

MEMO



Opsteller: Djenabou Diallo
Team: Ruimtelijk beleid en projecten
Kenmerk: Z/23/062956 / D/23/129865
Datum: 13 december 2023
Vertrouwelijkheid: Openbaar

Onderwerp: Toelichting raadsvoorstel Doelgroepenverordening

Aanleiding: Forum Ruimte (7 december 2023) - Agendapunt 4: Doelgroepenverordening

Memo:

Subcategorieën in de doelgroepenverordening

Er ontbreekt een wettelijke grondslag voor het opnemen van subcategorieën in de doelgroepenverordening, zoals de gemeente Breda dit heeft gedaan. Voor de verdere onderbouwing is extern juridisch advies gevraagd aan La Gro Geelkerken advocaten. Het advies leest u hieronder. Daarbij zijn punten 2 en 4 van het advies belangrijke aandachtspunten. Het is namelijk wettelijk niet toegestaan om deze subcategorieën over te nemen in een bestemmings- of omgevingsplan. Er wordt hiermee dus niets bereikt. Onder het kopje “Oranje Bolwerck” in deze memo leest u hoe de doelgroepenverordening en het bestemmingsplan zich tot elkaar verhouden.

Het ambtelijk advies is om dit soort subcategorieën op te nemen in de Woonvisie, zoals dit nu ook gedaan wordt. Met de Woonvisie blijft sturing mogelijk, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk.

Adviespunten La Gro Geelkerken advocaten

- 1. De gemeente Oudewater mag op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) afwijken van de in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen maximale koopprijs van 200.000,- voor sociale koopwoningen. Er mag voor de ten hoogste koopprijs worden aangesloten bij de kostengrens, zoals vastgesteld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie, kortgezegd de NHG-grens.*
- 2. De mogelijkheid om op grond van het BuChw voor de koopprijs van sociale koopwoningen aan te sluiten bij de NHG-grens betekent niet dat tot aan de maximale koopprijs mag worden gedifferentieerd in subcategorieën, noch in het bestemmingsplan noch in de doelgroepenverordening. In het bestemmingsplan (straks omgevingsplan¹) mag een percentage van woningen in een bepaalde woningbouwcategorie worden opgenomen. De categorieën zijn limitatief bepaald in het Bro. Het Bro kent als betaalbare koopwoning enkel de categorie ‘sociale koopwoning’ en geen subcategorieën. Een subcategorie (bijvoorbeeld ‘sociale koop laag’) kan dus niet in een bestemmingsplan worden toegekend aan een locatie. Een wettelijke grondslag ontbreekt.*
- 3. Differentiatie in koopprijs in de doelgroepenverordening is evenmin toegestaan, althans de bevoegdheid daartoe ontbreekt. In de doelgroepenverordening wordt ingevolge artikel 1.1.1*

¹ De bepalingen over woningbouwcategorieën staan vanaf 1 januari 2024 in artikel 5.161c Besluit kwaliteit leefomgeving

van het Bro (1) de doelgroep voor sociale koopwoningen en (2) de instandhoudingstermijn van die woningen voor de doelgroep vastgelegd. Er bestaat geen bevoegdheid om als raad zelf een koopprijs te bepalen. De koopprijs is namelijk onderdeel van de definitie van 'sociale koopwoning' en volgt dus rechtstreeks uit artikel 7ad BuChw. Er bestaat één uitzondering. Op grond van artikel 7ad, lid 2 BuChw, mag na regionale afstemming een lagere koopprijs (lager dan de NHG-grens) worden bepaald door de raad. Maar het gaat hier enkel om het vastleggen van een lagere koopprijs voor de categorie 'sociale koopwoning' over de gehele linie en niet over het mogen aanbrengen van een prijsdifferentiering. Blijkens de gewijzigde ontwerpdoelgroepenverordening maakt Oudewater van deze mogelijkheid gebruik met de ondertekening van de Woondeal Regio Utrecht.

4. Los van het ontbreken van een wettelijke grondslag om in koopprijs te differentiëren zie ik ook niet in wat met een dergelijke differentiatie in de doelgroepenverordening zou kunnen worden bereikt. Het bepalen van subcategorieën in de doelgroepenverordening heeft namelijk geen effect als die subcategorieën niet in een bestemmingsplan worden vastgelegd. Dat laatste is, zoals gezegd, niet toegestaan.
5. De beperkingen die het publiekrechtelijke kader voor het bestemmen en in stand houden van woningbouwcategorieën kent, spelen niet bij privaatrechtelijke afspraken (met een ontwikkelende partij) over de bouw en instandhouding van sociale koopwoningen. Differentiatie in koopprijzen voor verschillende typen sociale koopwoningen is wel mogelijk in een anterieure overeenkomst wanneer daarover met de ontwikkelaar op vrijwillige basis afspraken worden gemaakt. In die zin kan een subcategorisering voor sociale koop in de doelgroepenverordening ten hoogste zinvol zijn als richtlijn bij de te maken afspraken. Om echter misverstanden te voorkomen over de publiekrechtelijke handhaafbaarheid van die subcategorieën, zou ik echter eerder adviseren een separaat beleidsdocument op te stellen dat als richtlijn bij het sluiten van een anterieure overeenkomst kan worden gebruikt.

Afgestemde maximale koopprijsgrens van €355.000

De maximale koopprijsgrens is regionaal afgestemd en is gelijk aan de betaalbaarheidsgrens. Omdat de verordening dit jaar wordt aangepast, wordt de prijspeil van dit jaar gehanteerd. Namelijk: €355.000. Deze grens wordt echter op 1 januari 2024 geïndexeerd. Dit betekent dat voor 2024 een maximale koopprijsgrens van €390.000 zal worden gehanteerd.

Hoe moet deze koopprijsgrens worden gezien?

Deze koopprijsgrens moet gezien worden als een maximum, waarbij alle woningen die onder deze koopprijsgrens vallen, dezelfde regels hebben. De gemeente behoudt de mogelijkheid tot sturing op verschillende prijs categorieën. De koopprijsgrens laat zien tot welk bedrag een gemeente woningen beschikbaar wil houden voor lage en middeninkomens. Hiermee kan een gemeente bijvoorbeeld bewaken dat een woning van €200.000 euro gaat naar een- of meerpersoonshuishouden met een laag of middeninkomen. Deze koopprijsgrens zegt op zichzelf niets over welke prijs categorieën er worden gebouwd.

Hoe zit het met de maximale inkomensgrens?

De maximale inkomensgrens bij sociale koopwoningen is gelijk gesteld aan de inkomensgrens van sociale huurwoningen. Dit is in de huidige verordening ook het geval. In de inleiding van de politieke vragen van het CDA wordt duidelijk gemaakt dat een persoon met een modaal inkomen niet in aanmerking komt voor een lening van €355.000.

Het is mogelijk om de maximale inkomensgrens aan te passen. Gemeenten hanteren daar verschillende regels voor. Zo geldt in de gemeente Bunnik een maximum van 2 keer de DAEB-norm. De gemeente Breda heeft verschillende koopprijsgrenzen en daarom ook verschillende inkomensgrenzen. De inkomensgrenzen lopen vanaf 70% van tweemaal bruto modaal tot ten hoogste tweemaal bruto modaal.

Prijspeil 2023 van de DAEB-norm:

Eenpersoonshuishouden: €44.035

Meerpersoonshuishouden: €48.625

Bruto modaal 2023: €40.000

Oranje Bolwerck

De doelgroepenverordening is NIET toegepast op het project Oranje Bolwerck. Voor dit project geldt een Koopgarantregeling die voor 25 jaar geldt. In de koop- en realisatieovereenkomst is afgesproken dat de huurwoningen voor een periode van 20 jaar niet mag worden verkocht. Het raadsvoorstel heeft geen invloed op de afspraken die voor deze woningen zijn gemaakt.

Overigens was het ook niet mogelijk om de doelgroepenverordening toe te passen op het Oranje Bolwerck. Dit komt doordat het bestemmingsplan 'Oranje Bolwerck' is vastgesteld op 5 november 2020. Op dat moment gold er nog geen doelgroepenverordening. Daarnaast kan er via privaatrechtelijke afspraken meer afgesproken worden, dan via de doelgroepenverordening (zie hieronder het advies van La Gro Geelkerken advocaten).

Advies van La Gro Geelkerken advocaten:

- 1. De regels over sociale koopwoningen in het Bro gelden alleen voor het publiekrechtelijk reguleren van woningbouwcategorieën. De regels zijn dus niet van toepassing op privaatrechtelijke afspraken die op vrijwillige basis over woningbouwcategorieën worden gemaakt. Dit betekent dat in een overeenkomst meer kan worden geregeld dan via het bestemmingsplan en de doelgroepenverordening en er dus ook een andere, langere, instandhoudingstermijn kan worden afgesproken.*
- 2. Het privaatrechtelijk overeenkomen van een instandhoudingstermijn van 20 jaar voor sociale koopwoningen is dus toegestaan.*

Is de verordening toegepast bij andere projecten?

De huidige verordening is sinds de invoering niet toegepast. Dit staat wel op de planning voor de projecten in Statenland, Kerkwetering en Hekendorp, zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord (2022-2026). De doelgroepenverordening moet namelijk eerst gekoppeld worden aan een bestemmingsplan. Hiervoor moet in het bestemmingsplan percentages voor de woningbouwcategorieën worden opgenomen. Alleen dan kan de doelgroepenverordening gaan gelden in een gebied. De verordening geldt dus aanvullend op een bestemmingsplan. Dit zal ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden, alleen spreken we dan over het omgevingsplan in plaats van bestemmingsplan.

Daarnaast geldt de verordening alleen voor nieuw vast te stellen bestemmingsplannen. Het geldt niet met terugwerkende kracht voor al eerder vastgestelde bestemmingsplannen.

Instandhoudingstermijn van maximaal 10 jaar voor sociale koopwoningen

Volgens de wet moet een instandhoudingstermijn maximaal 10 jaar zijn voor sociale koopwoningen. Zo hanteert de gemeente Breda een instandhoudingstermijn van 4 jaar en de gemeente Houten een termijn van 10 jaar. Het is mogelijk om in de verordening 'maximaal' weg te laten en voor alle projecten waar een doelgroepenverordening geldt een termijn van 10 jaar te hanteren.

Wat gebeurt er als we dit nu niet aanpassen?

Een koper kan hiervoor in bezwaar gaan en blijft het recht behouden om na 10 jaar geen rekening te houden met de instandhoudingstermijn. Ook na de ingang van de Omgevingswet blijft er een instandhoudingstermijn gelden van maximaal 10 jaar voor sociale koopwoningen. Daarnaast voorkomen we hiermee rechtszaken. Een rechter kan een verordening (gedeeltelijk) onverbindend verklaren. Dit heeft dan weer gevolgen voor de verordening, omdat deze als zodanig niet meer kan worden gewijzigd.

Waarom kan de doelgroepenverordening als zodanig niet meer worden gewijzigd na de Omgevingswet?

Vanaf 1 januari 2024 wordt onze doelgroepenverordening van rechtswege onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Er geldt een overgangsfase tot eind 2031. Tijdens deze overgangsfase worden onder andere regels uit het tijdelijke deel omgezet in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan moet vóór 1 januari 2032 omgezet zijn in het nieuwe deel.

Het nieuwe deel van het omgevingsplan is bij de ingang van de Omgevingswet nog leeg. De doelgroepenverordening kan zelf niet meer worden gewijzigd. De regels moeten dan worden opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hiervoor moeten procedurestappen ondernomen worden die gelden bij het vastleggen van een omgevingsplan. Het vastleggen van het omgevingsplan kost veel tijd. Zo zijn er verschillende procedurele stappen die ondernomen moeten worden. Zoals een verplicht participatieproces, het ter inzage leggen van het omgevingsplan en de mogelijkheid bieden om zienswijzen in te dienen. De verordening kan daardoor voorlopig niet worden aangepast, terwijl het wel de bedoeling is dat de verordening wordt toegepast.

Wijzigingswet Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening

De Wijzigingswet is op 12 december aangenomen door de Eerste Kamer. Na de ingang van de wet kunnen gemeenten regels over woonruimteverdeling laten gelden voor sociale nieuwbouwkoopwoningen. Deze regels worden dan opgenomen in de Huisvestingsverordening. De gemeente Oudewater heeft een regionale huisvestingsverordening. Dit betekent dat het aanpassen van de verordening, waaronder invulling geven aan de nieuwe mogelijkheden, regionaal wordt afgestemd.

Bijlage: alle adviespunten van La Gro Geelkerken advocaten op een rij

Onderwerp: Subcategorieën in de doelgroepenverordening

1. De gemeente Oudewater mag op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) afwijken van de in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen maximale koopprijs van 200.000,- voor sociale koopwoningen. Er mag voor de ten hoogste koopprijs worden aangesloten bij de kostengrens, zoals vastgesteld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie, kortgezegd de NHG-grens.
2. De mogelijkheid om op grond van het BuChw voor de koopprijs van sociale koopwoningen aan te sluiten bij de NHG-grens betekent niet dat tot aan de maximale koopprijs mag worden gedifferentieerd in subcategorieën, noch in het bestemmingsplan noch in de doelgroepenverordening. In het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) mag een percentage van woningen in een bepaalde woningbouwcategorie worden opgenomen. De categorieën zijn limitatief bepaald in het Bro. Het Bro kent als betaalbare koopwoning enkel de categorie 'sociale koopwoning' en geen subcategorieën. Een subcategorie (bijvoorbeeld 'sociale koop laag') kan dus niet in een bestemmingsplan worden toegekend aan een locatie. Een wettelijke grondslag ontbreekt.
3. Differentiatie in koopprijs in de doelgroepenverordening is evenmin toegestaan, althans de bevoegdheid daartoe ontbreekt. In de doelgroepenverordening wordt ingevolge artikel 1.1.1 van het Bro (1) de doelgroep voor sociale koopwoningen en (2) de instandhoudingstermijn van die woningen voor de doelgroep vastgelegd. Er bestaat geen bevoegdheid om als raad zelf een koopprijs te bepalen. De koopprijs is namelijk onderdeel van de definitie van 'sociale koopwoning' en volgt dus rechtstreeks uit artikel 7ad BuChw. Er bestaat één uitzondering. Op grond van artikel 7ad, lid 2 BuChw, mag na regionale afstemming een lagere koopprijs (lager dus dan de NHG-grens) worden bepaald door de raad. Maar het gaat hier enkel om het vastleggen van een lagere koopprijs voor de categorie 'sociale koopwoning' over de gehele linie en niet over het mogen aanbrengen van een prijsdifferentiering. Blijkens de gewijzigde ontwerpdoelgroepenverordening maakt Oudewater van deze mogelijkheid gebruik met de ondertekening van de Woondeal Regio Utrecht.
4. Los van het ontbreken van een wettelijke grondslag om in koopprijs te differentiëren zie ik ook niet in wat met een dergelijke differentiatie in de doelgroepenverordening zou kunnen worden bereikt. Het bepalen van subcategorieën in de doelgroepenverordening heeft namelijk geen effect als die subcategorieën niet in een bestemmingsplan worden vastgelegd. Dat laatste is, zoals gezegd, niet toegestaan.
5. De beperkingen die het publiekrechtelijke kader voor het bestemmen en in stand houden van woningbouwcategorieën kent, spelen niet bij privaatrechtelijke afspraken (met een ontwikkelende partij) over de bouw en instandhouding van sociale koopwoningen. Differentiatie in koopprijzen voor verschillende typen sociale koopwoningen is wel mogelijk in een anterieure overeenkomst wanneer daarover met de ontwikkelaar op vrijwillige basis afspraken worden gemaakt. In die zin kan een subcategorisering voor sociale koop in de doelgroepenverordening ten hoogste zinvol zijn als richtlijn bij de te maken afspraken. Om echter misverstanden te voorkomen over de publiekrechtelijke handhaafbaarheid van die subcategorieën, zou ik echter eerder adviseren een separaat beleidsdocument op te stellen dat als richtlijn bij het sluiten van een anterieure overeenkomst kan worden gebruikt.

Onderwerp: De invloed van de doelgroepenverordening op privaatrechtelijke afspraken

1. De regels over sociale koopwoningen in het Bro gelden alleen voor het publiekrechtelijk reguleren van woningbouwcategorieën. De regels zijn dus niet van toepassing op privaatrechtelijke afspraken die op vrijwillige basis over woningbouwcategorieën worden gemaakt. Dit betekent dat in een overeenkomst meer kan worden geregeld dan via het bestemmingsplan en de doelgroepenverordening en er dus ook een andere, langere, instandhoudingstermijn kan worden afgesproken.

-
2. Het privaatrechtelijk overeenkomen van een instandhoudingstermijn van 20 jaar voor sociale koopwoningen is dus toegestaan.