

Instrumentarium betaalbare woningbouw
Bijlage gemeente Reusel-De Mierden bij Kempische
visie op wonen 2024-2028

1 Publiekrechtelijke instrumenten

Publiekrechtelijke instrumenten zijn gebaseerd op wetgeving die de relatie tussen overheid en private partijen vastlegt. Dit zijn met name instrumenten die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, maar ook instrumenten die uitvloeien uit de Huisvestingswet. We onderscheiden op publiekrechtelijk gebied vier mogelijke instrumenten:

- Bestemmingsplan/omgevingsplan
- Exploitatieplan
- Doelgroepenverordening
- Huisvestingsverordening
- Vereveningsfonds sociale woningbouw

Als laatste staan we stil bij een drietal nieuwe/ toekomstige wetten of wetswijzigingen die instrumenten opleveren om in te zetten.

1.1 Bestemmingsplan/omgevingsplan

Een bestemmingsplan is een juridisch sterke manier om betaalbare woningen af te dwingen binnen woningbouwprojecten. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat gemeenten in het bestemmingsplan “ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen” percentages van woningbouwcategorieën kunnen opnemen. De categorieën die de gemeente mag hanteren in het bestemmingsplan liggen vast:

- Sociale huur
- Sociale koop: dit zijn woningen tot maximaal NHG-grens¹
- Middenhuur: sinds 2017 kunnen ook geliberaliseerde huurwoningen voor middenhuur in het bestemmingsplan worden opgenomen. De bovengrens voor middenhuur kan de gemeente zelf vaststellen. Deze grens moet wel jaarlijks geïndexeerd worden.

Naast woningcategorieën kan in het bestemmingsplan een instandhouding van woningen voor bepaalde doelgroepen worden opgenomen. Dit gaat via een doelgroepenverordening.

Veranderingen onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet komen bestemmingsplannen te vervallen, en dient een gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied te hebben.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** het opnemen van percentages in een bestemmingsplan geeft de mogelijkheid tot sturing bij nieuwbouwwoningen. Het gaat om sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en

¹ Het Rijk heeft bekend gemaakt dat in de Omgevingswet de maximumgrens voor een sociale koopwoning in een bestemmingsplan/omgevingsplan wordt verlegd naar de NHG-kostengrens (€ 435.000, prijspeil 2024). Voorheen gebeurde dat via een experiment – bij invoering van de Omgevingswet is dit regel geworden.

middenhuurwoningen. Bestemmingsplanwijzigingen kunnen zowel op grond van de gemeente als op grond van derden worden doorgevoerd.

- **Betekenis voor beleid:** om percentages voor sociale koop en middenhuur op te nemen, moet de gemeente deze categorieën definiëren. Om eventueel een instandhoudingstermijn op te nemen, moet de gemeente een doelgroepenverordening vastleggen.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** een bestemmingsplan is bindend. De eisen die daarin zijn opgenomen, zijn publiekrechtelijk vastgelegd. Bestemmingsplannen zijn verankerd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Bestemmingsplannen zorgen voor een publiekrechtelijke borging van eisen vanuit de gemeente, en vormen dus een stevig instrument om te sturen op woningbouw. De gemeente kan een dwangsom opleggen bij overtredingen.

1.2 Exploitatieplan

Een verdere uitwerking van het bestemmingsplan is het exploitatieplan. Exploitatieplannen zijn een manier om verder sturing te geven aan bouwplannen op grond die niet in eigendom is van de gemeente. Een exploitatieplan is verplicht om op te stellen, als de gemeente en grondeigenaar er niet in slagen een **Anterieure overeenkomst**, maatwerkafspraken te sluiten. In een exploitatieplan is het mogelijk bepalingen op te nemen over drie woningbouwcategorieën (sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap). In het exploitatieplan kan de gemeenteraad exact aangeven hoeveel van dit type woningen er moeten komen en waar die moeten komen. Let op: eisen aan de woningbouwcategorieën in het exploitatieplan zijn alleen toegestaan als het bestemmingsplan al een regeling over de categorie bevat.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** een exploitatieplan heeft betrekking op nieuwbouw op gronden die de gemeente niet in eigendom heeft. Het kan gaan over sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap.
- **Betekenis voor beleid:** om bepalingen met betrekking tot woningbouwcategorieën op te nemen, moeten deze al in het bestemmingsplan opgenomen zijn.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** de Wet ruimtelijke ordening maakt het mogelijk een exploitatieplan op te stellen, mocht het niet lukken een anterieure overeenkomst te sluiten met een ontwikkelende partij. Hiermee wordt in plaats van een privaatrechtelijke overeenkomst een publiekrechtelijk instrument ingezet. Een exploitatieplan is in feite een soort anterieure overeenkomst, die vanuit de gemeente wordt “opgelegd”.

1.3 Doelgroepenverordening

Met bestemmingsplannen kan de gemeente borgen dat bepaalde woningbouwcategorieën worden gebouwd. Dat wil nog niet zeggen dat deze woningen ook voor een langere termijn beschikbaar blijven in die segmenten. Om dit te kunnen borgen, kan de gemeente een doelgroepenverordening opstellen. Met een doelgroepenverordening regelt de gemeente dat bepaalde woningbouwcategorieën voor een specifieke periode worden ‘vastgehouden’. Binnen de gestelde periode mogen die woningen dus niet voor een andere doelgroep worden ingezet dan in de doelgroepenverordening is vastgelegd. Om de verordening toe te passen moet dit in het betreffende bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan worden vastgelegd. In de doelgroepenverordening kan het volgende geregeld worden:

- De maximale aanvangsprijs van woningen. Dit gaat om sociale huur, sociale koop en middenhuur, inclusief wijze van indexering
- De doelgroepen (aan de hand van inkomensgrenzen)
- Instandhoudingstermijnen: verzekering van instandhouding voor de daarvoor aangewezen doelgroepen gedurende een bepaalde periode (sociale huur en middenhuur minimaal 10 jaar, sociale koop 1 tot 10 jaar)

Veranderingen onder de Omgevingswet

Met het ingaan van de Omgevingswet (1-1-2024) is het omgevingsplan de nieuwe standaard in plaats van het bestemmingsplan. In het omgevingsplan hoeft er geen losse doelgroepenverordening meer worden opgesteld: hierin kunnen woningcategorieën integraal opgenomen worden.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** met de doelgroepenverordening kan de gemeente sturen op het gebied van nieuwbouw. Dat geldt voor sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en middenhuurwoningen.
- **Betekenis voor beleid:** om een doelgroepenverordening te laten werken, moet deze worden opgenomen in bestemming- en exploitatieplannen. Naast de alertheid hierop vergt het monitoren en eventueel handhaven van de instandhoudingstermijnen aandacht van de gemeente.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** de doelgroepenverordening is op zichzelf geen dwingend instrument. Dat wordt het wel wanneer de deze verordening wordt opgenomen binnen bestemmings- en exploitatieplannen. De gemeente kan handhaven wanneer niet aan de eisen vanuit de doelgroepenverordening wordt voldaan.

1.4 Huisvestingsverordening

Met bestemmingsplannen en exploitatieplannen stuurt de gemeente op het toevoegen van betaalbare woningen. Met de doelgroepenverordening kan de gemeente nieuwbouwwoningen voor een langere termijn behouden voor bepaalde doelgroepen. De huisvestingsverordening is juist een instrument waarmee kan worden gestuurd op het toewijzen van bestaande woningen.

De huisvestingsverordening valt onder de Huisvestingswet. In Nederland geldt het principe van vrije vestiging: mensen zijn vrij om te kiezen waar zij wonen. De huisvestingsverordening kan hier grenzen aan stellen. Daar hangen dan wel regels aan: de huisvestingsverordening kan alleen gebruikt worden als het noodzakelijk en geschikt is “voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte”. De gemeenteraad kan in een huisvestingsverordening voor maximaal vier jaar regels geven die betrekking hebben op:

- Het in gebruik nemen of geven van woonruimte in de huursector
 - In de huisvestingsverordening moet de gemeenteraad een huisvestingsvergunning opnemen. Deze maakt het mogelijk om voor categorieën huurwoningen (in ieder geval sociale huur) in te stellen dat alleen mensen met zo’n vergunning in een woning mogen trekken.
 - De gemeente kan bepalen dat mensen met een economische of maatschappelijke binding aan de gemeente, een kern in de gemeente of woningmarktregio voorrang krijgen. Dit mag om maximaal 50% gaan van de vergunningsaanvragen.

- Wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad – zowel in de koop- als huursector
 - De gemeente kan bepalen beperkingen opleggen bij het wijzigen van gebruik van woningen. Dit moet vanuit het oogpunt gebeuren dat wijzigingen schaarste in de hand werken (ze worden bijvoorbeeld onttrokken aan de woningmarkt door verkamering).

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** met de huisvestingsverordening kan de gemeente sturen op het gebruik van de bestaande woningvoorraad. Het gaat om toewijzingen in de huursector (en nieuwbouw koop sinds de [Wijziging Huisvestingswet](#)), en om het wijzigen van woningen in zowel de huur- als koopsector.
- **Betekenis voor beleid:** om een huisvestingsverordening in te stellen moet de gemeente schaarste op de (betaalbare) woningmarkt aan kunnen tonen. Daarnaast vraagt de Huisvestingswet dat er overleg plaats moet vinden met regiogemeenten en relevante stakeholders (zoals woningcorporaties). Met de huisvestingsverordening is de gemeente verplicht een huisvestingsvergunningstelsel op te zetten.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** de huisvestingsverordening is verankerd in de Huisvestingswet. Deze wet maakt het mogelijk om te sturen in een markt die in principe vrij is. Met een vergunningstelsel reguleert de huisvestingsverordening de toewijzing en het gebruik van woningen. Daarmee is ook de handhaving geborgd: zonder vergunning is het niet toegestaan een woning te verhuren of te wijzigen.

1.5 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.

Veranderingen onder de Omgevingswet

Met invoering van de Omgevingswet is de wettelijke basis gecreëerd voor het kunnen aangaan van een overeenkomst waarin afspraken worden gemaakt over het aan de gemeente vergoeden van een bijdrage ter compensatie van niet gerealiseerde sociale woningbouw. Aan deze bevoegdheid zijn echter wel voorwaarden verbonden: de grondslag voor kostenverhaal moet zijn vastgesteld in een omgevingsvisie of een vastgesteld programma (zoals een Volkshuisvestingsprogramma).

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** met een vereveningsfonds kan de gemeente de bouw van sociale huur en/ of koopwoningen stimuleren.

- **Betekenis voor beleid:** De betaling van de bijdrage neemt de gemeente op in een (antereure) 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.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** 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'. De grondslag voor kostenverhaal dient te zijn opgenomen in een vastgestelde omgevingsvisie of een vastgesteld programma (zoals een Volkshuisvestingsprogramma).

1.6 Toekomstige en nieuwe wetgeving

Wetgeving is altijd aan verandering onderhevig. Zo ook de wetgeving die invloed hebben op het in te zetten instrumentarium op het gebied van betaalbare woningen. We zetten hier een aantal nieuwe en reeds voorziene wijzigingen op een rij.

Omgevingswet

De Omgevingswet is per 1-1-2024 ingevoerd. In de Omgevingswet zijn verschillende wetten die betrekking hebben op het ruimtelijk domein samengevoegd. Met het invoeren van de Omgevingswet zijn er voor 'wonen' een paar belangrijke dingen veranderd:

1. Ten eerste worden bestemmingsplannen opgevolgd door '**omgevingsplannen**'. Elke gemeente moet onder de Omgevingswet één omgevingsplan hebben voor haar gehele grondgebied.
2. De **doelgroepenverordening** zoals we die nu kennen komt onder de Omgevingswet te vervallen. Deze kan voortaan direct in een Omgevingsplan worden opgenomen, en hoeft dus niet via een aparte verordening te worden vastgelegd in een bestemmings- en exploitatieplan.
3. Onder de Omgevingswet zijn de **grenzen voor sociale koopwoningen** (voorheen was dat € 200.000) opgerekt naar de NHG-grens (€ 435.500, prijspeil 2024). Daarmee worden de mogelijkheden voor gemeenten verruimd om prijscategorieën op te nemen in bijvoorbeeld de Huisvestingsverordening en het omgevingsplan.

Opkoopbescherming

Bij het aannemen van de gewijzigde Woningwet stemden de Tweede en Eerste Kamer ook in met een amendement over het invoeren van de opkoopbescherming. De opkoopbescherming is per 1 januari 2022 in werking getreden. De opkoopbescherming is niet in de Woningwet, maar in de Huisvestingswet opgenomen. Het is in feite een aanvulling op de huisvestingsverordening. Naast regels over het in gebruik nemen of geven van woonruimte in de huursector en regels rond wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad, komt er een derde 'poot' bij. De gemeente kan ervoor kiezen een opkoopbescherming in te voeren in buurten waar schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen of wanneer de leefbaarheid van een buurt onder druk staat door het opkopen van woningen voor de verhuur. De opkoopbescherming zorgt ervoor dat in gebieden waar schaarste is, huizen niet zomaar kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Dit is afdwingbaar doordat er voor verhuur een verhuurvergunning moet worden afgegeven. Op die manier blijven meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen. Er zijn drie uitzonderingen wanneer deze opkoopbescherming niet geldt:

1. Woningen die aan familie worden verhuurd

2. Woningen die onderdeel zijn van een winkel-, kantoor- of bedrijfspand
3. Woningen die tijdelijk worden verhuurd: voorwaarde is dat de eigenaar de woning minimaal één jaar zelf heeft bewoond, en dat het niet om toeristische verhuur gaat

Wet goed verhuurderschap

In de Wet goed verhuurderschap is onder andere opgenomen dat gemeenten de bevoegdheid hebben om verhuurdervergunning te eisen bij verhuurende partijen. Ze krijgen hiermee de mogelijkheid een verordening op te stellen met algemene regels om een werkwijze voor te schrijven voor alle verhuurders en verhuurbemiddelaars die werkzaam zijn in de gemeente.

De gemeente kan een verplichte verhuurdervergunning instellen voor verhuurende partijen. Dit zorgt ervoor dat de gemeente een verbod kan instellen op woonruimte zonder vergunning. De verordening waarin de zo'n verbod op kan nemen, moet aan een aantal eisen voldoen. De gemeente moet bepaalde categorieën van woonruimten die gelegen zijn in bepaalde gebieden in de gemeente aanwijzen. Daarbij moet zijn onderbouwen waarom het noodzakelijk is om een verbod in te stellen: op basis van leefbaarheid of bescherming van huurders. Een uitzondering qua onderbouwing is woonruimte voor arbeidsmigranten: daarvoor hoeft geen gebied in de gemeente aangewezen te worden.

Wijziging Huisvestingswet

De Eerste Kamer heeft ingestemd met een voorgestelde herziening van de Huisvestingswet. Deze herziene Huisvestingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. De herziene Huisvestingswet geeft een gemeente de mogelijkheid om ten aanzien van de helft van de beschikbare huurwoningen en nieuwbouw koopwoningen tot de betaalbaarheidsgrens van (in 2024) €390.000,- voorrang te geven aan mensen met een economische, maatschappelijke of lokale binding met de gemeente. Daarnaast kunnen gemeenten bepaalde beroepen, zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten, aanmerken als cruciaal en ook hen voorrang geven. De gemeenten moeten dan wel onderbouwen waarom zij deze beroepen als cruciaal aanmerken.

Wet betaalbare huur

De Tweede Kamer heeft de Wet betaalbare huur aangenomen. Minister de Jonge (VRO) wil deze wet op 1 juli 2024 in laten gaan. Of dit doorgaat, hangt af van goedkeuring door de Eerste Kamer. De kern van deze Wet Betaalbare Huur is dat een groter gedeelte van de huurmarkt een maximale huurprijs krijgt. Hiervoor wordt het puntenstelsel opgetrokken van 148 naar 186 punten. Daarnaast wordt de huurprijsbescherming op basis van het puntenstelsel (WWS) voor alle huurders en verhuurders in het lage en middenhuursegment dwingend. Dit betekent dat verhuurders zich aan de maximale huurprijzen dienen te houden die het WWS voorschrijven. In totaal kan het dwingend maken van het WWS door handhaving landelijk leiden tot een huurverlaging voor 163.000 woningen met een gemiddelde huurverlaging van € 145,-.

2 Privaatrechtelijke instrumenten

Privaatrecht is in principe van toepassing op burgers of bedrijven onderling. Maar ook de gemeente kan als private partij handelen. Daarbij is het wel belangrijk dat als de gemeente via de publiekrechtelijke bevoegdheden heeft om dingen te regelen, zij dit niet óók via de privaatrechtelijke weg mag doen. Dit wordt ook wel de *doorkruisingsleer* genoemd. We onderscheiden de volgende privaatrechtelijke instrumenten:

- Prestatieafspraken
- Anterieure overeenkomst, maatwerkafspraken
- Ketting-/anti-speculatiebeding
- Zelfbewoningsplicht
- Grondprijsbeleid
- Erfpacht

2.1 Prestatieafspraken

Met prestatieafspraken kan de gemeente meer richting geven aan ontwikkelingen in de sociale huursector. Het kan gaan om afspraken over toe te voegen sociale huurwoningen, maar vaak gaat het meer over afspraken over de bestaande woningvoorraad.

Prestatieafspraken zijn een vrijwillige maar niet vrijblijvende overeenkomst tussen drie partijen: huurdersorganisatie, gemeente en corporatie. De belangrijkste reden voor het maken van prestatieafspraken is dat samenwerking nodig is om volkshuisvestingsdoelen te bereiken. Er is een onderlinge afhankelijkheid. De gemeente kan beleid maken, maar er gebeurt weinig als de corporatie niet bijdraagt aan de uitvoering. Via het maken van prestatieafspraken draagt de corporatie ‘naar redelijkheid’ bij aan de doelen die de gemeente in haar woonvisie stelt.

Er zijn geen vormvereisten voor prestatieafspraken. Er waren vroeger een aantal onderwerpen die aan bod moesten komen, maar dit is met wetswijzigingen verdwenen. Wel zijn er een aantal onderwerpen die in de prestatieafspraken aan bod moeten komen, als de partijen daar iets mee willen:

- **Verhogen maximale huurverhoging van inflatie + 1%:** als corporaties een hogere huurverhoging dan inflatievolgend willen doorvoeren, moeten zij dit in de prestatieafspraken vastleggen. En het mag alleen als de “normale” huurverhoging tot onvoldoende investeringscapaciteit leidt.
- **Investeren bij inkomensafhankelijke huurverhoging:** corporaties mogen voor hoge middeninkomens in een sociale huurwoning extra huurverhogingen doorvoeren. Daar moeten wel investeringen tegenover staan. Deze moeten concreet worden vastgelegd in prestatieafspraken.
- **Vrije toewijzingsruimte:** vanaf 1 januari 2022 geldt dat er 7,5% vrije toewijzingsruimte is (hiervoor was dat 10%). Deze 7,5% kan worden opgerekt naar 15%, mits in prestatieafspraken vastgelegd.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** de prestatieafspraken gaan in de regel over sociale huur. Al kunnen corporaties ook afspraken maken het gebied van middenhuur en sociale koop. Dit is maar beperkt mogelijk. Prestatieafspraken kunnen over zowel nieuwbouw als bestaande woningen gaan.

- **Betekenis voor beleid:** prestatieafspraken worden op basis van de woonvisie gemaakt. Een scherpe woonvisie helpt om scherpe prestatieafspraken te maken.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** het maken van prestatieafspraken is wettelijk vastgelegd in de Woningwet. Vervolgens zijn prestatieafspraken geen publiek- maar privaatrechtelijke afspraken tussen gemeente, corporaties en huurdersorganisaties. Daarmee zijn ze bindend. Niet nakomen van afspraken kan in een uiterst geval tot een gang naar de minister of rechter leiden.

2.2 Anterieure overeenkomst, maatwerkafspraken

Via anterieure overeenkomsten is het mogelijk om te sturen op betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten, wanneer de gemeente de betreffende grond niet in eigendom heeft. Een dergelijke overeenkomst wordt afgesloten voorafgaand aan een (wijziging van het) bestemmingsplan. Een anterieure overeenkomst is privaatrechtelijk van aard en wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Er is wel een stok achter de deur: als de gemeente en ontwikkelende partijen niet tot elkaar kunnen komen, moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Daarin kunnen alsnog eisen worden opgenomen over betaalbare woningen.

In de basis is een anterieure overeenkomst het vastleggen van afspraken tussen een gemeente en particuliere partijen over het ontwikkelen van een perceel. In een anterieure overeenkomst wordt vastgelegd wat de bijdrage is aan bijvoorbeeld de aanleg van wegen of openbare voorzieningen, de kosten voor aanpassing van het bestemmingsplan, et cetera. Daarnaast kunnen er afspraken worden gemaakt over de te bouwen woningen: bijvoorbeeld het type woningen (segment, prijs, grootte) en de manier waarop de woningen worden bestemd en behouden. Vervolgens past de gemeente het bestemmingsplan conform de anterieure overeenkomst aan, zodat kan worden begonnen met de bouw.

Als partijen meer middenhuurwoningen willen realiseren, kunnen zij op basis van vrijwilligheid onderling (privaatrechtelijke) afspraken maken en zo tot lokaal maatwerk komen. Met beleggers, ontwikkelaars of grootgrondeigenaren kan de gemeente, los van concrete bouwplannen, maatwerkafspraken maken. Deze zijn vergelijkbaar met de prestatieafspraken tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisaties, maar dan toegespitst op de realisatie van middenhuurwoningen. In de wet is vastgelegd dat gemeenten geen verdergaande voorschriften mogen stellen dan waarin de publiekrechtelijke kaders voorzien. Om die reden mogen afspraken over een aantal thema's *niet* privaatrechtelijk worden gemaakt:

- Woningkwaliteit (Bouwbesluit 2012). Wel over de woninggrootte/-type.
- Vergunningverlening (Wabo). Er kan niet privaatrechtelijk worden afgesproken dat de gemeente de vergunning verleent of dat de gemeente andere termijnen of criteria hanteert dan zijn vastgelegd in de Wabo.
- Woningtoewijzing (Huisvestingswet). Er kan privaatrechtelijk geen afspraak gemaakt worden over toewijzing aan personen uit de beoogde doelgroep (is publiekrechtelijk).

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** anterieure overeenkomsten en maatwerkafspraken zijn van toepassing op nieuwbouwwoningen.
- **Betekenis voor beleid:** anterieure afspraken zijn met name nuttig bij het ontbreken van een doelgroepenverordening. Met bijvoorbeeld een afwegingskader of beleidsregels sociale woningbouw heeft de gemeente een steviger vertrekpositie dan zonder.

- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** de Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft als uitgangspunt dat er een vrijwillige overeenkomst wordt gesloten bij bouwplannen. Dit is de anterieure overeenkomst. Als deze afspraken gesloten zijn, zijn ze bindend. Als stok achter de deur kan de gemeente via de publiekrechtelijke weg proberen regels op te leggen: via bijvoorbeeld een exploitatieplan.

2.3 Anti-speculatiebeding en kettingbeding

Met een anti-speculatiebeding kan de gemeente ervoor zorgen dat woningen niet worden gekocht, om vervolgens snel weer met winst worden doorverkocht. Daarmee borgt de gemeente dat (betaalbare) woningen ook daadwerkelijk bij woningzoekenden terechtkomen. Een kettingbeding doet dit ook, maar op een andere manier. Een kettingbeding zorgt ervoor dat de eerste voorwaarden (bijvoorbeeld de maximale verkoopprijs) ook bij latere verkopen geldend is.

Een anti-speculatiebeding wordt opgenomen in het koopcontract van nieuwbouwwoningen die worden gerealiseerd voor een specifieke doelgroep. Het beding is erop gericht om speculatie in de eerste jaren van bewoning te voorkomen. Dit wordt bewerkstelligd door in het koopcontract (afgesproken in anterieure overeenkomsten met ontwikkelende partijen) als voorwaarde op te nemen dat gedurende een bepaalde termijn de woning niet zonder toestemming van de gemeente verkocht mag worden. Indien er toestemming voor verkoop wordt gegeven, dan wordt aan de hand van een rekensom de maximale verkoopprijs vastgesteld (waarbij de oorspronkelijke aankoopprijs wordt geïndexeerd en wordt vermeerderd met aantoonbare meerkosten). Wordt na verkoop geconstateerd dat de woning tegen een hogere prijs is verkocht, dan is de verkopende partij hierover een boete verschuldigd.

Woningen waar een kettingbeding in het koopcontract is opgenomen, kunnen wel 'gewoon' verkocht worden, maar moeten dan wel aan de eisen van het eerste koopcontract voldoen. Een kettingbeding wordt meestal ook in combinatie met een boeteclausule opgenomen.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** anti-speculatiebedingen en kettingbedingen zijn van toepassing op nieuwbouwwoningen in de koopsector. Ze kunnen zowel worden ingezet op grond die van de gemeente is, als op grond van private partijen.
- **Betekenis voor beleid:** de gemeente dient een maximumprijs vast te stellen waar zo'n beding van toepassing is.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** een kettingbeding en anti-speculatiebeding wordt opgenomen in anterieure overeenkomsten met ontwikkelende partijen. Het naleven van deze regels gaat via de makelaar en notaris. Het gaat immers over een privaatrechtelijke overeenkomst. De notaris heeft de plicht op de bepalingen in de koopovereenkomst te wijzen voor deze kan worden gesloten. Dit geldt ook voor de verkoper en verkopend makelaar. Bij naleving is de verkoper hoofdaansprakelijk.

2.4 Zelfbewoningsplicht

Een andere manier om woningen voor een langere tijd beschikbaar te houden voor woningzoekenden is een zelfbewoningsplicht. Dit instrument gaat een stap verder dan een anti-speculatiebeding. De zelfbewoningsplicht dwingt huiseigenaren om een aangekochte woning voor een bepaalde periode zelf te bewonen. Een zelfbewoningsplicht wordt al geruime tijd op verschillende manieren ingezet. Hij is

bijvoorbeeld inzetbaar via **Erfpacht** of bij nieuwbouw door derden (via anterieure overeenkomsten, zodat de zelfbewoningsplicht wordt opgenomen in de koopovereenkomst). Ook via de nieuwe opkoopbescherming is er in feite een zelfbewoningsplicht in te regelen, al werkt deze op een andere manier (zie: **Opkoopbescherming**).

Eigenschappen instrument

- **Toepassingsbereik:** een zelfbewoningsplicht die door de gemeente is opgelegd is alleen toegestaan op nieuwbouw. Het gemakkelijkst is het als dit grond van de gemeente is. Als het om grond van derden gaat, kan de gemeente via anterieure overeenkomsten of exploitatieplannen een zelfbewoningsplicht opnemen. Verkopers van woningen staan wel vrij om zelfbewoningsplicht op te leggen voor bestaande woningen.
- **Betekenis voor beleid:** de gemeente kan een maximale woningprijs definiëren om aan te geven voor welke woningen een zelfbewoningsplicht geldt.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** een zelfbewoningsplicht kan worden opgenomen in anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen. Hiermee is het een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de verkopende partij en de koper. Vaak is hier een boeteclausule mee gemoeid.

2.5 Grondprijsbeleid

Om het bouwen van betaalbare woningen te stimuleren, kan de gemeente lagere grondprijzen hanteren voor sociale huurwoningen of sociale koopwoningen. Hiermee wordt het voor ontwikkelende partijen gemakkelijker betaalbare woningen te bouwen. Er hoeft immers minder terugverdiend te worden, waardoor de business case gemakkelijker rond te rekenen is.

Eigenschappen instrument

- **Toepassingsbereik:** grondprijsbeleid is van toepassing op gronden die gemeente zelf in eigendom heeft.
- **Betekenis voor beleid:** grondprijsbeleid is vaak vastgelegd in een jaarlijkse nota grondprijzen. Het is gebruikelijk dat de gemeente de grondprijzen en waardebeoordeling via een grondprijzenbrief publiceert.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** nadere afspraken over grondprijzen kunnen in anterieure overeenkomsten met de ontwikkelende partij gemaakt worden.

2.6 Erfpacht

Met erfpachtconstructies kan de gemeente ervoor zorgen dat kopers meer financiële mogelijkheden krijgen. De koopprijs gaat via erfpachtconstructies namelijk naar beneden. Daarnaast kunnen binnen de erfpachtvoorwaarden ook voorwaarden worden opgenomen om bepaalde doelgroepen (eigen inwoners, starters) te selecteren.

Als iemand een woning op erfpachtgrond koopt, wordt hij of zij geen eigenaar van de grond, maar erfpachter. In de meeste gevallen is de grond door de gemeente in erfpacht uitgegeven. In plaats van een eenmalige koopsom geeft erfpacht voor de gemeente een doorlopende bron van inkomsten. De

erfpachter moet namelijk een jaarlijks bedrag aan de gemeente betalen, de erfpachtcanon. De erfpachtcanon bestaat meestal uit een percentage van de waarde van de grond. In tegenstelling tot huur is erfpachtcanon onder de huidige belastingwet fiscaal aftrekbaar.

Als het gaat om gronden die de gemeente in erfpacht uitgeeft, kunnen in de erfpachtovereenkomst voorwaarden worden vastgelegd. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente geeft het gebruiksrecht aan de erfpachter. De erfpachter betaalt geen grondprijs, maar een (jaarlijkse of eenmalige) canon. De gemeente en de erfpachter kunnen in het erfpachtcontract ook afspraken opnemen over het gebruik van de grond en opstallen. Dit geeft de gemeente meer langjarige zekerheid dan bij verkoop omdat bij wijziging van het gebruik de gemeente daarover, afhankelijk van de erfpachtovereenkomst, zeggenschap heeft.

Er zijn moderne vormen van erfpacht die de woningmarkt stimuleren, bijvoorbeeld de Koopgarantregeling (zie: [Terugkoop-/verkoopregelingen](#)).

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** erfpacht is mogelijk bij nieuwbouwwontwikkelingen in de koopsector. De grond moet in eigendom van de gemeente zijn.
- **Betekenis voor beleid:** bij erfpacht moet de gemeente een canonfonds opzetten. Met de canonvoorwaarden kan de gemeente overigen Een lage canon voor een vooraf vastgestelde periode zorgt daarbij voor een hogere leencapaciteit bij banken.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** erfpacht wordt vastgelegd in een erfpachtovereenkomst. Hierbij is vast te stellen of erfpacht is af te kopen (aankoop grond), eeuwigdurend is (erfpachtcanon), of dat de erfpachtbepalingen naar een volgende koper mee gaan of niet.

3 Overige instrumenten

De laatste set instrumenten scharen we onder de categorie 'overig'. Het gaat hier over financiële instrumenten, maar ook slimme oplossingen om via aanpalende onderwerpen mogelijkheden te creëren om betaalbare woningen toe te voegen. We behandelen de volgende vier instrumenten:

- Starterslening
- Terugkoop-/verkoopregelingen
- Alternatieve bouw- of woonvormen
- Woningsplitsing/-omzetting

3.1 Starterslening

Een starterslening verruimt de koopmogelijkheden voor (koop)starters. Hiermee worden niet meer betaalbare woningen toegevoegd, maar wordt het begrip 'betaalbaar' in feite wat opgerekt voor een specifieke doelgroep. Met een Starterslening wordt het verschil overbrugd tussen de prijs van de woning en het maximale bedrag dat geleend kan worden. Dit volgens de normen van de Nationale Hypotheek Garantie. Hierdoor kan tegen gunstige voorwaarden een woning gekocht worden die anders onbereikbaar is. Volgens het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) krijgen kopers hiermee maximaal 20% meer bestedingsruimte, bovenop de hypotheek. Voor de Starterslening worden de eerste 3 jaar geen maandlasten betaald. Daarna wordt periodiek bekeken of de rente en aflossing over de Starterslening betaald kunnen worden.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** startersleningen zijn voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw van toepassing – uiteraard in de koopsector. Alleen koopstarters (dus mensen die hun eerste huis kopen) kunnen in aanmerking komen voor een starterslening. De woning moet in aanmerking komen voor een NHG-hypotheek. Deze is maximaal € 435.000, of € 461.100 voor een energiezuinige woning (prijsspeil 2024).
- **Betekenis voor beleid:** om startersleningen in te zetten, moet de gemeente een fonds opzetten waarin zij geld reserveert om aan starters toe te kennen.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** via de hypotheekvoorwaarde en borgstelling via NHG en SVn zijn de verplichtingen naar de gemeente toe (voldoen aan betalingen en terugbetaling lening) geborgd.

3.2 Terugkoop-/verkoopregelingen

Terugkoop-/verkoopregelingen kunnen helpen om woningen beschikbaar te stellen aan mensen met een lagere leencapaciteit. Daarnaast helpen verschillende constructies ook met bestendigen van de beschikbaarheid van deze woningen voor die doelgroep: bijvoorbeeld doordat woningen na verkoop worden teruggekocht.

Er zijn verschillende terugkoop- en verkoopregelingen. Traditioneel lag het initiatief hiervoor bij woningcorporaties, maar die rol is kleiner geworden door verscherpte boekhoudkundige regels rond

jaarverslaglegging en splitsing van de portefeuille (DAEB en niet-DAEB). Daarom zien we de laatste jaren een terugtrekkende beweging van corporaties. Maar het is mogelijk dat andere partijen dit overnemen, zoals ontwikkelaars, aannemers, beleggers en zeker ook gemeenten (bijvoorbeeld via een op te richten stichting). Het principe blijft hetzelfde: bij aankoop krijgt de koper een korting op de marktwaarde. Bij verkoop wordt winst of verlies gedeeld. Het verschil tussen de constructies betreft in hoofdlijnen wel of geen terugkoopplicht. Voordeel voor gemeenten is dat die geen vastgoedeigenaar wordt en tóch laagdrempelig iets voor koopstarters doet. Hieronder beschrijven we drie varianten.

Koopgarant

Corporaties en ontwikkelaars kunnen zowel bestaande- als nieuwbouwwoningen verkopen met Koopgarant. Hierdoor zijn meer mensen in staat een woning te kopen. Dit betekent dat zij een woning aanbieden voor een lagere prijs dan de marktwaarde én hierbij een terugkoopgarantie bieden aan de koper. Op het moment van terugkoop deelt de corporatie of ontwikkelaar de waardeontwikkeling met de koper volgens een vaste formule. Koopgarant is toe te passen bij zowel bestaande- als nieuwbouwwoningen.

Koopgarant is juridisch gebaseerd op een recht van erfpacht. In geval van executie is op deze manier de terugkoopregeling en de geïnvesteerde koperskorting veiliggesteld. Het erfpachtrecht bij Koopgarant maakt dat de koper feitelijk economisch volledig eigenaar is. Het erfpachtrecht wordt namelijk eeuwigdurend gevestigd en de canon voor eeuwig afgekocht. Er is dus geen jaarlijkse canon en de koper hoeft geen nieuwe afkoopsommen meer te betalen. Op deze manier is de erfpacht geen belemmering voor de financiering.

KOOPstart/Slimmer Kopen/Kopen naar Wens

Constructies als KOOPstart, Slimmer Kopen en Kopen naar Wens worden starterswoningen verkocht met een koperskorting op de getaxeerde marktwaarde. Op termijn, wanneer de woning wordt doorverkocht, ontvangt de initiatiefnemer de eerder verstrekte koperskorting én een deel van de waardeontwikkeling van de eigenaar. Het grote verschil tussen Koopgarant en deze laatste constructies is dat laatstgenoemde gericht zijn op een eenmalige transactie. Koopgarant is juist bedoeld om een woning voor een langere termijn goedkoop aan te kunnen bieden.

Kenmerken instrument

- **Toepassingsbereik:** koopconstructies gaan uiteraard over koopwoningen. De precieze toepassing verschilt per instrument. KOOPstart/Slimmer Kopen/Kopen naar wens gaan over nieuwbouwwoningen. Koopgarant kan zowel van toepassing zijn op bestaande als nieuwbouwwoningen.
- **Betekenis voor beleid:** het inzetten van dit soort constructies vraagt van de gemeente vooral een actieve promotie bij ontwikkelende partijen en woningcorporaties. Verder is de inmenging van de gemeente beperkt.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:** de inzet van deze constructies kan afgedwongen worden voor gebruik bij tenders en aanbestedingen. Ook via anterieure afspraken kunnen dit soort constructies worden vastgelegd. Wat betreft Koopgarant kunnen uiteraard ook prestatieafspraken worden gemaakt.

3.3 Alternatieve bouw- of woonvormen

Met alternatieve bouw- of woonvormen kan de gemeente proberen betaalbare woningen toe te voegen door marktconform te ontwikkelen. Er zijn dan geen (vaak ingewikkelde) juridische of financiële instrumenten nodig. In feite zijn er twee sturingsmethodieken om een goedkope koopwoning te realiseren:

1. Instrumenten waarmee een woning onder de marktprijs verkocht kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld Koopgarant of de Starterslening (zie betreffende paragrafen).
2. Kleiner bouwen en daardoor toch een marktconforme woning realiseren met een lagere prijs (marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding). Door bijvoorbeeld bouwvlak, bouwhoogtes en uitbreidingsmogelijkheden te beperken kunnen goedkope, vaak kleinere woningen, niet groeien tot grote dure woningen.

Voorbeelden van kleiner bouwen met een marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding zijn: grondgebonden rug-aan-rugwoningen, gestapelde beneden-bovenwoningen en appartementen en piramide-woningen. Dit soort woningtypen is elders gerealiseerd en zijn goede alternatieven voor betaalbare woningen. Bijkomend voordeel is, dat deze woningen niet uitbreidbaar zijn. Dit biedt meer garantie op het ook op termijn beschikbaar blijven van dit woningsegment voor de betreffende doelgroepen.

Aanvullend kan nog gedacht worden aan het uitdagen van bouwende partijen om met kostenbesparende producten/concepten betaalbare én kwalitatief goede woningen te realiseren (standaardisatie, alternatieve bouwmethoden, et cetera).

Eigenschappen instrument

- **Toepassingsbereik:** alternatieve vormen van wonen kunnen in alle segmenten gerealiseerd worden. Het kan over nieuwbouw gaan, maar bijvoorbeeld transformatie van bestaande panden kan ook kansen bieden voor het toevoegen van betaalbare woningen.
- **Betekenis voor beleid:** om alternatieve woningen te faciliteren moet er wellicht soepeler worden omgegaan met eisen omtrent welstand of het transformeren van panden.
- **Afdwingbaarheid en juridische verankering:**

3.4 Woningsplitsing/-omzetting

Het splitsen van woningen kan kansen bieden om bijvoorbeeld grote (dure) woningen om te bouwen naar goedkope woonruimte. Meer ruimte bieden om woningen te splitsen kan helpen om dit soort ontwikkelingen te stimuleren. Aan de andere kant kan splitsen van woningen uiteraard ook ongewenst zijn (zie het voorbeeld in de [Huisvestingsverordening](#), of bijvoorbeeld door een hogere parkeerdruk).

Daarom is het verstandig randvoorwaarden te stellen: denk aan een leefbaarheidstoets, of een minimale grootte van een te splitsen woning. Ook zijn er verschillende gemeenten die splitsing in bepaalde wijken toestaan, en in andere niet.

Eigenschappen instrument

- **Toepassingsbereik:** woningsplitsing is van toepassing op bestaande woningen, veelal in de koopvoorraad. Uiteindelijk kunnen gesplitste woningen verkocht en verhuurd worden.

- **Betekenis voor beleid:** wensen ten opzichte van splitsing kunnen in apart splitsingsbeleid worden opgenomen, maar ook in bestemmingsplannen of de huisvestingsverordening. In welk instrument zulk beleid landt, is afhankelijk van de grond waarop regels worden vastgesteld: ruimtegebruik of schaarste.
- **Afdwingbaarheid:** het splitsen van woningen op zichzelf is niet afdwingbaar. Splitsingsbeleid wel: afhankelijk van waar dit beleid wordt vastgelegd.
- **Juridische verankering:** afhankelijk van de reden voor splitsingsbeleid kan de basis in de Wet ruimtelijke ordening of de Huisvestingswet liggen.