



Notitie toegankelijkheid goedkope- en betaalbare woningvoorraad

Gemeente Oss

16 juli 2021



DATUM 16 juli 2021

TITEL Notitie toegankelijkheid goedkope- en betaalbare woningvoorraad

OPDRACHTGEVER Gemeente Oss

AUTEUR(S) Jeroen Lijzenga
Laurens van Dongen

PROJECTNUMMER 828.104/G

STATUS

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Mogelijkheden in te zetten instrumenten	5
2.1	De gemeente als overheid (publiekrecht)	5
2.2	De gemeente als contractpartner (privaatrecht)	10
2.3	De gemeente als beïnvloeder (communicatieve instrumenten)	13
3	Huur- en koopcontracten	14
Bijlage 1.	Doorkruising publiek door privaat	16
Bijlage 2.	Publiekrechtelijke instrumenten op hoofdlijnen	17

1 Inleiding

Achtergronden

De huidige woningmarkt staat onder druk. Prijsstijgingen in de koopsector zorgen ervoor dat het goedkope en middeldure koopsegment ontoegankelijk dreigt te worden. In de huursector staat het middenhuursegment onder druk. Veel woningen met een middenhuur schuiven al snel door naar het dure segment. Startende huishoudens en woningzoekenden met een middeninkomen hebben het hierdoor vandaag de dag vaak lastig. Steeds meer gemeenten stellen zich dan ook de vraag welke instrumenten ingezet kunnen worden om het goedkope en middeldure koopsegment toegankelijk te houden. Het geven van betere kansen op de woningmarkt aan de eigen inwoners en mensen met een lokale binding is daarbij vaak een afweging. Voor Oss geldt specifiek dat er enerzijds de ambitie is om als groeiende gemeente vestigers te huisvesten, maar dat anderzijds woningzoekenden in de kleine kernen op achterstand (kunnen) komen te staan door concurrentie van buitenaf.

De vraag vanuit Oss

De afdeling Wonen van de gemeente Oss krijgt regelmatig vragen vanuit onder andere de gemeenteraad over de mogelijkheden van financiële en juridische instrumenten om het goedkope en middeldure koopsegment toegankelijk te krijgen/houden. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente Oss Companen gevraagd een informerende notitie op te stellen om de mogelijkheden en de voor- en nadelen van diverse instrumenten beter in beeld te krijgen. In deze notitie geven we antwoord op de volgende vragen:

- a. Welke financiële en juridische instrumenten zijn er om de realisatie van goedkope en middeldure koopwoningen en middeldure huurwoningen te bevorderen, om de betaalbare woningvoorraad betaalbaar te houden en om inwoners te ondersteunen bij het kopen van een woning in het goedkope en middeldure koopsegment?
- b. Wat zijn in algemene zin de voor- en nadelen van de verschillende financiële en juridische instrumenten?
- c. Wat is de relatie met geldend of nieuw vast te stellen beleid voor zowel de koopmarkt als voor de (midden) huurmarkt in de gemeente Oss? Met andere woorden: wat zijn de randvoorwaarden om de verschillende instrumenten in te kunnen zetten in de beleidscontext in Oss?
- d. Hoe verhouden de instrumenten zich tot de Omgevingswet? Bijvoorbeeld: kan zelfbewoningsplicht onder de Omgevingswet worden geëist en wat zijn dan de voorwaarden?
- e. Welke afweging dient hier bij voorkeur te worden gemaakt (vanuit volkshuisvestelijk perspectief)?

De notitie is in eerste instantie informatief bedoeld richting wethouder(s) en ambtelijk apparaat. Mogelijk kan dat later leiden tot een Raadsinformatiebrief of een discussie met de Raad, maar dit is nu (nog) niet aan de orde.

2 Mogelijkheden in te zetten instrumenten

Bij de bespreking van de mogelijkheden om te sturen op het realiseren en beschikbaar houden van goedkope en betaalbare woningen, maken we een onderscheid tussen de instrumenten die de gemeente zou kunnen toepassen en de mogelijkheden in het verkeer tussen woningvrager en woningaanbieder waarbij de gemeente geen (directe) bemoeienis mee heeft, maar die wel belangrijke invloed (kunnen) hebben op het vergroten van de toegankelijkheid.

Wat de gemeentelijke inzet betreft maken we een koppeling met de rollen van de gemeente. We onderscheiden in dit verband:

- Publiekrechtelijk : de gemeente als overheid (paragraaf 2.1);
- Privaatrechtelijk : de gemeente als contractpartner (paragraaf 2.2);
- Communicatie : de gemeente als beïnvloeder (paragraaf 2.3).

In hoofdstuk 3 gaan we in op de contracten tussen verhuurder en huurder en verkoper en koper.

2.1 De gemeente als overheid (publiekrecht)

Directe sturing op het vergroten van toegankelijkheid

Huisvestingsverordening

De wetgeving voor sturing van de woningtoewijzing in de sociale huursector (huur tot € 752,33, prijspeil 2021) en middenhuursector (huur van € 752,33 tot € 1.005, prijspeil 2021) is vastgelegd in de Huisvestingswet. De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening voor een periode van ten hoogste 4 jaar 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 kamergewijze verhuur of het splitsen van woonruimte. Het maken van zo'n verordening is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en wordt veelal in regionaal verband toegepast. Een huisvestingsverordening geldt alleen voor huurwoningen en dus niet voor sociale koopwoningen of kavels¹. Voor de instelling van een Huisvestingsverordening is het noodzakelijk dat sprake is van schaarste². Op grond van zo'n verordening kan bij de woningtoewijzing ook voorrang gegeven worden aan lokale of regionale inwoners. Bij maximaal 50% van de toewijzingen mogen regio-bewoners voorrang krijgen, waarvan maximaal 25% inwoners van de gemeente. Dit wordt lokaal maatwerk genoemd en kan zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw worden toegepast. Na vier jaar kan, als nog steeds sprake is van schaarste, een nieuwe huisvestingsverordening worden ingesteld.

De gemeente kan in de verordening naast voorrang voor mensen met een sociale en economische binding ook voorrang geven aan mensen (bijvoorbeeld senioren) die door verhuizing een gezinswoning vrijmaken. Ook kan de gemeente in de verordening urgentiecriteria opnemen, waartoe volgens de Huisvestingswet in ieder geval mantelzorgers- en ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen wonen gerekend moeten worden. Tenslotte dient de gemeente buiten de reguliere toewijzing huisvesting toe te staan van

¹ Met uitzondering van de Waddeneilanden.

² De gemeente kan zelf bepalen of sprake is van schaarste; dit kan echter in geval van beroep tegen de Huisvestingsverordening wel worden getoetst door de Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak).

statushouders (conform de opgelegde taakstelling) en stadsvernieuwingsurgente (herhuisvesting na sloop). Zonder Huisvestingsverordening is het dus niet mogelijk om publiekrechtelijk voorrang te geven aan bepaalde woningzoekenden, bijvoorbeeld met een lokale of regionale binding.

Het is met een Huisvestingsverordening mogelijk gebieden en segmenten in de woningvoorraad te benoemen waar voor het splitsen van woningen een vergunning nodig is.

Voor- en nadelen Huisvestingsverordening

Het belangrijkste voordeel van een Huisvestingsverordening is uiteraard dat de schaarste aan huurwoningen rechtvaardiger kan worden verdeeld en dat duidelijker aan woningzoekenden kan worden gemotiveerd dat de gemeente zich daadwerkelijk voor hen inzet.

In het geval van Oss zijn er echter ook een aantal mogelijke nadelen:

- De gemeente moet onderbouwd aangeven dat er in de sociale en/of middenhuursector sprake is van schaarste. De instelling van een Huisvestingsverordening is wat betreft de lokale binding alleen maar zinvol indien nu en naar verwachting in de nabije toekomst minder dan 25% van de huurwoningen aan mensen met een lokale binding wordt toegewezen.
- Het is verstandig om voor de instelling van een Huisvestingsverordening voldoende draagvlak lokaal en in de regio te hebben. De lokaal actieve corporaties zullen er zeker achter moeten staan.
- Instelling van een Huisvestingsverordening geschiedt doorgaans regionaal, analoog aan de regio van de samenwerkende corporaties bij de woonruimteverdeling. Voor zover ons bekend, heeft in de regio alleen de gemeente 's-Hertogenbosch een Huisvestingsverordening.
- De instelling van een verordening vereist extra werk voor de gemeente. Er moeten vergunningsaanvragen worden beoordeeld en vergunningen worden verstrekt, terwijl ook het systeem van tijd tot tijd geëvalueerd moet worden. Er is dus een zekere verzwaring van de administratieve last.

Huisvestingsverordening 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch stelt middels de Huisvestingsverordening regels aan de toewijzing van woonwagendstandplaatsen in bezit of beheer van woningcorporaties, in specifieke gebieden binnen de gemeente. Dit is van meerwaarde als de standplaatsen worden verhuurd door corporaties. Als de standplaatsen of de grond in bezit van de gemeente zelf is (zoals in Oss), kan de verkoop of verhuur hiervan via privaatrechtelijke weg worden geregeld.

Huisvestingsverordening Tiel

De gemeente Tiel heeft in haar Huisvestingsverordening opgenomen dat een vergunning is vereist voor het omzetten van zelfstandige woningen in onzelfstandige woonruimten. Er zijn voorwaarden en weigeringsgronden opgenomen voor het verlenen van een omzettingsvergunning. Onderdeel daarvan is een leefbaarheidstoets, waarin is aangegeven op welke aspecten die samenhangen met leefbaarheid, wordt getoetst. Een negatieve uitslag op deze leefbaarheidstoets is grond om een omzettingsvergunning te weigeren. Tevens zijn in de huisvestingsverordening voorwaarden opgenomen voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Aanbeveling 1

De instelling van een Huisvestingsverordening is het onderzoeken waard.

Doelgroepenverordening

De Huisvestingswet is ook van toepassing buiten de huursector, maar de mogelijkheid tot de instelling van een Huisvestingsverordening ontbreekt. Dit terwijl – in ieder geval de laatste jaren – in toenemende

mate sprake is van schaarste door grote vraag naar koopwoningen en oplopende prijzen. Hoewel via een Huisvestingsverordening dus niet te sturen is op de koopsector, biedt de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in het bijzonder in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) mogelijkheden middels de instelling van een Doelgroepenverordening.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt gemeenten de mogelijkheid om per deelgebied in bestemmingsplannen te eisen dat een bepaald percentage van categorieën woningen wordt gerealiseerd in nieuwbouwplannen en bij transformatie van bestaande bouw. Dit kan voor de categorieën sociale huur, middeldure huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. Om voor deze categorieën ook doelgroepen aan te wijzen en vast te leggen voor welke periode de categorieën woningen in de vastgelegde prijssegmenten moeten blijven, is aanvullend op het bestemmingsplan een doelgroepenverordening nodig. De doelgroepenverordening vormt daarmee de wettelijke basis voor het doorvoeren van gemeentelijk woonbeleid in bestemmingsplannen. De verordening regelt niet de toewijzing van dergelijke nieuwbouwwoningen aan individuele huishoudens.

Binnen het in de Doelgroepenverordening bepaalde tijdvak dienen de bestemde woningen binnen het vastgestelde prijssegment te blijven. Daarnaast mogen gemeenten zelf kiezen om bepaalde zaken op te nemen, zoals:

- a. Een maximale koopprijs. In het Bro staat een maximum van € 200.000, maar een lagere prijs is mogelijk. Deze maximale prijs gaat met de invoering van de Omgevingswet (naar verwachting per 1 juli 2022) verhoogd worden naar de NHG-grens (€ 325.000 in 2021); op experimentele basis geldt voor pilotgemeenten die grens nu al³.
- b. Het maximale inkomen van de koper. De doelgroep kan worden gedefinieerd naar (maximum) huishoudinkomen.
- c. De tijdsduur. De periode dat de gemeente de prijs onder een bepaald niveau wil houden (minimaal tien jaar bij sociale huur en middenhuur, minimaal één jaar en maximaal tien jaar bij sociale koop).
- d. Eisen aan de woningen: bijvoorbeeld over het type of de grootte.
- e. Eisen over het aanbrengen van voorzieningen. Aangeven of het wel of niet wenselijk is dat er zaken veranderd worden aan de woning en in welke mate dat is toegestaan. Dit draagt bij aan de woonkwaliteit, woningwaarde en verkoopbaarheid in de toekomst.
- f. De wijze van handhaving en controle. Door uitspraken op te nemen over de handhaving en de controle nadat de sleutel is overhandigd, kan voorkómen worden dat de eerste koper de spreekwoordelijke spekkoper wordt als deze na een paar jaar verhuist.
- g. Een anti-speculatiebeding⁴ en zelfbewoningsplicht.

De doelgroepenverordening kan ook worden toegepast op de sociale huursector en de middenhuur. De gemeente legt in dit geval eisen vast voor de doelgroep voor deze woningcategorie, de aanvangshuurprijs voor sociale huurwoningen en de maximale aanvangshuurprijs voor middeldure huurwoningen. Ook regelt de verordening dat de middeldure en sociale huurwoningen gedurende een bepaalde periode beschikbaar moeten blijven voor de daarvoor aangewezen doelgroepen.

³ Als gemeenten de huidige limiet als een belemmering ervaren kunnen zij zich op basis van de Crisis- en Herstelwet aanmelden bij het ministerie voor een experiment. In dat geval is ook eerder al mogelijk om het limiet te verleggen naar de NHG-grens. Gemeenten die een Woondeal hebben met het Rijk kunnen nu al een hogere grens tot maximaal NHG opnemen in hun verordening.

⁴ Deze bepalingen kunnen door de gemeente worden opgelegd aan alle overeenkomsten waar de gemeente zeggenschap heeft over de uitgifte van grond ten behoeve van woningbouw, zoals verkoopovereenkomsten, exploitatie-overeenkomsten en overeenkomsten tot wijziging van het bestemmingsplan.

Voor- en nadelen Doelgroepenverordening

De voordelen van de doelgroepenverordening zijn dat de gemeente blijvend betaalbare koop-, sociale huur- of middenhuurwoningen kan realiseren voor de doelgroepen die in de knel zitten, doorgaans de starters en lage middeninkomens. De nadelen zijn:

- hij is altijd locatie- en tijdgebonden en betreft alleen nieuwbouw of transformatie van bestaande bouw;
- hij kan niet worden toegepast op kaveluitgifte;
- de verordening regelt niet de toewijzing van dergelijke nieuwe woningen aan individuele huishoudens. Hierdoor zijn de woningen in beginsel toegankelijk voor alle huishoudens die aan de inkomensvereisten voldoen, ook huishoudens van buiten de gemeente. Toch kunnen de kansen van 'eigen' starters worden vergroot indien de gemeente een koppeling legt met de toepassing van specifieke koopconstructies (zie paragraaf 2.2);
- toepassing van de doelgroepenverordening vergt (net als bij de Huisvestingsverordening) administratieve lasten: opstellen, handhaving, evalueren en bijstellen, beoordelen vergunningsaanvragen en verlenen en administreren van vergunningen.

Aanbeveling 2

De instelling van een doelgroepenverordening voor bepaalde plannen is het onderzoeken waard.

Doelgroepenverordening en de Omgevingswet

Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen in een bestemmingsplan regels worden opgenomen over aangewezen woningbouwcategorieën. Met een Doelgroepenverordening kunnen doelgroepen worden aangewezen voor de onderscheiden woningbouwcategorieën. De Omgevingswet, die naar verwachting per 1 juli 2022 wordt ingevoerd, beoogt geen fundamentele wijziging van de wettelijke mogelijkheden. In een omgevingsplan zullen naar het zich laat aanzien regels mogen worden gesteld op grond waarvan er woningen van bepaalde categorieën moeten worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om dezelfde categorieën als die thans kunnen worden aangewezen. Een Doelgroepenverordening is onder de Omgevingswet niet meer nodig. Het aanwijzen van doelgroepen waarvoor de woningen in stand worden gehouden, zal plaatsvinden via het omgevingsplan. Tijdens de overgangsfase tussen het ingaan van de Omgevingswet en het moment dat gemeenten de overstap moeten hebben gemaakt naar het omgevingsplan (2029) worden nieuwe plannen al uitgewerkt volgens de werkwijze van het omgevingsplan en worden de instandhoudingstermijn van sociale huur, middeldure huur en sociale koop en het aanwijzen van doelgroepen voor deze segmenten in deze plannen geregeld.

Opkoopbescherming

Recent is het wetsvoorstel Opkoopbescherming door de Eerste Kamer aangenomen. Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe vergunning geïntroduceerd in de Huisvestingswet. Een opkoopbescherming biedt gemeenten meer houvast om in te kunnen spelen op investeerders die woningen aankopen om ze te verhuren voor hoge bedragen, vaak door woningen op te splitsen of te 'verkameren'. Huurders die in deze woningen worden gehuisvest zijn vaak arbeidsmigranten, of anderen die maar kort in zo'n woning wonen en die weinig binding hebben met de wijk. In de huisvestingsverordening kan de gemeente categorieën van woningen en gebieden aanwijzen waarvoor de opkoopbescherming geldt. Voor het toepassen van dit instrument is dus een huisvestingsverordening nodig. In gebieden waar de opkoopbescherming wordt ingevoerd kunnen verhuurders niet zomaar een woning opkopen en verhuren. Zij kunnen dit enkel doen in de uitzonderingsgevallen waarvoor zij een verhuurvergunning kunnen aanvragen. Wanneer een verhuurder een gekochte woning middels een vergunning mag verhuren, moet hij zich houden aan gestelde voorwaarden inzake goed verhuurderschap.

Voor de inzet van opkoopbescherming moet de gemeente vooraf bepalen welke woningen in het goedkope en middeldure koopsegment vallen. Een opkoopbescherming kan alleen worden ingevoerd als het noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van

schaarste aan woonruimte óf voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving. Gemeenten kunnen in de Huisvestingsverordening een leefbaarheidstoets opnemen die als voorwaarde geldt voor een positief besluit over een vergunningaanvraag. Gemeenten kunnen vervolgens in de huisvestingsverordening regels stellen omtrent het in gebruik geven van de aangewezen goedkope en middeldure koopwoningen. Er komen uitzonderingsgronden, op basis waarvan gemeenten toch een vergunning voor verhuur kunnen verlenen ondanks de ingevoerde opkoopbescherming. Het gaat dan bijvoorbeeld om de koop van een woning die aan familie wordt verhuurd.

Mogelijke voor- en nadelen opkoopbescherming

Voordelen:

- Op grond van de Huisvestingswet is het nu al mogelijk om een vergunningplicht in de huisvestingsverordening op te nemen voor het omzetten van zelfstandige woningen naar onzelfstandige woningen voor kamerverhuur. Dat mag een gemeente nu alleen doen als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan (goedkope) woonruimte. Onder de wet opkoopbescherming wordt hier de leefbaarheid van de woonomgeving aan toegevoegd. Het is te verwachten dat het hierdoor makkelijker wordt een opkoopbescherming of vergunningplicht in te voeren.
- De opkoopbescherming kan ervoor zorgen dat in gewilde wijken of buurten huizen beschikbaar blijven voor mensen die er zelf in gaan wonen.
- Er blijven meer betaalbare woningen beschikbaar voor starters en lage middeninkomens.
- Het wordt mogelijk om met opkoopbescherming overbewoning en leefbaarheidsproblemen door bijvoorbeeld arbeidsmigranten tegen te gaan.

Nadelen:

- Investeerders vervullen een nuttige functie in de woningmarkt. Zij maken woningen beschikbaar voor mensen die niet willen of kunnen kopen en tegelijkertijd geen sociale huurwoning kunnen krijgen. Door te verkameren en te splitsen kunnen nu meer mensen - die anders nergens terecht kunnen - een woning huren.
- Als het aanbod aan particuliere huur terugloopt is er mogelijk een prijsopdrijvend effect van huurprijzen.

De opkoopbescherming biedt volgens advocaten een betere wettelijke basis om te sturen op het tegengaan van speculatie met woningen dan het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht. De reden daarvoor is dat de opkoopbescherming wordt geregeld via de Huisvestingswet. Het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht moeten worden geregeld via privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen. De opkoopbescherming is een instrument dat de gemeente direct kan inzetten om te sturen op het beschikbaar houden van woningen voor de reguliere woningmarkt.

Overige woningcategorieën

Voor alle huurwoningen met een huurprijs boven € 1.050 en koopwoningen met een prijs boven de NHG-grens en voor kaveluitgifte, geldt publiekrechtelijk de grondslag van de Huisvestingswet, waardoor wat deze woningcategorieën betreft geen belemmeringen opgenomen mogen worden voor vrije vestiging.

Indirecte instrumenten voor het vergroten van de toegankelijkheid

Naast de instrumenten waarmee direct gestuurd wordt op het toegankelijk krijgen/houden van verschillende woningsegmenten, is er een aantal mogelijkheden om in te spelen op de lokale woningvraag zonder dat expliciet gestuurd wordt op het vergroten van de toegankelijkheid. Deze worden veelal reeds toegepast. In het kort:

- Het opstellen van een **Woonvisie** en in het verlengde daarvan de woningbouwprogrammering, die inhoudelijk inspeelt op de lokale vraag.
- **Doorstromingsbevordering:** de woningbouwprogrammering kan inspelen op de directe vraag en tevens op de doorstromingseffecten waardoor woningen vrijkomen waar behoefte aan is.
- Het **bestemmingsplan:** Sinds 2017 heeft een gemeente, naast de al bestaande mogelijkheden om betaalbare sociale huur- en koopwoningen aan te wijzen, mogelijkheden om in het bestemmingsplan “geliberaliseerde woningen voor middeldure huur” aan te wijzen. In een bestemmingsplan kan hierdoor naast een minimum percentage voor sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap ook een minimum percentage voor geliberaliseerde woningen voor middeldure huur worden vastgelegd. Zoals beschreven is het voor het afdwingen van een termijn waarbinnen deze woning binnen de vastgelegde prijssegmenten moeten blijven en voor het aanwijzen van doelgroepen voor de woningcategorieën nodig om aanvullend op het bestemmingsplan een doelgroepenverordening in te stellen. Deze mogelijkheden blijven voorsnog onveranderd met de komst van het Omgevingsplan op basis van de Omgevingswet. De gemeente kan in het bestemmingsplan vastleggen dat een vergunning nodig is voor aan- of opbouwen aan woningen. Omdat het wijzigen van een bestemmingsplan veel tijd kost, is het mogelijk om in de aanloop naar de aanpassing van het bestemmingsplan de situatie ‘te bevriezen’ (voorbereidingsbesluit). Dit betekent dat in aanloop naar de aanpassing van het bestemmingsplan geen vergunningen worden afgegeven.
- **Vereveningsfonds sociale woningbouw:** Veel gemeenten stellen bij woningbouwinitiatieven de eis dat een x% sociale woningbouw gerealiseerd dient te worden. De praktijk laat zien dat de bouw van dit aandeel sociale woningbouw niet overal tot stand komt. Het Vereveningsfonds is een instrument tot stimulering van de sociale woningbouwopgave. Het draagt bij aan de noodzakelijke flexibiliteit en afdwingbaarheid van de eis om elk woningbouwinitiatief voor minimaal x% uit sociale huurwoningen te laten bestaan. Indien het in een woningbouwinitiatief aantoonbaar niet haalbaar of wenselijk is om aan de norm voor sociale huurwoningen te voldoen, dient dit elders gecompenseerd te worden of in het uiterste geval afgekocht te worden door een financiële bijdrage aan het fonds te leveren. Het Vereveningsfonds kan door middel van subsidiëring een tekort aan sociale huurwoningen in het ene woningbouwinitiatief compenseren in een ander woningbouwinitiatief met meer dan x% sociale huurwoningen. De betaling van de bijdrage neemt de gemeente op in een (anterieure) overeenkomst met de ontwikkelende partij. Door sterker te sturen op de realisatie van voldoende sociale huurwoningen wordt indirect de toegang tot dit segment in de gemeente vergroot. Het Vereveningsfonds vindt zijn wettelijke grondslag in de Grondexploitatiewet (bovenplanse verevening). Veel gemeenten koppelen een Vereveningsfonds aan de instandhoudingsverplichting van de Doelgroepenverordening, of stellen deze samen op in bijvoorbeeld een ‘Verordening verevening en doelgroepen woningbouw’.

2.2 De gemeente als contractpartner (privaatrecht)

De Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening vormen de grondslag voor het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over grondgebruik. Dit kan vervolgens concreet worden uitgevoerd in het bestemmingsplan. De gemeente kan in het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst de situering en de gewenste woningen vastleggen. Als de gemeente zelf grondeigenaar is, kan dat worden geborgd via de overeenkomst die de gemeente met de ontwikkelende partij(en) sluit. Er kan in dit soort overeenkomsten geen voorrangsregeling voor eigen inwoners worden vastgelegd ten aanzien van de woning- of kaveltoewijzing. Dat zou namelijk in strijd zijn met de Huisvestingswet. Voor de vraag welke gevolgen publiekrechtelijke wetgeving heeft voor de privaatrechtelijke contractvrijheid van overheden han teert de Hoge Raad sinds het “Windmill-arrest” uit 1990 de “doorkruisingsleer”. Zie de toelichting in bijlage 1.

Privaatrechtelijke toepassing van de voorrangsregels stuit op deze doorkruisingsleer. Dat betekent dat in feite slechts wachtlijsten mogen worden aangelegd voor koopwoningen en kavels, maar dat daarin geen prioriteitsvolgorde mag worden aangebracht.

Aanbeveling 3

Hanteer geen voorrangsregels bij gronduitgifte voor eigen inwoners of mensen met een lokale binding.

Los van grondgebruiksovereenkomsten zijn er niettemin toch diverse mogelijkheden om de toegankelijkheid voor lokale woningzoekenden te vergroten. Deze behandelen we onderstaand.

Starterslening

Via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (Svn) kan met gedeeltelijke inzet van middelen van de gemeente aantrekkelijke leningen worden verkregen voor onder andere starters. Hiermee kan een gemeente voor eigen (startende) inwoners het kopen van een woning makkelijker maken. Toepassing van de starterslening heeft dus financiële gevolgen voor de gemeente. Een punt van kritiek op de Starterslening is dat deze zou leiden tot een prijsopdrijvend effect. De Starterslening vergroot in potentie de financiële ruimte van starters waardoor de lening gebruikt zou kunnen worden om meer te betalen voor de woning. Dit is ook de reden dat de gemeente Oss op dit moment niet (meer) participeert in de Starterslening.

Verzilveringslening

Eveneens via het Svn kunnen ouderen een Verzilveringslening afsluiten. Dit is eigenlijk een omgekeerde hypotheek die wordt bekostigd vanuit de overwaarde van de woning, zonder dat dit tot extra maandlasten leidt. De lening is eigenlijk bedoeld voor woningaanpassingen zodat ouderen langer veilig en comfortabel kunnen blijven wonen. Sommige gemeenten (zoals de gemeente Roosendaal) maken echter creatief gebruik van deze regeling door het mogelijk te maken om via deze lening een bijdrage te leveren aan de aankoop van een eerste woning van iemands kinderen. Zo kunnen ouders met de overwaarde van hun woning hun kinderen aan een eerste woning helpen. Voorwaarde is wel dat de starterswoning in dezelfde gemeente moet staan als de woning waar de lening voor is uitgegeven.

Kaveluitgifte aan lokale initiatieven

Het komt tegenwoordig vaker voor dat inwoners van een gemeente in een samenwerkingsverband woongelegenheid (willen) ontwikkelen. Dit kan de vorm hebben van een wooncoöperatie of door Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Het stimuleren van lokale initiatieven zorgt voor een betere toegankelijkheid van huisvesting voor mensen met een lokale binding. Het verdient aanbeveling om dit te koppelen aan een anti-speculatiebeding en een zelfbewoningsplicht.

Specifieke koopconstructies

In ons land zijn diverse specifieke koopconstructies ontwikkeld waardoor met name koopstarters gemakkelijker aan een woning geholpen kunnen worden. Hierin hebben gemeenten en/of corporaties een rol. Wij noemen enkele voorbeelden van specifieke instrumenten:

- **Koopstart:** De koper koopt de woning voor een lagere prijs dan de marktwarde. De verkopende projectontwikkelaar of woningcorporatie verleent namelijk een zogeheten 'koperskorting'. Zodra de woning wordt doorverkocht, betaalt men de koperskorting terug aan de corporatie of projectontwikkelaar. Ook deelt de corporatie of projectontwikkelaar mee in de tussentijdse waardeinstijging of -daling. De verlaagde koopprijs heeft als voordeel dat starters nu misschien net wél een hypotheek kunt afsluiten en profiteren van lagere maandlasten.

- **Koopgarant:** Werkt in principe hetzelfde als Koopstart, behalve dat de koper de garantie heeft dat de corporatie of projectontwikkelaar de woning binnen 3 maanden terugkoopt wanneer de koper gaat verhuizen. Hierdoor kan de woning door een corporatie of ontwikkelaar opnieuw als Koopgarant-woning worden verkocht.
- **Koopsmarter:** Een erfpachtconstructie waarbij de woning los wordt gekoppeld van de grond. De starter koopt de 'stenen' met een reguliere hypotheek van de bank (70% van totaalbedrag). Een stichting koopt vervolgens de grond voor 30% van het totaalbedrag. De starter betaalt voor de grond vervolgens een maandelijkse vergoeding. Na een x- aantal jaar verhuist de bewoner en wordt de waarde weer naar rato (70-30) verdeeld.

Veelal wordt aan een specifieke koopconstructie een zelfbewoningsplicht gekoppeld waardoor speculatie wordt voorkomen en een prijsdrukkend effect kan worden bereikt. Ook wordt soms erfpacht toegepast (zoals bij Koopsmarter). Koopconstructies zorgen ervoor dat woningen betaalbaar zijn voor starters en de regeling voorkomt speculatie waardoor woningen langdurig betaalbaar kunnen blijven. Voor het toepassen van deze constructies bij nieuwbouwprojecten moet echter een corporatie of ontwikkelaar bereid zijn hierin te investeren. Het aanbieden en terugkopen van woningen met dergelijke constructies vraagt van ontwikkelaars/corporaties immers wel een langjarige administratie.

Grondprijsbeleid gemeente

Voor zover de gemeente zelf over bouwgrond beschikt, kan zij een gedifferentieerd grondprijsbeleid voeren en bijvoorbeeld goedkopere kavels aanbieden voor goedkopere woningsegmenten. Dit bevordert de mogelijkheden voor bijvoorbeeld starters. Meestal wordt dit toegepast ten behoeve van de sociale huursector. Toepassing bij (sociale) koopwoningen is alleen te overwegen als die woningen blijvend betaalbaar zijn via een doelgroepenverordening of terugkoopregeling. Voorkomen moet immers worden dat de koper er na enige tijd met behulp van gemeentelijke subsidie 'met flinke winst vandoor gaat'.

Anti-speculatiebeding/zelfbewoningsplicht

Door de inzet van een anti-speculatiebeding en/of zelfbewoningsplicht kan worden voorkomen dat nieuwe betaalbare koopwoningen worden opgekocht door een belegger die de woning wil verhuren (buy-to-let) of deze binnen korte tijd weer met winst wil verkopen.

Bij een zelfbewoningsplicht wordt vastgelegd dat de koper de woning voor een bepaald termijn (vaak 5 of 10 jaar) verplicht is zelf te bewonen. Voor onbepaalde tijd is ook mogelijk en geldt dan via een kettingbeding ook voor de volgende koper. Bij een anti-speculatiebeding legt de gemeente vast dat een woning in een periode van vaak 5 tot 10 jaar niet verkocht mag worden. Mocht de bewoner de woning toch willen verkopen binnen die periode, dan moet toestemming worden gevraagd aan de gemeente, die dan ook een deel van de winst ontvangt. De zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding kunnen worden vastgelegd in de voorwaarden bij de gronduitgifte-overeenkomst (als de grond van de gemeente is) of in een anterieure overeenkomst (als de grond niet van de gemeente is). De initiatiefnemer is dan verplicht een clause (met bijvoorbeeld een boeteoplegging) op te leggen in alle uitzonderlijke verkoop-overeenkomsten. Vaak wordt ook een hardheidsclause opgesteld, waardoor het in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in het geval van overlijden van de partner of ziekte, toch mogelijk is om de woning te verkopen. In de voorwaarden voor de zelfbewoningsplicht kan daarnaast worden opgenomen dat dit niet geldt in het geval van bloedverwantschap. Zo kunnen ouders een huis kopen voor hun kind. Een zelfbewoningsplicht of anti-speculatiebeding kan worden toegepast op specifieke wijken of segmenten van de markt. Beide instrumenten kunnen tot nu toe echter wel alleen worden toegepast op nieuwbouw. Aangezien beide instrumenten worden opgenomen in het koopcontract gaan ze in principe uit van zelfregulering en dat verkopers, makelaars en notarissen zich aan het contract houden. De werking op lange termijn vraagt om goede controle en handhaving. Ook de behandeling van alle verzoeken op basis

van een hardheidsclausule vraagt om administratieve behandeling en afweging. Onder de omgevingswet is het nog steeds mogelijk om anterieure afspraken te maken en kunnen het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht blijven worden ingezet.

Aanbeveling 4

Overweeg gebruik specifieke doelgroepgerichte mogelijkheden.

2.3 De gemeente als beïnvloeder (communicatieve instrumenten)

Een gemeente heeft uiteraard diverse mogelijkheden om met woningzoekenden te communiceren, schriftelijk en online. In voorkomende gevallen kan dit ook samen met betrokken partijen zoals woningcorporaties en ontwikkelaars. Door een doelgroepgerichte communicatie kunnen inwoners worden gestimuleerd om zich actief op de woningmarkt te begeven. Met name door:

- Jongeren aan te sporen zich als woningzoekende in te schrijven bij WoonService. Dit kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig door dit deel te laten uitmaken van algemene informatiesite: “Wonen in Oss”. Dit is in beginsel niet anders dan bijvoorbeeld het (beter) voorlichten over het woningtoewijzingssysteem voor de sociale huursector, hetgeen corporaties veelal tot hun taak rekenen.
- Bepaalde groepen inwoners te attenderen op eventueel voor hen aantrekkelijke projecten. Dit is niet in strijd met de Huisvestingswet. Selectie van inwoners (bijvoorbeeld in de startersleeftijd) uit het BRP is echter niet mogelijk omdat dit in strijd is met de AVG.

Aanbeveling 5

Continueer of intensiveer communicatie met ‘eigen’ woningzoekenden.

3 Huur- en koopcontracten

Ten aanzien van het afsluiten van huur- en koopcontracten tussen private partijen en woningzoekenden heeft de gemeente uiteraard geen taken of bevoegdheden. Toch is het juist in dit kader dat het eventueel geven van voorrang aan mensen met een lokale binding vaak tot uitvoering komt. We komen dat in onze praktijk vaak tegen. Veelal zijn dan afspraken gemaakt op aansporing van de gemeente. Scherp juridisch geredeneerd is het geven van voorrang bij lokale binding niet in overeenstemming met de Huisvestingswet. Toch gebeurt dit geregeld, omdat betrokkenen het noodzakelijk vinden vanwege de situatie op de woningmarkt. De praktijk leert bovendien dat een dergelijke voorrang vaak zo logisch lijkt, dat een beroep op de rechter niet plaatsvindt, omdat er geen zich gedupeerd voelende woningzoekenden zijn. Er is dus niet of nauwelijks jurisprudentie opgebouwd. We bespreken een aantal voorbeelden:

Verkoop sociale huurwoningen

Veel woningcorporaties verkopen delen van hun bezit, deels om woningmarkt-technische redenen (onvoldoende vraag naar bepaalde typen), deels om middelen te genereren voor investeringen. Corporaties kunnen deze woningen veelal tegen een voor starters of andere huurders aantrekkelijke prijs aanbieden. Dit gebeurt vaak aan zittende huurders of huishoudens die een andere, veel gevraagde huurwoning vrijmaken waardoor doorstroming kan plaatsvinden. Soms is dit vastgelegd in prestatieafspraken met de gemeente en de huurdersorganisatie. Strikt genomen handelt een gemeente hiermee niet in overeenstemming met de Huisvestingswet.

Voorrang oudere inwoners 65+

Sommige corporaties geven bij de verloting van nieuwe seniorenwoningen voorrang aan 'eigen' 65+-ers. Bij onvoldoende belangstelling krijgen ook mensen zonder binding een kans. Deze regeling geldt soms voor een voorlopige periode van bijvoorbeeld 5 jaar. Corporaties gebruiken deze regeling in sommige gevallen ook voor het toewijzen van sociale huurwoningen in kleine dorpen of kernen waar nauwelijks sociale huurwoningen staan.

Voorkeur lokale huurders in advertentie

Bij het maken van prestatieafspraken wordt soms ingegaan op de ambitie om huurders met een sociale en/of economische binding aan de gemeente voorrang te geven bij bepaalde woningen (bijvoorbeeld seniorenwoningen). Bij dit laatste speelt de kwaliteit van de buurt en de leefbaarheid een belangrijke rol. In de advertentie van de woning en alle communicatie wordt dit dan duidelijk vermeld. Door een dergelijke regeling zou het aantal weigeringen kunnen worden gereduceerd. Ook een dergelijke afspraak is niet in overeenstemming met de Huisvestingswet.

Afspraken met ontwikkelaars en makelaars

Sommige gemeenten maken informele afspraken met ontwikkelaars en/of makelaars om bij de verkoop voorrang te geven aan mensen met een binding. Ook hier bestaat een zekere spanning met de Huisvestingswet. Zo kent de gemeente Utrechtse Heuvelrug ten aanzien van nieuwe sociale koopwoningen de regeling dat bij de start de eerste dertien weken woningen door de bouwer/ontwikkelaar worden aangeboden aan woningzoekenden waarvoor het volgende geldt:

- In de eerste plaats komen woningzoekenden in aanmerking die nu in een sociale huurwoning in de gemeente wonen.
- In de tweede plaats starters uit de gemeente.

- In de derde plaats komen woningzoekende(n) met een economische binding aan de gemeente zonder een sociale huurwoning, maar met een passend inkomen aan bod.
- Tot slot (als er daarna nog woningen beschikbaar zijn) iedere woningzoekende die aan de inkomensnorm voldoet.

Aan de toewijzing zijn inkomenseisen verbonden, terwijl tevens een anti-speculatiebeding en een zelfbewoningsplicht gelden. De betreffende gemeente is van oordeel dat “(...) op deze manier niemand wordt uitgesloten, maar woningzoekenden uit de gemeente wel de grootste kans op een betaalbare koopwoning maken.”

Gefaseerd of beperkt bekend maken van project

In veel situaties worden nieuwbouwprojecten eerst of alleen lokaal bekend gemaakt. Daardoor hebben ‘eigen’ inwoners een informatievoorsprong en kunnen dus snel reageren. Ook hierbij is dus geen sprake van kansgelijkheid tussen mensen met een binding en mensen van buiten, waardoor dit scherp juridisch geredeneerd niet in overeenstemming is met de Huisvestingswet.

Aanbeveling 6

Participeer als gemeente niet in privaatrechtelijke afspraken die voorrang geven aan ‘eigen’ inwoners of mensen met een lokale binding indien dit niet in overeenstemming is met de Huisvestingswet. De maximale positie van de gemeente is die van gedogen, maar zie er als gemeente op toe dat geen uitsluiting van woningzoekenden van elders plaatsvindt.

Bijlage 1. Doorkruising publiek door privaat

De Hoge Raad omschrijft de doorkruisingsleer als volgt:

“Het gaat hier om de vraag of de overheid, ingeval haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, die belangen ook mag behartigen door gebruik te maken van haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden, zoals aan het eigendomsrecht ontleende bevoegdheden, de bevoegdheid overeenkomsten naar burgerlijk recht te sluiten of de bevoegdheid een vordering op grond van een jegens haar gepleegde onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter in te stellen. Wanneer de betrokken publiekrechtelijke regeling daarin niet voorziet, is voor de beantwoording van deze vraag beslissend of gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Daarbij moet o.m. worden gelet op inhoud en strekking van de regeling (die mede kan blijken uit haar geschiedenis) en op de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van de burgers zijn beschermd, een en ander tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiek recht. Van belang is voorts of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als door gebruikmaking van de privaatrechtelijke bevoegdheid, omdat, zo zulks het geval is, dit een belangrijke aanwijzing is dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg.”

Bron: Hoge Raad, Windmill-arrest 1990

Bijlage 2. Publiekrechtelijke instrumenten op hoofdlijnen

Huisvestingsverordening

- Regelt toewijzing van huurwoningen in de sociale en middeldure huursector
- Voorrang voor regionale woningzoekenden: maximaal 50%
- Waaronder voorrang voor lokale woningzoekenden: maximaal 25%
- Schaarste aantonen
- Maximaal 4 jaar
- Zowel nieuwbouw als bestaande voorraad
- Urgentiecriteriën mogelijk
- Wijzigingen in de woningvoorraad kunnen vergunningplichtig worden gesteld

Doelgroepenverordening

- Regelt het voor doelgroepen beschikbaar houden van sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen
- Alleen nieuwbouw (en transformatie)
- Per deelgebied in bestemmingsplan percentage sociale huur, middeldure huur en sociale koop
- Doelgroepen benoemen op basis van inkomensgrenzen
- Instandhoudingstermijn minimaal 1 en maximaal 10 jaar voor sociale koop
- Instandhoudingstermijn minimaal 10 jaar voor sociale huur en middenhuur
- Regelt **niet** de toewijzing

Opkoopbescherming

- Nieuwe vergunning in de Huisvestingswet
- Verhuurvergunning nodig voor verhuur gekochte woningen
- Mogelijkheid om eisen te stellen aan goed verhuurderschap
- Leefbaarheid als criterium mogelijk
- Publiekrechtelijk instrument met vergelijkbaar effect zelfbewoningsplicht