

Raadsmemo

Datum	26 maart 2024	Behandelend ambtenaar	J. Hogendorp
Afdeling	Omgeving	Manager	M. van Deutekom
Onderwerp	Raadsmemo 'motie zelfbewoning'		
Portefeuillehouder	K. Arendz		

Geachte raadsleden,

Afgelopen jaar hebben wij onderzoek gedaan naar aanleiding van uw motie zelfbewoning. Met deze memo informeren we u over de conclusies die wij hebben getrokken.

De wens die naar voren komt in de motie is om ongewenste ontwikkelingen op de woningmarkt tegen te gaan door een verordening zelfbewoning. Ongewenste ontwikkelingen op de woningmarkt zoals genoemd in de motie is een brede en rekbare term. In relatie tot zelfbewoning hebben we de term daarom ruim geïnterpreteerd, namelijk:

“het opkopen van en het niet zelf bewonen van de woningen, maar deze gebruiken voor (kamergewijze) verhuur of tweede woningbezit en/of toeristische verhuur. Hierdoor hebben inwoners van onze gemeente minder kans om zelf een woning te kopen.”

1. Verordening zelfbewoning/zelfbewoningsplicht

Het tegengaan van de hierboven beschreven ongewenste ontwikkelingen is juridisch niet mogelijk met een 'verordening zelfbewoning'. Dit instrument bestaat namelijk niet, vaak wordt dit verward met de "opkoopbescherming" (meer hierover bij 2.2.) dit is echter niet hetzelfde als zelfbewoningsplicht, beide begrippen worden vaak door elkaar gebruikt om hetzelfde fenomeen aan te duiden. Strikt juridisch is dit niet terecht. Anders dan een zelfbewoningsplicht impliceert, verplicht de Wet opkoopbescherming de eigenaar niet om de woning zelf te bewonen. De Wet opkoopbescherming verplicht de eigenaar van de woning deze tijdelijk niet in gebruik te geven aan een ander. Hiermee is niet gezegd dat een zelfbewoningsplicht niet zou kunnen bestaan. De zelfbewoningsplicht moet anders dan (het stelsel van) de opkoopbescherming privaatrechtelijk worden geregeld. Dit instrument kunnen we dus toepassen bij projecten waar de gemeente via gronduitgifte bij betrokken is of waarvoor planologische medewerking noodzakelijk is. Dit instrument wordt op dit moment reeds veelvuldig ingezet bij onze nieuwbouwplannen, vaak in combinatie met een anti-speculatiebeding. In sommige gevallen worden er ook met ontwikkelaars aanvullende afspraken gemaakt. Bijvoorbeeld door een optie voor eerste koop voor de nieuwbouwhuizen bij dorpsbewoners neer te leggen. De nieuwbouwplannen in Boksum en Nij Altoenae zijn hier voorbeelden van.

Zoals gezegd zijn er wel publiekrechtelijke middelen die raken aan zelfbewoning. In het vervolg van deze memo gaan we in op deze instrumenten. In relatie tot zelfbewoning kunnen de volgende ongewenste ontwikkelingen op de woningmarkt worden onderscheiden:

- Het opkopen van woningen voor verhuur
 - o Kamergewijze verhuur
 - o Reguliere verhuur
- Toeristische verhuur en tweede woningbezit

Voor elk van deze punten is gekeken naar instrumenten die (kunnen) worden ingezet en nut en noodzaak ervan.

2. Opkopen van woningen voor verhuur

Dit onderwerp kan worden opgesplitst in twee delen, namelijk kamergewijze verhuur en reguliere verhuur.

2.1 Kamergewijze verhuur

Recent is deze discussie nog aan bod gekomen rondom het dossier huisvesting arbeidsmigranten. Op 15 februari 2024 heeft u besloten om vooralsnog geen nieuwe vergunningen voor kamergewijze verhuur te verlenen en een onderzoek uit te voeren naar de effecten van de beperking van kamergewijze verhuur op alle doelgroepen. In veel bestemmingsplannen van onze gemeente (die vanaf 1 januari 2024 onder de Omgevingswet samen het tijdelijk omgevingsplan vormen) is kamergewijze verhuur niet toegestaan. Mocht na het te verrichten onderzoek de keuze worden gemaakt dat ook op langere termijn geen vergunningen voor kamergewijze verhuur meer mogelijk zijn, dan zou dit de leefbaarheid in de dorpen en wijken kunnen bevorderen. Bijkomstigheid is dan wel dat een verbod op het vergunnen van kamergewijze verhuur naast arbeidsmigranten ook andere aandachtsgroepen (statushouders, medisch en sociaal urgenten, dak- en thuislozen etc.) kan raken. Dit verklaart het belang van een gedegen te verrichten onderzoek, voordat een besluit over beleid voor kamergewijze verhuur kan worden genomen.

2.2. Reguliere verhuur:

Een gemeente kan er vanaf 1 januari 2022 op basis van de Huisvestingswet voor kiezen een opkoopbescherming in te voeren met een huisvestingsverordening (met een werkingsduur van 4 jaar). Hierin moeten door de gemeente bepaalde categorieën (schaarse) koopwoningen worden aangewezen die zonder vergunning niet verhuurd mogen worden. Dit om woningzoekenden meer kans te geven op een betaalbare koopwoning. Concreet zou na invoering van de opkoopbescherming de koper van een (aangewezen) goedkope en middeldure woning (onder NHG grens) worden verboden om deze zonder vergunning in gebruik te geven (te verhuren) binnen een periode van vier jaar na de leveringsdatum.

Schaarste, nut, noodzaak, proportionaliteit: Het instrument opkoopbescherming in een huisvestingsverordening moet worden onderbouwd door aan te tonen dat het bijdraagt aan het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan betaalbare woonruimte. Bij vernieuwing of actualisatie van de verordening (na 4 jaar) moet dit opnieuw worden

aangetoond. Omdat het ingrijpen vanuit de Huisvestingswet inbreuk maakt op verschillende grondrechten, zoals vrijheid van vestiging en eigendomsrecht, is er een zware motivatieplicht nodig bij de inzet van dit publiekrechtelijk instrument. Ook dient nut, noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit van de inzet van het instrument aangetoond te worden. Een op het oog eenvoudig instrument kan daardoor soms lastig in te voeren zijn in een gemeente. Het is dan ook een instrument dat met name in bepaalde wijken van grote steden gericht wordt gebruikt, waar hoge woondruk ligt en veel investeerders huizen opkopen voor o.a. studenten en expats.

Een eerste indicator voor veel opkoop voor verhuur is de particuliere huursector in de gemeente. De particuliere huur is in Waadhoeke echter nauwelijks een factor (Bron: Rapport KAW kansen voor starters Waadhoeke). De particuliere huursector is met 7,3% ten opzichte van 13,3% in Nederland klein. Aangezien kamersgewijze verhuur op dit moment niet wordt toegestaan zou dit mogelijk verder kunnen dalen. Op dit moment worden op Funda ook slechts 4 (3 in Franeker) vrijesectorhuurwoningen aangeboden. Ter illustratie: in wijken in Leeuwarden die onder de opkoopbescherming gaan vallen in de ontwerp huisvestingsverordening van gemeente Leeuwarden, gaat het om een particuliere huursector van minimaal 15% en vaak nog veel meer. Waarbij ook nog eens zo'n 70% van de woningen in die wijken wordt opgekocht voor de verhuur.

Verder is bekeken hoeveel woningen er in Waadhoeke door bedrijfsmatige investeerders werden opgekocht. Tussen 2018 en 2023 werden in de Waadhoeke 87 woningen gekocht door bedrijfsmatige investeerders. Dit is ongeveer 3% van alle transacties. Particulieren waren verantwoordelijk voor 2708 aankopen (96%). Van de 87 woningen werden er 21 gekocht van een andere bedrijfsmatige investeerder en 66 woningen werden gekocht van particulieren. Het is niet duidelijk hoeveel van deze woningen in het goedkope of middeldure segment vallen. Dit zijn woningen die mogelijk met een opkoopbescherming gereguleerd kunnen worden. Andersom kochten particulieren overigens 67 woningen van bedrijfsmatige investeerders. Het opkopen van woningen door investeerders speelt dus nauwelijks in onze gemeente. Integendeel - Er werd zelfs 1 woning meer gekocht door particulieren van bedrijfsmatige investeerders (67) dan andersom (66). Hierdoor is zowel de noodzaak als het beoogde doel van deze maatregel voor de gemeente Waadhoeke beperkt.

Tegenover de maximaal 66 woningen tussen 2018 en 2023 die mogelijk met de opkoopbescherming gereguleerd kunnen worden staat echter wel een vergunningsstelsel dat veel capaciteit kost om op te bouwen, uit te voeren en te handhaven.

Naast deze capaciteitseis zijn er ook nog uitzonderingsgevallen waarbij een vergunning altijd moet worden verleend (bijvoorbeeld als er verhuurd wordt aan familieleden), waardoor de impact van de maatregel verder daalt.

Verder zien we landelijk dat sinds de ophoging van de overdrachtsbelasting in 2021 het aantal opkopen voor verhuur sterk is gedaald en ook de hogere rente en de regulering van de middenhuur (o.a. aanpassing puntenstelsel) door de rijksoverheid zorgt voor een daling in het aantal opkopen.

Kortom: het is minder interessant geworden om woningen te kopen en vervolgens te verhuren. De verwachting is dat schaarste in Waadhoeke voor het vaststellen van een opkoopbescherming vanuit een huisvestingsverordening niet of nauwelijks te onderbouwen is. In bijvoorbeeld Noardeast Fryslân

(wat een vergelijkbare gemeente is) is dit in 2023 ook onderzocht en om dezelfde redenen is er voor gekozen om geen gebruik te maken van dit instrument.

3. Toeristische verhuur en tweede woningen

3.1 Toeristische verhuur

Het feit dat mensen een tweede woning aankopen is moeilijk te voorkomen. Men is er vrij in om een woning aan te kopen, en deze niet voor permanent verblijf te gebruiken. Ook de toeristische verhuur van woonruimte levert in veel gevallen geen onwenselijke situatie op wanneer de woonruimte kort, tijdelijk en aan een beperkt aantal gasten wordt verhuurd, zo is de gedachte van de wetgever. In Waadhoeke is bij een pand dat bestemd is voor wonen het gebruik voor de toeristische verhuur niet toegestaan (uitzonderingen daargelaten) in de huidige bestemmingsplannen (tijdelijk Omgevingsplan). Momenteel is beleid in de maak voor logiesaccommodaties, waarbij kaders worden aangegeven voor het verhuren van particuliere woningen en/of delen van woningen. Dit beleid zal het komende jaar moeten worden vastgesteld.

3.2 Tweede woningbezit

Wat betreft tweede woningbezit biedt de Huisvestingswet een publiekrechtelijk instrument om te sturen op onttrekking van woonruimte met een onttrekkingsvergunning. Ook hier is sprake van een vast te stellen huisvestingsverordening met een looptijd van 4 jaar. In gemeente Leeuwarden probeert men dit bijvoorbeeld te doen in het centrum van Grou. Een indicator om tweede woningbezit vast te kunnen stellen is langdurige leegstand (in de onderstaande cijfers is 18 maanden aangehouden). Woningen die lang leeg staan en waar niemand staat ingeschreven, maar niet te koop worden aangeboden kan duiden op tweede woningbezit. Ook hier zal juridisch aangetoond moeten worden dat er door tweede woningbezit schaarste ontstaat en/of een aantoonbaar negatief effect op de leefbaarheid.

Uit onze leegstandscijfers blijkt dat in Waadhoeke op dit moment 713 (3,32%) woningen leegstaan waarvan 286 (1,33%) van de woningen langdurig. Dit op een woningvoorraad van zo'n 21.500 woningen. Dit is ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde en Fries gemiddelde van zo'n 3% (CBS monitor leegstand). Dit zijn normale leegstandscijfers die niet duiden op onevenredig veel tweede woningbezit. De frictieleegstand door verhuizingen, bijvoorbeeld het tijdelijk hebben van 2 woningen i.v.m. verbouwen, is namelijk al snel 2%. Om een specifiek beeld te kunnen krijgen zijn we dieper in (langdurige) leegstandscijfers gedoken en hebben we een aantal plaatsen zoals de Bildtdijken en Achlum (waarvan we vaker signalen hebben gekregen van tweede woningbezit) specifiek bekeken maar hebben we ook Waadhoekebreed een aantal andere plaatsen zoals Franeker, Dronryp, Minnertsma, Tzummarum en Winsum onderzocht.

In de genoemde plaatsen liggen de leegstandscijfers tussen de 2% en 4%, waarbij de langdurige leegstand niet meer is dan 1,5% en vaak niet eens boven de 1% van de woningvoorraad uitkomt. In het voorbeeld van Achlum staan er bijvoorbeeld 4 woningen aantoonbaar langdurig leeg op een voorraad van 290 woningen (1,38%). Ook is er specifiek gekeken naar het centrum van Franeker waar 1,4% van de woningen langdurig leegstaan. Op basis van deze cijfers lijkt het dus niet waarschijnlijk

dat tweede woningbezit in het algemeen veel voorkomend is in Waadhoeke, laat staan dat juridisch schaarste aangetoond zou kunnen worden.

Alleen op de Bildtdijken zien we afwijkende cijfers. Zo staan hier op een woningvoorraad van ruim 500 woningen 38 woningen langdurig leeg (7,5%). Een hoger cijfer dan andere kernen in Waadhoeke. Of het instrument onttrekkingsvergunning ingezet zou moeten (en kunnen) worden is echter de vraag. Want al zou schaarste op de woningmarkt en/of een negatief effect op de leefbaarheid aangetoond kunnen worden dan nog spelen er meerdere overwegingen. Het is een uniek gebied, gekenmerkt door een grote diversiteit aan woningen en bewoners. Daar komt bij dat tweede woningbezit in het (recente) verleden ook voor positieve ontwikkelingen heeft gezorgd, door investeringen in een woningvoorraad die niet in trek was en gekenmerkt werd door leegstand en verkrotting. Daarnaast zal het instrument onttrekkingsvergunning geen invloed hebben op de huidige tweede woningbezitters, al kan het wel een signaal afgeven naar de toekomst. Dit staat ook niet los van de investering die we als gemeente voor de komende jaren gaan doen voor de verbetering van de woningen met de toegekende middelen uit het Volkshuisvestingsfonds en door de raad. We willen daarom verder in gesprek met Stichting herstel dorpen en Bildtdijken en een vertegenwoordiging van bewoners om een beter beeld van nut en noodzaak van mogelijke maatregelen te vormen.

4. Conclusie

Concluderend gebeurt er op het gebied van zelfbewoning al behoorlijk veel. Alleen zijn niet alle instrumenten proportioneel en haalbaar. De verkenning laat zien dat invoering van de instrumenten opkoopbescherming en onttrekkingsvergunning (die geregeld worden in een huisvestingsverordening) op dit moment niet voor de hand liggen met het oog op nut, noodzaak en proportionaliteit en de mogelijkheid tot onderbouwing. Er zijn grote twijfels bij de juridische haalbaarheid van deze maatregelen, omdat schaarste moeilijk is te onderbouwen. Ook de noodzaak om te sturen is daarom in veel gevallen niet nadrukkelijk aanwezig. Daarnaast is de impact van sturing via de huisvestingsverordening naar verwachting klein. Het uitvoeren en handhaven van een dergelijke verordening met een daarbij behorend nieuw vergunningsstelsel vraagt aanzienlijke capaciteit van de gemeente en deze sturing op de woningmarkt kan investeringen ook ontmoedigen. Niet alleen kan er via andere, bestaande, wegen efficiënter gestuurd worden, de inzet aan capaciteit die de huisvestingsverordening vraagt weegt ons inziens niet op tegen de meerwaarde ervan. Het strookt ook niet goed met de ambitie in het coalitieakkoord tot 'minder regelgeving'. Daarbij is het goed om te realiseren dat de verordening voor maximaal 4 jaar kan worden vastgesteld. Daarna moet elk instrument opnieuw worden onderbouwd, inclusief de bijbehorende onderzoekskosten.

In relatie tot instrumenten voor zelfbewoning wordt de zelfbewoningsplicht op dit moment al veelvuldig gebruikt bij nieuwbouwprojecten. Daarnaast worden ook een aantal andere maatregelen die verband hebben met zelfbewoning al gereguleerd in de geldende bestemmingsplannen van Waadhoeke (samen: tijdelijk omgevingsplan). Zo is kamergewijze verhuur over het algemeen niet toegestaan (en komt er een verdiepend onderzoek over de consequenties). Ook toeristische verhuur is vaak planologisch uitgesloten. Hiervoor is bovendien op dit moment wel concreet beleid in de maak. In het geval van het tweede woningbezit voor de Bildtdijken willen verder in gesprek met

Stichting herstel dorpen en Bildtdijken en een vertegenwoordiging van bewoners om een beter beeld van nut en noodzaak van mogelijke maatregelen te vormen.

