

Lokaal Maatwerk gemeenten Beverwijk en Heemskerk

Voorstel voor mogelijke maatregelen lokale voorrang in de huisvestingsverordening

Mei 2021

Samenvatting

In de regio streven gemeenten naar een open woonmarkt. Het hanteren van regelgeving beperkt de vrijheid van het individu en het functioneren van de woonmarkt. Lokale voorrangsregels worden bij voorkeur slechts beperkt toegepast om negatieve effecten van schaarste te bestrijden.

Op dit moment wordt 75 % van de woningen in Beverwijk en Heemskerk toegewezen aan de eigen inwoners. Er is over de totale verdeling van betaalbare huurwoningen nog geen ernstige verdringingseffect van woningzoekenden aangetoond. In het aanbodmodel van Pré Wonen zijn de resultaten wel afwijkend van die in het optiemodel van Woonopmaat. De colleges van Beverwijk en Heemskerk willen nauwlettend monitoren hoe de woonruimteverdeling zich verder ontwikkelt. Als er ongelijke kansen ontstaan voor woningzoekenden uit Beverwijk en Heemskerk willen de colleges kunnen ingrijpen met Lokaal Maatwerk om de positie te versterken. In de Huisvestingswet is bepaald dat Lokaal Maatwerk - oftewel lokale voorrang - kan worden ingezet voor maximaal 25 procent van de vrijkomende betaalbare huurwoningen in de 'eigen kern'.

De colleges verzoeken de gemeenteraden om een bepaling in de huisvestingsverordening op te nemen waarmee zij kunnen ingrijpen wanneer er een ongelijk speelveld ontstaat voor woningzoekenden uit Beverwijk en Heemskerk. De colleges stellen daarbij een toolbox Lokaal Maatwerk voor waarin de voorrangsregels staan die de positie van lokale woningzoekenden kunnen versterken. Door toepassing en prioritering van maatregelen uit de toolbox kan het college gericht en gefaseerd ingrijpen binnen de wettelijke mogelijkheden.

Binnen Lokaal Maatwerk wordt de 'eigen kern' gedefinieerd als de gemeenten Beverwijk en Heemskerk tezamen. Dit is immers het niveau waarop de lokale woonmarkt functioneert.

Jaarlijks bepaalt het college of er sprake is van een ongelijk speelveld of dat deze op korte termijn te verwachten is. Indien dit het geval is zal de toolbox uit de huisvestingsverordening ingezet worden. Op basis van de verwachte kansen van specifieke doelgroepen op de woonmarkt in Beverwijk en Heemskerk, wordt dan ingrijpen via Lokaal Maatwerk in de volgende rangorde voorgesteld:

1. Lokaal Maatwerk bij nieuwbouw betaalbare huurwoningen
2. Lokaal Maatwerk voor starters
3. Lokaal Maatwerk binnen Wijk aan Zee
4. Lokaal Maatwerk voor gezinnen
5. Lokaal Maatwerk voor ouderen

Leeswijzer

Deze notitie bestaat uit 4 hoofdstukken. Na een inleiding beschrijft hoofdstuk 2 wat Lokaal Maatwerk is. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het al dan niet toepassen van Lokaal Maatwerk in Beverwijk en Heemskerk. In hoofdstuk 4 wordt de inrichting van Lokaal Maatwerk in volgorde per doelgroep beschreven.

1. Inleiding

De Huisvestingswet 2014 gaat uit van vrije vestiging. Het is de bedoeling dat iedereen moet kunnen wonen waar hij of zij dat wil. Conform de wet hanteren de gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland / IJmond sinds 2015 keuzevrijheid voor woningzoekenden als uitgangspunt voor de huisvestingsverordening. De gemeenten willen een grote regionale en open woonmarkt bieden. Een regio waar iets te kiezen valt voor woningzoekenden. Het inzetten van voorrangsregels voor de 'eigen' inwoners betekent een inperking van de vrijheid van een woningzoekende om zelf zijn nieuwe woonplaats te kiezen. Lokale voorrangsregels belemmeren het functioneren van een woonmarkt. Altijd geldt: waar de kansen voor groep A groter worden, worden deze voor groep B kleiner. Beschermende regelgeving voor de 'eigen' inwoners is in eerste instantie niet wenselijk. Tegelijkertijd kan bijsturing lokaal gewenst zijn als er - door verschillen op een woonmarkt - een ongelijk speelveld voor woningzoekenden ontstaat en negatieve effecten van schaarste zichtbaar worden. De wetgever geeft voor dat geval een beperkt aantal sturingsmogelijkheden onder de noemer 'Lokaal Maatwerk'.

Ook de gemeenten Beverwijk en Heemskerk monitoren de positie van de 'eigen' inwoners op de woonmarkt. Wanneer er een ongelijk speelveld ontstaat, willen de gemeenten kunnen ingrijpen. In deze notitie wordt ingegaan op het instrument Lokaal Maatwerk en de wijze waarop deze toepasbaar is in Beverwijk en Heemskerk. De colleges doen hierbij een voorstel voor het gesprek in de vergadering van de raadscommissies in juni 2021

2. Wat is Lokaal Maatwerk?

Voorrang voor eigen inwoners mag van de wetgever alleen worden toegepast wanneer er schaarste is aan (bepaalde categorieën) sociale huurwoningen. Met Lokaal Maatwerk kan aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de regio, gemeente of woonkern een voorrangspositie worden gegeven. De Huisvestingswet geeft regio's of gemeenten de mogelijkheid een beperkt deel van de voorraad met voorrang toe te wijzen. Lokaal Maatwerk kan alleen ingezet worden om specifieke doelgroepen te 'beschermen' of om investeringen maatschappelijk te onderbouwen. Tegelijk moeten gemeenten beseffen dat de wetgever uitgaat van keuzevrijheid. Regelgeving is in principe niet gewenst. Het toepassen van Lokaal Maatwerk heeft daarbij een keerzijde voor andere woningzoekenden.

2.1 Lokaal Maatwerk alleen voor een beperkt deel van de woningen

De Huisvestingswet 2014 bepaalt dat er geen algemene bindingseis voor de verhuur van sociale huurwoningen mag worden gesteld door regio's of gemeenten. Met andere woorden: de vrijkomende voorraad mag niet alleen toegewezen worden aan eigen inwoners c.q. woningzoekenden met een sociale of economische binding. De gemeenteraad kan wel:

- bij maximaal 50 procent van de vrijkomende woningvoorraad per kalenderjaar, voorrang geven aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de woningmarktregio, in dit geval IJmond - Zuid-Kennemerland en
- bij maximaal 25 procent van de vrijkomende woningvoorraad, voorrang geven aan eigen inwoners uit de 'eigen gemeente of kern' of woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de 'eigen gemeente of kern'. Dit heet Lokaal Maatwerk (oftewel lokale voorrang).

2.2 Lokaal Maatwerk alleen voor specifieke doelgroepen

Aan specifieke groepen lokale woningzoekenden kan voorrang worden verleend als er sprake is van een tekort aan woningvoorraad voor deze doelgroep. Daarnaast kan vanuit sociale of maatschappelijke overwegingen voorrang worden verleend aan specifieke doelgroepen. Voor een goede onderbouwing, kan gekeken worden naar:

- a. De omvang van de toewijzingen aan een specifieke doelgroep in relatie tot het aantal actief zoekenden (en/of ingeschreven) uit deze doelgroep. Als hier sprake is van een grote disbalans kan dit een onderbouwing zijn om voorrang te geven aan deze specifieke doelgroep (maximaal 25%).
- b. De gemiddelde wachttijd (inschrijftijd) van deze specifieke doelgroep om een woning toegewezen te krijgen ten opzichte van de wachttijd van andere groepen woningzoekenden. Als er sprake is van een grote disbalans kan dit een onderbouwing zijn om voorrang te geven aan deze specifieke doelgroep (maximaal 25%). Voorrang voor starters is hier een voorbeeld van.
- c. De mate waarin het sociaal maatschappelijk belangrijk is om een specifieke doelgroep te binden aan de gemeente. Bijvoorbeeld vanuit oogpunt van levensvatbaarheid van voorzieningen in een gemeente/ woonkern of de huisvesting van vitale beroepsgroepen. Als de positie van deze specifieke doelgroep onvoldoende geborgd wordt in het toewijzingsresultaat dan kan dit een onderbouwing zijn om voorrang te verlenen aan deze specifieke doelgroep (maximaal 25%).

2.3 Lokaal Maatwerk als onderbouwing van investering

Een groot aantal gemeenten hanteert gereduceerde grondprijzen voor de bouw van sociale huurwoningen. Er zijn ook corporaties die investeren in het laag houden van de aanvangshuren van nieuwbouw of die huurkorting verstrekken aan een specifieke doelgroep bij bestaande bouw. In die gevallen kan het een overweging zijn om deze woningen specifiek in te zetten voor lokale woningzoekenden of eigen huurders. Op deze manier worden deze investeringen maatschappelijk onderbouwd.

2.4 Lokaal Maatwerk beperkt kansen van andere woningzoekenden

Het inzetten van Lokaal Maatwerk beperkt de kansen van woningzoekenden van buiten Beverwijk en Heemskerk. Maar wanneer een lokale doelgroep voorrang krijgt, bv starters, heeft dit ook gevolgen voor lokale woningzoekenden die niet tot deze doelgroep behoren. Andere doelgroepen moeten langer wachten op een woning. Dus ook de 'eigen' inwoners moeten langer wachten.

2.5 Uitvoerbaarheid voor corporaties binnen optiemodel en aanbodmodel

Invoering van Lokaal Maatwerk vraagt om extra (administratieve) werkzaamheden van de corporaties. Dit betreft de wijze van adverteren van woningen en het bewaken van het aandeel toewijzingen aan woningzoekenden op basis van herkomst. De uitvoering is met name ingewikkeld in het optiemodel.

De regels worden tijdens het spel gewijzigd. Dit geldt met name voor het optiemodel waar woningzoekenden voor een bepaald complex in de wachtrij staan. Het kan op weerstand stuiten. Woningzoekenden die een optie gekocht hebben, maar niet aan de nieuwe voorrangsregels voldoen, zien direct andere huishoudens voorgaan en zien wachttijden toenemen.

2.6 Alternatieven voor Lokaal Maatwerk

In de huisvestingsverordening worden in het kader van de woonruimteverdeling al een aantal instrumenten toegepast die de positie van specifieke doelgroepen versterken. Bijvoorbeeld het labelen van woningen voor jongeren (t/m 22 jaar) of ouderen (vanaf 55 of 65 jaar). Wanneer een woning gelabeld is voor een specifieke leeftijdsgroep, krijgt deze groep voorrang bij de toewijzing van deze woning. Dit instrument binnen de huisvestingsverordening kan al voldoende effectief zijn voor veel doelgroepen waardoor de inzet van Lokaal Maatwerk niet noodzakelijk is. De slaagkansen van gezinnen of senioren zijn hier een voorbeeld van. Ook de urgentieregeling in de huisvestingsverordening zorgt voor voorrang van doelgroepen.

3. Lokaal Maatwerk in Beverwijk en Heemskerk

3.1 Beverwijk en Heemskerk vormen samen de 'kern' voor Lokaal Maatwerk

Binnen de regio vormen Beverwijk en Heemskerk een hechte woonmarkt met een gezamenlijk woonbeleid. Inwoners vanuit beide gemeenten verhuizen vaker tussen de gemeenten dan op basis van de nabijheid van de gemeenten alleen verwacht mag worden. Het is niet wenselijk inwoners uit één van beide gemeenten met lokale voorrangsregels te beperken in hun zoektocht naar een woning in één van beide gemeenten. Het eventueel invoeren van 25% Lokaal Maatwerk voor de inwoners uit de eigen kern is bij voorkeur van toepassing op inwoners uit beide gemeenten.

3.2 De gemeenten bewaken de kansen van woningzoekenden

In 2019 werd driekwart van de woningen toegewezen aan inwoners van Beverwijk en Heemskerk tezamen. Er kan niet gesproken worden van een ernstig verdringingseffect op de woonmarkt.



Tegelijkertijd zagen wij over 2019 een meer dan gemiddelde stijging van de wachttijd voor een woning bij Pré Wonen in Beverwijk in het nieuwe regionale aanbodmodel, dat sinds november 2018 functioneert. De colleges hebben behoefte aan meer inzicht in het verloop van de kansen van woningzoekenden uit Beverwijk en Heemskerk. Ontstaat er een ongelijkheid? Is het een trend of een eenmalig effect in een overgangsfase? De colleges hebben, in samenwerking met de woningcorporaties, de gemeenteraden in januari en in maart 2021 uitgebreid geïnformeerd (D/2021/336485) over het functioneren van de woonruimteverdeling.

3.3 Negatieve effecten zetten in 2020 niet door

Begin mei 2021 zijn de jaarrapportages van de woningcorporaties over 2020 nog niet openbaar. Zodra de rapportages beschikbaar zijn worden relevante data naar de raad nagezonden. Wel hebben de gemeenten inzage in het concept rapport aanbodmodel van Woonservice over 2020. Pré Wonen maakt hier onderdeel van uit. Op dit moment beperken wij ons tot het beoordelen van de ontwikkelingen in het aanbodmodel aan de hand van het concept rapport. Dit is legitiem omdat wij juist in het aanbodmodel de effecten zagen waar de gemeenten zich zorgen om maken.

In het algemeen constateren wij dat de druk op de woonmarkt in 2020 regionaal verder toenam t.o.v. 2019, maar dat de gemiddelde inschrijftijden en zoektijden voor woningen bij Pré Wonen in Beverwijk juist zijn afgenomen. De wachttijden zijn ook korter dan in andere gemeenten in de regio. De instroom van woningzoekenden uit Haarlem neemt relatief weer iets af. In zijn geheel kiezen woningzoekenden vanuit de regio relatief minder vaak voor een woning in Beverwijk. Woningzoekenden uit Beverwijk en Heemskerk zoeken en slagen daartegenover vaker in Haarlem en Velsen. De effecten waar het college en de raad van Beverwijk zich zorgen om maakten zetten in 2020 niet door.

3.4 Sturingsinstrumenten opnemen in de huisvestingsverordening 2022

Een gemeente kan met Lokaal Maatwerk ingrijpen wanneer een ongelijk speelveld is ontstaan c.q. negatieve effecten van schaarste zichtbaar worden. Een ongelijk speelveld is in de jaarrapportages

niet aangetoond. Gezien de criteria benoemd in 2.2 is er geen grond voor het invoeren van Lokaal Maatwerk. Algemeen wordt aangenomen dat een evaluatie van een nieuw woonruimteverdeelsysteem na drie jaar een meer betrouwbaar beeld laat zien. Wij zijn daarom nog steeds voorzichtig met het trekken van conclusies. We blijven inzetten op monitoring en stellen voor om zo min mogelijk beschermende regelgeving op te nemen.

De colleges van Beverwijk en Heemskerk willen voorbereid zijn om in te kunnen grijpen wanneer er sprake is van een ongelijk speelveld. Voorgesteld wordt een bepaling op te nemen in de huisvestingsverordening dat het college kan ingrijpen om de positie van de eigen woningzoekenden te versterken. Dit willen ze doen in samenspraak met de corporaties en de andere gemeenten in de regio. De colleges stellen voor in de huisvestingsverordening een toolbox Lokaal Maatwerk op te nemen. De toolbox bevat voorrangsregels voor verschillende doelgroepen met een prioritering.

4. Inrichting Toolbox voor Beverwijk en Heemskerk

De gemeente kan met een toolbox in de verordening conform de wet het voorrangsbeleid gericht en gefaseerd inzetten. Op basis van de verwachte kansen van specifieke doelgroepen op de woonmarkt in Beverwijk en Heemskerk, stellen de colleges voor het ingrijpen via Lokaal Maatwerk de volgende rangorde voor:

1. Lokaal Maatwerk bij nieuwbouw van betaalbare huurwoningen
2. Lokaal Maatwerk voor starters
3. Lokaal Maatwerk binnen Wijk aan Zee
4. Lokaal Maatwerk voor gezinnen
5. Lokaal Maatwerk voor ouderen

Hier wordt volgens de rangorde uitgewerkt hoe deze Lokale Maatwerkregels kunnen worden ingevuld.

Ad 1. Lokaal Maatwerk bij nieuwbouw van betaalbare huurwoningen

Beverwijk en Heemskerk hanteren gereduceerde grondprijzen bij de bouw van sociale huurwoningen. Het kan een overweging zijn om sociale nieuwbouwwoningen specifiek in te zetten voor lokale woningzoekenden. Op deze manier worden de investeringen maatschappelijk onderbouwd. De doelgroep is breed en afhankelijk van het woningtype dat gebouwd wordt. Jongeren, senioren, starters en doorstromers al dan niet met kinderen.

Verwacht resultaat

Nieuwbouwprojecten worden vooral lokaal geadverteerd. Lokale woningzoekenden kennen de projecten beter en reageren sneller, waardoor zij vaker nieuwbouwwoningen krijgen toegewezen. Lokaal Maatwerk verhoogt niettemin de kansen van een brede groep inwoners uit Beverwijk en Heemskerk. De maatregel zorgt voor meer doorstroming op de woonmarkt van Beverwijk – Heemskerk. Binnen Beverwijk en Heemskerk worden andere huishoudens niet benadeeld met langere wachttijden. Het effect is afhankelijk van de omvang van de nieuwbouwproductie. Het risico op het overschrijden van de 25% is klein, behalve als er een grote nieuwbouwproductie is t.o.v. het aantal vrijkomende woningen in dat betreffende jaar. Voor deze voorrangsregel is vaak een groot maatschappelijk draagvlak.

Ad 2. Lokaal Maatwerk voor starters

Starters worden in de huidige huisvestingsverordening gedefinieerd t/m 27 jaar. De meeste starters gaan tussen 18 en 28 jaar voor het eerst zelfstandig wonen. Deze groep heeft slechts een beperkte inschrijfduur omdat een woningzoekende zich pas vanaf 18 jaar mag inschrijven. Daarnaast hebben starters vaak een laag inkomen waardoor ze zijn aangewezen op betaalbare woningen.

De vraag van starters is vele malen groter dan de woningvoorraad die geschikt is voor starters, qua woninggrootte en huurprijs. Een koopwoning is voor starters vaak te duur en door de regelgeving onbereikbaar. Door Lokaal Maatwerk kunnen Beverwijk en Heemskerk de leeftijdsgroep t/m 27 jaar meer slaagkansen bieden ten opzichte van oudere huishoudens die al vele jaren wachttijd hebben kunnen opbouwen. Om die reden kan er voor gekozen worden de voorraad betaalbare (starters) woningen met voorrang toe te wijzen aan lokale starters.

Binnen deze voorraad starterswoningen kunnen de goedkoopste woningen (tot de kwaliteitskortingsgrens, in 2021 € 442,46) gelabeld worden voor jongeren t/m 22 jaar.

Verwacht resultaat

Het aantal starters dat geholpen kan worden is groot. Wanneer deze regel geldt voor alle goedkope woningen, is het risico groot dat de maximaal 25% Lokaal Maatwerk snel overschreden wordt. Het effect is dan dat de regel maar voor een deel van het jaar toegepast kan worden. Als deze voorrangsregel gericht ingezet wordt voor kleine betaalbare “starters”-woningen wordt het risico op overschrijding kleiner en de onderbouwing van deze voorrangsregel krachtiger.

Deze voorrangsregel heeft een groot risico in zich: niet alleen de kansen van woningzoekenden uit andere gemeenten nemen af. Als de kansen van lokale starters t/m 27 jaar toenemen, nemen de kansen van alle andere woningzoekenden ouder dan 27 jaar uit Beverwijk en Heemskerk af. De wachttijden nemen met andere woorden voor andere woningzoekenden aanzienlijk toe.

Ad 3. Lokaal Maatwerk voor inwoners Wijk aan Zee

Wijk aan Zee is een ‘unieke kern’ met een ‘eigen historie’ en bevolkingskenmerken. Binnen de gemeente Beverwijk zien we dat in Wijk aan Zee, jaarlijks weinig sociale huurwoningen beschikbaar komen en de nieuwbouwmogelijkheden zijn beperkt. Een verhuizing naar andere delen binnen Beverwijk-Heemskerk voelt voor de bewoners van Wijk aan Zee echt anders. Extra bescherming van deze voorraad voor inwoners van Wijk aan Zee is op basis van de wet toelaatbaar en kan in de toekomst relevant worden. Om instroom van mensen van buiten naar Wijk aan Zee nog wel mogelijk te maken zou de lokaal Maatwerkregel om en om gebruikt kunnen worden, bij de ene woning wel en bij de volgende niet. Ook zou er voor gekozen kunnen worden deze voorrangsregel alleen in te zetten voor starters uit Wijk aan Zee.

Verwacht resultaat

Het effect binnen Wijk aan Zee is groot wanneer inwoners van Wijk aan Zee (om de woning) voorrang krijgen. Door het beperkt aantal vrijkomende woningen in Wijk aan Zee is het risico klein dat de maximaal 25% Lokaal Maatwerk in de totale kern Beverwijk-Heemskerk overschreden wordt. Ook hier geldt dat de kansen van andere inwoners uit Beverwijk en Heemskerk op een woning in Wijk aan Zee aanzienlijk afnemen.

Ad 4. Lokaal Maatwerk voor gezinnen

Gezinnen met (jonge) kinderen hebben soms te weinig inschrijfduur om te concurreren met andere woningzoekenden bij het reageren op eengezinswoningen. Om Beverwijkse en Heemskerkse gezinnen een kans te geven op een eengezinswoning in de eigen gemeente zou er voor gekozen kunnen worden deze voorraad met voorrang toe te wijzen aan lokale gezinnen. Echter, met de voorrangsregels in de huisvestingsverordening zijn kansen voor woningzoekenden ook al gereguleerd. De wachttijden voor gezinswoningen zijn niet langer dan andere huishoudens voor passende woningen.

Verwacht resultaat

Het risico op het overschrijden van de 25% is groot. Het effect is dan dat deze maatregel maar een aantal maanden per jaar kan worden toegepast.

Ad.5 Lokaal Maatwerk voor ouderen

Ouderen worden in de huidige huisvestingsverordening gedefinieerd vanaf 55 of 65 jaar. Bij huishoudens vanaf deze leeftijd is de verwachting, dat kinderen vaak het huis uit zijn en mensen passender (kleiner/gelijkvloers) willen wonen. Er zijn ook specifieke “senioren-” of 55-plus woningen voor deze doelgroep. De kansen van oudere woningzoekenden zijn tot op heden het hoogst, mede als gevolg van passendheidsregels in de huisvestingsverordening. Ouderen zoeken uit zichzelf al voornamelijk binnen de eigen gemeenten. Lokale Maatwerkregels liggen niet direct voor de hand. Maar gemeenten hebben een beperkte woningvoorraad die specifiek geschikt is voor ouderen qua woningtype (volledig gelijkvloers/levensloopbestendig). Er kan voor gekozen worden deze voorraad ouderenwoningen met voorrang toe te wijzen aan lokale ouderen.

Voorrang voor lokale ouderen wordt onderbouwd vanuit de gedachte dat ouderen een sociaal netwerk hebben binnen hun eigen gemeente. Het is dus goed als ze ook na de verhuizing op dit netwerk terug kunnen vallen waardoor ze minder een beroep hoeven doen op professionele hulp.

Verwacht resultaat

De voorrangsregel is meestal minder effectief om drie redenen:

- a. Ouderen zijn minder verhuisbereid, zelfs als ze voorrang krijgen is het aantal verhuizingen beperkt
- b. Ouderen hebben vaak een lange inschrijfduur (zeker als ze bekend zijn met het woonruimteverdeelsysteem). Daarmee komen ze vaak al in aanmerking voor de woning van hun keuze. Bij ouderenwoningen is het aantal reacties vaak beperkter en het aantal weigeringen hoger.
- c. In Beverwijk en Heemskerk bestaat sinds kort de voorrangsregeling: ‘Ouder worden en Prettig wonen’. Bij deze voorrangsregeling krijgen ouderen al voorrang wanneer ze passender gaan wonen.

De regel is geen risico voor het overschrijden van de 25% omdat deze voorrang slechts bij een beperkt percentage verhuringen van toepassing is. Voor deze voorrangsregel is er vaak wel een groot maatschappelijk draagvlak.