

Wat is de aanleiding

Gelet op de huidige woningmarkt en de (on)mogelijkheden voor alle doelgroepen om een passende woning te vinden leeft de wens om een analyse te maken van de woningmarkt in Achtkarspelen, welke instrumenten mogelijk inzetbaar zijn en de verwachte effectiviteit.

Voorafgaand aan deze memo heeft in april 2022 een informatiecarroussel plaatsgevonden waarbij de huisvestings – en doelgroepenverordening aan bod is geweest. Vervolgens is op 16 juni jl. tijdens de fractiespecialistenvergadering dieper op dit onderwerp ingegaan waarbij adviesbureau Companen de belangrijkste beschikbare instrumenten toegelicht heeft.

Wat willen we bereiken

Het invoeren van een huisvestingsverordening vraagt om een zorgvuldig proces. Met een dergelijke verordening roert de gemeente zich actief in de lokale woningmarkt. Dit is alleen toegestaan indien “dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte” vanuit de Huisvestingswet. De schaarste of de negatieve effecten op de leefbaarheid binnen een woonomgeving moeten daarbij goed onderbouwd worden. De invulling van een huisvestingverordening of doelgroepenverordening hangt samen met de doelen die nagestreefd worden. Een analyse van de gemeentelijke woningmarkt kan inzichtelijk maken hoe wenselijk de inzet van dergelijk instrumenten zijn. In deze memo worden de landelijke ontwikkelingen beschreven en wordt op basis van de lokale woningvoorraad een richting meegegeven voor de koers ten aanzien van een gemeentelijke huisvestings- en doelgroepenverordening.

Landelijke ontwikkelingen - Nationale Woon – en Bouwagenda

In maart van dit jaar zijn vanuit het Rijk zes programma's opgesteld die gezamenlijk de Nationale Woon – en Bouwagenda vormen. Er zijn drie hoofddoelen: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De zes programma's zijn onderling sterk met elkaar verbonden. Het doel van een van deze programma's – 'Een thuis voor iedereen' – is het zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Om dit doel te realiseren maken Rijk, provincies, gemeenten en corporaties afspraken over bouw, toewijzing, betaalbaarheid en ondersteuning. Gemeenten worden onder andere geacht een integrale woonzorgvisie op te stellen voor alle aandachtsgroepen en ouderen, maar ook een verordening waarmee met voorrang woningen toegewezen worden aan dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit intramurale instellingen en sociaal en medisch urgenten. Wanneer in de praktijk blijkt dat gemeenten zich (blijvend) onttrekken aan de afspraken binnen dit programma dan wordt een percentage vanuit het ministerie vastgesteld wat als norm gaat gelden voor de toewijzing aan specifieke doelgroepen.

Afspraken moeten ertoe gaan leiden dat er op nationaal niveau t/m 2030 in totaal 900.000 woningen worden gebouwd, waarvan 350.000 huur- en koopwoningen voor mensen met een middeninkomen en 250.000 sociale huurwoningen (2/3 betaalbaar wonen). Dit laatste met oog voor de behoefte aan passende woningen voor mensen met een laag inkomen, waaronder aandachtsgroepen zoals dak- en thuisloze mensen en statushouders.

Daarnaast wordt toegewerkt naar meer balans in de woningvoorraad, met een streven naar 30 procent sociale huurwoningen. Dit betekent dat bij de nieuwbouw van sociale huurwoningen, gemeenten met minder dan 30 procent sociale huur, in de bestaande woningvoorraad moeten bijdragen aan dit streven. Gemeenten die al (ruim) boven het streven zitten, kunnen minder sociale huurwoningen bouwen. Voor het bouwen van betaalbare woningen kunnen zij zich concentreren op middeninkomens.

Naast de nationale agenda zet minister De Jonge in op regulering van de middenhuur (een huurprijs tussen de +/- 1000 en 1250 euro per maand) per 2024. Deze huur valt nu nog onder de vrije sector waardoor verhuurders zelf de hoogte van de huur mogen bepalen. Net als in de sociale huur wordt een zogeheten woningwaarderingssysteem ingevoerd, waardoor huurders beter beschermd worden. Het kabinet is ook voornemens om het recht op huurtoeslag te veranderen. Nu geldt een maximale huurprijs van 763 euro per maand, straks geldt de huurtoeslag ook voor mensen met lagere inkomens die in duurdere huizen wonen.

Ook volgen prestatieafspraken en regiodeals waarbij in iedere regio gekomen wordt tot een betere balans in de woningvoorraad, wat gemonitord zal worden. Gemeenten moeten in het uiterste geval gehouden kunnen worden aan het toewerken naar het streven naar meer evenwicht en daartoe krijgen provincies een wettelijke interventiemogelijkheid (Ministerie van BZK, 2022).

Lokale woningvoorraad

De woningvoorraad in Achtkarspelen telt ruim 12.000 woningen en kan onderverdeeld worden in koopwoningen (63,7 %), sociale huurwoningen (30,8 %) en particuliere huurwoningen (5,5 %). In de Woonvisie 2020-2025 worden de opgaven en ambities met betrekking tot de bestaande woningvoorraad, de inzet op nieuwbouw, betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen, de inzet op wonen, welzijn en zorg en leefbaarheid beschreven.

De jaarlijkse monitoring van de woningmarkt laat zien dat de krapte in de gemeente toeneemt, met name bij appartementen en tussenwoningen. Bij tweekappers en hoekwoningen is de krapte minder groot. Het aantal plannen in de woningbouwprogrammering 2022 is ruim.

De kaders voor deze nieuwbouwplannen zullen de komende tijd mede verder aangescherpt worden op basis van de doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit uit de landelijke Woon – en Bouwagenda. De bevolking verandert ook qua samenstelling; meer ouderen en alleenstaanden. Ook dit is van invloed op de vraag naar wonen, het type woning en de doorstroombmogelijkheden. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor nieuwbouw niet alleen afhankelijk van de doorlooptijd van procedures, beschikbaarheid van personeel en materiaal, maar spelen er ook andere opgaven zoals op het gebied van energie (o.a. energiearmoede), natuur en stikstof.

Koopwoningen

Het aantal koopwoningen in Achtkarspelen ligt iets hoger dan het gemiddelde percentage binnen Friesland. Binnen Friesland (de woningmarktregio) ligt het aandeel koopwoningen op 62 procent. Landelijk ligt dit percentage iets lager met 57,1 %. Met het oog op de demografische ontwikkelingen wordt het vraagstuk van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad steeds belangrijker. Met de duurzaamheidsagenda en daaraan gekoppeld de Transitievisie Warmte wordt vormgegeven aan een duurzame toekomst. Hierbij zijn haalbaarheid en betaalbaarheid belangrijke uitgangspunten. De gemeente ziet hierbij voor zichzelf met name een ondersteunende rol gericht op het informeren en betrekken van inwoners, en het creëren van bewustwording en draagvlak. Ook binnen de Nationale Woon- en Bouwagenda is de versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving een programmalijn.

Uit de jaarlijkse monitoring van de gemeentelijke woningmarkt blijkt dat de meeste verhuisbewegingen tussen gemeenten binnen de woningmarktregio zijn, waarbij de netto instroom vanuit Smallingerland (+63) en de netto uitstroom naar Dantumadiel (-98) het grootst is. Binnen de gemeente zijn 1125 inwoners verhuisd in 2021.

Sociale huurwoningen

In Achtkarspelen is SWA de grootste sociale verhuurder met bijna 3.000 woningen. Daarnaast hebben WoonFriesland en Woonzorg Nederland gezamenlijk ruim 650 woningen in bezit in Achtkarspelen. Jaarlijks worden op basis van de gemeentelijke Woonvisie 2020-2025 prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporatie en de huurdersvereniging. De 5 thema's binnen de Woonvisie komen hierin terug; bestaande bouw, nieuwbouw, voldoende betaalbare – en beschikbare huurwoningen, wonen, welzijn en zorg en leefbaarheid. Omdat er binnen de gemeente al ruim 30 procent aan sociale huur is binnen de totale woningvoorraad (het streven vanuit de Nationale Woon – en Bouwagenda) kan meer geconcentreerd worden op middeninkomens.

Gemeenten worden daarnaast naar verwachting per 2024 verplicht om via een huisvestingsverordening de toewijzing van sociale huurwoningen te regelen, waarbij mensen uit kwetsbare groepen voorrang krijgen. Onder deze groep vallen statushouders, arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, ex-gevangenen, ouderen die uit een verpleeg- of verzorgingshuis komen of personen met een medische – of sociale urgentie.

Ook wordt vanuit het Rijk aangestuurd op het opstellen van een gemeentelijke woonzorgvisie. Naast uitbreiding van de sociale woningvoorraad (en daarmee ook een meer eerlijke verdeling tussen gemeenten onderling qua voorraad en aandachtsgroepen) kunnen door het in kaart brengen van de behoefte aan wonen, zorg, ondersteuning en participatie lokaal bindende afspraken tussen onder meer gemeenten, zorgaanbieders en verhuurder worden gemaakt.

Particuliere huurwoningen

De gemeentelijke WOZ gegevens laten zien dat er voor een relatief klein percentage binnen de totale woningvoorraad een verschil zit tussen eigenaar en bewoner. Naast woningcorporaties en particulieren gaat het nog om ongeveer 1,2% van de totale woningvoorraad waarvan de eigenaar deel uitmaakt van een B.V., kerkelijke instantie of soortgelijk (bedrijfswoningen uitgezonderd). De verhoging van de overdrachtsbelasting voor een tweede woning speelt daarbij mogelijk ook een rol.

Verordeningen/ instrumenten

Er zijn verschillende afwegingen die gemaakt moeten worden voor het bepalen van een geschikt instrument of geschikte verordening passend bij het doel.

Moet een maatregel bijvoorbeeld gelden voor de gehele woningvoorraad, (sociale) huurwoningen of alleen voor nieuwbouw? En vanuit welke rol; privaatrechtelijk of publiekrechtelijk? Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de meest relevante verordeningen/ instrumenten en de wenselijkheid in relatie tot de lokale woningmarkt. De weging van de kosten (zowel financieel als qua capaciteit) ten opzichte van de baten is daarbij ook een relevante afweging.

Huisvestingsverordening

In basis is het uitgangspunt voor wonen vrije vestiging; dat wil zeggen dat mensen niet beperkt worden in hun keuze voor een woning. De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid om in specifieke situaties in een huisvestingsverordening regels vast te leggen over de toewijzing van huurwoningen en over het bepalen van de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Daarnaast kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gesteld. Bijvoorbeeld bij het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer of het splitsen van woonruimte. Ook biedt de Huisvestingswet de mogelijkheid om toeristische verhuur van woonruimte te voorkomen of te beperken en (per 1 januari 2022) om een opkoopbescherming in te voeren (VNG, 2022). Om een huisvestingsverordening in te kunnen voeren moet de schaarste onderbouwd worden. Het is in basis een tijdelijke maatregel (max. vier jaar). Voor die periode wordt verwacht dat een gemeente de structurele problemen op de woningmarkt aanpakt. De gemeente is verplicht om alle relevante partijen, waaronder de corporatie, te betrekken bij het maken van de verordening.

Zoals benoemd wordt het vanuit de Nationale Woon – en Bouwagenda verplicht om via een verordening de toewijzing van sociale huurwoningen te regelen, waarbij mensen uit kwetsbare groepen voorrang krijgen. Voor dat onderdeel hoeft geen schaarste onderbouwd te worden. Naar verwachting gaat deze verplichting gelden per 2024.

De zoekduur naar een sociale huurwoning ligt bij WoonFriesland in de periode 2017-2021 tussen de 27 en 37 weken in Achtkarspelen. Een zoekduur tussen de 6 en 12 maanden wordt als acceptabel gezien en vormt onvoldoende onderbouwing van schaarste. De actieve zoekduur bij SWA is op dit moment niet precies inzichtelijk. Over het algemeen ligt de zoekduur in grotere dorpen hoger dan in de kleinere dorpen en speelt het type woning ook een rol. Voor hoekwoningen bijvoorbeeld ligt de zoekduur hoger dan voor een tussenwoning.

Regels opnemen over de toewijzing (zoals regionale binding, voorrang voor eigen inwoners) wordt daarmee onvoldoende gerechtvaardigd op dit moment. Er is een wetsvoorstel voor advies voorgelegd aan de Raad van State om de mogelijkheden te verruimen voor toewijzen aan lokale inwoners of mensen met een economische of maatschappelijke binding. Daarnaast mogen gemeenten in dit voorstel ook sociale koopwoningen (woningen tot de NHG-grens van 355.000 euro) gaan toewijzen op deze grond. Omdat getornd wordt aan het eigendomsrecht wordt getoetst bij de Raad van State of dit is toegestaan.

De Woonvisie 2020-2025 pleit naast nieuwbouw voor transformatie van de bestaande woningvoorraad. Vanuit die visie is het vergunningplichtig maken van splitsen van woonruimte middels een verordening niet wenselijk.

Opkoopbescherming

Binnen de bestaande woningvoorraad is opkoopbescherming een instrument om ervoor te zorgen dat goedkope en middeldure koopwoningen beschikbaar blijven als koopwoningen in buurten waarin er schaarste is aan dat soort woningen of wanneer de leefbaarheid in de betreffende buurt wordt aangetast door de opkoop van deze woningen voor de verhuur. Voor dit laatste is in de uitkomsten van de Leefbaarometer (2020) geen aanleiding te vinden om het invoeren van een opkoopbescherming te onderbouwen binnen Achtkarspelen. Er zijn drie uitzonderingsgevallen waarbij een gemeente ondanks een opkoopbescherming toch een vergunning moet verlenen voor verhuur.

Het gaat daarbij om woningen die verhuurd worden aan familie, woningen die deel uit maken van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand of woningen die tijdelijk verhuurd worden.

De maatregel geldt alleen voor bestaande woningen, is tijdelijk (max. vier jaar) en uitvoering en handhaving zijn arbeids- en tijdsintensief. Om de maatregel in te kunnen voeren moet in een Huisvestingsverordening vastgesteld en onderbouwd worden in welke buurten er door schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden én dat de maatregel noodzakelijk en effectief is om de schaarste te bestrijden (ministerie van BZK, 2022). De grens voor goedkoop en middeldure is niet officieel vastgesteld, maar veelal wordt de NHG-grens als bovengrens gehanteerd. Voor 2022 ligt die grens op 355.000 euro. Voor Achtkarspelen geldt dat bijna 77% van de huishoudens in een koopwoning met een WOZ-waarde tot 325.000 euro woont.

Gezien het gegeven dat veruit de meeste verhuisbewegingen binnen de woningmarktregio (Friesland) zijn, het relatief lage aantal woningen dat door beleggers e.d. verhuurd wordt binnen de gemeente en de positieve resultaten op buurtniveau in de Leefbaarometer lijkt het niet waarschijnlijk dat de invoer van een opkoopbescherming voldoende gerechtvaardigd is ondanks de krapte die waargenomen wordt op gemeentelijk niveau. Een nadere analyse van de krapte op dorps- of buurtniveau is noodzakelijk voor de onderbouwing van de inzet van dit instrument, maar gezien bovenstaande moet afgewogen worden of die vervolgstap wenselijk is, ook gelet op de uitzonderingsgevallen voor vergunningverlening, de ambities in de gemeentelijke woningbouwprogrammering en de Nationale Woon- en Bouwagenda.

Doelgroepenverordening

Met een doelgroepenverordening heeft de gemeente een middel om woningen die voor de beoogde doelgroepen op de markt komen ook voor deze doelgroepen beschikbaar te houden binnen een vastgestelde termijn. Een doelgroepenverordening is alleen van toepassing op nieuwbouw. De verordening is algemeen geldend, maar moet expliciet benoemd worden in het bestemmingsplan voor werkingskracht. De uitvoering en handhaving van deze verordening is tijds – en arbeidsintensief. Gelet op het aandeel sociale huurwoningen binnen de totale woningvoorraad in Achtkarspelen (30,8 %) is de noodzaak voor een doelgroepenverordening op dit moment niet urgent, maar kan op termijn wel wenselijk worden wanneer er op nieuwbouwlocaties onvoldoende mogelijkheden zijn voor de sociale huursector. Dit instrument is namelijk ook van toepassing op gronden van derden; bij nieuwbouwplannen kan er daardoor meer gestuurd worden op het aandeel sociale huurwoningen door de gemeente. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het echter niet meer nodig om een aparte doelgroepenverordening te maken. De bepalingen kunnen dan rechtstreeks in het Omgevingsplan opgenomen worden.

Overige instrumenten

Bestemmingsplan

Via een bestemmingsplan kan vastgelegd worden hoe gronden bebouwd en gebruikt mogen worden. Bijvoorbeeld door het toekennen van een woonbestemming aan gronden of een bestemming maatschappelijk kan gestuurd worden op een bepaalde bestemming.

Vanuit de Wet ruimtelijke ordening is het ook mogelijk om in een bestemmingsplan percentages voor bepaalde woningbouwcategorieën binnen een plangebied op te nemen, bijvoorbeeld een percentage sociale huur of vrije kavels. De situering en het aantal woningen kunnen vervolgens in een exploitatieplan of anterieure overeenkomst vastgesteld worden.

Zelfbewoningsplicht

Bij nieuwbouw of verkoop van (sociale) huurwoningen kan een zelfbewoningsplicht opgenomen worden in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de verkopende en kopende partij. Omdat het om privaatrecht gaat kunnen de voorwaarden zelf bepaald worden.

Net als bij een opkoopbescherming kan bewoning door 1e of 2e graad familie bijvoorbeeld wel toegestaan worden. Via een anterieure overeenkomst kan afgedwongen worden dat de zelfbewoningsplicht opgenomen wordt in bijvoorbeeld het geval dat de woningen via een projectontwikkelaar worden verkocht. De zelfbewoningsplicht voorkomt 'buy to let', is relatief snel in te voeren, maar is contractueel eindig en doordat het alleen voor nieuwbouw of verkoop van (sociale) huurwoningen geldt is het beperkt inzetbaar.

Binnen Achtkarspelen wordt dit instrument al ingezet bij de kavelverkoop in de vrije sector. Er geldt in die gevallen een zelfbewoningsplicht voor de te bouwen woning van drie jaar.

Anterieure overeenkomst

Om een nieuwbouwproject mogelijk te maken is het in veel gevallen nodig om het bestemmingsplan en het openbaar gebied (o.a. verlichting en riolering) aan te passen. Het is dan verplicht om met de gemeente een exploitatieovereenkomst of anterieure overeenkomst af te sluiten. De overeenkomst wordt in de beginfase van een project afgesloten, nog voor de vaststelling van een exploitatieplan. De afspraken in een anterieure overeenkomst moeten gaan over een concrete gebiedsontwikkeling en passend zijn binnen de structuurvisie. Ook kunnen afspraken gemaakt worden over het de situering en het aantal woningen.

Advies vervolg

De landelijke ontwikkelingen in het kader van de Woon- en Bouwagenda, de voorstellen van de minister op het gebied van middenhuur en de lokale woningmarkt pleiten ervoor om op dit moment geen zware interveniërende middelen zoals een huisvestingsverordening in te zetten - los van verplichtingen vanuit het Rijk, maar waar wenselijk gebruik te maken van de mogelijkheden die het bestemmingsplan en de anterieure overeenkomst bieden.

Gelet op het huidige aandeel sociale huur binnen de gemeentelijke woningmarkt is er op dit moment nog geen noodzaak voor een doelgroepenverordening in relatie tot het landelijke streven van 30% sociale huur. Inzet van dit instrument is tijds- en arbeidsintensief en deze inzet weegt op dit moment nog niet zwaarder dan de baten. Wanneer blijkt dat er op nieuwbouwlocaties structureel onvoldoende mogelijkheden zijn voor de sociale huursector kan de inzet van dit instrument heroverwogen worden. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het echter niet meer nodig om een aparte doelgroepenverordening te maken. De bepalingen kunnen dan rechtstreeks in het Omgevingsplan opgenomen worden.

Voor de bestaande bouw zal de nadruk liggen op de energetische kwaliteit en het verbeteren daarvan, het voorsorteren op de verplichte woonzorgvisie en de urgentieregeling voor aandachtsgroepen per 2024.