Raadsvoorstel: Z/23/759153/D-885868
Onderwerp: **Instrumenten woningmarkt.**

Datum: 24 oktober 2023
Portefeuillehouder: Eva Dansen
I&O: 5 oktober 2023
B&A / Raadsvergadering: 30 november 2023
Opsteller: Kievit, Lia de
Geeft voorstel begrotingswijziging: Ja/Nee

Onderwerp:

Inzet instrumenten woningmarkt

Voorstel:

Wij stellen u voor:

1. In te stemmen met het voorbereiden van de opkoopbescherming voor de Benedenstad, de Gildenwijk en de wijk Stalkaarsen door het aanpassen van de urgentieverordening naar een huisvestingsverordening waarin dit is verwerkt;
2. De doelgroepenverordening gemeente Gorinchem 2023 vast te stellen;
3. De doelgroepenverordening gemeente Gorinchem 2023 in werking te laten treden op de dag na publicatie;
4. Het leningenplafond voor de verstrekking van startersleningen met ingang van 1 december 2023 te verhogen met € 500.000.

Aanleiding:

Woon- en transformatievisie
Door de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt zijn woningen moeilijk bereikbaar voor onder meer starters en lage-/middeninkomens. We hebben de wens om meer te sturen op de beschikbaarheid van goedkope en betaalbare woningen. Hiermee sluiten we aan op een van de doelen van de Woon- en transformatievisie Gorinchem: een woning kunnen vinden die je kan betalen, zodat je je geen zorgen hoeft te maken om in je levensonderhoud te voorzien.

Motie opkoopbescherming en schaarste onderzoek
Op 23 september 2021 heeft uw raad de motie ‘Opkoopbescherming’ aangenomen. In deze motie verzoekt u het college om te bepalen in welke buurten in Gorinchem een zodanige schaarste bestaat aan koopwoningen in het lage en middensegment, dat het leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen waardoor invoering van opkoopbescherming een mogelijkheid is.

In vervolg op deze motie is in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar schaarste op de woningmarkt. Onderzocht is of er voldoende schaarste is om de opkoopbescherming in te voeren. Daarnaast zijn in het onderzoeksrapport andere instrumenten in beeld gebracht.
De resultaten van het onderzoek zijn u toegezonden met de RIB van 25 januari 2023 en deze zijn besproken tijdens de I&O van 9 februari 2023. Daarbij is ingegaan op de opkoopbescherming maar ook op andere instrumenten die ingezet kunnen worden.

De uitkomst van het onderzoek was dat de invoering van de opkoopbescherming te overwegen is voor de Benedenstad, de Gildenwijk en de wijk Stalkaarsen. Daarnaast is als een van de meest relevante instrumenten voor Gorinchem benoemd de doelgroepenverordening. Inmiddels is het schaarste-onderzoek uitgebreid met de gegevens van 2022 en wordt voorgesteld om zowel de opkoopbescherming als de doelgroepenverordening in te voeren.

Verhogen leningenplafond fonds startersleningen
Aangezien het fonds voor startersleningen na de laatste aanvulling in maart 2023 alweer nagenoeg leeg is,

stellen we voor om het leningenplafond voor het verstrekken van startersleningen te verhogen.

Voor wat betreft de doelgroepenverordening en de starterslening is het voorstel zoals u dat eerder besproken heeft bij de B&A van 16 november jl. gewijzigd: in de doelgroepenverordening is de koopprijsgens (artikel 3) gerelateerd aan de NHG-grens en voor het verhogen van het leningenplafond van de starterslening is een ingangsdatum toegevoegd, t.w. 1 december 2023.

Beoogd effect:

Het beoogd effect van invoering van de opkoopbescherming is de toegang tot woningen voor met name starters en middeninkomens te verbeteren door het beperken van de aankoop van woningen door partijen die de woning niet zelf gaan bewonen.

Het beoogd effect van invoering van de doelgroepenverordening is om in het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) vast te kunnen leggen welk aandeel sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en midden-huurwoningen bij een nieuwe ontwikkeling moet worden gerealiseerd en voor welke termijn deze woningen in dit segment moeten worden behouden.

Het beoogd effect van het verhogen van de kredietplafond voor de starterslening, is de starterslening voort te zetten teneinde de positie van starters te blijven steunen op de woningmarkt.

Argumenten:

1.1 *Beschikbaar houden van goedkope en betaalbare woningen voor kopers/zelfbewoning*
Door invoering van de opkoopbescherming wordt de verhuur van -na invoering van de opkoopbescherming gekochte- woningen vergunningplichtig. Daarmee wordt beoogd dat minder woningen door beleggers/verhuurders worden gekocht, waardoor er meer betaalbare woningen voor starters en doorstromers beschikbaar zullen zijn.

1.2 Er is sprake van schaarste en verdringing
Om opkoopbescherming in te kunnen voeren moet aangetoond worden dat er schaarste is op de (koop)woningmarkt en dat dit leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten voor groepen die onvoldoende kans maken op een betaalbare koopwoning. Ook effecten op de leefbaarheid kunnen een aanleiding zijn om opkoopbescherming in te voeren.
Uit het hiervoor genoemde schaarse-onderzoek bleek dat er in drie wijken van de stad sprake is van schaarste, namelijk de Benedenstad, de Gildenwijk en Stalkaarsen. In deze wijken worden relatief veel woningen opgekocht door partijen die de woning niet zelf gaan bewonen. Omdat er door fiscale maatregelen landelijk gezien minder investeerders actief leken te zijn vanaf 2022, is er in juni van dit jaar een kort aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de situatie in Gorinchem. In de drie wijken waar al eerder sprake was van schaarste, blijkt het aandeel van door investeerders opgekochte woningen te zijn toegenomen. Daarmee is aan te tonen dat er schaarste is in deze drie wijken en dat dit effecten heeft voor starters die minder kans maken op een betaalbare woning.

1.3 Eigen woningbezit positief voor leefbaarheid
Een hoog aandeel particuliere huur kan invloed hebben op de leefbaarheid. Het brengt vaak meer mutaties met zich mee en bewoners voelen zich soms minder verbonden met de wijk. Een hoge mutatiegraad kan zorgen voor een minder hoge sociale cohesie. Eigen woningbezit kan een positief effect hebben, omdat eigenaars zich vaak meer verbonden voelen met de wijk, wat de sociale cohesie bevordert.

2.1 Mogelijkheid tot het vastleggen van woningsegmenten, instandhoudingstermijnen in bestemmingsplannen (straks het omgevingsplan)
Met een doelgroepenverordening is het mogelijk om in bestemmingsplannen (straks het omgevingsplan)

percentages voor bepaalde woningtypen en instandhoudingstermijnen vast te leggen. De categorieën woningen waarvoor dat kan zijn sociale huur, middenhuur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. Nu kan dit alleen in een anterieure overeenkomst worden vastgelegd. Poort6 staat er positief tegenover om dit in het bestemmingsplan (omgevingsplan) vast te leggen.

2.2 Met de doelgroepenverordening is maatwerk per gebied/project mogelijk
Invoering van de doelgroepenverordening maakt het mogelijk om bij toekomstige ontwikkelingen (onderbouwd) te kiezen of en hoe deze bepalingen worden ingezet.

2.3. Invoering doelgroepenverordening voor 1 januari 2024 betekent benutten van overgangsrecht.
De verordening behoudt zijn werking na het inwerkingtreden van de Omgevingswet, maar kan na invoering van deze wet niet meer worden vastgesteld. Het vaststellen vóór de invoering van de omgevingswet heeft praktische voordelen.

2.4 Aanpassing categorieën sociale koopwoningen & koppeling aan doelgroepen
Volgens het Besluit ruimtelijke ordening is de maximale prijs voor een sociale koopwoning € 200.000. Omdat woningen voor deze prijs in de praktijk moeilijk meer te realiseren zijn, kan het Rijk toestemming geven om in plaats hiervan als maximale prijs de NHG-grens te hanteren. Deze toestemming is gevraagd en wordt naar verwachting eind november verleend. De NHG-grens is dit jaar € 405.000 (en wordt volgend jaar verhoogd naar € 435.000) en is hoog voor een sociale koopwoning. In verband daarmee is het voorstel om in de doelgroepenverordening twee categorieën sociale koopwoningen op te nemen, te weten:

- woningen tot 52% van de NHG-grens (sociale koop laag segment)
- woningen tussen 52% van de NHG-grens en 85% van de NHG-grens (sociale koop hoog segment)

Tevens wordt voor deze categorieën voorgeschreven voor welke inkomensdoelgroepen deze woningen bestemd zijn. Dit mede in het kader van het door de raad gewenste pakket maatregelen voor starters, omdat met name starters hiervan kunnen profiteren.

3.1. Invoering doelgroepenverordening zo spoedig mogelijk na vaststelling
Na vaststelling van de doelgroepenverordening kan deze toegepast worden bij de kaderstelling voor nieuwe ontwikkelingen. De inwerkingtreding wordt daarom voorgesteld direct na publicatie.

4.1 Startersleningen zijn een bruikbaar instrument voor ondersteuning starters
De starterslening wordt in de “Woon- en transformatievisie" benoemd als een te realiseren instrument om de positie van starters op de koopwoningenmarkt te versterken. Starters krijgen de kans eerder in hun wooncarrière een woning te kopen en/of hebben keuze uit meer woningen.

4.2 Het bestaande fonds is leeg en het duurt geruime tijd voordat het weer voldoende gevuld is
In februari van dit jaar heeft u besloten tot een aanpassing van de verordening starterleningen en heeft u het leningenplafond verhoogd met € 250.000. Sinds deze bijstorting in maart zijn er in korte tijd relatief veel leningen uitgegeven, waardoor het fonds inmiddels weer nagenoeg leeg is.
Het uitgeven van startersleningen gaat veel sneller dan het retour krijgen van de aflossingen. Dat betekent dat bij een fonds dat relatief nieuw is, het nog geruime tijd kan duren voordat er evenwicht is tussen inkomsten door aflossingen en uitgaven door leningen. Het hangt zeer van de gebruikers af of ze de leningen snel aflossen.

4.3 Voorstel voor hoger bedrag omdat meer starters te kunnen ondersteunen
In minder dan een half jaar tijd, zijn er tien startersleningen verstrekt, waardoor het fonds nagenoeg leeg is. Om niet iedere paar maanden opnieuw voor de vraag te staan of het fonds weer gevuld moet worden, is het voorstel om nu het kredietplafond met € 500.000 te verhogen en een bijstorting in het fonds te doen. Dit

bedrag is vrij willekeurig en zal bepalen hoe vaak we bij uw raad terug moeten komen om het opnieuw te beoordelen en eventueel aan te vullen.

Risico's:

1.1 Inperking eigendomsrecht
Het inzetten van de opkoopbescherming betekent een regulering van het eigendomsrecht. Dat is slechts toelaatbaar als het gerechtvaardigd is. Daarom worden er eisen gesteld aan de onderbouwing. Gezien het doel, om betaalbare woonruimte beschikbaar te houden voor bepaalde groepen, lijkt dit gerechtvaardigd (mede op basis van het schaarste-onderzoek). We kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak; zo zorgen we ervoor dat de regulering proportioneel is.

1.2 Juridische procedures
Wanneer een vergunning tot verhuur door de opkoopbescherming wordt geweigerd, kan de aanvrager de onderbouwing van de Huisvestingsverordening bij de bestuursrechter ter discussie stellen (door tegen de weigering in beroep te gaan), en zo ook de aanwijzing van de gebieden. Indien de rechter oordeelt dat de onderbouwing van de Huisvestingsverordening niet voldoende is, kan hij de huisvestingsverordening geheel of gedeeltelijk onverbindend oordelen en die daarom buiten toepassing laten. De gemeente kan schadeplichtig zijn en worden veroordeeld in de kosten.

1.3 Behoefte aan particuliere huur en mogelijk waterbedeffect
De particuliere huursector heeft een belangrijke functie op de woningmarkt, onder meer voor mensen die snel of tijdelijk een woning nodig hebben. Door invoering van de opkoopbescherming in drie wijken, zal het aandeel vrije sector huur daar niet/nauwelijks verder stijgen, terwijl er mogelijk wel behoefte is aan deze woningen. Er zou een waterbedeffect kunnen ontstaan naar andere delen van de stad. Invoering van de opkoopbescherming in andere wijken wordt niet onderbouwd in het schaarste-onderzoek en wordt daarom niet voorgesteld.

1.4 Structurele kosten
Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is capaciteit nodig. De kosten worden globaal begroot op € 75.000 per jaar. Voor de jaren 2024 tot en met 2027 is hiervoor een reservering opgenomen in de PPN. Indien u instemt met invoering van de opkoopbescherming, wordt bij de voorbereiding van de regeling dit aspect nader uitgewerkt en zal -met het voorstel voor de daadwerkelijke invoering- aan u worden voorgelegd. De opkoopbescherming kan voor vier jaar worden ingevoerd, waarna opnieuw moet worden bezien of invoering mogelijk en wenselijk is.

2.1 Belemmerend voor bouwers/ontwikkelaars
Ontwikkelaars kunnen het opleggen van regels en het stellen van randvoorwaarden als belemmering ervaren om te gaan bouwen in de gemeente. Dat kan invloed hebben op de grondopbrengsten. Bij de kaderstelling voor ontwikkelingen zal het toepassen van de doelgroepenverordening in de afwegingen worden meegenomen. Poort6 is van dit voorstel op de hoogte en staat hier positief tegenover.

2.2 Minder flexibiliteit
Het vastleggen van categorieën woningen en doelgroepen in bestemmingsplannen kan leiden tot minder flexibiliteit in het woonprogramma van een project. Vooral voor projecten met een langere looptijd, waarbij er meer onzekerheid is over hoe de woningmarkt zich ontwikkelt, kan dat een nadeel zijn. Dat weegt niet op tegen het voordeel van de mogelijkheid om te regelen dat categorieën woningen die soms lastiger te ontwikkelen zijn gebouwd moeten worden en worden toegewezen aan de hierbij passende doelgroep.

2.3 Structurele kosten
Handhaving is nodig vanaf het moment dat er nieuwe ontwikkelingen onder de doelgroepenverordening

vallen. Dit kost capaciteit en daarmee geld. Dit gaat pas spelen als de mogelijkheden van de doelgroepenverordening voor een ontwikkeling worden toegepast. Op dat moment zal rekening moeten worden gehouden met de kosten die daarvan een gevolg zijn.

2.4. *Onzekerheid over geldigheid toewijzingsregels bij koopwoningen*
Er is onduidelijkheid over de vraag of bij koopwoningen toewijzingsregels opgenomen mogen worden ten behoeve van bepaalde doel-/inkomensgroepen. Desondanks doen in de praktijk veel gemeenten dit in hun doelgroepenverordening, om zoveel mogelijk op de gewenste doelgroep te kunnen sturen. In verband hiermee is ervoor gekozen om de koppeling met de inkomensgroepen nu toch op te nemen. Omdat niet zeker is of dit is toegestaan, zou later kunnen blijken dat dit toch niet mag worden toegepast dan wel dat dit in een eventuele procedure geen standhoudt.

4.1 De gemeentelijke financiële risico's van de starterslening zijn beperkt
De gemeente treedt via de SVn op als bank. Doordat de NHG garantievoorwaarden van toepassing zijn, is het declaratierisico beperkt. Dat is het risico dat een starter een lening niet terug kan betalen. Vanaf 1 januari 2025 ligt er mogelijk wel een 10% eigen risico bij de gemeente. Tot die datum wordt dit risico opgevangen door de SVn en de verwachting is dat dit ook na die datum zo zal blijven (aangezien dit al vele malen is verlengd).
Als de SVn de garantstelling voor de 10% niet verlengt, loopt de gemeente een 10% eigen risico bij niet-terugbetaling, Volgens de SVn doet dit zich in de praktijk bijna niet voor.

Financiën:

Structurele kosten uitvoering en handhaving
Aan de uitvoering van de doelgroepenverordening en de opkoopbescherming zijn kosten verbonden. Dit geldt zowel voor de invoering als voor de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deze kosten als gevolg van de opkoopbescherming worden globaal begroot op € 75.000 per jaar. Voor de jaren 2024 tot en met 2027 is hiervoor een reservering opgenomen in de PPN. Dit sluit aan bij de periode van vier jaar waarvoor de opkoopbescherming kan worden ingevoerd. Daarna zal moeten worden bekeken of voortzetting mogelijk en wenselijk is.
Voor de doelgroepenverordening gaan de kosten pas spelen als de bepalingen worden toegepast bij een nieuwe ontwikkeling. Op dat moment zal met de kosten op langere termijn rekening moeten worden gehouden.

Verhoging kredietplafond voor starterslening
Een voortzetting van de regeling voor de Starterslening vergt een aanvulling van het fonds. Dat is gestald bij en wordt beheerd door de SVn. Om dit fonds te vergroten wordt voorgesteld om het leningenplafond te verhogen met € 500.000. De te ontvangen rente op de te verstrekken leningen ligt in lijn met de te betalen rente door de gemeente.
Per saldo heeft het verstrekken van de leningen dan ook nagenoeg geen invloed op het begrotingssaldo. Bij eventuele afboekingen op de leningen zullen deze wel ten laste van het begrotingssaldo worden gebracht. Zoals hiervoor onder 4.1. is vermeld is dit risico beperkt.
De beheerkosten bedragen circa € 2.000 per jaar en worden binnen de aanwezige budgetten opgevangen.

Participatie:

Over invoering van de opkoopbescherming en het voortzetten van de starterslening zal geen participatie plaatsvinden.
Over toepassing van de bepalingen uit de doelgroepenverordening zal participatie plaatsvinden bij de kaderstelling voor concrete ontwikkelingen.

Communicatie:

De doelgroepenverordening wordt op de geëigende manier bekendgemaakt.
De aanvulling van het fonds voor de starterslening wordt zo nodig via de website bekendgemaakt.

Duurzaamheid:

N.v.t.

Vervolgproces:

1. Opkoopbescherming:
   als uw raad besluit om dit instrument in te zetten, zal de invoering worden voorbereid en komt het college bij uw raad terug met een voorstel voor aanpassing van de huisvestingsverordening.
2. Doelgroepenverordening:
   na vaststellen en publicatie van de verordening wordt per project/bestemmingsplan besloten of de inzet van de verordening nodig/wenselijk is.

Bijlagen:

1. Doelgroepenverordening voor sociale huur, middenhuur en betaalbare koop van de gemeente Gorinchem 2023
2. Actualisatie kerncijfers opkoopbescherming

Burgemeester en wethouders van Gorinchem,
de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Gorinchem,

Gelet op het raadsvoorstel van het college d.d. 2023

Besluit:

1. In te stemmen met het voorbereiden van de opkoopbescherming voor de Benedenstad, de Gildenwijk en de wijk Stalkaarsen door het aanpassen van de urgentieverordening naar een huisvestingsverordening waarin dit is verwerkt;
2. De doelgroepenverordening gemeente Gorinchem 2023 vast te stellen;
3. De doelgroepenverordening gemeente Gorinchem 2023 in werking te laten treden op de dag na publicatie;
4. Het leningenplafond voor de verstrekking van startersleningen te verhogen met € 500.000.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 16 novermber 2023

Griffier, Voorzitter,