



Datum besluit B&W 23 mei 2023
Forumverg. d.d. (datum)
Agendapunt nr. (nummer)
Portefeuillehouder(s) G.J.H. van Malsen - Volkshuisvesting, Integratie, Emancipatie,
Armoedebestrijding en Welzijn
A.F.M. van de Laar – Stadsontwikkeling, Mobiliteit, Grondzaken en
Participatiebeleid
Redacteur W. Jungst
Doorkiesnummer -
Domein / Team Ruimtelijke ontwikkelingen / Ruimte
Coursanummer 23.035582

Aan de Raad,

1. Onderwerp
Raadsvoorstel Verordening doelgroepen woningbouw gemeente Rijswijk
2. Voorstel
De Verordening doelgroepen woningbouw gemeente Rijswijk vast te stellen
3. Inleiding
De wetgeving op het gebied van wonen is de komende tijd aan behoorlijke veranderingen onderhevig. Nu de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is vastgesteld, bestaat er in 2023 nog de mogelijkheid om een zogeheten doelgroepenverordening op grond van het Besluit ruimtelijke ordening vast te stellen. Wanneer deze mogelijkheid dit jaar niet wordt benut, dan zal het moeten wachten totdat er een Omgevingsplan voor Rijswijk wordt opgesteld. Een doelgroepenverordening kan echter van dienst zijn voor toekomstige ontwikkelingen waar sociale en middeldure huurwoningen worden geprogrammeerd. In dit raadsvoorstel wordt een doelgroepenverordening ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden en wordt, met aandacht voor de actualiteit van aankomende wetgeving en de praktijk van woningbouwontwikkeling in Rijswijk, de werking van dit instrument belicht.
4. Toelichting
Wettelijke grondslag
De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt gemeenten de mogelijkheid om per deelgebied in bestemmingsplannen vast te leggen dat een percentage van bepaalde categorieën woningen wordt gerealiseerd in nieuwbouwontwikkelingen. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd welke woningbouwcategorieën dat kunnen zijn. Vervolgens kan de gemeenteraad de inkomensdoelgroepen die in aanmerking komen voor deze categorieën woningen in een verordening vastleggen. Deze verordening wordt daarom ook wel “doelgroepenverordening” genoemd. Simpel gezegd wordt bij deze werkwijze niet alleen de algemene bestemming wonen in een bestemmingsplan vastgelegd, maar worden in aanvulling daarop specifieke woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan vastgelegd. En wanneer specifieke woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan worden opgenomen, dient op grond van het Bro een aantal voorwaarden voor deze categorieën bij verordening te worden vastgelegd.

Doelgroepen



Het begrip “doelgroepen” in de zin van de doelgroepenverordening verwijst uitsluitend naar inkomensdoelgroepen. Het begrip van doelgroepen in deze context moet niet verward worden met het gebruik van het begrip doelgroepen in de zin van bijzondere doelgroepen (ook wel “aandachtsgroepen”) die genoemd worden in o.a. de Woonzorgvisie. Ook het gebruik van het begrip doelgroepen om bepaalde beroepsgroepen (zoals werknemers in de zorg, het onderwijs of bij de politie) te duiden, is van een andere orde. Een doelgroepenverordening ziet niet toe op de (individuele) toewijzing van woonruimte. Dat valt onder de huisvestingsverordening. Op grond van het Bro is het slechts mogelijk om een algemene doelgroep, gedefinieerd aan de hand van het inkomen van een huishouden, voor een woningbouwcategorie vast te leggen.

Reikwijdte

Voor Rijswijk ligt het gezien het woningbouwprogramma voor de hand om de woningbouwcategorieën sociale huur en middeldure huur in de doelgroepenverordening op te nemen. Om de doelgroepenverordening toe te passen moeten deze woningbouwcategorieën vervolgens in een bestemmingsplan opgenomen worden. De doelgroepenverordening kan hierdoor niet met terugwerkende kracht worden toegepast op bestaande woningen. Alleen bij ontwikkelingen waarvoor een bestemmingsplan opgesteld of gewijzigd moet worden, kan ervoor gekozen worden om specifiek de woningbouwcategorieën sociale huur of middeldure huur in het bestemmingsplan op te nemen. Wanneer er voor een woningbouwontwikkeling al een bestemmingsplan is vastgesteld, zijn de woningbouwcategorieën niet opgenomen en is de doelgroepenverordening niet van toepassing.

Drie onderwerpen

In deze verordening worden per woningbouwcategorie bepalingen vastgelegd ten aanzien van:

- huurprijsgrenzen;
- inkomensdoelgroepen; en
- instandhoudingstermijnen.

Het Bro is expliciet over de bovenstaande drie onderwerpen die in een gemeentelijke doelgroepenverordening kunnen worden vastgelegd. Daaruit volgt dat de doelgroepenverordening zich niet leent voor het vastleggen van aanvullende onderwerpen. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om op grond van het Bro een vereiste van (bijvoorbeeld) 30% sociale huur in woningbouwontwikkelingen of een verplichting dat sociale huurwoningen in eigendom van een corporatie moeten komen in de doelgroepenverordening zelf op te nemen.

Regulering middeldure huursegment

In de afgelopen jaren hebben diverse gemeenten een doelgroepenverordening vastgesteld. Een belangrijke reden voor veel gemeenten was dat het middeldure huursegment van rijkswege niet gereguleerd is (waar het sociale huursegment wel gereguleerd is), terwijl er in dit segment tegenwoordig wel veel gebouwd wordt. Om het gebrek aan regulering van het middeldure huursegment te ondervangen, konden gemeenten in de doelgroepenverordening een kader voor middeldure huurwoningen vastleggen aan de hand van een maximale huurprijs, de beoogde inkomensdoelgroep en een instandhoudingstermijn.



Deze tekortkoming in landelijke wet- en regelgeving zal naar verwachting echter op korte termijn worden gedicht. In de Wet betaalbare verhuur (momenteel nog voorstel van wet) zal de middeldure huur ook gereguleerd worden aan de hand van het Woningwaarderingsstelsel (WWS). Wanneer appartementen worden ontwikkeld voor de middeldure huur – een segment dat in grote aantallen in het woningbouwprogramma voor Rijswijk terugkomt – ligt het voor de hand dat deze onder de regulering van het WWS komen te vallen. Hiermee vervalt grotendeels de noodzaak om de maximale huurprijs voor middeldure huurwoningen te bepalen. Want met de aankomende wetgeving zijn verhuurders straks verplicht om voor die woningen een maximale huurprijs volgens het puntensysteem te hanteren. De doelgroepenverordening kan nog wel benut worden voor het bepalen van de inkomensdoelgroep en de minimale instandhoudingstermijn.

Regulering sociale huursegment

In tegenstelling tot de middeldure huur, legt de wetgever voor sociale huurwoningen reeds vele jaren vast wat de maximale huurprijs en de inkomensdoelgroep (voor de daeb-activiteiten van corporaties) is. Voor die twee factoren kan in de doelgroepenverordening simpelweg verwezen worden naar de landelijke wet- en regelgeving. De wet zegt echter weinig over de instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen. Alleen in het Bro is bepaald dat wanneer men de woningbouwcategorie sociale huur vastlegt, deze woningen voor tenminste 10 jaar in stand gehouden moet worden. Corporaties nemen sociale huurwoningen in de regel echter voor een langere termijn in portefeuille. Door een hogere instandhoudingstermijn in de doelgroepenverordening vast te leggen, die aansluit bij de lange termijnvisie van corporaties wordt de exploitatie van deze sociale huurwoningen minder aantrekkelijk gemaakt voor commerciële vastgoedbeleggers, aangezien zij graag na een relatief korte termijn de mogelijkheid voor liberalisatie of verkoop openhouden.

Wet betaalbare huur

Met de Wet betaalbare huur, waarvan de inwerkingtreding is beoogd op 1 januari 2024, ontstaan een aantal stevige veranderingen in de wetgeving met betrekking huurprijzen. De inrichting van het al langer bestaande Woningwaarderingsstelsel zorgde er in het afgelopen decennium voor dat veel huurwoningen bij mutatie geliberaliseerd konden worden, oftewel in plaats van een gereguleerde, sociale huurprijs voor een vrije sector huurprijs aangeboden konden worden. Wanneer een woning op basis van WWS-punten boven de liberalisatiegrens (2023: 148 punten of € 808,06) uitkwam, was de verhuurder geheel vrij om een huurprijs te bepalen. De markt zou hier zijn werk doen, zo was de achterliggende gedachte. Door de schaarste aan woonruimte was echter sprake van een oververhitte markt en konden verhuurders hoge huren vragen. Een doelgroepenverordening was zo ongeveer het enige instrument voor een gemeente om dit tegen te gaan en de hoogte van geliberaliseerde middenhuur te begrenzen. In de Wet betaalbare huur gaat het WWS echter op de schop en zullen voortaan ook middeldure huurwoningen (woningen tot en met 186 WWS-punten) een gereguleerde huurprijs krijgen. Bij 186 WWS punten hoort een maximale huurprijs van € 1021,02 (prijspeil 2023). De inzet van een doelgroepenverordening is daarmee niet meer zozeer noodzakelijk voor het maximaliseren van de huurprijs, maar kan nog wel van nut zijn voor het bepalen van de doelgroep en het voorkomen dat een eigenaar huurwoningen na mutatie als koopwoning op de markt brengt (ook wel “uitponding” genoemd).

Bestaande kaders



Voor de stevige woningbouwambities van de gemeente zijn de afgelopen jaren kaders vastgesteld. De gebiedsontwikkelingen Rijswijk Buiten en Bogaard Stadscentrum werken aan de hand van kaders vastgelegd in een masterplan en voor het Havenkwartier en Kessler Park zijn ontwikkelkaders vastgesteld. In deze verschillende stukken zijn echter beperkt kaders met betrekking tot de betaalbaarheid van woonruimte meegegeven. Voor Rijswijk Buiten is een eis van 10% sociale woningbouw geformuleerd. Voor de overige drie grote gebiedsontwikkelingen bestaat op basis van de kaders geen vergelijkbare eis voor sociale huur. De betaalbaarheid van woonruimte richt zich in de verschillende kaders wel op een zeker aandeel middeldure huurwoningen. Anderzijds zijn voor aantal ontwikkelingen Woningbouwimpuls (WBI) subsidies binnengehaald. Op grond hiervan is een flink aandeel aan – wat de WBI noemt – betaalbare huurwoningen tot € 1.000 opgenomen, oftewel middeldure huurwoningen. Op grond van de voorwaarden van de WBI geldt voor deze woningen een minimale instandhoudingstermijn van 10 jaar. Zodoende komen in de voorwaarden van de WBI-subsidies enkele bepalingen terug die over dezelfde onderwerpen gaan als de doelgroepenverordening.

Woningbouwlocaties

Om het aandeel van 30% sociale huurwoningen (in bezit van corporaties) op de totale woningvoorraad in de toekomst op peil te houden, moet meer dan voorheen ingezet worden op sociale woningbouw. Daarvoor wordt onderzocht in hoeverre er alsnog sociale woningbouw in de bestaande gebiedsontwikkelingen kan worden geprogrammeerd en wordt ook onderzocht op welke locaties in eigendom van de gemeente woningbouw kan plaatsvinden. Juist wanneer een locatie in eigendom van de gemeente is, kan door de gemeente bepaald worden welke woningbouwcategorieën er op die plek moeten komen.

Als er een aandeel sociale en middeldure huur wordt verlangd, is de gemeente in de positie om de voorwaarden te scheppen voor deze categorieën. De werkwijze van het opnemen van deze categorieën in het bestemmingsplan in combinatie met de doelgroepenverordening is daarvoor geschikt. De toepassing is minder waarschijnlijk in de bestaande ontwikkelingen omdat er in veel gevallen met de doelgroepenverordening strengere eisen gesteld zouden worden dan eerder in beleidskaders zijn voorgesteld, in subsidievoorwaarden zijn opgenomen of in privaatrechtelijke afspraken zijn vastgelegd.

Tenslotte zullen ook in de toekomst nieuwe initiatieven voor woningbouwontwikkelingen bij de gemeente binnenkomen, waarbij de gemeente niet gebonden is aan eerder vastgestelde kaders of afspraken. Het ligt voor de hand om bij nieuwe initiatieven sterker te sturen op een aandeel sociale huur en andere betaalbare segmenten. Met de komst van de Wet versterking regie volkshuisvesting en binnen Rijswijk het opstellen van een Omgevingsvisie en een Volkshuisvestingsprogramma (de wettelijke opvolger van de Woonvisie op grond van de Woningwet) zal het instrumentarium op dat vlak versterkt worden en een doelgroepenverordening past als een onderdeel binnen dat instrumentarium.

In de toekomst kan met het bovengenoemde instrumentarium aan eigenaren en ontwikkelaars bij initiatieven voor woningbouw een eis voor de realisatie van een aandeel sociale (en/of middeldure) huurwoningen binnen het project worden opgelegd. Let wel: een dergelijke eis kan niet in de doelgroepenverordening zelf worden geformuleerd. Daarvoor is geen grondslag in de Bro.



De toepassing van de voorwaarden uit de doelgroepenverordening zal per project, of anders gezegd per bestemmingsplan, bekeken moeten worden, door middel van de keuze om al dan niet de woningbouwcategorieën sociale huur en/of middeldure huur in het bestemmingsplan op te nemen. Alleen wanneer deze woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan zijn opgenomen, is de doelgroepenverordening voor dat specifiek plan van toepassing.

Instandhoudingstermijnen

Het voornaamste discussiepunt van een doelgroepenverordening voor eigenaren en ontwikkelaars betreft het opleggen van instandhoudingstermijnen voor sociale en middeldure huurwoningen. In het Bro is voor zowel sociale als middeldure huurwoningen bepaald dat de minimale instandhoudingstermijn die in de verordening moet worden vastgelegd 10 jaar bedraagt. De instandhoudingstermijn mag dus een hoger aantal jaren bedragen. Dat is enerzijds in het belang van de gemeente, om zodoende te borgen dat sociale en middeldure huurwoningen voor langere tijd voor de beoogde doelgroep behouden blijven. Een lange instandhoudingstermijn wordt door eigenaren echter als beperkend beoordeeld.

Landelijk is dan ook in gemeentelijke doelgroepenverordeningen terug te zien dat voor sociale huurwoningen veelal een wat langere instandhoudingstermijn wordt aangehouden, maar dat slechts in een beperkter aantal doelgroepenverordeningen ook de instandhoudingstermijn voor middeldure huurwoningen langer dan de vereiste 10 jaar is. Marktpartijen zijn immers gewend om elke 5 à 10 jaar hun portefeuille tegen het licht te houden en willen daarbij de vrijheid behouden om woningen te liberaliseren of uit te ponden. Een lange instandhoudingstermijn drukt daarom de prijs die een ontwikkelaar voor een huurwoning kan krijgen. In de huidige, moeilijke omstandigheden voor ontwikkelaars is het eventueel opleggen van een lange instandhoudingstermijn daarmee weer een schepje bovenop de verslechterende omstandigheden om projecten tot ontwikkeling te kunnen brengen, zoals de gestegen bouwkosten, de hogere rente en verdergaande huurprijsregulering vanuit het Rijk.

Ook bij de corporaties werkt het effect van een lange instandhoudingstermijn in zekere mate door. Hoewel zij in principe hun (sociale) huurwoningen langdurig behouden, leidt een langere instandhoudingstermijn tot een beperking bij de waardering van hun portefeuille. Een lagere marktwaardering van hun bezit heeft een negatief effect op hun solvabiliteit en daarmee ook op de bestedingsruimte voor o.a. nieuwbouw. Vanuit Rijswijk Wonen is zodoende verzocht om niet met een instandhoudingstermijn langer dan 25 jaar te werken. Vidomes heeft aangegeven dat zij liever geen gefixeerde instandhoudingstermijnen voor hun woningen zien en zekere mate van flexibiliteit willen behouden door in de prestatieafspraken op portefeuilleniveau vast te leggen in hoeverre ruimte is voor liberalisatie en verkoop.

Overigens zal de discussie over de instandhoudingstermijn bij een mogelijk besluit tot invoering van de Wet betaalbare huur genuanceerd kunnen worden. Als woningen tot en met 186 WWS punten straks gereguleerd worden, dan bestaat voor de woningen binnen die grens in principe nooit meer de gelegenheid om ze te liberaliseren. Met de instandhoudingstermijnen uit de doelgroepenverordening gaat de gemeente na invoering van deze wet alleen nog maar tegen dat huurwoningen uitgepand (=verkocht) worden.

5. Beoogd effect



Het beoogde effect van de doelgroepenverordening is het vastleggen van enkele bepalingen, waarbij in het bijzonder de instandhoudingstermijn, voor de ontwikkeling van sociale en middeldure huurwoningen op door de gemeente uit te geven locaties voor woningbouw.

Door het vastleggen van deze bepalingen worden meerdere doelen bereikt:

- Het definiëren van maximale huurprijsgrenzen moet ervoor zorgen dat woonruimte ook daadwerkelijk betaalbaar is.
- Het definiëren van een doelgroep aan de hand van een maximale inkomensgrens per woningbouwcategorie moet ervoor zorgen dat betaalbare woonruimte daadwerkelijk terecht komt bij de huishoudens die daar behoefte aan hebben.
- Het vastleggen van een instandhoudingstermijn voor de woningbouwcategorieën moet ervoor zorgen dat sociale en middeldure huurwoningen voor langere tijd beschikbaar blijven voor de doelgroep.

6. Argumenten

De doelgroepenverordening biedt duidelijke kaders voor de woningbouwcategorieën sociale en middeldure huur

Waar het instrument doelgroepenverordening toegepast kan worden door het vastleggen van de woningbouwcategorieën sociale en/of middeldure huur in een bestemmingsplan, ontstaan duidelijke kaders voor ontwikkelaars en exploitanten van de woningen voor wat betreft de huurprijzen, de doelgroepen voor de woningen en de termijnen voor de instandhouding van de woningen voor de gestelde huurprijsgrenzen en voor de betreffende inkomensdoelgroepen. Met name voor toekomstige woningbouwontwikkelingen op door de gemeente uit te geven locaties, kunnen daarmee beleidsdoelstellingen op het gebied van betaalbaarheid van woonruimte bereikt worden.

Met een lange instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen wordt veelal bereikt dat een corporatie de voor de hand liggende partij is voor de exploitatie van deze woningen. Als er sociale huurwoningen ontwikkeld worden dan is het om meerdere redenen wenselijk dat deze in bezit van een corporatie komen. Mede door het Didam-arrest is het echter niet eenvoudig om een woningbouwlocatie rechtstreeks te verkopen aan een corporatie. Bij locaties in eigendom van derden kan ook niet door de gemeente afgedwongen worden dat de sociale huurwoningen in exploitatie bij een corporatie komen. Het vastleggen van een lange instandhoudingstermijn wordt echter gezien als een drukmiddel om eigenaren en ontwikkelaars te bewegen om hun verplichte aandeel sociale huurwoningen te verkopen aan een corporatie. De ervaring is namelijk dat commerciële vastgoedbeleggers alleen belangstelling hebben voor sociale huurwoningen met een korte instandhoudingstermijn, zodat ze de mogelijkheid behouden om deze uit te ponden, bijvoorbeeld omdat ze daarmee kosten voor groot onderhoud kunnen ontwijken.

7. Kanttekeningen

De doelgroepenverordening kan niet grootschalig in de bestaande gebiedsontwikkelingen worden toegepast.

Door de eerdere besluitvorming en voorwaarden die ten grondslag liggen aan subsidies voor de grote gebiedsontwikkelingen in Rijswijk bestaan slechts beperkte mogelijkheden voor toepassing van de doelgroepenverordening in de vorm zoals deze nu ter vaststelling wordt aangeboden, omdat deze bij veel ontwikkelingen of locaties zou conflicteren met eerdere uitgangpunten van beleid of gemaakte afspraken.

De doelgroepenverordening is niet langer noodzakelijk voor het maximaliseren van de huurprijs van middeldure huurwoningen.



Wanneer dit jaar de voorgenomen wetgeving om de middeldure huur te reguleren wordt vastgesteld, is het niet langer nodig om als gemeente te sturen op een maximale huurprijs voor middeldure huurwoningen door middel van een doelgroepenverordening.

8. Financiën

De doelgroepenverordening heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente. Het toezicht op de naleving van deze verordening is, zeker bij inwerkingtreding van de Wet betaalbare verhuur, verwaarloosbaar, aangezien er in dat geval geen noodzaak bestaat om vanuit de doelgroepenverordening toe te zien of te handhaven op de huurprijzen die worden gevraagd voor woonruimte.

9. Vervolg

Met het vaststellen van de doelgroepenverordening zal dit onderdeel uitmaken van het bestaande ruimtelijk beleid dat ook na 1 januari 2024 met de invoering van de Omgevingswet wordt gehandhaafd. Wanneer er in de toekomst een Omgevingsplan voor Rijswijk opgesteld zal worden, kan de inhoud van deze doelgroepenverordening daarin opgenomen worden en kan deze op zichzelf staande doelgroepenverordening weer ingetrokken worden.

In de praktijk zal, wanneer de doelgroepenverordening is vastgesteld, per woningbouwontwikkeling door het college worden afgewogen of de werkwijze met het vastleggen van woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan voor het betreffende plan opportuun en relevant is. Bij de raadsbehandeling van een bestemmingsplan voor een woningbouwontwikkeling zal door het college aan de raad worden voorgesteld om de werkwijze en daarmee de doelgroepenverordening al dan niet toe te passen.

10. Communicatie

Na vaststelling door de gemeenteraad zal de doelgroepenverordening op de gebruikelijke wijze worden bekendgemaakt en gepubliceerd.

11. Bijlagen

1. Verordening doelgroepen woningbouw gemeente Rijswijk
2. Bekendmaking

Burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

P.M. Schuit

H. Sahin



De gemeenteraad van Rijswijk,
Bijeen in openbare vergadering op 27 juni 2023
Gelezen het voorstel van datum
d.d. 23 mei 2023, nr. 23.033576

BESLUIT:

De Verordening doelgroepen woningbouw gemeente Rijswijk vast te stellen

Aldus besloten door de Raad van de gemeente Rijswijk, in zijn openbare vergadering van 27 juni 2023

De gemeenteraad,
de griffier,

de voorzitter,

J.A. Massaar, bpa

H. Sahin