

MEMO

Onderwerp : VNG-inventarisatie urgenties

Van : VNG: Janne Krop, Ico Kloppenburg, Armine Stepanyan, Mariska ten Heuw, Hugo Bakkum

Aan : DO huisvesting aandachtsgroepen

Datum : 4 april 2023

Waarom dit memo

In het DO van 23 november 2022 is door de gemeenten aangegeven dat veel aandachtsgroepen ook zonder wettelijke urgentie al zo goed mogelijk geholpen worden met huisvesting. De vraag is vervolgens gesteld aan VNG/G5/G40 of zij een beschrijving kunnen geven hoe om te gaan met deze groepen met als resultaat deze categorieën te huisvesten zonder wettelijke verplichte urgentie. Dus niet alleen een uitwerking maar ook hoe leiden de afspraken tot resultaat voor de groepen die volgens de VNG buiten de wettelijk urgente categorieën zouden moeten vallen.

In aansluiting op het onderzoek van Companen: 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021', heeft de VNG de afgelopen tijd geïnventariseerd hoe gemeenten omgaan met de huisvestingsvraag van allerlei aandachtsgroepen. In dit memo en bijgevoegde presentatie wordt de opbrengst van die inventarisatie gepresenteerd.

De kernpunten samengevat

De inventarisatie is niet bedoeld als uitputtend en volledig beeld, maar als kwalitatieve duiding van hoe gemeenten zoal omgaan met de huisvesting van aandachtsgroepen. Ondanks de methodologische beperkingen wijst de inventarisatie wel op het volgende:

1. Geheel in lijn met het onderzoek van Companen: 'Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021', laat deze inventarisatie een verschil zien tussen de (grote gemeenten in de) Randstad en daarbuiten. De grote gemeenten in de Randstad hebben urgentieverordeningen en vrij strakke afspraken over de verdeling van de vrijkomende woningen over allerlei groepen. Dit is nodig gelet op de grote schaarste die zij ervaren. De kleinere gemeenten, maar ook de grotere gemeenten buiten de Randstad, hebben doorgaans geen urgentieverordeningen. Ook hebben zij minder strakke afspraken over de verdeling tussen de groepen. Wel blijkt uit de reacties dat de gemeenten op enige wijze een verdeling maken tussen alle groepen.
2. Vanuit het perspectief van de bevroegde gemeenten is een urgentieregeling dus niet noodzakelijk om te komen tot een goede verdeling. Een goede verdeling wordt al op andere manieren vormgegeven: middels convenanten en/of prestatieafspraken met corporaties, of – daar waar de schaarste minder groot is – zonder richtlijnen voor een verdeling af te spreken. Dergelijke afspraken bieden niet altijd een goede juridische basis onder het bieden van voorrang aan de ene groep, en het limiteren van voorrang voor de andere groep. Bovendien is die voorrang of limitering daarvan niet democratisch gelegitimeerd als de facto de corporatie het beleid bepaalt. Tenslotte biedt het de betrokkenen geen rechtszekerheid dat hun specifieke situatie tot voorrang leidt, waarbij eventueel een maximum percentage voor voorrang in de toewijzingen wordt gesteld.
3. Allerlei groepen worden bediend. Voor statushouders, zorgdoelgroepen en uitstromers uit instellingen (waaronder detentie) zijn vaker afspraken over voorrang gemaakt dan voor

ouderen en starters. De inventarisatie laat echter niet zien *in welke mate* deze groepen worden bediend. De vraag van het DO om ook de resultaten van de afspraken te laten zien, kunnen wij met deze inventarisatie dus helaas niet beantwoorden.

4. De gemeenten streven naar een evenwichtige verdeling tussen allerlei groepen woningzoekenden, maar geven over het algemeen aan dat een landelijk bepaald target van bv 30% toewijzing aan aandachtsgroepen hier niet bij helpt. Daarvoor is de noodzaak er niet in veel gemeenten, en sommige gemeenten willen liever kunnen meebewegen met fluctuaties in de behoefte (bv verandering in taakstelling statushouders). De redenatie achter zo'n landelijk bepaalde target is om daarmee de regionale verdeling van de huisvestingsopgave tot stand te brengen. Maar er zijn nog andere manieren om dit te bereiken, zoals het maken van regionale afspraken over zo'n verdeling. Sommige gemeenten verwijzen daar ook naar in hun reactie. In dat opzicht is het opleggen van een landelijke norm volgens veel gemeenten dus in strijd met het subsidiariteitsbeginsel.

Conclusies van de VNG

1. Deze inventarisatie biedt geen onderbouwing om de wettelijk urgente groepen uit te breiden ten opzichte van de eerdere inzet van de VNG/gemeenten: de groepen die nu als urgente groepen zijn opgenomen in de concept wetgeving minus de uitstromers uit detentie.
2. Gemeenten kunnen individuele uitstromers uit detentie goed helpen, zoals is vastgelegd in 'Kansen bieden voor re-integratie', het Bestuurlijk Akkoord uit 2019 over de re-integratie van (ex-)justitiabele burgers. Iemand die uit detentie terugkeert en dakloos is kan ook via de weg van de toegang tot maatschappelijke opvang voor een urgentie in aanmerking komen. Ook kunnen zware medisch of andere sociale problemen dan dakloosheid, reden voor gemeenten zijn om urgentie te verlenen. Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar die erop wijzen dat uitstromers uit detentie in een uitzonderlijk problematische situatie verkeren, afgezet tegen de situatie van andere woningzoekenden. Een op nationaal niveau aan te wijzen aanvullende urgentiecategorie is derhalve niet nodig en schiet zijn doel voorbij.
3. Een beschikking voor de maatwerkvoorziening 'Opvang' wordt afgegeven op grond van beleid en zorgt voor een weging van de zwaarte van de problematiek. Het onderscheid tussen mensen met en zonder een beschikking voor maatschappelijke opvang, waarbij eerstgenoemde groep wel en de tweede groep geen wettelijke urgentie krijgt, is voor met name de grotere gemeenten absoluut noodzakelijk om de woningtoewijzingen tussen de groepen in balans te houden.
4. Deze inventarisatie laat zien dat er een juridische basis moet komen te liggen onder zowel het verlenen van voorrang als het komen tot een evenwichtige verdeling van de woningen onder de diverse groepen, waaronder de aandachtsgroepen, waaronder de wettelijk urgente groepen.
5. De evenwichtige verdeling tussen de diverse groepen dient voor te gaan op het recht op verzilvering van de urgentie. Het risico op een onbalans tussen de groepen is immers te groot als alleen langs wettelijke definities en kaders op de omvang van de doelgroepen zou worden gestuurd. Er zijn afspraken over de verdeling tussen de groepen nodig, waardoor het ongelimiteerd toewijzen van woningen aan bepaalde (urgente) groepen op voorhand kan worden begrensd.
6. Het uitsluitend sturen op de omvang van de groepen door het landelijk vaststellen van aanvullende criteria en weigeringsgronden is bovendien inefficiënt, omdat bijsturing dan via een wijziging van landelijke wet- en regelgeving moet lopen, met alle bijbehorende

procedures en termijnen. In de tussentijd kan dit leiden tot een ontwrichting van de toewijzing in de gemeenten.

7. Deze inventarisatie laat zien dat de verschillen tussen de regio's dusdanig zijn, dat een juridische basis onder de verdeling rekening moet houden met die verschillen. Een one-size-fits-all percentage in de toewijzing is vanwege die verschillen onwenselijk.

Nadere toelichting

Juridisch kader

Om ervoor te zorgen dat voldoende woningen daadwerkelijk aan mensen uit aandachtsgroepen worden toegewezen, dient dat te gebeuren met de juiste methode van woningtoewijzing. Er zijn momenteel drie varianten:

1. Woningtoewijzing op grond van gemeentelijk beleid. Als gemeenten willen sturen op voorrang voor specifieke doelgroepen bij de toewijzing van sociale huurwoningen, moeten zij dit via een huisvestingsverordening doen.
2. Woningtoewijzing op grond van autonome besluiten door de corporatie. Dit gebeurt veelal wanneer een huisvestingsverordening met urgentieregeling ontbreekt.
3. Een derde manier – om via prestatieafspraken en/of een convenant of raamovereenkomst af te spreken welke groepen voorrang hebben – is juridisch gezien niet geoorloofd. Dit wordt echter wel toegepast door een aantal gemeenten.

In ieder geval levert de huidige werkwijze volgens BZK een lappendeken op aan kansen voor urgent woningzoekenden op woonruimte. BZK wijst op de rechtsongelijkheid die hierdoor optreedt (wetsvoorstel wet regie op de volkshuisvesting, memorie van toelichting, p.29-30). Voor de VNG is het van belang dat een goede verdeling van aandachtsgroepen plaatsvindt, en dat daarom alle gemeenten zich ook verantwoordelijk voelen voor de huisvesting van de aandachtsgroepen die doorgaans vooral door de grotere gemeenten worden gehuisvest. Gelet op deze achtergrond is in *Een thuis voor iedereen* afgesproken dat wettelijk wordt vastgelegd dat alle gemeenten een huisvestings- of urgentieverordening opstellen voor de toewijzing van woningen aan mensen uit bepaalde aandachtsgroepen die met urgentie wachten op een sociale huurwoning.

Verantwoording en representativiteit

De gemeenten die benaderd zijn voor de verdiepende vragen zijn gemeenten die ook aan de oorspronkelijk uitgezette enquête hadden meegedaan. Deze gemeenten waren al niet representatief qua grootte of per gebied verdeeld. De antwoorden op de verdiepende vragen zijn daarom vooral kwalitatief van aard en geven een beeld.

Op de oorspronkelijke enquête hadden 40 gemeenten gereageerd die ook allemaal via degene die ook de enquête had ingevuld benaderd zijn voor verdiepende vragen. Deze verdiepende vragen zijn op 16, 19 en 20 februari uitgezet: direct nadat de consultatie van de wet was opengezet. Onder andere vanwege de voorjaarsvakantie duurde het vergaren van de reacties langer dan oorspronkelijk ingeschat. Op 20 maart 2023 hebben 23 van de 40 gemeenten gereageerd: per mail of per telefoon. Het overgrote deel van de gemeenten die had meegedaan aan de enquête was G40 of G4. Het aantal reacties van gemeenten onder de 50.000 inwoners bedroeg 10, waarvan 5 uit Twente.

Welke argumenten gebruikt de gemeente om de keuze te maken om voorrang te organiseren voor specifieke doelgroepen?

Veel gemeenten moeten een concreet en helder antwoord schuldig blijven op de vraag welke onderbouwende argumenten er zijn om bepaalde groepen urgentie te verlenen. Gemeenten *zonder* huisvestingsverordening laten die keuze nu vaak aan de corporatie zonder dat daar via prestatie-afspraken kaders voor worden meegegeven. De gemeenten die *wel* eigen beleid hebben verschillen nogal in de grootte van de groep die men aanwijst: van zeer ruim (bijna alle groepen die nu in de wet zitten tot zeer beperkt). Hierin zit niet direct een patroon, laat staan samenhangende onderbouwende argumenten: wel is de noodzaak voor een huisvestingsverordening in Noord, Zuid en Oost Nederland veel minder groot dan in West Nederland. Steden als Enschede, Groningen, Den Bosch, Leeuwarden en Deventer hebben bv thans geen urgentieverordening / huisvestingsverordening, omdat deze niet nodig wordt geacht. Dit type gemeenten heeft dus beleidsmatig ook geen invulling gegeven aan welke doelgroepen er eventueel voor urgentie in aanmerking zouden moeten komen. Gemeenten die wel een verordening hebben geven "dakloosheid" of vereiste doorstroom in een zorginstelling als reden.

Wachttijden regulier in relatie tot wachttijden deze aandachtsgroepen, met andere woorden wat levert de urgentie op in wachttijd?

Als er een huisvestingsverordening is zijn er nogal wat gemeenten die werken met een urgentieverklaring die maximaal zes maanden geldig is. In de regel lukt het mensen om binnen die termijn ook een woning te hebben. Het aanbod mag dan niet geweigerd worden. De wachttijd wordt met urgentie zeker aanmerkelijk verkort, indien de reguliere wachttijd/zoektijd fors is. Indien de doelgroep voor urgent woningzoekenden wettelijk wordt vergroot *kan* dat in sommige gemeenten invloed hebben op de mate waarin men urgent woningzoekenden binnen zes maanden kan huisvesten (omdat de huidige groep die in aanmerking komt voor urgentie kleiner is dan dat de wet beoogt). Er zijn ook gemeenten waar de impact beperkt is, omdat de categorisering min of meer parallel loopt met de wettekst. Gemeenten die nu nog geen huisvestingsverordening hebben, hebben weinig tot geen beeld (ook niet heel actief uitgevraagd) wat het wettelijk bepalen van de categorieën urgent woningzoekenden met de wachttijden voor reguliere zoekers gaat doen.

Hoeveel procent van vrijkomende en nieuwe sociale huurwoningen (inclusief tijdelijke woonruimten) gaat naar aandachtsgroepen? Hebben jullie ook cijfers gesplitst naar aandachtsgroep?

De meeste gemeenten komen uit op een percentage van maximaal 30% inclusief toewijzing aan statushouders (veel ook tussen de 20-25%). Soms ook op percentage van 30% gemaximeerd. Dit is soms zeer strak geregeld, soms is het meer een richting. Alleen Arnhem en Rotterdam lijken fors af te wijken met hogere percentages.