



Scenarionota voor de raad

Datum

1 juli 2024

Onderwerp

Bouwstenen Huisvestingsverordening Zwolle

Versienummer

1.1

Portefeuillehouder

Dorrit de Jong

Samenvatting

De gemeente Zwolle wil meer grip krijgen op de woningmarkt zodat voldoende betaalbare woningen voor verschillende doelgroepen beschikbaar blijven. De Huisvestingswet 2014 biedt mogelijkheden voor sturing door middel van een Huisvestingsverordening. Via een Huisvestingsverordening kan de gemeenteraad op verschillende manieren sturen op een evenwichtige woonruimteverdeling en beheer van de betaalbare woningvoorraad.

De gemeente Zwolle is in 2023 gestart met het proces voor de uitwerking van een Zwolse Huisvestingsverordening. In de eerste fase, de verkenningfase, zijn alle bouwstenen bekeken in de context van de Zwolse woningmarkt. De resultaten van deze verkenning zijn als bijlagen bij de scenarionota opgenomen: de 'Rapportage Verkenning Huisvestingsverordening Zwolle' (bijlage 1) en de Schaarste onderbouwing Zwolle (bijlage 2). Deze scenarionota geeft inzicht in de bouwstenen waaruit de Huisvestingsverordening voor de gemeente Zwolle kan worden opgebouwd. We vragen de raad met dit inzicht een keuze maken voor het scenario dat zij verder uitgewerkt wil zien in de Zwolse Huisvestingsverordening. Op basis van het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting wordt de bouwsteen 'urgentieregels' in ieder geval verplicht.

De vervolgstap is dat voor het gekozen scenario een impactanalyse wordt uitgevoerd. Deze impactanalyse geeft inzicht in wat de implementatie van de verschillende bouwstenen van dit scenario financieel en organisatorisch vraagt. De resultaten hiervan worden in een tussenrapportage aan de raad voorgelegd. Op basis van deze tussenrapportage wordt aan de raad gevraagd definitief te besluiten welke bouwstenen opgenomen worden in de Zwolse Huisvestingsverordening.

Bijlagen

1. Rapportage verkenning Huisvestingsverordening Zwolle
2. Schaarste onderbouwing Zwolle

Openbaarheid

Openbaar



Geheim

Wij stellen u voor een voorkeur uit te spreken voor een van de volgende scenario's:

Scenario 1: Het verder uitwerken van de vier toepasbare (te onderbouwen) bouwstenen.

Scenario 2: Het verder uitwerken van een deel van de toepasbare (te onderbouwen) bouwstenen.

Scenario 3: Het verder uitwerken van de vier toepasbare (te onderbouwen) bouwstenen plus nader onderzoeken van bouwstenen die op dit moment niet toepasbaar (niet te onderbouwen) zijn.



Datum

1 juli 2024

Inleiding

De gemeente Zwolle wil meer grip krijgen op de woningmarkt zodat voldoende betaalbare woningen voor verschillende doelgroepen beschikbaar blijven. Het Zwolse actieplan 'Blijven bouwen' is hiervoor een belangrijke pijler. Zwolle wil optimaal gebruik maken van de sturingsmogelijkheden die (landelijke) wetgeving biedt. De Huisvestingswet 2014 maakt sturing mogelijk via een huisvestingsverordening. Daarnaast geeft het landelijke programma 'Een thuis voor iedereen' en het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting aanleiding tot het opstellen van een Huisvestingsverordening. Beiden leiden op termijn (waarschijnlijk twee jaar na ingangsdatum Wet versterking regie volkshuisvesting) tot de verplichting om een Huisvestingsverordening met daarin in ieder geval een urgentieregeling, vast te stellen. Regionale afstemming is hierbij een vereiste. Voor de regio West-Overijssel is inmiddels een verkenning voor harmonisatie van de gemeentelijke verordeningen/sturing opgestart.

De gemeente Zwolle is in 2023 gestart met het proces voor de uitwerking van een Zwolse Huisvestingsverordening.

In de eerste fase, de verkenningsfase, zijn alle bouwstenen die de Huisvestingsverordening biedt bekeken in de context van de Zwolse woningmarkt. Het resultaat van deze verkenning is beschreven in bijgevoegde rapportages 'Verkenning Huisvestingsverordening Zwolle' en 'Schaarste onderbouwing Zwolle'.

Deze rapportages beschrijven:

- de wettelijke mogelijkheden van de verschillende bouwstenen;
- de onderbouwing van de verschillende bouwstenen en aanbevelingen voor toepassing van de bouwstenen in de Zwolse huisvestingsverordening.

Deze scenarionota geeft een samenvattend inzicht in de resultaten van de verkenning en de verschillende bouwstenen waaruit de Zwolse Huisvestingsverordening kan worden opgebouwd. We vragen de raad met dit inzicht een keuze maken welk scenario zij verder uitgewerkt wil zien voor de Zwolse Huisvestingsverordening. Uitgaande van het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting wordt de bouwsteen 'urgentieregels' in ieder geval verplicht.

Kader

- Huisvestingswet 2014
- Wetsvoorstel Wet versterking regie op de volkshuisvesting
- Programma Een thuis voor iedereen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Wetsvoorstel Wet betaalbare huur
- Zwols actieplan 'Blijven bouwen'

Datum 1 juli 2024

Instrumenten in een Huisvestingsverordening.

Een Huisvestingsverordening kan bestaan uit instrumenten gericht op:

1. Woonruimteverdeling: sturing op de *verdeling* van de woningvoorraad

Op grond van de Huisvestingswet 2014 is gemeentelijke sturing beperkt tot:

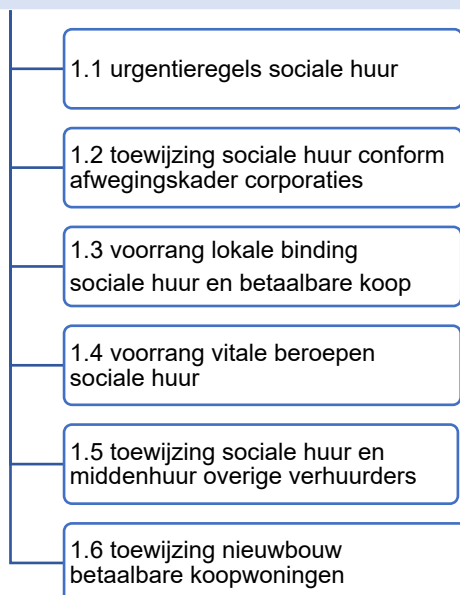
- sociale huurwoningen in het bezit van corporaties;
- sociale huurwoningen in het bezit van particuliere eigenaren;
- vrije sectorwoningen in het betaalbare segment (max. € 1.165,81 prijspeil 2024);
- betaalbare nieuwbouw koopwoningen (max. € 390.000 prijspeil 2024).

2. Woningvoorraadbeheer: sturing op het *gebruik* van de betaalbare woningvoorraad

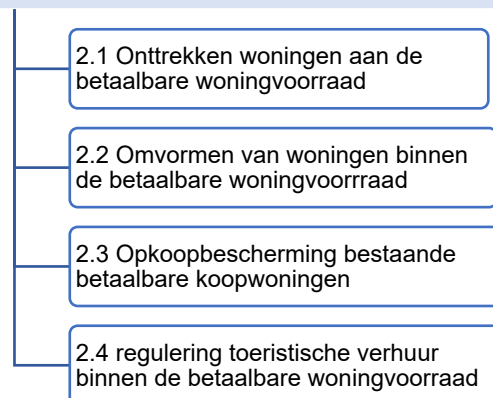
- Het onttrekken van woningen aan de voorraad (door bijv. sloop of gebruik als tweede woning)
- Omvorming van de woningvoorraad (bijv. door samenvoegen, splitsen en verkameren)
- Opkoopbescherming (van bestaande koopwoningen tot € 390.000 prijspeil 2024)
- Reguleren van toeristische verhuur

Mogelijke bouwstenen voor de Zwolse Huisvestingsverordening:

1. Woonruimteverdeling



2. Woningvoorraadbeheer



Binnen de woonruimteverdeling wordt de bouwsteen van de urgentieregels (1.1) verplicht. Hierbij geldt dat onderbouwing niet wettelijk vereist is.

Voor alle overige bouwstenen van de woonruimteverdeling en het woningvoorraadbeheer geldt dat deze alleen mogen worden ingezet indien nut en noodzaak op basis van schaarste met verdringing of leefbaarheid kan worden onderbouwd.

Datum 1 juli 2024

Samenvatting resultaten verkenning bouwstenen context Zwolle:

1. Sturing op de woonruimteverdeling

1.1 Bouwsteen urgentieregeling:

Het wordt verplicht om een urgentieregeling in de Huisvestingsverordening op te nemen. Nadere onderbouwing is voor deze bouwsteen is geen vereiste.

1.2 Bouwsteen toewijzing sociale huur conform afwegingskader De Woningzoeker:

Met de nieuwe verplichtingen vanuit het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting moet het huidige afwegingskader aangepast als gevolg van de introductie van verplicht met urgentie te huisvesten groepen woningzoekenden. Nadere onderbouwing is voor deze bouwsteen geen vereiste.

1.3 Bouwsteen voorrangsregel voor lokale binding sociale huur en nieuwbouw betaalbare koop:

Maximaal 50% van het aantal toewijzingen mag met voorrang aangeboden worden aan woningzoekenden met een maatschappelijke- of economische binding aan de regio of de gemeente. In Zwolle wordt op dit moment al ruim 70% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toegewezen aan woningzoekenden uit Zwolle. Mede gezien dit toewijzingsresultaat is er onvoldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

Voor nieuwbouw betaalbare koop is op dit moment onvoldoende inzicht of er in Zwolle sprake is van verdringing. Nader onderzoek is noodzakelijk om voorrang bij nieuwbouw betaalbare koop te kunnen toepassen.

1.4 Bouwsteen voorrangsregel vitale beroepsgroepen:

Binnen de voorrang met lokale binding is er de mogelijkheid om vitale beroepsgroepen voorrang te geven. Op dit moment zijn er in Zwolle onvoldoende signalen vanuit zorg, welzijn en veiligheid dat er sprake is van problematiek bij werving van personeel met als reden een gebrek aan voldoende huisvesting. Een groot deel van deze beroepsgroepen heeft daarnaast waarschijnlijk een huishoudensinkomen dat zo hoog is dat zij niet in aanmerking komen voor huisvesting in de sociale huurvoorraad. Er is in Zwolle onvoldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening. Het college start met monitoring van eventuele toekomstige problematiek bij de werving van vitale beroepsgroepen. De resultaten hiervan worden meegenomen in tussentijdse evaluaties van de Huisvestingsverordening.

1.5 Bouwsteen toewijzing sociale huur en middenhuur overige verhuurders:

De opgave in het huisvesten van inkomensgroepen die zijn aangewezen op sociale huur en middenhuur in Zwolle is groot. Het is redelijk om ook van andere verhuurders (grotere particuliere verhuurders en beleggingsmaatschappijen etc.) te verwachten dat een bijdrage wordt geleverd aan een eerlijke verdeling van de betaalbare woningvoorraad in Zwolle. Er is voldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening. Het is wel wenselijk om voorafgaand een haalbaarheidsonderzoek te doen op de uitvoering en de handhaving van deze bouwsteen.

1.6 Bouwsteen toewijzing nieuwbouw betaalbare koopwoningen:

Op de realisatie en instandhouding van betaalbare koopwoningen in Zwolle wordt via het ruimtelijke spoor al gestuurd. Om ervoor te zorgen dat deze betaalbare koopwoningen ook bij



Datum 1 juli 2024

de juiste inkomensgroepen terecht komen kan op de toewijzing gestuurd worden. Er is in Zwolle voldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

2. Sturing op woningvoorraadbeheer

2.1 Regulerings van onttrekking van woningen aan de betaalbare woningvoorraad

Het onttrekken van woningen aan de betaalbare voorraad kan gebeuren door sloop of door aankoop van tweede woningen die niet het gehele jaar bewoond worden. Het invoeren van een vergunningstelsel voor sloop of de aankoop van een tweede woning staat in Zwolle niet in verhouding tot het geringe aantal onttrokken woningen. In geval van sloop betreft het meestal gewenste sloop-nieuwbouw. Het aantal woningen dat in Zwolle als tweede woning wordt gebruikt is zeer gering. Er is onvoldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

2.2 Regulerings van omvorming van woningen binnen de betaalbare woningvoorraad

Regulerings van samenvoeging, woningsplitsing en verkamering via de Huisvestingswet ligt in Zwolle niet voor hand. Het is tegengesteld aan het nagestreefde beleidsdoel van de gemeente en woningcorporaties om juist in tijden van schaarste in Zwolle in te zetten op een optimale benutting van de woningvoorraad en daarmee ook op het faciliteren van “woningdelen”. Nadere voorwaarden, die passen bij het optimaal benutten van de woningvoorraad door woningsplitsing en verkamering, zijn al vastgelegd in een (ruimtelijke) beleidsregel. Er is onvoldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

2.3 Opkoopbescherming betaalbare bestaande koopwoningen

Het aandeel betaalbare koopwoningen (tot € 390.000 prijspeil 2024) dat in Zwolle wordt opgekocht door investeerders is zeer gering. Vanwege verschillende rijksmaatregelen is de trend dalende. Er is onvoldoende onderbouwing om deze bouwsteen op te nemen in de Huisvestingsverordening.

2.4 Regulerings van toeristische verhuur in de betaalbare woningvoorraad

Op dit moment is er in Zwolle geen sprake van ongewenste neveneffecten door particuliere toeristische verhuur in de betaalbare woningvoorraad. De betreffende woningen worden door het jaar heen verder gewoon bewoond door de eigenaar-bewoners. Er is in Zwolle geen sprake van dat woningen worden onttrokken aan de betaalbare woningvoorraad doordat ze 100% worden ingezet voor toeristische verhuur. Er zijn daarnaast op dit moment nog geen signalen van leefbaarheidsproblematiek in de vorm van parkeeroverlast of anderszins. Om het speelveld tussen de professionele horecabranche en de particuliere toeristische verhuur zo gelijkwaardig mogelijk te laten zijn wordt via de Verordening Toeristenbelasting inmiddels toeristenbelasting geheven bij de geregistreerde particuliere verhuurders. Er is op dit moment op volkshuisvestelijke gronden onvoldoende onderbouwing voor verdere regulering van de particuliere toeristische verhuur via de Huisvestingsverordening. Het college start met monitoren van eventuele toekomstige neveneffecten van particuliere toeristische verhuur. De resultaten hiervan worden meegenomen in tussentijdse evaluaties van de Huisvestingsverordening.

Datum 1 juli 2024

Overzicht resultaten verkenning/onderbouwing bouwstenen Zwolse Huisvestingsverordening

Bouwstenen Huisvestingsverordening	Toelichting	Resultaat verkenning: noodzaak wel/niet te onderbouwen	Toepasbaar voor Zwolse HVV
1. Woonruimteverdeling:			
1.1 Urgentieregels sociale huurwoningen woningcorporaties	Verplichte bouwsteen, tevens regionale afstemming verplicht	Verplichte bouwsteen, tevens regionale afstemming verplicht	✓
1.2 Volgordebepaling afwegingskader sociale huurwoningen woningcorporaties	De volgorde is conform afwegingskader van de Woningzoeker	Onderbouwing niet noodzakelijk. Wenselijke bouwsteen vanwege afwegingskader, tevens regionale afstemming wenselijk	✓
1.3 Voorrangsregel voor woningzoekenden met maatschappelijke- en/of economische binding	Voorrang verlenen voor lokale binding of economische binding mag tot max. 50% van de verhuringen.	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Ruim 70% van sociale huur wordt al toegewezen aan lokale woningzoekenden. Nader onderzoek noodzakelijk voor onderbouwing van verdringing in betaalbare koop	✗
1.4 Voorrangsregel voor woningzoekenden met vitale beroepen	Voorrang verlenen aan vitale beroepen (zorg, onderwijs, veiligheid) indien er sprake is van wervingsproblematiek door onvoldoende mogelijkheden huisvesting (deze voorrang valt binnen bovengenoemde 50%)	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Op dit moment zijn er onvoldoende signalen dat er problemen zijn met werving door gebrek aan huisvesting	✗
1.5 Toewijzing van sociale huurwoningen van particulieren en vrije sector huurwoningen	De volkshuisvestelijke opgaven zijn zo groot dat ook van particuliere eigenaren een bijdrage mag worden gevraagd	Onderbouwing voldoende. Wenselijke bouwsteen om voor een groter aandeel van de betaalbare huurwoningen te sturen op de verdeling voor inkomensgroepen	✓
1.6 Toewijzing van nieuwbouw betaalbare koopwoningen	Sturing op realisatie en instandhouding via ruimtelijke ordening. De sturing op de verdeling van het woningaanbod verloopt via de Huisvestingsverordening	Onderbouwing voldoende. Wenselijke bouwsteen voor beperkte sturing op verdeling van betaalbare koopwoningen voor specifieke doelgroepen	✓

Datum 1 juli 2024

Bouwstenen Huisvestingsverordening	Toelichting	Resultaat verkenning: noodzaak wel/niet te onderbouwen	Toepasbaar voor Zwolse HVV
2. Woningvoorraadbeheer:			
2.1 Onttrekken woningen	Het onttrekken van woningen aan de woningvoorraad door sloop of aankoop voor gebruik als tweede woning of voor toeristische verhuur	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Bij sloop wordt vervangend nieuwbouw gepleegd. Er zijn geen substantiële aantallen tweede woningen	✗
2.2 Omvormen woningen	Het samenvoegen, splitsen of verkameren van een woning.	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Samenvoegen van woningen is niet aan de orde. Splitsen en verkameren wordt gereguleerd in het ruimtelijke spoor door een beleidsregel	✗
2.3 Opkoopbescherming	Bestaande koopwoningen in het betaalbare segment mogen voor een periode van maximaal 5 jaar alleen bewoond worden door degene die de woning heeft aangekocht.	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Aankoop door beleggers is klein en de trend is afnemend.	✗
2.4 Toeristische verhuur	Regulering van particuliere toeristische verhuur om neveneffecten zoals onttrekking aan de woningvoorraad of leefbaarheidsproblematiek te beperken.	Bouwsteen onvoldoende te onderbouwen. Er is geen sprake van ongewenste neveneffecten. Woningen worden niet onttrokken aan de voorraad en er zijn geen signalen van leefbaarheidsproblematiek	✗

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Draagvlak

Het draagvlak voor sturing op de toewijzing en het gebruik van een schaarse woningvoorraad is in Zwolle aanwezig. Echter wordt het blijven bestaan van voldoende keuzevrijheid en eigen regie voor de woningzoekende, als leidend principe van de Woningzoeker in de sociale huur, als een groot goed gezien. Het draagvlak voor gemeentelijke sturing zal minder worden naarmate strakkere sturing leidt tot minder keuzevrijheid en minder eigen regie voor de woningzoekende. Daarnaast is er vanuit de woningcorporaties behoefte dat in Zwolle ruimte blijft bestaan voor maatwerk. Hier is bij de verdere uitwerking aandacht voor. De corporaties zijn ook betrokken bij het verkennen van de regionale afstemming van de Huisvestingsverordening en zodoende nauw betrokken bij de inhoud.

Op dit moment is er nog geen beeld van het draagvlak op het gebied van sturing op de middenhuur en de betaalbare koop. Indien de raad kiest voor de bouwstenen die hiermee samenhangen wordt de participatie met de betreffende partijen opgestart om hier zicht op te krijgen.



Datum 1 juli 2024

Participatie

Vanaf de start van de verkenning zijn de verschillende woningcorporaties die in Zwolle woningbezit hebben, onderdeel geweest van de Kerngroep Zwolse Huisvestingsverordening. De inhoud van de verkenningsrapportage is in meerdere sessies met deze Kerngroep besproken. Ook voor de verdere uitwerking van de verschillende bouwstenen blijft deze Kerngroep betrokken. De voortgang van De Zwolse Huisvestingsverordening is daarnaast een vast agendapunt bij het Bestuurlijk Overleg tussen gemeente-woningcorporaties- huurdersorganisaties. De huurdersorganisaties van de Zwolse corporaties hebben in juli deelgenomen aan een algemene kennissessie over de Huisvestingsverordening, die vanuit de gemeente is georganiseerd. Na de zomer worden de huurdersorganisaties, ter voorbereiding van hun advisering aan de woningcorporaties, verder betrokken bij de resultaten uit het verkenningsrapport.

Wettelijk eisen inspraak en advies

Voordat de gemeenteraad een huisvestingsverordening kan vaststellen moet aan verschillende wettelijke eisen rond inspraak en advies worden voldaan:

- De huisvestingsverordening wordt voorafgaand aan vaststelling ter inzage gelegd. Alle belanghebbenden binnen en buiten de gemeente kunnen reageren. De reacties worden verwerkt in een nota van inspraak.
- De Wet overleg huurders-verhuurders maakt dat voorafgaand aan een wijziging van de manier van woonruimteverdeling door de woningcorporaties advies moet worden gevraagd aan de huurdersorganisaties.
- De Provincie krijgt – op grond van de huidige wetsvoorstellen – adviesrecht en een formele toezichthoudende taak op het gebied van de Huisvestingswet. Overleg met de provincie moeten plaatsvinden voorafgaand aan vaststelling.
- Binnen de woningmarktregio West Overijssel is afstemming van de Huisvestingsverordening verplicht.

Communicatie

Het verkenningsrapport wordt gedeeld met de corporaties en in het bestuurlijk overleg geagendeerd.

Vervolg

Wij vragen aan de raad om op basis van de resultaten van de verkenning en de toepasbaarheid van de bouwstenen voor de gemeente Zwolle, een keuze te maken voor het scenario dat verder wordt uitgewerkt. Indien gewenst kan een presentatie onderdeel zijn van deze bespreking.

Het college heeft voorkeur voor uitwerking van scenario 1, en hoort graag met welk scenario de raad wil verdergaan.

Voor het gekozen scenario wordt een impactanalyse uitgevoerd. Deze impactanalyse geeft inzicht in wat de implementatie van de verschillende bouwstenen financieel en organisatorisch van de gemeente vraagt. Als de raad kiest voor het scenario waarin ook bouwstenen zijn opgenomen waarvan de onderbouwing op basis van de verkenning niet haalbaar lijkt, worden deze nog nader onderzocht. De resultaten hiervan worden in Q4 2024 in een tussenrapportage aan de raad voorgelegd. Op basis van deze tussenrapportage wordt aan de raad gevraagd definitief te besluiten welke bouwstenen opgenomen worden in de Zwolse Huisvestingsverordening. De inhoudelijke uitwerking tot een ontwerpverordening voor de gemeente Zwolle wordt daarna gestart.



Datum 1 juli 2024

De vereiste regionale afstemming over de urgentieregels is van invloed op de voortgang van de inhoudelijke uitwerking van deze bouwsteen.

Op regionaal niveau worden ook afspraken gemaakt over de bouwstenen die alleen een lokale uitwerking behoeven en de mogelijkheid van het eventueel gefaseerd inwerking laten treden van deze bouwstenen.

Openbaarheid

Openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer