

Datum : 3 maart 2026

Aan : College van B&W

Van : Paul Smeulders

Auteurs : Joep Peters, Joris Wijnakker, Saskia Maessen, Joël Jansen

Betreft : Toelichting werking, evaluatie en toekomst van de doelgroepenverordening

Inleiding

In februari 2022 heeft de gemeenteraad de doelgroepenverordening vastgesteld door middel van dit [raadsvoorstel](#). De verordening regelt voor de woningsegmenten sociale huur, middenhuur en betaalbare/sociale koop welke prijs- en kwaliteitseisen gelden, wat de doelgroep is en hoelang nieuwe woningen binnen die segmenten in stand gehouden moeten worden. De gemeenteraad kon destijds pas percentages van deze woningbouwcategorieën vastleggen in bestemmingsplannen als dit in een aparte verordening was vastgelegd. Het doel van de doelgroepenverordening was 'het beheersen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen in de lagere en middensegmenten'.

Waarom is de doelgroepenverordening gemaakt: Stok achter de deur

De voornaamste motivatie om te kiezen voor een doelgroepenverordening als instrument was het inzicht dat de opgave om sociale huurwoningen van voldoende kwaliteit te realiseren onvoldoende werd opgepakt door ontwikkelaars. Private ontwikkelaars zijn geneigd een marktbenadering te kiezen bij het sociale programma van woningbouwontwikkelingen, wat kan resulteren in zeer kleine woningen, die niet worden verdeeld aan de hand van het woonruimteverdelingssysteem, met een relatief hoge 'sociale' huurprijs, verhuurd door particuliere partijen. Particuliere sociale huurwoningen worden niet verdeeld via Entree en we kunnen met particuliere partijen moeilijker afspraken maken over huurprijzen, beschikbaarheid van woningen en over de huisvesting van bijzondere doelgroepen, zoals gedupeerden van de toeslagenaffaire, statushouders en doorstromers uit opvang en instellingen. In de Woonvisie is dan ook later verankerd dat sociale huurwoningen geëxploiteerd en verhuurd moeten worden door een woningcorporatie

De doelgroepenverordening helpt om aan de voorkant helderheid te creëren over welke kwaliteitseisen voor welke doelgroepen we stellen, omdat de doelgroepen duidelijk worden gedefinieerd in de vorm van inkomensgrenzen of kooprijsgrenzen en er een koppeling wordt gelegd met Woonstandaarden van Aedes en minimaal gebruiksoppervlak. Door dit vast te leggen *is de mogelijkheid* gecreëerd om kaders hierover vast te leggen in het bestemmingsplan/omgevingsplan. Let wel; de doelgroepenverordening geldt daarmee niet automatisch bij alle woningbouwontwikkelingen, maar enkel als we ervoor kiezen in een omgevingsplan bij een woningbouwontwikkeling hiermee te werken. Door het opnemen van standaardnormen is het voor ontwikkelaars veel belangrijker om woningcorporaties in een vroegtijdig stadium bij de planvorming wordt betrokken. De doelgroepenverordening dient daarmee voornamelijk als stok achter de deur: als er geen overeenstemming wordt bereikt met woningbouwontwikkelaars of woningcorporaties worden niet of te laat betrokken, is er een vangnet om te borgen dat standaard-sociale huurwoningen van voldoende kwaliteit worden gerealiseerd en in stand worden gehouden. In de praktijk willen we door

het goede gesprek met ontwikkelaars en corporaties komen tot een goed woningbouwprogramma. Gelukkig lukt dat in de praktijk vrijwel altijd.

Omdat de doelgroepenverordening daarom vaak niet wordt toegepast, verankeren we afspraken over sociale en betaalbare woningbouw in de privaatrechtelijke afspraken die we maken met ontwikkelende partijen. Daarmee benutten we dus niet altijd de *publiekrechtelijke* mogelijkheid om goede woningbouwprogramma's af te dwingen. Om alsnog te borgen dat we af kunnen dwingen dat wordt gerealiseerd wat we in beleid (de Woonvisie) hebben vastgelegd en wat we in onze gesprekken afspreken met ontwikkelaars, leggen we de percentages sociale corporatiehuur en percentages over betaalbaarheid vast in privaatrechtelijke afspraken. Hiervoor heeft het college in 2023 een [richtlijn](#) voor vastgesteld.

Het effect hiervan is dat de Arnhemse corporaties in een betere uitgangspositie zijn gepositioneerd als het gaat om het ontwikkelen van locaties in onze gemeente. Het heeft ertoe geleid dat bij de meeste woningbouwontwikkelingen op tijd is onderhandeld met de corporaties waardoor de noodzaak om de kaders vast te leggen in bestemmingsplannen/het omgevingsplan er niet was.

Deze werkwijze bij woningbouwontwikkelingen is dus om aan de voorkant privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten met ontwikkelaars en corporaties over het woningbouwprogramma en de doelgroepenverordening niet publiekrechtelijk toe te passen. Daarmee wordt hetzelfde doel bereikt (het beheersen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen in de lagere en middensegmenten).

Evaluatie van de Doelgroepenverordening

Op basis van amendement 22A27, dat bij de vaststelling van de doelgroepenverordening in februari 2022 door uw gemeenteraad is aangenomen, is een evaluatie van de doelgroepenverordening uitgevoerd. De evaluatie bestond uit drie groepsgesprekken die zijn gevoerd onder leiding van een onafhankelijke gespreksleider. Deze zijn gevoerd met:

1. Woningcorporatie Portaal, Vivare en Volkshuisvesting;
2. Ambtenaren van de gemeente;
3. Ontwikkelaars die eerder bij de behandeling van de Doelgroepenverordening hebben ingesproken (VanWonen, Amvest en Hendriks Bouw).

Hieronder gaan we in op de effecten op de woningbouwopgave, de positie van de woningcorporatie en het middenhuur en betaalbare koop-segment. De verslagen van deze groepsgesprekken zijn als bijlage toegevoegd.

Meer sociale huurwoningen

Zoals hierboven beschreven, was bij de invoering van de doelgroepenverordening het beoogde effect om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen in de lagere en middensegmenten te beheersen. Uit de evaluatie blijkt dat de doelgroepenverordening met name effect heeft gehad op de realisatie van sociale huurwoningen. De doelgroepenverordening bevat duidelijke normen en eisen voor sociale huur. Hoewel deze eisen bij de meeste projecten niet dwingend zijn toegepast in een bestemmingsplan, vormen ze in de praktijk wel het uitgangspunt bij onderhandelingen tussen gemeente, ontwikkelaars en corporaties. Dit leidt ertoe dat corporaties de sociale huurwoningen zelf realiseren of direct bewoonbaar afnemen van ontwikkelaars. De gemeente en corporaties geven aan

dat het instrument noodzakelijk is als stok achter de deur om woningen van goede kwaliteit af te dwingen en sneller tot consensus te komen over woningbouwprogramma's.

In positie brengen van de Woningcorporaties

Een belangrijk doel was om het 'Premium Partnership' met de corporaties te bevorderen en dus om corporaties (en niet particuliere partijen) in positie te brengen om sociale huurwoningen te verhuren. Uit de evaluatie volgt dat dit goed is gelukt. Gemeente en corporaties constateren dat de samenwerking met ontwikkelaars is verbeterd. Bij particuliere initiatieven door ontwikkelaars leidt dit in vrijwel alle projecten tot (intentie)overeenkomsten waarbij corporaties sociale huurwoningen afnemen of realiseren. Reden daarvoor is dat de terugvaloptie voor ontwikkelaars (het strikt toepassen van de doelgroepenverordening via het bestemmingsplan/omgevingsplan) niet aantrekkelijk is. Hoewel afspraken over het woningbouwprogramma gemakkelijker gaat, geven corporaties wel aan dat het soms lastig blijft om tot goede afspraken te komen over woonkwaliteit. Bij turn key projecten waarbij nieuwbouwwoningen direct bewoonbaar opgeleverd door een ontwikkelaar worden blijven minimale kwaliteitseisen van corporaties regelmatig een punt van discussie. Bij gemeentelijke projecten ervaren corporaties juist dat er soms hoge eisen worden gesteld aan gebouwen, die financieel lastig haalbaar zijn. Dit benadrukt het belang van vroegtijdige afstemming tussen betrokken partijen. De ontwikkelaars vinden de rol van de corporaties te groot geworden, terwijl particuliere verhuurders net zo goed woningen met een sociale huurprijs aan de juiste doelgroep kunnen verhuren. Hierdoor zouden er sneller woningen kunnen worden ontwikkeld. Zij geven ook aan dat de samenwerking met corporaties wel is verbeterd de afgelopen jaren.

Middenhuur en betaalbare koop

Bij de invoering van de doelgroepenverordening zijn ook bepalingen opgenomen voor middenhuur en betaalbare koop. Die zijn destijds voor de zekerheid toegevoegd. Inmiddels is het rijks- en lokale beleid aangescherpt: minimaal 66% van de nieuwbouw moet betaalbaar zijn, waarvan 30% sociale huur. Alle drie de ondervraagde partijen geven aan dat het hanteren van strikte normen voor middenhuur en sociale koop onvoldoende recht doet aan de diversiteit in de stad en dat verschillende business cases gelden voor verschillende delen van de stad. Over het algemeen geldt dat grond in Noord duurder is dan in Zuid, waardoor er een verschillende prijs-kwaliteitverhouding geldt. Hierin zou meer flexibiliteit in beginsel goed zijn, die de verordening nu niet biedt. Het toepassen van de verordening via het bestemmingsplan/omgevingsplan voor deze doelgroepen is daarmee in veel gevallen lastig uitvoerbaar en daarom passen we maatwerk toe. Omdat afspraken over deze segmenten de afgelopen jaren vooral privaatrechtelijk zijn gemaakt, is de publiekrechtelijke toepassing van de doelgroepenverordening op middenhuur en betaalbare koop nauwelijks aan bod gekomen in de evaluatie.

Overige ontwikkelingen op Woningbouw

Na de inwerkingtreding van de doelgroepenverordening is het woonbeleid verder ontwikkeld. Zo is regionaal de Woondeal 2.0 vastgesteld waarin 30 % sociale huur & 66% betaalbaar de standaard werd. Dit is verder uitgewerkt in uw Woonvisie waarin we per stadsdeel verder zijn gaan differentiëren. De Wet goed verhuurderschap en Wet betaalbare huur leggen ook een wettelijke basis onder oppervlak en huurprijs. Daarnaast is het stadsakkoord gesloten tussen gemeente, corporaties en ontwikkelaars en werken we goed samen in het bouwberaad. Dit alles maakt dat betrokkenheid van corporaties geen discussie meer is en bij een aantal projecten zelfs actief wordt betrokken door ontwikkelaars om te participeren.

Vertaling richting nieuwe instrumenten

De evaluatie bevestigt dat de doelgroepenverordening een nuttig instrument is om onze doelgroepen en de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen vast te leggen en als stok achter de deur om de corporaties in positie te brengen bij woningbouwontwikkelingen. Het was nodig om regels over woningbouwcategorieën in bestemmingsplannen te mogen vastleggen. Wel is het belangrijk dat regels actueel zijn, dus indexering voor iedereen helder is. Hetzelfde geldt voor de gehanteerde definities.

Sinds de komst van de Omgevingswet is hier geen aparte verordening meer voor nodig. De Omgevingswet geeft ruimte om regels over doelgroepen in het omgevingsplan vast te leggen. Sterker nog, een doelgroepenverordening wordt als instrument niet door de Omgevingswet ondersteund. Gedurende de transitiefase van het omgevingsplan (tot 2032) zal deze vertaald moeten worden naar nieuwe instrumenten die de Omgevingswet biedt (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan), daarna vervalt die van rechtswege. Ook met de Omgevingswet kan zowel een privaatrechtelijk pad, via overeenkomsten, en een publiekrechtelijk pad, regels in het omgevingsplan, gevolgd worden. Net zoals voorheen gaat de uitvoering per woningbouwproject. De Wet versterking regie volkshuisvesting, welke naar verwachting in 2026 in werking treedt, werkt deze passages nog wat verder uit.

Feitelijk kunnen we zeggen dat de stok achter de deur voor ontwikkelaars dus al in de Omgevingswet zit, want als we niks doen en de doelgroepenverordening laten vervallen mogen we nog steeds categorieën, kwaliteitseisen en instandhoudingstermijnen vastleggen in het omgevingsplan. We kunnen dus uit de voeten met het huidige instrumentarium waarbij we voornamelijk het privaatrechtelijke spoor kiezen. Hierbij gebruiken we de prijsgrenzen van het Rijk die automatisch worden geïndexeerd.

Om ook in de nieuwe situatie per project op de juiste manier te kunnen sturen op het juiste aanbod, is het behulpzaam om beleidskaders hierover te verankeren in een beleidsstuk. Daarin kunnen ook de richtlijnen voor het privaatrechtelijke spoor een plek krijgen. Als we kijken naar de instrumenten die de Omgevingswet biedt is dan het omgevingsprogramma het meest logische instrument. Vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting wordt het verplicht een omgevingsprogramma voor volkshuisvesting op te stellen. Deze wet gaat over het sturen op hoeveel, waar en voor wie gebouwd wordt en zal niet alleen het instrument omgevingsprogramma kaderen, maar ook de bevoegdheden die we krijgen in het omgevingsplan. De behandeling van deze wet is vertraagd en gaat naar verwachting op 1 juli 2026 in. De vertaling van de tactische principes van de doelgroepenverordening kunnen hieraan gekoppeld worden. De uitvoering per project gaat dan nog steeds via het omgevingsplan of privaatrechtelijke overeenkomsten.

Bijlagen

1. Gespreksverslag corporaties
2. Gespreksverslag gemeente
3. Gespreksverslag ontwikkelaars

Bijlage 1: Gespreksverslag corporaties

Het eerste evaluatiegesprek heeft plaatsgevonden met de woningbouwcorporaties Portaal, Vivare en Volkshuisvesting. In dit gesprek gaven de corporaties aan dat zij als gevolg van de Doelgroepenverordening in positie zijn gekomen, omdat ontwikkelaars meer gedwongen worden samen te werken met de corporaties in nieuwbouwprojecten. Omdat dit nu een vereiste is, leggen ontwikkelaars voor elk plan contact met een corporatie. Voorheen werden hiervoor ook beleggers benaderd.

Het nadeel van de huidige situatie is dat er ook plannen komen die niet aantrekkelijk zijn voor corporaties. “Maar we hebben wel de morele plicht om met de ontwikkelaar dan rond de tafel te gaan.” Ook is het lastig dat de Doelgroepenverordening een generieke maatregel is die overal op dezelfde manier van toepassing is, terwijl elke locatie anders is. Zo is bijvoorbeeld het effect van de Doelgroepenverordening in de Geitenkamp, waar al een groot aandeel sociale huurwoningen is, het toevoegen van extra sociale huurwoningen. Volgens de corporaties, is dat daar minder wenselijk dan in een wijk met veel minder sociale huurwoningen.

De corporaties geven aan dat ze in hun eigen gedrag wel veranderd zijn sinds de invoering van de Doelgroepenverordening. In het begin wachtten de corporaties meer af, nu zijn ze een stuk pro-actiever geworden en proberen ze eerder in contact te komen met de ontwikkelaar. Partijen geven aan dat er nog ruimte is voor verbetering, en een nog pro-actievere houding mogelijk is.

De corporaties zouden graag in een eerder stadium betrokken willen worden, bijvoorbeeld al bij het bespreken van de kaders uit de startnotitie en voor het opstellen van de uitgangspunten in de anterieure overeenkomst. Wat betreft de corporaties stelt de gemeente in dit stadium veel eisen, maar heeft zij te weinig oog voor de haalbaarheid. Nu komt het soms voor dat uitgangspunten worden vastgesteld (qua stedenbouw, beeldkwaliteit, woonkwaliteit) die voor corporaties niet altijd haalbaar zijn. Die moeten dan achteraf worden gecorrigeerd, maar dat lukt dan niet meer.

De corporaties geven aan dat het hen zou helpen als er in specifieke situaties een uitweg is om de Doelgroepenverordening niet van toepassing te laten zijn.

Corporaties willen ruimte hebben, om niet alle plots te voorzien van een sociaal programma, aangezien niet alle projecten aantrekkelijk zijn qua product/ beheersbaarheid. En ook omdat niet op alle plekken toevoegen van sociale huurwoning op dezelfde manier gewenst is. Dit zou de mogelijkheid bieden om meer maatwerk toe te passen en dichter bij de bedoeling van de verordening te blijven. Dit geldt met name voor kleinere projecten. Een genoemde optie in het gesprek is afkoop; bijvoorbeeld in wijken waar sociale huur mag afnemen. Er moeten dan heldere afkoopregels volgen. De baten uit deze afkoop kunnen weer helpen om op andere plekken een project net wel haalbaar te krijgen. Hierbij wordt wel aangegeven dat het belangrijk is dat er niet zomaar een fonds of afkoopregeling wordt ingericht waardoor er een standaard escapeclausule ontstaat die het doel van de Doelgroepenverordening ondergraaft. Een optie die naar voren komt is om meer naar het geheel van alle ontwikkelingen te kijken in plaats van losse projecten. Ontwikkelaars kunnen niet rekenen op een sluitende businesscase uit het sociale huur deel. Ze moeten daar verlies op calculeren en dit compenseren met andere producten. Die financiële ruimte moet er wel zijn. Als er geen of nauwelijks woningen in de andere segmenten gebouwd (kunnen) worden dan komen er ook geen sociale huurwoningen. Corporaties hebben dus ook belang bij haalbare projecten.

Bijlage 2: Gespreksverslag gemeente

Het tweede evaluatiegesprek heeft plaatsgevonden met ambtenaren (beleidsadviseurs, ontwikkelmanagers, planeconomen) van de gemeente Arnhem. Zij geven aan dat de Doelgroepenverordening (in combinatie met het premium partnership) een goede manier is om partijen te dwingen het serieuze gesprek met elkaar te voeren. Door snelle marktveranderingen kan een dergelijke verordening in beginsel soms wel als strak keurslijf worden ervaren. Vraag is dus hoe je voldoende flexibiliteit inbouwt en in hoeverre we dienen mee te bewegen met marktbewegingen en kostenstijgingen. Door de ambtenaren wordt benadrukt dat consensus tussen de verschillende partijen voorop staat, en de verordening enkel een middel is om het gesprek van meet af aan op een goed niveau te hebben.

We zien dat de corporaties elkaar goed hebben gevonden. Ontwikkellende partijen weten hierdoor voor welk project ze bij een betreffende corporatie moeten zijn.

De gemeente ondervindt dat corporaties soms pas laat worden betrokken bij externe projecten van initiatiefnemers op gronden die niet van de gemeente zijn. "We hebben het idee dat corporaties in het initiatief stadium weinig met de ontwikkelaars optrekken." De corporaties en ontwikkelende partijen sluiten wel een intentieovereenkomst, maar daarna stopt het actieve gesprek. De gemeenteambtenaren zien dat ze de corporaties eerder moeten meenemen bij de projectontwikkeling. De huidige praktijk is dat ontwikkelaars eerst regelmatig alleen met de gemeente overleggen en pas in een later fase de corporaties erbij betrekken. Dit blijkt niet productief omdat knelpunten en haalbaarheidsdiscussies pas in een heel laat stadium in beeld komen.

Er is een escapeclausule in het woonbeleid opgenomen, dat als corporatie de woningen echt niet kan exploiteren, de ontwikkelaar naar een andere partij mag zoeken, met inachtneming van de kwaliteitseisen van de doelgroepenverordening. Van deze clausule is nog geen gebruik gemaakt. Het is eigenlijk ook niet duidelijk wanneer wie bepaalt of partijen voldoende hebben gedaan om eruit te komen.

Ambtenaren zien een voordeel in het mee ondertekenen van een corporatie bij de anterieure overeenkomst. Daarmee committeren alle betrokken partijen zich aan een set aan ontwikkelafspraken en niet alleen de ontwikkelaar. Om dit te bereiken is het nodig dat de gemeente hierop gaat sturen. Ambtelijk wordt aangegeven dat hiervoor een Doelgroepenverordening nodig is die minder een keurslijf is en meer bijdraagt aan het bereiken van de doelen uit het Woonvisie. Ook merken de ambtenaren op dat de Woonvisie nog jong is en dus vrij strikt wordt toegepast vooral als het gaat om de minimaal 30% sociale huur per project. Vanuit het bereiken van de doelstelling van het Woonvisie zou ook hier meer het doel dan de regel centraal moeten komen te staan.

Bijlage 3: Gespreksverslag ontwikkelaars

Het derde evaluatiegesprek heeft plaatsgevonden met de ontwikkelaars VanWonen, Amvest en Hendriks Bouw. Voor dit gesprek was ook BPD uitgenodigd, maar deze hebben helaas op de dag zelf moeten afmelden. Deze ontwikkelaars zijn gekozen, omdat zij bij de invoering van de Doelgroepenverordening hebben ingesproken bij de gemeenteraad.

De ontwikkelaars geven aan dat een Doelgroepenverordening voor de gemeente heel fijn kan zijn, om zo meer te kunnen sturen op de toekomst, en daar aan de voorkant al rekening mee te kunnen houden. Zelf zien ze minder de toegevoegde waarde in van een Doelgroepenverordening. De hoofdlijn van de verordening is wel waardevol, namelijk dat je de corporaties betreft bij alle projecten om de sociale huur te waarborgen. Het kwetsbare aan de Doelgroepenverordening zoals deze nu wordt uitgevoerd zit op drie punten. Allereerst is het kwetsbaar dat de prijs en kwaliteit vastzitten aan elkaar. Bij prijsstommelingen en hogere bouwkosten is dit een heel lastig vast te houden principe. Ten tweede is het op deze manier uitsluiten van beleggers kwetsbaar, omdat hiermee ook veel nieuwe concepten en ideeën worden uitgesloten. Tot slot is het kwetsbaar dat er voor tenminste 30% van de opgave en waarschijnlijk voor 60% van de opgave een afhankelijkheid is ontstaan van de investeringscapaciteit van de corporaties. Deze druk is daarmee heel hoog geworden.

De ontwikkelaars zien dat in Arnhem, in tegenstelling tot in andere steden, een belegger eigenlijk niet de mogelijkheid krijgt om de sociale huur van een project te doen. Terwijl er steeds meer institutionele beleggers zijn die zich gedragen als corporaties en daarmee een stabielere investeringscapaciteit voor de stad kan worden aangewend. Daarnaast is het vreemd dat de corporaties ook een voorrangposities genieten op de middenhuur.

Doordat de gemeente in elk project 30% sociale huur wil, ongeacht de omgeving of opgave van de wijk zijn de gesprekken met corporaties niet altijd vruchtbaar. En als we uit een plan zijn gekomen samen, met een integrale afweging en consensus met de wijk, dan krijgen we vaak van specifieke beleidsafdelingen heel gedetailleerde feedback terug die het plan weer op losse schroeven stelt.

Daarnaast merken we dat er in een intentieovereenkomst al afspraken worden gemaakt met de corporatie, maar dat het vlak voor het einde toch ineens te duur is. Hier zouden we graag meer commitment zien vanuit de corporaties.

Met de huidige prijs-kwaliteitverhoudingen in de Doelgroepenverordening, vragen de ontwikkelende partijen zich af of het nog wel mogelijk is om binnenstedelijke projecten zonder overheidssteun te realiseren. Nieuwbouw is nu duurder geworden dan bestaande bouw door verhoogde kwaliteitseisen, wat meegerekend wordt in de kostprijs van het product.

Het zou de ontwikkelende partijen helpen als ze weten wie en wanneer bepaald wordt dat een project tussen corporatie en ontwikkelaar niet haalbaar is. Ze zien ook graag een mogelijkheid om een niet haalbaar project voor de corporatie toch op een andere manier te ontwikkelen.