

NOTITIE

Onderwerp : Hoe verder met de woningbouwcategorieën en doelgroepenverordening?

Van : Josephine Roos

Aan :

Datum : 5 september 2022

1. Aanleiding

- De inwerkingtreding van de Omgevingswet, die is voorzien per 1 januari 2023.
- De wijziging van de Huisvestingswet, die momenteel wordt voorbereid door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Internetconsultatie van het wijzigingsvoorstel heeft plaatsgevonden van 19 november 2021 t/m 12 januari 2022. Het advies van de Raad van State is gepubliceerd op 4 juli 2022.
- Vragen die in verband met bovengenoemde aanleidingen worden beantwoord in deze notitie:
 - o Hoe kan het instrumentarium van de Huisvestingswet worden ingezet ten behoeve van de naleving van de doelgroepenverordening onder huidig recht? Welke problematiek speelt daarbij? (paragraaf 2)
 - o Wat zijn de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de doelgroepenverordening? (paragraaf 3)
 - o In hoeverre biedt de (concept)wijziging van de Huisvestingswet een oplossing tot de in paragraaf 2 omschreven problematiek met betrekking tot de naleving van de doelgroepenverordening? (paragraaf 4).

2. Doelgroepenverordening naar huidig recht

Artikel 3.1, eerst lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent gemeenten de bevoegdheid toe om in een bestemmingsplan te bepalen welk percentage van de woningen binnen een aangewezen plangebied in een bepaalde woningbouwcategorie moet vallen. Dit is een manier waarop gemeenten kunnen sturen op het soort woningen dat gebouwd moet worden in een bepaald gebied. In artikel 3.1.2, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is nader gespecificeerd ten aanzien van welke woningbouwcategorieën gemeenten dergelijke regels mogen stellen. Deze categorieën zijn hieronder opgesomd en toegelicht aan de hand van de definitie uit artikel 1.1, sub d tot en met f en j, Bro.

- Sociale huurwoningen: Huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de huurtoeslaggrens,¹ waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.
- Geliberaliseerde woningen voor middenhuur: Huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag van de huurtoeslaggrens, en ten hoogste een in een gemeentelijke verordening bepaalde, jaarlijks te indexerende aanvangshuurprijs, waarbij de instandhouding in die verordening voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.

¹ Gedefinieerd in artikel 13, eerste lid, onder a van de Wet op de huurtoeslag.

- Sociale koopwoningen: Koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste €200.000, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.
- Particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels): Situaties waarin een burger of groep van burgers tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

Uit bovenstaande definities volgt dat gemeenten alleen een percentage sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en sociale koopwoningen kunnen opnemen in een bestemmingsplan, als zij die categorieën nader begrenzen in een aparte verordening. Deze verordening wordt in de praktijk de doelgroepenverordening genoemd. Daarin moet ten aanzien van sociale huur- en sociale koopwoningen een doelgroep worden omschreven (bijvoorbeeld aan de hand van inkomenseisen) en een instandhoudingstermijn worden bepaald. Ten aanzien van geliberaliseerde woningen voor middenhuur moeten gemeenten een instandhoudingstermijn en een maximale aanvangshuurprijs vastleggen in een doelgroepenverordening. Daarnaast blijkt uit de nota van toelichting bij het Bro dat “de verplichting om middeldure huurwoningen gedurende minimaal tien jaar als zodanig beschikbaar te houden, moet worden beperkt tot de voorraad die noodzakelijk is vanuit het goed functioneren van de woningmarkt. Zo wordt voorkomen dat er onnodig beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van alle geliberaliseerde huurwoningen.”² In de toelichting op de doelgroepenverordening zal dus gemotiveerd moeten worden waarom instandhouding van een bepaald percentage middenhuurwoningen noodzakelijk is voor het functioneren van de woningmarkt. Voor het opnemen van percentages vrije kavels in een bestemmingsplan gelden geen bijzondere beperkingen en hoeven geen aanvullende regels te worden vastgesteld in een doelgroepenverordening.

De uitvoerbaarheid van bestemmingsplanregels over woningbouwcategorieën kunnen gemeenten nader reguleren in een exploitatieplan. Voorschriften in een exploitatieplan kunnen onder meer zien op het aantal woningen en de situering daarvan. Dit volgt uit artikel 6.13, tweede lid, sub d, Wro in samenhang met artikel 6.2.10, sub a, Bro.

Naleving van de doelgroepenverordening

Hoe kunnen gemeenten waarborgen dat de woningbouwcategorieën daadwerkelijk in stand worden gehouden voor de in de doelgroepenverordening vastgestelde termijn en – voor zover van toepassing – doelgroep?

Ten eerste kan het ter bevordering van de naleving van de doelgroepenverordening nuttig zijn voor gemeenten om de voorschriften uit het bestemmingsplan te concretiseren in een overeenkomst met de betrokken private partij of in een exploitatieplan. Een overeenkomst kan namelijk ook bepalingen bevatten over de handhaving van de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een antispeculatiebeding. En handelt de wederpartij in strijd met de overeenkomst, dan kan die daar privaatrechtelijk op worden aangesproken door de gemeente. In een exploitatieplan kunnen gemeenten, zoals hierboven al werd genoemd, het aantal woningen en de situering daarvan

² Stb. 2017, 172, p. 4.

voorschrijven. Overtreding van het exploitatieplan is een economisch delict, waardoor zelfs strafrechtelijke handhaving mogelijk is.³

Ten tweede kunnen gemeenten in het geval van strijd met de doelgroepenverordening handhavend optreden. Hiervan is sprake als woningen binnen de vastgestelde instandhoudingstermijn worden onttrokken aan de opgelegde categorie doordat de woning voor een te hoge prijs wordt verhuurd of verkocht. De gemeente kan dan bijvoorbeeld een last onder dwangsom opleggen aan de verkoper of verhuurder.⁴ Aangezien het in de praktijk ondoenlijk zal zijn om elke nieuwe huurder of koper te checken, kan de gemeente toezien op de naleving van de doelgroepenverordening door steekproeven uit te voeren naar aanleiding van mutaties in de WOZ-aanslag en de Basisregistratie Personen (BRP). Daarnaast kan worden gehandhaafd op basis van handhavingsverzoeken. Zo kan een nieuwe huurder het bij de gemeente melden als de nieuwe huurprijs niet voldoet aan de doelgroepenverordening. Niet elke huurder zal zich echter bewust zijn van de regelgeving op dit gebied of gebruik willen maken van deze mogelijkheid. Met name in het geval dat de nieuwe huurder zelf niet voldoet aan de vastgestelde doelgroep, valt niet te verwachten dat diegene aan de bel trekt.⁵

Ten derde kan de gemeente zelf regels vaststellen over de toewijzing van woningen aan de omschreven doelgroepen. Dit kan niet in de doelgroepenverordening zelf, maar op basis van de Huisvestingswet. In artikel 4, eerste lid, van de Huisvestingswet is bepaald dat gemeenten in een huisvestingsverordening regels kunnen stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte. Wat het in gebruik geven of nemen van voor verkoop bestemde woonruimte betreft, kunnen alleen de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland regels stellen (artikel 4, tweede lid, Huisvestingswet). Overige gemeenten mogen dit alleen ten aanzien van voor verhuur bestemde woonruimte. Ook uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet blijkt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever was dat gemeenten niet de mogelijkheid hebben om voorrang te verlenen aan bepaalde groepen bij het in gebruik geven van nieuwgebouwde koopwoningen.⁶

Dit heeft tot gevolg dat gemeenten momenteel wel in het bestemmingsplan in combinatie met een doelgroepenverordening mogen vastleggen van welk percentage sociale koopwoningen sprake zou moeten zijn in een bepaald gebied en voor welke doelgroep deze woningbouwcategorie bestemd is, maar niet kunnen afdwingen dat deze woningen ook daadwerkelijk worden verkocht aan de doelgroep die de gemeente voor ogen heeft. De VNG heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gewezen op deze discrepantie en verzocht om de Huisvestingswet op dit punt te wijzigen.

³ Baardewijk, E.J. van: 'Middendure huurwoningen reguleren?', *Praktijkblad grondzaken en gebiedsontwikkeling* 2017/4.

⁴ Nota van toelichting bij het Bro. *Stb.* 2017, 172, p. 5-6.

⁵ Memo doelgroepenverordening, bijlage bij de raadsmemo doelgroepenverordening en zelfbewoningsplicht van de gemeente Heemskerk, te raadplegen via: <https://heemskerk.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f5cd28f4-e6d7-4460-ae6f-4fb7707e4643?documentId=5c65d854-b42f-44b2-8284-5a009e872760&agendatItemId=736ecb96-f7cd-4206-a301-34f433c07904>

⁶ 'Notitie: Reactie op het standpunt van de VNG m.b.t. de toewijzing van sociale koopwoningen op grond van een doelgroepenverordening', A.G. Bregman, 24 januari 2020. / Kamerstukken II, 2013/14, 32271, nr. 13, p. 4/5.

3. Gevolgen inwerkingtreding Omgevingswet

Aanwijzen van woningbouwcategorieën onder de Omgevingswet⁷

De wetgever heeft beoogd de systematiek van de Wro op dit gebied voort te zetten onder de Omgevingswet.⁸ In artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een van de algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet, staat dat een omgevingsplan regels kan bevatten over te realiseren categorieën woningen. Dit mag alleen als het omgevingsplan bouwactiviteiten toelaat die vallen in de categorie van bouwactiviteiten waarvoor de kosten moeten worden verhaald. Deze activiteiten worden opgesomd in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Het is niet van belang of er nog daadwerkelijk kosten moeten worden verhaald.

De woningbouwcategorieën waarover regels mogen worden gesteld in het omgevingsplan, zijn hetzelfde als onder de Wro: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen, middenhuurwoningen en woningen die in individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd (vrije kavels). Een belangrijk verschil is dat de maximumprijs van een woning, om als sociale koopwoning te kunnen worden aangemerkt, onder de Omgevingswet niet langer €200.000 bedraagt, maar is gekoppeld aan de kostengrens als bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie (NHG-grens). Deze kostengrens is per 1 januari 2022 vastgesteld op €355.000. Verder moeten gemeenten in het omgevingsplan net als onder de Wro omschrijven voor welke doelgroep de woningen bestemd zijn en vaststellen gedurende welke termijn de categorieën sociale huurwoningen en sociale koopwoningen in stand moeten worden gehouden. Artikel 5.161c van het Bkl stelt dezelfde randvoorwaarden aan deze termijnen als artikel 1.1 Bro. Nieuw is dat met betrekking tot de categorie middenhuurwoningen niet alleen een instandhoudingstermijn en maximale aanvangshuurprijs moet worden bepaald, zoals onder de Wro het geval was, maar ook de doelgroep moet worden omschreven. Wat de vrije kavels betreft hoeven net als onder de Wro geen nadere bepalingen te worden opgenomen met betrekking tot de doelgroep of instandhoudingstermijn.

Een ander verschil met de Wro is dat geen eisen zijn gesteld aan het detailniveau van de regels met betrekking tot te realiseren categorieën woningen. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan percentages woningbouwcategorieën vaststellen voor een bepaalde locatie, een bepaald gebied of de hele gemeente. Ook kunnen individuele kavels worden aangewezen voor een specifieke categorie. Daarnaast kunnen in het omgevingsplan voorschriften worden opgenomen met betrekking tot het aantal woningen en de situering daarvan.⁹ Dergelijke regels moeten onder huidig recht in het exploitatieplan worden opgenomen. Overigens kunnen de regels over woningbouwcategorieën – net als onder de Wro – alleen de bouw van nieuwe woningen betreffen. Dit soort regels kan niet worden gesteld over bestaande woningen.¹⁰

Ongewijzigd blijft dat gemeenten wat woningtoewijzing betreft de regels van de Huisvestingswet in acht moeten nemen. De in paragraaf 2 omschreven discrepantie tussen de Huisvestingswet en de regelgeving met betrekking tot het aanwijzen van sociale koopwoningen wordt dus niet weggenomen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

⁷ Een deel van deze paragraaf is afkomstig van de website van het informatiepunt leefomgeving (IPLO): <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/nieuwe-regels-opstellen-omgevingsplan/instructieregels-evenwichtige-toedeling-functies/categorieen-woningbouw/>

⁸ NvT bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, Stb. 2020, 532, p. 83.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem, p. 68.

Kortom: Onder de Omgevingswet hoeft geen aparte doelgroepenverordening meer te worden vastgesteld, maar kunnen regels over de te realiseren categorieën woningen worden opgenomen in het omgevingsplan. De voorwaarden die daaraan worden gesteld zijn op een paar uitzonderingen na hetzelfde als bij de doelgroepenverordening.

Overgangsrecht

Een doelgroepenverordening, die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld, blijft van kracht als de Omgevingswet in werking treedt (artikel 8.2.15a Invoeringsbesluit Omgevingswet). Vanaf dat moment kan de doelgroepenverordening als zodanig niet meer worden gewijzigd. Wil een gemeente de regels uit de doelgroepenverordening wijzigen, dan moet de gemeente deze regels gewijzigd opnemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Daarbij moet worden voldaan aan de voorschriften uit de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving, dus onder andere aan artikel 5.161c van het Bkl.¹¹ Ook kan de gemeente dan gebruik maken van de voordelen die de nieuwe regelgeving biedt, zoals de mogelijkheid om de regels met betrekking tot de woningbouwcategorieën gebiedsgericht vast te stellen.

De doelgroepenverordening blijft van kracht tot een bij koninklijk besluit te bepalen moment. De periode tot aan dit moment wordt ook wel de overgangsfase van het omgevingsplan genoemd. Momenteel wordt beoogd dat de overgangsfase zal duren tot en met eind 2029.¹² Wanneer de overgangsfase is afgelopen komt de doelgroepenverordening definitief te vervallen.

4. Wijziging Huisvestingswet

Zoals aangegeven bereidt de minister voor VRO op dit moment een wijziging van de Huisvestingswet voor naar aanleiding van de evaluatie van deze wet. Uit het advies van de Raad van State¹³ blijkt dat in de meest recente versie van het conceptwetsvoorstel – net als in de consultatieversie¹⁴ – wordt voorgesteld om de mogelijkheid om regels inzake woonruimteverdeling te stellen uit te breiden naar sociale koopwoningen. Het conceptvoorstel regelt dat gemeenten voortaan ook sociale koopwoningen kunnen aanwijzen als (huisvestings)vergunningplichtige woonruimte. Op basis daarvan zou het wel mogelijk worden voor gemeenten om regels te stellen met betrekking tot de toewijzing van sociale koopwoningen aan de beoogde doelgroep. De ontbrekende aansluiting tussen de Huisvestingswet en de regelgeving met betrekking tot de aanwijzing van woningbouwcategorieën wordt op die manier hersteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst nog wel een aantal kritische kanttekeningen bij dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel:

- De maatregel vormt een inmenging in het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Door de maatregel wordt weliswaar de verkoop zelf niet aan een vergunningplicht onderworpen, maar het in gebruik van de woning wel. De verkoper van een woning die onder de definitie van sociale koopwoning valt, zal feitelijk belemmeringen ondervinden bij de verkoop van zijn huis omdat de groep potentiële kopers

¹¹ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofddijnen/nieuwe-regels-opstellen-omgevingsplan/regels-omgevingsplan-gevolgen-gemeentelijke/>

¹² <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofddijnen/overgangsfase-omgevingsplan-eind-2029/>

¹³ <https://www.raadvanstate.nl/@131884/wijziging-huisvestingswet-2014/>

¹⁴ Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/huisvestingswet2014>

kleiner kan worden. De rechtvaardiging van deze inmenging in het eigendomsrecht is momenteel onvoldoende gemotiveerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

- De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel besteedt geen aandacht aan het risico dat de koppeling aan de NHG-grens zal leiden tot een prijsopdrijvend effect. Het is niet onaannemelijk dat in een oververhitte woningmarkt zowel koper als verkoper een belang zullen hebben bij het vaststellen van de woningprijs boven de NHG-grens, omdat zo de vergunningplicht kan worden vermeden.
- Onduidelijk is wat de privaatrechtelijke gevolgen zijn van de koppeling van de huisvestingsvergunning aan de verkoop van bepaalde koopwoningen. De memorie van toelichting geeft niet aan of het ontbreken van een verplichte huisvestingsvergunning gevolgen heeft voor de geldigheid van de overeenkomst en andere mogelijke privaatrechtelijke leerstukken, zoals de onderzoekplicht van de koper of de meldingplicht van de verkoper, de mogelijkheid van dwaling, en de werking van de vergunning als opschortende of ontbindende voorwaarde, inclusief mogelijk goederenrechtelijke gevolgen.
- Onduidelijk is welke partij toezicht zal houden op de naleving van deze maatregel en welke (informatie)rol wordt gegeven aan andere betrokkenen bij het verkoopproces voor de naleving van de maatregel, waaronder makelaars, hypotheekverstrekkers en notarissen.

Het is momenteel aan het ministerie van BZK om bovenstaande opmerkingen in overweging te nemen bij de aanpassing van het conceptvoorstel. Vervolgens zal het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.