

COMMISSIEVOORSTEL

zaaknummer:

stellers: J. Kalk & F. van Drooge, PvdA

onderwerp: Advies m.b.t. invoering zelfbewoningsplicht in Hilversum

Voorstel

1. De in dit voorstel omschreven mogelijkheden te bespreken voor de uitvoering van een zelfbewoningsplicht in gemeentelijk beleid en regelgeving, als gevolg van de aangenomen motie M20-65 en de naar verwachting per 1 april in werking tredende wijziging van de Huisvestingswet;
2. Het college te adviseren om de zelfbewoningsplicht gemeentelijk te verankeren door deze op te nemen in de huisvestingsverordening;

Samenvatting

Door de wetswijziging “Opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur”, die in werking treedt per 1 april, wordt het mogelijk voor gemeenteraden om de zelfbewoningsplicht in gemeentelijk beleid en regelgeving te verankeren. Dit voorstel bespreekt de mogelijkheden en adviseert het college om de zelfbewoningsplicht als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen.

Inleiding

In de raadsvergadering van 9 september 2020 heeft de raad ingestemd met motie M20-65, waarin het college wordt opgeroepen om een zelfbewoningsplicht in te voeren. Destijds waren de juridische mogelijkheden om dit te realiseren beperkter dan nu. Minister Ollongren had de intentie voor een wetsvoorstel omtrent opkoopbescherming wel aangekondigd, maar een concreet wetsvoorstel was er nog niet. De voorgestelde manier in de motie was daarom om dit door middel van antieurovereenkomsten en voorwaarden bij de ontwikkeling op eigen grond te realiseren.

Op 23 november 2020 heeft de minister een wetsvoorstel ter consultatie aangeboden. Deze consultatie is intussen gesloten, de wet treedt naar verwachting in op 1 april. Deze nieuwe wetswijziging maakt het mogelijk om de zelfbewoningsplicht op een betere manier in gemeentelijk beleid en regelgeving te verankeren. Deze nieuwe ontwikkelingen vormen daarbij de aanleiding om door middel van dit commissievoorstel de kwestie opnieuw tegen het licht te houden.

Dit voorstel bespreekt de verschillende mogelijkheden en adviseert het college om de zelfbewoningsplicht als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen.

Probleemstelling/Doel

Probleemstelling

Nieuwe koopwoningen worden voor een significant deel (in Hilversum mogelijk tot wel 10%) opgekocht door vastgoedbeleggers, die deze woningen van de koopmarkt halen en in plaats daarvan in de verhuur zetten. Dit verarmt de woningmarkt voor kopers, waardoor het koopwoningaanbod voor vooral starters en middeninkomens beperkt blijft. Deels als gevolg hiervan worden de prijzen van nieuwe koopwoningen opgedreven en wordt het kopen van een woning in Hilversum steeds moeilijker.

Doel

Een zelfbewoningsplicht voorkomt dat nieuwe woningen door een partij worden opgekocht die niet van plan is er zelf in te gaan wonen. Indien op de juiste manier vormgegeven kan dit gespecificeerd worden voor bepaalde gebieden in Hilversum en kunnen er door het college uitzonderingen worden gemaakt op basis van specifieke gronden.

Het verankeren van de zelfbewoningsplicht in de huisvestingsverordening zorgt ervoor dat de gemeente een juridisch solide basis heeft om dit te bewerkstelligen. Bovendien wordt de gemeenteraad in positie gebracht om de voorwaarden en gebieden waar deze plicht moet gaan gelden te bespreken en vast te stellen. Tenslotte biedt het de beste gelegenheid voor de gemeenteraad om de (effecten van) de uitvoering te monitoren en te controleren.

Varianten van zelfbewoningsplicht

Er zijn meerdere mogelijkheden om te voorkomen dat nieuwe woningen worden opgekocht voor de verhuur. In de praktijk zie je een viertal varianten met betrekking tot de uitwerking ervan:

1. via de nota grondbeleid;
2. via de doelgroepenverordening;
3. door middel van een specifieke beleidsregel;
4. via de huisvestingsverordening.

Hieronder worden deze opties zeer kort toegelicht, met daarbij een oordeel van onze zijde in hoeverre deze toepasbaar zouden kunnen zijn in Hilversum.

1. Uitwerking via de nota grondbeleid

De nota grondbeleid omschrijft hoe de gemeente omgaat met de aankoop, ontwikkeling en verkoop van gronden in eigen bezit. Binnen dit beleid kan het college besluiten om een hoofdstuk of onderdeel op te nemen dat bepaalt op basis van welke voorwaarden het college een zelfbewoningsplicht als voorwaarde wil stellen voor ontwikkeling of verkoop van de gronden.

Voordelen:

Het betreft gronden die volledig in het bezit zijn van de gemeente, waardoor de gemeente veel vrijheid heeft om controle uit te oefenen over de voorwaarden die zij daarbij wil stellen. Deze variant van uitwerking is dan ook niet afhankelijk van de wetswijziging en was al genoemd als optie in motie M20-65.

Nadelen:

Nieuwbouwwoningen op grondgebied dat niet in bezit is van de gemeente kunnen niet via deze weg van een zelfbewoningsplicht worden voorzien. Daar zal dan aanvullend nog een andere uitvoeringsvariant voor moeten worden toegepast.

Oordeel:

Deze variant is een uitkomst voor gemeenten met een uitgebreide grondpositie en bijvoorbeeld erfpachtconstructies zoals Amsterdam. De gemeente Hilversum heeft slechts een geringe grondpositie. Het enige eigen terrein dat nog ontwikkeld moet worden is het Circusterrein. Dat geeft de gemeente bijzonder weinig slagkracht als we via enkel deze weg de zelfbewoningsplicht willen doorvoeren.

2. Uitwerking via de doelgroepenverordening

Deze verordening kan via bestemmingsplannen worden aangeroepen waardoor gebiedsmatig de voorwaarden voor het ontwikkelen van woningen voor verschillende inkomensgroepen kan worden bepaald.

Voordelen:

Het verankeren van de zelfbewoningsplicht in een verordening in plaats van een beleidsnota zorgt ervoor dat de gemeente een juridisch solide basis heeft om dit te bewerkstelligen. Bovendien wordt de gemeenteraad in positie gebracht om de voorwaarden en gebieden waar deze plicht moet gaan gelden te bespreken en vast te stellen, alsmede de uitzonderingen. Tenslotte biedt het de beste gelegenheid voor de gemeenteraad om de (effecten van) de uitvoering te monitoren en te controleren.

Nadelen:

De raad heeft net een nieuwe doelgroepenverordening vastgesteld. Deze is bewust beperkt tot het vaststellen van beleid voor sociale en middenhuur en omvat geen beleid voor koopwoningen.

Oordeel:

Het doorvoeren van beleid voor koopwoningen kent andere aspecten en voorwaarden dan voor huurwoningen. Bovendien is de doelgroepenverordening net door de raad vastgesteld en spreekt het niet voor zich om deze binnen een termijn van een jaar weer opnieuw aan te passen. Het oordeel is om het niet via de doelgroepenverordening te willen doen.

3. Uitwerking door middel van een specifieke beleidsregel

Een beleidsregel biedt de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan een bevoegdheid van het college. Beleidsregels worden opgesteld om duidelijkheid te verschaffen aan burgers wanneer het college gebruik maakt van deze bevoegdheid of niet. Een beleidsregel hoeft in tegenstelling tot een verordening niet door de raad worden vastgesteld maar kan door het college van B&W worden vastgesteld of gewijzigd.

Voordelen:

Een beleidsregel is makkelijker vast te stellen en te wijzigen door het college. Dat betekent dat het mogelijk sneller door te voeren is dan door middel van een verordening die door de raad moet worden besproken en vastgesteld.

Nadelen:

Het vaststellen of wijzigen van beleidsregels is minder gemakkelijk te controleren door de raad, alsmede de uitvoering ervan. Voor belangrijke of politiek gevoelige zaken kan het wenselijker zijn om de raad in staat te stellen om de kaders te stellen in plaats van de bevoegdheid bij het college te laten.

Oordeel:

Dit betreft nieuw beleid dat bovendien specifiek op initiatief van de gemeenteraad is verzocht aan het college. Het ligt daarom niet voor de hand om de raad niet ook specifiek te betrekken in de totstandkoming ervan en het slechts via een beleidsregel als bevoegdheid van het college uit te voeren.

4. Uitwerking via de huisvestingsverordening

In de huisvestingsverordening worden regels vastgelegd met betrekking tot de toewijzing van huurwoningen en het bepalen van urgentie van woningzoekenden. Maar er kan ook worden vastgesteld welke woningen vergunningsplichtig zijn voor bewoning bij wijzigingen van de woningvoorraad. In de eerder genoemde wetswijziging waarvan wordt dat deze op 1 april 2021 ingaat, wordt de huisvestingsverordening specifiek genoemd als middel voor de gemeenteraad om de mate van opkoopbescherming vast te stellen.

Hierbij geldt de beperking dat de opkoopbescherming enkel in die gebieden mag worden ingesteld waar sprake is van schaarste aan goedkope of middeldure woningen (het “schaarste-criterium”) of daar waar de leefbaarheid in dat gebied wordt aangetast door de verhuur van deze woningen (het “leefbaarheids criterium”). Wat onder goedkope en middeldure woningen moet worden verstaan, wordt door de desbetreffende gemeente bepaald aan de hand van een onderbouwing gekoppeld aan de WOZ-waarde.

Wat betreft de vergunningverlening bevat het wetsvoorstel een aantal gronden (zoals het verhuren aan directe familie) waarbij de gemeente gehouden zal zijn de vergunning te verlenen. Gemeenten kunnen

tevens zelf nog uitzonderingsgevallen aanwijzen, mits zij kunnen onderbouwen dat dit noodzakelijk is en het beoogde doel van de opkoopbescherming nog steeds kan worden behaald.

Voordelen:

Het verankeren van de zelfbewoningsplicht in een verordening in plaats van een beleidsnota zorgt ervoor dat de gemeente een juridisch solide basis heeft om dit te bewerkstelligen. Bovendien wordt de gemeenteraad in positie gebracht om de voorwaarden en gebieden waar deze plicht moet gaan gelden te bespreken en vast te stellen, alsmede de uitzonderingen. Tenslotte biedt het de beste gelegenheid voor de gemeenteraad om de (effecten van) de uitvoering te monitoren en te controleren.

Nadelen:

De huisvestingsverordening zal moeten worden gewijzigd voordat de zelfbewoningsplicht van kracht kan worden. Dat betekent dat het in de commissie en vervolgens in de raad besproken en vastgesteld moet worden. Mogelijk duurt dit langer dan vaststelling via een beleidsregel.

Oordeel:

De nieuwe huisvestingswet maakt specifiek melding van de rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van de huisvestingsverordening voor het bepalen van de mate van opkoopbescherming in een gemeente. Het ligt daarom voor de hand om de intentie van de wet na te leven en deze bevoegdheid te laten waar hij hoort, in plaats van het te delegeren naar het college.

Conclusie

Van de vier varianten vallen 1 en 2 al vrij snel af, omdat deze in de grondslag niet bedoeld zijn voor het verwerken van regels rond zelfbewoning, of omdat deze niet in voldoende mate voor Hilversum van toepassing zouden zijn, zoals bij nieuwbouw op private gronden. Van varianten 3 en 4 geniet variant 4 - het opnemen van een zelfbewoningsplicht in de huisvestingsverordening - de voorkeur. Het biedt de meest solide basis voor een juridisch en democratisch zorgvuldig opgesteld beleid, is het meest direct (op uitvoering en effect) te controleren door de raad, en zet zowel raad als college beiden in de beste positie bij het opstellen van nieuw beleid.

Vervolg

Bij voorkeur neemt het college dit advies van de commissie over en zegt toe de uitvoering van de zelfbewoningsplicht via een wijziging van de huisvestingsverordening te gaan voorbereiden. Daarbij geniet het de voorkeur om dit te bewerkstelligen binnen een tijdspad die deze gemeenteraad nog in staat stelt om het nieuwe beleid te beoordelen, vanuit de intentie waarmee zij de motie M20-65 in september vorig jaar heeft aangenomen.