016 naar 74% in 2020. Ook uit de gespreksronde blijkt dat steeds meer gemeenteraden vanwege de toenemende krapte op de woningmarkt lokale woningzoekenden voorrang willen geven. De vraag is hoe dat zich verhoudt tot de vrijheid van vestiging. De provincies en veel woningcorporaties laten zich daar kritisch over uit.

Bij het registreren en monitoren van toewijzingen waarbij voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met binding, doet zich een aantal uitvoeringsproblemen voor. Zo is niet voor alle gemeenten helder welke woningen wel en niet meetellen. Sommige gemeenten hebben moeite om het verbruik van de percentages goed te monitoren, mede door de bepaling dat het percentage voor lokale binding afhankelijk is van het percentage voor regionale binding. Ook zijn er gemeenten die oogluikend toestaan dat de wettelijke percentages overschreden worden. Een verplichte monitoring en verslaglegging kan dit wellicht tegengaan.

5.3 Urgentieregeling

In 2020 maken 166 gemeenten gebruik van de mogelijkheid om een urgentieregeling in hun huisvestingsverordening op te nemen.

Vergunningplicht sluit niet goed aan bij de praktijk

Volgens de Huisvestingswet 2014 kan op grond van een urgentieregeling voorrang worden gegeven aan groepen woningzoekenden die dringend een woning nodig hebben. Die voorrang vindt volgens de wet plaats bij het verlenen van een huisvestingsvergunning. In de praktijk wordt de voorrang verleend bij de toewijzing door woningcorporaties. 34 gemeenten hebben wel een urgentieregeling in hun verordening maar geen verdelingsregels op grond van schaarste. In deze gemeenten krijgen woningzoekenden die met urgentie een woning vinden achteraf automatisch een huisvestingsvergunning. De vergunningplicht heeft in deze gevallen in de praktijk geen toegevoegde waarde.

Sommige gemeenten maken bij het toekennen van urgentie gebruik van een urgentiebeschikking. Deze vorm komt niet voor in de Huisvestingswet 2014, maar biedt mogelijk een alternatief voor gemeenten met alleen een urgentieregeling. Eventueel kan in de Woningwet worden opgenomen dat woningcorporaties bij toewijzing van sociale huurwoningen voorrang moeten geven aan woningzoekenden met een urgentiebeschikking. Een huisvestingsvergunning is dan overbodig.

Vergunninghouders krijgen nog steeds voorrang

Ondanks de afschaffing van de wettelijke verplichting om vergunninghouders als urgentiecategorie te benoemen, krijgt deze groep in bijna alle gemeenten nog steeds voorrang bij de toewijzing van huurwoningen. Gemeenten zijn namelijk nog steeds verplicht om aan de taakstelling te voldoen. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen om deze groep niet meer via de urgentieregeling maar via directe bemiddeling voorrang te geven.

5.4 Woonruimtevoorraadbeheer

77 gemeenten in Nederland maken gebruik van het instrumentarium dat de Huisvestingswet biedt om wijzigingen in de woonruimtevoorraad te reguleren.

Er is vooral behoefte om te sturen vanwege leefbaarheid

Er lijkt sprake van een toenemende behoefte bij gemeenten om grip te houden op de omvang en samenstelling van de woonruimtevoorraad. Daarbij speelt (het voorkomen van) schaarste slechts een beperkte rol. Voor de meeste gemeenten die gebruikmaken of willen maken van de instrumenten die de Huisvestingswet biedt, is het voorkomen van problemen op het gebied van leefbaarheid (als gevolg van toename van het aantal woonruimten) het belangrijkste beleidsmotief. Dit speelt niet alleen in buurten waar woonruimte schaarste is, maar juist ook in minder populaire buurten.

De huidige wet biedt onvoldoende duidelijkheid of gemeenten wijzigingen in de woonruimtevoorraad mogen beperken op grond van leefbaarheid. De wet schrijft voor dat schaarste de grondslag moet zijn voor het aanwijzen van vergunningplichtige woningen maar staat wel toe dat leefbaarheid een rol speelt bij de vergunningverlening. Het gevolg is dat sommige gemeenten de randen van de wet opzoeken om te kunnen sturen. Gemeenten kijken daarbij ook naar elkaar om te leren wat wel en niet juridisch houdbaar is.

Sommige gemeenten ontwijken het schaarstecriterium van de Huisvestingswet door regels te stellen op basis van andere wet- en regelgeving. Zo maken veel gemeenten gebruik van een (paraplu-)bestemmingsplan om het aantal woonruimten of huishoudens in een gebied te beperken. Dit komt ook voor in combinatie met de huisvestingsverordening. De stapeling van verschillende regels komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

De wet biedt onvoldoende mogelijkheden om gericht te sturen in de woonruimtevoorraad

Gemeenten kunnen op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet een vergunning eisen voor onttrekking, samenvoeging, omzetting en woningvorming. Daarbij is niet duidelijk of gemeenten bij gebruik van dit artikel verplicht zijn om alle vier de wijzigingen te reguleren. In de praktijk nemen veel gemeenten niet alle wijzigingen op in hun verordening; zij laten bijvoorbeeld samenvoeging weg. Ook maken zij soms uitzonderingen op de vergunningplicht. Dit laatste is in strijd met de Huisvestingswet, zoals blijkt uit een recente uitspraak van de Raad van State²⁷. Het gebrek aan uitzonderingsmogelijkheden leidt ertoe dat gemeenten meer wijzigingen reguleren dan beleidsmatig wenselijk en noodzakelijk is. Daarmee wordt het eigendomsrecht onnodig beperkt.

Veel ruimte voor gemeentelijke regels

De Huisvestingswet 2014 biedt weinig wettelijke kaders voor de regels die gemeenten mogen stellen bij de vergunningverlening voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad. Hierdoor hebben gemeenten veel ruimte om zelf voorwaarden te bepalen bij de vergunningverlening. De keerzijde hiervan is dat de wet particuliere eigenaren weinig mogelijkheden biedt om regels aan te vechten, als zij van mening dat deze hun eigendomsrecht te veel beperken.

5.5 Aanbevelingen

Op basis van deze evaluatie komen we tot drie aanbevelingen:

1. Vanwege de wenselijkheid van een goede afstemming tussen het lokale huisvestingsbeleid en de regionale woningbouwprogrammering bevelen wij aan om de betrokkenheid van provincies bij de huisvestingsverordeningen van gemeenten te vergroten.
2. In het licht van de doelstelling van de Huisvestingswet 2014 om de vrijheid van vestiging, zoals vastgelegd in internationale verdragen, te beschermen bevelen wij aan om te heroverwegen in hoeverre de huidige wettelijke mogelijkheden om woningzoekenden met lokale of regionale binding voorrang te geven bij deze doelstelling passen, mede gezien de toename van het gebruik van deze mogelijkheden door gemeenten en de kritiek hierop van woningcorporaties en provincies.
3. Gezien de behoefte van gemeenten om regels te stellen aan wijzigingen van de woonruimtevoorraad op grond van leefbaarheidsoverwegingen, bevelen wij aan om gemeenten meer duidelijkheid te bieden in welke gevallen dit is toegestaan, met inachtneming van de gevolgen hiervan voor particuliere eigenaren.

²⁷ ECLI:NL:RVS:2020:261.

Bijlage 1 Gespreksronde

De gespreksronde die voor deze evaluatie gehouden is, bestond in totaal uit twintig gesprekken met stakeholders. In de onderstaande tabel is te zien welke partijen we gesproken hebben. De resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 4.

Stakeholders:	Gesproken met:
Gemeenten	
Woonruimteverdeling	Almere, Amersfoort, Barneveld, Eindhoven, Nijmegen, Pijnacker-Nootdorp, Schiedam, Zaanstad
Woonruimtevoorraadbeheer	Groningen, Haarlem, Utrecht, Vlissingen
Provincies	Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland
Rijk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Woningcorporaties	Woningcorporaties Entree (regio Arnhem-Nijmegen), woningcorporaties Noord-Veluwe, Sociale Verhuurders Haaglanden en Sociale Verhuurders Noord-Kennemerland
Particuliere verhuurders	Vastgoed Belang, vereniging van particuliere beleggers in vastgoed
Consumentenorganisaties	Woonbond