provincie :: Utrecht

S T A T E N V O O R S T E L

Datum : 4 juli 2006
Dienst/sector : RWS
Registratienummer : 2006REG001956i

Nummer PS : **PS2006REG12**
Commissie : REG
Portefeuillehouder: J.H. Ekkers

Titel : Beleidsregels bindingseisen woningmarkt provincie Utrecht 2006

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit pag. 5

Toelichting pag. 7

Bijlage(n):
- Ontwerp beleidsregels bindingseisen woningmarkt provincie Utrecht 2006
- Nota van beantwoording zienswijzen
- Onderzoek RIGO "Één provincie, één woningmarkt

Inleiding

In de visie 'Oog voor wonen' (2002) heeft u in de vorige collegeperiode aangegeven te kiezen voor maximale keuzevrijheid voor alle woningzoekenden in de provincie met daarbij 'zo weinig mogelijk regels, tenzij'. Alle aan de provincie gebonden woningzoekenden moeten toegang kunnen hebben tot het aanbod huur- en koopwoningen dat onder de Huisvestingswet valt (woningen waarvoor een huisvestingsvergunning noodzakelijk is; huurwoningen tot € 615,72 (geïndexeerd, prijspeil 1 juli 2006) en koopwoningen tot €134.925,- (geïndexeerd, prijspeil 1 juli 2006) of €181.512,- (afhankelijk van de regio). Ook ons Coalitieakkoord 2003-2007 benadrukt het belang van optimale flexibiliteit voor woningzoekenden; het uitvoeringsprogramma van dit Coalitieakkoord gaat uit van het realiseren van één provinciale woningmarkt. Dit past binnen het algemene streven naar deregulering en eenduidigheid.
Wij hebben het traject naar één provinciale woningmarkt ingezet op basis van vrijwilligheid van gemeenten (in de uitgangssituatie waren er 4 regionale woningmarkten). Na intensief overleg hebben de gemeenten in Utrecht West, Zuid-Oost en het BRU aangegeven de voordelen van één provinciale woningmarkt te zien en hebben de eis van provinciale binding al opgenomen in hun Huisvestingsverordeningen of zijn voornemens dit op korte termijn te doen. De gemeenten in het Gewest Eemland hebben steeds aangegeven te willen vasthouden aan regionale binding. Zij vrezen een grote toeloop van woningzoekenden van elders en een onaanvaardbare verdringing van eigen woningzoekenden.

De Huisvestingswet (art. 61 t/m 65) biedt de mogelijkheid om via Beleidsregels van provinciale staten, bij gebrek aan samenhang tussen het door de gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid, genoemde doelstelling dwingend op te leggen. Van belang is ook het wettelijk criterium "een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte".
In het traject ter voorbereiding van de Beleidsregels zijn om reden van zorgvuldigheid de bezwaren van de Eemlandse gemeenten door een onafhankelijk bureau (RIGO research en advies BV) onderzocht. De Eemland-gemeenten hebben onze uitnodiging om dit onderzoek gezamenlijk uit te voeren, en zich vanuit beide partijen, te conformeren aan de uitkomsten, afgeslagen. De belangrijkste conclusie uit het rapport is dat het stellen van provinciale bindingseisen per saldo **niet** zal leiden tot een grote en onacceptabele verdringing van Eemlandse woningzoekenden op regionaal niveau (zie bijlage). Overigens zijn t.b.v. het draagvlak ambtelijke vertegenwoordigers van alle regio's, inclusief Eemland, betrokken geweest bij (de totstandkoming van) het onderzoek.

Beleidsregels worden op basis van artikel 61 van de Huisvestingswet door u vastgesteld en kunnen dwingend (uiteindelijk d.m.v. een aanwijzing) aan gemeenten worden opgelegd. Het vereiste overleg met de gemeenten, zoals bedoeld in artikel 62 van de Huisvestingswet, is door ons gevoerd. Dit zal overigens de eerste keer zijn dat een provincie opschaling van de woningmarkt via beleidsregels regelt.

Na vaststelling van deze Beleidsregels door u op basis van artikel 61 komt het GS-besluit Beleidsregels Huisvestingswet provincie Utrecht 2004 (op basis van artikel 13a, lid 4 en artikel 13b, lid 4 van de Huisvestingswet, bekend als 'voorrangsregel kleine kernen') op juridische gronden automatisch te vervallen. De kans op verdringingseffecten op lokaal niveau in kleine kernen, maar ook gemeenten met beperkte uitbreidingsmogelijkheden neemt bij opschaling van de woningmarkt echter toe. Daarom worden gemeenten en kleine kernen met beperkte uitbreidingsmogelijkheden in staat gesteld een deel van de aangeboden woningen met voorrang lokaal toe te wijzen. Deze voorrangsregel sluit aan bij het basisprincipe van de Huisvestingswet n.l. dat bindingsregels mogen worden gesteld als een gemeente c.q. een kleine kern door het ontbreken van nieuwbouwmogelijkheden haar volkshuisvestelijke probleem niet kan oplossen.
De beleidsregels voorzien daarom in een "voorrangsregel beperkte uitbreidingsmogelijkheden' die mag worden toegepast op maximaal 30% van het vrijkomende aanbod dat valt onder de werking van de Huisvestingswet[1]. Gemeenten en kleine kernen met beperkte uitbreidingsmogelijkheden, zoals opgenomen in bij de beleidsregels behorende lijst, hebben na vaststelling door provinciale staten toestemming om de voorrangsregel toe te passen. **De feitelijke werking van de voorrangsregel in kleine kernen verandert niet,** omdat de gegeven voorrang in kernen binnen 30% van het aanbod in de gemeente als geheel moet blijven**.** Dit betekent dat, afhankelijk van de afweging die de gemeente zelf maakt uiteraard, in **kleine kernen nog steeds 100% van het aanbod met voorrang lokaal mag worden toegewezen**. De grens voor 'kleine kernen' is na de inspraak procedure overigens opgehoogd tot 4000 inwoners i.p.v. de oude grens van 2000 inwoners.

De grens voor "beperkte uitbreidingsmogelijkheden" is gelegd bij de helft van de gemiddelde (procentuele) provinciale uitbreidingscapaciteit (op basis van het streekplan 2005, en voor kleine kernen de Nota capaciteit woningbouwlokaties 2005). Deze grens geldt zowel voor gemeenten als voor individuele kleine kernen. Per saldo biedt deze mogelijkheid meer bescherming voor lokale woningzoekenden dan de oude voorrangsregeling voor kernen tot 2.000 inwoners. De toegang van andere niet-lokale woningzoekenden blijft voor minstens 70% van het totale aanbod gewaarborgd.

De Beleidsregels treden na vaststelling per 1 januari 2007 in werking. Dit geeft gemeenten de tijd hun Huisvestingsverordeningen waar nodig aan te passen en deze datum heeft voor gemeenten praktische voordelen bij de uitwerking van het lokaal maatwerk. De meerderheid van de gemeenten in Utrecht-West, Zuid-Oost en BRU hebben provinciale binding overigens al vrijwillig in hun Huisvestingsverordening opgenomen, de overige gemeenten in deze regio's zijn voornemens dit te doen. Het is voor alle gemeenten, ook de gemeenten in het Gewest Eemland, verplicht om de Huisvestingsverordening uiterlijk op 31 december 2006 aangepast te hebben. Het voornemen om via Beleidsregels provinciale binding verplicht te stellen is bij alle gemeenten al sinds april 2005 formeel bekend.

Inspraak
Zoals de Algemene Wet Bestuursrecht vereist (afdeling 3:4) is de Openbare Voorbereidingsprocedure zorgvuldig gevolgd. Op 10 mei jongstleden zijn Ontwerp beleidsregels woningmarkt ter inzage gelegd. Gemeenten, corporaties en andere belanghebbenden werden uitgenodigd hun zienswijze kenbaar te maken. Dit heeft geresulteerd in 20 ontvangen zienswijzen.
De zienswijzen waren globaal in twee categorieën in te delen: indieners die vóór provinciale binding zijn maar op andere onderdelen (zoals invulling van de voorrangsregel) opmerkingen maken en indieners die tegen het principe van provinciale binding zijn. De eerste categorie ging met name in op de gehanteerde grens voor 'kleine kernen' bij de samenstelling van de lijst met gemeenten & kernen met beperkte bouwmogelijkheden. Daarnaast gingen sommigen in op de wens om het percentage (30% van het aanbod) waarop lokaal maatwerk van toepassing mag zijn op te hogen. De tweede categorie spreekt zich uit tegen een provinciale woningmarkt, maar geven naar onze mening geen harde argumenten om dit te onderbouwen. Zienswijzen uit deze categorie zijn overigens allemaal afkomstig uit het Gewest Eemland.
De ontvangen zienswijzen waren voor ons geen aanleiding de hoofdlijnen van de Ontwerp beleidsregels, zoals wij die ter inspraak hebben gelegd, aan te passen. Wel waren de zienswijzen aanleiding om de grens van 'kleine kernen' op te hogen tot een inwonertal van 4000 i.p.v. 2000. Verschillende gemeenten hechten hier groot belang aan, en in de praktijk gaat het slechts om 7 extra kernen. Hierbij blijft u wel, ook voor deze extra kernen, gebonden aan de uitgangspunten van de Huisvestingswet; beperkte mogelijkheden tot uitbreiding van de woningvoorraad. Dit blijkt in 5 van de 7 kernen het geval te zijn. Het extra deel van het aanbod waarop lokale voorrang kan worden toegepast neemt hierdoor niet aanzienlijk toe. Door ophoging van de grens naar 4000 inwoners krijgen de beleidsregels ook aansluiting bij het provinciale project "Leefbaarheid kleine kernen".

[1] Het gaat hierbij om 30% van het vrijgekomen aanbod onder de huur- en koopprijsgrens, gemiddeld over de laatste drie kalenderjaren.

Lokale voorrang in kernen is een belangrijk instrument om de leefbaarheid en sociale cohesie in stand te houden. Ook hebben wij enkele extra kernen tot 2000 inwoners toegevoegd aan de lijst, omdat een groot deel van de geraamde bouwcapaciteit inmiddels al gerealiseerd bleek te zijn, waarna deze kernen wel onder de gestelde grens vallen.
Aan de wens van een aantal gemeenten om het percentage voor lokaal maatwerk op te hogen kunnen wij niet tegemoet komen. Het percentage van 30% is tot stand gekomen in overleg met vertegenwoordigers van gemeenten, corporaties en huurders bij de voorbereidingen van de provinciale voorbeeld huisvestingsverordening, die wij in mei 2005 als handreiking (dus niet dwingend) aan gemeenten hebben aangeboden. Destijds kon dit percentage rekenen op een ruim draagvlak en ook in de reacties die ontvangen zijn n.a.v. de voorbeeld verordening (waarin het percentage lokaal maatwerk uitgewerkt wordt) heeft geen enkele gemeente hier bezwaar tegen gemaakt. Daarnaast past ophogen van het percentage lokaal maatwerk niet binnen het principe van één provinciale woningmarkt omdat in dat geval in gemeenten die lokale voorrang mogen geven, een zeer aanzienlijk deel van het aanbod afgesloten is voor niet-lokale woningzoekenden. Daarbij zou in alle gemeenten een groter deel van het aanbod buiten het reguliere toewijzingssysteem kunnen worden gehouden, wat de transparantie niet ten goede zal komen.
Tot slot is door een aantal indieners specifiek gevraagd naar de ruimte die de uitzonderingsclausule op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 4:84) biedt. Deze stelt dat “het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.” Dit betekent in de praktijk dat wij in zeer uitzonderlijke gevallen een gemeente toestemming kunnen geven om in een specifieke situatie, op basis van zwaarwegende argumenten, (tijdelijk) af te wijken van de beleidsregels. Deze situaties zullen wij elk afzonderlijk inhoudelijk beoordelen. Met deze uitzonderingen gaan wij terughoudend om.

Ontwerp-besluit

Besluit van provinciale staten van Utrecht van 18 september 2006;

Op het voorstel van gedeputeerde staten van 4 juli 2006, dienst/sector RWS, nummer 2006REG001956i;

Gelezen;

- Dat in de provinciale visie op wonen “Oog voor wonen” is aangegeven dat wij kiezen voor maximale keuzevrijheid voor alle woningzoekenden in de provincie en,
- dat het Coalitieakkoord 2003-2007 het belang benadrukt van optimale flexibiliteit voor woningzoekenden en het uitvoeringsprogramma van het coalitieakkoord uitgaat van het realiseren van één provinciale woningmarkt.

Overwegende;

- Dat alle aan de provincie gebonden woningzoekenden toegang moeten kunnen hebben tot het aanbod huur- en koopwoningen dat onder de Huisvestingswet valt (woningen waarvoor een huisvestingsvergunning noodzakelijk is; huurwoningen tot € 615,72 (geïndexeerd, prijspeil 1 juli 2006) en koopwoningen tot €134.925,- (geïndexeerd, prijspeil 1 juli 2006) of €181.512,- , afhankelijk van de regio), maar wel met inachtneming van de startersproblematiek en de leefbaarheid in de kleine kernen.

Gelet op;

- Artikel 61 van de Huisvestingswet.

Besluiten:

De “Beleidsregels bindingseisen woningmarkt provincie Utrecht 2006” vast te stellen.

voorzitter,

griffier,

Toelichting

Aan Provinciale Staten,

Wettelijke grondslag
Huisvestingswet artikel 61. Op basis van artikel 61 van de Huisvestingswet heeft u de bevoegdheid om, bij gebrek aan samenhang in het door de gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid, beleidsregels vast te stellen. Burgemeester en wethouders van alle Utrechtse gemeenten moeten volgens deze beleidsregels woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding aan de provincie Utrecht toelaten tot hun woningmarkt.
Indien een gemeente geen gevolg geeft aan de beleidsregels kunnen wij het gemeentebestuur, na overleg, een aanwijzing geven. Zij kunnen hier bij de Raad van State beroep tegen aantekenen. In het uiterste geval kan de Commissaris van de Koningin zijn bevoegdheid op basis van artikel 124 van de Gemeentewet gebruiken om zonodig zelf de uitvoering van de aanwijzing te bewerkstelligen.

Momenteel zijn er door ons college, op basis van artikel 13a van de Huisvestingswet, toestemmingen verleend aan de verschillende regio's voor het hanteren van regionale binding. Deze toestemmingen uit 1994 en 1996 zullen wij na vaststelling van de beleidsregels bindingseisen woningmarkt intrekken. Kleine kernen konden daarnaast in de oude situatie, op basis van artikel 13b van de Huisvestingswet, een aanvraag indienen voor toestemming om lokale voorrang te verlenen aan kernbewoners ("Beleidsregels Huisvestingswet provincie Utrecht, 2004") Deze, door ons college vastgestelde beleidsregels uit 2004, komen na vaststelling van deze nieuwe beleidsregels bindingseisen woningmarkt automatisch te vervallen op juridische gronden.

Beoogd effect
Maximale en eenduidige keuzevrijheid voor alle woningzoekenden met een economische of maatschappelijke binding aan de provincie Utrecht, maar wel met inachtneming van de startersproblematiek en de leefbaarheid in de kleine kernen.

Argumenten
U heeft aangegeven net als ons college groot belang te hechten aan keuzevrijheid en flexibiliteit op de provinciale woningmarkt voor alle woningzoekenden met een economische of maatschappelijke binding aan de provincie Utrecht (Oog voor wonen 2002 en Coalitieakkoord 2003-2007). In dit kader is het stellen van regionale bindingseisen niet langer meer gewenst. Door op basis van artikel 61 van de Huisvestingswet beleidsregels met betrekking tot artikel 13a en 13b van de Huisvestingwet op te stellen, kunt u het stellen van economische of maatschappelijke binding aan de provincie Utrecht (i.p.v. de huidige regionale binding) verplicht stellen. De keuzevrijheid voor woningzoekenden wordt hierdoor verder vergroot.
De regulering op grond van provinciale binding betreft overigens slechts het deel van de woningvoorraad waar in deze provincie met een gespannen woningmarkt de meeste schaarste heerst, namelijk de woningen tot een huurprijs tot € 615,01 en een koopprijs tot € 134.925,- of € 181.512,- (afhankelijk van de regio). Bijzondere groepen op basis van inkomen of omstandigheden (volgens artikel 13c van de Huisvestingswet) hoeven bovendien niet aan het criterium van provinciale binding te voldoen.

Uit de door ons ontvangen zienswijzen is op te maken dat alle Utrechtse gemeenten, met uitzondering van de 7 gemeenten in het Gewest Eemland, achter het principe van provinciale binding staan. Alleen over de invulling van de voorrangsregel en het lokaal maatwerk hebben zij opmerkingen gemaakt.
Deze zijn voor een deel meegenomen bij het definitief maken van de beleidsregels. De groep waar het voorgenomen beleid uiteindelijk op gericht is, de huurders en woningzoekenden laat, via het Regionale HuurdersBeraad, overigens weten blij te zijn dat het provinciale voornemen voor een provinciale woningmarkt kracht wordt bijzet d.m.v. dwingende beleidsregels.
Met vertegenwoordigers van het Gewest Eemland heeft op 8 juni jongstleden bestuurlijk overleg plaatsgevonden. De toonzetting was positief, en er is geconcludeerd dat u geen

woonruimteverdelingssysteem op zal leggen met de beleidregels (maar alleen de toegang regelt), er in specifieke situaties ruimte is voor (tijdelijke) afwijking van de beleidsregels m.b.t. maatwerk en dat er mogelijkheden zijn om uitzonderingen zoals in WERV in de toekomst wellicht ook voor grensgemeenten in Eemland toe te staan. De besproken punten worden nog wel met de overige wethouders binnen het Gewest Eemland besproken, voordat het Gewest tot een definitief standpunt komt.
Opvallend is overigens dat zelfs de Eemlandse woningcorporaties vinden dat “er iets te zeggen is” voor één provinciale woningmarkt, maar zouden graag zien dat uitzonderingen als voor het WERV-gebied ook in Eemland toegestaan worden. Voor het toevoegen van meer van dit soort uitzonderingen is binnen de beleidsregels, uiteraard op basis van overleg met de betreffende gemeenten en provincies, zeker ruimte.

Kanttekeningen

- In verband met het aflopen van de inspraakprocedure op 21 juni jl. heeft het Gewest Eemland geen kans meer gezien de resultaten van het bestuurlijk overleg van 8 juni jl. terug te koppelen met de overige wethouders en een definitief standpunt in te nemen. Zij hebben daarom voorlopige zienswijzen ingediend waarop in de Nota van beantwoording wordt gereageerd. In augustus (voor de behandeling in de staten) zullen zij hun definitieve standpunt, op basis van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg op 8 juni jl., kenbaar maken. Dit definitieve standpunt zal mondeling toegelicht worden bij behandeling.

- Uit het onderzoek “Één provincie, één woningmarkt” (RIGO research en advies B.V., maart 2006) blijkt dat het stellen van provinciale bindingseisen binnen het Gewest Eemland alleen voor de gemeente Soest direct problemen kan opleveren; woningen worden daar momenteel door middel van loting verdeeld, waardoor alle provinciale woningzoekenden direct kans maken op een woning. Over de gevolgen (en eventuele aanpassingen in het verdelingssysteem) vindt momenteel ambtelijk overleg met Soest plaats. Het is de verwachting dat hierdoor in de praktijk bij nader inzien geen extra problemen zullen ontstaan.

- In het VROM inspectie rapport (“Onderzoek VROM-taakvelden” dd. maart 2006) wordt erop gewezen dat een goede motivatie bij het stellen beleidsregels noodzakelijk is. Er is in het kader van de openbare voorbereidingprocedure geen zienswijze ontvangen van de VROM inspectie dan wel de VROM beleidsafdeling.

Juridisch
Op basis van de Huisvestingswet artikel 61, kunt u, voor zover de verwezenlijking van het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid of het gebrek aan samenhang tussen het door de gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid dat vordert, beleidsregels vaststellen met betrekking tot de in de hoofdstukken I, II en III geregelde onderwerpen. Artikel 13a, hoofdstuk II regelt het stellen van economische of maatschappelijke bindingseisen aan de in de verordening aangeduide regio en artikel 13b, hoofdstuk II regelt het stellen van gemeentelijke bindingseisen voor gemeenten met beperkte bouwmogelijkheden.

Europa
Artikel 43 (ex artikel 52) van het EG-verdrag regelt vrij verkeer en vrije vestiging van personen. Door het hanteren van provinciale binding verplicht te stellen, in combinatie met lokaal maatwerk, vindt per saldo een opschaling plaats van het woningmarktgebied en dit vergroot de keuzevrijheid en dus vrijheid van vestiging van woningzoekenden met binding aan de provincie Utrecht.

Realisatie
Nadat u de Beleidsregels heeft vast gesteld van de beleidsregels door u treden deze op 1 januari 2007 inwerking. Dit geeft gemeenten de tijd hun Huisvestingsverordeningen waar nodig aan te passen en deze datum heeft voor gemeenten praktische voordelen bij de uitwerking van het lokaal maatwerk. Na inwerkingtreding is elke gemeente verplicht provinciale binding te hanteren en jaarlijks te rapporteren over het in de beleidsregels bepaalde. Wij hebben hierin een toezichthoudende rol.

Communicatie
Aangezien over de Ontwerp beleidsregels al veel in de pers is geschreven raden wij u aan na definitieve vaststelling wederom een persbericht uitgegeven om de inhoud van de definitieve, bindende beleidsregels kenbaar te maken.

Bijlagen
- Ontwerp beleidsregels bindingseisen woningmarkt provincie Utrecht 2006
- Nota van beantwoording zienswijzen
- Onderzoek RIGO "Één provincie, één woningmarkt

Gedeputeerde staten,

voorzitter, Mr B. Staal

secretaris, Drs. H.H. Sietsma