Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling Huisvestingsverordening gemeente Utrecht

Beleidsveld	Wonen en Volkshuisvesting
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Simea Knip | Ronald van de Hoef
Kenmerk	10920560
Vergaderdatum Raad	volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Schaarste vast te stellen, op grond van artikel 2 van de Huisvestingswet, in alle segmenten van de woningvoorraad in Utrecht.

2. De Huisvestingsverordening gemeente Utrecht vast te stellen, waarvan de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening zijn:
   a. een nieuwe ordening zodat beter wordt aangesloten bij de VNG modelverordening;
   b. de bezettingsnormentabel is aangepast;
   c. het gebruik van het experimenteerartikel is alleen toegestaan na een raadsbesluit over het uit te voeren experiment;
   d. de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om onder voorwaarden ‘buurtvoorrang’ toe te passen is toegevoegd, waarbij de raad wordt gevraagd te benoemen voor welke groepen deze voorrang geldt;
   e. de rangorde voor de toewijzing van woningen is in overeenstemming gebracht met de praktijk;
   f. de mogelijkheid om zonder vergunning samen te wonen is opgehoogd van twee naar drie personen.

3. De verordening gelijk met die van de regiogemeenten in werking te laten treden op 1 juli 2023.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Per 1 juli 2023 vervalt de huidige huisvestingsverordening van rechtswege. De verordening vormt een belangrijke basis voor ons woonbeleid en daarom is deze nieuwe verordening nodig. De structuur van de huidige verordening stamt uit 2015 en is meerdere malen aangepast en uitgebreid met nieuwe regelingen. De leesbaarheid en begrijpelijkheid zijn hierdoor sterk afgenomen. De nieuwe verordening is qua structuur daarom volledig opnieuw opgebouwd, waarbij wel het huidige beleid grotendeels behouden is. Omdat naar verwachting later dit jaar de Huisvestingswet wordt vernieuwd, worden in 2024 grotere beleidswijzigingen doorgevoerd in de verordening. Met deze nieuwe verordening brengen we de basis op orde en scheppen we ruimte om in de nabije toekomst nieuwe elementen toe te voegen.

Context

Aanleiding

Volgens de Huisvestingswet 2014 geldt een Huisvestingsverordening voor maximaal vier jaar. Als de schaarste na die vier jaar nog niet is opgelost, mag een nieuwe Huisvestingverordening vast worden gesteld. De huidige verordening loopt op 1 juli 2023 af en is aan herziening toe. Zoals aangegeven in de Raadsbrief Proces vernieuwing huisvestingsverordening gaat zorgvuldigheid boven snelheid. We kiezen daarom voor een relatief beleidsarme aanpassing, maar wel een nieuwe toekomstgerichte structuur die transparanter en leesbaarder is. Tevens verwachten we dit jaar een aangepaste Huisvestingswet en de wet Regie op de volkshuisvesting. Deze wetten geven nieuwe kaders voor beleidsaanpassingen. Daarom richten we ons nu eerst op een nieuwe structuur en vanaf 2024 willen we nieuw beleid hierin implementeren.

Huisvestingsverordening: hoe is deze opgebouwd en waar liggen de bevoegdheden?

1. De huisvestingsverordening bevat algemene bepalingen in hoofdstuk 1.
2. Hoofdstuk 2 gaat over het verdelen van zelfstandige woonruimte: sociale voorraad tot de liberalisatiegrens en sinds enkele jaren ook voor een deel tot de middenhuurgrens. Hoofdstuk 2 is afgestemd met de regiogemeenten en de corporaties, zodat de woonruimteverdeling in de regio op een zo eenduidig mogelijke manier plaatsvindt. In dit hoofdstuk worden de regels voor onder andere urgentie, voorrangsregels naar aard, grootte en prijs van een woning en voorrang op basis van economische en maatschappelijke binding vastgelegd.
3. Hoofdstuk 3 van de verordening gaat over het wijzigen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van woningsplitsen en omzetten, maar ook ten aanzien van de toeristische verhuur van woningen en de opkoopbescherming. Hoofdstuk 3 van de verordening kan elke gemeente op zijn eigen manier inrichten zonder regionale afstemming. Er zijn ook gemeenten in de regio die hier geen beleid voor hebben opgenomen.

Lokaal beleid

Genoemde hoofdstukken 2 en 3 geven haakjes om een en ander ook in lokaal beleid verder uit te werken, wat dan alleen geldt voor de desbetreffende gemeente. De raad geeft via de verordening de kaders aan, waarin de raad bevoegdheden neer kan leggen bij het college. Voor hoofdstuk 2 is die lokale uitwerking vastgelegd in het “Gemeentelijk woonbeleid” en voor hoofdstuk 3 in “Beleidsregels wijziging samenstelling van de woningvoorraad”. De voorgestelde aanpassingen van de huisvestingsverordening zijn mede aanleiding om ook het lokale beleid dat gekoppeld is aan dat hoofdstuk, aan te passen. Er komen nieuwe beleidsregels, zowel voor hoofdstuk 2 als voor hoofdstuk 3, en nadere regels daar waar de verordening het vaststellen van nadere regels voorschrijft. Deze besluiten zullen door ons worden vastgesteld in de periode tussen bekendmaking van de Huisvestingsverordening (half mei) en inwerkingtreding (1 juli).

Juridische context

De Huisvestingswet is de juridische basis voor de Huisvestingsverordening. De Huisvestingswet biedt gemeenten instrumenten om in te grijpen in de verdeling van schaarse woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. In de verordening legt de raad de kaders vast voor het woonbeleid. De raad is hiertoe bevoegd op grond van artikel 108, tweede lid Gemeentewet en artikel 4 eerste lid van de Huisvestingswet. Het college mag de uitvoering van dit beleid op grond van artikel 4:81 en verder Algemene wet bestuursrecht nader uitwerken in beleidsregels en – daar waar de verordening nadere regels eist – op grond van artikel 156 derde lid Gemeentewet in nadere regels. Een Huisvestingsverordening mag volgens de wet alleen ingevoerd worden, als er sprake is van

schaarste. De regulering moet noodzakelijk zijn om problemen op de woningmarkt uit het oogpunt van schaarste (woonruimteverdeling) of samenstelling van de woonruimtevoorraad (schaarste en leefbaarheid) aan te pakken. De gemeenteraad moet dit aan kunnen tonen. In de toelichting van de Huisvestingsverordening is de hoofdlijn van de onderbouwing opgenomen. Deze onderbouwing is gebaseerd op een onderzoek van RIGO Research en Advies dat zij vóór 1 juli 2023 op hun website publiceren. Uit dit onderzoek blijkt dat er in de gemeente Utrecht een zodanige schaarste aan woonruimte is, dat een Huisvestingsverordening, zowel voor het reguleren van de woonruimteverdeling als voor het reguleren van de woonruimtevoorraad, noodzakelijk is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten ervan te bestrijden (artikel 2 Huisvestingswet).

Beslistermijn
De nieuwe verordening moet op 1 juli in werking treden, omdat de huidige verordening dan vervalt. Omdat dit besluit referendabel is volgens de 'Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht' moet het besluit tot vaststelling van de verordening uiterlijk vijf weken voor 1 juli 2023 genomen worden.

Beoogd effect
Met de instrumenten die de Huisvestingsverordening biedt, wordt beoogd de schaarse beschikbare woonruimte zo eerlijk, rechtvaardig en optimaal mogelijk te verdelen. Ook wordt beoogd de samenstelling van de bestaande woonruimtevoorraad zo goed mogelijk te beschermen, waarbij de afweging wordt gemaakt tussen het optimaal benutten van de woningvoorraad aan de ene kant en het beschermen van de leefbaarheid in buurten en wijken aan de andere kant. Met deze nieuwe verordening verbeteren we concreet ook vooral de leesbaarheid en transparantie en voeren we enkele verbeteringen door in het verdelen van de schaarste.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De cyclus van het opstellen van een nieuwe Huisvestingsverordening en het tussentijds aanbrengen van wijzigingen is een doorlopend proces, zolang de schaarste op de Utrechtse woningmarkt aanhoudt.
- Raadsbesluit 23 mei 2019 Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2019, gemeente Utrecht, in werking getreden op 7 juli 2019 met diverse vervolgwijzingen

Recente besluitvorming die van belang is voor de nieuwe verordening is:
- Raadsbrief Planning maatregelen wonen 2022 - 2024
- Raadsbrief Proces vernieuwing huisvestingsverordening

Onderstaande moties zijn in dit besluit verwerkt:
- Motie M238: verlagen percentage lotingen
- Motie 488: definitie huishoudens
- Toezegging tijdens gemeenteraad van 26 november 2020 dat er in 2023 een volledig herziene verordening komt

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Schaarste vast te stellen, op grond van artikel 2 van de Huisvestingswet, in alle segmenten van de woningvoorraad in Utrecht.
Argumenten	
1.1	Het woonruimtetekort is in Utrecht in alle segmenten dusdanig hoog, dat sturing middels een Huisvestingsverordening noodzakelijk is.
	Met een woningtekort van 5,5 procent heeft de regio Utrecht één van de grootste woningtekorten van alle Nederlandse regio's. De verwachting is dat dit woningtekort de komende jaren nog oploopt naar 27.430 woningen, ofwel 6,5 procent van de woningvoorraad. Alleen de regio's Den Haag en Nijmegen kennen een groter tekort, het tekort in de regio Amsterdam is grofweg even groot als in de regio Utrecht. Het woningtekort betekent schaarste aan woningen en zorgt voor grote concurrentie

	tussen huishoudens om een geschikte en betaalbare woning te bemachtigen. Dit leidt tot verdringing van huishoudens, die door de grote concurrentie geen passende betaalbare woning weten te vinden. Er is in Utrecht sprake van schaarste in alle drie de woningmarktsegmenten – in de sociale huur, particuliere huur en in het koopsegment. Lage realisatiekansen in het segment eengezinskoopwoningen leiden tot een substitutievraag in de particuliere huur. De krapte aan betaalbare koopwoningen zorgt ook voor substitutievraag, schaarste en verdringing in het particuliere huursegment. De schaarste en verdringing in de drie sub-markten onderstrepen het algemene woningtekort en schaarste aan woningen in Utrecht
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Indien schaarste niet voldoende is aangetoond kan (een deel van) de huisvestingsverordening buiten werking worden gesteld door de rechter.</u>
	In de afgelopen jaren zijn diverse voorbeelden te vinden van Huisvestingsverordeningen die bij de rechter geen stand hebben gehouden op de onderbouwing van schaarste voor specifieke segmenten. We hebben daarom een extern onderzoeksbureau de schaarste laten onderzoeken en onderbouwen per segment. Hiermee onderbouwen we dat de gestelde regels nodig zijn voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.
Beslispunt	
2	De Huisvestingsverordening gemeente Utrecht vast te stellen, waarvan de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening zijn: a. een nieuwe ordening zodat beter wordt aangesloten bij de VNG modelverordening; b. de bezettingsnormentabel is aangepast c. het gebruik van het experimenteerartikel is alleen toegestaan na een raadsbesluit over het uit te voeren experiment; d. de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om onder voorwaarden 'buurtvoorrang' toe te passen is toegevoegd, waarbij de raad wordt gevraagd te benoemen voor welke groepen deze voorrang geldt; e. de rangorde voor de toewijzing van woningen is in overeenstemming gebracht met de praktijk; f. de mogelijkheid om zonder vergunning samen te wonen is opgehoogd van twee naar drie personen.
Argumenten	
2.1	<u>Hiermee is de verordening beter leesbaar.</u>
	De basis voor de huidige verordening stamt uit 2015 en deze basis is bij de vernieuwing in 2019 behouden. De afgelopen acht jaar zijn aan de huisvestingsverordening verschillende regelingen toegevoegd. Hierdoor is de begrijpelijkheid en de leesbaarheid sterk afgenomen. Het gevolg is dat de huidige 'constructie' eigenlijk niet meer geschikt is om op verder te bouwen. De structuur van de verordening is daarom aangepakt en in lijn gebracht met de VNG-modelverordening. Daarnaast zijn ook reparaties doorgevoerd die uit jurisprudentie voortkomen. Hierdoor is de nieuwe verordening weer geschikt gemaakt voor toekomst. Er is rekening gehouden met voorgenomen wetswijzigingen, zodat die eenvoudig in de structuur van de verordening ingepast kunnen worden.
2.2	<u>Door een aanpassing van de bezettingsnormentabel krijgen eenpersoonshuishoudens meer kans op een woning.</u>
	De aanpassing van de bezettingsnormentabel per 1-1-2022 was voor eenpersoonshuishoudens te beperkend in de mogelijkheden om een woning te vinden. Door een kleine aanpassing in de tabel wordt dit verholpen, hiermee kunnen

	eenpersoonshuishoudens weer reageren op appartementen >60m2 en drie kamers. Dit is nodig omdat er zeer veel eenpersoonshuishoudens actief zoeken en er niet genoeg kleinere woonruimten zijn om hen te huisvesten en daardoor hun slaagkans onevenredig kleiner is geworden.
2.3	Door de raad te laten besluiten over experimenten wordt de democratische legitimiteit van de verdeling van schaarse woonruimte geborgd.
	Op basis van de Gemeentewet mag de raad bevoegdheden delegeren aan het college. Op basis daarvan is indertijd het experimentenartikel in de Huisvestingsverordening bij het college neergelegd. Uit de evaluatie van de Huisvestingswet 2014, verschenen in 2020, blijkt dat het zeer de vraag is of het wel de bedoeling van de wetgever is om het college ruimte te geven om experimenten in te stellen. De democratische legitimiteit van een besluit over de verdeling van schaarse woonruimte wordt beter geborgd door een raadsbesluit. De vraag is dus of de huidige collegebevoegdheid houdbaar is. Daarom wordt in de nieuwe verordening deze bevoegdheid teruggelegd bij de raad. Voor door het college vastgestelde experimentregelingen, die beperkt zijn en eindig, is in de Huisvestingsverordening een overgangsregeling opgenomen.
2.4	Door buurtvoorrang toe te passen voor specifieke doelgroepen, wordt een breder belang gediend zoals doorstroming of leefbaarheid.
	Door specifieke doelgroepen voorrang te geven in bepaalde wijken of gebieden kan doorstroming worden bevorderd. Senioren die met voorrang doorverhuizen in hun eigen wijk blijven in hun sociale netwerk. De (vaak) ruimere woning die zij achterlaten komt vrij voor gezinnen. In kwetsbare buurten kunnen ~~kansrijke~~ jongeren met een maatschappelijke binding aan een wijk of gebied bijdragen aan de sociale cohesie van hun buurt. Voorrang voor lokaal woningzoekenden was al mogelijk, maar is nu zo opgesteld dat expliciet is gemaakt voor welke doelgroepen dit kan worden ingezet. Het college gaat graag met u in debat over welke groepen wel en niet van deze voorrang gebruiken zouden moeten kunnen maken. U wordt gevraagd specifiek aan te geven welke doelgroepen voorrang kunnen krijgen, voorstel is doorstromers, senioren en jongeren (zie artikel 25 lid 4).
2.5	Door het rangordeartikel aan te passen aan de werking in de praktijk is de onderlinge rangorde van voorrangsregelingen helder.
	De huidige verordening gaf niet in alle situaties duidelijkheid over de onderlinge volgorde van de voorrangsregels. Dit werd vooral veroorzaakt doordat er gedurende de looptijd van de verordening meerdere voorrangsregelingen zijn bij gekomen, aangepast etc. Voor het correct functioneren van het Woningnetsysteem hebben de corporaties in samenwerking met de gemeenten de voorrangsregels nader uitgewerkt. Deze praktische uitwerking is nu overgenomen in de nieuwe verordening. Zo is de rangorde transparant en inzichtelijk. Tevens hebben we nu geregeld dat deze rangorde ook geldt voor particuliere sociale huur als daar met de verhuurder afspraken over gemaakt zijn.
2.6	Een omzettingsvergunning voor omzetten tot en met drie personen is niet meer nodig, zodat woningdelen makkelijker wordt gemaakt.
	Nadat vorig jaar de leefbaarheidstoets voor omzetten tot en met drie personen lichter is gemaakt, wordt nu conform het coalitieakkoord, de vergunningsplicht voor deze categorie helemaal afgeschaft. Hierdoor wordt woningdelen makkelijker gemaakt en kan de bestaande woningvoorraad intensiever worden benut. Voor omzetten vanaf vier personen geldt de reguliere vergunningsplicht voor omzetten inclusief de leefbaarheidstoets.
2.7	Met de nieuwe verordening worden diverse juridische en technische verbeteringen doorgevoerd.
	Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassing van wettelijke definities en verduidelijking van begrippen.
Kanttekeningen/Risico's	

2.1	Een nieuwe structuur voor de verordening betekent veel nieuwe teksten met kans op fouten.
	De keuze voor een nieuwe opzet is gemaakt om een goede toekomstgerichte basis te creëren voor komende jaren. Een nieuwe opzet zou kunnen leiden tot onbedoelde fouten. Kleine onbedoelde foutjes kunnen juridisch grote gevolgen hebben. Doorgaan met de huidige structuur is echter een nog groter risico, doordat de verordening door de vele regelingen en onduidelijke samenhang multi-interpretabel geworden is. Tevens is zo secuur mogelijk naar de nieuwe teksten gekeken met een extra toets door VBK-advocaten om fouten te voorkomen. Ook is gekozen voor een beleidsarme versie, zodat de nadruk van de aanpassingen ook op de structuur en juridische robuustheid ligt en niet op nieuw beleid. Mochten er na inwerkingtreding van de verordening onverhoopt onvolkomenheden aan het licht komen, dan zullen we daarvoor zo snel mogelijk een reparatievoorstel doen.
2.2	Het vergunningsvrij omzetten van woningen tot en met drie personen kan eventueel de druk op de leefbaarheid doen toenemen.
	De druk op de leefbaarheid zou op op twee manieren kunnen oplopen. Allereerst omdat de vergunningsplicht tot en met drie personen vervalt, wordt ook geen leefbaarheidstoets uitgevoerd voor deze categorie. In straten waar de leefbaarheid al ernstig onder druk staat of dreigt te komen, kunnen we op deze categorie niet meer bijsturen. Ten tweede komen andere aanvragen makkelijker door de leefbaarheidstoets. Doordat omzetten tot en met drie personen vergunningsvrij wordt, tellen alle omgezette woningen tot en met drie personen niet meer mee voor de leefbaarheidstoets op clustervorming. Hierdoor komen aanvragen voor omzetting vanaf vier personen en bouwkundig splitsen makkelijker door de leefbaarheidstoets. Dit zou kunnen leiden tot een toename van klachten van bewoners en een toename van bezwaarzaken.
2.3	Het toepassen van buurtvoorrang kan de slaagkans van woningzoekenden onevenwichtig beïnvloeden.
	Met het toekennen van buurtvoorrang voor bijvoorbeeld jongeren of senioren wordt de slaagkans voor hen vergroot, terwijl die van andere woningzoekenden wordt verkleind. Hierdoor kan het voor mensen zonder de voorrang nog lastiger worden aan een woning te komen dan nu al het geval is. We zijn daarom terughoudend met het inzetten hiervan en gebruiken het vooral, maar niet uitsluitend, bij nieuwbouwprojecten.
Beslispunt	
3	De verordening gelijktijdig met die van de regiogemeenten in werking te laten treden op 1 juli 2023.
Argumenten	
3.1	Voor de eenduidigheid richting woningzoekenden is het van belang dat de toewijzingen via Woningnet per 1 juli 2023 op regionaal niveau zo min mogelijk verschillen met de andere regiogemeenten.
	De Huisvestingsverordening moet uiterlijk 1 juli ingaan, omdat de huidige Huisvestingsverordening dan van rechtswege vervalt. Alle regiogemeenten streven er naar de verordening gelijktijdig in te laten gaan. Voor de regionaal woningzoekenden is dit aan te raden, omdat de toewijzing zo eenduidig mogelijk kan plaatsvinden. Tevens is dit voor de benodigde systeemwijzigingen het meest efficiënt.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Vervolg
Het besluit tot vaststelling van de Huisvestingsverordening gemeente Utrecht 2023 kan op 20 april worden besproken in de commissie EDVW en op 11 mei ter vaststelling voorliggen bij de raad. De verordening kan dan per 1 juli 2023 ingaan, onder gelijktijdige intrekking van de huidige verordening. De nieuwe beleidsregels op grond van hoofdstuk 2 en van hoofdstuk 3 en de nadere regels die op grond van de nieuwe Huisvestingsverordening nodig zijn, worden in de periode tussen bekendmaking van de nieuwe verordening (medio mei 2023) en inwerkingtreding van de nieuwe verordening (1 juli 2023) vastgesteld en treden dan eveneens op 1 juli 2023 in werking.

Naar verwachting zal de Huisvestingswet 2014 nog dit jaar worden aangepast. Om snel de mogelijkheden van de aangepaste Huisvestingswet te benutten is het streven per 1 januari 2024 of zo snel mogelijk daarna, de verordening aan te passen. Dit is via de raadsbrief Proces vernieuwing huisvestingsverordening met u op 11 januari jongstleden gecommuniceerd.

Participatie
De corporaties en regiogemeenten zijn betrokken geweest bij de voorgestelde aanpassingen conform de uitgangspunten van de Huisvestingswet. Deze afstemming heeft plaatsgevonden via de regionale bestuurstafels en het SWRU, het samenwerkingsverband van 18 corporaties in de Utrechtse regio. Daarnaast is het voorstel ook besproken in de Stuurgroep Huren waarin de Utrechtse corporaties, de overkoepelende huurdersverenigingen van deze corporaties samen met de gemeente deelnemen.

Communicatie
De gewijzigde verordening zal worden gecommuniceerd via de gemeentelijke website, de U10 en via WoningNet Regio Utrecht. Daarnaast wordt deze gepubliceerd in de landelijke portalen voor wet- en regelgeving.

Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Huisvestingsverordening gemeente Utrecht

Bijlagen informatief
- Was-wordt wijzigingen
- RIGO - Samenvatting schaarste in de gemeente Utrecht