

Raadsinformatiebulletin

Valkenburg, 19 januari 2022



Betreft: Reactie motie zelfbewoningsplicht

Registratienummer: 22.04

Geachte leden van de raad,

Met dit informatiebulletin informeer ik u over datgene dat is uitgezocht naar aanleiding van de motie over zelfbewoningsplicht (d.d. 11 okt. 2021). Daaruit blijkt kort gezegd dat de opkoopbescherming en de zelfbewoningsplicht op zich goede instrumenten zouden kunnen zijn bij het uitvoeren van onze woonvisie, maar dat ze ook in brede samenhang gezien moeten worden en er op dit moment sowieso nog meer onderzoek noodzakelijk is.

Aanleiding

Op 11 oktober nam de volledige raad een motie aan over zelfbewoningsplicht. Daarbij stonden onderstaande twee actiepunten centraal:

- Onderzoeken in welke gevallen de gemeente een zelfbewoningsplicht voor minimaal 3 jaar in kan stellen;
- Onderzoeken of het bij latere doorverkoop ook mogelijk is een zelfbewoningsplicht in te voeren voor bestaande bouw;

In deze brief informeer ik uw raad over de eventuele vervolgstappen die mogelijk zijn om als gemeente Valkenburg aan de Geul aan de slag te gaan met een eventuele zelfbewoningsplicht.

Toelichting opkoopbescherming en zelfbewoningsplicht: twee verschillende instrumenten om invloed uit te oefenen

In de motie wordt het college opgedragen om de mogelijkheden tot zelfbewoningsplicht te onderzoeken. Er bestaan twee wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om zelfbewoning te stimuleren en opkoop van woningen tegen te gaan. Het gaat hierbij om de zelfbewoningsplicht en de opkoopbescherming. Deze twee 'zelfbewoningsplicht-instrumenten' die een gemeente in kan zetten, worden soms met elkaar verward, daarom worden de beide instrumenten hieronder eerst toegelicht.

1) *Opkoopbescherming*

Op 1 januari 2022 is een nieuw onderdeel van de Huisvestingswet in werking getreden: de Tijdelijke Regeling inzake Opkoopbescherming (artikel 41). De wettelijke grondslag voor deze maatregel vervalt drie jaar nadat deze in werking is getreden (per 1 januari 2025). Door de maatregel wordt het voor gemeenten mogelijk om het verhuren van koopwoningen in specifieke gebieden vergunningsplichtig te maken (verhuurvergunning). Het wordt daarmee in aangewezen gebieden verboden om zonder vergunning een koopwoning te verhuren in de eerste vier jaar na de aankoop van de woning (als de gemeente meteen per 1 januari 2022 de maatregel invoert in de huisvestingsverordening). Na deze vier jaar vervalt het verhuurverbod. Wanneer een gemeente de maatregel in de huisvestingsverordening later invoert, bijvoorbeeld per 1 januari 2023 vervalt het verhuurverbod na 3 jaar. In een huisvestingsverordening kan de gemeenteraad categorieën van woningen aanwijzen (in bepaalde gebieden), waarvoor de opkoopbescherming geldt. De gemeente moet daarvoor onderbouwen dat de maatregel noodzakelijk en effectief is en dit iedere vier jaar aantonen. De volgende punten zijn belangrijk om de opkoopbescherming beter te begrijpen:

- Er is geen sprake van terugwerkende kracht: De opkoopbescherming geldt uitsluitend voor koopwoningen die na de invoering van het wetsvoorstel worden aangekocht en voor woningen die in verhuurde staat waren voor een periode van minder dan zes maanden op de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte aan de nieuwe eigenaar. Tevens ziet de maatregel uitsluitend op goedkope en

middeldure woningen (het begrip goedkoop en middelduur verschilt per gemeente en zal op basis van nader onderzoek bepaald moeten worden);

- De verhuurvergunning is niet overdraagbaar (persoonsgebonden): Wanneer een woning, die via een afgegeven vergunning wordt verhuurd, wordt doorverkocht, blijft de opkoopbescherming van toepassing. Deze woning mag alleen worden verhuurd wanneer de nieuwe eigenaar een nieuwe vergunning aanvraagt en krijgt;
- Een verhuurvergunning is mogelijk voor uitzonderingsgevallen: Gemeenten moeten een vergunning afgeven voor bepaalde uitzonderingsgevallen zoals woningen die aan naaste familie worden verhuurd, woningen die onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand en woningen die tijdelijk worden verhuurd;
- Er is ontheffing mogelijk van de vergunningplicht: De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om ontheffing van het verhuurverbod te verlenen. Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden;
- Voorwaarden stellen voor goed verhuurderschap: Aanvullend op elk van deze uitzonderingen geldt dat de gemeenteraad voorwaarden kan opnemen in de huisvestingsverordening die zien op goed verhuurderschap;
- De noodzaak en essentie van opkoopbescherming in een bepaald gebied zal door de gemeente goed onderbouwd moeten worden op basis van deugdelijk onderzoek. En de kans is groot dat woningeigenaren en beleggers zich tegen de opkoopbescherming zullen verzetten;
- De opkoopbescherming kan enkel worden ingevoerd op basis van een huisvestingsverordening die door de gemeenteraad moet worden vastgesteld. Het laten vaststellen (op basis van onderzoek) en uitvoeren van een huisvestingsverordening is een kostbaar en arbeidsintensief proces waarbij goed moet worden afgewogen of het middel het doel dient.

2) *Zelfbewoningsplicht middels een kettingbeding*

Een gemeente kan met dit middel proberen af te dwingen dat huiseigenaren van nieuwbouwwoningen zelf een gerealiseerde woning gaan bewonen. Het houdt meestal in dat een huiseigenaar een woning gedurende een bepaalde vooraf vastgestelde termijn niet aan een ander mag verhuren met een kettingbeding naar de toekomstige bewoners. Ook bij de tweede en volgende (ver)koop geldt dit. Dat betekent dat de opvolgende eigenaars ook contractueel gebonden zijn aan het zelfbewonings- of anti-speculatiebeding.

Gemeenten nemen de zelfbewoningsplicht veelal op in een anterieure overeenkomst. Als de grond van de gemeente is, kan dit als eis gesteld worden in het koopcontract. Als het een initiatief betreft op gronden/ bouwwerken die niet in bezit van de gemeente zijn, is zelfbewoningsplicht één van de onderdelen die de gemeente inbrengt in de onderhandelingen m.b.t. een anterieure exploitatieovereenkomst. Juridische grondslag om deze eis in die situatie te verplichten ontbreekt, de gemeente is dus wat dat betreft afhankelijk van de 'goodwill' van een initiatiefnemer/ projectontwikkelaar om hieraan medewerking te verlenen.

Het college kan eventueel aan een besluit tot principemedewerking voor nieuwbouwwoningen (als sprake is van een woningbouwplan waarvoor een planologische procedure noodzakelijk is) de voorwaarde verbinden dat een anterieure exploitatieovereenkomst wordt gesloten met betrekking tot bijvoorbeeld planschadeverhaal en een zelfbewoningsplicht.

Beantwoording vragen motie

Verzoek 1: 'Onderzoeken in welke gevallen de gemeente een zelfbewoningsplicht voor minimaal 3 jaar in kan stellen'

Voor zowel de opkoopbescherming, als het toepassen van de zelfbewoningsplicht (door middel van een kettingbeding) geldt dat het voor zeker 3 jaar toegepast kan worden:

- **Opkoopbescherming:** De opkoopbescherming geldt voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw van de woningvoorraad die geclassificeerd is als 'schaarste-voorraad'. Om regels te kunnen stellen met betrekking tot woonruimteverdeling (zoals het invoeren van opkoopbescherming), moet de gemeente beschikken over een huisvestingsverordening, die door de gemeenteraad is vastgesteld. Op dit moment beschikken we nog niet over een dergelijke verordening en invoering daarvan is niet evident. Voor de invoering van een dergelijke verordening geldt een motiveringsplicht. Dat betekent dat per wijk of buurt aangetoond moet worden dat de schaarste zo groot is dat sprake is van verdringing. Om de verordening vervolgens te continueren dient dit iedere vier jaar opnieuw aangetoond te worden.
- **Zelfbewoningsplicht met kettingbeding (in een anterieure overeenkomst):** Er zijn gemeenten die in het geval van nieuwbouwwoningen een kettingbeding opnemen dat tot wel 15 jaar geldig is. De termijn die in het beding kan worden afgesproken is dus zeker langer dan de gevraagde drie jaar.

Verzoek 2: 'Onderzoeken of het bij latere doorverkoop ook mogelijk is een zelfbewoningsplicht in te voeren voor bestaande bouw'

Zowel de opkoopbescherming als de zelfbewoningsplicht met kettingbeding blijven geldig bij latere doorverkoop van de woning. De opkoopbescherming is als enige ook in te zetten voor bestaande bouw, maar de noodzaak daarvan moet door de gemeenteraad goed worden onderbouwd. Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 is de vrijheid van vestiging. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. De instrumenten die de Huisvestingswet biedt op het gebied van woonruimteverdeling beperken deze vrijheid. Daarom regelt de wet onder welke voorwaarden gemeenten deze instrumenten mogen inzetten. Deze fundamentele rechten kunnen alleen worden beperkt indien noodzakelijk voor het algemeen belang in een democratische samenleving. Dat belang kan volgens de wet gelegen zijn in het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Alleen als hier aantoonbaar sprake van is kunnen gemeenten gebruikmaken van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014. Een goede onderbouwing is daarnaast ook noodzakelijk omdat de kans groot is dat woningeigenaren en beleggers zich tegen de opkoopbescherming zullen verzetten

Beleid

De huidige woonvisie doet geen uitspraken over het invoeren van een eventuele zelfbewoningsplicht. Wel sluit het -zoals ook in de motie aangegeven- goed aan bij de opgaven en oplossingen die in de woonvisie centraal staan voor de korte termijn, zoals de betaalbaarheid en beschikbaarheid van koopwoningen in de gemeente. Kanttekening hierbij is wel dat in onze gemeente ook behoefte bestaat aan betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen voor de mensen met een middeninkomen die geen mogelijkheden hebben voor het verwerven van een koopwoning en niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Deze doelgroep is dus vooral aangewezen op het aanbod van particuliere beleggers. Daarnaast lost de invoering van een zelfbewoningsplicht alleen de schaarste op de woningmarkt niet op, maar is het zaak om - in lijn met de lokale woonvisie - te blijven werken aan het realiseren van de juiste woningen zodat de doorstroming op de woningmarkt wordt bevorderd en gewerkt wordt aan een oplossing voor de overspannen markt.

Afwegingen

Zelfbewoningsplicht

De zelfbewoningsplicht kan enkel worden toegepast voor nieuwbouwwoningen in de koopsector op basis van een anterieure overeenkomst met daarin een kettingbeding. Op dit moment passen we de zelfbewoningsplicht nog niet toe.

Alvorens (op basis van interne of externe expertise) een afweging te maken over het al dan niet invoeren van een zelfbewoningsplicht en de voorwaarden waaronder deze wordt toegepast, zullen we informeren bij de gemeenten in onze subregio (Maastricht-Heuvelland) hoe zij hiermee om gaan. Werken zij reeds met een anterieure overeenkomst voor de zelfbewoningsplicht? Welke voorwaarden stellen zij hier aan? (bijvoorbeeld vanaf welk aantal nieuwe woningen wordt een anterieure overeenkomst gesloten? Welke termijn hanteren zij voor het kettingbeding?).

Als de resultaten uit de subregio bekend zijn, zal een advies aan het college worden voorbereid om al dan niet te gaan werken met een anterieure overeenkomst voor zelfbewoningsplicht van nieuwbouwwoningen en de gevallen waarin we dit van toepassing zou moeten zijn. Los daarvan kan ik nu al zeggen dat voor wat betreft de potentiële nieuwbouwlocaties waarvan we zelf eigenaar zijn (en waarin we bij de verkoop dus goed kunnen sturen) in de koopovereenkomst aan de kopende partij (voor wat betreft nieuw te realiseren koopwoningen) een zelfbewoningsplicht met kettingbeding zullen opnemen. Indien nodig zullen we (aanvullend op de informatie vanuit de subregio en onze interne expertise) juridisch advies inwinnen om tot een goede formulering van de zelfbewoningsplicht in koop- en anterieure overeenkomsten te komen.

Uiterlijk voor het zomerreces van 2022 zal ik u via een raadsinformatiebrief nader informeren over het collegebesluit met betrekking tot de zelfbewoningsplicht.

Opkoopbescherming

De regeling met betrekking tot de opkoopbescherming beoogt toe te komen aan gelijkheid op de woningmarkt, maar heeft verstrekken gevolgen voor woningeigenaren en beleggers. Er is dan ook veel discussie ontstaan over de invoering van de opkoopbescherming. Verschillende partijen hebben kritiek geuit op het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt een toename van het aantal koopwoningen, maar dit zal onlosmakelijk verbonden zijn met een afname van het aantal (vrije sector) huurwoningen die daarvoor anders in de plaats zouden komen. De regeling lijkt het probleem te verschuiven van de (potentiële) kopers die niet kunnen kopen naar de (potentiële) huurders die nu niet kunnen huren. Daarnaast zijn in gebieden waar de opkoopbescherming van kracht is minder potentiële kopers, wat kan leiden tot een lagere verkoopprijs. Een ander gevolg van de maatregel kan zijn dat beleggers zich gaan verplaatsen naar gebieden waar de opkoopbescherming niet geldt. De grotere steden in het land bereiden zich voor op het instellen van opkoopbescherming.

Als gemeente kan je niet zomaar kiezen voor opkoopbescherming, er moet worden aangetoond dat de maatregel passend is. Een gemeenten die de maatregel willen gaan gebruiken, moeten vooraf in een Huisvestingsverordening bepalen welke woningen in het goedkope en middeldure segment vallen en voor welke gebieden de maatregel gaat gelden. De gemeente Valkenburg aan de Geul beschikt niet over een huisvestingsverordening, de verordening waarin de opkoopbescherming opgenomen kan worden. Wanneer een gemeente de opkoopbescherming wil invoeren, moet er dus goed onderbouwd kunnen worden of er als gevolg van massale opkoop onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden. Er zal dan door middel van nader onderzoek onderbouwd moeten worden dat toepassing van de maatregel 'noodzakelijk en effectief' is. Na dit eventueel nader onderzoek kan overwogen worden of- en eventueel in welke kernen of buurten- invoering wenselijk is.

Om alvast een gevoel te krijgen bij de mogelijke resultaten van een dergelijk onderzoek en dus de juridische kans van slagen voor invoering van een huisvestingsverordening heb ik kort advies gevraagd bij het terzake deskundig bureau dat ook het woonbehoefteonderzoek voor Valkenburg heeft uitgevoerd. Zij stellen voor om eerst inzichtelijk te maken wat de omvang is van het aangekaarte probleem (namelijk het kopen van een woning zonder er zelf te gaan wonen). Dit willen ze doen door een onderzoek in twee delen: éérst de urgentie van zelfbewoningsplicht en opkoopbescherming scherp hebben, voordat eventueel wordt doorgepakt met een volledige analyse die nodig is om de maatregelen (huisvestingsverordening en anterieure overeenkomst) in te voeren.

De eerste stap is:

- Het afbakenen van de goedkope en betaalbare koopvoorraad op basis van de WOZ-registratie en het recent uitgevoerde woningmarktonderzoek;
- Op basis van transactiegegevens van het Kadaster per buurt in beeld brengen hoe de ontwikkeling is geweest in de laatste jaren van het aantal en het aandeel goedkope en betaalbare koopwoningen dat is gekocht door beleggers. Ook brengen we in beeld wat het aantal en aandeel goedkope en betaalbare woningen dat is gekocht door koopstarters.

Deze eerste analyses geven een beeld of het zinvol is om ook de ontwikkeling van de marktdruk op buurtniveau en eventuele leefbaarheidsproblemen verder te onderzoeken. De directe kosten voor

het eerste deel van het onderzoek schatten we in op €3.500,-. Dit is mogelijk binnen enkele maanden. Op basis van dit nadere onderzoek kan een gedegen advies volgen met de plussen en minnen en consequenties. Op basis daarvan wordt dus een aanbeveling gedaan om eventueel vervolgonderzoek onderzoek te doen. Als we het tweede deel van het onderzoek ook doen bedragen de kosten ook ongeveer €3.500,-.

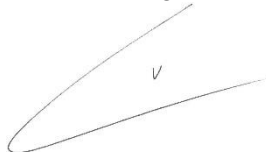
Daarnaast kost het uitvoeren en evalueren van een huisvestingsverordening veel ambtelijke capaciteit en is onze organisatie daar niet op uitgerust. Er moet immers voldoende ambtelijke capaciteit aanwezig zijn om de verordening uit te voeren (vergunningverlening), te evalueren/monitoren (beleid) en te handhaven (toezicht en handhaving).

Uit de inventarisatie (in 2020), die heeft plaatsgevonden ten behoeve van de evaluatie van de Huisvestingswet 2014, blijkt dat op dat moment ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten een huisvestingsverordening hanteerde. Het betreft vooral gemeenten in het Midden en Westen van het land (in en rond de Randstad). In Limburg beschikte toen nog geen enkele gemeente over een huisvestingsverordening. In onze (en de omliggende gemeenten uit de subregio Maastricht-Heuvelland) is de complexiteit van het onderbouwen van de noodzaak tot invoering van (onderdelen) van een huisvestingsverordening, de monitoring daarvan gedurende de looptijd (4 jaar) en de grote druk op de ambtelijke capaciteit voor het uitvoeren en handhaven van de verordening tot nu toe de reden geweest om invoering van een huisvestingsverordening niet te overwegen. Met name ook in relatie tot de tijdelijkheid van de verordening. De gemeente Maastricht onderzoekt momenteel (als enige gemeente binnen onze subregio Maastricht-Heuvelland) of invoering van een huisvestingsverordening mogelijk is voor wat betreft het onderdeel opkoopbescherming binnen de bestaande woningvoorraad. In de loop van volgend jaar komt (o.a. op basis van het onderzoek naar de aanwezigheid van schaarste) meer duidelijkheid of het invoeren van een huisvestingsverordening in de gemeente Maastricht haalbaar is.

Onze bestaande ambtelijke capaciteit is niet afgestemd op invoering en uitvoering van een huisvestingsverordening. Alvorens een keuze te maken over invoering van dit instrument voeren we dus eerst nader onderzoek uit door een terzake deskundig bureau. Als de conclusie van het onderzoek is dat sprake is van schaarste en dat het invoeren van een huisvestingsverordening een proportioneel instrument is, dient (afhankelijk van de onderdelen die het betreft) een berekening te worden gemaakt van de extra ambtelijke capaciteit die nodig is en de extra middelen die daarmee zijn gemoeid zodat dit thema kan worden opgenomen in de begroting. Daarnaast zullen we alert blijven op beleid en regelgeving van de gemeenten in onze subregio en proberen we zoveel mogelijk samen op te trekken. Dit geldt zeker voor de kleinere gemeenten in onze subregio omdat de situatie op de woningmarkt en de omvang van het ambtelijk apparaat vergelijkbaar is met die van onze gemeente.

Met vriendelijke groet,

namens het college van burgemeester en wethouders
van Valkenburg aan de Geul,



drs. C.P.J.L. Vankan
wethouder

Bijlage: Motie zelfbewoningsplicht d.d. 11 oktober 2021