

# MEMO

akd

AAN het college van burgemeester en wethouders  
van Bergen  
t.a.v. de edelachtbare heer K. Valkering

DATUM 20 december 2021

ONS KENMERK 1005001

KOPIE AAN --

VAN mr. drs. [REDACTED]  
advocaat

TELEFOON [REDACTED]

FAX [REDACTED]

E-MAIL [REDACTED]

ONDERWERP **Quickscan huisvestingsbeleid gemeente Bergen**

Op 12 november 2021 hebt u ons verzocht het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen ("**College**") te adviseren over de inzet van verschillende volkshuisvestelijke instrumenten binnen de gemeente Bergen ("**Gemeente**") te bevorderen. Hierna treft u, na een korte inleiding, onze quickscan aan.

## I. Inleiding

Om de doorstroming op de woningmarkt in de Gemeente te bevorderen, wordt beoogd om de Huisvestingsverordening Bergen 2019 ("**Huisvestingsverordening**"), de Doelgroepenverordening Bergen 2020 ("**Doelgroepenverordening**") te wijzigen en is het Actieplan Betaalbaar en Bereikbaar Bergen ("**Actieplan**") reeds door het College vastgesteld. Daarnaast wordt gezien of het in de Gemeente interessant zou zijn om te werken met een gemeentelijk woningbouwbedrijf. Naar aanleiding van de beoogde wijzigingen is ons verzocht middels een quickscan de rechtmatigheid van deze wijzigingen te beoordelen.

## II. Quickscan

Hierna treft u onze quickscan aan, waarin we achtereenvolgens (de gewenste wijzigingen in) (1.) de Huisvestingsverordening, (2.) de Doelgroepenverordening, (3.) de Verordening VROM-starterslening gemeente Bergen 2013, (4.) het Actieplan en (5.) de mogelijkheden voor een gemeentelijk woningbouwbedrijf zullen analyseren.

### 1. Huisvestingsverordening

Bij de wijziging van de regeling in de Huisvestingsverordening worden, blijkens het aan ons verstrekte overzicht, de volgende wijzigingen/aanvullingen beoogd:

- gebruikmaking van het experimenteerartikel in artikel 16 lid 2 van de Huisvestingsverordening.

#21493666v1

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening: NL28INGB0678001677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op [www.akd.nl](http://www.akd.nl)

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 2 van 15

Hiermee wordt beoogd de doorstroming in de Gemeente te bevorderen en voorrang te geven aan bepaalde doelgroepen uit de Gemeente, zoals omschreven in het document 'Pilot doorstroming gemeente Bergen';

- opstellen van 'Beleidsregels Doorstroomvoorrang Bergen 2021' zodat voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden die verhuizen naar een woning die beter passend voor hen is;
- gebruikmaking van de mogelijkheden in (artikel 40) van de Huisvestingswet (de zogenaamde opkoopbescherming) om te voorkomen dat woningen worden gekocht en vervolgens (direct) worden verhuurd;
- gebruikmaking van de mogelijkheden in (artikel 14) van de Huisvestingswet door voorrang te geven aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio;
- uitbreiding van de regeling die gehanteerd wordt voor sociale huur uit te breiden naar 'nieuwe huur', op grond van de Wet maatregelen middenhuur.

### **1.1. Experimenteerartikel**

- Wat is de (beoogde) regeling?

In de Huisvestingsverordening is in artikel 16 lid 2 de bevoegdheid geboden aan het College om in te stemmen met een pilot voor alternatieve vormen van woningtoewijzing die buiten de bepalingen van hoofdstuk 2 van de Huisvestingsverordening vallen. Een pilot is volgens dit artikel een tijdelijke proef met een maximale duur van één jaar, waarna de pilot al dan niet als vast onderdeel in de Huisvestingsverordening wordt opgenomen.

Door toepassing te geven aan dit experimenteerartikel wordt – volgens de aan ons verstrekte toelichting – beoogd voorrang te geven aan bepaalde doelgroepen uit de gemeente Bergen, zoals vastgelegd in het document 'Pilot doorstroming gemeente Bergen'.

- Wat is de wettelijke grondslag?

Volgens de Huisvestingswet (art. 4) mogen gemeenten alleen sturen in woonruimteverdeling door regels vast te leggen in een huisvestingsverordening. De Huisvestingsverordening moet vervolgens door de gemeenteraad worden vastgesteld, waarmee de democratische legitimering is gewaarborgd. De Huisvestingswet bevat geen bepaling die het gemeenten toestaat een experimenteerartikel op te nemen en vormt een uitputtende regeling.

- Analyse: ondanks veelvuldig gemeentelijk gebruik is (flexibel) experimenteerartikel oplet op uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling Huisvestingswet risicovol

In de Huisvestingsverordening is een experimenteerartikel opgenomen. De Huisvestingswet biedt hiervoor geen expliciete grondslag.. Daarnaast is in de Huisvestingswet bepaald dat gemeenten mogen sturen in de woonruimteverdeling door regels vast te leggen in een – door de raad vastgestelde –

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 3 van 15

huisvestingsverordening. Dit maakt het moeilijker om regels tussentijds aan te passen, omdat elke aanpassing van de verordening een raadsbesluit vergt.

Er zijn daarom vrij veel gemeenten die bepalingen in de huisvestingsverordening opnemen om enige flexibiliteit in te bouwen en gemakkelijker te kunnen sturen in bijvoorbeeld de voorrangsregels. Zo wordt een 'experimenteerbepaling', zoals ook in artikel 16 lid 2 van de Huisvestingsverordening is opgenomen, met vrij grote regelmaat opgenomen in Huisvestingsverordeningen. Hoewel een dergelijk artikel dus frequent voorkomt, is het wel de vraag of dit aansluit bij de Huisvestingswet en de beoogde democratische legitimatie. In dit verband is het rapport 'Evaluatie Huisvestingswet 2014, Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid' ("Evaluatie"), dat ziet op de evaluatie van de Huisvestingswet en is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, relevant:

*"Om meer ruimte voor beleidsaanpassingen te creëren maken sommige gemeenten in hun verordening 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 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 wetten waarvoor de minister via een beleidsregel een experiment kan toestaan op grond van de Crisis- en herstelwet (Chw). [...] Als het Rijk ook andere experimenten wil toestaan, dient hiervoor een experimenteerartikel te worden toegevoegd aan de Huisvestingswet 2014."*

Er bestaat zodoende, zoals ook uit deze Evaluatie volgt, een (grote) behoefte om meer beleidsaanpassingen te kunnen maken ten tijde van de looptijd van de huisvestingsverordening. Wij menen echter, omdat de Huisvestingswet expliciet spreekt over regels die slechts door de gemeenteraad in een huisvestingsverordening kunnen worden vastgelegd, dat nadere regels die door het College worden vastgesteld buiten de Huisvestingsverordening zich niet met de doelstelling van de Huisvestingswet verdragen.

Gelet op het voorgaande zouden de voorrangsregels dan ook primair in de Huisvestingsverordening moeten worden opgenomen, conform de regels als bedoeld in artikel 14 van de Huisvestingswet. Daarbij dient de (maatschappelijke/economische) binding te worden onderbouwd en is (mogelijk, gelet op art. 14 lid 2 Huisvestingswet) sprake van een maximumpercentage waarbij voorrang kan worden verleend. Deze beperkingen zijn thans niet in het experimenteerartikel vastgelegd, waardoor naast het bovenstaande ook veel vrijheid aan het College wordt gelaten: het College kan van geheel hoofdstuk 2 afwijken zonder nadere voorwaarden of beperkingen. Wij menen derhalve dat – naast het ontbreken van een concrete grondslag – de bepaling op zichzelf teveel ruimte laat om volledig andere verdeelregels vast te stellen dan in de

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 4 van 15

Huisvestingsverordening in hoofdstuk 2 zijn opgenomen.

Zoals volgt uit het bovenstaande lijkt het gebruik van een experimenteerartikel – zeker wanneer die veel vrijheid laat aan het College – risicovol. Mogelijk zou dit kunnen worden opgelost door het besluit van het College aan de raad voor te leggen dan wel alsnog door de raad te laten besluiten over toepassing van het experimenteerartikel. Dan zou de Huisvestingsverordening immers niet steeds gewijzigd hoeven te worden. Dit zou de democratische legitimiteit ten goede komen, maar betekent nog steeds dat – in weerwil met de tekst in de Huisvestingswet – een regel niet in de Huisvestingsverordening is opgenomen, waardoor ook deze werkwijze risicovol is. Om het hiervoor geschetste risico volledig weg te nemen, zou kunnen worden overwogen om de regels in de Huisvestingsverordening op te nemen. Daardoor wordt immers volledig aangesloten bij de Huisvestingswet en de daarbij beoogde democratische legitimering.

In dit kader verwijzen wij ook graag naar de toelichting op de internetconsultatie, zoals in paragraaf 1.7 van dit memo beschreven, waaruit eveneens volgt dat delegatie aan het College onwenselijk is en zich niet verdraagt met de Huisvestingswet.

## **1.2. Beleidsregels Doorstroomvoorrang Bergen 2021**

### **- Wat is de (beoogde) regeling?**

Met de Beleidsregels Doorstroomvoorrang Bergen 2021 wordt beoogd invulling te geven aan de bevoegdheid in artikel 7 lid 5 van de Huisvestingsverordening. Dat artikel stelt dat bij het verlenen van een huisvestingsvergunning voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden die verhuizen naar een woning die 'beter passend voor hen is'.

### **- Wat is de wettelijke grondslag?**

Volgens de Huisvestingswet (art. 12 lid 1) kan de gemeenteraad bepalen dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Aanvullend biedt artikel 14 van de Huisvestingswet de bevoegdheid aan de gemeenteraad om in een Huisvestingsverordening te bepalen dat bij de verlening van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio, de gemeente of een tot de gemeente behorende kern. Daarbij maakt de Huisvestingswet onderscheid tussen gemeenten met en gemeenten zonder uitbreidingsmogelijkheden.

### **- Analyse: nadere regels in beleidsregel risicovol: zeker bij uitwerking van fundamentele onderdelen als voorrangsregels: voorkeur om regels in Huisvestingsverordening op te nemen**

Ongeacht of sprake is van een gemeente met of zonder uitbreidingsmogelijkheden geldt volgens artikel 14 van de Huisvestingswet dat de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening bepalen dat (voor een maximaal deel van de woonruimte) voorrang geldt voor woningzoekenden met een economische of

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 5 van 15

maatschappelijke binding. Daarbij geldt dat een woningzoekende in de zin van artikel 14 van de Huisvestingswet nader is ingekaderd in het derde lid van dit artikel.

Door in de Huisvestingsverordening een bepaling op te nemen dat voorrang 'kan' worden gegeven in het kader van doorstroming aan bepaalde woningzoekenden en die regels vervolgens uit te werken in een beleidsregel, geldt volgens ons hetzelfde als hiervoor besproken bij de 'experimenteerbepaling'. Veel gemeenten zoeken de flexibiliteit door niet steeds de Huisvestingsverordening te hoeven wijzigen, waarbij met enige regelmaat ook gebruik gemaakt wordt van beleidsregels of 'kan-bepalingen'.<sup>1</sup> Dit volgt ook uit de Evaluatie: "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 regels staan dan, net als bij het gebruik van een experimenteerartikel, niet in de Huisvestingsverordening en worden niet door de raad opgesteld, terwijl dit bij andere urgentie- of voorrangssituaties wel het geval is. Het gebruik van een beleidsregel is zodoende op basis van dezelfde overwegingen als bij het experimenteerartikel risicovol. In aanvulling hierop geldt dat de bepaling in artikel 7 lid 5 van de Huisvestingsverordening veel ruimte laat, zonder beperkingen of voorwaarden, om voorrang te geven aan woningzoekenden die verhuizen naar een woning die 'beter passend voor hen is'. In de aan ons geboden toelichting is aangegeven dat het kan gaan om voorrang bij nieuwbouw, van 'groot naar kleiner' en 'van klein naar groter'. Gelet op de Huisvestingswet zouden dergelijke voorrangregels in beginsel in de Huisvestingsverordening – en niet in een beleidsregel – moeten worden opgenomen. Het gaat immers concreet om verdeelregels en niet slechts om een toelichting/interne beleidslijn over het gebruik van de bevoegdheid.

Indien gebruikmaking van de beleidsregel toch gewenst is, zou kunnen worden overwogen om de nadere regels ter uitvoering van artikel 7 lid 5 van de Huisvestingsverordening aan de raad voor te leggen. Daarmee wordt, hoewel de concrete regels omtrent voorrang niet in de Huisvestingsverordening zijn vervat, in ieder geval de democratische legitimiteit gewaarborgd. Dit neemt echter niet weg dat ook deze wijze niet volledig overeenkomt met de Huisvestingswet en zodoende risicovol is. De meest veilige, en volgens de Huisvestingswet aangewezen, route is echter dat deze voorrangregels worden opgenomen in de Huisvestingsverordening.

### 1.3. Opkoopbescherming

#### - Wat is de (beoogde) regeling?

De wens bestaat om gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden die hoofdstuk 7 van de Huisvestingswet biedt. Meer concreet gaat het om invoering van het verbod als bedoeld in artikel 41 van de Huisvestingswet: dat het verboden is een aangewezen woning zonder vergunning van het College binnen een periode van vier jaar na inschrijving van de akte van levering in gebruik te geven. Daarbij is de

<sup>1</sup> Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om een totaal verbod op het hanteren van 'kan'-bepalingen, maar het is risicovol om te bepalen dat het College voorrangregels kan stellen, terwijl die regels – als fundamenteel onderdeel van de verordening – niet in de verordening zijn genoemd en het College zodoende zonder instemming van de Raad van geheel hoofdstuk 2 kan afwijken.

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 6 van 15

volgende toelichting geboden: "de benodigde schaarste wil de gemeente onderbouwen met dezelfde schaarste onderzoeken die zijn verricht en onderbouwing die is gebruikt voor de toepassing van de mogelijkheden uit de wet toeristische verhuur."

- Wat is de wettelijke grondslag?

De Huisvestingswet bepaalt in artikel 40 lid 1 dat de bevoegdheden in hoofdstuk 7 slechts gebruikt mogen worden indien de gemeenteraad dat *noodzakelijk* en *geschikt* acht voor het bestrijden van schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen of voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving. Een concrete onderbouwing is dus vereist waarin de volgende kernelementen zijn opgenomen:

- een concrete onderbouwing van de schaarste en/of aantasting van de leefbaarheid, waaruit de noodzaak volgt om maatregelen te treffen, en;
- een onderbouwing dat het invoeren van de opkoopbescherming noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van schaarste of het behoud van de leefbaarheid.

Uit deze onderbouwing zou dan moeten volgen dat voor de specifieke wijken waarbij de opkoopbescherming wordt beoogd, het invoeren daarvan proportioneel (niet met een minder ingrijpend middel kan worden bewerkstelligd) en geschikt is om het doel (het bestrijden van de schaarste of behoud van de leefbaarheid) te bereiken.

- Analyse: schaarste onderzoeken gedeeltelijk bruikbaar, voor opkoopbescherming is vervolgens vertaling nodig zodat noodzakelijkheid en geschiktheid van maatregel worden aangetoond

Bij de onderbouwing ten behoeve van de invoering van een vergunningplicht voor toeristische verhuur gaat het ook om de bestrijding van schaarste en/of behoud van de leefbaarheid (art. 23a lid 1 Huisvestingswet). Het is echter de vraag in hoeverre het beoogde toepassingsgebied van de beoogde opkoopbescherming overeenkomt met het gebied waarin de regels gelden voor de toeristische verhuur. Wij kunnen ons voorstellen dat de opkoopbescherming mogelijk relevant kan zijn voor een ander gedeelte van de Gemeente of een andere wooncategorie dan waar de regels omtrent toeristische verhuur zijn ingevoerd. Voor zover de wijken en woningen echter overeenkomen, lijken de onderzoeken naar enkel de schaarste (voor zover nog representatief) ook bruikbaar voor de onderbouwing van de opkoopbescherming.

Hiernaast geldt echter dat specifiek ten aanzien van de opkoopbescherming moet worden onderbouwd dat invoering van deze maatregel noodzakelijk en geschikt is om die schaarste en/of de (nog aan te tonen) aantasting van de leefbaarheid te bestrijden. De 'geschiktheid' van de maatregel dient aldus te worden onderbouwd, zodat duidelijk is dat het tegengaan van het opkopen van woningen om die vervolgens te verhuren leidt tot afname van de schaarste aan de woningvoorraad. In zoverre is dus van belang om te onderbouwen dat deze praktijk zich in de desbetreffende wijken voordoet, zodat de maatregel ook daadwerkelijk effect kan hebben om de schaarste te bestrijden en derhalve geschikt is.

De onderbouwing voor de opkoopbescherming verschilt zodoende op veel relevante aspecten van de

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 7 van 15

onderbouwing die vermoedelijk is opgesteld in het kader van de regels omtrent toeristische verhuur (hierover beschikken wij niet). Daarbij staat voorop dat de regels omtrent opkoopbescherming vermoedelijk slechts relevant/geschikt zijn voor een ander deel / andere woningcategorie in de Gemeente, nu de woningen die worden opgekocht om te verhuren (anders dan voor toeristische verhuur) wellicht andere woningen zijn of in andere wijken liggen dan de woningen die voor toeristische verhuur werden gebruikt. Hierdoor is de invoering van de opkoopbescherming mogelijk ook slechts in andere wijken geschikt. Voor zover er wel sprake is van overlap, zouden de onderzoeken naar schaarste wel gebruikt kunnen worden in het kader van de opkoopbescherming.

#### **1.4. Toeristische verhuur**

- Wat is de (beoogde) regeling?

In artikel 15 van de Huisvestingsverordening zijn regels opgenomen omtrent een registratie- en meldplicht voor toeristische verhuur. Daaruit volgt dat voor alle zelfstandige en onzelfstandige woonruimten waarbij toeristische verhuur niet expliciet is toegestaan met een omgevingsvergunning of ingevolge de planregel in het bestemmingsplan een meldingsplicht geldt (art. 15 lid 1 en 2 Huisvestingsverordening).

- Wat is de wettelijke grondslag?

Artikel 23a van de Huisvestingswet biedt de grondslag voor een gemeenteraad om te bepalen dat het verboden is om (een aangewezen categorie) woonruimte voor een in de verordening omschreven vorm van toeristische verhuur aan te bieden zonder registratienummer te vermelden.

- Analyse: koppeling met planologische situatie en bewoording 'expliciet' leidt mogelijk tot vraag hoe wordt omgegaan met impliciete toestemming

In de Huisvestingsverordening (art. 15 lid 1) is bepaald dat de registratieplicht geldt voor alle zelfstandige en onzelfstandige woonruimte in de Gemeente waarbij het gebruik voor toeristische verhuur niet expliciet is toegestaan via een daarvoor afgegeven omgevingsvergunning of een planregel in het bestemmingsplan. Er wordt zodoende een koppeling gemaakt tussen de registratieplicht en de planologische situatie ter plaatse. Het gebruik van het woord 'expliciet' in deze zin maakt echter dat het onduidelijk is hoe omgegaan moet worden met situaties waarin het planologisch wellicht expliciet niet, maar impliciet (gelet op de uitlegjurisprudentie bij bestemmingsplannen) wel is toegestaan. De gekozen bewoording biedt zodoende ruimte voor discussie op het moment dat bijvoorbeeld handhavend wordt opgetreden tegen toeristische verhuur zonder dat dit geregistreerd is.

#### **1.5. Lokale bindingseisen**

- Wat is de (beoogde) regeling?

De wens bestaat om, op grond van artikel 14 lid 1 Huisvestingswet, voorrang te bieden bij de verlening van

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 8 van 15

huisvestingsvergunningen aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio, de Gemeente of een tot de Gemeente behorende kern.

- Wat is de wettelijke grondslag?

De Huisvestingswet maakt in artikel 14 onderscheid tussen het stellen van voorrangregels als er geen of geringe mogelijkheden zijn tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad (lid 1) en gemeenten waarbij een dergelijke beperking niet aan de orde is (lid 2). In dit laatste geval zijn de mogelijkheden voor het bieden van voorrang op grond van economische of maatschappelijke gebondenheid beperkt: bij maximaal 50% van een categorie woningen die is aangewezen in de Huisvestingsverordening kan voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio. Binnen dit percentage mag bij maximaal de helft (hetgeen in totaal dus neerkomt op een maximum van 25%) voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met een binding aan een tot de gemeente behorende kern. Het gaat hierbij volgens de tekst van de Huisvestingswet om een percentage van de in de Huisvestingsverordening aangewezen categorieën aan woonruimte, oftewel een maximumpercentage van het geheel aan woningen dat onder de Huisvestingsverordening valt. In de toelichting bij de wijziging van de Huisvestingswet 2014 (internetconsultatie) is aangegeven dat het gaat om 50% van de 'vrijkomende woningen'. Hoewel dit praktisch niet (goed) uitvoerbaar lijkt, bestaat voor die lezing geen grondslag in de wet (tekst). Gelet daarop dient van de huidige wettekst te worden uitgegaan en gaat het derhalve als gezegd om 50% van het geheel.

Om gebruik te kunnen maken van de ruimere bevoegdheid die artikel 14 lid 1 van de Huisvestingswet biedt, moet sprake zijn van een gemeente die als gevolg van bovengemeentelijke (ruimtelijke ordenings-)regels geringe of geen mogelijkheden heeft tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad.

- Analyse: Omgevingsverordening lijkt dermate beperkend dat er onvoldoende ruimte is om woningen te bouwen voor natuurlijke bevolkingsaanwas; concrete uitwerking vereist

In de memorie van toelichting<sup>2</sup> bij de Huisvestingswet is nader toegelicht wanneer sprake is van 'geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden':

*"Bij de beoordeling van de mate waarin er voor een gemeente uitbreidingsmogelijkheden zijn, vormt de migratiesaldo nul benadering uit de Nota Ruimte (2006) en nader uitgewerkt in de amvb Ruimte het uitgangspunt. Essentie van deze benadering is dat iedere gemeente voldoende ruimte krijgt om woningen te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Als die ruimte onvoldoende is, kan er gesproken worden van geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden."* (onderstreping: AKD).

Hoewel de Nota Ruimte verouderd is, lijkt met name relevant of de Gemeente voldoende ruimte krijgt om woningen te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas (migratiesaldo nul benadering). In de memorie van toelichting is immers verwezen naar een uitwerking van de Nota Ruimte 2006 in de amvb Ruimte – het

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 271, nr. 3



DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 9 van 15

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Een uitwerking heeft echter nooit plaatsgehad. Daarentegen volgt uit kamerstukken dat het met name gaat om schaarstesituaties en de gevolgen daarvan: *“schaarstesituaties en de effecten daarvan alsmede de uitbreidingsmogelijkheden in de gehele woningmarktregio, waartoe een gemeente behoort, zijn relevant.”*<sup>3</sup> De concrete vraag lijkt zodoende te zijn of, vanwege de omstandigheid dat er geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden zijn, meer vraag is dan aanbod waardoor de huidige bewoners onvoldoende aan bod komen.<sup>4</sup> Indien die uitbreidingsmogelijkheid er niet is, bijvoorbeeld doordat de omliggende gronden aan de rand van de dorpen in de Gemeente in de Omgevingsverordening 2020 van de provincie Noord-Holland zijn aangewezen als ‘landelijk gebied’ en ‘bijzonder provinciaal landschap’ en er binnen het stedelijk gebied geen of onvoldoende uitbreidingsruimte bestaat, dan zou kunnen worden onderbouwd dat er onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden zijn om de huidige bewoners te huisvesten. Hierbij merken we wel op dat, omdat weinig gemeenten een beroep doen op artikel 14 lid 1 Huisvestingswet, er geen informatie voorhanden is over de wijze waarop wordt getoetst of sprake is van een noodzaak om gebruik te maken van het eerste lid van artikel 14.

Wij zien, gelet op een korte bestudering van onder meer de Omgevingsverordening, mogelijkheden om voorrangregels in de Huisvestingsverordening op grond van artikel 14 lid 1 van de Huisvestingswet op te nemen. Het is daarbij wel van belang om concreet te onderbouwen dat binnenstedelijke ontwikkelingen (vrijwel) niet mogelijk zijn en dat uitbreiding buiten de huidige bebouwingsgrenzen – gelet op de Omgevingsverordening 2020 – eveneens niet of slechts zeer beperkt mogelijk is, waardoor niet aan de vraag van de huidige bewoners kan worden voldaan. Tot slot dient ook dan te worden onderbouwd dat het noodzakelijk is om voor (slechts) bepaalde categorieën woningen, vanwege het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden en de verdringingseffecten (door woningzoekenden ‘van buiten’), voorrangregels te stellen.

#### **1.6. Middenhuur**

- Wat is de (beoogde) regeling?

Tot slot is ten aanzien van de Huisvestingsverordening beoogd om, op grond van de Wet maatregelen middenhuur, de regelingen uit te breiden naar ‘nieuwe huur’.

- Wat is de wettelijke grondslag?

In de Huisvestingsverordening is vastgelegd voor welke huurwoningen een vergunning verplicht is. Daarbij is van belang dat de vergunningplicht wordt beperkt tot categorieën huurwoningen die schaars zijn (art. 2 en 4 Huisvestingswet). Anders dan voorheen – de Huisvestingswet is door de Wet maatregelen middenhuur gewijzigd – geldt niet meer de eis dat het moet gaan om ‘goedkope woonruimte’, waarbij werd aangesloten bij de huurtoeslaggrens/liberalisatiegrens. Het is zodoende mogelijk om in de Huisvestingsverordening regels te stellen voor categorieën huurwoningen die schaars zijn maar een huurprijs hebben boven de

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2013/14, 32 271, nr. C.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3.

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 10 van 15

liberalisatiegrens.

- Analyse: mits schaarste en noodzaak maatregel kan worden onderbouwd, geen belemmering om vergunningplicht uit te breiden boven liberalisatiegrens

De Huisvestingswet staat er niet meer aan in de weg om de vergunningplicht en de gestelde voorwaarden/regels ook te laten gelden voor woningen boven de liberalisatiegrens, mits kan worden gemotiveerd dat aanwijzing van deze categorieën woningen noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.

#### **1.7. Consultatie wijziging Huisvestingswet 2014 tot 12 januari 2022**

Op 19 november 2021 is een voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in consultatie gegaan. Het consultatievoorstel ziet op de volgende wijzigingen:

- ***Meer woningen kunnen worden toegewezen aan woningzoekenden met lokale binding***
  - in het kader van artikel 14 lid 2 kan voor maximaal 50% van het totaal aan categorie woningen voorrang worden verleend aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio (dit blijft onveranderd), waarvan voor maximaal 60% (dus 30% van het totaal) voorrang kan worden verleend aan woningzoekenden met lokale binding – in plaats van de huidige 50%. Hiermee wordt beoogd meer maatwerk te kunnen bieden voor lokale woningzoekenden;
- ***Voorrang mogelijk voor woningzoekenden die vitaal beroep (willen) uitoefenen***
  - aanvullend kan bij maatschappelijke en economische binding voorrang worden gegeven aan woningzoekenden die een vitaal beroep uitoefenen in de gemeente. Daarmee kan aan woningzoekenden die werken of willen werken in een gemeente met schaarste aan woonruimte voorrang worden gegeven bij het verkrijgen van een woning in de gemeente waar ze werkzaam zijn;
- ***Voorrangsregels naast sociale huurwoningen ook voor sociale koopwoningen tot NHG***
  - gemeenten kunnen sociale koopwoningen, die in het bestemmings- of omgevingsplan ook als zodanig als woningcategorie gebouwd zijn, toewijzen aan de doelgroep (thans slechts mogelijk te bepalen in Doelgroepenverordening dat bepaalde type woningen moeten worden gerealiseerd). In dit verband wordt een sociale koopwoning gedefinieerd als een woning met een kostprijs tot de NHG-grens en krijgen gemeenten bredere kaders in de Huisvestingswet om lokaal maatwerk toe te staan zodat voorwaarden gesteld kunnen worden aan de doelgroep die in aanmerking komt om in een sociale koopwoning te wonen. De voorrang die thans slechts aan maatschappelijk of economische gebodene kan worden geboden in het kader van de toewijzing van een sociale huurwoning, zou volgens het voorstel ook moeten gaan gelden voor sociale koopwoningen tot de NHG-grens – waarbij het eveneens zou gaan om maximaal 30% van het totaal.

DATUM 20 december 2021  
 ONS KENMERK 1005001  
 PAGINA 11 van 15

Voorts is in de memorie van toelichting bij dit voorstel het volgende toegelicht:

**Verduidelijking artikel 4: gemeente kan uitsluitend via huisvestingsverordening sturen**

- uit de Evaluatie is gebleken dat gemeenten soms toch afspraken maken over de woonruimteverdeling met bijvoorbeeld woningcorporaties. In de toelichting is verduidelijkt dat gemeenten slechts kunnen sturen op woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De Huisvestingswet is op dit punt een uitputtende regeling, waardoor het voor gemeenten niet mogelijk is om op andere wijze directe of indirecte regels rondom woonruimteverdeling op te stellen;

**Delegatie naar college van B&W**

- uit de Evaluatie is tevens naar voren gekomen dat gemeenten het soms als 'lastig en als bestuurlijke last ervaren' dat iedere wijziging van de regels een aanpassing van de huisvestingsverordening en een raadsbesluit vergt. Hierover is het volgende opgemerkt: *"Echter, gezien de inhoudelijke zwaarte, bijvoorbeeld ten aanzien van de vrijheid van vestiging, van de maatregelen die een gemeente op basis van de Huisvestingswet 2014 kan introduceren weegt de benodigde democratische legitimatie van deze maatregelen zwaarder dan de praktische overwegingen van gemeenten om eenvoudiger de regels aan te kunnen passen. Om deze reden wordt het niet mogelijk gemaakt om fundamentele punten van de Huisvestingswet 2014 – zoals het stellen van regels omtrent de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer – te delegeren naar het college van B&W."*

**2. Doelgroepenverordening**

- Wat is de (beoogde) regeling?

Het vaststellen van een Doelgroepenverordening voor het betaalbaar en instandhouden van sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen. De Doelgroepenverordening gaat daarbij uit van koopprijzen van ten hoogste € 325.000,-. Daarnaast is beoogd onderscheid te maken tussen een sociale koopwoning met een aanvangskoopprijs van ten hoogste € 225.000,- en een sociale koopwoning van ten hoogste € 325.000,-.

- Wat is de wettelijke grondslag?

In artikel 3.1.2 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening ("Bro") is vastgelegd dat een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en sociale koopwoningen. In artikel 1.1.1 aanhef en onder e van het Bro is vastgelegd dat een sociale koopwoning een koopwoning is met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste € 200.000,-, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor een in de verordening vastgesteld tijdvak van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 12 van 15

Daarnaast is, bij wijze van experiment, in artikel 7ad van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaald dat in afwijking van artikel 1.1.1 aanhef en onder e van het Bro een hogere kostengrens kan worden gehanteerd van ten hoogste de waarde als vastgelegd in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie. Deze grens bedraagt voor 2021 € 325.000,-. Dit artikel is evenwel slechts van toepassing op gemeenten die zich hebben aangemeld via de 'woondeals' bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Analyse: besluiten staan niet aan differentiatie binnen bandbreedte in de weg

De Gemeente heeft zich aangemeld en is derhalve genoemd in artikel 3.10 aanhef en onder h van de Regeling uitvoering Crisis- en herstelwet. Dit betekent dat de grens van maximaal € 325.000,- in de Doelgroepenverordening kan worden gehanteerd. Daarnaast vormen de artikelen 3.1.2 Bro en 7ad van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet slechts een bandbreedte waarbinnen regels omtrent sociale koopwoningen gesteld kunnen worden. De wet lijkt daarbij niet aan differentiatie binnen die bandbreedte in de weg te staan.

### 3. Starterslening

- Wat is de (beoogde) regeling?

Volgens het Actieplan bestaat de behoefte om het maximumbedrag dat in het kader van de starterslening kan worden verstrekt te verlagen van € 40.000,- naar € 30.000,-.

- Wat is de wettelijke grondslag?

Voor een starterslening bestaat geen expliciete wettelijke grondslag, behalve dat de gemeenteraad gelet op haar verordende bevoegdheid kan besluiten een verordening vast te stellen waarin de mogelijkheden omtrent de starterslening kunnen worden vastgelegd. De kredietgever is stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten ("SVn").

- Analyse: vaststellen hoogte maximaal leningsbedrag aan gemeenteraad

Uit de Verordening VROM-starterslening gemeente Bergen 2013, laatstelijk vastgesteld 9 feb 2021, volgt reeds dat het maximum is vastgesteld op een bedrag van € 30.000,-. Dit bedrag is ook op de website van SVn genoemd. In artikel 4 lid 2 van deze verordening is bepaald dat het College de hoogte van de starterslening vaststelt, waarbij de hoogte maximaal 20% bedraagt van de verwervingskosten met een maximum van € 30.000,-. Het maximale leenbedrag wordt daarbij vastgesteld door de gemeenteraad en is zodoende niet in strijd met enige wet of regelgeving.

Wel merken wij (wellicht ten overvloede) op dat op de website van SVn (niet in de voorwaarden) is vastgelegd dat een starterslening maximaal 20% bedraagt van het laagste bedrag: de koopsom of aanneemsom of de marktwaarde uit het taxatierapport. In de verordening wordt slechts gesproken over

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 13 van 15

maximaal 20% van de verwervingskosten, waarbij het begrip verwervingskosten niet is toegelicht. Mogelijk zou het wenselijk kunnen zijn dit begrip te definiëren.

#### 4. Actieplan

Aan ons is verzocht een korte scan uit te voeren op het Actieplan. In dit verband merken wij graag het volgende op:

- in paragraaf 6 is ingegaan op de doelgroepenverordening. Daarbij is – terecht – opgemerkt dat het in de verordening niet mogelijk is om regels te stellen omtrent de toewijzing van de woningen die overeenkomstig de doelgroepenverordening worden gerealiseerd. Dat is slechts mogelijk in de Huisvestingswet voor huurwoningen. Zoals in paragraaf 1.7 toegelicht gaat dit – blijkens het consultatievoorstel – mogelijk wel veranderen, waardoor het ook mogelijk wordt om de sociale koopwoningen die conform de doelgroepenverordening worden gebouwd ook conform de regels in de Huisvestingswet kunnen worden toegewezen;
- in paragraaf 7 wordt toegelicht dat erfpacht mogelijkheden biedt om voorwaarden te stellen aan het gebruik van de woningen. Zo kan een beding van zelfbewoning worden opgenomen. Graag vullen wij hierop aan dat met de inwerkingtreding van de opkoopbescherming het ook via de Huisvestingswet mogelijk wordt om te bepalen dat de woning binnen een periode van vier jaar na aankoop niet aan anderen in gebruik gegeven mag worden.

Naast bovenstaande nuanceringsen die voornamelijk volgen uit de omstandigheid dat het Actieplan reeds enige tijd geleden is opgesteld (12 augustus 2020) en de wettelijke mogelijkheden sindsdien zijn gewijzigd/uitgebreid, hebben wij in deze quickscan geen onjuistheden aangetroffen.

#### 5. Gemeentelijk woningbouwbedrijf

In de aan ons verstrekte stukken is voorts opgemerkt dat diverse gemeenten in Nederland werken met een gemeentelijke woningbouwbedrijf en of dit ook interessant zou kunnen zijn voor de Gemeente. In dit verband merken wij op dat wij deze ontwikkeling – de oprichting van een aparte entiteit waar alleen de gemeente in deelneemt en voor eigen rekening en risico woningen bouwt – niet herkennen. Hoewel het soms wel als zodanig wordt gecorrespondeerd, gaat het in de regel om de verkoop van grond aan een ontwikkelaar, waarbij die ontwikkelaar de woningen realiseert conform de met de gemeente gemaakte afspraken over bijvoorbeeld de woningtypologie. Het gaat dan bijvoorbeeld om sociale koopwoningen, waarbij mogelijk ook gebruik wordt gemaakt van de Koopgarant-regeling. Zo beoogt bijvoorbeeld de gemeente Ede de gerealiseerde woningen betaalbaar te houden, ook nadat de eerste koper de woning wil verkopen.

Het gebruik van een koopgarant-regeling door de Gemeente zou mogelijk ertoe kunnen leiden dat de woningen ook na eerste verkoop betaalbaar blijven. Daarbij geldt echter wel, net als in het Actieplan is benoemd, dat dit mogelijk een vrij groot permanent beslag legt op de financiën, omdat het op voorhand niet

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 14 van 15

te voorspellen valt hoeveel woningen er in een jaar worden aangeboden en de Gemeente zou willen overnemen.

In beginsel menen wij – in het kader van deze quickscan – dat een gemeentelijk woningbouwbedrijf niet aantrekkelijk is vanwege de grote financiële risico's die worden gelopen. Daarbij geldt dat met eventueel een Koopgarant-regeling, maar ook zeker de financieel (veel) minder belastende maatregelen als de opkoopbescherming, een zelfbewoningsplicht en de mogelijkheden van de Huisvestingswet en de Doelgroepenverordening kan worden bewerkstelligd dat woningen voor een bepaalde doelgroep gebouwd worden en in stand kunnen worden gehouden.

Hier komt nog bij dat het oprichten van een nieuwe entiteit (stichting of vennootschap) volgens ons niet betekent dat de Gemeente, als enig deelnemer, andere (ruimere) mogelijkheden heeft om (voorrangs-)regels te stellen bij bijvoorbeeld de uitgifte van bouw kavels. Immers ook dan geldt dat de Gemeente gebonden is aan de Huisvestingswet, waarbij het bieden van voorrang slechts is toegestaan binnen de kaders van die wet. Daarnaast geldt dat zij, ook bij privaatrechtelijk handelen middels deelneming in een andere entiteit, steeds kwalificeert als een bestuursorgaan waardoor op haar dezelfde algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Wij zien derhalve de oprichting van een aparte entiteit, waar de Gemeente in zal deelnemen, niet als mogelijkheid om andere regels te kunnen stellen als thans het geval is via de Huisvestingswet.

## 6. Conclusie

Op grond van deze quickscan komen wij tot de volgende conclusies:

### ***Experimenteerartikel en beleidsregel op deze manier risicovol***

- vanwege de zwaarte van de bevoegdheden is in de Huisvestingswet bepaald dat regels omtrent de woonruimteverdeling slechts kunnen worden gesteld door de gemeenteraad in een huisvestingsverordening. De mogelijkheid voor het College om via een experimenteerartikel of in een beleidsregel nadere (voorrangs)regels te stellen, sluit hier niet direct bij aan. Bij de Evaluatie is de behoefte van gemeenten naar meer flexibiliteit – en het gebruik van experimenteerbepalingen en beleidsregels – omschreven, maar is ook toegelicht dat deze werkwijze risicovol wordt geacht. In het kader van de internetconsultatie voor de wijziging van de Huisvestingswet is de vraag naar meer flexibiliteitsmogelijkheden eveneens benoemd, maar is expliciet door de Minister toegelicht dat de Huisvestingswet daar geen ruimte voor biedt en dat die ruimte ook niet geboden zal worden. Om het risico te vermijden zouden de (voorrangs-)regels direct in de Huisvestingsverordening moeten worden opgenomen;

### ***Uitbreidingsmogelijkheden woningbouw lijken beperkt; mogelijkheden voor voorrang***

- gelet op een korte scan van de beperkingen uit de Omgevingsverordening lijken de uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied beperkt en zou nagegaan kunnen worden in hoeverre er binnenstedelijk ontwikkelmogelijkheden zijn en sprake is van een positieve natuurlijke bevolkingsaanwas of een schaarste waardoor er onvoldoende ruimte

DATUM 20 december 2021  
ONS KENMERK 1005001  
PAGINA 15 van 15

is om eigen bewoners te huisvesten. Indien er onvoldoende ruimte bestaat om daarvoor woningen te realiseren, dan zou voor specifieke categorieën van woonruimte – waar dat gelet op de verdringingseffecten noodzakelijk is – voorrangsregels gesteld kunnen worden. Daarbij geldt dan dat de beperkingen, zoals die volgen uit artikel 14 lid 2 Huisvestingswet, in beginsel niet gelden. Het kan zodoende raadzaam zijn om in dit kader nader onderzoek te (laten) verrichten;

- overigens geldt dat – blijkens het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet, dat tot 12 januari 2022 ter consultatie voorligt – beoogd wordt de mogelijkheden voor het stellen van voorrangsregels voor woningzoekenden met lokale binding te vergroten, ook als geen sprake is van een geringe uitbreidingsmogelijkheden. Daarnaast wordt beoogd om het mogelijk te maken ook voorrangsregels te stellen voor sociale koopwoningen tot de NHG-grens;

***Eerder uitgevoerde analyse van schaarste ook bruikbaar voor opkoopbescherming;  
nadere onderbouwing voor noodzakelijkheid en geschiktheid wel vereist***

- de invoering van de opkoopbescherming zou mogelijk ook in de Gemeente bij kunnen dragen aan het tegengaan van de schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen. Daarbij dient gemotiveerd te worden dat sprake is van schaarste en dat het invoeren van de opkoopbescherming noodzakelijk en geschikt is om die schaarste tegen te gaan. Om de schaarste te motiveren kunnen de eerder uitgevoerde onderzoeken naar schaarste in Bergen worden gehanteerd. Vervolgens dient echter te worden gemotiveerd dat de opkoopbescherming in specifieke wijken en categorieën van woningen geschikt is om de schaarste tegen te gaan. Dit heeft vermoedelijk tot gevolg dat de regels omtrent opkoopbescherming in een ander deel van de Gemeente / voor andere type woningen relevant is, waardoor de onderbouwing voor de opkoopbescherming – hoewel de eerdere analyse van de schaarste bruikbaar kan zijn – voor het overige zal afwijken van de motivering die is geboden bij de invoering van de regels omtrent toeristische verhuur.

